

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008

ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

УКРАЇНЬСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2009

ББК 67.9(4УКР)

П68

При оформленні обкладинки використано
скульптуру Алекса Савранського «Юдіфь з головою Олоферна»
(www.petik.com)

Художник-оформлювач
Борис Захаров

Загальне редагування
Євген Захаров, Володимир Яворський

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



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій. / За ред.
Є.Захарова, В.Яворського. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків:
Права людини, 2009. – 304 с.

ISBN 978-966-8919-71-8.

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2008 р., досліджений різними правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. Кожен розділ книги містить перелік та аналіз порушень того чи іншого права в 2008 році. У доповіді також аналізується чинне законодавство, що сприяє порушенням прав і свобод, а також законопроекти, що можуть змінити ситуацію. За підсумками дослідження надаються рекомендації для усунення порушень прав людини та основоположних свобод і поліпшення ситуації в цілому.

ББК 67.9(4УКР)

ISBN 978-966-8919-71-8

© Є.Ю. Захаров, В.М. Яворський, упорядкування, 2009

© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2009

© Б.Є. Захаров, художнє оформлення, 2009

Юдіфь — персонаж біблійної «Книги Юдіфи». За біблійною легендою місто Ветулія страждало від облоги асирійських військ, які очолював полководець Олоферн. Жителям загрожує голод. Смілива Юдіфь проникає у табір ворога і покорає своєю красою Олоферна. Полководець влаштовує великий бенкет і, зрештою, засинає п'яний. Юдіфь відрубую йому голову і повертається до Ветулії. Асирійські воїни, побачивши відрубану голову свого вождя, що височіє на мурах міста, у розпачі втікають.

Образ Юдіфи був дуже популярним в європейській літературі, живопису, музиці. Історія Юдіфи стала прикладом мужності місцевих жителів перед завойовниками.

У 1456 році Донателло створив бронзову статую «Юдіфь з головою Олоферна» як алегорію боротьби флорентійської комуни проти тиранії. У 1495 році флорентійці на знак відродження республіки поставили статую перед палацом Синьорії. Обезголовлений Олоферн став символом скинутого сімейства Медічі, а Юдіфь втілювала Флоренцію, що звільнилася.

Цей сюжет використовували Мікеланджело, Ботічеллі, Джорджоне, Тиціан, Веронезе, Караваджо, Рембрандт, Рубенс та інші, в музиці — Скарлатті, Вівальді, Моцарт та інші.

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»
- ◆ Громадська організація «Донецький Меморіал»
- ◆ Громадська організація «Гельсінкська ініціатива-XXI» (м. Чортків Тернопільської області)
- ◆ Громадська організація «Екологічно-гуманітарне об'єднання «Зелений світ»
- ◆ Громадська організація Центр «Соціальна дія» (Київ)
- ◆ Інформаційно-освітній центр «Жіноча мережа»
- ◆ Інститут економіко-соціальних проблем «Республіка» (Київ)
- ◆ Інститут масової інформації (Київ)
- ◆ Жіночий консорціум України
- ◆ Комітет з моніторингу свободи преси в Криму
- ◆ Конгрес національних громад України
- ◆ Луганське відділення Комітету виборців України
- ◆ Мережа розвитку європейського права (Київ)
- ◆ Міжнародна організація з міграції (МОМ)
- ◆ Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна»
- ◆ Національна Асамблея інвалідів України
- ◆ Незалежний культурологічний журнал «Ї»
- ◆ Релігійно-інформаційна служба України (РІСУ)
- ◆ Сумське обласне відділення Комітету виборців України
- ◆ Українська асоціація «Зелений світ»
- ◆ Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД)
- ◆ Харківський інститут соціальних досліджень
- ◆ Херсонська обласна організація Комітету виборців України
- ◆ Херсонський обласний фонд милосердя та здоров'я
- ◆ Центр громадської адвокатури (Львів)
- ◆ Центр політичних і правових досліджень «СІМ» (Львів)
- ◆ Центр політико-правових реформ (Київ)
- ◆ Центр суддівських студій (Київ)
- ◆ Чернігівський жіночий правозахисний центр
- ◆ Human Rights Watch

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

Тарас Антошевський, Валентина Бадира, Олександр Банчук, Юрій Белоусов, Дементій Белий, Олександр Букалов, Максим Буткевич, Аркадій Бущенко, Ярина Вольвач, Андрій

ВІД УКЛАДАЧІВ

Гель, Тетяна Дорошок, Мар'яна Євсюкова, Ольга Калашник, Деніс Кобзін, Роман Куйбіда, Катерина Левченко, В'ячеслав Ліхачов, Ірина Магдиш, Олег Мартиненко, Оксана Нестеренко, Андрій Оленюк, Віктор Пушкар, Володимир Притула, Володимир Пономаренко, Всеволод Речицький, Михайло Романов, Олексій Светіков, Олександр Северин, Микола Семена, Олександр Степаненко, Геннадій Токарев, Руслан Тополевський, Володимир Чемерис, Катерина Черепаха, Ірина Федорович, Андрій Черноусов, Юрій Чумак, Максим Щербатюк, Васирина Яворська, Ірина Яковець, В'ячеслав Якубенко.

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Олександра Павличенка, Марини Говорухіної, Олександра Савранського, Бориса Захарова, Людмили Єльчевої, Ірини Кучинської, Олега Мірошніченка, Володимира Уривая, Віталія Свяцького, Іраїди Фесенко, Володимира Деркачова, Ольги Цілик та Галини Будівської.

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

Євген Захаров, Володимир Яворський

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД¹

Наша доповідь присвячена стану з правами людини і основоположними свободами в Україні в 2008 році. Однозначно цей період охарактеризувати важко: ситуація з правами людини була строкатою і мозаїчною.

З одного боку, в країні панувала політична криза, яка не давала проводити необхідні реформи – конституційну, судову, кримінальної юстиції, адміністративну тощо. Боротьба політичних опонентів за владу призводила до політизації будь-якого питання, коли кожен крок органів влади, новий законопроект чи кадрове призначення оцінювалися тільки з точки зору отримання переваг у політичній боротьбі. Ця боротьба вкрай негативно позначилася на керованості державного апарату й призвела до посилення незаконних дій місцевих влад, які майже не звертають увагу на рекомендації центральної влади.

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

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

З другого боку, наявність політичної конкуренції й певного рівня свободи слова позитивно позначаються на самосвідомості суспільства, яке стає більш зрілим і тверезомислячим. Ідіосинкразія українського суспільства до авторитарної влади зберігає політичний плюралізм і є добрим засобом проти перемоги однієї авторитарної політичної сили над іншими. Суспільство шукає нові можливості для подолання кризи і, зокрема, для захисту прав людини.

Правозахисні організації міцнішали, вони примусили рахуватися органи влади зі своїми оцінками й пропозиціями і змогли в деяких питаннях домогтися певних змін на краще. Можна навести десятки прикладів успішних дій правозахисників у 2008 році, але ці успіхи губляться в загальному величезному масиві порушень прав людини.

¹ Підготовлено Євгеном Захаровим, співголовою Харківської правозахисної групи

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Унаслідок цього зберігається загальна оцінка населенням свого стану як незахищеного. Спроможність правозахисних організацій стала достатньою, щоб примусити державу враховувати їхню позицію, але є далеко недостатньою для зміни загального ставлення держави до проблем прав людини, для того, щоб привчити державу поважати права людини.

Тим не менше саме в 2008 році відкрився новий етап у взаємовідносинах правозахисних організацій і держави – створення спільно з державою національних інституцій, які заохочують та захищають права людини, та співпраці з ними. Йдеться про створення і діяльність Управління моніторингу прав людини в діяльності МВС. Формування складу Управління, визначення його мандату й основних напрямків діяльності, обговорення проблем прав людини в діяльності МВС – усе це відбувалося у дружній співпраці керівництва нового Управління та правозахисних організацій. Результатом стало існування динамічної й успішної праці нової державної установи в інтересах прав людини. Її успіхи є безсумнівними і забезпечують певний прогрес у МВС щодо забезпечення прав людини. Звичайно, це не може кардинально вирішити проблеми з правами людини в МВС, які є найбільш важкими в сфері прав людини – свавільні затримання і арешти, незаконне насильство, спрямоване на отримання зізнання у скоєнні злочину, в тому числі, катування тощо. Тут необхідні зміни на ментальному рівні, для досягнення яких потрібні десятиліття, а також проведення системної реформи кримінальної юстиції. Проте діяльність нового Департаменту вже стала інструментом для виявлення цих порушень, оприлюднення інформації про них, захисту жертв порушень і вивчення умов, які сприяють таким порушенням. Новостворене Управління моніторингу дотримання прав людини, громадські ради з питань забезпечення прав людини та мобільні групи з моніторингу дотримання прав і свобод утворюють нову єдину систему відомчого та громадського контролю за дотриманням прав людини в діяльності ОВС. Вдалою є інформаційна політика нової установи: створений власний сайт <http://umdpl.info>, який щоденно оновлюється і через який повідомляється про поточну працю Управління та проблеми прав людини в МВС, з якими воно стикнулось. Працюючи менше року, новий Департамент спромігся підготувати докладний річний звіт про стан з дотриманням прав людини в діяльності МВС².

Зауважимо, що в порівнянні з новою державною установою захисту прав людини аналітична та інформаційна діяльність іншого національної інституції з прав людини, яка працює вже 10 років, – українського омбудсмена – залишає бажати кращого. Доповіді про стан з правами людини і основоположними свободами в Україні, які омбудсман має, згідно з законом, готувати й оприлюднювати щорічно, відсутні вже чотири роки. Загалом за 10 років було тільки три річні доповіді та декілька спеціальних. Сайт Омбудсмена оновлюється в середньому один-два рази на тиждень і не дає достатньої інформації про діяльність омбудсмена, який завдяки своїй наполегливості мав певні успіхи в конкретних випадках порушень прав людини.

Досвід діяльності нового підрозділу МВС стимулює створення аналогічних моніторингових інституцій з прав людини в інших органах влади. Створенню нових національних державних установ, які захищають та заохочують права людини, сприяє також феномен, який спостерігається останні 5-7 років: почали з'являтися державні службовці з правозахисним мисленням, і їх стає все більше. Характерні риси такої людини: формування світогляду в період перебудови або після здобуття незалежності, відсутність досвіду дорослого життя в радянському соціумі, прихильність до Інтернету, знання однієї або двох іноземних мов, зв'язок з правами людини за характером роботи. Таких людей можна зустріти у Міністерстві юстиції, серед помічників депутатів парламенту, серед викладачів навчальних закладів МВС тощо.

Серед позитивних процесів у 2008 році, що стосуються прав людини, слід відзначити намагання деяких державних органів, насамперед Президента, встановити історичну правду про визвольні змагання у 40-х роках минулого століття, про політичні репресії за комуністичного режиму, розсекречення і публікацію архівних документів щодо політичних репресій, покращення доступу до архіву СБУ.

² Права людини в діяльності української міліції. – Київ-Харків, Права людини, 2009. – 296 с.

На жаль, огляд позитивних тенденцій у сфері прав людини на цьому можна завершити. Решта тенденцій були суто негативними. І насамперед слід відзначити зростаючу неповагу політичних сил до інституту правосуддя та принципів верховенства права, намагання використати суди для політичних переваг і незаконні дії відносно судів у випадках, коли ухвалені рішення суперечать політичним інтересам. Яку судову реформу, яку незалежність судової влади можна чекати в таких умовах? Доки буде панувати таке ставлення політиків до суду, доти говорити про реальний захист прав людини державою буде недоречно: за відсутності сильної й незалежної судової влади захист прав людини стає примарним. Не дивно, що вже декілька років парламент не приймає законопроекти, спрямовані на реалізацію Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду. Детальніше ця тема обговорюється в розділі, присвяченому праву на справедливий суд.

Залишається великою проблемою виконання судових рішень: щорічно понад 70% судових рішень у цивільних справах не виконується. Щорічно більше 80% рішень Європейського суду з прав людини стосуються порушення п. 1 статті 6 Європейської конвенції саме внаслідок невиконання судових рішень, зокрема про виплату боргів по заробітній платні чи іншим виплатам державними та іншими підприємствами й установами. І держава за п'ять років не зробила нічого, щоб змінити процедуру виплати боргів і виплатити людям зароблені ними кошти.

У 2008 році розгорнула і посилила свою діяльність Національна комісія з питань суспільної моралі. На нашу думку, її рішення були необґрунтованим та непропорційним втручанням у здійснення свободи вираження поглядів, ці втручання не відповідали жодній невідкладній суспільній потребі. Узагалі, існування окремого спеціального органу по захисту суспільної моралі є сумнівним в демократичному суспільстві. Потребує істотних змін законодавство про захист суспільної моралі з метою забезпечення чіткості та передбачуваності регулювання.

Спостерігалось також намагання політичних опонентів використати правоохоронні органи як інструменти політичної боротьби. Про це, зокрема, свідчить суцільна впевненість вищих посадових осіб держави, що їхні комунікації контролюються – заяви про це лунали багаторазово, проте жоден такий випадок не був розслідуваний. Опосередковано це підтверджується істотним збільшенням, більше ніж у 1.5 рази порівняльно з 2005 роком, кількості санкцій на зняття інформації з каналів зв'язку, наданих апеляційними судами: 15 тисяч – у 2005 р., більше 25 тис. – у 2008 р. Ці цифри суттєво перевищують аналогічні дані в європейських країнах, де на рік видається більше 1000 санкцій тільки у Франції і в Нідерландах. При цьому третину санкцій у 2008 році отримали оперативні підрозділи СБУ. Таке посилення стеження силових структур за громадянами не може не хвилювати, тим більше, що гарантії дотримання права на приватність залишаються дуже слабкими – ніякого прогресу в цій сфері не спостерігалось. Навпаки, все більше поширення на практиці ідентифікаційного податкового номеру як універсального ідентифікаційного коду особи, який всупереч закону використовується в усіх операціях, постійні намагання ввести біометричні дані до нового закордонного й внутрішнього паспорту та інші незаконні дії грубо порушують право на приватність.

Стабільно поганою залишається ситуація в Державному департаменті з питань виконання покарань, який ретельно охороняє свою закритість і безкарність. Це єдиний орган державної влади в Україні, який практично не змінився за роки незалежності, залишається не реформованим і виглядає суцільним анахронізмом.

Інші правоохоронні органи також потребують реформування, особливо органи прокуратури, які мають повноваження, що викликають конфлікт інтересів, і виконують не властиві їй функції загального нагляду.

Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права розробила прогресивну Концепцію з реформування кримінальної юстиції³, яка є доброю основою

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

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

для реформування. Проте реформувати правоохоронні органи держава не поспішає. Навіть внесення в парламент для розгляду багатостраждального проекту Кримінально-процесуального кодексу, ухвалення якого суттєво сприяло би змінам в правоохоронних органах, все відкладається і відкладається, хоча консенсус правників щодо цього законопроекту вже давно досягнутий.

У 2008 році продовжувалися brutальні порушення права власності, зокрема, незаконні захвати земель чи іншої власності всупереч закону, бажанню і рішенням місцевих територіальних громад чи власників. Там, де голови селищних рад опиралися незаконному захопленню землі, проти них фальсифікували кримінальні справи, як, наприклад, справа Володимира Маруняка та інших сільських голів у Херсонській області.

Продовжувалося порушення політичних прав. Конституційна реформа 2004 р. започаткувала справжню кризу пасивного виборчого права. Відповідно до статті 38 Конституції «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Проте Закон про вибори до парламенту вільного доступу громадян до пасивного виборчого права не передбачає. Як пише Всеволод Речицький, «в Україні склалася парадоксальна ситуація, коли обиратися на пост Президента можна через грошову заставу і самовисування, а стати кандидатом у депутати районної чи обласної ради – лише через партійний список»⁴. І коли політичні партії включають до виборчих списків виключно своїх членів, то це є brutальним порушенням Конституції – порушенням права бути обраним. Це фактично означає введення імперативного мандату явочним порядком. Здається, радянський «демократичний централізм» залишається ідеалом для політичної еліти України. При існуючій виборчій системі автономним особистостям, які хочуть брати участь у політичному процесі, але не хочуть приєднуватися до жодної партії (кожна з яких дивним чином нагадує КПРС), нема чого робити. Їхній інтелект та організаційні здібності не використовуються, що підсилює занепад політичних еліт. Це яскраво підтвердили місцеві вибори в Тернополі, які виграла праворадикальна політична сила – ВО «Свобода», яка до того ніколи не перемагала навіть у західному регіоні країни.

Підсумовуючи, ми, як і в попередніх доповідях, змушені констатувати, що в країні за певними винятками відсутня системна політика щодо покращення становища із правами людини і основоположними свободами. Намагання правозахисних організацій, окремих підрозділів і окремих державних службовців з МВС і Міністерства юстиції, Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права покращити ситуацію мають наслідком певний прогрес, але політична криза, загальне ставлення політичних сил до прав людини як до чогось другорядного і незначущого порівняльно з політичною доцільністю не дають домогтися системних змін на краще. Нагальними з року в рік залишається реалізація через прийняття підготовлених законопроектів раніше затверджених Концепцій кримінальної юстиції, судової реформи, реформи безоплатної правової допомоги, а також проектів нових редакцій законів про суспільне телерадіомовлення, про інформацію, про доступ до публічної інформації та про громадські організації.

⁴ Всеволод Речицький. Стан та динаміка конституційного законодавства. – В кн.: «Права людини в Україні – 2006. Доповідь правозахисних організацій». – Харків, Права людини, 2007, С. 55.

I. ПРАВО НА ЖИТТЯ¹

1. ЗАБОРОНА ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ ЗА ВИНЯТКОМ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОМ ВИПАДКІВ

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

1.1. СМЕРТНА КАРА

Україна ратифікувала Другий Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та додаткові Протоколи № 6 та № 13 до Європейської конвенції про захист прав людини, що в сукупності забороняють смертну кару за будь-яких обставин.

Міністр МВС Ю. Луценко 15 квітня на зустрічі з журналістами заявив, що він особисто виступає за відновлення вищої міри покарання у вигляді розстрілу за особливо тяжкі злочини проти особи.² Ця заява викликала хвилю громадського протесту³, оскільки звучала не просто від політика, а від міністра, що реалізує державну політику в сфері охорони правопорядку.

УГСПЛ 19 квітня випустила відкрите звернення з приводу пропозицій повернення кари смертю, в котрому різко засудила спробу політичного маніпулювання смертною карою.⁴

Згодом, 22 квітня, Міністр МВС додав до своєї позиції, що смертну кару необхідно відновити з відстрочкою виконання на 10 років: «Упродовж цього періоду (10 років) засуджений до страти матиме можливість оскаржити рішення суду в усіх інстанціях, передбачених законодавством», – пояснив міністр.

Не зважаючи на громадський осуд такої позиції, Міністр публічно не змінив своєї позиції, хоча й припинив робити такі заяви.

1.2. ДОЗВОЛЕНІ ВИПАДКИ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ, ЩО СПРИЧИНИЛА СМЕРТЬ

Відповідно до міжнародних стандартів держава є відповідальною за дії чи бездіяльність своїх представників, зокрема, правоохоронних органів, військовослужбовців і персоналу

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

² Луценко хоче, щоб смертну кару відновили // Інформаційне агентство «УНІАН», 15.04.2008 14:24, <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/187527>; Луценко хоче відновити смертну кару в Україні // «Новинар», 15 квітня 2008, 13:31, <http://novynar.com.ua/politics/25102>.

³ Див. Зокрема: Правозахисник: заяви Луценка про смертну кару – абсурд // ТСН.ua, 15 квітня 2008, 18:05, <http://tsn.ua/ua/ukrayina/pravozahisnik-zayavi-pro-smertnu-karu-absurd.html>.

⁴ Відкрите звернення з приводу пропозицій повернення кари смертю в Україну // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1208587531>.

I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

в'язниць. 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.

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

У 2008 році було розслідувано 52 кримінальні справи щодо застосування вогнепальної зброї працівниками міліції, у тому числі 6 справ, де ця зброя використовувалася неправомірно. У наслідок застосування зброї працівниками міліції протягом минулого року загинули 4 людини й 27 було поранено.

2. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ: ЗАХИСТ ЖИТТЯ ОСІБ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД КОНТРОЛЕМ ДЕРЖАВИ

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

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

СПРАВА КАЦ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ (ЗАЯВА № 29971/04)

18 грудня 2008 року Європейський суд з прав людини виніс рішення по справі *Кац та інші проти України*, в якій постановив порушення країною права на життя. Органи влади не виконали обов'язку по захисту життя Ольги Біляк, що була затримана за підозрою у вчиненні злочину і знаходилася під повним контролем держави.

Ця справа стосувалася трагічної смерті в лютому 2004 року в Київському СІЗО №13 поетеси Ольги Біляк, по кримінальному обвинуваченню щодо якої ще й досі не ухвалено остаточного рішення.

Ольга Біляк була заарештована й ув'язнена за підозрою в пограбуванні 14 квітня 2003 року. Втім, на переконання заявників та адвокатів, які працювали зі справою, обвинувачення було сфабриковане.

Ольга Біляк мала ряд хронічних захворювань, які в умовах слідчого ізолятора та на фоні ВІЛ-інфекції швидко загострилися й потребували негайного лікування. Її батько Олег Кац 26 вересня 2003 року надіслав лист адміністрації СІЗО, у якій вимагав госпіталізувати його ВІЛ-позитивну доньку. Проте представники слідчого ізолятора відмовилися помістити її в спеціальний госпіталь. Так само в січні 2004 року прокуратура відмовила на прохання звільнити Ольгу.

Знаходячись під вартою, Ольга Біляк вела щоденник, в якому описувала все те, що відбувалося із нею та оточуючими в умовах СІЗО № 13. Після її смерті цей щоденник її батько розмістив в Інтернеті, його можна прочитати на <http://olgabilyak.kiev.ua/>. За даними щоденника, здоров'я Ольги серйозно погіршилося в грудні 2003 року. Проте, незважаючи на серйозні проблеми із диханням, постійну високу температуру та швидку втрату ваги, необхідної діагностики не проводилося, а лікування зводилося до використання жарознижуючих препаратів.

На початку січня 2004 року Ольга поскаржилася лікарям на біль у шлунку та блювоту, після чого в неї діагностували хронічний гастрит. 21 січня 2004 року адміністрація СІЗО визнала затриману ВІЛ-позитивною й на цій підставі 29 січня місцевий відділ міліції надіслав вимогу її звільнити.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

На фоні зволікання зі звільненням 1 лютого 2004 року Ольга Біляк померла в стінах СІЗО. Експертиза показала, що вона померла від хвороби, пов'язаної із ВІЛ-інфекцією, – прогресуючої гнійної пневмонії. Проте безпосередньою причиною смерті також стала неадекватна медична допомога, коли вона перебувала в СІЗО.

Протягом 2008 року засудженими в установах виконання покарань вчинено 5 умисних вбивств та 4 особам завдано тяжких тілесних ушкоджень.⁵

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.

У 2006 році кількість загиблих військовослужбовців на службі за різних обставин складала 26 осіб, у 2007 році цей показник зменшився до 20, а за підсумками 2008 року – до 14. З 14 загиблих під час виконання обов'язків військової служби в 2008 році військовослужбовців: 5 – покінчили життя самогубством, 3 – загинули під час виконання господарських робіт, 2 – загинули під час занять з бойової підготовки, по одному – внаслідок ДТП, утоплення, нестатутних взаємовідносин та внаслідок нещасного випадку. Серед категорій загиблих військовослужбовців – 4 офіцера, 2 військовослужбовця військової служби за контрактом та 8 військовослужбовців строкової військової служби. Також у 2008 році було зафіксовано 61 випадок загибелі військовослужбовців поза службою. Тобто під час звільнень, відпочинку та у відпустках. Для порівняння, у 2007 році випадків загибелі військовослужбовців поза службою було 69.⁶

Наведемо випадок смерті, пов'язаний з нестатутними відносинами.

Начальник Головного управління Військової служби правопорядку Збройних Сил України генерал-майор Федір Макавчук 11 лютого 2008 року повідомив пресі про загибель солдата строкової служби Андріана Поперечного, котрий 10 лютого приблизно о 16.40 годині під час шиккування підрозділу солдат втратив свідомість і впав, а пізніше за 20 хвилин помер, не приходячи у свідомість. За даними судмедекспертизи, він помер від рефлекторної зупинки серця, яка сталася в результаті удару долонею в область грудної клітини. Прокуратура гарнізону порушила кримінальну справу. Солдат, який наніс удар був узятий під варту. Командир військової частини та командир роти були відсторонені від посад на час розслідування.⁷ У жовтні 2008 року з'явилася інформація, що винний солдат був засуджений до 4 років позбавлення волі. При чому вбивство було кваліфіковано як убивство з необережності. Також на користь батьків і сестри вирішено стягнути з Центрального управління Військової служби правопорядку у Збройних силах по 80 тисяч гривень кожному, а також 42 тисячі гривень матеріальних збитків.⁸ Дивно, що керівництво не було покарано за «дідівщину».

⁵ Інформація «Про стан законності в державі за 2008 рік» (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»).

⁶ Начальник Військової служби правопорядку у Збройних Силах України генерал-майор Федір Макавчук: «Коефіцієнт втрат особового складу з розрахунку на 1.000 військовослужбовців знизився з 0,13 у 2007 році до 0,09 у 2008 році» // Новини управління прес-служби Міністерства оборони України, 10.01.2009, 15:05, <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=13908>.

⁷ «На даний час відомо, що військовослужбовець Андріан Поперечний помер від рефлекторної зупинки серця, яка сталася в результаті удару долонею в область грудної клітини. Такий діагноз встановили судмедекспертизи», – генерал-майор Федір Макавчук // Новини управління прес-служби Міністерства оборони України, 11.02.2008, 18:45, <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=11211>; <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=11209>.

⁸ «Убийца сына попросил у нас прощения, уверяя, что и с Андрианом, и с другими потерпевшими за время службы у него сложились дружеские отношения» // Газета «Факты и комментарии», 15 октября 2008 года, <http://www.facts.kiev.ua/archive/2008-10-15/90938/index.html>.

І. ПРАВО НА ЖИТТЯ

3. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ: ІНШІ АСПЕКТИ

*Смертність населення від зовнішніх причин у побуті в січні-грудні
(за причинами смерті та типами місцевості)⁹*

	Міські поселення та сільська місцевість		Міські поселення		Сільська місцевість	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
<i>Осіб</i>						
Усього померло від зовнішніх причин	59907	64989	37082	40545	22825	24444
<i>у тому числі</i>						
– пішоходи, потерпілі внаслідок транспортного нещасного випадку	3791	4677	2377	3004	1414	1673
– особи, що знаходились у легковому автомобілі, потерпілі внаслідок транспортного нещасного випадку	2992	3653	2009	2542	983	1111
– від інших транспортних нещасних випадків	2652	2967	1395	1630	1257	1337
– від падінь	3378	3378	2417	2423	961	955
– від випадкової дії неживих механічних сил	466	473	252	281	214	192
– від утоплення та занурення у воду	3506	4283	1787	2173	1719	2110
– від інших нещасних випадків із загрозою диханню	2467	2727	1417	1592	1050	1135
– від нещасних випадків, спричинених дією диму, вогню та полум'я	2569	2656	1221	1347	1348	1309
– від нещасних випадків, пов'язаних з дією природних факторів	4401	4159	2839	2717	1562	1442
– від випадкового отруєння та дії алкоголю	8119	8515	4692	4794	3427	3721
– від іншого випадкового отруєння, спричиненого отруйними речовинами	2911	3113	1849	1979	1062	1134
– від навмисного самоушкодження (включаючи самогубства)	9436	10037	5298	5638	4138	4399
– від наслідків нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження	3766	4229	2514	2885	1252	1344
– від випадків ушкодження з невизначеним наміром	8255	8842	6328	6817	1927	2025
– від інших причин	1198	1280	687	723	511	557
<i>на 100 тис. осіб</i>						
Усього померло від зовнішніх причин	129,5	139,7	117,2	127,8	156,0	165,3
<i>у тому числі</i>						
– пішоходи, потерпілі внаслідок транспортного нещасного випадку	8,2	10,0	7,5	9,5	9,7	11,3
– особи, що знаходились у легковому автомобілі, потерпілі внаслідок транспортного нещасного випадку	6,5	7,8	6,4	8,0	6,7	7,5
– від інших транспортних нещасних випадків	5,7	6,4	4,4	5,1	8,6	9,0

⁹ Данні Державного комітету статистики України, http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2009/0209/38_doc.zip

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОНАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

– від падінь	7,3	7,3	7,6	7,6	6,6	6,4
– від випадкової дії неживих механічних сил	1,0	1,0	0,8	0,9	1,5	1,3
– від утоплення та занурення у воду	7,6	9,2	5,6	6,9	11,7	14,3
– від інших нещасних випадків із загрозою диханню	5,3	5,9	4,5	5,0	7,2	7,7
– від нещасних випадків, спричинених дією диму, вогню та полум'я	5,6	5,7	3,9	4,2	9,2	8,8
– від нещасних випадків, пов'язаних з дією природних факторів	9,5	8,9	9,0	8,6	10,7	9,7
– від випадкового отруєння та дії алкоголю	17,6	18,3	14,8	15,1	23,4	25,2
– від іншого випадкового отруєння, спричиненого отруйними речовинами	6,3	6,7	5,8	6,2	7,2	7,7
– від навмисного самоушкодження (включаючи самогубства)	20,4	21,6	16,8	17,8	28,3	29,8
– від наслідків нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження	8,1	9,1	7,9	9,1	8,5	9,1
– від випадків ушкодження з невизначеним наміром	17,8	19,0	20,0	21,5	13,2	13,7
– від інших причин	2,6	2,8	2,2	2,3	3,5	3,8

Як видно з цих даних, найбільше людей вмирає від ДТП, алкогольного чи іншого отруєння та самогубств.

Запровадження в листопаді 2008 року значно більших покарань за порушення Правил дорожнього руху істотно зменшило кількість осіб, що загинули в наслідок ДТП. Цим можна пояснити зменшення смертності від цієї причини в порівнянні з 2007 роком.

У державі практично відсутня ефективні державні програми щодо протидії алкоголізму та самогубствам.

Розподіл померлих за окремими медичними причинами смерті

	2008		2007	
	осіб	на 100000 жителів	осіб	на 100000 жителів
Усього померлих	754462	1631,0	762877	1640,3
<i>у тому числі від</i>				
Деяких інфекційних та паразитарних хвороб	16999	36,7	16802	36,1
<i>з них туберкульозу</i>	10301	22,3	10506	22,6
<i>хвороби, зумовленої вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ)</i>	4997	10,8	4541	9,8
Новоутворень	89042	192,5	90030	193,6
Хвороб крові й кровотворних органів та окремих порушень із залученням імунного механізму	315	0,7	351	0,8
Ендокринних хвороб, розладів харчування та порушень обміну речовин	2827	6,1	3087	6,6
Розладів психіки та поведінки	2849	6,2	3014	6,5
<i>з них розладів психіки та поведінки внаслідок уживання алкоголю</i>	2079	4,5	2266	4,9
Хвороб нервової системи	7342	15,9	7047	15,2
Хвороб ока та його придаткового апарату	1	0,0	2	0,0
Хвороб вуха та соскоподібного відростка	44	0,1	55	0,1

І. ПРАВО НА ЖИТТЯ

Хвороб системи кровообігу	480260	1038,2	480624	1033,4
<i>з них алкогольної кардіоміопатії</i>	9030	19,5	8985	19,3
Хвороб органів дихання	23322	50,4	25075	53,9
Хвороб органів травлення	35231	76,2	33595	72,2
<i>з них алкогольної хвороби печінки</i>	5109	11,0	4813	10,3
Хвороб шкіри та підшкірної клітковини	546	1,2	559	1,2
Хвороб кістково-м'язової системи та сполучної тканини	722	1,6	721	1,5
Хвороб сечостатевої системи	3160	6,8	3295	7,1
Вагітності, пологів та післяпологового періоду	80	0,2	94	0,2
Окремих станів, що виникають у перинатальному періоді	2620	5,7	2507	5,4
Природжених вад розвитку, деформацій та хромосомних аномалій	2088	4,5	2212	4,8
Неуточнених та невідомих причин смерті	26254	56,7	27829	59,8
Зовнішніх причин смерті	60760	131,3	65978	141,9
<i>з них транспортних нещасних випадків</i>	9605	20,8	11463	24,6
<i>випадкових утоплень та занурень у воду</i>	3514	7,6	4296	9,2
<i>нещасних випадків, спричинених дією диму, вогню та полум'я</i>	2601	5,6	2698	5,8
<i>випадкових отруєнь та дії алкоголю</i>	8119	17,6	8515	18,3
<i>випадкових отруєнь, спричинених іншими отруйними речовинами</i>	2944	6,4	3188	6,9
<i>навмисних самоушкоджень</i>	9436	20,4	10037	21,6
<i>наслідків нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження</i>	3766	8,1	4229	9,1

Окремо слід звернути увагу на незначне зменшення малюкової смертності. Попередні роки цей показник невпинно зростав. Проте незначно зросла кількість невідомих або невизначених випадків смерті, що загалом сягає аж 4,5%. Видається, що цей показник є занадто високим і може говорити про приховування справжніх причин смерті.

Понад 75% дітей умирають через перинатальні патології й уроджені вади розвитку. Багато осіб вважають, що це відбувається через *обмежені можливості вітчизняної медицини якісно діагностувати і надавати кваліфіковану допомогу через відсутність сучасного устаткування, а також через недбалість лікарів.*

Розподіл померлих дітей віком до 1 року за окремими причинами смерті¹¹

	2008		2007	
	осіб	у % до підсумку	осіб	у % до підсумку
Усього померлих	5049	100,0	5188	100,0
<i>у тому числі від</i>				
Деяких інфекційних та паразитарних хвороб	161	3,2	192	3,7

¹⁰ Див. наприклад: Життя дітей за півмільйона // Тетяна Катриченко, «Главред», 21.03.08 // 16:55, <http://ua glavred.info/print/articles/12889.prn>.

¹¹ Демографічна ситуація в Україні у 2008 році. Експрес-бюлетень. Державний комітет статистики України. Відповідальна за випуск Стельмах Л.М., http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2009/0209/25_doc.zip.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

<i>з них туберкульозу</i>	2	0,0	3	0,1
<i>хвороби, зумовленої вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ)</i>	10	0,2	19	0,4
Новоутворень	53	1,0	53	1,0
Хвороб крові й кровотворних органів та окремих порушень із залученням імунного механізму	26	0,5	52	1,0
Ендокринних хвороб, розладів харчування та порушення обміну речовин	42	0,8	46	0,9
Хвороб нервової системи	140	2,8	168	3,2
Хвороб системи кровообігу	66	1,3	60	1,2
Хвороб органів дихання	136	2,7	183	3,5
<i>з них грипу і пневмонії</i>	78	1,5	123	2,4
Хвороб органів травлення	33	0,7	32	0,6
Окремих станів, що виникають у перинатальному періоді	2620	51,9	2507	48,3
<i>з них розладів дихальної та серцево-судинної системи, що виникають у перинатальному періоді</i>	1251	24,8	1214	23,4
<i>інфекцій, специфічних для перинатального періоду</i>	493	9,8	445	8,6
<i>геморагічних та гематологічних порушень у плода та новонародженого</i>	553	11,0	496	9,6
Природжених вад розвитку, деформацій та хромосомних аномалій	1240	24,6	1331	25,7
<i>з них природжених вад розвитку нервової системи</i>	110	2,2	127	2,4
<i>природжених вад розвитку системи кровообігу</i>	449	8,9	523	10,1
<i>природжених вад розвитку органів травлення</i>	100	2,0	103	2,0
Інших хвороб	3	0,1	9	0,2
Неуточнених та невідомих причин смерті	229	4,5	224	4,3
Зовнішніх причин смерті	300	5,9	331	6,4
<i>з них наслідків нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження</i>	14	0,3	20	0,4

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

СПРАВА ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ

Мешканка м. Первомайськ Харківської області перебувала на обліку та проходила обстеження з приводу другої вагітності в жіночій консультації за місцем проживання. Вона втретє проходила обстеження, в тому числі й ультразвукове. У період 36–38 тижнів вагітності їй не було проведено УЗД у зв'язку з відсутністю апарату в ЦРЛ, у якій знаходиться пологове відділення.

За чотири дні до пологів вона була госпіталізована у пологове відділення зі скаргами на болі в ділянці живота. Але ніяке додаткове обстеження та лікування їй не було призначено, її відпустили додому. Також, у зв'язку з діагнозом фетоплацентарна недостатність, на порушення наказу МОЗ № 503, вона не була направлена на більш високий рівень надання акушерської допомоги – в клінічний пологовий будинок (третій рівень).

У день пологів вона знову звернулася зі скаргами на болі в ділянці живота у пологове відділення, де вона вже 4 дні перебувала на стаціонарному лікуванні. Їй було викликано штучний початок пологів – розтин плодового міхура. Однак перший період пологів проходив не відповідно до нормативів пологової діяльності – темп розкриття шийки матки був сповільнений. Це свідчило про вторинну слабкість пологової діяльності та вимагало негайного проведення операції кесаревого розтину згідно клінічних протоколів. Але лікар-акушер, який при-

I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

ймав пологи, втратив контроль над проведенням пологів. Він порушив протокол контролю ведення пологів, серцебиття плоду не визначалося та не фіксувалося, не велась партограма, за свідченнями вчасно не було проведено оперативне втручання у зв'язку з акушерською ситуацією. Плід із обвиттям пуповини навколо шиї, що не було вчасно діагностовано через відсутність апарату УЗД, та у зв'язку з розвитком вторинної слабкості пологової діяльності, загинув внутрішньоутробно у невстановлений час. Лікар втратив контроль за веденням пологів, що є його функціональним обов'язком – в цьому полягає його вина в заподіянні шкоди здоров'ю породіллі. Була проведена внутрішньоутробна плодоруйнівна операція. Існує низка документів, в тому числі експертний висновок, щодо вини лікаря.

Особа звернулася до суду за захистом своїх прав.

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. Адже не може обвинувачений чи підозрюваний сам себе перевіряти. Варто додати до цього кола поруку, і можна зробити висновок про судові перспективи такої справи.

4. ОBOB'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЕФЕКТИВНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ

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

Достатньо часто розслідування відбувається з порушенням указаних принципів.

Доцільно також проаналізувати ситуацію щодо захисту людей від незаконного позбавлення життя, що також показує й ефективність проведеного розслідування.

Злочини, що спричинили смерть потерпілого¹²

	Зареєстровано злочинів			Відсоток розкриття, %		Розслідувано злочинів (розкрито) ¹³		Не розкритих злочинів на 1.01.2008
	2007	2008	динаміка, %	2007	2008	2007	2008	
Умисне вбивство (та замах)	2906	2707	-6,8	93,7	93,1	2990	2802	7103 (209 у 2008 році)
Умисне тяжке тілесне ушкодження	5486	5055	-7,9	88,8	91,4	5189	4972	17939 (465)

¹² За офіційною статистикою МВС України за 2008 рік. Доступно на сайті МВС: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/control/main/uk/publish/article/170319;jsessionid=3114654682FFD6EE8BE566DE33BF2FCD>.

¹³ 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.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Окремі види злочинів	у т. ч.	що спричинило смерть потерпілого	1850	1633	-11,7	92,8	94,2	1802	1687	–
	Порушення правил безпеки дорожнього руху		13526	11294	-16,5	65,8	76,4	10193	10369	–
	у т. ч.	що спричинило смерть потерпілого	3569	2852	-20,1	64,8	77,6	2581	2629	9472

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.

Більшість заяв про вчинення злочину повертається без порушення кримінальної справи (за даними МВС – близько 75%). Без порушення кримінальної справи провести належно розслідування практично не можливо, зокрема, не можна проводити судово-медичні експертизи чи застосовувати інші слідчі дії (наприклад, обшук). У багатьох справах, навіть не допитуються свідки подій, не кажучи вже про вжиття всіх заходів для розслідування злочину. Свідок також не несе кримінальної відповідальності за дачу неправдивих свідчень, коли кримінальна справа ще не порушена. Пізніше відмови в порушенні кримінальної справи можуть скасовуватися судами, проте частіше це не впливає на ефективність розслідування. Жертвам злочинів ускладнений, а у випадку відмови у відкритті кримінальної справи, не можливий доступ до матеріалів розслідування. Їх практично ніколи не інформують про хід розслідування. Також існує проблема з визнанням процесуального становища потерпілого у відкритих кримінальних справах, що робиться за окремою постановою слідчого.

Наприклад, у справі Кац та інші проти України (заява № 29971/04), що була згадана вище, Європейський суд з прав людини в рішенні від 18 грудня 2008 року постановив порушення, окрім іншого, статті 2 Європейської конвенції, що встановлює процесуальні обов'язки щодо охорони права на життя. Зокрема, суд установив, що в цій справі не було проведено ефективного та незалежного розслідування смерті Ольги Біляк у СІЗО. Справа розслідувалася Прокуратурою 4 роки та 9 місяців і розслідування ще триває. Упродовж цього часу суди тричі скасовували постанову про відмову в порушенні кримінальної справи. Прокуратура, у свою чергу, не виконувала дії, що були причиною цих рішень судів. Крім того, прокуратура постійно ухилялася дослідити головну, на думку потерпілих, причину смерті Ольги Біляк – якість наданої медичної допомоги. Крім того, певні слідчі дії, а саме допит однокамерників померлої здійснювався адміністрацією СІЗО, що не відповідає критерію незалежності розслідування. Прокуратура не робила спроб опитати цих 8 осіб. Також впродовж розслідування були порушені права потерпілого. Зокрема, не визнавався їхній статус, відмовлялося в доступі до результатів розслідування, не повідомлялося про хід розслідування, їх не повідомляли про не продовження розслідування тощо.

Раніше Європейський суд з прав людини визнавав неефективним розслідування в справі Гонгадзе проти України¹⁴ у контексті серйозних затримок і прогалин у слідстві, що підри-

¹⁴ Заява № 34056/02, рішення від 8 листопада 2005 року, <http://khpg.org.ua/index.php?id=1179236218>.

I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

вають здатність слідства встановити причину смерті або відповідальних осіб, чи то прямих виконавців, чи то тих, хто замовив або організував злочин.

Потім у справі *Сергій Шевченко проти України*¹⁵ Європейський суд також констатував порушення права на життя через не проведення ефективного та незалежного розслідування смерті особи під час проходження військової служби. Як стверджував суд, розслідування було не послідовним, містило значні недоліки, не всі докази були ретельно вивчені, а певні докази, зокрема, свідчення родичів померлого та його друзів про неохочість до самогубства взагалі не були взяті до уваги. Крім того, розслідування не було незалежним, оскільки здійснювалося на початковому етапі військовими, що могли би бути причетним до смерті, а пізніше – військовою прокуратурою, яка також не є незалежною, оскільки слідчі та дізнавачі мають додержуватися військової дисципліни. Також заявнику не був наданий статус потерпілого в розслідуванні.

Усі ці справи показують про комплекс істотних системних проблем у розслідуванні смертей осіб, що виникають у дуже багатьох справах.

Прокуратура також погоджується, що розслідування проводиться повільно, нерідко кримінальні справи порушуються несвоєчасно, а першочергові слідчі дії провадяться неякісно. По Поширення набули факти прийняття незаконних рішень про зупинення досудового слідства і закриття справ. У наслідок цього протягом 2008 року прокуратурою було скасовано 59,1 тис. постанов про зупинення слідства, 6,5 тис. постанов про закриття кримінальних справ, надано 57,6 тис. письмових вказівок.

Прокуратура визнає, що часто огляди місця події за фактами виявлення трупів людей проводяться не слідчими, а дільничними інспекторами, дізнавачами, без залучення судово-медичних експертів. Така практика в подальшому призводить до винесення незаконних процесуальних рішень, у тому числі – про відмову в порушенні кримінальних справ за наявності ознак насильницької смерті. Торік прокурорами скасовано з одночасним порушенням за ст. 115-119 КК України 48 таких постанов.

Загалом, за даними Генеральної прокуратури, нерозкритими залишаються понад 118,8 тис. злочинів, або кожен третій із числа вчинених у 2008 році. Загальна кількість нерозкритих злочинів, з урахуванням минулих років, перевищила 2 мільйони, з яких понад 1 мільйон – тяжкі та особливо тяжкі, більше 7 тисяч умисних вбивств та понад 9 тисяч дорожньо-транспортних пригод із смертельними наслідками.¹⁶

5. ЗНИКНЕННЯ ОСІБ

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

За минулий рік не було зафіксовано випадків політично вмотивованих зникнень осіб.

6. 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. Зокрема, слід надати обов'язкову можливість потерпілому ознайомитися з усіма матеріалами розслідування після його завершення.

¹⁵ Заява № 32478/02, рішення від 4 квітня 2006 року, <http://khp.org.ua/index.php?id=1179480242>.

¹⁶ Інформація «Про стан законності в державі за 2008 рік» (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»).

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

- 3) Прийняти Закон України «Про права пацієнтів», що буде забезпечувати правові гарантії дотримання прав пацієнтів на життя.
- 4) Забезпечити можливість проведення 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 малюкової смертності.
- 7) Підписати та ратифікувати Міжнародну конвенцію щодо захисту всіх осіб від насильницького зникнення, прийняту 20 грудня 2006 року (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/61/177).

II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ¹

1. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КАТУВАНЬ

У 2008 році законодавцем було здійснено спробу привести кримінальне законодавство у відповідність до вимог статей 1 та 4 Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських та таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання (далі – «Конвенція проти катувань»). Законом від 15 квітня 2008 року було внесено зміни до статті 127 Кримінального кодексу.

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

Редакція 15 квітня 2008 року	Редакція 12 січня 2005 року
Катування, тобто умисне заподіяння сильного фізичного болю або фізичного чи морального страждання шляхом нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій з метою <i>примусити</i> потерпілого чи іншу особу вчинити дії, що суперечать їх волі, у тому числі отримати від нього або іншої особи <i>відомості чи визнання</i> , або з метою покарати його чи іншу особу за дії, скоєні ним <i>або іншою особою</i> чи у скоєнні яких він <i>або інша особа</i> підозрюється, а також з метою залякування чи <i>дискримінації</i> його або інших осіб	Катування, тобто умисне заподіяння сильного фізичного болю або фізичного чи морального страждання шляхом нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій з метою <i>спонукати</i> потерпілого або іншу особу вчинити дії, що суперечать їх волі, в тому числі отримати від нього або іншої особи <i>інформацію, свідчення або визнання</i> , покарати за його дії, які він скоїв або у скоєнні яких підозрюється, або залякування його або інших осіб

Також були видалені частини 3 та 4 попередньої редакції статті 127, які передбачали спеціального суб'єкта – працівника правоохоронного органу. Замість цього внесені зміни до частини 2 статті 127, яка тепер передбачає відповідальність більш широкого суб'єкта – службової особи, що діє з використанням свого службового становища.

Загалом, можна позитивно оцінити зміну редакції статті 127, яка тепер передбачає більш широке коло цілей, за наявності яких дії можна вважати катуванням, а також передбачила такий мотив, як дискримінація.

Хоча з першого погляду складається враження пом'якшення відповідальності за катування, але більш докладне вивчення системи кримінального законодавства доводить, що

¹ Підготовлено Аркадієм Бушенком, адвокатом, правовим експертом Харківської правозахисної групи, головою правління УГСПЛ.

діяння, які передбачалися частинами 3 та 4 статті 127 у попередній редакції, залишилися караними за іншими статтями кримінального кодексу. Наприклад, катування, вчинене працівником правоохоронного органу, що призвело до загибелі людини, може кваліфікуватися за частиною 2 статті 127 та частиною 2 статті 115 Кримінального кодексу (КК), що за сукупністю передбачає покарання до довічного позбавлення волі.

Залишається проблема з кваліфікацією дій, які не можна назвати насильницькими, але які спричиняють «сильний фізичний біль або фізичне чи моральне страждання». Такі дії можуть не охоплюватися діючою редакцією статті 127 КК у супереч зобов'язанням, передбаченими статтями 1 та 4 Конвенції проти катувань.

Слід додати, що остаточно вирішити, чи відповідає чинна редакція статті 127 вимогам цих статей Конвенції проти катувань, можливо лише на основі судової практики її застосування. Наприклад, проблеми можуть виникнути з тлумаченням формулювання «з використанням службового становища».

2. ПОШИРЕНІСТЬ КАТУВАНЬ

Проблема застосування катувань у міліції та у закритих установах залишається актуальною. Причини, які викликають катування, залишаються тими ж, що були зазначені у річних Доповідях 2004-2007 років².

Європейська комісія у своїй доповіді щодо виконання у 2008 році політики сусідства зазначала численні повідомлення про катування та погане поводження у міліції, хоча у трохи меншому масштабі порівняно з минулим періодом. Також зазначається безкарність правоохоронців, недостатність правових гарантій від поганого поводження у міліції та не-ефективність розслідування катувань.³

Робоча група ООН з довільних затримань, яка була в Україні з візитом з 22 жовтня до 5 листопада 2008 року, підкреслила наявність повторюваних та часто переконливих звітів про катування та інші форми поганого поводження з боку міліції по всій країні з метою отримання зізнання. Робоча група отримала численні скарги на таку практику від потерпілих, з якими вона зустрічалась у місцях позбавлення волі і які іноді показували сліди поганого поводження.⁴

У 2008 році було винесено кілька рішень щодо порушення Україною різних аспектів заборони поганого поводження, передбаченої у статті 3 Конвенції про захист прав людини та основних свобод:

Яременко проти України (но. 32092/02, 12 червня 2008 року),

Кобец проти України (но. 16437/04, 14 лютого 2008 року),

Ухан проти України (но. 30628/02, 18 грудня 2008 року),

Соловійов та Зозуля проти України (но. 40774/02, 4048/03, 27 листопада 2008 року),

Спинов проти України (но. 34331/03, 27 листопада 2008 року),

Ісмаїлов проти України (но. 17323/04, 27 листопада 2008 року),

Миханів проти України (но. 75522/01, 6 листопада 2008 року),

Солдатенко проти України (но. 2440/07, 23 жовтня 2008 року).

Україна черговий раз була визнана відповідальною за погане поводження із затриманим під час перебування у міліції. У справі *Ісмаїлов проти України* Європейський суд зазначив, що було достатньо доказів для висновку, що пан Алім Ісмаїлов отримав тілесні ушкодження, коли перебував у квітні 2004 року у райвідділі міліції міста Сімферополя. Винні у

² Доступно в Інтернеті за адресами: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?r=alb7> та <http://www.khpg.org/index.php?r=albbcl4>.

³ Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, Progress Report Ukraine, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 515/2

⁴ Human Rights Council, Tenth session, A/HRC/10/21/Add.4, 9 February 2009.

II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

застосуванні до нього поганого поводження до цього часу не встановлені через недбале розслідування органами прокуратури.

Повідомлення про погане поводження з боку міліції продовжують надходити до громадських організацій. Мережею громадських приймалень УГСПЛ за 2008 рік зареєстровано 234 скарги на різні форми поганого поводження. Наведемо кілька прикладів.

Світлану Помеляйку та іншу потерпілу в Орджонікідзевському райвідділі міліції м. Харкова намагалися примусити зізнатися у крадіжці. Світлану били ногами, надыгали на голову пакет, перекриваючи доступ повітря. Іншу потерпілу катували, стискаючи плоскогубцями соски грудей. Після звільнення з районного відділу лікарі зафіксували у жінок тілесні ушкодження. Проти оперативних працівників порушена кримінальна справа і вони звільнені з міліції.

Увечері 27 червня 2008 року **Сергія Ушакова** разом із дружиною затримали за підозрою у вчиненні вбивства і доставили до Фрунзенського районного відділу міліції м. Харкова. Протягом доби їх тримали у райвідділі без будь-якої реєстрації, і змусили Ушакова до зізнання у злочині. Лише 28 червня 2008 року, після залучення адвоката, затримання було зареєстроване. Під час допиту у якості обвинуваченого Ушаков відмовився від зізнання і заявив, що зробив його через застосування до нього тортур та погрози застосування тортур до дружини. Увечері 1 липня 2008 року прокурор Фрунзенського району м. Харкова, оглянувши верхню частину тіла затриманого і побачивши синці та подряпини, розпочав перевірку законності дій працівників міліції. Пізно ввечері, коли пан Ушаков та його дружина знаходилися в службовому кабінеті заступника прокурора Фрунзенського району м. Харкова, до кабінету увірвалися керівні особи Фрунзенського райвідділу, силоміць викрали пана Ушакова та його дружину й зникли. Тієї ж ночі працівники прокуратури в одному з кабінетів Фрунзенського райвідділу знайшли дружину пана Ушакова. Самого Ушакова було знайдено лише 2 липня 2008 року завдяки діям Управління внутрішньої безпеки ГУМВС України в Харківській області та працівників СБУ. До цього часу жодних результатів розслідування катувань та інших протиправних дій працівників міліції не отримано.

У ніч з 20 на 21 березня 2008 року в м. Житомирі працівники ДАІ жорстоко побили **Валентина Колійчука**, офіцера прикордонних військ, унаслідок чого він отримав тілесні ушкодження середньої тяжкості й майже 3 місяці провів на стаціонарному лікуванні. Після побиття, аби надати своїм діям законного вигляду, працівники міліції склали протокол про нібито вчинену Колійчуком злісну непокору працівникам міліції. Згодом Колійчук був засуджений заочно за це правопорушення Корольовським районним судом. До цього часу розслідування за скаргою потерпілого про жорстоке побиття належним чином не проводиться.

Сергія Кунцевського затримали вдень 2 жовтня 2008 року. Того ж вечора він помер у міліції від черепно-мозкової травми. Брат Кунцевського та ще одна особа, яких затримали та допитували у міліції у той же день, чули, як Сергія били у сусідньому кабінеті та бачили його ще живим, але сильно побитим. За повідомленнями, проти кількох працівників міліції порушена кримінальна справа.

Поширення катувань підтверджується і практикою діяльності Управління моніторингу прав людини в діяльності МВС (УПДМЛ)⁵.

Останні роки зменшується кількість повідомлень про нестатутні відносини в армії. За даними Мініборони кількість злочинів, пов'язаних з нестатутними взаємовідносинами у військах зменшилася з 133 до 103 у 2008 році й складають 12,6% від усіх злочинів. Кількість злочинів, пов'язаних з застосуванням насильства до підлеглих зменшилась з 64 до 53. Наприклад, у Сухопутних військах у 2008 році кількість злочинів на ґрунті порушень статутних правил взаємовідносин складає 22 випадки, проти 33-х у 2007 році. У Повітряних Силах та Військово-Морських Силах кількість таких злочинів також відчутно зменшилася, відповідно, з 31 у 2007-му до 23 у минулому році та з 43 у 2007 році до 38 у 2008 році. За порушення статутних правил взаємовідносин та перевищення влади із застосуванням на-

⁵ Права людини в діяльності української міліції. – Харків: Права людини, 2009. – С. 53-75.

сильства у 2008 році було засуджено 94 особи проти 161 у 2007 році. У 2008 році передано до суду кримінальні справи на 15 офіцерів та 34 осіб сержантського складу, які застосували рукоприкладство.⁶

3. РОЗСЛІДУВАННЯ СКАРГ НА КАТУВАННЯ ТА ПОГАНЕ ПОВОДЖЕННЯ

Розслідування випадків катувань та поганого поводження з боку міліції залишається загалом неефективним.

Кілька рішень Європейського суду з прав людини встановили порушення статті 3 Конвенції саме через нездатність органів прокуратури провести своєчасне, ретельне та неупереджене розслідування заяв про катування.

У рішенні *Спинов проти України* постанови про відмову у порушенні кримінальної справи приймалися 7 разів, але скасовувалися вищими прокурорами або судом. Лише через чотири роки та сім місяців розслідування нарешті розпочалося, але сподіватися на будь-який успіх такого спізнілого розслідування було б марно.

У справі *Ісмаїлов проти України* розслідування скарги на катування розпочалося лише через два роки та два місяці після неодноразового скасування постанов про відмову у порушенні кримінальної справи. Суди зазначали, що версія походження тілесних ушкоджень, що висувається органами прокуратури, вочевидь суперечить медичним доказам. Тому в одній з чергових постанов органи прокуратури взагалі вирішили не згадувати причини утворення ушкоджень.

У справі *Кобец проти України* відповідні органи влади дізнались про скарги заявника на катування від лікаря швидкої допомоги наступного після подій дня. Але жодного рішення не було прийнято протягом семи місяців, а лише через рік була порушена кримінальна справа. Розслідування тривало чотири роки, кілька разів припинялося, але поновлювалось за рішенням суду або прокурора вищого рівня.

26 червня 2008 року Українська Гельсінська спілка з прав людини передала до Генеральної прокуратури список із приблизно 90 справ про катування та жорстоке поводження в Україні, які до цього часу не розслідувані органами прокуратури. Серед не розслідуваних заяв є такі, що стосуються подій ще 2001 року, але до цих пір не стали предметом ретельного розслідування.⁷

Деякі з осіб, які, за словами потерпілих, були причетні до катувань, до цього часу працюють у правоохоронних органах й успішно просуваються службовими сходами. Наприклад, один із колишніх працівників міліції, що був причетним до нелюдського поводження із паном Афанас'євим (див. рішення Європейського суду з прав людини від 5 квітня 2005 року), а згодом був названий у аналогічній скарзі паном Бочаровим, на цей час займає керівну посаду у податковій міліції Московського району м. Харкова. Дві інші особи, які, за словами пана Бочарова, піддали його катуванням, до цього часу працюють у різних підрозділах міліції.

Це є лише одним із прикладів, коли особи, можливо, причетні до катувань та нелюдського поводження із затриманими, через неефективне розслідування продовжують працювати у правоохоронних органах, відчувачи безкарність та створюючи таке відчуття у інших.

За даними МВС у 2008 році було порушено лише 4 кримінальні справи за катування та побої з боку працівників ОВС й лише одна особа була засуджена. Лише 3 працівника ОВС

⁶ «Начальник Військової служби правопорядку у Збройних Силах України генерал-майор Федір Макавчук: «Більше 80% з'єднань і військових частин Збройних Сил України живуть без правопорушень», Управління Прес-служби Міністерства оборони України, 10.01.2009 року, 13:45, http://www.mil.gov.ua/news/print_news.php?lang=ua&id=13909.

⁷ Див. докладніше на сайті УГСПЛ: Інформація про надісланий список жертв катувань: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1214559229>, а також подальша реакція Генеральної та обласних прокуратур: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1214554339>, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1217928232>, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1222089127>, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1220867555>,

II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

протягом 2008 року було звільнено за катування та побої у порядку дисциплінарного покарання. При чому це були працівники, що працювали в ОВС понад 6-20 років.

4. ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕПОВЕРНЕННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ЗАГРОЗОЮ КАТУВАНЬ

4 та 5 березня 2008 року 11 шукачів притулку тамільського походження зі Шрі-Ланки були примусово повернуті до країни походження. Всі 11 шукачів притулку зареєструвались та мали документи від київського офісу УВКБ ООН про те, що вони є шукачами притулку в Україні. Шестеро з них подали заяви до української влади про надання їм статусу біженців.⁸

Як і раніше, при видачі громадян Узбекистану у 2006 році, були порушені фундаментальні процесуальні права шукачів притулку. Відповідно до Конвенції ООН про статус біженців 1951 року шукачам притулку мають бути забезпечені доступ до перекладача та правової допомоги, право на подання апеляції у випадку прийняття рішення про депортацію, так само як і доступ до процедури набуття статусу біженця. Цього разу шукачі притулку не змогли отримати доступ до правової допомоги. Представники УВКБ ООН також не змогли отримати доступ до шукачів притулку. Звернення цієї організації до українських органів влади з вимогою забезпечити справедливий розгляд звернень цих осіб були залишені без уваги.

Крім того, як і у попередніх випадках масового повернення шукачів притулку до країни походження, жодним чином не були прийняті до уваги норми міжнародного права, які забороняють повертати особу до країни, де їй загрожує застосування катувань та жорстокого поводження.

5. ВІДСУТНІСТЬ АДЕКВАТНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ПРО ЕКСТРАДИЦІЮ

Слід відзначити, що на цей час невідомо про жоден з випадків, коли держава Україна порушила тимчасові заходи, застосовані Європейським судом з прав людини відповідно до правила 39 Регламенту Суду, які зупиняють екстрадицію або іншу форму передачі особи до країни походження. Фактично, на цей час застосування Європейським судом тимчасових заходів залишається єдиною можливістю зупинити екстрадицію. Національна правова система не надає адекватного захисту від екстрадиції або іншої форми передачі особи до іншої країни на порушення міжнародних норм з захисту прав людини.

23 жовтня 2008 року Європейський суд з прав людини прийняв перше рішення щодо екстрадиції з України. Європейський суд визнав, що у випадку екстрадиції пана Солдатенка до Туркменістану Україна порушить статтю 3 Конвенції.

Рішення втілює в собі важливі положення, які мають бути використані національними судами для розвитку національної практики.

По-перше, воно демонструє, що захист з боку статті 3 Конвенції про захист прав людини та основних свобод є ширшим за захист з боку статей 32 та 33 Конвенції про статус біженців 1951 року.

По-друге, у рішенні показано, як використовувати доповіді міжнародних органів та неурядових організації щодо ситуації у країні, а не спиратися лише на інформацію, надану урядом країни, що приймає.

По-третє, Європейський суд підтвердив свою опрацьовану у справі *Saadi проти Італії* (*Saadi v. Italy*) позицію, що коли заявник доведе належність до групи, яка систематично

⁸ Дивіться докладніше про цю справу в розділі «Права біженців та шукачів притулку»

піддається поганому поводженню, то захист статті 3 Конвенції поширюється на нього, якщо існують вагомі підстави вважати наявність такої практики.

По-четверте, Суд поширив дію цього принципу на таку групу, як підозрювані або обвинувачені у вчиненні правопорушення, тим самим створивши суцільну заборону на екстрадицію до Туркменістану.

По-п'яте, Суд не визнав дипломатичні запевнення прокуратури Туркменістану надійними гарантіями від поганого поводження, оскільки (1) не був певен, що цей орган має повноваження давати запевнення від імені країни, а також – найважливіше – (2) не був переконаний, що за відсутності ефективної системи попередження катувань та закритості Туркменістану для міжнародних органів можна перевірити виконання цих запевнень.

У цьому рішенні суд також зазначив відсутність ефективного засобу правового захисту від можливої екстрадиції на порушення статті 3 Конвенції. Суд зазначив, що положення статті 55 Конституції та статті 2 Кодексу про адміністративне судочинство «потенційно здатні утворити ефективний засіб правового захисту щодо скарг на можливе порушення статті 3 у випадку екстрадиції, якщо вони надають достатні гарантії. Такі гарантії вимагали б, наприклад, щоб суди могли розглянути відповідність видачі статті 3, а крім того, зупинити екстрадицію у відповідному випадку».

Слід відзначити, що підтвердженням потенційної здатності процедури, передбаченої Кодексом адміністративного судочинства, надати адекватний захист у випадку екстрадиції є рішення окружного адміністративного суду м. Києва від 2 липня 2008 року у справі Льоми Сусарова. Але на сьогодні ця справа залишається єдиним прикладом, коли суди прийняли до уваги аргументи, що базуються на міжнародних нормах із захисту прав людини.

6. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРОТИ КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ФОРМ ЖОРСТОКОГО, НЕЛЮДСЬКОГО ТА ТАКОГО, ЩО ПРИНИЖУЄ ГІДНІСТЬ, ПОВОДЖЕННЯ ЧИ ПОКАРАННЯ

Україна приєдналась до цього Факультативного протоколу 21 липня 2006 року. Згідно з зобов'язаннями за цим протоколом Україна протягом року мала створити національні превентивні механізми, які відповідають критеріям незалежності, зазначеним у частині IV цього протоколу.

До цього часу національні превентивні механізми не створені.

10 грудня 2008 року Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президенті України на своєму засіданні, на якому був присутній Президент України, схвалила проект Концепції державної політики запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню⁹.

Проект передбачав, зокрема, створення тимчасової Ради з координації державної політики із запобігання катуванням та іншим формам поганого поводження. Передбачалося, що Рада діятиме до прийняття законодавства щодо національних превентивних механізмів, які відповідатимуть вимогам Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань. Метою створення тимчасової Ради передбачалось опрацювання прийнятної моделі національних превентивних механізмів, підготовка законопроекту про створення постійно діючих превентивних механізмів та проектів змін до нормативно-правових актів, які створили б можливість для їх ефективної діяльності.

Однак, до цього часу, проект Концепції не підписаний Президентом. За наявною інформацією узгодження цього проекту блокується Державним департаментом з питань виконання покарань.

⁹ «Микола Оніщук: «Новий КПК — база для основних реформ у кримінальному процесі України» // Сайт Мініюсту, <http://www.minjust.gov.ua/0/18102>.

II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

За інформацією Міністерства юстиції України цим Міністерством також розробляється законопроект, спрямований на створення превентивного механізму запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведження та покарання в Україні. Законопроект передбачає створення спеціального державного органу, що здійснюватиме контроль над установами виконання покарань.

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 поведження, а також план дій, заснований на цій концепції, із чітким визначенням напрямків та етапів діяльності;

2) узгодити елементи складу злочину «катування» з визначенням у статті 1 Конвенції ООН проти катувань, зокрема, передбачити відповідальність за дії, що не є насильницькими, але які мають бути визнані катуванням за статтею 1 Конвенції проти катувань

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

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

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

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 поведження;

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 поведження, 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 проце-

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

дуру, здатну дослідити обставини, що мають суттєве значення для вирішення питання про видачу (висилку) особи до іншої держави.

17) припинити практику введення до колоній 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, Європейським судом з прав людини;

21) передбачити в законодавстві та забезпечити на практиці право на безцензурне листування засуджених з національними судами, Комітетом ООН з прав людини та іншими міжнародними органами, а також адвокатом;

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.

Крім того, необхідно:

25) прискорити створення національних превентивних механізмів;

26) притягнути до відповідальності осіб, винних у порушенні принципу неповернення біженців та шукачів притулку;

27) створити чітку та прозору процедуру оскарження рішення про депортацію або екстрадицію, що передбачає, зокрема, обов'язкове надання адвоката та перекладача, а також негайний доступ до суду;

28) припинити практику порушення принципу конфіденційності у розгляді заяв біженців, зокрема, припинити практику передання конфіденційної інформації до інших країн.

ІІІ. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ¹

Законодавство та практика щодо забезпечення права на свободу фактично не змінилися.

Кількість затриманих, яких підозрюють у вчиненні кримінального злочину, значно перевищує кількість засуджених за кримінальні злочини.

Розгляд судами справ про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту²

№ з/п	Область (регіон)	Знаходилось на розгляді справ			Розглянуто				
					усього			у тому числі задоволено	
		2007	2008	Динаміка%	2007	2008	Динаміка%	2007	2008
А	Б	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Автономна Республіка Крим	2770	2877	3,86	2700	2864	6,07	2488	2586
2	Вінницька	1780	1224	-31,24	1774	1214	-31,57	1577	1016
3	Волинська	792	787	-0,63	786	787	0,13	612	617
4	Дніпропетровська	4515	4191	-7,18	4494	4182	-6,94	4169	3848
5	Донецька	5263	5081	-3,46	5238	5057	-3,46	4753	4543
6	Житомирська	847	799	-5,67	842	793	-5,82	746	721
7	Закарпатська	552	507	-8,15	540	504	-6,67	378	339
8	Запорізька	2116	2351	11,11	2093	2337	11,66	1830	1834
9	І.-Франківська	519	601	15,80	471	583	23,78	425	504
10	Київська	1006	991	-1,49	977	989	1,23	894	847
11	Кіровоградська	1228	1301	5,94	1220	1291	5,82	1094	1130
12	Луганська	3137	3110	-0,86	3109	3106	-0,10	2799	2875
13	Львівська	1213	1116	-8,00	1212	1115	-8,00	1084	982
14	Миколаївська	1260	1244	-1,27	1218	1200	-1,48	1068	1078
15	Одеська	3174	3613	13,83	3162	3596	13,73	2608	2860
16	Полтавська	871	820	-5,86	858	806	-6,06	760	688

¹ Підготовлено Аркадієм Бушенком, адвокатом, правовим експертом Харківської правозахисної групи, головою правління УГСПЛ.

² За даними Державної судової адміністрації.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

17	Рівненська	410	450	9,76	374	436	16,58	290	335
18	Сумська	1001	1069	6,79	978	1051	7,46	867	902
19	Тернопільська	275	315	14,55	272	314	15,44	235	276
20	Харківська	2877	3075	6,88	2870	3052	6,34	2405	2627
21	Херсонська	1199	1263	5,34	1195	1248	4,44	1052	1114
22	Хмельницька	707	719	1,70	703	719	2,28	586	632
23	Черкаська	1093	932	-14,73	1089	929	-14,69	903	761
24	Чернівецька	523	675	29,06	520	675	29,81	417	581
25	Чернігівська	826	899	8,84	817	894	9,42	750	769
26	м. Київ	3751	4013	6,98	3728	3972	6,55	3277	3382
27	м. Севастополь	658	744	13,07	656	742	13,11	483	527
31	Військові суди Центрального регіону	68	70	2,94	67	70	4,48	38	45
34	Військові суди ВМС України	43	40	-6,98	42	39	-7,14	19	21
	Усього	44474	44877	0,91	44005	44565	1,27	38607	38440
у тому числі	місцеві загальні (крім військових)	44363	44767	0,91	43896	44456	1,28	38550	38374
	військові суди гар- нізонів	111	110	-0,90	109	109	0,00	57	66

Затримання без ордеру суду є правилом, а затримання за ордером суду – виключенням, хоча стаття 29 Конституції вимагає зворотного. Отже, переважна більшість усіх «кримінально-процесуальних» затримань є незаконними. Однією з цілей такого затримання є можливість отримати зізнання підозрюваного у вчиненні злочину. На отриманні таких зізнань тримається уся система дізнання і слідства. Для досягнення результату використовуються одні й ті ж самі незаконні засоби, які вже стали звичними і сприймаються працівниками міліції, прокуратури і суду як норма: незареєстроване затримання, тиск щодо відмови від захисника, використання адміністративного арешту для цілей кримінального переслідування, подовження терміну затримання до 10 діб та інші. Поширеність цієї практики підтвердила і діяльність створеного в МВС у 2008 році Управління моніторингу прав людини в діяльності МВС (УМДПЛ): помічники міністра з прав людини прийняли більше 200 заявників лише з питань незаконних затримань³. При цьому покарання за порушення строків перебування під вартою за 12 місяців 2008 року було накладено лише на 4 працівників ОВС (у 2007 році – 3).

Залишаються актуальними проблеми і рекомендації, зазначені у доповідях 2004-2007 років. Слід зауважити, що дещо покращилися умови утримання в ізоляторах тимчасового тримання, приймальниках-розподільниках та інших місцях тримання під вартою МВС. Це сталося великою мірою завдяки постійним відвідуванням спецустанов міліції мобільними групами, які здійснювали моніторинг прав людини в цих установах. У 2008 році із створенням УМДПЛ кількість відвідувань різко збільшилася і охопила всю країну. Детальніше про це розповідається в річній доповіді УПДМЛ⁴.

У 2008 році було кілька висновків міжнародних органів, які підтверджують існування проблем, зазначених у звітах минулих років.

³ Права людини в діяльності української міліції. – Харків: Права людини, 2009. – С. 48. Доступно в Інтернеті на сайті УМДПЛ <http://umdpl.info>.

⁴ Там само, С. 68-76.

III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ

1. ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ ДЛЯ МЕТИ КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

Робоча група ООН з довільних затримань, що відвідала Україну з 22 жовтня по 5 листопада 2008 року, відзначила у своїй доповіді, що правоохоронні органи схильні обходити строки доставлення до судді, застосовуючи затримання за адміністративні правопорушення. Це обмежує право на захист та контроль суду, оскільки суди базують свої рішення лише на міліцейських протоколах. Строк адміністративного арешту використовується працівниками міліції для отримання зізнання у кримінальному злочині (пункти 59-61 Доповіді).⁵

На початку 2009 року Європейський суд з прав людини прийняв рішення у справі *Доронін проти України* (16505/02, 19 лютого 2009 року), у якому встановив порушення статті 5 Конвенції, визнавши, що адміністративний арешт був використаний для мети кримінального переслідування. У цій справі 19 квітня 2000 року слідчий наказав доставити до нього заявника як підозрюваного у кримінальній справі. 20 квітня 2000 року заявник був затриманий у Харкові та доставлений до Полтави до слідчого. Того ж дня його звинуватили в опорі працівникам міліції, а 21 квітня 2000 року Жовтневий районний суд м. Полтави засудив заявника на 5 діб адміністративного арешту.

За висновком Європейського суду, навіть якщо припустити, що заявник дійсно опирався працівникам міліції, це сталося після того, як його затримали за підозрою у вчиненні злочину, тому органи влади мали забезпечити процесуальні гарантії, притаманні затриманому за підозрою у вчиненні злочину. Крім того, Суд зазначив, що під час адміністративного арешту заявника його допитували у кримінальній справі. Суд дійшов висновку, що адміністративний арешт складав частину тримання заявника під вартою у якості підозрюваного.

Практика використання адміністративного арешту та затримання залишається дуже поширеною у практиці кримінального судочинства.

2. ЗАТРИМАННЯ ЗА БРОДЯЖНИЦТВО

ПРОБЛЕМА ЗАТРИМАННЯ ЗА БРОДЯЖНИЦТВО ВІДЗНАЧАЛАСЬ У ЗВІТАХ МИНУЛИХ РОКІВ

Робоча група ООН з довільних затримань торкнулася у своєму звіті також проблеми затримання за бродяжництво, яка ставиться правозахисними організаціями вже кілька років поспіль, але все ще не вирішена у національній правовій системі.

Робоча група зазначила, що законодавство не містить визначення «бродяги», і затримання на практиці застосовується до будь-якого, хто не може надати посвідчення особи. Також зазначено, що затримання на строк до 30 діб без доставляння до судді порушує статтю 9 § 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Практика використання затримання «за бродяжництво» також дуже поширена у практиці кримінального судочинства з метою отримати додатковий строк та можливості для одержання зізнання у злочині.

За даними МВС протягом 2008 року було затримано 584 особи за бродяжництво.

3. ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

У 2008 році Європейським судом були прийняті рішення у справах проти України, які підтверджують висновки попередніх звітів щодо системних порушень права на свободу.

⁵ Human Rights Council, Tenth session, A/HRC/10/21/Add.4, 9 February 2009

3.1. НЕВИКОНАННЯ РІШЕННЯ ПРО ЗВІЛЬНЕННЯ З-ПІД ВАРТИ

У справі *Кац та інші проти України* (№ 29971/04, 18 грудня 2008 року) постановою слідчого про звільнення з-під варті Ольги Біляк, яка, як стверджувалось, була прийнята 29 січня 2004 року, не була виконана до 1 лютого 2004 року. Невиправдана затримка з виконанням постанови про звільнення стала однією з причин смерті Ольги Біляк у СІЗО № 13. Суд встановив, що протягом 3 днів Ольга Біляк трималась під вартою незаконно, всупереч постанові про звільнення.

Справа *Миханів проти України* (№ 75522/01, 6 листопада 2008 року) стосувалася ще однієї поширеної практики правоохоронних органів: маніпулювання звинуваченням з метою обійти рішення суду про звільнення обвинуваченого. У цій справі заявник був двічі звільнений з-під варті за рішенням суду. Однак одразу після рішень суду прокуратура, не звільняючи заявника, знову затримувала його за іншими звинуваченнями, які складали предмет того ж розслідування. Європейський суд зазначив, що, хоча для повторного затримання після рішення суду використовувалися звинувачення, формально відмінні від тих, яких стосувалося судові рішення, ці звинувачення складали частину того ж розслідування. Суд зазначив, що ця ситуація створює враження, що органи влади «використовували загалом схожі звинувачення як привід для того, щоб продовжити тримання під вартою та обійти рішення суду про звільнення заявника». Суд відзначив, що національне право не надає гарантій від подібного зловживання.

3.2. ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ БЕЗ СУДОВОГО РІШЕННЯ

У справі *Свершов проти України* (№ 35231/02, 27 листопада 2008 року) була відзначена системна проблема у законодавстві України, коли особи, справи яких передаються до суду, тримаються під вартою без судового рішення, а лише на підставі самого факту передання справи до суду. Така ж проблема була встановлена у справах *Соловійов та Зозуля проти України* (№№ 40774/02 та 4048/03, 27 листопада 2008 року) та *Елоєв проти України* (№ 17283/02, 6 листопада 2008 року).

3.3. НЕОБҐРУНТОВАНІСТЬ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Справи *Свершов проти України*, *Соловійов та Зозуля проти України*, *Елоєв проти України* та *Миханів проти України* відкривають низку справ щодо обґрунтованості тримання під вартою під час кримінального процесу. У всіх справах було встановлено порушення статті 5 § 3 Конвенції через необґрунтованість судових рішень щодо тримання заявників під вартою. Було зазначено, що суди виносили рішення лише на підставі того, що особу звинувачували у злочині певної тяжкості, не наводили будь-яких обставин, які б свідчили про існування ризику втечі або інших підстав, що виправдовують тримання під вартою. Крім того, судами у рішеннях не обговорювалася можливість застосування альтернативних заходів. Ці проблеми зазначалися у попередніх звітах. Ситуація з обґрунтованістю судових рішень щодо тримання під вартою не змінюється і дає підстави передбачати, що ці порушення стануть одними з тих, що найчастіше зустрічатимуться у майбутніх рішеннях Європейського суду.

3.4. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ЗАТРИМАННОГО ПІД ЧАС ВИРІШЕННЯ ПИТАННЯ ЩОДО ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

У справі *Свершов проти України* було встановлено порушення статті 5 § 4 Конвенції через те, що суд у рішенні не відповів на аргументи захисту, які свідчили на користь звільнення заявника.

У справі *Елоєв проти України* порушення статті 5 § 4 Конвенції було встановлено через те, що суд відмовився розглянути чергове клопотання заявника про звільнення, посилаючись на те, що до цього кілька разів відмовляв йому у звільненні.

III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ

3.5. ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ З МЕТОЮ ЕКСТРАДИЦІЇ

У попередніх доповідях зазначалося, 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.

Європейський суд з прав людини у справах *Солдатенко проти України* та *Світлорусов проти України* (№ 2929/05, 12 березня 2009 року) встановив порушення статті 5 § 4 Конвенції саме з підстав, викладених у попередніх доповідях.

Крім того, у згаданих справах, а також у справі *Новік проти України* (№ 48068/06, 18 грудня 2008 року) було визнане порушення статті 5 § 1 Конвенції через цілковиту відсутність чіткої та передбачуваної процедури, яка регулювала би затримання та тримання під вартою з метою екстрадиції.

4. 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 доставляння 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 доставляння 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;

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

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, 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 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 СУД¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на справедливий суд в повному обсязі не закріплено ні в Конституції, ні в ординарному законодавстві. Захищаються лише окремі елементи цього права.

У грудні 2005 року Національна комісія із 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 стандартів², 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 в такому вигляді через тиск Верховного Суду 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 комісії³. 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. Проте це не призвело до перегляду Концепції реформи, хоча такі намагання були.

Законопроекти про судову реформу були підготовлені парламентським Комітетом з питань правосуддя у вигляді об'єднаного законопроекту «Про судоустрій та статус суддів» і схвалені на засіданні Комітету 18 червня 2008 року для їх розгляду Верховною Радою в другому читанні. У загальному, за деякими винятками, цей проект відповідає раніше затвердженій Концепції та міжнародним стандартам прав людини.

Незважаючи на це, вже багато місяців парламент не приймає цей законопроект. Однією з причин є супротив з боку Верховного Суду та фракції БЮТ у парламенті. Законопроекти передбачають реформу судової системи: зменшення кількості суддів ВСУ з 95 до 20 суддів та утворення Вишого кримінального та Вишого цивільного судів. Це логічно довершило би судову систему, де було би 4 спеціалізованих ланки судів на чолі з вищим судом. На противагу цьому, ВСУ почав виступати за скасування окремих адміністративних судів з метою

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ. Оскільки суттєвих змін не відбулося, висновки, зроблені в Доповідях за 2004-2007 роки, залишаються повністю актуальними.

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

³ 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>.

подальшого скасування й Вищого адміністративного та Вищого господарського судів та утворення триланкової єдиної системи судів. Саме тому протягом останнього року з боку ВСУ лунає серйозна критика адміністративних судів.⁴ Ця критика часто є не обгрунтованою або говорить про проблеми, що насправді є ще більшими в системі загальних судів. Крім того, реформа змінює порядок утворення Ради суддів та обмежує владу голів суддів, що не може подобатися діючим суддям ВСУ, котрі на сьогодні повністю контролюють ці процеси.

Справедливе судочинство та належний захист прав людини можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Проте правове регулювання кримінального судочинства залишається неререформованим ще з радянських часів: Кримінально-процесуальний кодекс 1960 року, незважаючи на деяке оновлення, не відповідає вимогам захисту прав людини відповідно до європейських стандартів. Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права підготувала новий проект Кримінально-процесуального кодексу, затвердила його на своєму засіданні та надіслала осінню 2008 року до Президента, аби він вніс його до парламенту на розвиток Концепції реформування кримінальної юстиції, що була затверджена Указом Президента 8 квітня 2008 року.⁵ На кінець весни 2009 року цей законопроект так і не був внесений до парламенту.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення взагалі відбувається з порушенням багатьох стандартів права на справедливий суд, зокрема, через численні обмеження права на захист тощо.

Станом на січень 2009 року 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. У цих судах за штатним розписом працювало приблизно 8 829 суддів, проте, насправді, не за розписом через багато вакантних посад суддів на декілька сотень менше.

Протягом 2008 року місцевими та апеляційними судами було розглянуто приблизно 9 884 954 справ і матеріалів, що приблизно на 14,5% більше, ніж в 2007 році, та на понад 60% більше, ніж у 2005 році. Зросла кількість справ у адміністративних судах (більше ніж на 50%) та цивільних справ (приблизно 13%) і зменшилася кількість кримінальних справ.⁶

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. Окремою проблемою є існування військових судів, що не відповідають критеріям незалежного судочинства.

Під час ІХ чергового з'їзду суддів України, що відбувся 13 листопада 2008 р., Голова Ради суддів України Петро Пилипчук у своєму виступі зазначив:

«Події останніх років і місяців свідчать про несприйняття багатьма носіями політичної влади в Україні того, що незалежність та недоторканність суддів при здійсненні судочинства є фундаментальним принципом функціонування судової влади у демократичних державах. <...> Це несприйняття виявляється в ігноруванні правових засад діяльності судів, прийнятті рішень

⁴ Див., наприклад: «В організації та здійсненні судочинства адміністративними судами є істотні системні недоліки, що потребують негайного усунення» // Портал ВСУ, 6 квітня 2009 року, <http://www.scourt.gov.ua>; «Адміністративні суди України. Підсумки і наслідки роботи» // «Дзеркало тижня», № 13 (741) 13 – 20 квітня 2009, <http://www.dt.ua/1000/1050/65884>; «Чи може українець захиститися від незаконних дій влади у адмінсудах» // Інформагентство «УНІАН», 15.04.2009р., <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/190450>;

⁵ Доступна тут: <http://www.president.gov.ua/documents/7703.html>.

⁶ За офіційними даними Державної судової адміністрації України, розміщеними на її сайті: <http://www.court.gov.ua>.

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

та вчиненні дій, які призводять до порушення основоположних засад функціонування судової влади, ставлять під загрозу права і свободи громадян. <...> У загальних рисах я зобов'язаний назвати ті методи, ті засоби й інструменти, які використовують владні та політичні інституції при втручанні в судову діяльність, це:

– цілеспрямоване приниження авторитету судової влади; систематичні заяви з боку високопосадовців про непрофесіоналізм суддів, їх низькі моральні якості, суцільну корупцію в судах, безвідповідальність, безконтрольність, кланову корпоративність; публічне висміювання суддів, образливі висловлювання на їхню адресу як засіб шантажу суддів судів вищої ланки, які мають розглядати ту чи іншу судову справу;

– намагання прийняти закони, що «ревізують» статус суддів, установлюють жорсткий контроль за їх діяльністю; скасування безстроковості їх обрання, обмеження фінансового забезпечення суддів при виході у відставку; обмеження повноважень органів суддівського самоврядування, постійне намагання обмежити або ліквідувати ті невеликі матеріальні й соціальні гарантії, які передбачені Конституцією України та Законом «Про статус суддів»;

– неправомірне втручання в здійснення правосуддя;
– блокування судів, суддівських кабінетів, зокрема, із залученням силових структур;
– недофінансування судової діяльності, фінансування судової влади в ручному режимі;
– втягування судів у політичну боротьбу;
– маніпуляції з реорганізацією судів і звільненням з посад суддів, рішення яких не задовольняють чийсь інтереси, порушення проти таких суддів кримінальних справ.

Винесення деякими суддями сумнівних чи «замовних» рішень, відверте порушення ними в деяких випадках правил підсудності й підвідомчості, причетність їх до так званого рейдерства, вчинення корупційних діянь, зокрема, злочинів, затягування розгляду судових справ, участь у так званих схемах, бездушне ставлення до людей, неетична поведінка деяких суддів і працівників апаратів судів, — усе це, звісно, не підвищує авторитет судової влади».

Судді нерідко стають об'єктами впливу і втручання з боку різних суб'єктів. Це засвідчують дані опитувань суддів. Щоправда, результати опитування, проведені різними організаціями суттєво відрізняються, але усі підтверджують наявність такого впливу.

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

Повноваження щодо вирішення кадрових питань у судовій системі дають можливість впливати на суддів Верховній Раді та народним депутатам, Президенту та представникам його секретаріату. Не виключається такий вплив і з боку Кабінету Міністрів, зважаючи на те, що нинішній Голова Верховного Суду раніше був одним із лідерів політичної сили, яку очолює Прем'єр-міністр, але прямих підтверджень такого впливу немає. Щоправда, після втрати повноваження призначати голів судів, у Президента і його Секретаріату зменшились можливості впливати на суди.

Типовим прикладом, що показує слабкість незалежності судової системи, стала ситуація щодо оскарження Указу Президента про призначення дострокових парламентських виборів у жовтні 2008 року. Під час цих подій, Президент своїм указом просто ліквідував суд, в якому мала розглядатися справа, скасував указ про призначення судді, котрий мав розглядати цю справу⁷, а також дозволив залучення внутрішніх військ для охорони судів, а народні депутати фракції БЮТ, у свою чергу, фізичним способом блокували роботу Окружного та Вищого адміністративних судів, постійно знаходячись у приміщенні цих судів і не даючи здійснювати судочинство.⁸ Міжнародна правозахисна організація Human Rights

⁷ Узагалі, практика Президента скасовувати указ про призначення судді набула поширеності. У Президента немає підстав для звільнення судді, тому скасовується указ про його призначення. При цьому виникає багато непорозумінь: що робити з рішеннями, котрі виніс цей суддя за всі роки свого перебування на посаді? Що робити з його зарплатнею? Правовий абсурд видання таких указів є очевидним.

⁸ Див. більше про цей конфлікт: «ВАСУ обурений грубим втручанням влади в роботу судів» // сайт УГСПЛ, 13 жовтня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1223887329>; «Президент ліквідував окруж-

Watch оприлюднила спеціальну заяву до вищих посадових осіб з вимогою припинити втручання у судочинство⁹. Саме за ці дії Українська Гельсінська спілка з прав людини вручила Президенту та фракції БЮТ у парламенті антипремію «Будяк року» за найбільш грубе політичне втручання у здійснення судочинства.¹⁰

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 декілька років.

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.

Судді, які перебувають на адміністративних посадах, здійснюють не властиві для посади судді адміністративно-господарські функції. Голови судів розподіляють справи між суддями у приблизно 50% судових процесів, 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 з-за високої ролі голів суддів продовжувалася боротьба у минулому році за повноваження їх призначати. Порядок призначення на адміністративну посаду в суді сьогодні є предметом багатьох дискусій. У судах загальної юрисдикції голів і заступників голів до недавня призначав і звільняв Президент за поданням Голови Верховного Суду на підставі рекомендації Ради суддів, у спеціалізованих судах – за поданням голови вищого спеціалізованого суду на підставі рекомендації Ради суддів відповідних спеціалізованих судів. Однак, 16 травня 2007 р. Конституційний Суд визнав таке повноваження Президента неконституційним. Наразі, питання щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах залишається не врегульоване законом, хоча цього вимагає Конституція.

30 травня 2007 р. Верховна Рада прийняла постанову «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад», якою повноваження щодо призначення голів судів та їхніх заступників було покладено на Вищу раду юстиції. Вища рада юстиції не скористалася цим повноваженням, оскільки за Конституцією, яка вичерпно визначає компетенцію цього органу, у Вищій раді юстиції такого повноваження немає, а постановою Верховної Ради питання судоустрою регулюватися не можуть.

Наступного дня, тобто 31 травня, Рада суддів ухвалила Рішення «Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад», за яким взяла на себе зазначене повноваження шляхом тлумачення чинних норм Закону «Про судоустрій України». Згодом VIII (позачерговий) з'їзд суддів підтвердив це рішення. Таким

ний адміністративний суд Києва» // Сайт УГСПЛ, 14 жовтня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1223980103>; «Депутатам до вподоби нова робота – захоплення судів?» // Сайт УГСПЛ, 15 жовтня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1224063981>; «Рада суддів проситиме Президента скасувати указ про ліквідацію Окружного адмінсуду» // Сайт УГСПЛ, 21 жовтня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1224619209>.

⁹ «Необходимо прекратить использование судов в качестве инструмента политической борьбы», заява Human Rights Watch від 21 жовтня 2008 року, <http://www.hrw.org/ru/news/2008/10/28> (текст російською мовою), <http://www.hrw.org/en/news/2008/10/28/ukraine-respect-independent-judiciary> (текст англійською); «Політики України мають припинити втручатися в суди – міжнародні правозахисники» // Сайт УГСПЛ, 21 жовтня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1224619675>.

¹⁰ Див. більше на сайті УГСПЛ: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1228992824>.

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

чином, сьогодні на практиці призначення на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім Верховного Суду) здійснює Рада суддів.

Заступник Генерального прокурора України Рінат Кузьмін заявляв, що збирається вимагати звільнення 350 суддів. Це судді, що були призначені Радою суддів на адміністративні посади, на його думку, не законно, оскільки таких повноважень Ради суддів не передбачено жодним нормативним актом. Він звернувся до Вищої Ради юстиції про їхнє звільнення за порушення присяги.¹¹

Численні спроби вплинути на судді при розгляді конкретних справ виходять від народних депутатів. Вони можуть полягати в направленні депутатських звернень, телефонних дзвінках, зустрічах із суддями чи головами судів тощо.

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.

Результати опитування суддів, прокурорів та адвокатів свідчать про збереження високого рівня намагань вплинути на позицію суду під час розгляду судових справ. 71% (2007 р. – 77%) опитаних суддів, 54% (2007 р. – 67%) прокурорів, 81% (2007 р. – 89%) адвокатів підтвердили, що їм відомі факти намагання вплинути на позицію суду. Деяке зменшення рівня впливу можна пояснити позитивними внутрішніми змінами в самій судовій системі, оскільки за останній рік зменшився вплив на суддів з боку керівництва судів. Найбільше намагаються неправомірно вплинути на позицію суду, згідно з відповідями суддів, сторони по справам та їх представники – 55% (2007 р. – 48%), представники засобів масової інформації – 41% (2007 р. – 28%), учасники мітингів і пікетувань – 41% (2007 р. – 35%), народні депутати України – 40% (2007 р. – 39%) та представники політичних партій – 34% (2007 р. – 29%). Отримані відповіді респондентів (судді, прокурори та адвокати) свідчать про існування значного тиску на суддів та керівників судів з боку великої кількості осіб під час розгляду судових справ. Як форми впливу на суддів, найбільш застосовуються: погрози ускладнити професійну кар'єру та погрози ініціювання звільнення чи притягнення до дисциплінарної відповідальності, підкуп, дружні поради.¹²

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.

Наприклад, за повідомленнями засобів масової інформації, на початку 2008 р. прокуратура порушила кримінальну справу проти судді Бориспільського міськрайонного суду за службову недбалість. Цей суддя в одній із кримінальних справ за клопотанням адвоката змінив підсудному запобіжний захід із тримання під вартою на підписку про невиїзд, унаслідок чого підсудний зміг сховатися від правосуддя¹³. Водночас, нам невідомі подробиці цієї справи, а тому не можна однозначно стверджувати, що порушення кримінальної справи використано прокуратурою з метою впливу (помсти). Хоча для будь-якої демократичної

¹¹ *Заместитель генпрокурора инициирует увольнение 350 судей // Интернет-издание «Корреспондент», 2 февраля 2009, <http://korrespondent.net>.*

¹² «Моніторинг незалежності суддів в Україні. 2008 рік.» // Сайт УГСПЛ, 2 грудня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1228235313>; Дослідження «Моніторинг стану незалежності суддів в Україні. 2008 рік» було проведене Центром суддівських студій за підтримки Ради суддів України, Всеукраїнської незалежної суддівської асоціації, Спілки адвокатів України, Української асоціації прокурорів у серпні-вересні 2008 року у 8 областях України. Всього було опитано 1072 судді апеляційних та місцевих судів, 630 прокурорів обласного та районного рівня, 590 адвокатів. Повний текст моніторингового звіту: <http://www.judges.org.ua/article/Mon2008.pdf>.

¹³ «Проти судді порушено справу «за недбалість» // NEWSru.ua // Кримінал // Середа, 16 січня 2008 р., <http://newsru.ua/crime/16jan2008/suddia.html>.

країни виглядало б дивно, що прокуратура – учасник провадження – порушує кримінальну справу проти судді у зв'язку із задоволенням клопотання захисту.

Про вплив прокуратури під час судового розгляду справ свідчать дані моніторингу, проведеного Центром суддівських студій спільно з Української незалежною суддівською асоціацією в 2008 р. За результатами опитування 31% респондентів підтвердили намагання прокурорів неправомірно впливати на позицію суду під час розгляду судових справ.

За даними Генеральної прокуратури в 2008 році в зв'язку з порушеннями, на їхню думку, законів з боку суддів, до Вищої ради юстиції було внесено 47 (2007 – 42) пропозицій: 44 – про прийняття подання про звільнення суддів із займаних посад за порушення ними присяги й 3 – про притягнення суддів вищих спеціалізованих судів до дисциплінарної відповідальності. Пропозиції щодо прийняття подання про звільнення суддів, за твердженням ГПУ, вносилися в разі допущення суддями грубих та систематичних порушень законодавства, що спричинило істотні наслідки, незалежно від сфери правовідносин. Однак, з огляду на складну процедуру розгляду вказаних пропозицій, задоволено лише 1 пропозицію (стосовно судді Шевченківського районного суду міста Києва).

З 2006 р. до березня 2009 р. у зв'язку із засудженням за вчинення злочину було звільнено лише трьох суддів, але більш поширеною є практика звільнення суддів, які обвинувачуються у вчиненні злочину, не чекаючи вироку, – у зв'язку з порушенням присяги.

Ось один із останніх прикладів. У грудні 2008 р. Працівники прокуратури та служби безпеки виявили у кабінеті голови Львівського апеляційного адміністративного суду І. Зварича кошти в сумі 1 мільйон доларів та 2 мільйони гривень. Після цього І. Зварич дав прес-конференцію, на якій, зокрема, заявив, що ці гроші – результат «засівання» під час відкриття суду за давньою традицією. 18 грудня 2008 р. Верховна Рада надала згоду на затримання І. Зварича і звільнила з посади судді у зв'язку з порушенням присяги¹⁴.

Зазвичай, судді не одержують суворих кримінальних покарань. Тобто, корпоративна солідарність все ще має місце.

Значно частіше використовується адміністративний тиск на суддю через дисциплінарні провадження.

Загалом, за період з 1 січня 2006 р. до 1 березня 2009 р. було звільнено 349 суддів судів загальної юрисдикції за такими підставами¹⁵:

1) за заявою про відставку (право на відставку має суддя з 20-тирічним суддівським стажем або суддя, який не може виконувати свої повноваження за станом здоров'я) – 242 судді;

2) за власним бажанням – 43 судді;

3) у зв'язку із закінченням строку призначення – 30 суддів;

4) у зв'язку з порушенням суддею присяги – 23 судді;

5) через досягнення шістдесяти п'яти років – 8 суддів;

6) у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком – 3 судді.

Інші підстави не використовувалися.

Вирішення питання про звільнення суддів політичними органами (Президентом і Верховною Радою), для яких питання суддівського корпусу не є пріоритетними, дуже часто призводить до зволікань. Поширені випадки, коли судді, які досягли пенсійного віку або строк призначення яких закінчився, півроку-рік одержують заробітну плату судді, але вже не мають права розглядати судові справи. При цьому до вирішення питання про звільнення судді посада не вважається вакантною, щоб розпочати процес добору нового судді.

Дисциплінарне провадження щодо суддів здійснюють:

1) кваліфікаційні комісії суддів – щодо суддів місцевих судів;

2) Вища кваліфікаційна комісія суддів України – щодо суддів апеляційних судів;

¹⁴ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=698-17>

¹⁵ «Доповідь про судову систему і судову реформу в Україні», Центр політико-правових реформ, березень 2009 року, стор.22, www.pravo.org.ua

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

3) Вища рада юстиції – щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України.

Дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше шести місяців після виявлення дисциплінарного проступку, не враховуючи часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці. Це положення обумовлює проблему в ефективності механізму дисциплінарної відповідальності. Часто кваліфікаційні комісії суддів не вкладаються в цей строк, оскільки вони не працюють на постійній основі й справи про дисциплінарні порушення розглядають за залишковим принципом, адже на першому місці стоять питання кваліфікаційної атестації. Тому значна кількість дисциплінарних проваджень щодо суддів просто закривається через закінчення шестимісячного строку.

За період з 2006 року по 27 червня 2008 року Вищою кваліфікаційною комісією суддів розглянуто 38 ініційованих подань про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (8 – у 2006 році, 15 – у 2007 році, 15 – у 2008 році). Відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження по 27 поданнях (7 – у 2006 році, 11 – у 2007 році, 9 – у 2008 році), порушено 6 дисциплінарних проваджень (1 – у 2006 році, 4 – у 2007 році, 1 – у 2008 році). Розгляд 3 справ у 2008 році знято за заявою ініціаторів про відкликання та 2 справи ще не розглядалися. Із загальної кількості розглянутих дисциплінарних проваджень притягнуто до дисциплінарної відповідальності 4 суддів. У 2006 році до 1 судді застосовано дисциплінарне стягнення у вигляді пониження кваліфікаційного класу на один клас – з другого до третього, оголошено догану 2 суддям у 2007 році та 1 судді у 2008 році.¹⁶

Для усунення упередженого судді з процесу передбачено правила відводу. Водночас, процедуру відводу судді важко назвати демократичною. У цивільному та адміністративному процесі з метою уникнення зловживань правом на відвід і використання його для затягування справи запровадили правило, згідно з яким питання про відвід судді вирішує сам суддя, якому його заявлено. У господарському і кримінальному судочинстві питання про відвід вирішує голова суду. Перший варіант не сприяє неупередженості вирішення питання про відвід, оскільки сам суддя оцінює, є він упередженим чи ні (найчастіше суддя не буде визнавати, що він діє на користь якоїсь зі сторін). Другий варіант надає голові суду додаткові можливості втрутитися у вирішення справи іншими суддями.¹⁷

Уперше Європейський суд з прав людини чітко визнав порушення права на справедливий суд при розгляді справи військовим судом.

У справі *Мірошник проти України* Суд зауважив, що згідно з національним законодавством судді військових судів є військовослужбовцями та входять до складу Збройних сил України, підпорядкованих Міністерству оборони України. Також Суд звернув увагу на те, що це міністерство здійснювало матеріально-технічне обслуговування військових судів та, якщо судді потребували поліпшення житлових умов, забезпечувало їх квартирами і будинками. Більше того, через згадане міністерство здійснювалось щоденне фінансове обслуговування військових судів. Суд нагадав, що зазначена процедура фінансування військових судів була скасована в 2002 році відповідним законом. На думку Суду, згадані вище аспекти діяльності військових судів давали п. Мірошнику об'єктивні підстави сумніватися в їхній незалежності при вирішенні його справи, яка стосувалася Міністерства оборони України.

3. ФІНАНСУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Усталилася практика визначення в Державному бюджеті видатків на утримання судової влади, які є значно меншими від необхідних для забезпечення реальних потреб судів, особ-

¹⁶ Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України № 2(6)'2008, Видається Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за сприяння проекту «Україна: верховенство права» Агентства США з міжнародного розвитку.

¹⁷ «Доповідь про судову систему і судову реформу в Україні», Центр політико-правових реформ, березень 2009 року, стор.37, www.pravo.org.ua.

ливо 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 їхнє утримання не зазнала істотних змін.

Бюджетний запит Державної судової адміністрації щорічно задовольняється приблизно на 50%, при чому більшість цих коштів іде на виплату зарплати та соціальних видатків. Хоча щорічно сума витрат на судову владу зростає, зокрема, на 2008 рік було закладено в півтора рази більше коштів, ніж у попередньому році.

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 (ДСА), 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.

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

Відповідно до Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік» Державній судовій адміністрації для забезпечення діяльності судів та установ були передбачені асигнування в сумі 2448,7 млн. гривень. Фактично залишилося не профінансовано з бюджету 111 млн. грн., або 30% передбачених на рік асигнувань на здійснення судочинства та капітальних видатків. При цьому впродовж року ці видатки були розподілені нерівномірно, а на листопад-грудень припадає майже 40 відсотків загальної суми коштів запланованих ДСАУ. І це незважаючи на те, що в Державному бюджеті на 2008 рік видатки на здійснення правосуддя забезпечені лише на 48% від дійсної потреби.

На кінець 2008 року у повному обсязі та своєчасно було здійснено фінансування лише захищених статей бюджету, до яких належать: оплата праці, нарахування на заробітну плату, щомісячне грошове утримання суддів, які мають право на відставку та продовжують працювати, кошти на оздоровлення суддів та оплата комунальних послуг та енергоносіїв.¹⁸

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. Суд, покликаний здійснювати правосуддя, сам змушений порушувати закон.

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.

ДСАУ не має можливості погасити кредиторську заборгованість, що утворилася на 1 січня 2009 року відповідно до бюджетної програми із придбання житла для суддів у сумі 5,3 млн. грн. та забезпечення судів належними приміщеннями – 2,5 млн. грн. З 780 судів загальної юрисдикції лише 91 суд (12%) розташовано в приміщеннях, котрі можна вважати відповідними до вимог щодо здійснення правосуддя, з них – 77 (11%) місцевих загальних судів, 4 (15%) апеляційних місцевих загальних судів (Волинської, Тернопільської, Чернігівської областей та м. Києва), 5 (45%) апеляційних господарських (Донецький, Житомирський, Запорізький, Одеський та Львівський) та 5 (18%) місцевих господарських судів

¹⁸ Підсумки виконання бюджету та використання бюджетних коштів у 2008 році, Сайт Державної судової адміністрації України, <http://www.court.gov.ua>; Постанова розширеного спільного засідання Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів України та колегії Державної судової адміністрації України від 18 квітня 2008 р. «Про стан здійснення судочинства у 2007 році та завдання на 2008 рік».

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

(АРК, Волинської, Житомирської, Одеської та Сумської). Решта приміщень судів потребують реконструкції або реконструкції з добудовою, або нового будівництва. Щодо забезпечення належними приміщеннями адміністративних судів, то всі окружні та апеляційні адміністративні суди забезпечені службовими приміщеннями. Але для 50% адміністративних судів приміщення через недостатню площу можливо розглядати лише як тимчасові. Головною причиною незадовільного становища є те, що більшість місцевих органів виконавчої влади, маючи достатньо владних повноважень, не приділяли і не приділяють першочергового значення вирішенню цього питання. Водночас, у стадії будівництва або реконструкції перебуває 45 приміщень судів. Через недостатнє фінансування строки проведення робіт на об'єктах значно перевищують нормативні (є об'єкти, роботи на яких розпочаті ще в 90-х роках). Тільки на введення в експлуатацію об'єктів незавершеного будівництва (реконструкції) потрібно 161,3 млн. гривень.

Під загрозою зриву перебуває Державна програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів від 4 липня 2006 року № 918. На реалізацію Програми забезпечення судів належними приміщеннями у 2008 році було передбачено лише 2 % від потреби, що унеможливує розпочати спорудження 195 нових будинків судів, продовжити будівництво або реконструкцію на 45 об'єктах, розпочатих у попередні роки.¹⁹

Законом «Про Держаний бюджет України на 2009 рік» видатки на здійснення організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції становлять 1 984 168,2 тис. грн., що не враховує ні реальні потреби – більше 9 млрд. гривень, ні інфляційні процеси. Порівняно з 2008 роком видатки на утримання судів зменшилися на 464,4 млн. грн. При цьому більше 90% бюджету складають соціальні видатки та комунальні послуги й менше 3% – видатки на здійснення судочинства.

4. ДОСТУПНІСТЬ СУДУ

Принцип вільного доступу до правосуддя передбачає обов'язок судів не відмовляти в розгляді справ компетентної юрисдикції, територіально зручне місцезнаходження судів, наявність достатньої кількості судів і суддів.

Менше половини опитаних респондентів (42%) вважають інформацію про судовий процес повністю доступною. В той час, як 58% представників компаній вважають судову інформацію повністю доступною.²⁰

Співвідношення кількості суддів і населення (лютий 2009 р.)²¹

Види судів	Штатна чисельність суддів	Кількість мешканців на 1 суддю	Кількість суддів на 1 млн. мешканців
Загальні суди, у т. ч. військові	6 381	7 231	138
Місцеві	4 645	9 934	100
Апеляційні	1 736	26 580	37,6
Адміністративні суди	1 121	41 163	24

¹⁹ «Відбулося засідання колегії Державної судової адміністрації України» // Сайт Державної судової адміністрації України, 26 лютого 2009 року, <http://www.court.gov.ua>.

²⁰ Дослідження корупції у судовій системі України: суди загальної юрисдикції та апеляційні суди. Липень 2008 року. Компанія «Management Systems International» (MSI) у співробітництві з дослідницькою компанією «InMind», м. Київ, <http://www.ukrainerol.org.ua>.

²¹ «Доповідь про судову систему і судову реформу в Україні», Центр політико-правових реформ, березень 2009 року, стор.48, www.pravo.org.ua.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Місцеві (окружні)	672	68 666	14,5
апеляційні	352	131 090	8
Вищий адміністративний суд	97	475 708	2
Господарські суди	1 214	38 009	26
Місцеві	677	68 159	15
Апеляційні	442	104 397	10
Вищий господарський суд	95	485 723	2
Верховний Суд України	95	485 723	2
Конституційний Суд України	18	2 56 353	0,4
<i>Усього</i>	<i>8 829</i>	<i>5 226</i>	<i>191</i>

Слід зауважити, що відповідно до Кодексу адміністративного судочинства певні категорії адміністративних справ розглядають також місцеві загальні суди (крім військових). А тому загальна кількість суддів, що можуть розглядати адміністративні справи, складає 5 712, а, отже, на 1 суддю, що може розглядати адміністративні справи, припадає 8 078 мешканців, а на 1 млн. мешканців – 124 таких суддів.

Розрахунок співвідношення кількості суддів господарських судів і мешканців не є настільки показовим, оскільки ці суди розглядають переважно справи між юридичними особами.

Також потрібно наголосити, що кількість суддів, яку тут наведено, – це штатна кількість суддів – близько тисячі штатних посад залишаються незаповненими. Тому кількість населення, яка припадає на діючого суддю, насправді є значно більшою, ніж наведена в таблиці.

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 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, цього права позбавлені навіть суди, окрім Верховного Суду.

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. Інформація про порядок звернення особи до суду є недостатньо відкритою, часом незрозумілою.

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 унеможлиблює 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

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

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 ТА ПРАВО НА ЗАХИСТ

Однією із найбільш масових системних проблем є порушення права на захист та ненадання кваліфікованої правової допомоги.

Відповідно до статті 261 Кодексу України про адміністративні правопорушення особа взагалі не має права на зустріч із 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.

Держава забезпечує безоплатну правову допомогу лише в деяких категоріях кримінальних справ або щодо деяких категорій обвинувачених. Якість такої допомоги є переважно низькою: часто такі призначені адвокати просто є присутніми в процесі, не виконуючи активно свої процесуальні функції захисту. Частково це пояснювалося мізерною оплатою їхніх послуг: розмір винагороди адвокатам від держави в таких справах складав лише 15 грн. за повний робочий день, і для їх отримання адвокат мусив отримати три довідки.

Кабінетом Міністрів 11 червня 2008 року була прийнята постанова № 539 «Про внесення змін до Порядку оплати праці адвокатів з надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави», яка набрала чинності з 1 січня 2009 року. Нею збільшено розмір оплати праці адвоката, який встановлено на рівні 2,5% мінімальної заробітної плати за годину роботи адвоката при провадженні дізнання, досудового слідства чи розгляді кримінальної справи судом (станом на початок березня 2009 р. це складає трішки більше 15 грн. за годину). Звичайно, і такий рівень оплати є надто низьким порівняно з ринковими гонорами адвокатів.

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.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

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

Оперативність розгляду справ місцевими загальними судами²²

№ з/п	Найменування показника	2007	2008	Динаміка, %
<i>Кримінальні справи</i>				
1	Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього	186244	182100	-2,23
2	Призначено справ до розгляду з порушенням строків, передбачених статтею 241 КПК України	1425	1202	-15,65
	<i>Питома вага від числа справ, провадження в яких закінчено, %</i>	0,77	0,66	X
3	Призначено справ до розгляду з порушенням строків, передбачених статтею 256 КПК України	3867	3609	-6,67
	<i>Питома вага від числа справ, провадження в яких закінчено, %</i>	2,08	1,98	X
4	Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду	40348	44891	11,26
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	17,81	19,78	X
5	У тому числі не розглянуто справ у строк понад 6 місяців (без урахування справ із зупиненим провадженням)	5363	7642	42,49
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом справ провадження в яких зупинено, %</i>	18,60	22,67	X
<i>Адміністративні справи</i>				
6	Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього	126035	148972	18,20
7	У тому числі з порушенням термінів розгляду справ, встановлених КАС України	14439	13912	-3,65
	<i>Питома вага від справ, провадження в яких закінчено, %</i>	11,46	9,34	X
8	Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду	19970	65069	225,83
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	13,68	30,40	X
9	Залишок нерозглянутих справ (без урахування справ, провадження в яких зупинено)	18557	63844	244,04
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	12,71	29,83	X

²² За даними ДСАУ за 2008 рік.

ІV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

10	Не розглянуто справ у строк понад 2 місяці (без урахування справ із зупиненим провадженням)	5299	10000	88,71
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом зупинених провадженням, %</i>	28,56	15,66	X
<i>Цивільні справи позовного, окремого провадження</i>				
11	Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього	1240758	1257092	1,32
12	Провадження у справах закінчено понад строки, встановлені ЦПК України	123484	138696	12,32
	<i>Питома вага від справ, провадження в яких закінчено, %</i>	9,95	11,03	X
13	Залишок нерозглянутих справ на кінець звітної періоду	207892	252686	21,55
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	14,35	16,74	X
14	Залишок нерозглянутих справ (без урахування справ, провадження в яких зупинено)	183805	230882	25,61
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	12,69	15,29	X
15	Не розглянуто справ у строк понад 3 місяці (без урахування справ із зупиненим провадженням)	40846	60184	47,34
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом зупинених провадженням, %</i>	22,22	26,07	X

Як видно з цієї таблиці, суттєво збільшується залишок не розглянутих справ, відбувається ефект накопичення справ, що збільшується з кожним роком. Схожа ситуація й з вищими судами та ВСУ. Краща ситуація в апеляційних судах.

Особливо гострою проблемою є перевантаження Верховного Суду касаційними скаргами на рішення загальних судів у цивільних справах. Тимчасово становище було виправлено шляхом покладення функції касаційної інстанції в цивільних справах на апеляційні загальні суди. Апеляційним судам були передані нерозглянуті касаційні скарги у цивільних справах, які були подані до Верховного Суду до 1 січня 2007 р., а всі скарги, які почали надходити з початку 2007 р. знову нагромаджуються, перевантажуючи Верховний Суд. У середньому в 2007 р. щомісяця на розгляд кожного судді Верховного Суду надходило 57 справ (у Судовій палаті в цивільних справах цей показник набагато більше). Так, за деякими оцінками, у ВСУ накопичилося на кінець 2008 року приблизно 22 тисячі не розглянутих справ.

Також проблеми існують у Вищому адміністративному суді України – там теж навантаження дуже велике. Причиною є недоукомплектованість складу Вищого адміністративного суду, але, якщо його склад буде сформовано в повному обсязі, ці проблеми мають зникнути.

Нераціонально розподілено штатні суддівські посади між судами, що є причиною перевантаження одних судів і недовантаженості інших. Існує також проблема не призначення суддів на посади через непостійну роботу парламенту.

Середнє навантаження судді місцевого суду 178,86 справ і матеріалів на місяць (у 2007 році – 160,04), апеляційного суду – 9,61 (у 2007 році – 11,27). Середньомісячне навантаження на одного суддю в окружних адміністративних судах 78,08 справ і матеріалів (у 2007 році – 59,61), а в апеляційних адміністративних судах – 29,92 (у 2007 році – 11,42).

Упродовж I півріччя 2008 року на одного суддю Львівського апеляційного адміністративного суду в середньому на рік припадало 800 справ. Порівняно з попереднім півріччям навантаження на суддів ЛААС збільшилося на 25%. Через складну політичну ситуацію та блокування роботи Верховної Ради досі не заповнено суддівські вакансії. Відповідно з 76, передбачених штатним розписом суддів, сьогодні здійснюють судочинство лише 14 суддів. Натомість на голосування народних депутатів 11 суддів очікують уже понад півроку. Їх обрання дозволило б пришвидшити розгляд отриманих судом скарг і привести терміни розгляду справ відповідно до чинного законодавства. Тим часом, у I півріччі 2008 року у нинішньому складі суддівського корпусу вдалося розглянути лише 37% від загальної кількості справ, які перебували у провадженні Львівського апеляційного адміністративного суду.²³

Варто відзначити практично відсутнє навантаження військових суддів.

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.

Усе частіше Європейський суд з прав людини визнає порушення права на справедливий суд через порушення розумних строків розгляду кримінальних справ:

У справі *Луговой проти України* (заява № 25821/02) Європейський суд постановив порушення розумних строків розгляду у цій справі, що тривала близько 10 років.

У справі *Ришкевич проти України* (заява № 35312/02) Суд вирішив, що в цій справі тривалість кримінального провадження понад 4 роки була надмірною та не відповідає вимозі «розумного строку».

Раніше Суд вже неодноразово виносив такі ж рішення у аналогічних справах.²⁴

7. 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, Міністр внутрішніх справ, Генеральний прокурор та інші). Відсутність належної правової культури вищих посадових осіб створює значних проблем. 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 у 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.

²³ «Один суддя Львівського апеляційного адміністративного суду тягне на собі 800 справ» // Сайт УГСПЛ, 6 серпня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1218006649>.

²⁴ Див. *Antonenkov and Others v. Ukraine* (no. 14183/02, judgment of 22 November 2005 and *Yurtayev v. Ukraine* (no. 11336/02, judgment of 31 January 2006).

ІV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Кількість кримінальних справ, повернутих судами першої інстанції²⁵

№ з/п	Найменування показників	2007	2008	Динаміка	
				абс.	%
1	Кількість кримінальних справ, що розглянуті судами (з урахуванням справ, повернутих прокурорам у порядку ст. 232 КПК України та без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)	185773	181415	-4358	-2,35
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)	6858	5751	-1107	-16,14
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	3,69	3,17	X	X
3	Повернено справ прокурорам у порядку статті 2491 КПК України	1444	1250	-194	-13,43
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	0,78	0,69	X	X
4	Відкликано із суду кримінальних справ прокурорами у порядку статті 232 КПК України	2873	1826	-1047	-36,44
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	1,55	1,01	X	X
5	Усього повернено судами та відкликано прокурорами кримінальних справ (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)	11175	8827	-2348	-21,01
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	6,02	4,87	X	X
6	Кількість осіб, щодо яких в апеляційному порядку скасовано ухвали (постанови) місцевих судів про повернення справ на додаткове (досудове) розслідування	2029	1959	-70	-3,45
7	Винесено окремих ухвал на порушення законодавства при проведенні дізнання чи попереднього слідства	2348	2452	104	4,43

²⁵ Дані Державної судової адміністрації України (ДСАУ) за 2008 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 – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Також порушенням презумпції невинуватості є застосування амністії до осіб, щодо яких триває розгляд кримінальної справи, без їхньої на те згоди.

Серйозною проблемою, що пов'язана з презумпцією невинуватості, є надзвичайно мала частина виправдовувальних вироків. Для судової системи ще з радянських часів характерний низький відсоток виправдувальних вироків, що можна пояснити збереженням радянських традицій кримінального процесу, обмеженістю змагальності, особливо на досудовій стадії, наявністю інституту додаткового розслідування (у разі браку доказів вини особи суди часто повертають справу органам слідства на «додаткове розслідування», де часто справа закривається без винесення виправдувального вироку).

У 2007 р. в Україні було засуджено 165,5 тис. осіб, виправдувальні вирокі винесено лише щодо 689 осіб, причому 337 з них – у справах приватного обвинувачення. Тобто виправдувальних вироків – менше половини відсотка! У цих цифрах враховано як вирокі, що набрали законної сили, так і ті, що не набрали законної сили. Якщо взяти лише вирокі, що набрали законної сили у 2007 р., то за ними виправдано ще менше – 459 осіб, з них 300 у справах приватного обвинувачення. Таким чином, у тих справах, де здійснюється державне обвинувачення, виправдувальні вирокі – величезна рідкість.

Майже невідчутні зміни в практиці за 2005-2007 рр., що відображено в співвідношенні обвинувальних і виправдувальних вироків.

Співвідношення засуджених і виправданих осіб²⁶

	Засуджених, тис. осіб/у відсотках	Виправданих, тис. осіб/у відсотках
2005	196,6/99,5%	0,9/0,5%
2006	177,6/99,5%	0,9/0,5%
2007	165,5/99,5%	0,7/0,5%

У 2008 році кількість виправдовувальних вироків зменшилася до 539, з яких 8 було скасовано апеляційною інстанцією з постановленням нового вироку, а 57 скасовані з направленням справи на додаткове розслідування.

8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Великою проблемою залишається відсутність належної практики щодо допустимості доказів у кримінальному процесі. Зокрема, частими є використання доказів судами, що отримуються з порушенням прав людини: права на захист, застосування катувань чи жорстокого поводження, застосування власних свідчень проти себе тощо.

Усе частіше на ці проблеми звертає увагу Європейський суд з прав людини.

У справі *Луценко проти України*²⁷ Європейський суд визнав порушення права на справедливий суд використання як головний доказ у справі показів самого Луценка, котрі він дав на попередньому слідстві в якості свідка й від яких пізніше він відмовився. Європейський суд визнав, що права захисту були обмежені через порушення гарантій самовикриття й зобов'язав державу провести новий судовий розгляд цієї справи.

В аналогічній справі *Шабельник проти України*²⁸ Європейський суд визнав також порушення статті 6 Конвенції через те, що засудження у вбивстві п. К. засновувалося на доказах,

²⁶ За даними Державної судової адміністрації України (http://www.court.gov.ua/home/home.php?razdel_id=11899). Ці цифри відображають як вирокі, що набрали, так і ті, що не набрали законної сили.

²⁷ Рішення від 18 грудня 2008 року (заява № 30663/04), <http://hrlawyers.khpg.org/index.php?r=a1b7>.

²⁸ Рішення від 19 лютого 2009 року (заява № 16404/03), <http://hrlawyers.khpg.org/index.php?r=a1b7>.

ІV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

отриманих при порушенні права п.Шабельника зберігати мовчання та привілею проти самовикриття, а також через те, що йому перешкождали в здійсненні його права на захист під час допиту на досудовому слідстві. У цій справі Шабельник почав давати свідчення проти себе, коли його допитували як свідка й він був попереджений про кримінальну відповідальність у разі відмови від дачі показів. А після отримання цих свідчень і на їх основі йому було висунуто обвинувачення, а пізніше засуджено.

Іншою системною проблемою є відсутність недержавної судово-медичної експертизи. Можна обґрунтовано сумніватися в незалежності державних експертів при розгляді справи проти органів влади чи державних установ. Мін'юст надає дозволи для їхньої роботи, забезпечує фінансування, а також уводить єдині методики роботи експертів. Часто ці методики є достатньо спірними, наприклад, виникає питання чи можна взагалі запроваджувати єдину методику експертної оцінки нанесеної моральної шкоди.

Попри обґрунтовані сумніви в незалежності державних експертів, існує й проблема ефективності діяльності цієї державної системи. Наприклад, в Україні взагалі відсутні експерти та методики експертизи з певних видів знань. Через відсутність окремих методик, спеціалістів та обладнання не проводяться певні види криміналістичних, інженерно-технічних і товарознавчих експертиз. Мін'юстом не вирішені питання щодо акредитації вітчизняних судово-експертних установ за міжнародним стандартом ISO 17025 та вступу до European Network of Forensic science Institutes – ENFSI (Європейської мережі криміналістичних наукових установ). Як наслідок, уповільнено процес міжнародної кооперації у сфері виконання складних багатооб'єктних експертиз, не розвинуто методичне забезпечення за рахунок диференціації наукових досліджень, не організовано широкий інформаційний обмін на єдиній методичній основі.²⁹ Звісно, усі ці складнощі були би легко подолані в разі існування також і недержавної форми експертизи.

9. 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.

Ось декілька прикладів рішень Європейського суду з прав людини, пов'язані з тривалим невиконанням рішення суду:

Лопатюк та інші проти України від 17 квітня 2008 року: справа 121 працівника проти державної будівельно-промислової компанії «Атомспецбуд»;

Пауук проти України (заява № 34103/05) від 12 червня 2008 року: справа щодо невиконання рішення суду по виплаті компенсації вчителям. Парламент прийняв закон про визнання державним боргом присуджених сум, проте Європейський суд визнав, що такий закон порушує право на справедливий суд з-за порушення розумного строку виконання такого рішення.

Мірошнік проти України від 27 листопада 2008 року: невиконання рішення суду понад 8 років стосовно компенсації понесених ним витрат на військову форму та щодо незаконності його звільнення.

Також щодо невиконання рішення судів стосувалися рішення *Харчук проти України*, *Саксонцева проти України* та десятки інших.

²⁹ «Відсутність експертизи – неповноцінне судочинство» // Офіційне повідомлення Рахункової палати України, рішення колегії, 25 листопада 2008 року, http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/category/main?cat_id=411.

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.

Згідно з даними статистичної звітності, на 1 січня 2009 року фактично підлягало виконанню органами державної виконавчої служби 7 982 785 виконавчих документів на загальну суму 61 242 694 122 грн., що на 666 004 документи та на 9 039 849 520 грн. більше порівняно з 2007 роком (протягом 2007 року підлягало виконанню 7 316 781 документ на суму 52 202 844 603 грн.). Державними виконавцями завершено 5 126 775 виконавчих документів (64,2% від кількості документів, що перебували на виконанні) на суму 20 945 516 222 грн. (34,2%), що на 629 509 документів та на 1 905 385 071 грн. більше, ніж за 2007 рік (протягом 2007 року завершено 4 497 266 документів на суму 19 040 131 151 грн.). Фактично виконано 2 760 682 виконавчих документи (34, 66% від кількості документів, що перебували на виконанні) та стягнуто 6 036 963 509 грн. (9,9%), що на 369 481 документ та на 456 632 551 грн. більше, ніж за 2007 рік (протягом 2007 року фактично виконано 2 391 201 документ та всього стягнуто 5 580 330 958 грн.).

Залишок виконавчих документів на кінець вказаного періоду становить 2 856 010 документів на суму 39 905 529 819 грн., що на 36 495 документів та на 7 744 263 889 грн. більше в порівнянні з 2007 роком, коли залишок складав 2 819 515 виконавчих документів на суму 32 161 265 931 грн.

Середнє навантаження на кожного державного виконавця становить 108 виконавчих документів на місяць.

По кількості завершених виконавчих документів нижче за середній показник по Україні (64,2%) у Донецькій області – 54,2% та м. Севастополі – 54,6%. По сумах за завершеними виконавчими документами нижче за середній показник по Україні (34,2%) у Донецькій області – 24,2%, Івано-Франківській області – 31,3%, Рівненській області – 30,0%. По кількості фактично виконаних виконавчих документів нижче за середній показник по Україні (34,6%) у Донецькій області – 22,4%, м. Києві – 22,9%, м. Севастополі – 24,9%. По сумах за закінченими виконавчими документами у зв'язку з фактичним повним виконанням нижче за середній показник по Україні (9,2%) у Херсонській області – 6,7%, Івано-Франківській області – 6,9%. Найбільші суми за зупиненими виконавчими документами у таких регіонах: Дніпропетровська область – 1 383 818 878 грн., Донецька область – 3 666 666 304 грн., у м. Києві – 1 106 125 409 грн.³⁰

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».³¹ 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.

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 про-

³⁰ Довідка про основні підсумки діяльності Міністерства юстиції та його територіальних органів у 2008 році та завдання щодо підвищення ефективності їх роботи у 2009 році, сайт Мін'юсту, <http://www.minjust.gov.ua/>.

³¹ В. Ющенко издал указ относительно повышения эффективности исполнения решений судов // Юридична практика <http://yurpractika.com/news.php?id=0013764>

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

цес виконання, дасть можливість значно скоротити строки виконання, ефективно підвищити мотивацію виконання через договірні відносини та запровадити реальну конкуренцію у процесі виконання.³²

Є проблеми також з тим, що прогалини в законодавстві породжують умови для уникнення відповідальності за невиконання рішення.

За даними Генеральної прокуратури, за проведеними органами прокуратури перевітками порушено 258 кримінальних справ щодо умисного невиконання рішення суду, дві третини з яких направлено до суду.

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

10. КОРУПЦІЯ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ

Проблема корупції в судах за останнє десятиліття набула системного характеру.

За даними соціологічного дослідження, проведеного в березні 2008 р. компанією InMind (м. Київ) в рамках проекту «Гідна Україна», що виконується компанією Менеджмент Системс Інтернешнл (MSI) за фінансової підтримки USAID, громадяни, компанії, адвокати і прокурори приблизно однаково оцінюють рівень корупції у судах: близько 80% представників кожної з цих груп вважають судову систему тією чи іншою мірою корумпованою. Водночас, відсоток тих громадян і компаній, які самі зіштовхнулися з корупцією в судах, значно менший – близько 27%.³³ Але все одно він достатньо високий: кожен четвертий зустрічався особисто з корупцією в судах.

Майже третина адвокатів та прокурорів сприймають корупцію як звичайне явище на всіх етапах судочинства. Інша третина опитаних (36-39%) указує на те, що саме досудовий розгляд справ є найбільш корумпованим етапом. Крім того, 64% опитаних адвокатів та прокурорів упевнені, що за останній рік рівень корупції в судовій системі зріс. Серед корупційних «угод», що як громадяни, так і компанії найчастіше використовують, називаються особисті зв'язки, за ними йдуть вимагання та добровільне пропонування хабарів. Зауважимо, що компанії однаково практикують пропозицію неофіційних платежів (20%) та стикаються з вимаганням (21%).³⁴

Результати вказують на більшу кількість випадків корупції в громадян, які звертаються до апеляційних судів, ніж у громадян, які звертались до місцевих судів. Протилежна ситуація спостерігається у випадку з компаніями. Серед корупційних явищ як громадяни, так і компанії найчастіше зіштовхуються із використанням особистих зв'язків, за ними йдуть вимагання та добровільне пропонування хабарів.³⁵

Явище хабарництва в судах не заперечують судді. Половина суддів так чи інакше зіштовхувалися з пропозицією хабара у вигляді грошей чи послуг: 40% зустрічалися з цим вряди-годи, 10% – нерідко.

Найбільш поширена практика корупційних відносин – це використання особистих зв'язків. Адвокати частіше за інших залучені до корупційних відносин. Далі йдуть судді та працівники суду.³⁶

³² 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/>

³³ Результати опитування взято з сайту Проекту «Гідна Україна» (http://www.pace.org.ua/images/stories/Court_System_Ap_court_July_16.08_UKR_for_printing.ppt).

³⁴ Прес-реліз проекту «Гідна Україна»: «Результати дослідження: корупція залишається поширеною в судовій системі України. Деякі антикорупційні реформи сприймаються позитивно», 17 липня 2008 року,

³⁵ Там само.

³⁶ За даними опитування судів з сайту Проекту USAID «Україна: Верховенство права», (http://www.ukrainerol.org.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=72&Itemid=23).

9 липня 2008 року працівниками Головного управління з розслідування особливо важливих справ Генеральної прокуратури України та ГУБОЗ МВС України затримано «на гарячому» одного із голів районних судів Дніпропетровської області під час отримання хабара на загальну суму 50 тис. доларів США за прийняття рішення про зміну запобіжного заходу з тримання під вартою в слідчому ізоляторі на підписку про невиїзд одному із підсудних у кримінальній справі. За даним фактом Генеральною прокуратурою порушена кримінальна справа за ознаками злочину, передбаченого ч. з ст. 368 КК України. Проводиться розслідування.

Таким чином, явище корупції досить поширене в судовій системі, а його існування становить велику загрозу прозорості і справедливості судів.

11. 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, необхідно прийняти об'єднаний закон про судоустрій та статус суддів³⁷, закон про судовий збір, що були подані Президентом до парламенту в грудні 2006 року й були ухвалені парламентом у першому читанні та вже підготовлені парламентським комітетом до другого читання.

2) Продовжити реалізацію Концепції реформування системи безоплатної правової допомоги, затвердженої указом Президента від 9 червня 2006 року № 509/2000.³⁸

3) Почати реалізацію Концепції реформування кримінальної юстиції, схваленої Указом Президента від 8 квітня 2008 року № 311/2008³⁹, зокрема, через реформу кримінально-процесуального права й прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України⁴⁰.

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

5) Необхідно внести зміни до процесуального законодавства та закону про виконавче провадження, що забезпечували б обов'язкове внесення всіх рішень судів до Єдиного державного реєстру судових рішень.

6) 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.

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

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

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

³⁷ Парламентський комітет об'єднав два законопроекти під № 0917 та 0916, що були подані Президентом в один під № 0916, що об'єднав назву та предмет регулювання. Доступний тут: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30845.

³⁸ Доступна тут: <http://www.president.gov.ua/documents/4549.html>.

³⁹ Доступна тут: <http://www.president.gov.ua/documents/7703.html>.

⁴⁰ Слід зазначити, що мова йде не про проект КПК, що вже багато років знаходиться на розгляді в парламенті, оскільки він не встановлює процедури для дотримання прав і свобод під час кримінального процесу, визначені міжнародними стандартами. Мова йде про проект, що розроблений робочою групою й схвалений Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

ІV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

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

11) Законодавчо забезпечити діяльність недержавних експертів та експертних бюро.

12) 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.

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

14) На основі Концепції вдосконалення судівництва 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.

15) 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.

16) 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 (НЕДОТОРКАННІСТЬ ПРИВАТНОГО (ОСОБИСТОГО) ТА СІМЕЙНОГО ЖИТТЯ)¹

1. КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Право на приватність гарантується Конституцією України, в якій вказано у 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 вимогам 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 правозастосовна практика, наприклад, правоохоронних органів, котра значною мірою позбавлена поваги до цього права і часто становить його порушення.

2. СТЕЖЕННЯ ЗА ОСОБОЮ ТА ЗНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЇ З КАНАЛІВ ЗВ'ЯЗКУ

Протягом останніх років використання технічних засобів для стеження за особою набуло значного поширення.

З одного боку, надходять повідомлення щодо використання таких засобів з боку приватних осіб.

З іншого боку, повідомляється, що представники держави також розширюють використання технічних можливостей для збирання інформації про громадян (у тому числі, очевидно, і незаконно).

За повідомленням прес-служби Верховного Суду України² в 2008 році загальні апеляційні суди України розглянули 25 тис. 86 подань правоохоронних органів про надання дозволів на зняття

¹ Підготовлено Р.Тополевським, Центр правових та політичних досліджень «СІМ».

² Інформація про розгляд судами подань правоохоронних органів щодо надання дозволів на одержання інформації під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, Ін-

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

інформації з каналів зв'язку, накладення арешту на кореспонденцію, застосування інших технічних засобів одержання інформації, пов'язане з обмеженням конституційних прав громадян. Для порівняння: у 2005 році таких подань суди розглянули 15 тис., у 2006 році – 19 тис. 649, у 2007 році – 19 тис. 989. Найбільше таких подань у 2008 році надійшло від керівників оперативних підрозділів МВС (14 тис. 815), СБУ (8 тис. 323) та податкової міліції (1 тис. 655). Крім того, судами розглянуто 193 подання інших органів (зокрема, прокуратури та підрозділів прикордонної служби). Найбільше зазначених подань розглянули апеляційні суди: м. Києва – 3 тис. 806, Запорізької – 2 тис. 460, Донецької – 1 тис. 546, Миколаївської – 1 тис. 194, Одеської – 1 тис. 139, Луганської – 1 тис. 89, Хмельницької – 1 тис. 72, Львівської областей – 1 тис. 43, а також Автономної Республіки Крим – 1 тис. 785.

При цьому, наприклад, у середньому щорічно СБУ закінчує розслідування не більше 900 кримінальних справ, з яких не більше 700 потрапляють до суду. Виходить, що понад 7,5 тисяч санкцій отримані СБУ не з метою розслідування кримінальних справ. Виникає запитання з якою метою, як не розслідування кримінальних справ, робилися такі заходи?

За даними Генеральної прокуратури³ лише 19% матеріалів, отриманих у результаті оперативно-розшукових заходів СБУ, надалі використовуються при порушенні кримінальних справ. Наприклад, у місті Києві та Київській області з отриманих 96 дозволів суду на проведення оперативно-технічних заходів як доказ у кримінальній справі не використано жодного. Виникає питання з якою метою здійснюється 4/5 усіх оперативно-розшукових дій СБУ та яким чином використовуються матеріали, отримані в результаті таких дій?

Такі ж самі проблеми й при проведенні оперативно-розшукових заходів МВС.

Практика правоохоронних органів погіршується тим, що правові положення часто нечітко встановлюють процедури і межі дозволеного втручання в право на приватність. Так, наприклад, до цього часу не прийнято закон про персональні дані, закон про оперативно-розшукову діяльність не повною мірою відповідає принципу визначеності та передбачуваності.

Навіть Генеральна прокуратура визнає недосконалість цієї процедури. Наприклад, на практиці прокуратура не може внести протест до суду щодо надання судом санкції на зняття інформації з каналу зв'язку. Тобто, таку санкцію може скасувати або суд, або орган, що подав подання. У такому випадку контроль практично відсутній.

Усе ще залишається актуальною необхідність зміни законодавства, на яку вказав Європейський суд з прав людини в справі «Волохи проти України», зокрема, щодо того, що в питанні спостереження за особою законодавство не визначає достатньо чітко меж та умов здійснення органами влади своїх дискреційних повноважень, а також не передбачає достатніх гарантій захисту від сваволі при застосуванні заходів спостереження. Так само, законодавство не передбачає обов'язку повідомляти особу про заходи спостереження, які було застосовано щодо неї. Тому особа не може дізнатися про те, що щодо неї здійснюються заходи, які є втручанням у право на таємницю кореспонденції, а навіть, дізнавшись про це, на практиці, не має реальних механізмів оскаржити такі дії.

Механізм надання дозволу на прослуховування все ще залишається недосконалим. Законодавство не передбачає чітких підстав для зняття інформації з каналів зв'язку, так само як і певний строк, протягом якого може здійснюватися зняття такої інформації.⁴

Зважаючи на суперечність та неповноту законодавства й практики щодо тимчасового обмеження права на приватність, 28 березня 2008 року Пленум Верховного Суду України видав Постанову № 2 «Про деякі питання застосування судами України законодавства при

формація Прес-служби Верховного суду України від 7 квітня 2009 року // <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/3C922D8997530E69C2257591004ECC44?opendocument>

³ Інформація «Про стан законності в державі за 2008 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру)», оприлюднена на офіційному сайті Генеральної прокуратури України: http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=23367.

⁴ Яворський В. «Відповідність оперативно-розшукової діяльності, що здійснюється СБ України стандартам прав людини» // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1240739358>

дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства».⁵

У ній, зокрема, узагальнюється законодавство та практика й даються рекомендації судам при застосуванні законодавства, яке регулює порядок надання дозволу на проникнення до житла чи до іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією, застосування інших технічних засобів одержання інформації, пов'язане з обмеженням конституційних прав громадян.

Постанова вказує на закони, які регулюють порядок обмеження права на приватність, дає класифікацію обмежень щодо права на приватність (негласне проникнення до житла чи до іншого володіння особи; зняття інформації з каналів зв'язку; контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією; застосування інших технічних засобів одержання інформації, огляд та обшук житла чи іншого володіння особи (ст. 14-1, ч. 5 ст. 177; ч. 4 ст. 190 КПК); примусова виїмка із житла чи іншого володіння особи (ст. 14-1, ч. 4 ст. 178 КПК); арешт на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку (ст. 14-1, ч. 4 ст. 187 КПК); огляд і виїмка кореспонденції та дослідження інформації, знятої з каналів зв'язку (ст. 187-1 КПК). Постанова вказує, що обмеження таких прав і свобод під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства допускається лише за вмотивованим рішенням суду (крім випадку, передбаченого ч. 3 ст. 30 Конституції⁶) і має винятковий та тимчасовий характер.

Також, серед іншого, відзначається, що суди не вправі надавати дозволи на проведення оперативно-розшукових заходів, якими тимчасово обмежуються конституційні права і свободи людини, якщо стосовно особи не заведено оперативно-розшукову або контррозвідальну справу чи немає даних, які б свідчили, що отримати інформацію в інший спосіб неможливо.

У постанові також звертається увага на строки, протягом яких планується обмежити права людини, однак у будь-якому разі ці строки не можуть перевищувати строки ведення конкретної оперативно-розшукової справи. Хоча певні такі оперативно-розшукові справи можуть тривати багато років чи до зникнення підстав для їх заведення, тобто завжди.

Також, даючи дозвіл на такі заходи суд не вправі вирішувати питання про винуватість особи у вчиненні злочину, давати оцінку доказам з точки зору їхньої достовірності та достатності для кваліфікації дій особи або вирішувати інші питання, які підлягають вирішенню під час судового розгляду кримінальної справи.

У лютому 2008 р. повідомлялося, що Генпрокуратура завершила слідство в справі про незаконне прослуховування політиків під час президентської кампанії 2004 року. Серед потерпілих проходить нинішній прем'єр-міністр Юлія Тимошенко, її адвокат, імовірно прослуховувалися й інші представники штабу Віктора Ющенка, включаючи його самого. Прослуховування здійснювалося за дозволом суду, однак, як стверджують, сам дозвіл було видано на підставі подання щодо прослуховування телефонів членів одного зі злочинних угруповань, при цьому були зазначені мобільні телефони, якими користувалися політики. Член комітету з питань боротьби з організованою злочинністю й корупцією Микола Джига (Партія регіонів), однак, стверджує, що прослуховування телефонів лідерів опозиції в 2004 році велося випадково. Тим не менше ініціатори операції слідством не встановлені.⁷

⁵ Хоча такі постанови мають рекомендаційний характер, однак вони спрямовані на забезпечення правильного й однакового застосування судами законодавства і дають уявлення про правову позицію Верховного Суду України, а тому є основою для винесення рішень місцевими та апеляційними судами. Див. Постанову на порталі ВРУ: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0002700-08>

⁶ «У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку».

⁷ «Ошиблись номером» // Коммерсантъ-Украина. – № 32. – 26.02.2008, <http://kommersant.ua/doc.html?path=\komua\2008\032\11484809.htm>

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

Імовірно саме тому, у березні 2009 року до всіх апеляційних судів країни, які згідно з юрисдикцією розглядають питання про видачу санкцій на зняття інформації з телефонних каналів зв'язку, представники Блоку Юлії Тимошенко направили списки телефонів, що належать вищим посадовцям, у незаконному прослуховуванні яких підозрюють СБУ.

Як заявив Святослав Олійник (фракція БЮТ): «На свій розсуд ми склали список ключових осіб і тих, хто, можливо, вже стоїть на прослуховуванні. Ми це зробили для того, щоб суди, прокурори і слідчі органи додатково перевірили відповідність виданих ними санкцій на ті прізвища, які знаходяться у них в матеріалах оперативно-розшукових справ. Ми вказали конкретні номери телефонів, щоб звернути увагу компетентних осіб, що беруть участь у видачі санкцій, на те, що ці телефони належать публічним політикам, а не фігурантам кримінальних справ».

Так, за повідомленнями ЗМІ, депутати направили до Генпрокуратури список, що містить 11 номерів, а до апеляційних судів – розширений список з 30 телефонних номерів. За інформацією видання «Коммерсант», в інформаційних депутатських запитах значаться номери мобільних телефонів прем'єр-міністра Юлії Тимошенко, першого віце-прем'єра Олександра Турчинова, заступників глави фракції БЮТ Андрія Кожем'якіна і Андрія Портнова, Генпрокурора Олександра Медведька, заступників Генпрокурора Миколи Голомши і Рената Кузьміна, а також першого президента Леоніда Кравчука. Крім того, джерело у фракції повідомило, що в короткому списку значиться прізвище «керівника одного з силових відомств».⁸

Такі дії фракції БЮТ було сприйнято по-різному. Так, за повідомленнями ЗМІ, керівник прес-служби СБУ Марина Остапенко стверджувала, що СБУ діє в рамках закону, а якщо є якісь сумніви, то нехай депутати звертаються до прокуратури. Голова Апеляційного суду Київської області Юрій Нечипоренко стверджував, що такого списку ще не отримувал, однак до такої ініціативи ставиться позитивно, тоді як Юрій Василенко, колишній суддя Київського апеляційного суду, зауважив, що такі дії суперечать закону про оперативно-розшукову діяльність, оскільки щодо них також можуть проводитися оперативно-розшукові заходи.⁹

У ЗМІ також повідомлялося, що заступник Генерального прокурора Ренат Кузьмін звернувся до Генерального прокурора Олександра Медведька з проханням перевірити законність прослуховування його телефонних розмов. Як заявив Р.Кузьмін, йому стало відомо, що з січня по грудень 2008 р. СБУ проводила проти нього оперативно-розшукові заходи, у тому числі ті, які обмежують права людини. Він стверджував, що дозвіл на проведення щодо нього оперативно-технічних заходів було отримано в Апеляційному суді Житомирської області на підставі сфальсифікованих документів і в зв'язку з цим просив провести перевірку фактів та порушити кримінальну справу. Після цього, за його словами, було порушено кримінальну справу за фактом втручання в його приватне життя, однак СБУ оскаржила до суду постанову про порушення кримінальної справи. Р.Кузьмін також повідомив, що Голова Київського апеляційного суду безпідставно змінив підсудність і спрямував його у Святошинський суд м. Києва, той, розглянувши справу, повернув її в Апеляційний, а той знову в Святошинський суди. Р. Кузьмін також заявив, що СБУ займається незаконним прослуховуванням провідних політиків країни та в режимі онлайн слухає всіх неугодних владі політиків.¹⁰

Іронія полягає в тому, що на те, що їх прослуховують (або можуть прослуховувати), скаржилися як народні депутати від політичного блоку, до якого входить партія прем'єр-

⁸ «БЮТ склав список посадовців-кандидатів на незаконне прослуховування» // Інформаційна служба «ТСН» телеканалу «1+1», 3 березня 2009 року, <http://tsn.ua/ua/ukrayina/byut-sklav-spisok-posadovtsiv-kandidativ-na-nezakonne-prosluhovuvannya.html>

⁹ «БЮТ слил политиков, которых можно прослушивать» // <http://24.ua/news/show/id/80752.htm>

¹⁰ «Заместитель генпрокурора Ренат Кузьмин: «Кое-кому хотелось, чтобы именно Кучма сел на нары» // Газета «Комсомольская правда» в Украине, 13 апреля 2009 г., <http://kp.ua/daily/130409/176618/>

міністра, які якраз і повинні прийняти законодавство щодо гарантій від прослуховування, так і заступник Генерального прокурора, який, в свою чергу, несе відповідальність за дотримання законності в країні. Якщо такі особи не мають юридичних механізмів захисту права на приватність, очевидно, що пересічному громадянину захистити свою приватність практично неможливо.

Цікаво, що в січні 2009 року Окружний апеляційний суд м. Києва розглянув адміністративний позов В. Якубенка, який було підтримано Фондом стратегічних справ Української Гельсінської спілки з прав людини, щодо визнання постанови Кабінету міністрів № 1169 від 26 вересня 2007 року «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації» незаконною. Суд відмовив у задоволенні цієї вимоги, однак виніс окрему ухвалу¹¹, якою доводив до відома прем'єр-міністра Ю. Тимошенко необхідність розробити та подати на розгляд парламенту законопроект щодо Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації, а також необхідність дотримання при розробці цього законопроекту ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, практики Європейського суду з прав людини щодо цієї статті.¹²

Таким чином, мало бути забезпечене виконання Указу Президента України № 1556/2005 «Про додержання прав людини під час проведення оперативно технічних заходів», яким було зобов'язано КМУ не лише розробити порядок надання дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку, а й одночасно подати до парламенту пропозиції про внесення змін до законів щодо забезпечення додержання конституційних прав громадян при здійсненні оперативно-розшукових заходів. Однак, урядом було розроблено інструкцію щодо обмеження прав громадян, проте не було підготовлено відповідних пропозицій.

Відповідно до європейських стандартів подання про доступ до персональної інформації повинно бути достатньо обгрунтованим. У ньому мають вказуватися обставини справи та пояснюватися, чому лише таким способом можна отримати потрібні відомості. У той же час, після закриття кримінальної справи або передачі її до суду, людину повідомляють про те, що за нею велось 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.

3. КОНТРОЛЬ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

За повідомленнями, СБУ з метою протидії так званому «комп'ютерному тероризму», продовжує здійснювати заходи з контролю за користувачами мережі Інтернет, регулювання українського сегменту мережі. Незважаючи на відсутність правового визначення законом повноважень СБУ в цій сфері, вона й надалі впроваджує технічні можливості для контролю за користувачами мережі Інтернет.

Згідно з відповідями СБУ на інформаційні запити УГСПЛ, діяльність СБУ з моніторингу Інтернет-трафіку й електронних повідомлень здійснюється відповідно до закону про оперативно-розшукову діяльність. Проте для всіх очевидно, що це неможливо, оскільки цей моніторинг є загальним і не заснований на індивідуальному підході, а, отже, не може здійснюватися відповідно до порушених оперативно-розшукових справ та санкції суду, що вимагається законодавством. Тоді стає зрозумілим, що чітких правових підстав для цього оперативно-розшукового заходу просто немає. Очевидно, він здійснюється на підставі таємних інструкцій, що явно не узгоджується з демократичними стандартами.

¹¹ Текст ухвали доступний на сайті УГСПЛ: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1233228499>

¹² Марина Говорухіна, «За українцями стежать та підслуховують завдяки Кабміну. А треба згідно Закону» // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1233228174>

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

4. ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

Україна все ще не ратифікувала Конвенцію Ради Європи № 108 «Про захист прав осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» і Додатковий протокол до неї. 25 березня 2008 р. у Верховній Раді було зареєстровано новий проект закону України «Про захист персональних даних».¹³ Слід зазначити, що ще у березні 2006 році Верховна Рада схвалила в цілому законопроект «Про захист персональних даних».¹⁴ 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, надавши свої пропозиції¹⁵. Після цього парламент так і не розглянув цей законопроект.

Слід зазначити, що торгівля базами з персональними даними, що створюються державними органами, через Інтернет і просто на ринках доволі розповсюджена. ЗМІ повідомляють про деякі факти затримання таких осіб та суду над ними. Так, у вересні 2008 р. працівники СБУ затримали співробітники СБУ при спробі продати три носії баз даних держорганів по 500 доларів США за кожен під виглядом легальної продукції – програмного забезпечення, ліцензійних відео- та аудіо дисків, а також електронні пристрої з таємною інформацією.¹⁶ У січні 2009 року за скоєний злочин, передбачений ст. 361-2 Кримінального кодексу України (несанкціонований збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації), Оболонський районний суд м. Києва призначив йому 2 роки позбавлення волі. Ураховавши щире каяття та активне сприяння в розслідуванні справи, засудженого не ув'язнили, призначивши йому іспитовий термін на 24 місяці.¹⁷

4.1. ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ

На початку 2007 року парламент прийняв Закон «Про державний реєстр виборців». Він набув чинності з 1 жовтня 2007 року. Закон передбачає створення єдиного Державного реєстру виборців, до якого заносяться персональні дані осіб, що володіють правом голосу, і котрий використовується при складанні списків виборців під час проведення виборів будь-якого рівня та референдумів. Однак, здійснення розробки державного реєстру наштовхнулося на низку судових позовів щодо проведення тендеру на закупівлі.¹⁸ У зв'язку з судовими провадженнями проти ЦВК, торги із закупівлі товарів і послуг зі створення автоматизованої

¹³ Проект закону № 2273 від 25.03.2008 року (автори народні депутати О. Шевчук, В. Литвин, В. Полохало, К. Самойлик). Див. на порталі ВРУ: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32124

¹⁴ 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. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=27270&pf35401=88730

¹⁵ Доступно тут: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27270

¹⁶ «СБУ задержала в Києве торговця секретними базами даних» // Інтернет-видання «Корреспондент.нет», 2 вересня 2008 року, <http://korrespondent.net/kyiv/572749>

¹⁷ У Києві засуджено торговця інформаційними базами, які є власністю держави// Повідомлення Прес-центру СБУ від 23 січня 2009 року, http://sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=84505&cat_id=84464&mustWords=%D0%B1%D0%B0%D0%B7%D0%B8+%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85&searchPublishing=1

¹⁸ «Чому гальмується робота зі створення державного реєстру виборців, або як «зручно» працювати зі зв'язаними руками» // сайт Центральної виборчої комісії, http://www.cvk.gov.ua/drv/1_26062008.htm

інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» визнали такими, що не відбулися.

Згодом, КМУ затвердив нові строки¹⁹ виконання заходів щодо формування державного реєстру виборців та дозволив провести закупівлю в одного учасника.²⁰ Після тривалих процедур, які включали указ Президента, припис Прокуратури, звернення Президента до Конституційного суду тощо, зрештою, ЦВК 16 червня 2008 року оголосила проведення відкритих торгів із закупівлі технічного обладнання та програмного забезпечення АІТС «Державний реєстр виборців». Нарешті, 8 серпня 2008 року ЦВК підписав контракт з консорціумом ЄДАПС, який уже контролює систему видачі паспортів для виїзду за кордон та паспортів громадян України, на створення програмного забезпечення для Державного реєстру Україна.

4.2. ЗБІР ПЕРСОНАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВИ

У державі продовжує збільшуватися кількість баз даних, які збираються державою, а ті, що існують нарощують свої обсяги попри відсутність законодавства щодо захисту персональних даних.²¹

30 вересня 2008 року Адміністрація Державної прикордонної служби видала Наказ № 810 «Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему прикордонного контролю «Гарт-1» Державної прикордонної служби України».²² Серед функцій системи «Гарт-1» згадуються наступні: «формування баз даних про осіб, які перетнули державний кордон України, у тому числі з фіксуванням їх біометричних даних, осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України, у тому числі згідно з дорученнями правоохоронних органів, осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбуття кримінальних покарань, недійсних, викрадених і втрачених документів на право виїзду за кордон та інших баз даних, що створюються та використовуються відповідно до законодавства», а також автоматизація процесів перевірки цих відомостей.

Очевидно, що цей наказ був одним з елементів виконання Розпорядження Кабінету міністрів України № 439-р від 12 березня 2008 р. «Про затвердження плану заходів на 2008 рік із створення системи контролю іноземців та осіб без громадянства, що в'їжджають на територію України, з фіксуванням їх біометричних даних».²³ Проте законодавчих підстав для таких рішень не було й до сьогодні не має. Кабмін фактично перевищив свої повноваження, видаючи таке розпорядження.

Тому, згодом, Уряд подав до Верховної Ради законопроект²⁴, який передбачав фіксацію біометричних даних іноземців та осіб без громадянства як під час оформлення в'їздної візи, так і під час проходження прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон, якщо інше не передбачено законодавством. Передбачається, що перелік біометричних даних та порядок їх надання визначатиметься Кабінетом Міністрів України. У квітні 2009 р. Верховна Рада за одну годину прийняла цей законопроект у першому та остаточному

¹⁹ Розпорядження Кабміну від 12 березня 2008 року № 437-р, http://www.cvk.gov.ua/drv/1_26062008_d7.pdf

²⁰ Постанова Кабміну від 17 квітня 2008 року № 363, http://www.cvk.gov.ua/drv/1_26062008_d8.pdf

²¹ Про бази даних державних установ дивись, наприклад: Перелік електронних інформаційних баз даних державних установ України // http://uk.wikipedia.org/wiki/Перелік_електронних_інформаційних_баз_даних_державних_установ_України

²² Доступно тут: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1086-08>

²³ Доступно тут: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=439-2008-%F0>

²⁴ Проект закону № 3079 від 28.08.2008 року про внесення змін до статті 25 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (автор ініціативи – Кабінет Міністрів України), http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33169.

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

му читанні, однак у травні 2009 р. Президент України наклав вето на цей закон після звернення правозахисників²⁵ через відсутність належного захисту персональних даних.

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, реєстрація суб'єктом підприємницької діяльності, отримання державних дипломів про освіту, здійснення будь-яких нотаріальних дій, отримання паспорту внутрішнього чи для виїзду за кордон 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, розмір боргу за комунальні платежі та інше є системним явищем.

Такий стан справ оцінюється експертами як результат невизначеності основних правових механізмів збору інформації про громадян. Насамперед, не визначені 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.

У травні 2008 року під час виборів до Київської міської ради Міністр внутрішніх справ Юрій Луценко повідомив про намір оприлюднити «чорні списки» людей із кримінальним минулим, які балотуються кандидатами в депутати Київради. Наводячи конкретний приклад, Луценко сказав, що в списку партії «Совість України» є кандидатка, яка 14 разів притягалася до відповідальності за проституцію. «Я думаю, що громадськість повинна це знати», – підкреслив він. Міністр відзначив, що повний список буде розміщений на офіційному сайті МВС.²⁶ Очевидно, що такі дії безпосередньо пов'язані з діяльністю політичної сили, яку він представляє. Видається, що вибіркове поширення персональної інформації, яка стала відомою в зв'язку із перебуванням Ю. Луценка на посаді міністра внутрішніх справ, могло б становити порушення права на приватність.

Наступного дня, 21 травня 2008 року, МВС на своєму офіційному сайті опублікувало інформацію про 18 кандидатів у депутати Київської міської ради та вчинення ними різноманітних правопорушень²⁷. Продовження цієї історії було комічним, оскільки виявилось, що правоохоронці переплутали осіб з однаковими іменами та прізвищами, а тому справжній кандидат у депутати ніколи не займався проституцією, а була викладачкою університету. Згодом, у квітні 2009 року Печерський районний суд міста Києва визнав цю інформацію недостовірною. Суд зобов'язав міністра виплатити 5 тис. гривень за відшкодування завданої моральної шкоди.²⁸ Після цього інциденту, міністр не намагався поширити подібну інформацію, проте ця інформація й далі перебуває на сайті МВС.

²⁵ Відкрите звернення Української Гельсінської спілки з прав людини до Президента України // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1239876680>

²⁶ «Луценко розкаже киянам, що в їх «совість» рветься повія» // Інтернет-видання «Українська правда», 20.05.2008 р., <http://www.pravda.com.ua/news/2008/5/20/76109.htm>

²⁷ Працівниками міліції ГУМВС України в м. Києві здійснено перевірку кандидатів у депутати Київської міської ради та Київського міського голови щодо можливої причетності до протиправної діяльності // Сайт МВС, 21.05.2008, <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/110121;jsessionid=207851BC99BA0D4B4DA94395BB2DD260>.

²⁸ Див. докладніше: «Світлана Щербина: «Коли це сталося, телефонували і питали: «Як у вищому навчальному закладі може викладати повія?». На публічну образу керівника МВС і його підлеглих жінка відповість судовими позовами» // Газета «Товариш», № 62 (1100) 06.06.2008 – 09.06.2008 р., <http://www.tovarish.com>.

5. ОБШУКИ

Проблемою залишається порядок проведення обшуків та виїмки, що проводяться не в житлі чи іншому володінні особи, оскільки такі дії можуть здійснюватися без санкції суду, що не відповідає міжнародним стандартам. Окремі проблеми виникають під час обшуку приміщень адвокатів, пов'язані з тим, що в них може міститися інформація, яку особи довірили своєму адвокату і яка повинна мати особливий захист. Однак, на практиці, такий захист відсутній.

Так, 5 квітня 2008 р. у приміщенні ТОВ «Західноукраїнський юридичний альянс», працівниками УМВС України в Рівненській області було проведено обшук на підставі постанови судді Рівненського міського суду Ковальова І.М. від 4 квітня 2008 року про проведення обшуку житла та іншого володіння Калити Т.М. попри те, що приміщення, вказане в постанові, не лише не належить п. Калиті, а частину його орендували адвокати Давидюк М.М., Шевчук Р.С. та Удовиченко С.В. Стаття 10 Закону «Про адвокатуру» передбачає: «...Забораються будь-яке втручання в адвокатську діяльність, вимагання від адвоката, його помічника, посадових осіб і технічних працівників адвокатських об'єднань відомостей, що становлять адвокатську таємницю. З цих питань вони не можуть бути допитані як свідки. Документи, пов'язані з виконанням адвокатом доручення, не підлягають оглядові, розголошенню чи вилученню без його згоди». Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону «Про адвокатуру» предметом адвокатської таємниці є питання, з яких громадянин або юридична особа зверталася до адвоката, суть консультацій, порад, роз'яснень та інших відомостей, одержаних адвокатом при здійсненні своїх професійних обов'язків. Як повідомлялося, за результатами обшуку, було вилучено значну кількість документів та предметів, які, за словами цих адвокатів, містять відомості, одержані ними при здійсненні своїх професійних обов'язків і, відповідно, містять приватну інформацію клієнтів і становлять адвокатську таємницю.²⁹

6. ВІДЕОСПОСТЕРЕЖЕННЯ

Однією з проблем, яка стосується права на приватність і яка загострилася протягом 2008 року, є встановлення камер відеоспостереження в публічних місцях. Однією з тенденцій стало масове встановлення відеокамер, які використовуються працівниками міліції для спостереження. Так, наприклад, повідомлялося, що в Києві встановлено 36 відеокамер,³⁰ у Рівному – 12,³¹ у Чернівцях – 20 відеокамер³², у Мукачеві в 2008 р. – 32 відеокамери, а на

ua/archive/1100/Tretia_pol/Svitlana_S.html; Урок для міністра. Печерський суд фактично визнав моральну і службову неадекватність Юрія Луценка // Газета «Товариш», № 41 (1229) 14.04.2009 – 15.04.2009 р., http://www.tovarith.com.ua/archive/1229/Urok_dlia_6871.html; Луценка оштрафували на 5 тисяч за звинувачення в проституції // Інформаційна служба телеканалу «1+1» «ТСН.ua», <http://tsn.ua/ua/ukrayina/lutsenka-oshtrafuvani-na-5-tisyach-za-zvinuvachennya-v-prostitutsiyi.html>

²⁹ «Адвокати на Рівненщині скаржаться на незаконний обшук та виїмку документів» // Сайт УГСПЛ, 9 квітня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1207740775>; «ДЛЯ МІЛІЦІ ТА ПРОКУРАТУРИ: Наступ на рівненських адвокатів» // Сайт «Майдан», 9 квітня 2008 року <http://maidanua.org/static/news/2007/1207768203.html>

³⁰ «Луценко видасть своїм орлам на озброєння GPS навігатори» // Інтернет-видання «proUA», 16 квітня 2009 року, <http://ua.proua.com/news/2009/04/16/160735.html>

³¹ Матвіїв А. Знімають усіх! За центральними вулицями Рівного ведеться цілодобове відеоспостереження «Рівне вечірне». – 15 січня 2009. – № 4. – <http://www.rivnepost.rovno.ua/showarticle.php?art=020040&highlight=%E2%B3%E4%E5%E6%E7%E8>. Також, дивись Кудрін В. У Рівному встановлять відео спостереження. – «Рівне вечірне». – 23 червня 2008. – № 46. – <http://www.rivnepost.rovno.ua/showarticle.php?art=018533&highlight=%E2%B3%E4%E5%E6%E7%E8>

³² «На площах міста встановлено приховані камери» // Чернівецький інформаційно-розважальний портал, 28 травня 2008 року, <http://citi.cv.ua/news/detail.html?id=11115>

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

березень 2009 р. – уже 62³³, у Львові на початок 2009 р. зареєстровано близько 200³⁴, частина з яких установлена окремими громадянами та організаціями. У зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання такого способу збору інформації існує ризик порушення права на приватне життя.

Потребує змін статті 307 Цивільного кодексу, котра обмежує приватність, й встановлює презумпцію згоди особи на її відеозйомку в публічних місцях. Таке положення не узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини.

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.³⁵

Належного законодавчого регулювання відеоспостереження також немає.

7. ПРИВАТНІСТЬ І МЕДИЧНІ ПРОЦЕДУРИ

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

Проте сама процедура щеплень не є безспірною. Так, супротивники щеплення посилюються на вітчизняне законодавство, стверджуючи про можливість проведення щеплення лише за згодою особи, а щодо особи, яка не досягла віку 15 років, – за згодою її батьків. Щодо заборони відвідувати дитячі заклади, то вони стверджують, що це суперечить передбаченому у Конституції праву на освіту. Протягом року ця проблема неодноразово піднімалася на сторінках ЗМІ. Особливо гостро вона постала після смерті одинадцятикласника в Краматорську в травні 2008 р. після щеплень від кору та краснухи. Повідомляли також про значну кількість дітей, які потрапили після щеплень до лікарень.³⁶ Після того, як скандал набрав сили, і батьки стали масово відмовлятися від «щеплень смерті», розпорядженням Міністра охорони здоров'я України Василя Князевича вакцинацію на деякий час припинили³⁷. Однак, згодом, медики знову почали вимагати робити щеплення.

Протягом року окремі ЗМІ піднімали питання щодо наявності фактів проведення тестування нових лікарських засобів на громадянах без надання детальної інформації про можливі побічні явища.³⁸

³³ «Посміхніться та не сперечайтесь: Вас знімала «відеокамера»! // ВЗГ ГУМВС України в Закарпатській області, <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/188294;jsessionid=8703484B858A4E72C05F98B5236D86BB>

³⁴ «Львів «нашпигують» відеокамерами? // Газета «Високий замок», 26 березня 2009 року, <http://www.wz.lviv.ua/pages.php?ac=arch&atid=72669>

³⁵ 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).

³⁶ «Генпрокурор: експертиза підтвердила, що школяр Тищенко помер від щеплення» // Інформагентство «УНІАН», 19 вересня 2008 року, <http://unian.net/ukr/news/news-273851.html>; «Смерть Антона Тищенко на пряму пов'язана зі щепленням – генпрокурор» // Телеканал «ICTV», 19 вересня 2008 року, http://ictv.ua/ukr/news_ukraine.php?news_id=118565;

³⁷ «НИ: Відмовитися від щеплення» // «Новинар», 19 травня 2008 року, <http://novynar.com.ua/worldabus/27232>

³⁸ Конова Н. Проверено на украинцах. – Профиль. – №12 (31). – , 05.04.2008 р., http://profil-ua.com/index.html?action=view&art_id=386; Україна серед світових лідерів з випробування нових ліків на пацієнтах.–

СПРАВА СОЛОМАХІН ПРОТИ УКРАЇНИ

У травні 2008 р. Європейський суд з прав людини виніс часткове рішення щодо прийнятності в якому визнав скаргу прийнятною в частині дослідження права заявника на фізичну недоторканність.³⁹ Заявник скаржився не те, що внаслідок вакцинації від дифтерії, попри наявність медичних протипоказань, він захворів низкою хвороб.

8. СПРАВА САВІНИ ПРОТИ УКРАЇНИ

У грудні 2008 р. Європейський суд з прав людини виніс рішення в справі *Савіни проти України*⁴⁰.

Подружжя Савіних проживало в місті Ромни, у двокімнатній квартирі, у якій не було гарячої води і газу. Вони були сліпими з народження. У подружжя було 7 дітей: О. 1991 року народження, М. (1992), Є. (1993), П. (1995), С. (1997), К. (1998) та Т. (2001). У 1997 році О. був примусово поміщений у Дитячу загальноосвітню школу-інтернат для дітей сиріт. Батьки його забирали на вихідні та свята. При цьому, адміністрація школи скаржилася до місцевих органів влади, що дитина втікає та жебракує. У лютому 1998 року М., Є., П. та С. було забрано до дитячого державного будинку через те, що батьки не могли за ними доглядати. Спочатку діти були розміщені в різних дитячих будинках, проте потім вони опинилися в одному з будинків. Пізніше П. усиновили інші люди зі згоди подружжя.

Протягом періоду 1998-2004 рр. Служба в справах неповнолітніх разом з органом опіки та піклування та іншими соціальними службами проводили близько 10 оглядів місця проживання подружжя, вивчаючи умови, у яких проживають інші діти. За їхнім звітом, умови були жахливі. Кілька разів цьому подружжю надавало підтримку Товариство сліпих, а також волонтери, вони також отримували певну фінансову та іншу допомогу від держави. Подружжя також зверталось до місцевої влади з проханням підключити газ, проте їм офіційно повідомили, що їхні сусіди категорично проти цього, оскільки вважають, що це небезпечно, оскільки ті сліпі, а також що це технічно не можливо зробити. Один з подружжя був безробітним з початку 90-х і держава не допомогла йому знайти роботу. Інший працював, доки не вийшов на пенсію.

У липні 2003 р. місцева влада видала попередження подружжю, що їм потрібно покращити умови проживання, в яких ростуть їхні діти. У січні 2004 р. Прокуратура за поданням Служби у справах неповнолітніх подала позов про відібрання О., К. та Т. у подружжя та розміщення їх у державному дитячому будинку. У грудні 2004 р. суд задовольнив позов прокуратури, вказавши, що батьки не дбають про своїх дітей, вони часто голодні, брудні та часто знаходяться самі дома, а також те, що вони живуть у жахливих умовах і в умовах антисанітарії. Також було вказано на те, що діти мають перший ступінь анемії.

Подружжя подало апеляцію, вказавши, що Сімейний кодекс дає вичерпний перелік підстав для відібрання дітей (експлуатація дітей, наркоманія, алкоголізм та інші). Проте вони не вчиняли жодних подібних дій. Також вони стверджували, що дії влади засновані лише на тому факті, що вони є сліпими. У лютому 2005 року Сумський апеляційний суд відмовив у задоволенні апеляції подружжя. Він підтвердив аргументи суду першої інстанції, що залишення дітей з батьками є небезпечним для їхнього здоров'я та життя, а також це

Новинар. – № 26. – 11 липня. 2008р., <http://novynar.com.ua/tech/31619>, http://eco-ua.org/index.php?item=articles&sub=3440&d_id=3

³⁹ Partial decision as to the admissibility of Application no. 24429/03 by Sergey Dmitriyevich Solomakhin against Ukraine <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=836362&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁴⁰ Case of Saviny v. Ukraine (Application no. 39948/06), judgment <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=844453&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

погано для їхнього виховання. Подружжя подало касаційну скаргу. Проте в березні 2006 року Верховний суд України відмовив у її задоволенні. Діти, при цьому, не були заслухані під час жодного із цих трьох судових процесів.

У червні 2006 р. рішення суду було виконано: К. була поміщена в притулок у Ромнах, а О. з Т. у Сумах, що понад 100 км від Ромен. О. продовжував утікати з інтернату.

Подружжя подало заяву в Європейський суд з прав людини, стверджуючи про порушення статті 8 Європейської Конвенції про захист прав людини в контексті «право на повагу до сімейного життя».

Заявники стверджували, що влада могла вжити менш шкідливих заходів, ніж відібрання дітей від батьків і влада могла допомогти їм виховувати дітей, надаючи їм адекватну допомогу. Вони також наголошували на тому, що думка дітей не була заслухана впродовж судового процесу.

Уряд, у свою чергу, погодився, що його дії були втручанням у право заявників. Проте воно відбувалося у відповідності до статті 170 Сімейного кодексу і переслідувало легітимну ціль – захист інтересів дитини. Також, на думку уряду, таке втручання було пропорційним.

Європейський суд з прав людини визнав порушення статті 8 Європейської конвенції з прав людини і наголосив, що взаємне задоволення від спільного перебування батьків і дітей є фундаментальним елементом сімейного життя, а тому втручання до нього має відбуватися у вузьких рамках, визначених статтею 8 Європейської конвенції з прав людини. Суд також наголосив, що, незважаючи на певний вільний розсуд держави в справі відібрання дітей під державну опіку, відбирання дітей від батьків означає відрізання дітей від свого коріння, що може бути виправданим лише у виняткових випадках.

Суд визнав, що поміщення трьох дітей під державну опіку становило втручання в право на сімейне життя, а також те, що воно відбувалося відповідно до закону, заради захисту інтересів дитини.

Досліджуючи питання чи було таке втручання «необхідним у демократичному суспільстві», Суд вказав, що батьки, у принципі, погоджувалися, що в матеріальному сенсі для дітей буде краще, коли вони будуть перебувати в спеціальних закладах. Проте вони заперечували примусове розділення дітей і батьків, що унеможливило в подальшому їхні контакти – вони, наприклад, не зможуть забирати дітей у позашкільний час (канікули, вихідні тощо). Суд зазначив, що місцева влада базувала своє рішення на тому, що подружжя, зважаючи на малозабезпеченість і особисті якості, не могло забезпечити дітей належним харчуванням, одягом, санітарним оточенням та турботою про здоров'я, а також забезпечити їхню соціальну та освітню адаптацію.

Однак, оцінюючи суттєвість цих аргументів і визнавши їх важливими, Суд висловив сумнів щодо реальності загрози життю і здоров'ю дітей, особливо зважаючи на те, що протягом 2004-2006 рр., коли тривав судовий процес і діти були з батьками, не було свідчень ані щодо профілактичних дій влади, ані щодо шкоди дітям. Також у справі, окрім інформації щодо обстеження місця проживання дітей та документа, що свідчив про хворобу двох дітей анемією першого ступеня, були відсутні інші докази (свідчення самих дітей, їхні медичні документи, свідчення сусідів, висновки педіатрів).

Європейський суд з прав людини також відзначив недостатнє вивчення національним судом причин неналежного виховання дітей, яке приписувалося безнадійній неспроможності батьків забезпечувати належний догляд, а не фінансовим труднощам та об'єктивним проблемам, котрі могли би бути подолані за наявності цільової фінансової допомоги та соціальної допомоги й консультування. Тобто, невідповідності виховання дітей були пов'язані з безвідповідальністю батьків, проте жодних доказів цього не було надано, так само як і не було зроблено оцінки спроб батьків покращити умови життя через звернення за допомогою до органів влади. Також не було досліджено обсяг та вид наданої подружжю допомоги і причини, чому вона не допомогла.

Суд підкреслив, що держава не виконала свого обов'язку поважати сімейне життя, не використавши ефективність інших альтернативних заходів, ніж роз'єднання батьків і дітей.

Суд також указав, що діти не були заслухані під час процесу, діти були розділені й були поміщені в різні заклади, а двоє з них були достатньо далеко від батьків, щоби вони могли регулярно підтримувати контакти.

Таким чином, Європейський суд з прав людини вирішив, що, хоча причини, через які держава відібрала дітей, були важливими, проте вони були не настільки істотними, щоби обґрунтувати таке серйозне втручання в сімейне життя подружжя.

Це рішення піднімає серйозні фундаментальні проблеми державної системи опіки та піклування над дітьми, котра більшою мірою спрямована до таких жорстких заходів, як відібрання дитини від батьків, ніж на надання різних форм допомоги.

9. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Ратифікувати Конвенцію Ради Європи №108 «Про захист прав осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних».

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:

– різні ідентифікаційні коди (бази даних різних органів влади) повинні використовуватися окремо, не допускається створення єдиного коду для накопичення всієї інформації про особу;

– особа повинна знати, яка інформація про неї збирається в тій чи іншій базі даних, та мати право змінювати цю інформацію.

– номери повинні використовуватися лише для тих цілей, для яких вони були створені;

– їхнє використання повинне бути обумовлене в Законі про захист персональних даних;

– обмін зібраною інформацією між органами влади повинен бути чітко регламентований і здійснюватися за санкцією суду з повідомленням особи про 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 Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України й свідоцтва про народження» № 2503-XII від 26.06.1992 р. та Постанову Кабінету Міністрів №858 від 26 червня 2007 р. «Про затвердження технічного опису та зразка бланка паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України». Процедура вироблення та видачі паспортів має бути чітко визначена законом.

5) Скасувати Постанову Кабінету Міністрів №1169 від 26 вересня 2007 р. «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації». На виконання Окремої Ухвали Окружного адміністративного суду України від 16 січня 2009 року Кабінет Міністрів повинен розробити та подати до парламенту законопроект, що визначав би цю процедуру.

6) Необхідно виключити пункт 4.4.8. зі Зводу відомостей, що становлять державну таємницю «Відомості про статистичні показники оперативно-розшукової, контррозвідувальної чи розвідувальної діяльності, що дають змогу здійснити кількісну оцінку оперативних сил і засобів, які застосовувалися для здійснення цієї діяльності, але не розкривають об'єкти спрямувань цих заходів».

7) Прийняти Закон України «Про перехоплення телекомунікацій», який має передбачати незалежний контроль за діяльністю Державної служби спеціального зв'язку та захисту

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

інформації України, МВС, СБУ та іншими правоохоронними органами щодо зняття інформації з каналів зв'язку, оприлюднення щорічного звіту зі знеособленими даними відносно зняття інформації з каналів зв'язку в порядку оперативно-розшукової діяльності та розслідуванні кримінальних справ.

Необхідно внести зміни до законодавства, які б, зокрема, привели українське законодавство у відповідність до практики Європейського суду з прав людини в процедурі зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів і мобільних телефонів, хронометраж дзвінків, контроль за пересуванням абонента мобільного телефону, відстеження електронних повідомлень, контроль за переглядом інформації в мережі Інтернет тощо):

- порядок отримання санкції суду на такі дії та терміни, протягом яких це може здійснюватися;
- чіткий перелік злочинів, здійснення яких може призвести до перехоплення повідомлень;
- обмеження випадками, коли фактичні підстави підозрювати особу у вчиненні тяжкого злочину вже виявлені іншими засобами;
- процедуру періодичного перегляду судом наданої санкції;
- повідомлення особи про факт зняття інформації з каналів зв'язку після закінчення цієї процедури й відмови від порушення кримінальної справи або закриття кримінальної справи;
- право особи оскаржити ці дії до суду та вимагати відшкодування в разі необґрунтованих дій органів влади;
- процедуру зберігання та подальшого використання отриманих даних;
- обставини, за якими записи можна чи необхідно знищити;
- механізм поводження з копіями або переписаними матеріалами, якщо обвинувачену особу буде виправдано.

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

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

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

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

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) 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.

14) 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.

15) Урегулювати на законодавчому рівні здійснення відеоспостереження в публічних місцях, порядок зберігання, доступу та знищення таких відеозаписів, позначення таких місць, спосіб контролю за такою діяльністю.

VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Протягом 2008 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 не змінною на законодавчому рівні, а зміни в адміністративній практиці також є не суттєвими, можна з певністю використовувати наші матеріали 2004-2007 років.²

Україна практично нічого не зробила для виконання рішення Європейського суду з прав людини «Свято-Михайлівська парафія проти України».³ Нагадаємо, що в цій справі було визнано низку конкретних недоліків українського законодавства та адміністративної практики: порушення державою принципу нейтральності, порушення права на релігійні об'єднання, непередбачуваність, непослідовність та нечіткість законодавства тощо.

Верховний суд України Постановою від 1 липня 2008 року за скаргою Свято-Михайлівської парафії (релігійної громади) Української Православної Церкви Київської єпархії «Храму на честь 1000-ліття хрещення Київської Русі» у Дарницькому районі м. Києва в порядку перегляду справи за нововиявленими обставинами (указане вище рішення Європейського суду з прав людини) скасував Ухвалу Верховного Суду України від 5 липня 2000 року, а справу направив на новий розгляд до Окружного адміністративного суду м. Києва. При цьому він зобов'язав суди розглянути цю справу з урахуванням рішення Європейського суду. Про подальший розгляд справи поки що не відомо.

Жодного заходу для усунення причин порушення прав, на котрі вказав Європейський суд, здійснено не було.

У жовтні 2008 року Європейський суд з прав людини надіслав на комунікацію уряду ще три справи щодо можливого порушення статті 9 Європейської Конвенції про захист

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

² 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) та «Права людини в Україні-2007». Доступно в Інтернеті за адресами: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?r=alb7> та <http://www.khpg.org/index.php?r=alb6c14>.

³ 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

прав людини (свобода думки та релігії): *Громада Української Греко-Католицької церкви села Коршів проти України* (заява № 9557/04), *Релігійна громада Свято-Троїцького приходу села Милостів проти України* (заява № 39238/03) та *Римо-Католицька громада Святого Климента в місті Севастополі проти України* (заява № 22607/02).⁴ У цих справах йдеться про повернення церковного майна та втручання держави в церковні стосунки при зміні громадою свого підпорядкування.

Варто відзначити зареєстрований у парламенті законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо запобігання діяльності релігійних культів деструктивного типу та тоталітарних сект)⁵. Відповідно до пояснювальної записки, цей законопроект спрямований проти діяльності так званих «релігійних культів деструктивного типу», які, на думку автора, створюють реальну загрозу правам людини й свободам громадян.

До основних негативних моментів цього законопроекту можна віднести збільшення необхідної для одержання релігійною громадою статусу юридичної особи кількості її членів до 50 осіб (зараз 10), обмеження права на існування автономних релігійних громад та практичне позбавлення права релігійної організації на вихід зі складу релігійного об'єднання, обмеження діяльності релігійної громади, пропозиція щодо зазначення в назві релігійного об'єднання слів «центр» або «управління», встановлення цензу існування громад на території України для утворення ними релігійного об'єднання, запровадження «переліку елементів релігійного культу», використовувати які мають право лише зареєстровані релігійні організації, збільшення терміну розгляду документів, поданих на реєстрацію, до *не менш ніж* шести місяців, а в окремих випадках – до дванадцяти, та запровадження щорічної переєстрації у державному органі у справах релігій впродовж перших десяти років діяльності релігійних громад, які не належать до вже зареєстрованих в Україні релігійних об'єднань, заборона іноземним громадянам належати до релігійних організацій та обіймати в них керівні посади тощо.⁶

Зазначений законопроект істотно обмежує релігійну свободу та загалом суперечить низці статей Конституції, Цивільного кодексу, Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», позиції ПАРЄ, зокрема, висловленій у доповіді від 5 жовтня 2005 року «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», а також Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Саме за подання цього та декількох інших законопроектів у грудні 2008 року народний депутат Геннадій Москаль був нагороджений антипремією УГСПЛ «Будяк року» за найбільш небезпечну законодавчу ініціативу в галузі прав людини.⁷

2. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ: ПРАВО ВІРИТИ

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

Лише в одному принциповому аспекті ця свобода потенційно може зазнавати необґрунтованого втручання – право на альтернативну службу, щодо якої можна виділити наступні порушення міжнародних стандартів:

⁴ <http://hrlawyers.khpg.org/index.php?r=a1b3>.

⁵ Реєстраційний № 2419 від 21.04.08; автор – народний депутат Г.Г. Москаль. Доступний на порталі парламенту: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32379.

⁶ Ю. Решетніков, «Законодавче забезпечення свободи совісті та діяльності релігійних організацій: стан, тенденції, проблеми» // *Релігійно-інформаційна служба України*, 27.05.2008, 11:24, <http://www.risu.org.ua/ukr/religion.and.society/analysis/>.

⁷ Див. більше: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1227272933>.

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

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

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

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

– строк альтернативної служби є у двічі більшим від загального строку служби, що є явно дискримінаційним положенням.

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

3. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ

3.1. СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Коллективне сповідання релігії чи вірування 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 в перелік «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 сповідувати свою віру. Незареєстровані громади фактично не мають жодних прав.

Відповідно до міжнародних стандартів право на створення релігійної організації є невід'ємною частиною загального права на асоціації, а тому різний режим реєстрації об'єднань громадян і релігійних організацій, що діє зараз, 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 їхнього управління та структурою.

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

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

VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

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

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

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

Загалом, як зазначає Європейський суд з прав людини у згаданому вище рішенні проти України, закону про свободу совісті та релігійні організації бракує послідовності та передбачуваності.⁸ Також, у цьому рішенні Суд вказав на першу та четверту проблеми з вказаних вище.

Усього за даними Державного комітету у справах національностей та релігій⁹ станом на 1 січня 2009 року в країні було зареєстровано 32 639 релігійних організацій: 85 центрів, 255 управлінь (епархії, дієцезії тощо), 340 місій, 74 братства та 31 257 релігійних громад.

Проте за даними Державного комітету статистики в Єдиному державному реєстрі підприємств, організацій та установ (ЄДРПОУ) є відомості про 21 425 релігійних організацій.

Цю різницю можна пояснити дуже просто. З моменту введення подвійної реєстрації для релігійних організацій декілька років назад уже зареєстровані до цього часу організації мали пройти додаткову реєстрацію в державному реєстраторі та отримати свідоцтво про державну реєстрацію. Ця статистика показує, що 11 214 релігійних організацій ще не пройшли такої подвійної реєстрації. Тому у разі, якщо парламент прийме законопроект¹⁰, котрим скасовується реєстрація юридичних осіб, що не пройшли таку перереєстрацію, то всі ці організації можуть припинити своє існування з усіма відповідними майновими та іншими наслідками. Очевидно, що при цьому не уникнути численних конфліктів та порушень свободи релігії.

Найбільше зареєстровано громад: УПЦ МП – 11 731, УПЦ КП – 4 221, УАПЦ – 1 219, УГКЦ – 3 728, Римо-католицької церкви – 1 064.¹¹

3.2. ПОЗИТИВНІ ОБОВ'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 пози-

⁸ Див. параграфи 130-131 рішення Європейського суду з прав людини в справі *Свято-Михайлівська парафія проти України* від 14 вересня 2007 року.

⁹ Офіційний сайт Державного комітету України у справах національностей та релігій, http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=131554.

¹⁰ Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (щодо процедури припинення повноважень суб'єктів господарювання), реєстраційний № 0913 від 23.11.07, знаходиться у Комітеті з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва для підготовки до другого читання. Ним пропонується у стислі терміни завершити державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, після чого ті юридичні особи, що вчасно не подали відомості для включення до Єдиного державного реєстру, вважатимуться припиненими з усіма правовими наслідками цього.

¹¹ Див. більш докладніше про це: А. Колодний «Релігійна мережа України на січень 2009 року», 15 березня 2009 року, <http://ukreligieznavstvo.wordpress.com/2009/03/15/релігійна-мережа-україни-на-січень-2009-р>.

тивні 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 іншому перешкоджанні мирному сповідуванні релігії чи вірування.

Проте ці позитивні обов'язки не передбачають надання допомоги держави в сповідуванні 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 недискримінаційні 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 культурного майна. Поширені акти вандалізму на цвинтарях. Варто звернути увагу на знещадно високий (особливо на тлі практичної бездіяльності в цій сфері правоохоронних органів у попередні роки) відсоток розкриття злочинів, пов'язаних з вандалізмом. Церкви, синагоги, кладовища та меморіали неодноразово були об'єктами актів вандалізму.¹²

◆ Кримська міліція встановила особу правопорушників, які 21 січня намалювали сатанинські знаки на могилах мусульманського та християнського цвинтарів у селі Марфівка та 24 січня знищили 124 надгробних пам'ятника на християнському цвинтарі в селі Войкове. Обидва села знаходяться в Ленінському районі Криму. Міліція заявила, що вандали були алкоголіками, які, вчиняючи цей злочин, не мали ані релігійних, ані етнічних мотивів.

◆ 28 січня 2008 року на вікнах, у дворі та ззовні огорожі навколо будівлі Хеседу в Кривому Розі була зображена свастика та написані непристойні слова.

◆ 10 лютого 2008 року невідомі особи зруйнували всі 220 надгробних пам'ятників на мусульманському кладовищі в містечку Нижньогірське, Крим. Меджліс кримських татар зробив заяву, у якій охарактеризував наругу над могилами як запланований акт. Керівники меджлісу заявили, що злочинці були підбадьорені бездіяльністю міліції в попередніх випадках вандалізму.

◆ Наприкінці березня 2008 року вандали знищили розп'яття у вірменському соборі м. Львова та намалювали на його стінах непристойні написи.

◆ 3 березня невідомі особи намалювали свастики та непристойні слова на могилі рабина Леві Іцхака та на інших могилах єврейського цвинтаря в Бердичеві, Житомирська область. Міліція заарештувала одного підозрюваного, а в червні 2008 року Бердичівський суд приговорив правопорушника за наругу над могилами до 18 місяців умовного покарання.

◆ У квітні 2008 року житомирські вандали підпалили на цвинтарі пам'ятник відомому духовному лідеру рабину Ахарону та намалювали антирелігійну символіку на стінах меморіалу. Правоохоронці заарештували двох підлітків, які заявили, що вони розпалили багаття, щоб зігрітися, але полум'я випадково перекинулося на меморіал.

◆ 24 квітня 2008 року вандали зруйнували 11 пам'ятників на єврейському цвинтарі в Болграді, Одеська область.

◆ У середині квітня 2008 року міліція затримала трьох учнів середньої школи, які пошкодили більше 100 пам'ятників на 2 християнських цвинтарях у Добропіллі, Донецька область.

◆ На початку травня 2008 року невідомі особи намалювали нацистську символіку та пошкодили пам'ятники на одному із кладовищ м. Севастополя.

¹² Якщо інше не наведено, то далі приклади наведені: Державний департамент США. Доповідь Міжнародної організації релігійної свободи за 2008 рік. Випущений Відділом з питань демократії, прав людини та праці. http://kiev.usembassy.gov/files/polit_relig_freedom2008_ukr.html.

VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

◆ 25 червня 2008 року двоє чоловіків учинили погром у вівтарі та пошкодили ікони у Свято-Успенській церкві монастиря Св. Миколая (УПЦ (МП)), що в Коропському районі Чернігівської області. Вони завдали тілесних ушкоджень двом працівникам монастиря, які намагалися зупинити наругу над святинею. Один нападник був затриманий.

Іншою проблемою є відсутність законодавчих та адміністративних заходів з боку влади щодо зменшення нетолерантних, неправдивих публікацій у ЗМІ щодо релігійних меншин та протидії розпалюванню релігійної ворожнечі.

3.3. ОРГАНІЗАЦІЯ Й ПРОВЕДЕННЯ РЕЛІГІЙНИХ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Закон про свободу совісті та релігійні організації всупереч статті 39 Конституції встановлює дозвільний порядок проведення релігійних мирних зібрань. На практиці проведення публічних релігійних мирних заходів стикається із ще більшою кількістю проблем, що базуються на дискримінації, нетолерантності або свавільному тлумаченні законодавства.

УГКЦ скаржилася, що в травні 2008 року представники УПЦ (МП) у Білій Церкві намагалися перешкодити церемонії освячення хреста на ділянці, що була виділена для будівництва першої в місті церкви УГКЦ. На думку УГКЦ, місцеві прибічники УПЦ (МП) розцінили майбутнє будівництво церкви як приклад «католицької експансії». Чільні представники УПЦ (МП) повідомили УГКЦ, що цей протест було проведено без згоди керівництва УПЦ (МП). Правоохоронні органи та інша влада не захищали представників УГКЦ.

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 та обмеженні вести проповідницьку чи іншу релігійну діяльність. При цьому такі обмеження стосуються навіть осіб, котрі постійно проживають в Україні. Вести проповідницьку діяльність іноземцям можливо виключно за офіційним запрошенням зареєстрованої релігійної організації (хоча їхня реєстрація не є обов'язковою) та дозволом органів державної влади в справах релігій.

Відсутність дозволу тягне за собою адміністративну відповідальність для іноземців (штраф), а для релігійних організацій – попередження і в подальшому можливий примусовий розпуск.

Ця ситуація ускладнилася протягом 2008 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. Незважаючи 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.

За інформацією уряду, протягом періоду, що охоплюється цим звітом, жодному іноземному релігійному діячеві не було відмовлено у візі. На думку лідерів мормонів, закон погано виписує положення про місіонерську роботу, і у них були певні проблеми з місцевими посадовими особами, які обмежували їм місця проведення місіонерської діяльності.¹³

За 2008 року Держкомнацрелігій повідомив про діяльність 783 священослужителів-іноземців, що складає близько 2% від їх загальної кількості. Для богослужбової та іншої релігійної діяльності в 2008 році запрошувалось в Україну 3710 осіб.

¹³ Державний департамент США. Доповідь Міжнародної організації релігійної свободи за 2008 рік. Випущений Відділом з питань демократії, прав людини та праці. http://kiev.usembassy.gov/files/polit_relig_freedom2008_ukr.html.

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.¹⁴

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, доки 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, Президент, 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. 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).

Кримські мусульмани звернулися до Президента України Віктора Ющенка з проханням втрутитись в ситуацію з будівництвом Соборної мечеті в Сімферополі. У липні сімферопольські депутати знову відмовилися надати Духовному управлінню мусульман Криму землю під будівництво культової споруди та ухвалили рішення створити на цій ділянці паркову зону. Сімферопольські депутати ухвалили своє рішення, незважаючи на те, що вже три суди підтвердили право кримського муфтіяту будувати Соборну мечеть на вулиці Ялтинській, 22. Мер Сімферополя Геннадій Бабенко заявив, що міськрада лише дослухалась до думки більшості сімферопольців, і на підтвердження цього висловив готовність провести референдум.¹⁵

Також виникають проблеми релігійних організацій з правоохоронними органами.

14 липня 2008 року Рада Євангельських Протестантських Церков України (РЄПЦУ) направила повторне звернення до Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко, а також до Міністра внутрішніх справ України Ю.Луценка та окремих народних депутатів, у яких повідомляється про неповний та упереджений характер розслідування фактів протиправної та брутальної

¹⁴ 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.

¹⁵ Див. більше про це: «Мечеть у Сімферополі: мусульмани звернулися до Ющенка» // Радіо «Німецька хвиля», 19.07.2008 року, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3519668,00.html>; «Мусульмани Криму опротестовують перенесення мечеті в Сімферополі» // Інформагентство «УНІАН», 10.01.2008 року, <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/186846>; «У Криму набирає обертів скандал довкола Соборної мечеті» // «Новинар», 28 лютого 2008 року, <http://novynar.com.ua/politics/21602>; «Мусульмани виграли суд у Сімферопольській міськраді за Соборну мечеть» // «Радіо Свобода», 01.04.2008 року, <http://www.radiosvoboda.org/Content/Article/1113594.html>.

VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

*поведінки співробітників міліції по відношенню до священнослужителів та вірних протестантських Церков України. Звернення керівників протестантських Церков були викликані появою негативної тенденції в діяльності правоохоронних органів, про що свідчить неналежне розслідування фактів брутального обшуку озброєними працівниками кримінальної міліції та загону «Беркут» під час богослужіння в Домі молитви Церкви християн віри євангельської «Жива вода» (ВСЦХВЕП) у серпні 2007 року в м. Євпаторія, фальсифікації кримінальної справи слідчими УМВС в Донецькій області та подальшого висунення обвинувачення пресвітеру УХЄЦ Зайцеву С.В., яке надактивно підтримується Прокуратурою міста Донецька, а також факту погроз та створення загрози життю священнослужителів працівником міліції з використанням зарядженої табельної зброї у листопаді 2007 року у Києві під час примусового виселення сирітського притулку «Краплина Божої благодаті» (МЄБЦ ОХЦУ «Слово життя»).*¹⁶

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 конфлікуючих сторін при розколі в релігійних громадах, що є порушення 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.

Особливо багато прикладів порушень цього принципу на місцевому рівні.

Залишається невирішеною проблема повернення націоналізованого радянською владою культового майна.

4.2. ПРАВО БАТЬКІВ НА РЕЛІГІЙНУ ОСВІТУ ДІТЕЙ ТА ПРИНЦИП НЕЙТРАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Відповідно до міжнародних стандартів релігійна освіта в школах та вищих учбових закладах може запроваджуватися, проте відповідні курси мають бути однаковими й побудованими на принципах об'єктивності, недискримінації та безсторонності. Тому такі курси не можуть включати вивчення настанов лише однієї релігії чи вірування. Держава повинна поважати право батьків на релігійне виховання своїх дітей.¹⁷

У цілому в країні у 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. Проте так відбувається не в усіх містах.

На заході країни існує чітка тенденція до впровадження обов'язкового навчання виключно християнським релігіям. Практично всі підручники з цього питання є односторонніми і не відповідають загаданому 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.

Слід зазначити, що президентський указ від 2005 року про запровадження в навчальні програми державних шкіл курсу «етика віри» суттєвих результатів на дав. Цей указ дістав підтримку чотирьох найвищих християнських ієрархів, але у національному масштабі його

¹⁶ «Керівники протестантських Церков України закликають захистити віруючих від свавілля міліції» // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1216119108>.

¹⁷ Див. про це докладніше: Toledo guiding principles on teaching about religions and beliefs in public schools, prepared by the ODIHR advisory council of experts on freedom of religion or belief, OSCE 2007.

впровадження було безсистемним і було ще більше сповільнене запереченнями лідерів іудейської та мусульманської громади проти того, щоб такі навчальні курси спиралися на християнські постулати.

Члени Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій продовжували виступати за внесення до закону змін і доповнень, які дозволили б приватним навчальним закладам, на додаток до світської навчальної програми, навчати учнів релігійним цінностям релігійної організації-засновниці. У червні 2008 року Міністерство науки та освіти України цю ініціативу підтримало. Міністерство та представники релігійних організацій домовилися провести додаткові консультації з метою визначення порядку здійснення цієї ініціативи.

Пізніше при Міністерстві освіти та науки була створена Громадська рада з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями.¹⁸ Про подальшу діяльність цієї Ради нічого невідомо.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

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. При цьому доцільно використовувати Керівні принципи для аналізу законодавства стосовно релігії чи віри, схвалені Парламентською асамблеєю ОБСЄ та Венеціанською комісією у 2004 році.¹⁹ 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.

3) Слід запровадити дієві механізми запобігання дискримінації за релігійною ознакою, особливо в кримінально-виконавчій системі, соціальній сфері та сфері трудових відносин. Також необхідно доопрацювати законодавство щодо оподаткування релігійних організацій з метою усунення дискримінації організацій, що не належать до християнського віровчення (наприклад, щодо оподаткування ПДВ, визначення поняття «культові послуги» тощо).

4) Правоохоронні органи повинні продовжити швидко та належно реагувати на випадки розпалювання релігійної ворожнечі, вандалізму.

5) З метою усунення дискримінаційної адміністративної практики та конфліктів між церквами прийняти чіткі правові норми щодо підстав, порядку та термінів повернення культового майна церков. Також доцільно розробити детальний план повернення культо-

¹⁸ Наказ МОН від 20 жовтня 2008 року № 941.

¹⁹ Свобода релігії та віросповідання в Україні в контексті дотримання європейських стандартів / За ред. Володимира Яворського/ УГСПЛ, МГО Центр правових та політичних досліджень «СІМ». Харків: Фолю, 2005. Доступно в Інтернеті на сайті УГСПЛ: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1137518398>.

VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

вого майна з визначенням цих процедур у часі щодо кожного об'єкту. У разі неможливості повернення такого майна передбачити надання певної компенсації, зокрема, на будівлю нових культових споруд чи надання земельних ділянок.

6) Місцевим органам влади слід переглянути прийняті ними правові акти, що встановлюють дискримінаційні положення, а також додаткові, непередбачені законом обмеження права на свободу віросповідання при проведенні мирних зібрань, оренди приміщень, виділенні земельних ділянок та поверненні культових споруд. Слід чітко законодавчо визначити загальні принципи виділення земельних ділянок під будівництво культових споруд.

7) 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 навчальних закладах може запроваджуватися, проте відповідні курси повинні бути однаковими й побудовані на принципах об'єктивності, недискримінації та безсторонності. Тому такі курси не можуть включати вивчення настанов лише однієї релігії чи вірування. Введення такої освіти має відповідати стандартам ОБСЄ та Ради Європи, зокрема, рішенням Європейського суду з прав людини.

VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ¹

У 2008 році законодавство і практика щодо доступу до інформації не змінилися. Усі проблеми із свободою інформації, які зазначалися в доповідях правозахисних організацій в 2004 – 2007 роках, проявилися і в 2008 році. Правозахисні організації, як і раніше, запитували необхідні їм дані і часто отримували відмови, відписки, а іноді залишалися без відповіді. Відмова в наданні інформації часто мотивувалася віднесенням запитуваної інформації до конфіденційної.

У 2008 році завершився певний етап громадської кампанії, спрямованої проти незаконної практики засекречування: у березні Кабінет міністрів України, за ініціативою Міністерства юстиції, прийняв рішення про зняття незаконного грифу «не для друку» з 1410 актів, виданих урядом протягом 1991-2005 рр. Міністерство юстиції розсекретило 1015 документів з них, а решті надало гриф ДСК. Аналіз розкритих нормативних документів уряду засвідчує, що серед них була певна кількість документів оборонної тематики. Проте, щодо більшості документів виникають серйозні підозри як стосовно обґрунтованості їхнього засекречення, так і щодо законності здійснення дій, які вони передбачають. Такі документи можна розділити на чотири групи: 1) корупційні дії; 2) різноманітні пільги та преференції для вищих посадових осіб; 3) кулуарні політичні домовленості; 4) перспективні плани розвитку різних галузей економіки чи інші документи, які стосуються державних інвестицій. Запитання очевидне і просте – якщо в тих актах нема нічого незаконного, то нащо було їх приховувати?

Громадську кампанію проти незаконної практики засекречування треба продовжувати. Секретаріат Президента так і відмовився розкрити хоча б назви нормативних актів з грифом «опублікуванню не підлягає», ухвалених до 2005 року (42 з 44 актів Президента України з грифом «опублікуванню не підлягає», ухвалених 2005 року, були розсекречені, решті наданий гриф ДСК). Тому одним із завдань цієї кампанії є – примусити Секретаріат Президента розкрити документи, для яких застосовувався цей незаконний гриф. Інше завдання – примусити уряд повідомити назви актів з грифом ДСК, виданих, починаючи з 2005 року. На сьогодні відомі тільки дата прийняття і номер документа, що унеможливорює належний громадський контроль. В сукупності з відсутністю Зводу відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, це призводить до непередбачуваності у відповіді на питання: чи належать певні відомості до інформації з обмеженим доступом.

Ще 27 жовтня 1998 р. Кабінет міністрів України ухвалив Постанову № 1893, якою затверджувалася Інструкція про порядок роботи з документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Саме таким документам надавався гриф ДСК, а допуск до цих документів змогли отримати тільки ті, хто мав допуск до секретних документів згідно із Законом «Про державну таємницю». Певно за іронією долі ця постанова була

¹ 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.

VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

надрукована в «Урядовому кур'єрі» 10 грудня, в день 50-ліття прийняття Загальної декларації прав людини. Зауважимо, що за наявності такої Інструкції гриф обмеження доступу ДСК залишається незаконним: у статті 34 вказано, що обмеження свободи інформації має бути встановлено законом, а не інструкцією – нормативним актом Кабінету міністрів України.

П. 2 Постанови зазначав, що усі органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства та організації усіх форм власності мали протягом 6 місяців скласти переліки такої інформації, яка є в їхньому розпорядженні. Хто конкретно, і виходячи з яких критеріїв вирішує, які саме відомості є конфіденційними, Інструкція не визначає. За майже 10 років існування цієї Інструкції так і не стало відомо, чи створені такі Переліки, а якщо створені, то де вони оприлюднені. Нормативно-правові акти з грифом ДСК, ухвалені центральними органами влади, з'являлися в комп'ютерних правових системах без назв, зазначалися тільки номер і дата прийняття рішення. Водночас Кодекс про адміністративні правопорушення містив норму про адміністративне покарання за розголошення такої інформації, а стаття 330 Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність за передачу такої інформації громадянам інших держав. Відомі випадки застосування адмінпокарання за розголошення такої інформації. Проте, чи є ті або інші відомості конфіденційною інформацією, що є власністю держави, визначити неможливо. Тепер журналіст, отримавши будь-яку інформацію, не може бути впевнений, що вона є відкритою, і повинен, строго кажучи, отримати дозвіл на її публікацію у відповідного органа державної влади, у власності, користуванні чи розпорядженні якого повинна бути ця інформація. А це фактично означає введення цензури, яка заборонена статтею 15 Конституції України. Отже, необхідним є створення державою Зводу відомостей, які відносяться до конфіденційної інформації, що є власністю держави, проте такий Звід не був створений. Склалася парадоксальна ситуація, коли відсутній доступ до офіційних документів, якими затверджуються переліки інформації, що є конфіденційною. Іншими словами – неможливо дізнатися про те, які види інформації засекречуються.

У зв'язку з цим Харківська правозахисна група і ВГО Альянс «Майдан» вирішили дослідити, які ж органи державної влади мають переліки інформації, доступ до якої обмежується грифом «для службового користування». На початку 2008 року на адресу 80 центральних органів виконавчої влади, зазначених на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України², самого Кабінету міністрів України, Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Державного управління справами та 27 регіональних державних адміністрацій (обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація, Севастопольська міська державна адміністрація, уряд Автономної республіки Крим) були надіслані інформаційні запити про надання переліків конфіденційної інформації, що є власністю держави.

Цікавим був процес отримання переліків конфіденційної інформації. Жоден з адресатів не виконав норми ст. 33 Закону «Про інформацію» щодо надання протягом 10 днів письмового повідомлення про те, що запит буде задоволено, або обґрунтованої відмови від надання інформації. З 27 регіональних органів державної влади надіслали переліки 19, решта 8 або взагалі не відповіли, або відмовили під надуманими причинами. Стосовно ненадання інформації цими ОДА було надіслано відповідне звернення до Секретаріату Президента України з проханням сприяти в отриманні інформації. Всі відповіді від цих 8 ОДА отримано після надсилання їм цього звернення від Секретаріату з приміткою «контроль». В результаті з-поміж крайових органів влади не надала інформацію тільки Запорізька обласна державна адміністрація (відмовила в особі заступника голови ОДА Романа Дригинича тричі), котра самому переліку конфіденційної інформації надала гриф «ДСК». До Запорізької ОДА було надіслано звернення з вимогою зняти з нього гриф «ДСК», а у разі неможливості – повідомити причини неможливості (на відміну від всіх інших ОДА) та повідомити дату та номер

² Урядовий портал www.kmu.gov.ua.

рішення, котрим переліку було надано гриф ДСК. Запорізька ОДА відповіла відмовою на пропозицію зняти гриф «ДСК» і не надала відповідної інформації.

З 84 центральних органів влади надали переліки у відповідях на перший інформаційний запит тільки 45 міністерств та відомств. 38-ми державним органам був надісланий повторний запит, а в деяких випадках ми зверталися до них тричі з вимогою виконати діючі норми закону і обіцянкою звернутися до суду з адміністративним позовом у протилежному випадку. В результаті 70 органів влади надали складені ними переліки, 14 – відмовилися. Кабінет міністрів України, Національне космічне агентство та Запорізька облдержадміністрація повідомили, що перелік відомостей, які відносяться до конфіденційної інформації, сам є конфіденційною інформацією і тому не надається. Решта 11 органів – це Держкомтелебачення, Генеральна прокуратура, Міністерство охорони здоров'я, Державна податкова адміністрація, Рахункова палата, Міністерство аграрної політики, Міністерство транспорту і зв'язку, Міністерство палива та енергетики, Держспоживстандарт, Національний банк, Державне управління справами (останнє також відмовило у наданні повного і актуального тексту Положення «Про державне управління справами», затвердженого указом Президента Л. Кучми з незаконним грифом «опублікуванню не підлягає», – з цього приводу подано відповідний інформаційний запит про надання вказаного Положення). Мотиви відмови різні – посилання на статтю 37 Закону «Про інформацію», твердження, що у запитувача не має достатніх правових підстав на отримання цих переліків, тощо. Водночас слід зауважити, що переліки конфіденційної інформації, які діють в Генеральній прокуратурі, Міністерстві палива та енергетики та Міністерстві аграрної політики доступні в комп'ютерній правовій системі «Ліга: Закон».

Зазначимо, що деякі з центральних органів виконавчої влади ще досі 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. Вони надали свої переліки вже навесні 2009 р.

Проти 12 перерахованих вище органів влади (окрім Міністерств палива і енергетики та аграрної політики, чий перелік доступний³) подано позови до Окружного адміністративного суду м. Києва. Міністерство транспорту і зв'язку, отримавши виклик до суду, одразу надало свій перелік. Отже, актуальними є 11 судових позовів. Суд об'єднав 9 позовів в одну справу, а позови проти Генеральної прокуратури та Національного банку розглядав окремо. У березні було ухвалено рішення про зміну підсудності – за місцем проживання позивача, зареєстрованого в Чернігівській області. Тому позови подані заново до Чернігівського адміністративного суду і чекають на розгляд.

Надалі необхідно проаналізувати отримані переліки конфіденційної інформаційної, перевірити обґрунтованість та законність віднесення тих чи інших відомостей цих переліків за допомогою трискладового тесту, скласти загальний перелік відомостей, які органи державної влади відносять до категорії ДСК. Але навіть побіжний огляд отриманих матеріалів дає підстави для таких висновків.

I. Єдиний державний підхід до питання оприлюднення чи неоприлюднення переліків конфіденційної інформації відсутній.

II. Критерії обмеження доступу до конфіденційної інформації незрозумілі.

III. Деякі дані, які відповідні органи віднесли до інформації з обмеженим доступом, є суспільно важливою інформацією, доступ до якої в жодному разі не можна обмежувати. Наведемо приклади.

а) 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 Обґрунтування позову до Генеральної прокуратури України, чий перелік також доступний, див. на сайті ХПГ: <http://www.khpg.org/index.php?id=1214326358&w=%C7%E0%F5%E0%F0%E%E2>

VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

3) відомості про заходи підтримки української діаспори в сусідніх з Україною державах, де існують історичні територіальні претензії та можливі конфлікти на цьому ґрунті.

б) Міністерство економіки віднесло до інформації з грифом ДСК такі дані:

◆ щодо результатів перевірок Держкомрезерву контролюючими органами;

◆ щодо результатів проведення конкурсів з реалізації матеріальних цінностей державного резерву;

◆ щодо економічної ситуації в країнах СНД, її можливого розвитку та наслідків для України (відомості з елементами аналізу);

◆ в) Державний комітет з земельних ресурсів відносить до інформації з грифом ДСК: матеріали міждержавних переговорів з питань держкордону, технічної документація з делімітації та демаркації державного кордону, проекти відведення смуги державного кордону;

◆ книги обліку кількості земель (текстова і графічна частина);

◆ книги обліку якості земель (текстова і графічна частина).

г) 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.

д) Вища рада юстиції віднесла до інформації з грифом ДСК відомості про дисциплінарні проступки суддів та про конкретні порушення судьями законодавства, отримані й зібрані Радою під час перевірок.

IV. Координація щодо питання, до якої інформації необхідно обмежувати доступ, відсутня. Так, кількість позицій в переліках, складених обласними державними адміністраціями коливається від 18 (Івано-Франківська, Київська ОДА) до 136 (Кіровоградська ОДА).

V. Деякі випадки обмеження доступу до інформації є вочевидь незаконними, як, наприклад, внесення до переліку відомостей стосовно порушення Закону «Про інформацію» (Донецька ОДА), можливість голів ОДА волонтаристські відносити до категорії «ДСК» інформацію за межами затвердженого переліку (Тернопільська ОДА, Чернігівська ОДА), тощо.

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».

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.

Зауважимо, що гриф ДСК використовується органами влади доволі часто. Так, у 2008 році центральні органи влади ухвалили 96 нормативних документів з цим грифом, в тому числі уряд – 27 постанов і розпоряджень; СБУ – 23; Національна комісія регулювання електроенергетики – 22; Управління державної охорони – 7; Держкомстат – 5; Президент, Служба зовнішньої розвідки, Міністерство транспорту і зв'язку, Адміністрація державної прикордонної служби, Адміністрація державної служби спеціального зв'язку та технічного захисту інформації – по 2; МВС, Державний департамент з питань виконання покарань, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій – по 1.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що гриф ДСК, підстави і термін його використання мають бути визначені законом. Закон має також передбачити створення, ведення і порядок оприлюднення зводу таких відомостей. На нашу думку, для визначення такої інформації краще ввести дефініцію «службова таємниця», а не використовувати поняття «конфіденційної інформації», визначення якої вказує, що йдеться про інформацію, яка належить фізичним та недержавним юридичним особам.

Чинний в Україні Закон «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. вичерпав свій потенціал і вже не відповідає потребам суспільно-політичного та громадського життя. Він суттєво розходиться з європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містить в собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу, погано узгоджується з існуючою практикою Європейського суду з прав людини в Страсбурзі по застосуванню статті 10 Європейської конвенції з прав людини та основних свобод 1950 р. Все це вимагає розробки та запровадження нових юридичних підходів, вироблення сучасних гарантій поінформованості населення на рівні європейських вимог, серйозної модифікації існуючої в Україні правової парадигми забезпечення свободи слова та права на інформацію в цілому.

Водночас, ми не маємо достатніх підстав для того, щоб повністю відмовитись від чинного Закону «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. У свій час в цей Закон було внесено ряд розгорнутих положень про юридичне визначення поняття цензури, заборону прямої та непрямої цензури, а також низку важливих гарантій захисту професійного статусу журналістів. До певної міри це було наслідком трагічної загибелі журналіста Георгія Гонгадзе, практики застосування руйнівних фінансових позовів проти газет, численних репресій проти журналістів на території країн СНД тощо.

Очевидно, що українське суспільство не погодилося би сьогодні із перспективою втрати щойно здобутих правових гарантій свободи слова і політичного волевиявлення, норм про розгорнуте визначення та заборону цензури тощо. Тобто прийняття лише одного, вузько-процедурного закону про доступ до публічної інформації, який би відмінив недосконалий, але важливий Закон України «Про інформацію», могло б негативно вплинути на існуючий стан свободи слова в Україні. Враховуючи ці обставини, доцільно розробити два законопроекти: законопроект про зміни та доповнення до Закону «Про інформацію», який містить норми матеріального права і зберігає існуючі юридичні зв'язки й узгодження з оточуючим законодавчим масивом (Закон України «Про державну таємницю», Звід відомостей, що становлять державну таємницю, закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо), та суто процедурний законопроект «Про доступ до інформації».

У 2008 році розробка відповідних законопроектів організаціями громадянського суспільства була закінчена. Центр політико-правових реформ розробив законопроект «Про доступ до публічної інформації», а Харківська правозахисна група – законопроект «Закон України про внесення змін до «Закону України Про інформацію», узгоджений із законопроектом ЦППР. Ці законопроекти були внесені в Верховну Раду України для розгляду народним депутатом Андрієм Шевченком⁴.

При створенні законопроектів в якості методологічної бази були використані такі документи: Загальна декларація прав людини 1948 р., стаття 19; Міжнародний пакт про цивільні та політичні права 1966 р., стаття 19; Європейська конвенція з прав людини та основних свобод 1950 р., стаття 10; Закон США «Про свободу інформації» 1966 р.; модельний Угорський закон про захист інформації (Закон про захист інформації про особу і доступ до інформації, що становить суспільний інтерес № LXIII, 1992 р.); модельний

⁴ Див. картки законопроектів http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33015 та http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35230.

VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

закон про свободу інформації, розроблений міжнародною організацією Article 19; низка рішень Європейського Суду з прав людини по застосуванню статті 10 Європейської конвенції з прав людини 1950 р.; Софійська декларація ЮНЕСКО 1997 р.; Йоганнесбурзькі принципи: національна безпека, свобода самовираження та доступ до інформації 1995 р.; Принципи законодавства про свободу інформації (Право громадськості знати, розроблені міжнародною організацією Article 19; Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи № R(94)13 про засоби забезпечення прозорості засобів масової інформації; Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи № R(99)15 з приводу заходів стосовно висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній; Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи № R(2000)23 щодо незалежності функцій регулюючих органів у галузі телерадіомовлення; Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи № R(2000)13 стосовно європейської політики доступу до архівів; Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи № R(2000)7 про право журналістів не розкривати свої джерела інформації; Рекомендація Комітету міністрів держав-членів Ради Європи R(2002)2 про доступ до офіційних документів, а також інші спеціальні документи та матеріали.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Загалом, усі рекомендації з приводу покращення доступу до інформації, висловлені у відповідних розділах доповідей правозахисних організацій у 2004-2007 роках, залишаються актуальними і зараз.

1. Розкрити усі нормативно-правові акти з грифом «опублікуванню не підлягає» та проаналізувати документи з грифом ДСК щодо обґрунтованості їх засекречування.

2. Ухвалити 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 в сфері охорони навколишнього середовища (Оргуська Конвенція) та інших міжнародних стандартів щодо свободи інформації.

3. Переглянути норми ст. 15 Закону України «Про державну таємницю», в якому передбачити засекречування лише фрагментів, що містять державну таємницю, а не документів в цілому.

4. Проаналізувати «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» з точки зору обґрунтованості засекречення інформації, користуючись трискладовим тестом Європейського суду з прав людини на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» та статтею 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 усі нормативно-правові акти прокуратури у 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).

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

10. Враховуючи практику Європейського суду з прав людини і принципи законодавства щодо свободи інформації, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих і апеляційних судів усіх 27 регіонів України та державних службовців, які працюють у прес-службах та відділах по зв'язках з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування, щодо міжнародних стандартів доступу до інформації та практики їх застосування в Україні.

11. Здійснити навчальні програми для державних службовців про положення Організації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

12. Представникам ЗМІ, правозахисних та інших громадських організацій дослідити ефективність активного та пасивного доступу до інформації на центральному і місцевому рівнях та активніше оскаржувати у судовому порядку бездіяльність посадовців щодо надання інформації й відмови у наданні інформації.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Після 2004 року значно послабився тиск на ЗМІ та журналістів з боку влади. З 2006 року цей тиск почав зростати, хоча рівень свободи вираження поглядів є значно вищим за рівень, що передував 2004 року. Останні два роки ситуація є практично незмінною.

Основними викликами останнього року стали:

– Непропорційні та не обґрунтовані обмеження свободи вираження з метою захисту суспільної моралі без чіткого та передбачуваного правового регулювання;

– ріст адміністративного тиску на журналістів з боку власників ЗМІ: виражається в численних звільненнях, зарплаті «у конвертах», неофіційному працевлаштуванні журналістів і численними порушеннями трудового законодавства щодо журналістів, що використовується власниками ЗМІ з метою просування контрольованої редакційної політики, особливо в питаннях політичного життя;

– непрозорість ринку власників ЗМІ, що не дає змогу забезпечити належний рівень плюралізму ЗМІ;

– значний відсоток оплачених матеріалів у ЗМІ, що не позначається як реклама. Ситуація доходить до абсурду, коли в певних новинах більшість сюжетів є оплаченими.

Незалежність від влади не стала гарантією незалежності для ЗМІ. Надалі відсутнє відокремлення редакційної політики від власників ЗМІ, що робить ЗМІ надто залежними від бажань їхніх власників, котрі все більше контролюють редакційну політику, оскільки самі практично усі є політиками.

Не покращило ситуацію й поступове перетворення певної частини ЗМІ в прибутковий бізнес. Фінансова незалежність не зумовила незалежність редакційну.

Серйозною проблемою є розміщення в ЗМІ оплачених матеріалів, чи як це ще часто називають, «джинси». ЗМІ у своїх рекламних прайсах прямо вказують на вартість розміщення таких матеріалів, що змінюється в залежності від рейтингу програми та тривалості такого матеріалу. Серед таких послуг: підготовка і розміщення статті, сюжетів у новинах, журналістського одностороннього розслідування чи телевізійного фільму. Різновидом цього є запрошення так званих «гостей» у студію: часто запрошуються політики чи бізнесмени, котрі люблять свої інтереси за оплату телерадіоорганізаціям, а не особи, що можуть внести додаткову інформацію в суспільну дискусію. Уся така інформація передається без зазначення, що це є реклама чи оплачений матеріал, що вводить людей в оману.

За таких умов у країні можна говорити про певну свободу ЗМІ, проте є істотні проблеми 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. Також у значній частині ЗМІ є список заборонених до висвітлення тем чи

¹ Підготовлено виконавчим директором УГСПЛ Володимиром Яворським.

заборонених до критики певних осіб, що пояснюється чи називається «редакційною політикою», котра диктується власниками ЗМІ.

Таким чином, функція ЗМІ в демократичному суспільстві спотворюється, а різносторонні дискусії в ЗМІ на суспільно-важливі теми відбуваються надто рідко. Частіше відбувається імітація такої дискусії, коли, наприклад, більшість запрошених так званих експертів чи політиків прийшли на передачу, оплативши свою участь, й дискусія відбувається на низькому фаховому, а іноді навіть «базарному» рівні. При цьому глядачі не знають, що транслюється фактично політична оплачена реклама, а не суспільно-важлива програма.

Цю ситуацію могло би змінити створення суспільного телерадіомовлення, проте, очевидно, що для цього не існує політичної волі Президента, голови уряду та парламенту.

Журналісти почуваються більш безпечніше, ніж раніше, хоча напади на журналістів залишаються частими, й, зазвичай, розслідування таких випадків є безуспішними. Почастішали затримання журналістів з боку міліції під час мирних зібрань.

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 слабозвиненими.

2. ОBOB'ЯЗKOBІСТЬ 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.

Міністерство юстиції упродовж 2008 року зареєструвало (перереєструвало) 1115 друкованих засобів масової інформації із загальнодержавною та/або зарубіжною сферою розповсюдження (2007 рік – 1331) та 14 інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності (24).

Територіальними органами протягом 2008 року зареєстровано (перереєстровано) 1273 видань місцевої сфери розповсюдження (за 2007 рік – 1393). З них виключно газет 952 (962) та 321 видання журнального типу (311).²

На думку Мін'юсту, серед основних проблемних питань, які виникають при здійсненні процедури державної реєстрації можна виділити:

- невизначеність контрольних функцій у реєструючого органу при порушенні засновниками (співзасновниками) норм Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»;

- ненадходження контрольних примірників до реєструючого органу відповідно до статей 16 і 33 цього ж Закону;

- неповернення у встановлений законодавством термін засновниками (співзасновниками) видань до реєструючого органу свідoctв про державну реєстрацію друкованого ЗМІ, яке визнано недійсним чи втратило чинність;

- невизначеність строку та відсутність місць для зберігання контрольних примірників друкованих засобів масової інформації тощо.

На нашу думку, обов'язок безкоштовно надсилати контролюючому органу один примірник кожного випуску ЗМІ не повністю узгоджується з міжнародними принципами свободи слова.

² Довідка про основні підсумки діяльності Міністерства юстиції та його територіальних органів у 2008 році та завдання щодо підвищення ефективності їх роботи у 2009 році, <http://www.minjust.gov.ua/>.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

Виникають часті судові спори щодо реєстрації друкованих ЗМІ.

Ще у 2007 році за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Видавничий дім «ІнDEPENDENT Медіа» до Міністерства юстиції України Окружний адміністративний суд міста Києва скасував відмову в реєстрації журналу «Украинское издание *Good Housekeeping Домашний очаг*». Мін'юст стверджував, що видання може бути виключно з назвою, викладеною українською мовою, а тому подана назва суперечить закону про мови. Суд, вказавши, що назва видання та мова видання є різними елементами видання, а також, що вимог щодо мови назви видання у законі про друковані ЗМІ не має, визнав підпункт 3 пункту 2.2 статті 2 Положення про Реєстрацію (назва видання (мовою/мовами, якою/якими виходитиме у світ) в частині обмеження визначення назви видання тільки мовою, якою видання виходитиме у світ) таким, що не відповідає закону про друковані ЗМІ.

Вищий адміністративний суд України Ухвалою від 19 лютого 2008 року поставив крапку у справі за позовом Редакції газети «Сорока» до Республіканського комітету з інформації Автономної Республіки Крим, котрий ще 22 листопада 2005 року видав свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – рекламної газети «Сорока-Крим». Редакція газети стверджувала, що зареєстрована рекламна газета «Сорока-Крим» є подібним від зареєстрованого редакцією газети «Сорока» знаку для товарів та послуг «Сорока». Раніше у 2006 році суд першої інстанції та апеляційний суд відмовили у задоволенні цього позову. Органи влади стверджували, що реєстрацію зроблено на підставі ст. 20 Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», який містить перелік підстав для відмови у реєстрації. Порушення прав інтелектуальної власності іншої особи серед них немає. З цим аргументом погодився й Вищий адміністративний суд, вказавши, що:

«Видане Державним департаментом інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України свідоцтво про реєстрацію знака для товарів і послуг 36629, відповідно до якого знак для товарів і послуг «Сорока» належить редакції газети «Сорока» до 07.03.2013, не є підставою для відмови в державній реєстрації друкованого засобу масової інформації газети «Сорока-Крим» КМ № 1200.»

Відповідно до пункту 14 Плану заходів з виконання завдань³, передбачених Законом «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», Міністерство юстиції визначено головним розробником проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». 25 листопада 2008 року було проведено «круглий стіл» з метою обговорення проблем у сфері реєстрації та діяльності друкованих ЗМІ, а також створення робочої групи для підготовки зазначеного законопроекту. Із прийняттям Закону планується вирішити проблемні питання в державній реєстрації друкованих ЗМІ, у тому числі змінити дозвільний порядок реєстрації.

Мін'юст з 10 грудня 2008 року відкрив доступ до Реєстру друкованих ЗМІ⁴. Тепер кожна особа має право доступу до відомостей про друковані ЗМІ, що містяться в Реєстрі, на веб-сайті Мін'юсту шляхом пошуку та перегляду інформації про засновника (співзасновників) видання, вид та назву видання, серію та номер свідоцтва, дату державної реєстрації друкованого ЗМІ та орган, який здійснив державну реєстрацію друкованого ЗМІ.

2.2. ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ

Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада, Нацрада) здійснює обов'язкову реєстрацію телерадіоорганізацій. При цьому реєстрації підлягають навіть ті, хто здійснює тільки виробництво аудіовізуального продукту, не поширюючи

³ Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів від 15 серпня 2007 року № 653-р.

⁴ Наказ Міністерства юстиції від 21 листопада 2008 року № 2018/5 «Про внесення змін до Положення про Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності».

його самостійно та не мають ліцензії на мовлення (суб'єкти інформаційної діяльності). Крім того, ліцензуванню підлягає будь-який вид мовлення (ефірний, супутниковий, цифровий, кабельний чи проводований), що не відповідає міжнародним стандартам.

Станом на 31 грудня 2008 року до Державного реєстру телерадіоорганізацій внесено дані про 1 610 телерадіоорганізацій та суб'єктів інформаційної діяльності, а саме: 1513 телерадіомовних організацій та провайдерів програмної послуги, 97 суб'єктів інформаційної діяльності.

Із 1513 ліцензіатів за формою власності 36 – державних, 376 – комунальної власності, 1101 – інших форм власності.

Із Державного реєстру телерадіоорганізацій 2008 року було вилучено 63 телерадіоорганізації. Порівняно з 2007 роком загальна кількість телерадіоорганізацій збільшилася на 87.

За минулий рік Національна рада ухвалила 19 рішень про державну реєстрацію суб'єктів інформаційної діяльності. Станом на 31 грудня 2008 року Національна рада видала телерадіоорганізаціям (з урахуванням переоформлень) 579 ліцензій.

Серед них:

1) 391 ліцензія на мовлення (з них 199 – переоформлення):

- супутникове – 38 (з них 9 – переоформлення);
- ефірне – 229 (з них 163 – переоформлення);
- кабельне – 42 (з них 10 – переоформлення);
- проводове – 72 (з них 17 – переоформлення);
- багатоканальне – 10;

2) 188 ліцензій провайдера програмної послуги – (з них 56 – переоформлення).

Відповідно до статті 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», протягом 2008 року Національною радою ухвалено 53 рішення щодо **анулювання** ліцензій на мовлення та провайдера програмної послуги, серед них:

- ◆ за власним бажанням телерадіоорганізацій – 49;
- ◆ через відсутність мовлення протягом року – 3;
- ◆ через скасування державної реєстрації – 1.⁵

Окружний адміністративний суд міста Києва 5 березня 2008 року скасував рішення Нацради, котрими була позбавлена ліцензій на мовлення на певних частотах Національна радіокомпанія України (НКРУ).⁶ Нацрада встановила, що більше року НКРУ не здійснює мовлення на усіх наданих їй частотах. Тому вона вирішила позбавити ліцензії НКРУ на підставі положення закону про телебачення і радіомовлення, що ліцензія на мовлення скасовується, якщо ліцензіат не розпочав мовлення протягом року з моменту видачі ліцензії. Нацрада тлумачила це положення широко, що підставою для припинення ліцензії є відсутність мовлення протягом року. Суд вказав, що у випадку, коли телерадіоорганізація розпочала мовлення у встановлені строки, а пізніше тимчасово припинила мовлення через будь-які обставини, зокрема, через припинення чи обмеження державного бюджетного фінансування, пункт «г» частини 3 статті 37 Закону «Про телебачення і радіомовлення» застосуванню не підлягає.

⁵ Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2008 рік, www.nrada.gov.ua.

⁶ Він скасував частину 3 рішення Національної ради з питань телебачення і радіомовлення України № 1706 від 28 листопада 2007 року – анулювання ліцензії НР № 0500 від 11 грудня 2002 року в частині мовлення на частотах, зазначених у додатку № 3 до ліцензії, вилучивши з додатку № 3 частоти мовлення, на яких не здійснюється мовлення; частину 4 рішення № 1706 від 28 листопада 2007 року – анулювання ліцензії НР № 0500 від 11 грудня 2002 року в частині мовлення на частотах, зазначених у додатку № 3 до ліцензії, вилучивши з додатку № 3 частоти мовлення, на яких не здійснюється мовлення та оголошення конкурсу на отримання ліцензії на мовлення; частину 5 рішення Національної ради з питань телебачення і радіомовлення України № 1706 від 28 листопада 2007 року – відповідно до пункту «б» частини 1 статті 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» зобов'язати Національну радіокомпанію України подати документи для внесення відповідних змін до ліцензії.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

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

Інформація про зафіксовані порушення⁷

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Убиті, зниклі журналісти	3	4	0	0	0	0	1
Арешти, затримання	1	2	8	2	3	1	5
Побиття, напади, залякування	23	34	47	16	29	13	29
Перешкоджання виконувати професійні обов'язки, цензура	46	27	52	14	31	23	18

3.1. УБИВСТВА, ПОБИТТЯ, ПОГРОЗИ ЧИ ІНШЕ НАСИЛЬСТВО ЩОДО ЖУРНАЛІСТІВ

Інформація про потерпілих від злочинів, що є працівниками ЗМІ⁸

	Потерпіло від злочинів			з них: загинуло		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Працівників ЗМІ	92	46	47	1	0	1

У минулому році не відбулося бажаного прогресу в розслідуванні справи Гонгадзе. 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. Адвокати засуджених у квітні подали апеляційні скарги. У липні Верховний суд відхилив апеляції й залишив без змін попередній вирок трьом виконавцям цього злочину.

Жодний український журналіст не перебуває за ґратами через злочин, пов'язаний з виконанням журналістської діяльності.

Наведемо окремі факти нападів на журналістів.⁹

Невідомі 26 лютого розбили бокову шибку в авто директора одеського філіалу *газети «Сегодня» Альони Чугуннікової*. Цей і попередні напади, а також неодноразові дзвінки з погрозами, пані Чугуннікова пов'язала з публікацією низки резонансних матеріалів у газеті «Сегодня». Зокрема, йдеться про ДТП, учасником якої був син заступника голови Одеської

⁷ За даними багаторічного моніторингу Інституту масової інформації: <http://www.imi.org.ua>

⁸ За даними МВС, оприлюдненими на офіційному сайті: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/categ@ory/img/commxon/uk/publish/article/170319>

⁹ Подається за матеріалами Інституту масової інформації, якщо не зазначено інше.

облради, та про викрадення немовляти з пологового будинку. Редакція «Сьогодні» звернулася до правоохоронних органів з вимогою провести розслідування.

Журналіст «Газети по-київськи» Андрій Манчук 15 березня був затриманий працівниками міліції із застосуванням надмірної фізичної сили під час мирної акції протесту проти будівництва висотного житлового будинку на території Жовтневої лікарні Києва. В Андрія Манчука швидка допомога діагностувала струс мозку та підозри на забій грудної клітки, що були отримані від міліції. Журналіст подав скаргу до прокуратури, проте про результати її розгляду не повідомлялося.

У Новій Каховці напали на *керівника бюро журналістських розслідувань ТО «Каховський плацдарм» Сергія Цигипу*. За словами Сергія, невідомий напав на нього 16 березня о 8 ранку, коли він заходив у під'їзд свого будинку. «Я гуляв із собакою, і якби не вона, не знаю, чи був би досі живий. У лікарні мені наклали шість швів. У мене переламаний ніс, струс мозку, вибиті два зуба та є підозра на те, що зламані два ребра», – сказав Сергій Цигипа. Журналіст був упевнений, що цей замах пов'язаний із його професійною діяльністю. Він був автором низки матеріалів, що змальовували міського голову та його оточення в не найкращому світлі. Він вважає, що каталізатором нападу могли стати матеріали, надруковані в №11 газети «Деловые новости» від 12 березня 2008 року. «Після цієї публікації мене неофіційно попередили, що скоро в мене «за борзость такую» почнуться великі проблеми. Також із погрозами неодноразово дзвонили мені та моїй дружині», – розповів він. За два дні до нападу, журналіст подав до міліції заяву про погрози. Одразу після нападу, він також звернувся до міліції. Незважаючи на ці факти, кримінальна справа була порушена лише за статтею 296 ККУ – хуліганство. Про результати розслідування не повідомлялося.

У Донецьку 16 травня співробітники спецпідрозділу «Грифон» побили *журналіста газети «Острів» Ігоря Нежурка*. Він був присутнім на судовому процесі у Ворошиловському райсуді. Цей процес не був закритим, але суддя висунув вимогу залишити зал засідання. Після спроби журналіста поцікавитися причиною заборони, співробітники підрозділу «Грифон», за вказівкою судді, вивели його із залу засідання й побили. У результаті побиття він отримав струс мозку, численні гематоми й був у непритомному стані доставлений швидкою з будівлі суду до найближчого травматологічного відділення. Після надання невідкладної медичної допомоги в госпіталізації йому було відмовлено в зв'язку з відсутністю донецької реєстрації. Колеги Ігоря Нежурка відвезли його додому в Горлівку, де його стан погіршився. Під час побиття журналіста один зі співробітників «Грифону» забрав у нього мобільний телефон. У червні Прокуратура Київського району міста Донецька порушила кримінальну справу з фактом перевищення посадових обов'язків співробітником спецпідрозділу.

Прокуратура міста Києва 19 травня закрила кримінальну справу стосовно інциденту, що стався між *знімальною групою телеканалу СТБ та экс-депутатом від Партії регіонів Олегом Калашниковим*. «Повідомляю, що слідчим відділом прокуратури міста Києва кримінальна справа, по якій вас було визнано потерпілим, закрита за відсутністю складу злочину», – зазначалося в постанові слідчого, що була надана потерпілому журналісту Новосаду. Разом із тим, Новосад вважає, що слідство було упередженим. «Я бачив, що слідчий, який вів нашу справу, упереджено ставився до неї. Були випадки, коли він відмовлявся вносити до справи покази тих свідків, що підтверджували нашу версію інциденту. На основі цього я зробив висновок, що він хотів скоріше закрити цю справу», – зазначив Новосад. Постанова була датована 10 квітня 2008 року, однак Новосад отримав її лише в понеділок 19 травня. Національна комісія з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президенті України висловила занепокоєння щодо факту закриття кримінальної справи за фактом побиття знімальної групи телеканалу СТБ, відомої як «справа Калашникова». Раніше, 12 липня 2006 року, група людей з Партії регіонів, серед яких був депутат Калашников, перешкодила роботі телевізійної групи СТБ під стінами Верховної Ради. Вони силоміць відібрали касету в знімальної групи СТБ, а журналісти були побиті. 14 липня 2006 року прокуратурою Печерського району Києва була порушена кримінальна справа за фактом перешкоджання законній професійній діяльності журналістів.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

16 вересня в Донецьку було побито *кореспондента газети «Острів», заступника голови Донецької незалежної медіапрофспілки Максима Абрамовського та його колегу Олену Михайлову*. Журналісти вели відеозйомку на виїзді з Донецька в рамках власного розслідування. У кадрі опинилися працівники міліції, які безпосередньо на мосту зупиняли для перевірки автотранспортні засоби, що є порушенням правил дорожнього руху. Як розповів Максим Абрамовський, помітивши журналістів, правоохоронці поцікавилися їхніми документами. Їм було пред'явлено журналістські посвідчення, а також посвідчення помічника народного депутата. У відповідь на вимогу представитися, з боку міліціонерів посипалася нецензурна лайка та погроза фізичної розправи. Журналістське посвідчення в Максима Абрамовського відібрали. Усе це було знято на відеокамеру. При цьому представники преси попереджали міліціонерів про відповідальність і зажадали припинити ображати людську гідність. Та замість того почули лише погрозу: «Я тебе пристрелю». За словами Максима Абрамовського, з одного з автомобілів, які були на місці події, вийшла людина в цивільному та почала вимагати віддати камеру. Після відмови, цей чоловік ударив журналіста та почав його душити. Працівники міліції в цей час завдавали ударів по голові потерпілому та по відеокамері. Зрештою, її відібрали, трохи пізніше повернули зламаною й уже без плівки. Олена Михайлова розповіла, що спробувала викликати на місце події інший підрозділ міліції: «У той час, коли Максима вже, фактично, душили, я спробувала набрати 02. Але мені почали викручувати руки та намагалися відібрати телефон».

Після того, як на місце інциденту все ж прибув наряд міліції, журналісти написали заяву та дали пояснення. У Київському РВВС Донецька, куди прибули Максим Абрамовський та Олена Михайлова, вони побачили й правоохоронців, і людину в цивільному, з якими в них стався конфлікт. «Нам завадили провести впізнання цих осіб, хоч я прямо вказував на них», — розповів журналіст.

Максим Абрамовський потрапив до лікарні. Кримінальну справу за фактом події не було порушено. Результати перевірки, здійсненої міліцією, за словами Максима Абрамовського, знаходилися в прокуратурі.

У Києві на вулиці Первомайського, 2 жовтня, у сутичці під час акції протесту проти захоплення Будинку Звукозапису постраждали журналісти. Охорона, яка захопила будинок, кидала в учасників акції протесту, які намагались зламати паркан, каміння і дошки. Зокрема, *Горя Луценка*, головного редактора сайту «Фінансист» та активіста ініціативи «Збережемо старий Київ», побили троє охоронців, а також забрали в нього відеокамеру, на яку він знімав те, що відбувалось. Також серйозне поранення отримав фотокореспондент інформаційного агентства УНІАН *Володимир Гонтар*. За інформацією б'льд-редактора агентства Ірини Тимофєєвої, у Володимира травмовані ноги. Постраждав також фотокор газети «КоммерсантЪ» *Олександр Течинський*, якому під час сутички зламали руку. За свідченнями постраждалого, міліція, яка була присутня під час інциденту, нічого не зробила щоб зупинити побиття журналістів.

Кореспонденту інформаційної програми «ТСН» телеканалу «1+1» Жану Новосельцеву погрожували наприкінці листопада. Анонімні погрози почались після показу в програмі «ТСН» першого сюжету із циклу журналістських розслідувань «Жерсть мундиру», де розкривалася корупція в правоохоронних органах. Керівник департаменту інформаційного та суспільно-політичного мовлення «1+1» Наталія Катеринчук звернулась до Генерального прокурора та керівника Служби безпеки України з проханням надати журналістові тимчасову охорону.

«Автор проекту Жан Новосельцев у своїх репортажах розповідає саме про тих, хто незаконно опинився за ґратами та взяв провину на себе через катування співпрацівниками міліції, про історії кари без злочину та приголомшливі подробиці того, що зазвичай залишається поза міліційними звітами та офіційною статистикою МВС. Зрозуміло, що ідея створення та оприлюднення проекту далеко не всім прийшлась до вподоби. У першу

чергу, це стосується тих, хто боїться бути покараним за злочини, що до цього залишалися нерозкритими завдяки прикриття їх так званим «міліцейським мундиром», – йдеться в зверненні Наталії Катеринчук. За словами Жана Новосельцева, погрози почались наступного дня після виходу першого сюжету. «Я не розумію, хто б це міг бути. Однак погрози надходять із декількох джерел. По-перше, людям, які брали участь у сюжеті, недвозначно дали зрозуміти, що «вам торба і торба вашому журналісту». По-друге, мені подзвонили з невідомого номера й повторювали погрози з нецензурщиною. Тому моє керівництво вирішило перестрахуватись», – сказав він. За його словами, під час роботи над сюжетами циклу виникали конфліктні ситуації, які могли призвести до погроз на його адресу.

3.2. АРЕШТИ ТА ЗАТРИМАННЯ ЖУРНАЛІСТІВ

Журналістів газети Всеукраїнського політичного об'єднання «Свобода» *Тараса Боднара* та *Миколу Кіндзерського* було затримано працівниками міліції біля виборчої дільниці № 53 у Києві. «Журналісти, які прийшли виконувати свій професійний обов'язок – простежити за ходом голосування й підготувати для нашого видання репортаж – навіть не встигли увійти до приміщення, коли правоохоронці виявили нездоланне бажання відвезти їх у відділок для визначення особи», – повідомила головний редактор газети Галина Миць. За її словами, журналісти показували посвідчення, але вони не справили враження на міліцію; голова виборчої комісії начебто вимагала «забрати представників видання «Свободи» якомога далі від місця, де відбувається голосування». У міліцейському відділку особи журналістів устанавлювали на протязі трьох годин.

14 липня журналіст *Інтернет-видання «Українська правда» Сергій Лещенко* був затриманий та доставлений у Генеральну прокуратуру для допиту. Увечері, після понад 7-годинного допиту, він був відпущений із зобов'язанням з'явитися на повторний допит 16 липня о 9 годині. На допит Сергія Лещенка доставили під примусом, оскільки перед тим журналіст не з'явився на допит після отримання двох повісток. Причиною допиту стало інтерв'ю з народним депутатом Давидом Жванією¹⁰, яке стосувалося отруєння Віктора Ющенка. Проте журналіст стверджував, що питання задавалися щодо багатьох публікацій інтернет-видання. Секретаріат президента у своїй заяві засудив примусовий допит журналіста.

У Полтаві 15 жовтня співробітники міліції затримали *редактора місцевої газети «Приватна справа» Анатолія Банного*. Банний спробував сфотографувати затримання патрульними одного з активістів молодіжної організації «Тризуб». Міліціонери, за словами Анатолія Банного, спробували вирвати в нього фотоапарат, самого повалили на землю, вдягли наручники і доправили в патрульну машину. Журналіст провів дві години у відділку, де провели експертизу на предмет уживання ним алкоголю. Лікар підтвердив, що журналіст тверезий. Після цього його відпустили.

Журналіста «Української правди» Віталія Селика затримали біля будинку Київської міської адміністрації, коли він вирішив постежити за акцією протесту проти підвищення тарифів на проїзд у комунальному транспорті. Підійшовши до місця події, журналіст побачив як зіштовхнулися дві міліцейські машини і поплескав у долоні. Після цього його затримав міліціонер. Селика взяли під руки, але він спробував вирватися, сказавши, що піде сам. Саме за ці дії журналісту дали одну добу арешту за статтею 185 КпАП (злісна непокоря законному розпорядженню працівника міліції).

Працівники Служби безпеки України 28 листопада забрали в машину і відвезли в невідомому напрямку *журналіста сайту «Daily.ua» Назара Цапка*. Йому навіть не дали можливості передзвонити й повідомити, куди його везуть. Згодом Голова Служби безпеки В. На-

¹⁰ Інтернет-видання «Українська правда», <http://pravda.com.ua/news/2008/7/7/78459.htm>.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

ливайченко підтвердив, що журналіст перебуває на допиті в СБУ. Причина – публікація на сайті копії документу про продаж зброї Україною.

3.3 НЕПРОПОРЦІЙНІСТЬ ПОКАРАННЯ ЗА 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 інформації¹¹

№	Найменування показника	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
1.	Знаходилося на розгляді	— ¹²	—	753	926	719	737	
2.	Закінчено провадження справ	627	514	441	605	490	494	
2.1	У тому числі	з винесенням рішення	308	250	246	356	265	281
2.1.1		у тому числі: задоволено позов	187	158	150	193	168	165
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 присуджені до стягнення, грн.	4 534 785	591 591	—	—	636 562	—	

Важливо вказати, що ця статистика не повною мірою показує ситуацію щодо суми моральної шкоди, присудженої до стягнення зі ЗМІ. Вона не включає судові витрати, сплату яких покладає суд на ЗМІ (відповідача) у разі задоволення позову. До таких витрат включається окрім іншого й державне мито, що може бути дуже великою сумою. Наприклад, позивач звернувся з великим позовом, позов було задоволено, проте було відмовлено у виплаті моральної шкоди чи її розмір був істотно зменшений. Проте розмір державного мита в розмірі від 1 до 10% ціни позову підлягає також сплаті відповідачем, що є фактичною новою формою стягнення чи покарання.

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 цьому найбільше задоволених позовів на значні суми відбуваються в роки після виборів, а найбільш «жадібними» позивачами є політики та посадові особи (48,8%)¹³.

Наведемо декілька прикладів судових справ.

¹¹ За даними Державної судової адміністрації України за різні роки.

¹² «—» — означає, що ми не маємо точної інформації.

¹³ «Їхній гіпноз — це наш страх» // Інтернет-видання «Телекритика», 06.06.2008, <http://www.telekritika.ua/media-corp/prava/2008-06-06/38854>

Апеляційний суд Києва на засіданні 24 вересня частково змінив рішення Деснянського районного суду за позовом голови консультативної ради Консорціуму «ЄДАПС» Юрія Сидоренка до ЗАТ «Бліц-інформ», редакції газети «Бізнес» та журналіста цього видання Максима Біроваша¹⁴. Зокрема, суд повністю відмовив позивачу в задоволенні його вимог щодо компенсації моральної шкоди. Ідеться про стягнення **22 мільйонів гривень** із ЗАТ «Бліц-інформ», 5 тисяч гривень із Максима Біроваша й 5 тисяч гривень із Сергія Кобишева, у минулому редактора газети «Бізнес». Водночас, суд залишив у силі частину рішення Деснянського райсуду щодо спростування та заборони використання фотографії позивача. Також суд стягнув із позивача судові витрати в зв'язку з поданням «Бліц-інформом» апеляційної скарги в сумі **1 мільйон 250 тисяч гривень**. Нагадаємо, що своє рішення Деснянський районний суд ухвалив 23 травня 2008 року¹⁵. В листопаді 2007 року Юрій Сидоренко подав позов до «Бліц-Інформу» на суму 46 млн грн., а також сплатив держмити у розмірі 4,6 млн грн. Максим Біроваш на сторінках газети «Бізнес» публікував своє журналістське розслідування, яке стосувалося проблем паспортної системи України.¹⁶ Національна спілка журналістів надала судді Деснянського районного суду, що винесла це рішення, перший номер в списку посадовців, що визнані «ворогами української журналістики» у 2008 році¹⁷. Видання та журналіст подали касаційну скаргу на рішення апеляційного суду.

Голова Апеляційного суду Харківської області **Михайло Бородин** позивався до ТРК «Фора» за трансляцію в прямому ефірі 25 липня 2008 року на телеканалі АТ Телерадіокомпанія «Фора» у прес-центрі «Майдан Свободи» прес-конференції народного депутата Юрія Кармазіна. Крім того, вона дублювалася цим же телеканалом у записі ще 4 рази: 26, 27, 28, 29 липня 2008 року. Справа розглядалася в суді тієї ж Харківської області, тобто суддею, щодо якого голова Апеляційного суду має вагомий важелі впливу. Відповідно до Закону «Про судоустрій» голова апеляційного суду має контрольні повноваження по відношенню до всіх суддів загальної юрисдикції області. 1 вересня 2008 року Держинським районним судом м. Харкова за результатами розгляду заяви про забезпечення позову, поданої позивачем, було накладено арешт на майно або грошові кошти, що належать АТ «Телерадіокомпанія «Фора», яке розташоване за адресою: 61018, м. Харків, вул. Дерев'янка, 1-а в межах позовних вимог на суму 100 000 грн. Рішенням суду першої інстанції з ТРК «Фора» стягнуто **74 985 гривень 33 копійки**.¹⁸

Ігор Калетнік – народний депутат України, член депутатської фракції КПУ, Голова Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та **Григорій Калетнік** – колишній голова Вінницької облдержадміністрації, подали вісім позовних заяв до вінницької газети «33 канал» за висловлені у газеті оціночні судження щодо попередньої й теперішньої діяльності цих політиків, а також листи трудового колективу газети до голови Верховної Ради та народних депутатів України з приводу тиску на видання. Загальна сума вимог по відшкодуванню моральної шкоди за позовами складає **710 000 гривень**. Один із позовів був задоволений місцевим судом у розмірі **270 000 грн.** Пізніше рішенням Апеля-

¹⁴ Ми згадували про цю справу у минулорічній доповіді, як приклад одного з найбільш брутальних порушень свободи слова.

¹⁵ Рішення доступне на персональному сайті народного депутата Грицака, що має безпосереднє відношення до цієї справи: <http://grytsak-rada.org.ua/?section=rish>.

¹⁶ Суд відхилив вимогу матеріальної компенсації у справі за позовом до «Бліц-інформу» та Максима Біроваша // Портал ХПГ «Права людини в Україні», <http://www.khpg.org/index.php?id=1222284465>

¹⁷ «У переддень всесвітнього дня захисту свободи слова – 3 травня – Національна спілка журналістів України оприлюднює список посадовців, що чинили спротив суспільно значущій роботі ЗМІ» // Сайт НСЖУ, 29 квітня 2009 року, http://nsju.org/events/2009-04-29/vorogy_ukr_jurnal

¹⁸ Див.: «У переддень всесвітнього дня захисту свободи слова – 3 травня – Національна спілка журналістів України оприлюднює список посадовців, що чинили спротив суспільно значущій роботі ЗМІ» // Сайт НСЖУ, 29 квітня 2009 року, http://nsju.org/events/2009-04-29/vorogy_ukr_jurnal; Позовна заява, відзив на неї відповідача: <http://maydan.tv/articles/r271/p2> та <http://www.maydan.tv/articles/r270/p2/>.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

ційного суду міста Києва це рішення було залишено в силі, хоча сума відшкодування була зменшена до **150 000 грн.**¹⁹

Голова Охтирського районного суду Сумської області Микола Верес подав позов до газети «Панорама», журналістів Д. Литовченко та О. Весни й вимагав відшкодувати **300 000 грн.** за публікацію «По беспределу», що розповідає про конфлікт між головою суду та депутатом Сумської міської ради Байдаком. Інформація в газеті була викладена на підставі заяв депутата міської ради до правоохоронних органів. Позивач поводить себе зухвало, у судовому засіданні заявляв про те, що «розбереться з журналістами без суду», а також вимагав заборонити будь-яке поширення інформації про нього. Судом першої і апеляційної інстанцій у позові було відмовлено, але Верховний Суд України направив справу на новий розгляд.²⁰

Телебачення та радіомовлення

Усього в 2008 році Національною радою з питань телебачення та радіомовлення було здійснено 398 перевірок діяльності телерадіоорганізацій, у тому числі 203 планових і 195 позапланових. Тобто, було перевірено 25% усіх телерадіомовників країни

У результаті розгляду матеріалів перевірок на засіданні Національної ради 118 телерадіоорганізаціям оголошено попередження, подавалися позови до суду про анулювання ліцензій на мовлення 5 телерадіоорганізацій (ТОВ ТРК «Суми-Транс-теле-сервіс», м. Суми, ТОВ «ТРК «Сумські кабельні телемережі», м. Суми, ПП ТРК «Сюзерен», м. Суми, ТОВ «ТРК «Клас», м. Київ, ЗАТ «Воля кабель», м. Київ).²¹

Найтиповішими порушеннями в діяльності телерадіоорганізацій, зафіксованими Нацрадою під час перевірок, були:

- недотримання умов ліцензії щодо виконання окремих пунктів програмної концепції (44 телерадіоорганізації);
- недотримання норм рекламного законодавства (25 телерадіоорганізацій);
- недостатні обсяги програм власного або вітчизняного виробництва (16 телерадіоорганізацій);
- недотримання умов ліцензії в частині мови ведення передач (16 телерадіоорганізацій);
- порушення законодавства про захист суспільної моралі (2 телерадіоорганізації);
- інші порушення (6 телерадіоорганізацій).

Найтиповіші порушення ліцензійних умов і умов ліцензій та вимог чинного законодавства, виявлені в діяльності провайдерів програмної послуги:

- недотримання умов ліцензій у частині «загальна концепція програм для ретрансляції» (57 телеорганізацій);
- відсутність угод на право розповсюдження програм (5 телеорганізацій);
- незабезпечення можливості отримання абонентами програм універсальної програмної послуги в повному обсязі (13 телеорганізацій);
- ретрансляція іноземних програм, зміст яких не адаптовано до вимог законодавства України (14 телеорганізацій).

3.4. ЦЕНзуРА

Наведемо декілька прикладів втручання Національної ради з питання телебачення і радіомовлення в редакційну політику телерадіоорганізацій та цензурі окремих передач. Ок-

¹⁹ «У переддень всесвітнього дня захисту свободи слова – 3 травня – Національна спілка журналістів України оприлюднює список посадовців, що чинили спротив суспільно значущій роботі ЗМІ» // Сайт НСЖУ, 29 квітня 2009 року, http://nsju.org/events/2009-04-29/vorogy_ukr_jurnal.

²⁰ Там же.

²¹ Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2008 рік, www.nrada.gov.ua.

ремо в подальшому буде висвітлення питання цензури з метою захисту суспільної моралі. Ці приклади яскраво показують методи та способи адміністративного впливу на зміст програм і передач, що здійснюється регулюючим органом.

У лютому 2008 року до Національної ради зверталася низка громадських організацій, об'єднань, партій, окремі глядачі щодо трансляції в ефірі таких телекомпаній, як Черкаська обласна державна телерадіокомпанія, Вінницька громадська ТРК «Вінниччина», Полтавська ТРК «Місто» фільму «Момент істини», в якому стверджується, що окремі представники органів влади та українські політики сприяють поширенню фашистської ідеології в Україні. З метою отримання *висновків про достовірність історичних фактів* та правомірність тверджень, що містяться у фільмі «Момент істини», а також висновків щодо відповідності змісту фільму законодавству України про захист суспільної моралі та наявності законних підстав для його трансляції в телеєфірі, Національна рада звернулася до Інституту історії України НАН України, Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі, Українського інституту національної пам'яті, Служби безпеки України. Ці державні установи підтвердили необ'єктивність, упередженість, заангажованість фільму «Момент істини» та наявність у його змісті ознак порушень вітчизняного законодавства. У своєму висновку Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі зазначає, що, згідно зі статтею 2 Закону України «Про захист суспільної моралі», в Україні забороняється виробництво і розповсюдження продукції, яка пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, фашизм та неофашизм, принижує або ображає націю чи особистість, пропагує неповагу до національних та релігійних святинь. Відповідно до цих висновків, Національна рада рекомендувала телеорганізаціям України *утриматися від трансляції* фільму «Момент істини».

У червні 2008 року в ефірі ЗАТ «Регіональна телемовна компанія «Тоніс-Центр», м. Харків, та АТ «Телерадіокомпанія «Сімон», м. Харків, було зафіксовано трансляцію фільму «Імперія добра». Під час здійснення аналізу змісту цього фільму було встановлено, що у використаному в ньому відео- та аудіоматеріалі стосовно подій, пов'язаних з «помаранчевою революцією» в Україні, було намагання дискредитувати чинну українську владу та звинуватити її в змові з тодішнім президентом США, який начебто надавав моральну, політичну, фінансову підтримку певним політичним силам. Експерти Нацради звернули увагу на те, що глядачеві було запропоновано лише один, кон'юнктурний погляд на події, факти, що суперечило нормам редакційного статуту щодо забезпечення точності, об'єктивності, неупередженості та збалансованості інформації, яка розповсюджується телерадіоорганізацією. Національна рада рекомендувала телеканалам *утриматися від трансляції фільму* «Імперія добра», виготовленого за межами України, оскільки його зміст «міг викликати негативний резонанс та загострити протистояння у суспільстві, а також розцінюватись як некоректний крок до держави, з якою наша країна має дипломатичні відносини».²² Дивна підстава для обмеження свободи вираження поглядів.

22 листопада 2008 року Національна рада здійснювала контроль за програмним наповненням телерадіоорганізацій відповідно до Указу Президента України № 856/2008 від 25 вересня 2008 року «Про заходи у зв'язку з Днем пам'яті жертв голодоморів» та Правил ведення мовлення на теле- радіоканалах у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам'яті, затверджених Національною радою. Результати моніторингу загальнонаціональних, регіональних та місцевих телерадіоорганізацій засвідчили, що практично всі компанії внесли зміни до сітки мовлення, зважаючи на особливу тональність цього дня, а також підготували власні проекти, в яких засуджувалися події, що спричинили геноцид українського народу.²³

Індустріальний телевізійний комітет оскаржив у адміністративному суді згадані Правила мовлення. Окружний адміністративний суд визнав протиправним в повному обсязі рішення Нацради № 1101 від 11 червня 2008 року «Про затвердження Правил ведення мовлення

²² Там же.

²³ Там же.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

на теле- і радіоканалах у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам'яті», а також заборонив Нацраді застосовувати їх у правових відносинах, що регулюють діяльність теле- і радіо організацій.²⁴

4. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЧЕРЕЗ ЗАХИСТ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Взагалі існування окремого контрольного державного органу – Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі (далі по тексту НЕК, Національна комісія чи комісія), – діяльність якого спрямована лише на захист суспільної моралі, не узгоджується з демократичними принципами. На нашу думку, існування такого органу – це інституалізація державної цензури, межі якої чітко не визначені й будуть постійно розширюватися. На сьогодні практика показує істотні порушення стандартів свободи слова через усе більше активну діяльність цього органу влади.

Не може не хвилювати розміщення знаку тотожності між поняттям «суспільна мораль» та «національна безпека», що може мати наслідком істотне обмеження свободи слова. Наведемо надзвичайно дискусійну тезу з рішення Національної експертної комісії від 23 червня 2008 року:

«Відзначити, що питання захисту суспільної моралі та морального здоров'я громадянського суспільства, недопущення пропаганди расової і національної ворожнечі, фашизму і неофашизму, неповаги до національних та релігійних святинь, образи нації чи особи за національною ознакою, пропаганди наркоманії, алкоголізму, тютюнопаління, а також боротьба з приниженням гідності і честі особистості та боротьба проти розповсюдження порнографії і насильства є конституційним обов'язком держави та складовими захисту національної безпеки України.»

Ця цитата, як жодна інша, показує масштаби діяльності Національної комісії та її подальшу серйозну загрозу правам і свободам.

Діяльність Національної комісії з питань захисту суспільної моралі породжує чимало дискусій, пов'язаних з обмеженням свободи вираження поглядів. На засіданні парламентського комітету з питань свободи слова та інформації депутати розглянули питання про рішення Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі та рекомендації²⁵ Нацради з питань телебачення і радіомовлення телеканалам з приводу окремих популярних програм. Після тривалої дискусії, в якій взяли участь народні депутати, представники телеканалів і голова НЕК Василь Костицький, члени комітету одногослодно прийняли рішення, в якому зазначили: *«Звернути увагу НЕК та Нацради, що рішення комісії та рекомендації Нацради, адресовані ТРК, з переліками програм, від показу яких, як вважає комісія, слід утриматися, мають ознаки втручання у редакційну політику телекомпаній, що є неприпустимим із точки зору забезпечення конституційного принципу свободи слова та чинного законодавства, що регулює правовідносини в інформаційній сфері».*²⁶

Відповідно до вимог Європейської Конвенції про захист прав людини та практики Європейського суду з прав людини обмеження свободи вираження з метою захисту суспільної моралі повинно відбуватися виключно *на підставі закону* та воно повинно бути *необхідним у демократичному суспільстві*. Як видно з наступного, законодавству бракує чіткості та передбачуваності, а рішення комісії не є пропорційними поставленій меті.

²⁴ Див. Постанову окружного адміністративного суду м. Києва на сайті ІТК: http://www.itk.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=280&Itemid=37.

²⁵ Див. Інтернет-видання «Телекритика», <http://www.telekritika.ua/news/2009-01-19/43196>.

²⁶ Комітет з питань свободи слова вважає, що НЕК і Нацрада втручаються в редакційну політику, Інститут масової інформації, http://imi.org.ua/index2.php?option=com_content&task=view&id=174516&pop=1&page=0&Itemid=42.

4.1. ЯКІСТЬ ТА ЧІТКІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Термін «відповідно до закону» означає доступність такого закону та відповідність критерію якості: він повинен відповідати принципу верховенства права та повинен мати достатньо чіткі формулювання. Така чіткість повинна надавати можливість особі обгрунтовано передбачати за певних обставин певні наслідки, які може потягнути за собою певна дія й, відповідно, скорегувати свою поведінку. Ця вимога не передбачає абсолютної точності, що виключало б взагалі всяку можливість тлумачення закону під час його застосування. Тим не менше, вона вимагає певного рівня передбачуваності, який варіюється в залежності від змісту даного закону, сфери, на яку його спрямовано, та від кількості й статусу осіб, на яких він розрахований.

Якщо оцінити закон про захист суспільної моралі крізь призму цього критерію, то стане очевидним його не відповідність Конвенції про захист прав людини.

Визначення термінів закону не витримують критики. Наприклад, закон визначає окремо продукцію порнографічного, еротичного та сексуального характеру. При цьому їхнє формулювання не дає чітких критеріїв розмежування продукції до одного із цих трьох видів продукції.

Зокрема, *продукція порнографічного характеру* – будь-які матеріальні об'єкти, предмети, друкована, аудіо-, відеопродукція, у тому числі реклама, повідомлення та матеріали, продукція засобів масової інформації, електронних засобів масової інформації, змістом яких є детальне зображення анатомічних чи фізіологічних деталей сексуальних дій чи які містять інформацію порнографічного характеру. Тобто, якщо прибрати те, що тлумачить термін «продукція» з цього визначення вийде, що продукція порнографічного характеру – це продукція, що містить інформацію порнографічного характеру. Тобто, визначення тавтологічне й не дає чітких передбачуваних критеріїв віднесення продукції до цієї категорії.

Таким же чином побудоване визначення й продукції сексуального характеру.

Відповідно до статті 2 закону «критерії віднесення продукції до такої, що має порнографічний характер, установлюються спеціально уповноваженим органом виконавчої влади в сфері культури та мистецтв». Єдиним таким органом є Міністерство культури та науки. Незважаючи на це, всупереч цій норми закону та перевищуючи свої повноваження, Національна комісія своїм рішенням № 1 від 20 лютого 2007 року затвердила «Критерії віднесення друкованої, аудіовізуальної, електронної та іншої продукції, у тому числі реклами, а також переданих та отриманих по комунікаційних лініях повідомлень та матеріалів до розряду порнографічної або еротичної продукції». Також усупереч законодавству, цей нормативний акт не був зареєстрований у Міністерстві юстиції України, хоча й прямо стосується питання дотримання прав людини.

Національна комісія 11 листопада 2008 року прийняла в першому читанні нову редакцію цих критеріїв.

Окрім незаконності прийняття цих критеріїв, дивує й зміст. Так, серед формальних і змістовних ознак порнографії є такі:

- відсутність у творі сюжету, інтриги, контексту, характеру, настрою;
- використання псевдонімів;
- суто умовний зв'язок окремих сцен і епізодів;
- використання ненормативної лексики.

Проте не меншою заплутаністю є численне використання оціночних суджень у законі про захист суспільної моралі щодо продукції, що жодним чином не дозволяє передбачити свою поведінку особі.

Наприклад, стаття 2 закону про захист суспільної моралі забороняє виробництво й поширення продукції, котра:

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

- пропагує невігластво, неповагу до батьків;
- пропагує бузувірство, блюзнірство.

У сукупності, жодна особа не може передбачити свою поведінку для того, щоби не порушувати закон про захист суспільної моралі. Тому, на нашу думку, закон про захист суспільної моралі не відповідає критерію якості, а тому потребує більш чіткого регулювання, щоби відповідати вимогам Європейської Конвенції про захист прав людини.

Окремо варто сказати, що закон про захист суспільної моралі передбачає обов'язкове ліцензування для поширення продукції еротичного чи сексуального характеру. Проте до сьогодні таке ліцензування не введено.

У травні 2008 року в парламенті був зареєстрований законопроект «Про внесення змін та доповнень до Кримінального кодексу України (щодо захисту суспільної моралі)».²⁷ Ним пропонується встановити відповідальність за порушення закону про захист суспільної моралі: обігу еротичних і сексуальних заходів чи видань, а також обіг будь-якої іншої продукції, що завдає шкоди суспільній моралі. Даний закон через термінологічну невизначеність закладає істотні основи для обмеження свободи слова через застосування серйозних кримінальних покарань. Профільний комітет парламенту пропонує прийняти цей закон у першому читанні, проте слухань в парламенті ще не відбулося.

4.2. ДИСКРИМІНАЦІЯ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

Відповідно до Критеріїв порнографії, затверджених Національною комісією²⁸, до характеристики порнографії відносяться зображення *анормальних* та *збочених* форм сексуальної взаємодії, зокрема:

– *Гомосексуальна взаємодія* в ближньому ракурсі, широким планом, з демонстрацією збуджених геніталій та їхньої взаємодії. У тому числі у виданнях, спеціалізована гомосексуальна спрямованість яких не застережена у вихідних даних і на обкладинці (упаковці) як предмет сексуального призначення для спеціального контингенту.

– Демонстрація сексуальної взаємодії з особами, які мають явні ознаки інвалідності, вад і аномалій розвитку, явно страждають на соматичні та/або психічні захворювання.

Відповідно до цих критеріїв будь-яка така продукція визнається порнографією і є забороненою для виготовлення та поширення, що, на нашу думку, є проявом дискримінації за ознакою статі, сексуальної орієнтації, поглядів та фізичного стану.

Саме тому було заборонене до поширення єдине національне ЗМІ громадської організації геїв та лесбійок «Наш світ», а його редактор і голова організації переслідувався в порядку кримінального судочинства за поширення порнографії.

4.3. ПРИЗНАЧЕННЯ ЧЛЕНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ

Парламент 20 листопада 2003 року прийняв закон «Про захист суспільної моралі». Проте рік після його прийняття нічого не відбувалося.

Це було пов'язано, перш за все, з неможливістю відповідно до закону сформувати експертний і контролюючий позавідомчий державний орган у сфері захисту суспільної моралі – Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі. Відповідно до статті 18 цього закону склад Національної комісії повинен бути затверджений Урядом *за поданням* Голови комісії, проте Голова комісії *повинен обиратися членами комісії*. Виконати ці дві умови закону не можливо при створенні комісії.

Не зважаючи на цей недолік закону, Кабмін розпорядженням № 862-р від 17 листопада 2004 року затвердив склад Національної комісії. Одночасно розпорядженням Кабміну

²⁷ Проект закону № 1340 від 15.05.2008 року, автор народний депутат Г. Москаль.

²⁸ Рішення НЕК № 1 від 20 лютого 2007 року.

№ 1550 від 17 листопада 2004 року було затверджено Положення про Національну комісію, а також установлений граничний ліміт працівників у 90 осіб.

Після незначних змін у складі комісії, Кабмін розпорядженням № 294-р від 27 липня 2005 року знову затверджує оновлений склад комісії, проте тепер цим же розпорядженням Головою комісії було призначено Бойко Юрія Анатолійовича. Тобто, це розпорядження всупереч закону призначило як членів комісії так і його Голову.

Проте на практиці комісія так і не працювала, а її засідання практично не проводилися.

Постановою № 97 від 1 лютого 2006 року Кабмін знову змінює Голову комісії, призначивши на цю посаду Сумську Наталію В'ячеславівну. Невдовзі Розпорядженням № 614-р від 5 квітня 2006 року Кабмін знову затверджує новий склад Комісії. Хоча склад комісії майже зберігся від попереднього. За словами членів Комісії, засідання відбулося один раз, проте конкретних рішень прийнято не було.

Постановою № 1012 від 26 липня 2006 року Н.Сумська була звільнена з посади Голови Національної комісії.

Проте через певний час, Кабмін скасовує своїм Розпорядженням попередні два зміни складу Національної комісії – фактично членами комісії знову стали особи, що увійшли до її складу ще в 2004 році. Це було зроблено, оскільки ці два розпорядження уряду приймалися начебто з порушенням статті 18 закону про захист суспільної моралі.²⁹ Головою знову став Юрій Бойко.

Потім знову склад Комісії неодноразово змінювався в зв'язку з формуванням нового уряду й новими представниками міністерств, а також з інших міркувань. Одночасно з цим Головою комісії з 5 грудня 2007 року став Курдінович Олександр В'ячеславович, що працював у Держкомтелерадіо.³⁰

Проте знову змінився уряд, котрий в чергове затвердив новий склад комісії.³¹ Практично одночасно з цим Головою комісії з 25 червня 2008 року став Костицький Василь Васильович.³²

Такі постійні перестановки пояснюють малу публічну активність Національної комісії.

Таким чином, хоча Національна комісія й формується з представників органів влади, журналістів, артистів і письменників, критерії та процедура добору членів є невідомими. Також відзначимо, що фактична процедура призначення Голови комісії суперечить закону про захист суспільної моралі.

Також незаконними фактично є й Постанови про призначення членів Комісії. З однієї сторони, такі призначення здійснювалися не за поданням Голови комісії, як це вимагається законом. З іншої – відповідно до закону про захист суспільної моралі, строк повноважень членів комісії – 5 років, хоча, як бачимо, зазвичай, таке членство припинялося протягом 1-2 років.

4.4. ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ

Національна комісія має такі основні контрольні та регулюючі повноваження:

– проведення експертизи будь-якої продукції, творів чи заходів на відповідність закону про захист суспільної моралі;

²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів від 8 серпня 2007 р. № 614-р «Питання Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі».

³⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів від 10 жовтня 2007 р. № 855-р «Про зміни у складі Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі», від 5 грудня 2007 р. № 1095-р «Про склад Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі»

³¹ Розпорядження Кабінету Міністрів від 11 червня 2008 р. № 835-р «Про затвердження складу Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі»

³² Розпорядження Кабінету Міністрів від 25 червня 2008 р. № 865-р «Про призначення Костицького В.В. Головою Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі»

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

– проведення перевірок з метою відповідності закону про захист суспільної моралі.

У разі негативного висновку Національної комісії щодо продукції, твору чи заходу їхне поширення та проведення або забороняється взагалі або дозволяється при дотриманні достатньо жорстких умов. Чи обов'язково оформлюється висновок рішенням Комісії – із законодавства не зрозуміло. На практиці абсолютна більшість висновків здійснюється працівниками комісії й не затверджуються рішеннями Комісії. Тобто, члени Комісії взагалі не впливають на такі висновки.

Відповідно до частини третьої статті 17 закону про захист суспільної моралі та статті 10 Положення про Національну експертну комісію з питань захисту суспільної моралі її рішення є *обов'язковими для виконання*. Рішення комісії приймаються більшістю голосів на її засіданні.

При не виконанні рішень Національної комісії може наступати дисциплінарна та кримінальна відповідальність, а також Національна комісія може *ініціювати відкликання ліцензії господарюючого суб'єкта*, що порушує закон про захист суспільної моралі (стаття 19 закону про захист суспільної моралі).

Крім того, уся продукція, що за висновком Національної комісії не відповідає вимогам закону про захист суспільної моралі або поширення якої відбувається без такого висновку, *підлягає вилученню з продажу*.

Для виконання своїх повноважень Національна комісія має право без рішення суду вилучити документи та продукцію від органів влади та суб'єктів господарювання, що навіть перевищує повноваження правоохоронних органів, для котрих необхідна санкція суду для таких дій.

4.5. ЦЕНзуРА

Відповідно до закону про захист суспільної моралі без попереднього позитивного висновку Національної комісії забороняється:

- проведення видовищних заходів сексуального чи еротичного характеру фізичними та юридичними особами;
- продаж і розповсюдження друкованої продукції та поліграфії сексуального чи еротичного характеру;
- продаж або прокат населенню продукції електронних засобів масової інформації сексуального характеру, продукції та аудіо-, відеокасет із записами сексуального чи еротичного характеру;
- публічні демонстрації кіно-, аудіо-, відеопродукції сексуального чи еротичного характеру.

Якщо врахувати, що критерії віднесення продукції до цієї категорії явно не чіткі та не передбачувані, то виконати цю умову надзвичайно важко.

Попередній контроль за виходом інформації та продукції є очевидною цензурою.

Тому така вимога цього закону прямо суперечить статті 15 Конституції та статті 45-1 закону про інформацію, що прямо забороняють цензуру, як пряму вимогу попереднього погодження з органом влади змісту інформації.

4.6. ВІДПОВІДНІСТЬ ОБМЕЖЕНЬ КРИТЕРІЮ «НЕОБХІДНИЙ У ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ»

Відповідно до статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини обмеження свободи вираження може відбуватися з метою захисту суспільної моралі, проте таке втручання має бути «необхідним у демократичному суспільстві». При цьому держава має широкі можливості вільного розсуду щодо потреб і необхідності в такому обмеженні. Проте такі рішення мають бути пропорційними, тобто, безумовно, повинна оцінюватися наявність альтернативних рішень, а також важкість санкцій, що зумовлюють такі рішення.

У даному випадку кримінальне переслідування лідера організації геїв та лесбійок «Наш світ» за випуск власної газети навряд чи відповідає критерію пропорційності. Мало того, що порнографічним це видання визнано фактично лише за зображення гомосексуальних стосунків відповідно до критеріїв порнографії, так за ці дії йому загрожувало ще й ув'язнення.

Також важко буде оцінювати заборонні та репресивні дії органів влади, коли особа поширює твір із застосуванням певних обмежень доступу для неповнолітніх. Наприклад, згадане видання геїв та лесбійок взагалі поширювалося виключно в закритому конверті та за передплатою й не було у вільному продажу.

4.7. ПРОБЛЕМА ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ

Особи, що прагнули оскарження рішень Національної комісії, зіштовхнулися з проблемою оскарження рішень Національної комісії чи її експертних висновків.

З однієї сторони з невідомої причини всупереч закону суди вважають експертні висновки рекомендаційними, а, отже, їх не можна скасувати в судовому порядку. Проблему ускладнює те, що ці висновки не затверджуються рішеннями комісії, а тому не зрозуміло, чи вони є рішеннями комісії, котрі можна оскаржити. Оскільки, якщо висновки не є рішенням комісії, то виникає питання хто буде належним відповідачем у такій справі. Іншими словами, у правовому сенсі є проблемою подавати позов, де відповідачем є Національна комісія, хоча одночасно вона, як колегіальний орган, не приймала жодного рішення.

Але більшої проблеми додає нечіткість закону про захист суспільної моралі.

Відповідно до статті 20 закону про захист суспільної моралі експертні висновки комісії можуть бути оскаржені в порядку *цивільного* судочинства. На підставі цього, адміністративні суди відмовляють у розгляді таких справ, не зважаючи на те, що мова йде про оскарження рішення органу владних повноважень. Цивільні суди також відмовляли в прийомі таких заяв, оскільки спір іде в сфері публічного права, й оскарження дій органів влади повинно здійснюватися в порядку адміністративного судочинства.

Саме з-за цього жодне рішення Національної комісії не було оскаржено в судовому порядку, хоча перші такі позови були подані ще в 2007 році.

4.8. ОГЛЯД ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКСПЕРТНОЇ КОМІСІЇ З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Щорічна інформація про діяльність Національної комісії відсутня. Так само є недоступними значна частина рішень Комісії. Взагалі не доступними для громадськості є її експертні висновки.

Зведена таблиця результатів експертної діяльності НЕК (1 червня 2006 р. – 31 грудня 2007 р.)³³

Найменування опрацьованої продукції	Кількість одиниць
Відеопродукція (DVD – диски, CD – диски, відеокасети)	3155
Друковані засоби масової інформації (журнали, газети, книги, брошури, листівки тощо)	491
Рекламна продукція (ролики та зовнішня реклама)	29
Телепередачі	33
Продукція сексуального характеру	516
Спеціально визначені місця	70
Системи накопичення даних (жорсткі диски)	7

³³ Діяльність НЕК України з питань захисту суспільної моралі в системі забезпечення інформаційної безпеки держави (Бойко М.І.). Сайт Національної комісії: <http://moral.gov.ua/>

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

Контенти мобільних телефонів	2765
Комп'ютерні ігри	46
Інтернет – сайти	6
Фотографії	88
Видовищні заходи	6

Лише за ці півтора роки Національна комісія надала 864 висновки, абсолютна більшість яких не розглядалася на засіданні Національної комісії й не затверджена рішеннями комісії.

Комісією за цей же період було ініційовано *68 перевірок спеціально визначених місць* для продажу продукції сексуального характеру та проведення видовищних заходів, здійснено *799 профілактичних рейдів*.

У 2007 році за висновками Національної комісії було порушено 131 кримінальну справу за ст. 300 КК України (збут продукції, що пропагує культ насильства та жорстокості) та ст. 301 КК України (збут продукції порнографічного характеру), що на 33,7% більше, ніж за аналогічний період 2006 року.

У листопаді-грудні 2007 року Національна комісія здійснила моніторинг ЗМІ щодо «питання насильства та жорстокості в дитячому середовищі, *пропаганда* паління, дитячої порнографії, *гомосексуалізму*, результатів проведення правоохоронними органами перевірок з метою дотримання вимог чинного законодавства в сфері захисту суспільної моралі». Зокрема, протягом тижня (20-27 листопада 2007 року) подавалась інформація про те, що прокуратурами Рівненської, Сумської та Івано-Франківської областей здійснено перевірки додержання вимог Закону «Про захист суспільної моралі». За результатами цих перевірок прокуратурою Івано-Франківської області порушено 4 кримінальні справи, внесено 57 документів прокурорського реагування, в яких встановлено вимогу про притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності. Також у Рівненській області за висновками Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі порушено кримінальну справу за ознаками злочину щодо розповсюдження кінопродукції (художнього фільму «Хостел – 2», режисер К. Тарантіно), яка пропагує культ жорстокості та насильства та ведеться розслідування з приводу розміщення в інтернеті аматорського відео рівненських підлітків, які називають себе «Рівненськими придурками».³⁴

Наведемо приклади деяких рішень Національної комісії.

За результатами моніторингу телевізійних каналів Комісією було встановлено, що серія «Матрешки с обложки» телесеріалу «Счастливы вместе», яка транслювалася в ефірі «Нового каналу», згідно зі ст. 1 Закону «Про захист суспільної моралі» є продукцією еротичного характеру та порушує вимоги абзацу 4 ст. 7 цього Закону. Виходячи з цього, Національна комісія прийняла рішення поінформувати керівництво «Нового каналу», що згідно з Законом «Про захист суспільної моралі» використання образу неповнолітніх у продукції сексуального чи еротичного характеру забороняється. За фактом виявлених порушень Національна комісія вирішила звернутися до Міністерства культури і туризму України з проханням ужити передбачених законодавством заходів щодо недопущення порушення телерадіокомпаніями чинного законодавства в сфері захисту суспільної моралі. Ця серія серіалу була заборонена до показу.³⁵

Національна комісія ухвалила рішення про необхідність проведення моніторингу друкованих ЗМІ, що надходять до державних бібліотек України, на предмет їх відповідності чинному законодавству про захист суспільної моралі. Для реалізації цього рішення вирішено звернутися до Міністерства культури і туризму України щодо проведення спільного

³⁴ Моніторинг засобів масової інформації щодо стану суспільної моралі, <http://moral.gov.ua/>.

³⁵ Рішення Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі від 18 грудня 2008 року, <http://moral.gov.ua/>. «Нацсовет запретил одну из серий Счастливы вместе из-за эротики» // Корреспондент.нет, <http://korrespondent.net/ukraine/events/752364/print>.

моніторингу видавничої продукції, що надходить до бібліотек, підпорядкованих обласним управлінням культури і туризму, Головному управлінню культури та мистецтв Київської МДА, управлінню культури і туризму Севастопольської МДА та Міністерству культури і мистецтв АР Крим.³⁶

При проведенні дослідження Національною комісією публіцистичних передач «Речовий доказ», «Свідок» та «Найвідоміші українські маніяки», які транслювалися телеканалом «НТН» 6, 7, 8, 9 та 10 жовтня 2008 року (початок програми о 08:45, 18:30, 19:00, 21:30), нею були виявлені «порушення» законодавства про захист суспільної моралі, а саме:

- містяться багато сюжетів, що розповідають про різні випадки вбивств, демонструються документальні кадри понівечених тіл потерпілих;
- містяться детальні описи скоєння злочинів;
- відсутні спеціальні позначки для цієї категорії програм³⁷.

З метою дотримання вимог Закону «Про захист суспільної моралі» Національна комісія вирішила визнати інформацію, що міститься у цих передачах, такою, що:

- може зашкодити фізичному, інтелектуальному і духовному розвитку неповнолітніх, юнацтва;
- може бути використана для скоєння злочинів, які за своїм змістом відтворюватимуть або будуть схожі на події, що мають місце у передачах;
- порушує законодавство України у сфері захисту суспільної моралі, а саме, частину другу статті 62 Закону «Про телебачення і радіомовлення», частину другу статті 2 Закону «Про захист суспільної моралі».³⁸

В іншому випадку в рекламі комп'ютерної техніки «Impression S.T.A.L.K.E.R.» містилися зображення молодої особи чоловічої статі, яка тримає в руках вогнепальну автоматичну зброю (автомат), що, на думку НЕК, згідно вимог абзацу четвертого пункту першого ст. 20 Закону України «Про рекламу» не допускається.³⁹ Ця реклама була заборонена виключно з-за зображення автомата.

Як видно з цих прикладів, НЕК у своєму рішенні не вказує свою аргументацію, чому той чи інший твір порушує закон про захист суспільної моралі. Вона обмежується лише констатацією факту невідповідності, що надає надто широке поле для тлумачення. У цих рішеннях навіть часто не згадують відповідні експертні висновки, на яких мало би базуватися таке рішення. Така ситуація дозволяє забороняти чи обмежувати до поширення твори фактично за власним розсудом та уподобанням. Інша супутня проблема – складність оскарження такого рішення, оскільки незрозуміло, які аргументи були покладені в основу такого рішення.

В абсолютно більшій кількості випадків рішення НЕК приймається без запрошення особи, котрої воно стосується, а тому вона не знає ні дискусії, ні аргументів НЕК, ні може сама висловити свою точку зору на аргументи комісії.

Наприклад, коли була визнана порнографією та, відповідно, заборонена книжка Олеся Ульяненка «Жінка його мрії», то в листі до автора не було вказано жодних аргументів щодо порнографічності цього твору. Автору на його запит був надісланий Висновок НЕК № 32Е від 2 лютого 2009 року. Проте цей висновок не був затверджений рішенням НЕК, а був затверджений виконуючим обов'язки Голови НЕК А.А.Попок. У цьому висновку вказується, що «якщо твір містить хоча б один епізод, що підпадає під визначення порнографічного, усе видання отримує аналогічну оцінку». Й далі в цьому висновку стверджується:

«Разом з тим у творі присутні епізоди, основна мета яких полягає в брутальному натуралістичному зображенні процесу статевого акту персонажа із анатомічними деталями

³⁶ Рішення НЕК від 27 січня 2009 року, <http://moral.gov.ua/>

³⁷ Такі позначки для програм, насправді, не визначені. Система позначок діє тільки для фільмів, проте не для всіх передач.

³⁸ Рішення НЕК № 3 від 23 жовтня 2008 року, <http://moral.gov.ua/>

³⁹ Рішення НЕК № 6 від 7 жовтня 2008 року, <http://moral.gov.ua/>

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

статевих органів, орально-генітальні, орально-анальні, пестощі, фістінг, мастурбаторні та еякуляторні дії (наприклад, стор. 8-11, відповідно до макету) і описання задоволення хтивості персонажа. При цьому художня майстерність, мовна виразність автора може сприяти спонуканню негідних інстинктів у читача, що дає підстави визнати їх порнографічними».

Це вся аргументація НЕК, що загалом, разом з іншими двома творами, вміщується на 4 сторінках висновку, з якого значна частина — це цитування законодавства.

Очевидно, що даному рішенню бракує аргументованості.

Проте твір лауреата Шевченківської премії, присвячений загалом наслідкам моральної деградації суспільства, залишається забороненим.

4.9. ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ В СФЕРІ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Здійснюючи контроль за програмним наповненням ефіру телерадіоорганізацій України, Національна рада неодноразово фіксувала наявність програм (передач), зміст яких мав ознаки порушення законодавства про захист суспільної моралі. Усі виявлені програми чи передачі такого змісту надавалися Національною радою до Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі з проханням надати додатковий експертний висновок щодо їхнього змісту. Якщо ознаки порушення Закону «Про захист суспільної моралі» підтверджувалися, Національна рада розглядала такі факти на засіданнях, уживаючи до телерадіокомпаній відповідні заходи в межах своїх повноважень.

Упродовж 2008 року Національна рада надіслала понад 20 звернень до Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі стосовно відповідності змісту програм і передач, які транслювалися в ефірі і загальнонаціональних, і регіональних та місцевих телерадіокомпаній, нормам чинного законодавства.

Зокрема, Національна рада зверталася до Комісії з проханням надати висновки щодо відповідності змісту програм, передач, окремих відеоматеріалів законодавству про захист суспільної моралі та щодо правомірності їх трансляції в ефірі таких телеканалів:

- ◆ ДКП ТРК «Київ» — рекламні відеоролики, які подавалися як соціальна реклама;
- ◆ ТОВ «Міжнародна комерційна телерадіокомпанія» (ICTV) — передача «Голі та смішні», передача «Надзвичайні новини», передача «Максимум», серіал «Леся+Рома», передача «Надзвичайні новини», передача «Українці афігенні», фільм «Скелелазка»;
- ◆ АТЗТ «Українська незалежна ТВ-корпорація» («Інтер») — концерт М. Галкіна «Мы снова вместе», фільм «Кремень», передача «Вечірній квартал», фільм «Перекладачка»;
- ◆ ЗАТ «ТелеОдин» (М1) — передача «Погода», відеокліп «Возьми меня» дуету «Крем'Л», мультсеріал «Сімпсони»;
- ◆ ТОВ «Телестудія «Служба інформації» (НТН) — передача «Клуб нічки», передача «Речовий доказ», передача «Свідок», передача «Найвідоміші українські маніяки»;
- ◆ ЗАТ «Новий канал» — передача «Камеді Клуб», телесеріал «Счастливы вместе»;
- ◆ ТОВ ТРК «Студія 1+1» — фільм «Горбата гора», реклама чіпсів «Санчо»;
- ◆ ТОВ «Гравіс» (СІТІ) — передача «Таємне життя жінок. Порно»;
- ◆ ВАТ «Київтелемонтаж» (К 1) — фільм «Дика орхідея»;
- ◆ ТОВ «Музичне телебачення» — мультсеріали «Південний парк» та «Бівес і Батхед».⁴⁰

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Здійснити програму реформування державних ЗМІ через зміну їхньої системи управління та фінансування відповідно до рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ. Найкращим

⁴⁰ Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2008 рік, www.nrada.gov.ua.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

прикладом такого реформування є запровадження суспільного телерадіомовлення на базі державного телеканалу УТ-1 (НТКУ) та Першого національного радіоканалу. Важливо при-скорити роздержавлення ЗМІ.

2) Скасувати процедуру дозвільної реєстрації друкованих засобів масової інформації, що не узгоджується із вимогами статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини⁴¹.

3) Розширити коло суб'єктів, що мають право займатися видавничою діяльністю, з під-приємств 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 держав-ну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; при цьому пе-редбачити 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 дис-кусії 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 пере-двибірчої агітації.

7) Доцільно на рівні закону заборонити спонсорство новин.

8) Доцільно розробити проект закону про права журналістів, використовуючи напрацю-вання, 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, а також нещодав-но ратифікованої парламентом *Європейської конвенції про транскордонне телебачення*.

10) Унести зміни до законодавства щодо можливості визначення справжнього власни-ка ЗМІ, особливо телеканалів і радіостанцій, а також перехресного володіння друковани-ми, електронними та іншими ЗМІ, впровадження ефективного контролю за концентрацією ЗМІ в руках одного власника чи його родини, антимонопольними обмеженнями на інфор-маційному 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 діяль-ності.

12) Ліквідувати Державний комітет телебачення і радіомовлення під час розгляду про-екту змін до Конституції України. Крім того, необхідно посилити контроль за використан-ням коштів цим органом влади через численні зловживання, зокрема, слід зробити *прозорою систему замовлення створення телерадіопрограм, книговидання та інших послуг за державні кошти*.

13) Прийняти в новій редакції Закон України «Про захист суспільної моралі», де пе-редбачити більш чіткі підстави обмеження свободи вираження поглядів з метою захисту суспільної моралі, ліквідувати Національну експертну комісію з питань захисту суспільної моралі, надавши окремі її повноваження іншим органам влади, виключити положення щодо ліцензування, а також виключити попередній контроль за поширенням продукції (цензуру).

⁴¹ 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.

ІХ. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ¹

За даними Міністерства внутрішніх справ (МВС), 2008-го року кількість масових зібрань зменшилася порівняно з 2007-м роком. Проте за даними моніторингу дотримання права на мирні зібрання, який уже кілька років поспіль проводить Інститут «Республіка», кількість порушень цього права з боку державних органів та органів місцевого самоврядування 2008-го року збільшилась.

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Зменшення кількості зібрань та їх учасників (на 25,6% та 30,5% відповідно) відбулося за рахунок зменшення числа мітингів, які мали політичний характер (кількість таких мітингів зменшилась на 86,4%, а кількість їх учасників – на 91,4%, тобто майже в 11 разів!). Проте така статистика зовсім не свідчить про зменшення громадської й політичної активності українців. Просто 2007-го року відбулися дострокові парламентські вибори і весною того року різноманітні політичні сили організували масові заходи (в основному – в Києві) як «за», так і «проти» Указів Президента про розпуск Верховної Ради України, а восени ці ж політики провели масштабні акції в усіх регіонах у рамках передвиборчої кампанії.

2008-го ж року відбулися лише кілька локальних виборчих кампаній (найбільш масштабна з них – дострокові вибори мера Києва й Київської міської ради в травні). Як правило, учасники подібних акцій беруть у них участь за певну плату від організаторів (за інформацією преси – від 50 до 100 гривень за «робочий» день), а деякі з учасників мітингів устигають взяти участь у заходах різних, іноді протилежних за ідеологією, політичних сил. Тому зменшення числа мітингів політичного характеру не може бути показником зменшення громадянської активності українців.

Значно більше на активність українських громадян може вказувати число мітингів соціально-економічного характеру, які громадяни організують для захисту своїх інтересів без участі політичних партій. Кількість таких заходів у 2008-му збільшилась порівняно з 2007-м на 11,7%, хоч кількість їх учасників зменшилась на 40,1%.

Характерно, що за кількістю як політичних, так і соціально-економічних заходів перед ведуть Автономна республіка Крим та місто Київ. Це пояснюється тим, що столиця – місце зосередження владних інституцій, які є головним адресатом вимог протестуючих. А громадська активність у Криму – результат акцій кримських татар, які протестують проти дій місцевої влади та виступають за дотримання їхніх соціально-економічних прав як репатріантів (зокрема, за справедливий, на їхню думку, розподіл майна і землі). Натомість за кількістю заходів релігійного характеру перед традиційно ведуть західні райони України.

Нижче наведено таблицю Департаменту громадської безпеки МВС, яка вказує кількість зібрань у 2008-му році та кількість їх учасників, з розбивкою за регіонами та категоріями зібрань (класифікацію зібрань зроблено ДГБ МВС).

¹ Підготовлено Володимиром Чемерисом, Інститут «Республіка», член Правління УГСПЛ.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Характеристика мирних зібрань за даними Департаменту громадської безпеки МВС України

Регіон	Загальна кількість заходів	Кількість учасників	Кількість міліціонерів	Політичних	Кількість учасників	Соціально-економічних	Кількість учасників
АР Крим	28053	2 407343	96 953	2036	46 186	21 527	169708
Вінницька	10177	4 376260	30 870	63	28 500	96	20 000
Волинська	4 547	1 080651	10 280	8	1 354	28	4 430
Дніпропетровська	5 014	4 421479	47 530	113	75 790	170	56 535
Донецька	4 805	2 897695	47 650	107	60 448	31	10 555
Житомирська	3 982	977 018	13 204	16	1 500	16	1 988
Закарпатська	5 079	2 523203	16 046	24	43 346	29	3 779
Запорізька	3 275	2 155072	21 433	188	148 612	14	4 470
Івано-Франківська	4 536	2 418 960	10 094	146	65 860	7	2 560
Київська	7 643	3 061676	34 307	162	18 185	943	43 390
м. Київ	8 592	3 257604	185378	1711	1 214244	4 259	105355
Кіровоградська	1 404	560 108	8 338	47	9 270	19	2 495
Луганська	4 251	2 027528	38 224	222	151 211	93	8 696
Львівська	12865	8010 269	47026	50	35 258	73	8 568
Миколаївська	3 015	813 998	15 970	256	16 035	14	546
Одеська	2 417	3 696025	45 286	126	35 795	104	33842
Полтавська	3 428	2 236001	17 992	70	15 779	35	3 973
Рівненська	3 313	1 513397	10 584	134	84 102	25	2 312
м. Севастополь	210	552 285	11 093	63	28 950	35	2 510
Сумська	1 333	659 863	12 461	42	19 485	9	3 770
Тернопільська	9 261	4 243547	19 143	14	21 060	13	2 156
Харківська	3 504	3 233748	59 762	89	50 989	124	25 176
Херсонська	1 797	911 801	13 857	18	11 985	67	9 073
Хмельницька	6 500	1 555 508	11 555	74	38 497	28	5 111
Черкаська	7 519	1 899 116	18 757	457	50 071	49	8 582
Чернігівська	4 006	1 811 563	21 907	26	5 176	24	2 167
Чернівецька	3 205	1 429255	13 571	46	22 759	20	10 411
УСЬОГО	153 731	64 730 973	879 271	6 308	2 300 447	27 852	552 158
2007 рік	206 495	93 109 597	940 265	46 530	26 870 800	24 945	921 335
%	-25,6	-30,5	-6,5	-86,4	-91,4	11,7	-40,1

ІХ. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Спортивних	Кількість учасників	Релігійних	Кількість учасників	Культурно-видовищних	Кількість учасників	Інших	Кількість учасників
220	195 621	1 326	757 527	1295	669 990	1649	568 311
603	130 000	5 550	1 310250	1617	1 818000	2248	1 069510
63	43 620	3 046	508 480	158	142 840	1244	379 927
98	297 700	4 110	3 323355	389	633 371	134	34 728
70	471 510	2 874	1 582540	374	616 180	1349	156 462
35	14 490	2 972	702 000	64	47 000	879	210 040
759	234 415	3 757	1 832430	256	205 675	254	203 558
31	136 080	2 477	1 417250	413	292 810	152	155 850
54	54 090	4 066	2 035500	65	197 700	198	63 250
142	43 005	4 317	2 073746	1699	845 385	380	37 965
228	384698	513	946 744	327	497 244	1554	109 319
53	79 890	733	187 870	311	212 425	241	68 158
256	278 670	603	368 717	1810	902 165	1267	318069
116	255 989	11606	7 111438	430	557 810	590	41 206
71	45 875	995	262 605	383	148 325	1296	340 612
23	120 530	1 001	2 050602	259	561 970	904	893 286
43	140 291	2 699	852 910	274	980 900	307	242 148
104	92 020	2 355	836 040	486	190 260	209	308 663
4	10 900	10	36 180	76	454 410	22	19 335
27	82 780	1 031	389 580	92	117 088	132	47 160
242	95 515	6 649	3 214411	299	413 600	2044	496 805
93	426 290	2 217	1 538810	394	969 480	587	223 003
131	21 453	1 028	336 205	171	369 950	382	163 135
24	85 100	4 697	1 045 180	1 471	312 660	206	68 960
124	59 948	3 175	1 039 132	224	87 570	3 490	653 813
36	118 700	2 142	759 580	203	650 964	1 575	274 976
59	36 860	2 045	1 051990	245	238 490	790	68 745
3 709	3 956 040	77 994	37 571 072	13 785	13 134 262	24 083	7 216 994
2 686	3 541 016	94 200	40 891 021	11 885	12 887 924	26 249	7 997 501
38,1	11,7	-17,2	-8,1	16,0	1,9	-8,3	-9,8

2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Протягом 2008-го 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 України, яка встановлює «декларативний» (повідомчий) порядок реалізації свободи зібрань, а також те, що обмежити цю свободу може лише суд і лише за певних обставин.

Між тим, і досі існує практика ухвалення органами місцевого самоврядування «Положень», які регулюють реалізацію свободи зібрань у тих чи інших містах. Раніше такі «Положення» були скасовані судами або відмінені місцевими радами в Києві, Львові, Сумах та інших містах. Проте в інших містах (наприклад, Харків, Херсон, Запоріжжя) такі «Положення» продовжують діяти, хоч вони прямо суперечать Конституції.

2007-го правозахисники добилися скасуванням судом подібного положення в місті Дніпропетровську², яке було найбільш «драконівським» з усіх, які приймала місцева влада. Важливо, що суд тоді у своєму рішенні вказав: органи місцевого самоврядування не можуть (відповідно до статті 92 Конституції України) ухвалювати рішення, які регламентують реалізацію громадянських прав. Проте вже 10 квітня 2008-го року, не дивлячись на Конституцію та рішення суду, Дніпропетровський міськвиконком прийняв нове «Положення», яке повторює багато неконституційних тез «Положення» попереднього.

У травні Кабмін вніс до парламенту проект закону «Про порядок організації і проведення мирних заходів»³. Цей проект розроблявся Мін'юстом. При цьому враховувалися численні зауваження громадськості та експертів Ради Європи⁴. Текст законопроекту багато разів змінювався. У результаті до парламенту потрапив текст проекту, що істотно звужує чинний об'єм свободи мирних зібрань і погіршує ситуацію. Зокрема, всупереч Конституції, за проектом Кабміну забороняється проводити мирні зібрання, про які не було повідомлено місцеві органи влади, запроваджується поняття «уповноважений органу державної влади», який без рішення суду і фактично на свій розсуд отримує право «припиняти» зібрання. Також законопроект установлює додаткові, порівняно зі ст. 39 Конституції, підстави для обмеження свободи зібрань у судовому порядку.

Тобто, версія проекту, що потрапив до парламенту суперечить рекомендаціям Венеціанської комісії Ради Європи та правозахисних організацій, зокрема, УГСПЛ.

3. СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Втім, неконституційність згаданих «Положень» певною мірою компенсувалася не-обов'язковістю їх виконання. Так, місцева дніпропетровська влада протягом 2008-го року не забороняла мітингів і демонстрацій на підставі свого рішення від 10 квітня 2008 року. А інші органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади, подаючи до судів позови про заборону мирних зібрань, аргументували їх не пунктами своїх «Положень», а пунктами частини 2 статті 39 Конституції України, тобто тим, що ці зібрання є «загрозою» національній безпеці, правам або здоров'ю громадян. Або ж аргументували за

² Дивіться рішення суду тут: «Правозахисники домоглися скасування Рішення Дніпропетровської міської ради, котрим обмежувалася свобода мирних зібрань» // Сайт УГСПЛ, 6 квітня 2007 року, <https://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1175879506>.

³ Проект закону № 2450 від 6 травня 2008 року, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32431.

⁴ Див. англійською рекомендації Венеціанської комісії Ради Європи щодо цього проекту: «European commission for democracy through law (Venice commission) joint opinion on the draft law on peaceful assemblies in Ukraine», <http://www.helsinki.org.ua/en/index.php?id=1162206184>.

IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

допомогою нечинного в Україні Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій СРСР».

Як правило, суди задовольняли вимоги влади і зібрання забороняли. Причому в кількох випадках суди фактично створювали своєрідні зони, вільні від Конституції, ліквідувавши там право на мирні зібрання й заборонивши проводити там будь-які акції будь-кому на тривалий термін.

Так, 27 червня Ужгородський міськрайонний суд прийняв рішення тимчасово (до 31 серпня) заборонити проведення мітингів і пікетів на майдані перед будівлею Закарпатської облдержадміністрації.

Суд виніс рішення задовольнити позов прокурора міста Олександра Стратюка, який у своїй заяві посилався на згаданий Указ Президії Верховної Ради СРСР. Прокурор Стратюк звернувся з таким позовом до суду на прохання Закарпатської облдержадміністрації, керівники якої поскаржилися, що наметове містечко *об'єднання пенсіонерів «Астрєя», встановлене в центрі Ужгорода 4 червня*, заважає роботі чиновників. Характерно, що кілька десятків учасників акції мали плакати із гаслами *«Кумів Балого на нари», «Балога, поверни народу вкрадені землі» та «Вимагаємо відставки керівників криміналізованих правоохоронних структур»*. Віктор Балога — колишній губернатор Закарпаття, а нині — Голова Секретаріату Президента України.

3 липня Одеський окружний адміністративний суд (суддя — Світлана Корой) за позовом Комінтернівської райдержадміністрації Одеської області заборонив противникам вступу України до НАТО проводити будь-які акції біля селища Чорноморське протягом місяця (поки там триватимуть військові навчання «Сі бриз»). Коли учасники антинатівських протестів не підкорилися рішенню суду, 7 липня представники міліції на чолі із заступником начальника ГУ МВС Одеської області Д.В. Фучеджі та начальником управління громадської безпеки ГУ МВС В.І. Тасмасісом вирішили припинити це мирне зібрання. Кілька протестантів, у тому числі й жінки, були госпіталізовані, кілька — затримані. Проте місцевий суд 9 липня 2008 року не знайшов підстав для притягнення затриманих до адміністративної відповідальності й вони були звільнені. Таким чином, антинатівські протести, організовані опозиційною Прогресивною соціалістичною партією України, тривали й далі, втім, як тривали далі й навчання «Сі бриз». Симптоматично, що мітинги на підтримку НАТО, організовані в той же час в Одесі прихильниками президента, не викликали спротив ні в місцевій владі, ні в міліції, ні в судів.

Серед інших варто відзначити неодноразові протягом 2008-го року заборони окружним адміністративним судом м. Києва зібрань у столиці.

Так, кілька разів протягом року суд за поданням Київської міської держадміністрації (КМДА) забороняв акції обдурених вкладників компанії «Еліта—Центр», яка здійснила чи не найбільш зухвалу в Україні будівельну аферу. Можливо, судові проблеми вкладників пояснюються тим, що свої заходи вони планували або біля приміщення Секретаріату Президента України, або біля будівлі КМДА.

Також згаданий суд 21 листопада за поданням КМДА заборонив марш «нішебродів»— противників соціально-економічної політики столичного мера Леоніда Черновецького.

Суд також заборонив заплановане кількома проурядовими організаціями 22 листопада святкування річниці подій листопада-грудня 2004-го року, які привели до влади президента Ющенка. Суд мотивував своє рішення тим, що цього дня в центрі Києва відбуватимуться інші заходи (згідно з Указом Президента 22 листопада відзначається день пам'яті жертв голодомору 1932-33 років).

Таким чином, ми змушені констатувати, що як і раніше, у справах про свободу зібрань суди залишаються залежними від місцевої та всеукраїнської влади. Загалом, 2008 року порівняно з попередніми роками ніякого прогресу в ставленні місцевих влад та судів до права громадян України на мирні зібрання не відбулося.

4. ДІЇ МІЛІЦІЇ ПІД ЧАС МИРНИХ ЗІБРАНЬ

У грудні 2007-го року за результатами дострокових парламентських виборів було сформовано новий уряд. Посаду міністра внутрішніх справ удруге зайняв Юрій Луценко, а його заступником, який курує питання громадської безпеки став Олександр Савченко, відомий придушенням акцій протесту «Україна без Кучми» 2000-2001 років. І якщо 2007-го року, за часів міністра Василя Цушка та його заступника Василя Фатхутдінова, намітилися позитивні тенденції в ставленні міліції до свободи зібрань, то 2008-го року ми змушені відзначити збільшення порушень права громадян на мирні зібрання з боку органів внутрішніх справ.

Аналіз дій правоохоронців під час мирних зібрань свідчить про принаймні чотирьох різновидів порушення ними свободи мирних зібрань та положень українського законодавства.

4.1. НЕЗАКОННЕ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ

Сталося дуже багато випадків, коли міліція або приватні охоронні фірми за повної бездіяльності міліції застосовували силу і спеціальні засоби проти учасників мирних зібрань:

◆ 16 березня міліція застосувала силу й затримала близько 10 учасників пікету противників забудови території Жовтневої лікарні Києва. Їм удалося звільнитися лише після того, як за них заступився, із застосуванням нецензурної лайки колишній перший заступник міністра МВС Геннадій Москаль⁵.

◆ 7 червня міліція уже після завершення акції затримала 9 учасників протесту проти забудови території на вул. Уманській, 14. Ішлося про порушення проти них кримінальної справи за ст. 296 Кримінального кодексу України (хуліганство), але після втручання правозахисників та Уповноваженого з прав людини Ніни Карпачової, всіх звільнили.

◆ 2 жовтня на вул. Первомайського в Києві охоронна фірма застосувала силу до противників незаконної, на думку протестантів, забудови.

◆ 17 жовтня міліція розігнала акції протесту в Криму проти розподілу земельних ділянок та в Києві проти рейдерського захоплення приміщення громадської організації, затримано 27 громадян.

◆ 18 жовтня міліція в Києві силою припинила заборонений судом марш прибічників УПА, під час чого було затримано 142 особи. При цьому використовувався слізогінний газ.⁶

◆ 9 листопада міліція розігнала протест проти підвищення транспортних тарифів під київською мерією, під час чого було затримано 11 громадян.⁷

◆ Міліція застосовувала також силу щодо вболівальників футбольних команд «Дніпро» в Олександрії, «Арсенал» у Львові, «Шахтар» у Донецьку та «Металург» у Запоріжжі. Число затриманих і побитих тут налічується сотнями. Якщо врахувати, що ми перелічили лише найбільш резонансні події, то вимальовується чітка тенденція – протягом року, а особливо його останніх місяців, правоохоронці стали більш жорстко, порівняно з попередніми періодами, реагувати на зібрання громадян.

Щодо деяких з названих подій було проведено перевірку законності дій правоохоронців самою міліцією і прокуратурою (на вимогу громадськості). І лише щодо інциденту на вул. Первомайського внутрішнє розслідування, проведене головним управлінням МВС у Києві, встановило наявність порушень з боку міліціонерів – 15 з них отримали дисциплінарні стягнення, а охоронна фірма була позбавлена ліцензії. Кримінальних справ порушено не

⁵ Дивіться відеоролик цих подій: <http://www.youtube.com/watch?v=-jThHiPCcH0>.

⁶ Найдено підтвердження використання Беркутом газу против сторонников УПА // Интернет-издание «Корреспондент.net», 22 октября 2008 года, <http://korrespondent.net/ukraine/events/623158/?p=3&mode=DESC>, а також по цій події: <http://korrespondent.net/ukraine/events/620934>, <http://korrespondent.net/ukraine/events/619196>. Також дивіться відеоролик з цієї події: <http://korrespondent.net/video/ukraine/623049>. Інформація про заборону зібрання: <https://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1223979834>.

⁷ Дивіться відеозапис цієї події: <http://www.youtube.com/watch?v=Mp7C5NaieX4>.

IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

було. Щодо інших інцидентів – міліціонери з управління внутрішньої безпеки МВС не побачили у діях своїх колег з департаменту громадської безпеки жодних порушень. Слідом за ними й прокурори, базуючись на матеріалах внутрішнього розслідування міліції, не побачили підстав для прокурорського реагування.

Утім, така реакція, а точніше, відсутність реакції, не означає, що дії міліціонерів були законними і що вони не потребують оцінки з боку правозахисників. Зрештою, влада завжди виправдовує дії своїх силовиків.

Отже, коли саме, згідно з українським законодавством, міліція має право застосовувати силу до демонстрантів? Стаття 12 Закону «Про міліцію», яка має назву «Умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї», визначає наступне:

«Міліція має право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби й вогнепальну зброю у випадках і в порядку, передбачених цим Законом.

Застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї повинно передувати попередження про намір їх використання, якщо дозволяють обставини. Без попередження фізична сила, спеціальні засоби і зброя можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю громадян чи працівників міліції».

Із названих вище випадків, міліціонери не представлялися і не попереджали про свої наміри під час подій 16 березня, 7 червня, 17 жовтня, 9 листопада та в усіх інцидентах з футбольними уболівальниками. Більше того, 17 жовтня представники міліції відмовилися спілкуватися з учасниками акції протесту, коли ті хотіли в'яснити, чого, власне, міліціонери хочуть. В інших випадках (на вул. Первомайського та біля Жовтневої лікарні) міліціонери не припинили застосування сили проти демонстрантів з боку працівників охоронних фірм та «невідомих» осіб, дії яких прямо підпадали під визначення статті 296 Кримінального кодексу – групове хуліганство.

Щодо затриманих громадян працівники міліції склали протоколи за статтею 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення (злісна непокоря законним вимогам працівників міліції). Але про яку непокору вимогам взагалі можна говорити, якщо ці вимоги, законні чи незаконні, навіть не були озвучені?

Те, що застосування сили з боку міліції та затримання учасників мирних акцій були незаконними, підтверджується такими фактами.

Затриманим учасникам протесту 17 жовтня (27 громадянам) не було висунуто жодного звинувачення, щодо них не було складено жодного протоколу, і всі вони за годину були звільнені з Голосіївського райвідділу міліції. Більше того, працівники «Беркуту», які, власне, і проводили затримання, відмовились писати рапорти про порушення з боку протестантів. Згодом, коли справа набула розголосу, міліцейське керівництво вирішило сфабрикувати протоколи за статтею 185, інакше б виходило, що громадяни були затримані безпідставно. Такі протоколи щодо 10 учасників акції (ніхто із затриманих не має інформації, що проти них порушено адміністративну справу, а, отже, хто ці 10 громадян – не відомо) були складені і спрямовані до суду. У зв'язку з порушенням вимог законодавства щодо складання протоколів, суд повернув їх до райвідділу міліції. Подальша доля цих протоколів невідома.

Отже, під час затримання та складання протоколів працівники міліції порушили законодавство. Проте цей факт так і не отримав відповідної реакції ні у керівництва МВС, ні у прокуратурі.

Під час затримання учасників протесту проти підвищення тарифів 9 листопада, міліціонери, очевидно, врахували свої попередні помилки і склали протоколи щодо порушення учасниками зібрання статті 185 КпАП. Тоді 12 громадян (11 затриманих і не затриманий журналіст інтернет-видання «Українська правда») за рішенням Шевченківського райсуду отримали від 1 до 3 діб адмінарешту. Характерною особливістю цього судового процесу була відмова суду заслухати свідків інциденту. Єдиним доказом для суду, виявляється, є міліцейський протокол.

Але свідків було б варто заслухати. Тоді б судді дізналися, що серед затриманих як 9 листопада, так і 17 жовтня, більшість складала громадяни, які не брали участь в протестах, а просто знаходились поруч. Наприклад, 17 жовтня міліція затримала працівника громадської організації «Спілка малих і середніх приватизованих підприємств», який мав нещастя під час проведення акції протесту працювати у своєму кабінеті, що знаходився поруч із місцем проведення акції.

4.2. БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ

Під час проведення мирних зібрань міліція зобов'язана забезпечити громадський порядок і припинити дії тих, хто заважає проведенню зібрання чи навіть застосовує силу. Проте міліція неодноразово просто спостерігала за провокаціями на адресу учасників зібрання чи нападами на них. Таке траплялося неодноразово в Одесі на мітингах праворадикальних сил проти встановлення пам'ятнику Катерині Другій, на інших публічних заходах на півдні країни. 27 листопада невідомі особи застосували силу до учасників протесту проти забудови території Жовтневої лікарні в Києві. Присутня при цьому міліція мовчки спостерігала за побиттям.

4.3. НЕЗАКОННЕ ПРИПИНЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Зрештою, йдеться не лише про незаконне застосування сили з боку правоохоронців, але й про порушення ними свободи мирних зібрань, гарантованої статтею 39 Конституції України та статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Конституція визначає, що обмежити свободу зібрань може лише суд. У всіх названих нами випадках судових рішень про обмеження чи заборону мітингів чи демонстрацій не було. Не було й реальної загрози вчинення злочинів чи масових безпорядків. Отже, міліція, розганяючи акції, і, таким чином, припиняючи їх без відповідного рішення суду, діяла з порушенням Конституції та статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини.

Більше того, 18 жовтня міліція вимагала від учасників демонстрації, прихильників УПА змінити маршрут, повідомлений ними заздалегідь Київській міській державній адміністрації, і проти якого ні КМДА, ні суд не мали ніяких заперечень. Очевидно, вимоги міліції були незаконними, оскільки, таким чином, від організаторів вимагалось порушити правила проведення мітингу всупереч поданому повідомленню про його проведення.

22 липня представники СБУ разом з місцевою міліцією завадили антинатівській акції в місті Генічеськ Херсонської області. Про цю акцію було належним чином повідомлено, судової заборони акції не було. Проте акція не відбулася через brutальне втручання силових структур, зокрема, затримання одного з організаторів акції, звільненого незабаром після втручання правозахисних організацій без пред'явлення жодних звинувачень з боку МВС або СБУ.

4.4. НЕЗАКОННА ПРОТИДІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЖУРНАЛІСТІВ

І останнє за порядком, але не за значенням. Під час цих тотальних розгонів і затримань, міліція – представник влади, яка проголосила своїм пріоритетом свободу слова, – найбільше «уваги» приділяла журналістам. Показувати правоохоронцям журналістські посвідчення й носити на грудях журналістські «бейджики» було марно. 17 жовтня затримано 8, а 9 листопада – троє журналістів, які виконували свої професійні обов'язки на місці акцій протесту. 2 жовтня виконання своєї роботи для одного з журналістів обернулося зламаною рукою. З усього видно, що сьогодні міліція найбільше боїться інформації про свою діяльність, а порушення свободи слова і прав журналістів стали з відома керівництва МВС повсякденною нормою.

IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Журналістові «Української правди» Віталію Селику дали добу адмінарешту за непокору законному розпорядженню міліції (стаття 185 Кодексу про адміністративні правопорушення). Селика затримали в неділю біля будинку Київської міської адміністрації, коли він вирішив постежити за акцією протесту проти підвищення тарифів на проїзд у комунальному транспорті. Підійшовши до місця події, журналіст побачив як зіштовхнулися дві міліцейські машини і полескав у долоні. Після цього його затримав міліціонер.⁸

Ураховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що в діях міліції під час незаконного розгону акцій протесту та затримання їх учасників, є ознаки злочинів, передбачених статтями 340 (незаконне перешкоджання проведенню мітингів і демонстрацій), 170 (перешкоджання законній діяльності об'єднань громадян), 171 (перешкоджання професійній діяльності журналістів), 364 (зловживання владою), 365 (перевищення влади або службових повноважень) Кримінального кодексу України.

У більшості випадків, указаних у цьому розділі, зібрання здебільшого носили не політичний, а соціальний характер. І часто міліція була на боці влади або забудовників.

5. МІЛІЦІЯ І ГРОМАДСЬКІСТЬ

На відміну від 2007-го року, коли на пропозицію і за участі громадськості МВС проводило розслідування порушень свободи зібрань, 2008-го всі такі пропозиції керівництво міліцейського відомства проігнорувало. Навіть тоді, коли рішення про розслідування інцидентів, які відбулися в жовтні – листопаді прийняла Громадська рада при МВС.

Окрім того 2008-го року керівництво МВС проігнорувало розроблені 2007-го Департаментом громадської безпеки разом з представниками Громадської ради МВС «Методичні рекомендації щодо забезпечення охорони правопорядку під час проведення масових заходів і акцій». Натомість 2008-го були затверджені «Методичні рекомендації. Теоретичні та організаційні основи попередження та припинення групових порушень громадського порядку і масових заворушень», зміст яких полягає не в тому, яким чином міліціонери мають захищати право громадян на мирні зібрання, а в тому, як протидіяти акціям протесту.

Уже на початку 2009-го року МВС провело в Криму міліцейські навчання знову ж не на тему забезпечення органами внутрішніх справ прав громадян, а на тему, як застосовувати проти демонстрантів слізогінний газ та світло-шумові гранати.

6. Рекомендації

1) Затвердити Наказом Міністра МВС та зареєструвати в Міністерстві юстиції «Методичні рекомендації із забезпечення охорони правопорядку під час проведення масових заходів та акцій», розроблені спільно з представниками громадських організацій

2) Створювати комісії у МВС за участю представників громадськості для розслідування інцидентів під час мирних зібрань, що виникли за участю правоохоронних органів. Висновки цих комісій мають бути оприлюднені.

3) Провести навчання працівників спеціальних підрозділів та патрульно-постової служби правоохоронних органів з метою забезпечення ними громадського порядку при проведенні мирних зібрань, охороні учасників мирних зібрань, підстав і умов використання ними спеціальних засобів і фізичної сили, а також забезпечити незалежний контроль за реалізацією їхніх повноважень під час проведення мирних зібрань.

4) Перекласти українською мовою рішення Європейського Суду з прав людини за статтею 11 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод, що стосуються свободи мирних зібрань та передати ці переклади в усі окружні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд та Верховний суд України.

⁸ Журналісту «УП» дали добу арешту за плескання в долоні біля мерії // Сайт УГСПЛ, 10 листопада 2008 року, <https://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1226319349>.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

5) Ураховуючи практику Європейського суду з прав людини, розробити навчальний курс і провести навчання суддів усіх окружних адміністративних судів щодо практики застосування статті 11 Європейської конвенції з прав людини в судовій практиці щодо подань органів влади про заборону мирних зібрань.

6) Верховному Суду України доцільно узагальнити практику рішень судів у справах про обмеження права на мирні збори та демонстрації.

7) Прийняти законопроект про проведення мирних зібрань, розроблений українськими правозахисними організаціями, у якому враховується практика Європейського суду з прав людини та позитивна практика демократичних країн. При цьому, слід урахувати, що проект Кабміну № 2450 від 6 травня 2008 року⁹ не відповідає міжнародним стандартам¹⁰ і Конституції.

8) Органи місцевого самоврядування та державної влади (зокрема, у 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 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.

⁹ Проект закону № 2450 від 6 травня 2008 року, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32431.

¹⁰ Див. англійською рекомендації Венеціанської комісії Ради Європи щодо цього проекту: «European commission for democracy through law (Venice commission) joint opinion on the draft law on peaceful assemblies in Ukraine», <http://www.helsinki.org.ua/en/index.php?id=1162206184>.

Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація зі свободою об'єднань у 2008 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, зокрема, статті 11 Європейської конвенції з прав людини.

У квітні 2008 року Європейський суд з прав людини виніс рішення по справі «*Корецький та інші проти України*»², де визнав порушення Україною свободи асоціації заявників. При цьому він визнав, що український закон про об'єднання громадян не відповідає критерію якості, що вимагається Європейською конвенцією, а певні обмеження не є необхідними в демократичному суспільстві.

Зокрема, такими, що неправомірно обмежують свободу об'єднань, є такі положення чи адміністративна практика:

- обмеження щодо мети створення об'єднання;
- обмеження щодо можливих правових форм об'єднання та наперед визначеного законом способу управління й структури об'єднання через впровадження обов'язкового принципу «демократичного управління»;
- обмеження щодо багатьох видів діяльності об'єднань;
- обмеження щодо території діяльності об'єднання (територіальний статус об'єднання);
- дискримінаційний та надмірно ускладнений порядок реєстрації об'єднань;
- обмеження щодо членства й залучення до роботи волонтерів через розширене тлумачення обов'язкового принципу рівності всіх членів об'єднання;
- обмеження щодо зайняття підприємницькою діяльністю й спрямування отриманого прибутку на статутну діяльність об'єднання.

Проте намітились позитивні зрушення. Це пов'язано із завершенням розробки Міністерством юстиції спільно з робочою групою, до якої входили представники громадськості, проекту закону «Про громадські організації»³. Підготовлений проект є значним кроком щодо забезпечення свободи асоціацій і в цілому відповідає міжнародним стандартам. Листом Міністерства юстиції від 10 жовтня 2008 року № 9138-0-4-08-18 законопроект було подано на розгляд Кабінету Міністрів. Проект було схвалено на засіданні Уряду 22 жовтня 2008 року з урахуванням висловлених зауважень. Пізніше його було доопрацьовано в Міністерстві юстиції та знову подано на розгляд Уряду листом від 31 жовтня 2008 року № 10086-

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

² Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року по справі «*Корецький та інші проти України*» (заява № 40269/02), доступне українською в неофіційному перекладі: <http://www.lawyer.org.ua/?i=289>. Ми зробили огляд цієї справи в Доповіді правозахисних організацій «Права людини – 2006», коли ця справа була визнана прийнятною.

³ Нова назва та редакція чинного закону «Про об'єднання громадян».

0-4-08-18. Уряд вніс проект на розгляд Верховної Ради України⁴. Хоча він потребує певних незначних змін і уточнень, загалом, він готовий до прийняття. Хоча в громадському секторі бракує знань про цей проект та розуміння його положень. Знань та розуміння бракує й Верховному суду України, котрий оприлюднив свій висновок⁵ щодо цього законопроекту, котрий у більшості положень суперечить практиці Європейського суду з прав людини.

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. Така дискримінація закладена на законодавчому рівні, проте вона посилюється на практиці. Так, на практиці прибуткове підприємство реєструється протягом 14 днів практично в усіх органах влади й 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).

Ускладнені, порівняно з підприємницькими структурами, процедури реєстрації громадських формувань спонукали Міністерство юстиції до підготовки Урядової ініціативи по спрощенню процедури реєстрації об'єднань громадян, інших громадських формувань. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України з питань реєстрації юридичних осіб» 8 січня 2009 року було внесено Міністерством юстиції на розгляд Кабінету Міністрів. Проектом, зокрема, пропонуються єдині органи реєстрації замість різних (виконкомів, держадміністрацій) – органи юстиції, та запропоновані єдині строки усіх реєстраційних процедур. Цей проект є надзвичайно прогресивним і вирішує багато проблем реєстрації об'єднань.

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.

Окружний адміністративний суд міста Києва 24 березня 2008 року виніс Постанову про задоволення позову Кредитної спілки «НСПУ» до Державної податкової інспекції в Печерському районі міста Києва та скасування рішення № 206/15-02 від 6 грудня 2007 року про відмову у включенні до Реєстру неприбуткових організацій (установ). У цій справі, податкова відмовила в наданні кредитній спілці статусу неприбутковості на підставі того, що джерела її надходжень є нібито ширшими, ніж це встановлено законом про оподаткування прибутку підприємств. Проте суд визначив, що до повноважень податкової не входить перевірка статуту юридичної особи, а її обов'язком є формальне визначення відповідності статусу суб'єкта вимогам закону про оподаткування прибутку підприємств. Проте на практиці, залишаються широко розповсюджені випадки, коли податкова розширює коло підстав для надання статусу неприбутковості.

Органи реєстрації об'єднань (Мін'юст, його місцеві управління та органи місцевого самоврядування) систематично втручаються у внутрішнє управління організації при реєстрації.

⁴ Проект закону № 3371 від 14 листопада 2008 року «Про громадські організації», http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677.

⁵ Інформаційний сервер Верховного суду України, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba5914011fc2256bf7004f9cd3/3b26d10016aedbd3c2257535004885c6?OpenDocument>.

Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

Законодавство не визначає з достатньою чіткістю ні ступінь допустимої невідповідності статуту законодавству, ні чітких підстав для відмов у легалізації. Це дає великий простір для маніпулювання органам влади, чим багато з них і займаються. Слід додати, що невідповідності в статуті не співставляють з реальними діями організації, а тому перевірка статуту має суто формалізований абстрактний підхід.

Важливою проблемою 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 з прав людини, Мін'юст у проекті закону про громадські організації вилучив це обмеження.

Зберігаються істотні обмеження щодо видів діяльності об'єднань. Такі види діяльності як видавнича, експертна та багато інших, що чітко не дозволені законами, є недоступними для об'єднань. Це обмеження визнане Європейським судом з прав людини таким, що не відповідає статті 11 Європейської конвенції.⁶

Ще однією проблемою є збереження територіального статусу об'єднання. Це обмежує територію можливої діяльності об'єднання виключно місцем реєстрації – селом, містом, районом у місті, районом і т. д. Таких обмежень не мають прибуткові організації, що є ще одним доказом дискримінаційного обмежувального законодавства щодо об'єднань. Це обмеження також визнано Європейським судом з прав людини, як порушення статті 11 Європейської конвенції.⁷

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. Такі вимоги законодавства, серед іншого, не узгоджуються з ратифікованою Україною Європейською конвенцією 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. Хоча в парламенті зареєстрований законопроект щодо змін до законодавства в зв'язку з ратифікацією цієї угоди.

Надалі відсутній повний реєстр усіх об'єднань громадян. Фактично, точна інформація щодо легалізації доступна лише щодо Мін'юсту. Проте щодо місцевих об'єднань існує лише приблизна інформація. Мін'юст відмовився від створення лише реєстру об'єднань громадян, а вирішив створити реєстр легалізованих громадських формувань з відкритим доступом до цієї інформації: політичні партії та їхні структурні утворення, громадські та благодійні організації, третейські суди тощо. Наказом Мін'юсту від 19 грудня 2008 року № 2226/5 затверджено Положення про Єдиний реєстр громадських формувань. Міністерство планує, що технічні роботи із впровадження Єдиного реєстру будуть завершені до 31 березня 2009 року. Безперерійне надання інформації з Реєстру на запити фізичних та юридичних осіб планується здійснювати з 1 жовтня 2009 року.

⁶ Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року по справі «Корецький та інші проти України».

⁷ Там само.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

За даними Мін'юсту кількість реєстрацій із внесенням до Єдиного державного реєстру об'єднань громадян та благодійних організацій скоротилася в 2008 році на 29,9%.

Мін'юст упродовж 2008 року легалізувало 237 громадських організацій (у 2007 році – 277), а також зареєструвало (взяло до відома) зміни, внесені до статутних документів 322 громадських формувань (336), зареєструвало символіку 28 громадських формувань (37), зареєструвало 10 постійно діючих третейських судів (18), 52 благодійні організації (82), 20 політичних партій (4).

Територіальні органи юстиції за 2008 рік легалізували понад 2,5 тис. місцевих об'єднань громадян (відповідно у 2007 році – близько 2,5 тис.), понад 1000 (понад 900) осередків всеукраїнських та міжнародних громадських організацій, зареєстрували понад 700 місцевих благодійних організацій (близько 700), близько 5 тис. (близько 2,3 тис.) структурних утворень політичних партій та легалізували шляхом письмового повідомлення про утворення 13 тис. (понад 4,5 тис.) первинних осередків політичних партій.

Статистика реєстрації об'єднань⁸

Вид об'єднання	2005	2006	2007	2008	Усього зареєстровано
Політичні партії	24	12	4	20	160
Структурні осередки політичних партій	Близько 99 700	Близько 20 400	Понад 3 200	Близько 5 000	близько 160 000
Всеукраїнські благодійні організації	67	86	82	52	1 002
Місцеві благодійні організації	Понад 700	Понад 400	400	Понад 700	Понад 4 700
Громадські організації з всеукраїнським статусом	181	265	277	237	2 772
Місцеві громадські організації	Понад 2 400	Понад 1 600	Понад 1 500	Понад 2 500	Більше 24 500
Всеукраїнські професійні спілки, легалізовані Мін'юстом	4	4	11	Не має інформації	113
Всеукраїнські об'єднання профспілок, легалізованих Мін'юстом	1	1	0	Не має інформації	14

За інформацією Державного комітету статистики, що взята з Єдиного державного реєстру підприємств, організацій та установ (ЄДРПОУ), кількість організацій, що мають статус юридичної особи, абсолютно відрізняється від даних Мін'юсту. Так, на 1 січня 2009 року в ЄДРПОУ зареєстровано 16 719 партій та їхніх осередків, 59 321 громадську організацію, 21 425 релігійних організацій та 11 660 благодійних організацій.⁹

Головними управліннями юстиції впродовж 2008 року було відмовлено в легалізації понад 800 громадським формуванням. Територіальними управліннями юстиції відмовлено засновникам понад 400 громадських формувань. Найбільшу кількість відмов упродовж 2008 року підготували головні управління в Черкаській, Одеській областях, м. Києві, Львівській, Донецькій, Дніпропетровській, Київській областях та Автономній Республіці Крим.

Інформація про причини таких відмов не доступна.

Окремою проблемою є питання створення професійних спілок, легалізація яких пов'язана з певними штучними адміністративними перепонами.

⁸ Інформація станом на 1 січня 2009 року узагальнена з повідомлень Міністерства юстиції України, 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.

⁹ Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за галузями економіки та організаційно правовими формами господарювання станом на 1 січня 2009 року, повідомлення Держкомстату, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/edrpoу/edrpoу_u/opfg/arh_ks_za_opf09.htm.

Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

Також багато проблем виникає й при реєстрації релігійних організацій, про що окремо дивіться виклад у розділі «Свобода думки, совісті та релігії».

3. ПЕРЕВІРКА ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНЬ

Упродовж 2008 року Міністерством юстиції на виконання контрольних повноважень перевірено дотримання статутних положень 65 громадських організацій, легалізованими в 1995-1996 рр. (2007 рік – 9). Територіальними органами юстиції перевірено статутну діяльність близько 7,3 тис. об'єднань громадян (6,5 тис. у 2007 році), винесено близько 730 попереджень (близько 550 у 2007 році). Найактивніше ця робота проводилася головними управліннями юстиції в Київській, Львівській, Черкаській, Донецькій, Одеській областях, Головному управлінні юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, Житомирській, Одеській та Херсонській областях.

У 2008 році перевірено наявність структурних утворень Політичної партії «Велика Україна», Політичної партії «Європейська партія України», Політичної партії «Партія гуманістів України» та Політичної партії «Політичне об'єднання «Пряма дія». За результатами перевірок у діяльності структурних утворень політичних партій виявлено типові недоліки в питаннях дотримання законодавства, положень їхніх статутів. Керівникам політичних партій були направлені рекомендації щодо усунення виявлених порушень.

Протягом останніх двох років Міністерство юстиції в процесі здійснення перевірок дотримання політичними партіями вимог власних статутів у частині формування делегатського складу вищих керівних органів (з'їздів, конференцій) виявило недоліки в діяльності 18 політичних партій (у 2008 році – 10, у 2007 – 8).

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 їхнім 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.¹⁰

4. ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ОБ'ЄДНАНЬ

6 листопада 2008 року за матеріалами СБУ Харківським окружним адміністративним судом було прийнято Постанову про задоволення позову Прокуратури Харківської області про примусовий розпуск Харківської обласної громадської організації «Євразійська спілка молоді».¹¹ Офіційно причини такого рішення не повідомлялися. В інтерв'ю керівника СБУ повідомлялося, що це сталося «на основі зібраних і поданих нами оперативно-слідчих матеріалів».

Цікаво, що, не зважаючи 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.

У 2007 році діяльність цієї організації була тимчасово припинена, про що ми згадували детально в минулій Доповіді правозахисних організацій. Тоді, фактично, діяльність спіл-

¹⁰ 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 організацій громадянського суспільства. Електронний бюлетень № 10, жовтень 2007 р., <http://www.ucipr.kiev.ua>.

¹¹ Суд виніс рішення про примусовий розпуск Харківської обласної громадської організації «Євразійська спілка молоді» // Повідомлення прес-центру СБУ від 7 листопада 2008 року, http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/printable_article?art_id=82834.

ки була заборонена за формальною причиною невідповідності територіального обмеження діяльності громадської організації. А саме – за проведення пікетування СБУ в м. Києві, хоча відповідно до законодавства ця організація має право поширювати свою діяльність лише на Харківську область.

Така підстава для припинення діяльності організації – очевидне порушення свободи об'єднань, що вже було підтверджено в справі «Корецький та інші проти України».

Нагадаємо, що раніше за матеріалами СБУ в грудні 2006 року рішенням суду було заборонено діяльність Севастопольської молодіжної організації «Прорив», а в листопаді 2007 року Донецький апеляційний суд затвердив рішення Донецького окружного адміністративного суду про примусовий розпуск організації «Донецька республіка».

Також керівництво СБУ шкодує, що немає більшої влади для припинення діяльності організації, що їм не подобаються:

«Якщо, скажімо, ПСПУ проводить так звані акції проти зовнішньополітичного курсу України, то ці акції, радикальні по суті, фактично «паразитуєть» на наших демократичних законах. Безперечно, за висловлювання не можна переслідувати громадян чи організації. Але в нормальному правовому суспільстві організації добре усвідомлюють: неприпустимо розхитувати, нищити власну державу, зловживаючи свободою слова. Звісно, це ознака високого рівня правової культури партійних лідерів та керівників громадських організацій.

Ми не маємо тих повноважень, які мали за радянського законодавства. Не маємо права переслідувати неурядові організації чи працювати в політичних партіях. А тим часом уся деструктивна антиукраїнська діяльність нині зосереджена під партійними дахами чи під прикриттям організацій. Ось у чому наша проблема. Тому ми вдаємося більше до профілактичних, роз'яснювальних заходів. Хоча відповідним фіскальним органам давно час ретельно перевірити джерела надходжень і витрат у цих політичних об'єднаннях. Наприклад, чому завжди так цинічно гуляє готівковий розрахунок на організованих ними «протестних заходах»¹².

Такі заклики до перевірки дозволеної законом діяльності, так само, як і «міфічна» профілактична діяльність незабороненої законом діяльності, що здійснюється не у відповідності до закону, не може не турбувати.

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, особливо переслідувань зазначають голови незалежних чи новостворених профспілок.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ¹³

1. Змінити чинний закон «Про об'єднання громадян», прийнявши закон «Про громадські організації»¹⁴, що повинен відповідати вимогам Європейської конвенції про права людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Рекомендації Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про правовий статус неурядових організацій в Європі» (СМ/Rec(2007)14). Зокрема, серед іншого, необхідно:

¹² «Валентин Наливайченко: «Час «декадєбізувати» країну» // Газета «Сільські вісті», № 48 та 49, 20 та 24 квітня 2008 року відповідно, http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/printable_article?art_id=78253.

¹³ Певна частина цих рекомендацій, а також їхній більш розгорнутий виклад міститься в Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України №105-р від 21 листопада 2007 року.

¹⁴ Проект закону № 3371 від 14 листопада 2008 року «Про громадські організації», http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677

Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

– 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. Це вже фактично передбачено проектом закону, розробленого Мін'юстом і поданого на розгляд Уряду.

– 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 й здійснювати видавничу діяльність.

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 їх 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 ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ¹

Ситуація з дотриманням свободи пересування суттєво не змінилася в 2008 році. Проблема залишається незавершеною переходу від системи «прописки» до реєстрації: багато процедур залишаються неузгодженими. Є проблеми з видачею паспортів – як внутрішніх, так і для виїзду за кордон, що обмежує свободу пересування. Також не вирішеними залишаються проблеми бездомних громадян, хоча є певний прогрес у цьому питанні.

1. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ

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. Чим триваліший цей час, тим важче обґрунтувати втручання держави у свободу пересування особи.

Наприклад, пан Г. у Черкаській області обвинувачується в нанесенні середньої тяжкості тілесних ушкоджень свої сестрі, що за даними слідства сталося 27 серпня 2001 року. Міліція неодноразово намагалася закрити кримінальну справу, в тому числі з підстав закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності. Проте кожного разу суд скасовував постанову про закриття кримінальної справи з різних мотивів. Таким чином, розслідування цієї справи тягнеться 8,5 років. Обвинувачений з невеликими перервами вже майже 8 років перебуває під підпискою про невиїзд. Його рідна дочка та онук живуть за кордоном, проте він не може їх відвідати увесь цей час, оскільки не може отримати паспорт для виїзду за кордон.

Істотними проблемами, що обмежують свободу пересування, є питання видачі внутрішнього паспорта та паспорта для виїзду за кордон.

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. Наприклад, численними є приклади вимагання документів, не передбачених законодавством (до прикладу, страхових полісів) чи сплати за послуги, що також не передбачено законодавством (до прикладу, плата за довідку про відсутність судимості).

До цих проблем додалася ще одна – відсутність належного фінансування друку бланків паспортів. Через заборгованість перед приватним концерном «ЄДАПС», що фактично контролює весь процес видачі паспортів для виїзду за кордон, улітку знову виникла проблема з видачею паспортів, котрі почали видавати з перебоями. Лише в липні МВС отримало

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

додаткові 20 млн. грн. на ці витрати.² Крім того, Міністр МВС закликав громадян, в яких вимагають сплату додаткових коштів за послуги, що не передбачені законодавством, звертатися до Служби внутрішньої безпеки МВС або прокуратури.³

Усього минулого року було виготовлено 1,3 мільйона паспортів громадянина України для виїзду за кордон. Для понад 50 тисяч громадян, які поспішали, це було зроблено в термін до 3 робочих днів, 150 тисяч людей отримали документи упродовж 10 днів роботи, основній же кількості громадян документи виготовлялися до одного місяця. Найбільше закордонних паспортів минулого року видано в Києві, на Дніпропетровщині та Львівщині.⁴

Також є проблема з внутрішніми паспортами. Часто порушуються терміни видачі паспортів, що обмежує права громадян, оскільки без паспорта вони не можуть отримати реєстрацію та здійснити багато інших, пов'язаних із цим дій. Частково міліція це пояснює відсутністю бланків паспортів. Проте часто проблема в іншому. Збереглася система паспортних столів, котрі переважно знаходяться в ЖЕКах, які зараз стали звичайними підприємствами. Користуючись цим, паспортні столи дуже часто відмовляють у видачі паспорта, його заміні, реєстрації за місцем проживання чи зняття з реєстрації або видання різних довідок через наявність заборгованості перед ЖЕКами за комунальні послуги. Очевидно, що така практика є незаконною, проте цьому сприяють безконтрольність паспортних столів з боку МВС.

Залишається проблемою процедура видачі посвідчення особи-морська, що діє для цих громадян замість паспорта для виїзду за кордон. Фактично, дозвіл на вироблення такого посвідчення надає СБУ, що не відповідає законодавству та істотно обмежує права особи.⁵

Продовжують виникати періодичні конфлікти з-за не допуску Україною на свою територію іноземців.

У зв'язку з тим, що громадянин Росії Юрій Лужков не дотримався умов попередження СБУ про неприпустимість вчинення дій, які завдають шкоди національним інтересам України та її територіальній цілісності, сьогодні, 12 травня ц.р., Ю. Лужкову заборонено в'їзд в Україну. На даний час СБУ в рамках відповідної справи з'ясовує усі обставини провокаційних висловлювань політичного характеру Ю. Лужкова у зв'язку із можливою причетністю цього іноземця до відмивання брудних коштів в Україні, зокрема, у Севастополі. Служба безпеки України у рамках профілактичних заходів також письмово попередила громадянина РФ К. Затуліна про недопущення публічних заяв, які можуть суперечити національному законодавству України.⁶

Загалом протягом 2008 року прикордонники відмовили у в'їзді на територію країни 24 760 особам.⁷

Міграційний приріст населення, яке змінило постійне місце проживання, у січні-листопаді 2008 року порівняно з відповідним періодом 2007 р. зменшився з 13,2 тис. до 12,7 тис. осіб. Продовжує скорочуватись кількість міграційних переміщень. Так, кількість прибулих у країну на постійне проживання зменшилась з 40,8 тис. до 33,5 тис. осіб, а кількість вибулих – з 27,6 тис. до 20,8 тис. осіб. Переважну більшість серед іммігрантів (80,2%) становили прибулі з країн СНД. Серед вибулих з України 65,6% виїхали до країн СНД і 34,4% – до ін-

² МВС України врегульовано питання щодо безперебійної видачі закордонних паспортів // ДЗГ та МД МВС України, 09.07.2008, http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/123473.

³ Питання видачі закордонних паспортів вирішено // ДЗГ та МД МВС України, 16.07.2008, http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/125719.

⁴ Минулого року виготовлено 1,3 мільйона закордонних паспортів // ДЗГ та МД МВС України, 29.01.2009, http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/175824.

⁵ Дивіться про це більше у Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні-2006».

⁶ Повідомлення Прес-центр Служби Безпеки України від 12 травня 2008 року, http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=78505&cat_id=78711&mustWords=%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BE&searchPublishing=1

⁷ Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби // Офіційний сайт Держприкордонслужби, http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=48708&cat_id=46466.

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

ших країн.⁸ Це частково розбиває стереотип, поширений у ЗМІ, що країна стає все більш привабливим місцем для іноземців й відбувається значний ріст кількості мігрантів. Хоча ці дані не включають нелегальних мігрантів, проте останні дані щодо переміщень через державний кордон суттєво не змінюють показники.

Загалом, кожного року зростає кількість громадян України, що виїжджає за кордон, а також кількість іноземців, що в'їжджають до України.

В'їзд іноземних громадян в Україну в 2008 році⁹

	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	25449078	1048370	1693348	22290975	65224	11987	27842	311332

Кількість іноземців, що відвідали Україну та українців, що виїжджали за кордон (2000-2008 роки)¹⁰

Рік	Кількість громадян України, які виїжджали за кордон – усього	Кількість іноземних громадян, які відвідали Україну – усього
2000	13 422 320	6 430 940
2001	14 849 033	9 174 166
2002	14 729 444	10 516 665
2003	14 794 932	12 513 883
2004	15 487 571	15 629 213
2005	16 453 704	17 630 760
2006	16 875 256	18 935 775
2007	17 334 653	23 122 157
2008	15 498 567	25 449 078

2. СВОБОДА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

Загалом забезпечується свобода вибору місця проживання, проте в правовому регулюванні існує низка недоліків, що залишилися із часів існування «прописки». Проблеми існують у двох площинах:

1) Реалізація багатьох прав та свобод і надалі залежить від офіційного місця реєстрації. Можливість реалізації багатьох прав і свобод лише за місцем реєстрації походить, очевидно, ще з кріпосного права та радянської системи «прописки». Лише за місцем реєстрації реалізуються права громадян, передбачені Законами України «Про державні соціальні стандарти

⁸ Про соціально-економічне становище України за 2008 рік, Державний комітет статистики України, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/mp/dopovidx/arh_dop2008.html.

⁹ За даними Адміністрації Держприкордонслужби. Доступно на сайті Держкомстату України, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/tyr/tyr_u/vig2008_u.htm.

¹⁰ За даними Державного комітету статистики, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/tyr/tyr_u/potoki2006_u.htm.

XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

та державні соціальні гарантії», «Про пенсійне забезпечення», «Про освіту», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про захист населення від інфекційних захворювань», «Про зайнятість населення» тощо. Громадяни без місця проживання та реєстрації не можуть відновити документи, влаштуватися на роботу, отримати медичну та соціальну допомогу.

Ця проблема, фактично, є опосередкованим додатковим заходом владного примусу до реєстрації. Іншою формою владного примусу є існуюча адміністративна відповідальність за проживання без реєстрації. При цьому, зрозуміло, що держава може запроваджувати систему реєстрації громадян в інтересах громадського порядку. Проте така реєстрація не повинна нести стільки складнощів та незручностей для самих громадян, як це є на сьогодні.

2) Громадяни, що не мають власного житла, кількість яких постійно зростає, у більшості випадків не мають можливості реєструватися за місцем фактичного проживання з-за необґрунтованого вузького визначення підстав для реєстрації. Тобто, поняття реєстрації не чітко розділене з поняттями право володіння чи користування житлом, що створює багато перешкод у реєстрації.

Такі перешкоди, насправді, шкодять державі, оскільки це пояснює те, що значна кількість громадян проживають без реєстрації або не за місцем реєстрації (вони реєструються в місцях, де це юридично можливо, наприклад, у рідних). Цим самим не досягається мета створення обов'язкової системи реєстрації фізичних осіб. Фактично, на сьогодні така система не працює. Саме тому в державі немає правдивої бази даних фізичних осіб за місцем проживання.

Слід додати, що українське законодавство щодо реєстрації є надзвичайно жорстким, проте МВС не застосовує його в повній мірі, що показує невідповідність законодавства реальним соціальним відносинам. Наприклад, до сих пір не впроваджено систему реєстрації місця перебування осіб.

Це пояснює необхідність істотної зміни законодавства щодо реєстрації, де реєстрація буде формальною, а не дозвільною процедурою, котра не надає будь-які права щодо володіння чи користування житлом.

3. ПРАВА БЕЗДОМНИХ

Залишаються проблеми щодо захисту прав бездомних. Як уже було зазначено, без реєстрації громадяни позбавляються багатьох прав. Це істотно погіршує правовий стан бездомних і фактично викидає їх з системи державного соціального забезпечення.

Держава спробувала врегулювати цю прогалину, прийнявши низку законодавчих актів, що мали би вирішити це питання.¹¹

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.

¹¹ 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 № 31; Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2006 р. № 404 «Про затвердження Типового положення про центр обліку бездомних громадян»; Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 3 квітня 2006 року № 98 «Про затвердження Типового положення про соціальний готель».

Пан К. жив і працював у Києві. Проте свого житла не мав. Тому не мав де зареєструватися. Він звернувся до Будинку соціального піклування Головного управління соціального захисту населення Київської міської державної адміністрації. Там його зареєстрували, проте тимчасово. Потім з реєстрації зняли. Він скаржився, звертався до прокуратури, проте це або не мало ефекту взагалі або мало короткостроковий ефект і його реєстрували, наприклад, на 14 днів. Очевидно, що Голова Будинку соціального піклування не мав правових підстав для своїх дій. Так тягнулося декілька років. У липні 2008 року він за допомогою адвоката УГСПЛ подав адміністративний позов до суду. Солом'янський районний суд міста Києва 3 грудня 2008 року виніс рішення, яким задовольнив позов повністю і зобов'язав провести його реєстрацію безстроково та надати йому місце в соціальному готелі Будинку соціального піклування. Тим самим, суд підтвердив, що бездомних повинні реєструвати безстроково.¹²

Ця справа є типовим прикладом порушення прав бездомних.

Крім того, законодавство впроваджено тільки в окремих населених пунктах. Переважно це в обласних центрах, а тому значна частина бездомних не мають доступу до нової системи допомоги бездомним.

За даними Уряду, на початок 2008 року діяло 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).¹³

У листопаді 2008 року Кабмін затвердив План заходів щодо реалізації Концепції соціального захисту бездомних громадян до 2012 року.¹⁴ Зокрема, ним планується запровадити до 2012 року облік бездомних, оскільки на сьогодні такого обліку немає й фактично немає офіційних даних про кількість бездомних та обсяги наданої допомоги. За декілька тижнів була створена Координаційна рада з питань соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей.¹⁵

Потребує також удосконалення законодавство з питань соціального захисту бездомних громадян, розв'язання ряду проблем профілактики бездомності й 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 від МВС до Міністерства юстиції України.

2) Завершити реформування законодавства в сфері реєстрації осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики та закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

¹² Див. рішення суду: «Бездомний киянин за допомогою адвоката Української Гельсінської спілки з прав людини виграв суд у КМДА», Сайт УГСПЛ, 15.01.2009, <https://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1232022165>.

¹³ Концепція соціального захисту бездомних громадян, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 639-р.

¹⁴ Людмила Денісова представила п'ять напрямів розв'язання проблеми бездомних громадян, 06.11.2008, 10:05, Прес-служба Мінпраці, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=168929761&cat_id=35884.

¹⁵ Мінпраці: Проблеми бездомних громадян і безпритульних дітей вирішуватиме спеціально утворена Урядом Координаційна рада, 27.11.2008, 10:00, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news_article?art_id=173853927&cat_id=35884.

XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ 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).

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. Також необхідно скасувати положення законодавства, котрими визначено, що реєстрація надає права щодо володіння чи користування житловим приміщенням. Необхідно спростити процедуру скасування реєстрації в приватних помешканнях, а також усунути взаємозалежність факту реєстрації з правом на дане помешкання в державному та комунальному житловому фондах. Без цих заходів створити реалістичну систему реєстрації буде неможливим.

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) МВС повинно забезпечити своєчасну видачу внутрішніх паспортів.

8) МВС необхідно посилити контроль за дотриманням законодавства в «паспортних столах», що знаходяться в ЖЕКах.

9) Удосконалити процедуру видачі посвідчення особи моряка з урахуванням положень щодо свободи вільного пересування та чітко визначених підстав щодо обмежень виїзду за кордон.

10) Скасувати практику обмеження виїзду за кордон осіб, що мають допуск до державної таємниці.

11) Необхідно якнайшвидше запровадити систему реєстрації бездомних з метою посилення адресної допомоги та збільшення її ефективності.

ХІІ. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ТА БОРОТЬБИ З РАСИЗМОМ І КСЕНОФОБІЄЮ¹

У цьому розділі розглядаються деякі аспекти проблеми дискримінації, расизму та ксенофобії. Порівняльно із ситуацією, висвітленою в доповідях «Права людини в Україні – 2004», «Права людини в Україні – 2006» та «Права людини в Україні – 2007», змін на краще фактично не відбулося. Зберігає актуальність резюме проблем дискримінації та нерівності, наведене в доповіді «Права людини в Україні – 2006»². У 2008 році законодавство, що стосується цієї сфери, не змінилося, а жодна з визначених проблем не вирішена. Тому аналіз і рекомендації, надані в минулих доповідях, залишаються актуальними і сьогодні. Так само в 2008 році не змінилося становище сексуальних меншин³.

Слід одразу зауважити, що прямої дискримінації в Україні майже немає. Але широко поширена непряма дискримінація. Зберігається ситуація, коли найбільше розповсюджена соціальна дискримінація за віком та станом здоров'я. Водночас спостерігається суттєва різниця між дійсно існуючою та уявною дискримінацією.

1. ДИСКРИМІНАЦІЯ В МАСОВІЙ СВІДОМОСТІ

Дослідження уявлень населення України щодо дискримінації майже не проводилися. Нам відомо тільки одне соціологічне дослідження, проведене компанією TNS-Україна протягом січня-лютого 2005 року⁴. Лише 9.6% опитаних зазначили, що ані вони особисто, ані їхні знайомі не стикалися з фактами дискримінації, решта 90.4% назвали один або декілька прикладів. При цьому найбільш поширеними підставами дискримінації виявилися стан здоров'я та вік – на них вказали, відповідно, 58.9% та 52.6% респондентів. Найчастіше згадуваними виявилися сфери праці (працевлаштування, кар'єрне зростання, звільнення) – 37.7%, отримання медичної допомоги – 30.2%, отримання соціальних послуг – 26%, одержання відповідної зарплатні – 25.7%, отримання адміністративних послуг – 23.1%.

У 2008 році Харківська правозахисна група разом із 18 партнерськими правозахисними організаціями провела соціально-психологічне дослідження побутових уявлень про права

¹ Підготовлено Євгеном Захаровим, співголовою ХПГ.

² Права людини в Україні – 2006. Доповідь правозахисних організацій. – Харків, Права людини, 2007. – С. 260-263.

³ Більш докладніше про це див.: Олександр Зінченко, «Положення гомосексуалів в Україні в 2008 г.», підготовлено регіональним інформаційним і правозахисним Центром для геїв і лесбійок «Наш мир», www.gay.org.ua

⁴ Було опитано 1200 осіб віком від 16 до 75 років у населених пунктах усіх типів. Вибірка репрезентативна по Україні за ознаками статі і віку. Похибка становить 3%.

XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

людини⁵ в 18 містах України. Дослідження проводилося в три етапи: а) анкетування за квотованою вибіркою, що відповідає демографічному складу населення за віком, статтю та родом діяльності; б) фокус-групи в кожному місті, що проводяться з метою уточнення моментів, принципово недоступних для дослідження за допомогою анкети; в) експертне опитування з залученням від 5 до 8 експертів в кожному з регіонів (державні службовці, правники, журналісти та активісти неурядових організацій). Було зібрано 907 анкет (в середньому 50 у кожному місті), така вибірка є репрезентативною щодо міського населення України⁶.

У дослідженні серед іншого з'ясувалося уявлення українців про дискримінацію. На питання «Які групи населення потерпають від дискримінації?» відповіді (можна було дати множинну відповідь) розподілилися таким чином:

- ◆ «жінки» – 24,0%
- ◆ «чоловіки» – 3,3%
- ◆ «сексуальні меншини» – 19,8%
- ◆ «національні меншини» – 14,2%
- ◆ «релігійні громади» – 8,1%
- ◆ «російськомовні» – 10,7%
- ◆ «україномовні» – 9,6%
- ◆ «пенсіонери» – 40,0%
- ◆ «молодь» – 21,2%
- ◆ «робітники» – 17,3%
- ◆ «селяни» – 31,5%
- ◆ «люди розумової праці» – 12,0%
- ◆ «приватні підприємці» – 9,4%.

Свою відповідь обирали від 0 (Кіровоград) до 30% (Донецьк) респондентів; близько половини відповідей – «не дискримінований ніхто»; серед інших категорій як дискриміновані згадуються бомжі, інваліди, матері з малими дітьми, багатодітні, «іноземні кольорові студенти», україномовні фахівці, члени різних субкультур, військові строкової служби.

Судячи з результатів дослідження⁷, дискримінацію в Україні можна поділити на об'єктивно існуючу та уявну, що насправді є проявом перебільшеного співчуття до себе та прагнення до незаслужених переваг. Якщо учасник опитування називає дискримінованою групу, до якої належить сам, це може інтерпретуватись як наявність справжньої дискримінації, або як бажання додаткових переваг для своєї групи, або як розбіжність між побутовим і правничим розумінням дискримінації, тобто в побуті під цим мається на увазі низька якість життя, бідність, негативне ставлення з боку державних органів тощо.

Однак, якщо дискримінованою називають іншу групу, тут скоріш за все йдеться про відомі опитуваним факти та співчуття до реальних жертв соціальної несправедливості.

За даними опитування ми маємо дуже поширену дискримінацію за віком (так званий ейджизм), над подоланням якої теоретично мали б працювати державні та громадські організації. Але інформація про таку роботу у нас відсутня. Найчастіше згадується дискримінація пенсіонерів і молоді, іноді – дітей.

За даними фокус-груп, серед дискримінаційних практик найбільш поширені вікові обмеження при прийомі на роботу. Практика відмови у прийомі на посаду надто молодих позбавляє їх можливості навчитись працювати. Надто «старим», тобто людям після 50, 40 чи навіть 30 років відмовляють у прийомі на роботу, бо тими, хто має досвід роботи, важче ке-

⁵ Під побутовими уявленнями розуміються колективні та індивідуальні ментальні конструкти стосовно прав людини, характерні для громадян України; сукупність таких конструктів кореспондує з правосвідомістю.

⁶ Віктор Пушкар. Соціально-психологічне дослідження побутових уявлень про права людини. / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009. – 88 с.

⁷ Віктор Пушкар, цит. праця – С. 64-66.

рувати маніпулятивними методами, нав'язувати безглузді прояви корпоративної лояльності. Досить часто бажання наймати чи не наймати певну категорію осіб викликане персональними фобіями керівника і позбавлене наукового обґрунтування.

Також недооціненою є гендерна дискримінація – як жінок, так і, особливо, – чоловіків, наявність якої практично замовчується. Причина очевидна: скаржитись на дискримінацію себе за статтю суперечить стереотипам чоловічої поведінки в Україні. Ми досі маємо скоріше жіночі і скоріше чоловічі зайняття, а також стандартні ситуації, коли майже напевне несправедливо вчиняють з чоловіком, але не з жінкою; чи навпаки. Але чіткі табу на чоловічі зайняття для жінок та жіночі для чоловіків, характерні для маскулінних суспільств, в Україні практично відсутні.

Як і стосовно бідності, тут грають велику негативну роль нав'язуванні іноземними ЗМІ нетипові для України зовнішні прояви гендерної ролі, і навіть створені за участю тих самих ЗМІ закриті для іншої статі гендерні субкультури. Нав'язане ЗМІ відчуття своєї невідповідності маскультовим стандартам формує своєрідні різновиди чоловічого та жіночого комплексу неповноцінності, які інакше навряд мали б значне поширення.

Однак в цілому оцінювати вплив ЗМІ на формування суспільної думки щодо актуальних проблем варто зважено. Зокрема, таке ретельно розкручуване та сильно політизоване питання, як дискримінація за мовною ознакою, знайшла досить скромне визнання.

Досить рідко в анкетах і на фокус-групах згадуються соціально невидимі групи населення, як то інваліди, хворі на СНІД, бомжі, представники молодіжних субкультур. Але тут ми маємо зробити поправку, що не всі учасники дослідження мають персональні контакти з представниками цих груп. Так само, соціально невидимими за межами районів компактного проживання є деякі етнічні меншини. Однак показники дискримінованості для цих груп в нашому дослідженні знаходяться на межі статистичної похибки; для уточнення таких показників потрібно значно модифікувати дизайн вибірки, а також опитати самих представників соціально невидимих груп, державних та громадських організацій, що з ними працюють безпосередньо. Це має бути предметом окремого дослідження.

2. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ТА НЕРІВНОСТІ

У сучасному світі боротьба з расизмом, дискримінацією, ксенофобією та нетерпимістю вважається першочерговим завданням держави⁸. Зобов'язання захисту від них містяться в загальних (Міжнародні пакти про громадянські та політичні права і соціальні, економічні та культурні права 1966 року, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейська соціальна хартія) і великій кількості спеціальних (Міжнародна конвенція ліквідації усіх форм расової дискримінації, деякі конвенції Міжнародної організації праці, Європейська рамкова конвенція захисту прав національних меншин, Європейська хартія регіональних мов і мовних меншин тощо) міжнародних договорах з прав людини. Велику увагу цим питанням приділяє Європейський Союз, який від 2000 року вимагає від кандидатів на членство в ЄС запровадження в національному законодавстві і практиці стандартів, визначених в Директиві 2000/43/ЄС, про дотримання принципу «рівного ставлення до всіх попри його/її расове чи етнічне походження».

Відповідно до статті 14 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод здійснення прав і свобод, викладених у цій Конвенції, повинно забезпечуватися без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або інших обставин. Оскільки Україна є учасником

⁸ Рішення Всесвітньої конференції з боротьби проти расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості, ухвалене 20 серпня 1998 року.

XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

Конвенції, то рішення Європейського суду з прав людини за статтею 14 Конвенції мають бути враховані в українському законодавстві і практиці. Слід зазначити, що Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод забороняє дискримінацію за необмеженим колом ознак. Він ратифікований Україною у 2006 р.

Усе це вказує на необхідність суттєвих змін українського законодавства і практики, які на сьогодні не відповідають вимогам міжнародних договорів. Так, базова конституційна норма статті 24 Конституції про рівність перед законом та заборону дискримінації (зауважимо, що само слово «дискримінація» відсутнє як в конституційному тексті, так і в законодавстві) не розповсюджується на тих, хто перебуває на території України, але не є її громадянином. Поняття «корінних народів», про яких згадується в статті 11 Конституції України, не отримало розвитку в законодавстві, воно так і лишилося невизначеним.

Принцип рівності перед законом відображений у загальній формі в галузевих законах, нормах цивільного та адміністративного законодавства. Але в цих нормативно-правових актах відсутні антидискримінаційні положення, які унеможливили би дискримінацію в різних сферах суспільного життя, таких, як працевлаштування, освіта, медична допомога, надання житла, доступ до публічних та соціальних послуг, контрактні відносини між фізичними особами, фізичними та юридичними особами тощо та запроваджували би ефективні механізми та обов'язки державних органів для захисту від дискримінації і отримання компенсації завданої шкоди.

Так, Цивільний кодекс взагалі не містить поняття «дискримінація». Цивільно-процесуальний кодекс декларує розгляд на основі рівності перед законом незалежно від раси, національної приналежності, релігії, освіти, мови (стаття 6). Стаття 248 Кодексу про адміністративні правопорушення декларує розгляд на базі рівності перед законом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань, етнічної належності. Стаття 7 Сімейного кодексу встановлює, що члени родини не можуть мати привілеїв або обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, статі, політичних чи релігійних переконань, етнічної належності, мови та інших ознак. Такі ж загальні положення включені до Кодексу про працю (стаття 2-1), Закону «Про освіту» (стаття 3), Закону «Про загальну середню освіту» (стаття 6), Закону «Про дошкільну освіту» (стаття 9) та інші закони. Проте ці положення не розвинені і залишаються суцільними деклараціями. Наприклад, Закон «Про оплату праці» не включає жодного положення про рівність перед законом. Жоден нормативний акт, окрім Закону про рівні можливості жінок та чоловіків, не визначає і не розрізняє пряму і непряму дискримінацію.

Відсутність ясної і чіткої кваліфікації певних дій як дискримінації породжує безвідповідальність: дискримінація в Україні практично не карається (а це, в свою чергу, стимулює подальшу дискримінацію). Переважна більшість нормативно-правових актів містять сакраментальну фразу: *«Особи, винні в порушенні законодавства, несуть цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну відповідальність відповідно до законодавства України»*. Але цивільно-правова та адміністративна відповідальність за дискримінаційні дії в законодавстві не визначена. Що стосується кримінальної відповідальності, то вона застосовується тільки до фізичних осіб. Якщо адміністративна відповідальність буде запроваджена, то вона також буде стосуватися виключно фізичних осіб. Отже, представники меншин практично не захищені від дискримінаційних дій з боку юридичних осіб.

Кримінальне законодавство стосується дискримінації в статті 67 Кримінального кодексу України (ККУ), п. 3 частини 1 якої визнає вчинення злочинів на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату обставиною, яка обтяжує покарання, та в статті 161 ККУ «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної залежності або ставлення до релігії». Відповідно до статті 161 визнаються злочини «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».

Стаття 161 потребує змін. По-перше, її дія має бути розширена на всіх, а не тільки на громадян України. По-друге, захист честі й гідності мусить включати додаткові підстави окрім національності та релігії, – такі, як раса, колір шкіри, етнічна належність і мова. По-третє, стаття 161 не визначає чітко дії расистської та ксенофобної природи як злочини. По-четверте, довести умисел на виконання зазначених дій дуже важко, особливо, коли мова йде про публікацію текстів ксенофобного характеру. По-п'яте, 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. Нижче подаються конкретні пропозиції УГСПЛ щодо зміни статті 161.

Необхідно також розширити коло правопорушень, за вчинення яких передбачається кримінальна відповідальність. Відповідно до статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації кримінальним злочином є будь-яке поширення ідей, заснованих на расовій перевазі або ненависті; будь-яке підбурювання до расової дискримінації; всі акти насильства або підбурювання до таких актів, спрямованих проти будь-якої раси чи групи людей іншого кольору шкіри або етнічного походження; надання будь-якої допомоги для проведення расистської діяльності, включаючи її фінансування; участь в організаціях, що заохочують расову дискримінацію і підбурюють до неї, а також участь у таких організаціях чи в такій діяльності. Стаття 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визначає як кримінальний злочин створення організацій і пропаганду ідей, пов'язаних з дискримінацією, передусім расовою. Отже, для забезпечення відповідності законодавства України міжнародним договорам необхідно вводити відповідні склади злочинів до Кримінального кодексу України.

Події 2006-2008 рр. в Україні переконливо довели, що законодавство вимагає змін у зв'язку з посиленням ксенофобії, насильства на расовому ґрунті і загостренням відносин між різними етнічними групами.

3. 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 скінхеда («бритоголові»). Ці войовничо і агресивно налаштовані молоді люди, які часто використовували нацистську символіку, нападали на людей неслов'янської зовнішності, як мешканців України, так й іноземців, в тому числі, вихідців з Азії, Африки, Середнього Сходу, Кавказу – іноземних студентів, шукачів 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 насильства⁹.

Статистичні дані МВС України зафіксували чітку тенденцію до зростання злочинів, вчинених стосовно іноземців, їхня кількість за п'ять років збільшилася вдвічі – з 604 у 2002 році до 1178 у 2007 році¹⁰. При цьому переважали злочини відносно громадян країн СНД.

⁹ Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. Третя доповідь по Україні. Страсбург: CRI(2008)4, 2008, п. 117.

¹⁰ Права людини в діяльності української міліції. – Київ-Харків, Права людини, 2009. – С. 118.

ХІІ. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

У 2007 році щодо них скоєно 749 злочинів (63.5%), щодо іноземців з інших країн – 429 злочинів (36.4%). Відносно африканців було вчинено 25 злочинів, з яких 21 розкрито¹¹. Відділити злочини, скоєні на расовому або етнічному ґрунті неможливо, оскільки статистика не передбачала окремого обліку таких злочинів. Зрозуміло, що ця статистика не відображає повну картину злочинів, вчинених на ґрунті ненависті: не щодо всіх іноземців вчинено посягання через їхню іншу національність, а також ці дані не показують злочини проти громадян України іншої національності.

Серйозною проблемою є також висока латентність таких злочинів, яка посилювалася зневажливим ставленням органів внутрішніх справ до цих злочинів, небажанням побачити їхню расистську чи дискримінаційну природу. Перевірка МВС у червні 2007 року показала, що керівники обласних управлінь не контролювали стан реагування на відомості про злочини проти іноземців. Унаслідок цього органи дізнання відмовили в порушенні кримінальних справ за двома третинами таких заяв та повідомлень, в Києві кримінальні справи порушувалися лише за кожним сьомим таким повідомленням¹². Крім Києва найбільш критична ситуація спостерігається в АР Крим (тут зафіксовано тільки 4 злочини з 36 інформацій про протиправні посягання), Одеській, Донецькій, Львівській та Харківській областях¹³.

За повідомленнями Конгресу національних громад України (КНГУ), часті 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 86 жертв, з яких 5 загинуло, а у 2008 року постраждало 83 іммігранта, 4 з них загинули¹⁴. 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 Ірану¹⁵. Такий різнобій в даних пояснюється тим, що скарги на насильницькі напади подаються, як правило, тільки у випадку тяжких наслідків нападу.

Зростання насильства на расовому ґрунті змусило органи влади реагувати. МВС ухвалило 31 травня 2007 року «План заходів МВС України щодо протидії расизму на період до 2009 року»¹⁶. Основні пріоритетні напрями роботи за Планом – заходи превентивного характеру: виявлення рухів радикальних молодіжних угруповань та організацій, проведення роз'яснювально-профілактичної роботи серед їх членів, забезпечення правопорядку в місцях компактного проживання та перебування іноземних громадян, формування толерантного світогляду серед молоді. План містить освітні заходи: навчання співробітників органів внутрішніх справ щодо недопущення ксенофобії та дискримінації, протидії таким явищам, правові засади боротьби з ними, вивчення позитивного досвіду правоохоронних органів зарубіжних держав з цієї проблеми тощо. Даний План передбачає також аналіз чинного законодавства та внесення пропозицій щодо його удосконалення, створення спеціалізованого підрозділу по розслідуванню злочинів, скоєних іноземцями і проти іноземців, а також підрозділу по розслідуванню злочинів, скоєних на расовому або етнічному ґрунті.

¹¹ Там само.

¹² Там само. – С. 119.

¹³ Там само.

¹⁴ Вячеслав Лихачев. Ксенофобия в Украине. Материалы мониторинга, 2007-2008 гг. – Киев, С. 3

¹⁵ <http://www.rbc.ua/rus/newslines/2008/04/02/340999.shtml> ; <http://www.ridnews.com/content/view/809/77/>

¹⁶ <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/83652>

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.

Президент не ухвалював нормативні акти стосовно визначення державної політики щодо протидії дискримінації. Але він неодноразово звертав увагу правоохоронних органів на це питання, а також подав до парламенту законопроект № 1395 про посилення відповідальності за статтею 161 ККУ. За закликом Президента деякі органи влади почали впроваджувати антидискримінаційну політику, проте узгодження і системності у цих діях не спостерігалось.

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту затвердило План заходів щодо протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві на 2008-2009 роки¹⁷. Цей план стосується попередження певних форм дискримінації. Проте в ньому не простежується ефективних кроків для подолання дискримінації. Значною мірою План спрямований на вивчення цього питання. Існують великі сумніви щодо ефективності створення Міжвідомчої робочої групи з питань протидії ксенофобії, міжетнічній та расовій нетерпимості.

Окремою проблемою є покарання за расистські та ксенофобні дії. Стаття 161 ККУ застосовується вкрай рідко. До 2007 року тільки одна людина була засуджена за цією статтею (організатор погрому в Київській синагозі після футбольного матчу в квітні 2002 року). Загалом у 2005-2007 році було порушено тільки сім кримінальних справ за статтею 161 ККУ. У 2005 було порушено 3 справи, які направлені до суду (Кіровоградська, Черкаська та Чернівецька області), в 2006 році – три справи в Києві, з них дві направлено до суду, а одна закрита за п.2 ст. 6 КПК, у 2007 р. – одну кримінальну справу в Одесі, яка передана до суду¹⁸.

З початку 2008 року в управліннях МВС в Києві, Одесі, Львові та Луганську почали діяти спеціальні підрозділи кримінального розшуку для боротьби з насильницькими злочинами расистського характеру. За перші чотири місяці 2008 року було винесено чотири вироки за 161 статтею за напади на іноземців. Загалом у 2008 році у провадженні знаходилося 10 злочинів за статтею 161, зареєстровано 8 злочинів, 6 з яких скоєно групою осіб. Це 5 злочинів насильницького характеру (три вбивства в Києві, нанесення тілесних ушкоджень на расовому ґрунті в Києві і Тернополі), розповсюдження листівок антисемітського змісту в Одесі та погром кримськотатарського кладовища в Криму.

Кількість порушених справ за 161 статтею і ще більше кількість вироків вочевидь не відповідає масштабам расистських та ксенофобних дій. До того ж, 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». 6 лютого 2009 року Генпрокуратура та МВС України видали спільну вказівку № 11/128 «Про облік злочинів, що вчинені на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості, а також результати їх розслідування». Тепер правоохоронні органи зможуть проводити окремий облік злочинів, скоєних з мотивів расової чи національної ворожнечі. Слід зауважити, що необхідно поширити статистичну звітність і на випадки застосування ч. 3 статті 67 ККУ.

Одна з причин неадекватної реакції правоохоронних органів і держави в цілому на расистські і ксенофобні дії – відсутність скарг від жертв расистських нападів, які не сподіва-

¹⁷ Наказ № 3716 від 10 вересня 2008 року. Заходи на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра І. Василюка від 06.08.2008 № 11273/11/1-08.

¹⁸ Права людини в діяльності української міліції. – Київ-Харків, Права людини, 2009. – С. 119.

ХІІ. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

ються отримати реальний захист. Інша причина – невдале, на нашу думку, формулювання складу злочину, яке у багатьох випадках серйозно утруднює доведення вини.

Тим не менше зусилля МВС дали результат: хвиля насильницьких нападів, яка невинно росла з кінця 2006 року, починаючи з травня 2008 р. пішла на спад. Це зафіксував моніторинг КНГУ, за яким за перші 5 місяців 2008 року було 34 насильницьких напади, а за останні 7 місяців – 27 нападів. Звичайно, це свідчить про призупинення найбільш брутальних проявів расизму та ксенофобії і не означає суттєвої зміни на краще.

Якщо дискримінація ромів, іммігрантів з Кавказу, Азії та Африки в 2007-2008 роках помітно виросла порівняльно з попередніми роками, то публічні прояви антисемітизму за останні два роки в 2007 році, навпаки, зменшилися. 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 полягають, на нашу думку, в згортанні з вересня 2007 року 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 2008 році, коли спостерігалось десятикратне зменшення антисемітських публікацій порівняльно з 2007 роком¹⁹. У першому кварталі зафіксовано 17 публікацій, у другому – 15, у третьому – 11, і в четвертому – 10. 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, а в 2008 році зменшився до 4.1. 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. Ставлення суспільства до ромів залишається негативним. Соціологічні опитування свідчать, що упередження до ромів є більш розповсюдженим, ніж до осіб, що належать до інших національних меншин. Дослідження національної терпимості за шкалою Богардуса показали, що індекс нетерпимості до ромів всі ці роки перевищував 5 балів і поступово зростає. Таким чином, роми не сприймаються масовою свідомістю як постійні мешканці України

Маючи найвищий індекс нетерпимості в Україні, роми дуже страждають від соціальної дискримінації. Рівень безробіття серед ромів є найвищим, в середньому, умови їх життя є

¹⁹ Вячеслав Лихачев. Преступления на почве ненависти в Украине – 2008, www.kngu.org

гіршими, ніж умови життя інших етнічних груп. Вони мають більше труднощів в доступі до освіти, медичного обслуговування та судової системи.

За свідченнями правозахисних організацій, які захищають права ромів, найбільше скарг стосується свавілля правоохоронців. Більшість з ромів малограмотні або взагалі ніде і ніколи не навчалися. Вони дуже залякані і бояться скаржитися. Тому, відчуваючи повну безкарність, правоохоронці примушують брати ромів на себе нерозкриті злочини. У місцях компактного проживання ромів міліція застосовує таку собі «профілактичну форму боротьби зі злочинністю». Рано вранці у ромський табір заїжджає група міліціонерів, заштовхує всіх чоловіків в автобус і везе в управління внутрішніх справ. Там люди знаходяться 3-4 години, потім з них знімають відбитки пальців і без пояснення причин відпускають. Ці дії є незаконними, але вони постійно повторюються.

«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 гірше, ніж у представників інших спільнот. Безробіття серед ромів продовжує залишатися значною проблемою: за повідомленням ромських організацій, працює лише 38% ромів, і лише 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 вирішення²⁰.

До дискримінації ромів долучаються не тільки посадовці або правоохоронці, але й численні ЗМІ. Заголовки і зміст матеріалів на кшталт «На промисел вийшла циганська бригада» або «Селяни Черкащини потерпають від розгулу приїжджих циган» не піддаються критиці. Якщо у вчиненні злочину підозрюється представник ромської меншини, то і працівники міліції, і журналісти завжди наголошують, що йдеться про циган.

Наявність «мови ворожнечі» є характерною рисою українських ЗМІ, які нав'язують негативні етнічні стереотипи, створюючи і маніпулюючи образами «кримінального кавказця», «нігерійця-наркоторговця», «китайської тріади» тощо. На нашу думку, прояви «мови ворожнечі» – це типовий вияв радше нефаховості і неосвіченості представників ЗМІ, аніж вияв ксенофобії чи расизму. Найчастіше некоректність виявляється у назвах матеріалів, що свідчить про «жовтизну» більшості засобів масової інформації, зокрема і електронних, і їх намагання привабити читачів «гарячими заголовками».

Помітно посилилася дискримінація кримських татар в 2007-2008 роках. Насамперед це пов'язано із 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, із них близько п'ятисот самозахоплень здійснено кримськими татарами²¹. Але російськомовна преса Криму, спекулюючи на цій темі, писала тільки про кримськотатарські захоплення і

²⁰ Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. Третя доповідь по Україні. Страсбург: CRI(2008)4, 2008, п.п. 65-83.

²¹ «Голос Крима», № 47, 16 листопада 2007 р.

XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

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. Детальніше положення в Криму розглядається в окремому розділі.

Загалом слід підкреслити, що статус іммігрантів з Кавказу, Азії та Африки має розглядатися в контексті расової дискримінації. Дослідження Інституту соціології НАНУ рівня соціальної дистанції з використанням шкали Богардуса свідчать, що індекс нетерпимості до цих груп перевищує 5 балів. Таким чином, масова свідомість не сприймає ці групи як постійних мешканців України. Відсутність усталеної міграційної політики, зневажливе ставлення до них працівників правоохоронних органів підсилює ксенофобні настрої у суспільстві. Тим більше, що високі посадові МВС дозволяють собі сумнівні та нетолерантні висловлювання щодо осіб «з Кавказу» та мігрантів загалом²².

Огляд заходів держави щодо боротьби із дискримінацією та ксенофобією дає підстави для висновку, що узгодженої державної політики в цій сфері не існує, а дії держави залишаються в цілому малоефективними.

Заходи органів державної влади не містять пропозицій розробки та ухвалення антидискримінаційного законодавства, створення антидискримінаційних органів, вони не передбачають будь-якої допомоги жертвам дискримінації. Ці заходи також не спрямовані на систему державної освіти. Таким чином, незрозуміло, яку політику щодо боротьби з дискримінацією держава буде реалізовувати.

4. ОРГАНІЗОВАНІ ДІЇ РАСИСТСЬКОГО ТА КСЕНОФОБНОГО ХАРАКТЕРУ

Однім з підтверджень малої ефективності дій держави проти ксенофобії є поблажливе ставлення до організацій, які постійно вчиняють расистські та ксенофобні дії та пропагують такі ідеї. Можна зрозуміти бажання органів влади не репресувати членів таких організацій і не заганяти такі організації в підпілля, а обмежуватися превентивними діями. Проте безкарність більшості расистських та ксенофобних дій породжує атмосферу їхньої всюдозволеності і сприяє все більшій їх поширеності. Це, в свою чергу, створює стан пригніченості і морального терору у іноземців, які є об'єктом таких дій.

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 побудови²³.

Згідно з інформацією прес-служби СБУ²⁴, співробітники Служби приділяють пильну увагу діяльності деяких неонацистських угруповань скінхедів в Одесі, Севастополі, Ялті, Києві, Харкові, Херсоні, Сумах, Донецьку, Дніпропетровську, Вінниці та Житомирі. Як бачимо, дані МВС та СБУ дещо різняться. Моніторинг правозахисних організацій свідчить,

²² Галя Койнаш. Статті з розділу «Про ксенофобне ставлення до мігрантів» в книзі: Расизм і ксенофобія в Україні: реальність та вигадки. – Харків, Права людини, 2009. – С. 19-35.

²³ 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>

²⁴ «Киевские ведомости», 22 лютого 2008 р.

що масштаб дій та організованість неонацистських угруповань більший, ніж це уявляється правоохоронним органам.

Так, на території міста Харкова та області активно розгорнула свою діяльність Харківська обласна громадська організація «Патріот України» (zareestrovana 17.01.2006). Діяльність цієї організації (персональний склад якої налічує близько 150 членів), згідно зі статутними документами, спрямована на відродження української націоналістичної ідеї, вшанування пам'яті борців за незалежність України (воїнів ОУН і УПА), протидію незаконній міграції мешканців країн Азії та Африки до України. Проте, відповідно до програми «Патріоту України», розміщеної на її сайті www.patriotukr.org.ua (див. також <http://community.livejournal.com/patriotukrainy/>), організація «виступає за монорасове мононаціональне суспільство». Її очільник А. Білецький прямо заявляє про те, що «український расовий соціал-націоналізм – ідеологія організації «Патріот України» (саме таку назву має його стаття, надрукована у збірці ідеологічних робіт та програмних документів «Український соціальний націоналізм»). А ідеолог організації О. Однороженко відверто пише у матеріалі «Соціал-націоналістичний рух та його основні завдання»: «Обмеженню та контролю будуть піддані всі інородчеські етно-расові групи, з їх подальшою депортацією на історичні батьківщини... Ми, українські соціал-націоналісти, розглядаємо так звані «людські раси» як окремі біологічні види, а людиною розумною в біологічному розумінні вважаємо лише Білу Європейську Людину».

З промови «Головного Провідника Організації» – Андрія Білецького на загальних зборах «Патріоту України», що відбулися 13 лютого 2009 року: «Для того, щоб вийти переможцем з боротьби треба знати ворога – з ким боротися. Як же можна охарактеризувати нашого ворога?! Загальна влада і олігархи. Хіба є у них щось спільне? Так, одне спільне є – вони євреї, або за ними стоять їх справжні господарі – євреї. Зі ста оприлюднених найбагатших людей України – 92 євреї, ще декілька татарського походження (Ахметов і т.д.)».

«Патріот України» має формування, які організовані за військовим принципом та проводять постійні «вишколи» для своїх членів. «Щоб утвердити право нації, є прийнятними будь-які методи: від публічних до підпільних, від місцево-локальних до глобально-масштабних, від парламентських до збройно-силових... Виправдані будь-які доцільні та достатні насильство та жорстокість», – пишуть у своєму буклеті новоявлені «патріоти».

Акції, що проводяться «Патріотом України», нерідко носять відверто ксенофобський та екстремістський характер. Організація намагається навіть стати своєрідним центром «соціал-націоналістичного руху в Україні». Так, 12 квітня 2008 року в Харкові було проведено так званий «Всеукраїнський з'їзд «Патріоту України», під час якого, за свідченням учасників, «було вирішено ряд важливих організаційних питань, обговорене стратегію й тактичні сторони подальшого розвитку «Патріота України» та соціал-націоналістичного руху, досягнуто ряд домовленостей про подальшу тісну співпрацю з РПНСД і козачими громадами Криму, які в ідеологічному плані є близькими Організації». (РПНСД – «Российское православное национал-социалистическое движение»).

Слід зауважити, що працівники правоохоронних органів зайняли позицію стороннього спостерігача у конфлікті між представниками «Патріоту України» та Харківською обласною організацією Товариства «Просвіта» імені Т.Г. Шевченка. Протягом року члени «Патріоту України», прикриваючись прихильністю до праворадикальних поглядів очільника харківської «Просвіти» М. Кіндратенка, фактично здійснили захоплення приміщення обласної «Просвіти» (розташоване у самому центрі міста, за адресою: вул. Римарська, 18), застосовуючи при цьому до членів її Правління засоби фізичного та морального тиску.

З цього приводу Харківська правозахисна група спрямовувала відкритого листа голові Всеукраїнського Товариства «Просвіта» ім. Т. Шевченка П.М. Мовчану²⁵. Однак, керівник всеукраїнської «Просвіти» вирішив за краще відмовчатися.

Відзначимо, що «Патріот України» вважає своїми соратниками УНТП – «Українську націонал-трудова партію». Не можна недооцінювати серйозність дій цієї організації. «Пат-

²⁵ <http://www.khpg.org/index.php?id=1220617645>

XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

ріот України» – організація в самому дійсному змісті цього слова, що має чітку ієрархію, план дій, методи роботи з молоддю та засобами масової інформації. Сьогодні вона веде інформаційну роботу, рекрутинг, ідеологічну обробку своїх членів, фізичну підготовку, дає навички володіння зброєю. Зареєструвавши майже всіх членів організації як членів харківського товариства «Просвіта», організація одержала можливість легально вести роботу з молоддю в навчальних закладах²⁶.

Хоча у 2008 році в Харкові тільки «Патріот України» провів 9 публічних акцій, органами внутрішніх справ області «не було зареєстровано фактів участі в масових заходах на території Харківської області радикально налаштованих молодіжних угруповань з проявами расизму». І «протягом минулого 2008 року підрозділами ГУМВС в області представники скінхедівського руху не затримувались». Однак, затримувались вони у місті Києві, під час подій 18 жовтня 2008 року, коли представники ГО «Патріот України» вчинили бійку з працівниками міліції. Тоді міліцією було затримано 143 правопорушника, 44 з них – з Харківської області.

На нашу думку, необхідна більш принципова позиція правоохоронних органів щодо злочинів, скоєних на расовому та етнічному ґрунті представниками таких організацій, та більш активна робота організацій громадянського суспільства з представниками цих організацій.

5. ПРОЯВИ РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ В АВТНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ²⁷

Міжетнічна напруженість, прояви ксенофобії та етнічної дискримінації часто проявляються у внутрішній громадській сфері Криму.

Невимогливість центральної влади в Україні призводить до того, що явища ксенофобії, шовінізму, расизму, факти розпалювання міжнаціональної та міжконфесійної ворожнечі, а інколи і антидержавні дії навіть з боку державних службовців, які все частішають в Криму, лишаються безкарними.

Так, в ніч із 10 на 11 квітня в селищі Чистенькому (пригород Сімферополя) був розгромлений мусульманський цвинтар, невідомі зруйнували 39 надгробків. На паркані цвинтаря фарбою було нанесений напис «Татари геть із Криму», намальована шибениця і перекреслена тамга (національний герб кримських татар). Це стало лише черговим етапом руйнування мусульманських кладовищ. Попередній аналогічний чин стався у ніч із 9 на 10 лютого в селищі Нижньогірському, коли вандали зруйнували більше 200 надгробків. «У Криму стало злою традицією ледве не щодня робити діяння, які посилюють недовіру між людьми. Я не хочу виділяти злочини, вчинені за національною ознакою, але тенденції такі, що в Криму вже стало постійним явищем знищення мусульманських цвинтарів, – відзначив у коментарі журналістам перший заступник голови Меджлісу кримськотатарського народу Рефат Чубаров. – Для нас очевидно: є сили, які хочуть підірвати ситуацію в Криму...»

За цими фактами були порушені кримінальні справи, відбулося кілька пікетувань Верховної Ради Криму з вимогою покарати злочинців, міліція взяла під охорону всі мусульманські цвинтарі Криму, на відновлення розгромлених вандалами мусульманських цвинтарів ВР АРК виділила 299 тисяч гривень, Рада міністрів АРК затвердила заходи щодо забезпечення охорони цвинтарів, місць поховань і культових споруджень у населених пунктах автономії. В ході спільної операції ГУ СБУ в АРК, прокуратури Сімферопольського району, Управління карного розшуку ГУ МВС України в Криму, а також відділення карного розшуку Сімферопольського РО, були затримані троє злочинців, які оскверняли могили

²⁶ Кобзін Д.О., Черноусов А.М. Нетолерантна діяльність та організації в Україні. Результати соціологічного дослідження. – Харків, ХІСД. – 2008. <http://www.umdpl.info/index.php?id=1234950701>

²⁷ Детальніше див.: Микола Семена. Расизм, шовінізм, ксенофобія та етнічна дискримінація в АР Крим. В книзі: Расизм і ксенофобія в Україні: реальність та вигадки. – Харків, Права людини, 2009. – С. 36-65.

на території Мирновської сільської ради Сімферопольського району, але інформації про їх покарання так і не було.

Про спротив відновленню мусульманської релігійної сфери свідчать ксенофобські дії, спрямовані проти мечетей. Так, 12 березня в селі Октябрьському Першотравневого району троє не впійманих молодиків зламали входні двері мечеті. Свідком цього став один з місцевих жителів, він негайно покликав сусідів і повідомив правоохоронців. Один зі зловмисників був затриманий, двом іншим удалося зникнути.

Виявом ксенофобії органів влади є історія з відмовою кримським татарам в будівництві соборної мечеті замість зруйнованої раніше. Не дивлячись на те, що в Сімферополі повним ходом триває відновлення Московським патріархатом висадженого в повітря в 1934 році собору Олександра Невського, кримські татари попри їх багаточисельні звернення, пікети тощо, не можуть отримати дозвіл на будівництво соборної мечеті. Так, 24 липня 2008 року міськрада Сімферополя прийняла рішення про заборону кримським татарам будувати соборну мечеть за адресою Ялтинська, 22, хоч кілька місяців тому міськрадою було прийняте рішення про виділення ділянки саме за цією адресою і відмовлено у виділенні ділянки за адресою по вул. Луговій, 6, яка була погоджена ще раніше. Дивно, але цього разу міськрада передумала, і рекомендувала кримським татарам знову звернутися до депутатів з проханням виділити ділянку за адресою... по вул. Луговій, 6. А ділянка по вулиці Ялтинській ще 28 лютого 2008 року була оголошена міськрадою... лісопарковою зоною Сімферополя. Далі міськрада висунула ідею визначити місце будівництва мечеті шляхом референдуму. Господарський суд Автономної Республіки Крим прийняв рішення на користь будівництва Соборної мечеті в Сімферополі на вулиці Ялтинській, 22. Севастопольський апеляційний господарський суд, куди звернулася міськрада Сімферополя, не прийняв справу до розгляду, однак Сімферопольська міська рада звернулася у Вищий господарський суд України з позовом про скасування рішення Господарського суду АРК.

„Рішення Сімферопольської міської ради про заборону будівництва мечеті дестабілізує ситуацію в Криму», – заявив перший заступник голови меджлису Рефат Чубаров на прес-конференції в Сімферополі 24 липня. На думку Рефата Чубарова, це рішення міськради «є цинічним і нелегітимним, незаконним», таким, що є виявом ксенофобії міськради Сімферополя.

28 липня делегати IV Курултаю мусульман Криму направили лист Президентові України Віктору Ющенку із проханням посприяти в рішенні проблем повернення кримським татарам духовних святинь і будівництва Соборної мечеті. У відповідь Голова Верховної Ради АРК Анатолій Гриценко «попросив деяких кримськотатарських політиків не грати на релігійних почуттях віруючих людей, а дуже виважено підходити до такої делікатної теми, як релігійні святині».

Підтримка органами влади псевдокозацьких структур в Криму та використання їх для протистояння общинам кримських татар, ставить репатріантів перед необхідністю створювати власні загони аскерів (воїнів), про що кілька разів заявляли Мустафа Джемільов, Рефат Чубаров та інші кримськотатарські політики. Таким чином, це стало механізмом переведення конфлікту «влада – кримські татари» при відмові влади задовольняти права та вимоги репатріантів, у, по суті, міжетнічний конфлікт «кримські татари – російські козаки», який став джерелом ксенофобських та расистських висловлювань, настроїв, дій.

Гучними проявами ксенофобських настроїв проросійських організацій у Криму є практика протидії та зривання громадських заходів українців та кримських татар силами активістів проросійських організацій, що є порушенням права українців на мірні зібрання. Достатньо привести приклади зі зривом в Сімферополі прес-конференцій, навіть прямих ефірів на ДТРК «Крим» з боку активістів проросійських та компартійних організацій.

Закінчення 2008 і початок 2009 року стали періодами активних проявів ксенофобії та випадків публікації агресивних нетерпимих матеріалів в ЗМІ Криму.

У статті «Карта українізації» (№ 11, 27 січня 2009 року) «Кримська правда» намагається заперечити потребу переведення навчального процесу в вузах України на державну

ХІІ. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

мову до 2012 року, і змушена апелювати до... державних службовців з Міносвіти, та комісії ВР АРК з питань освіти Анатолія Жиліна, які здавна заперечують право українців мати освіту власною мовою, називають її «галицийским диалектом».

Незалежно від теми, проросійські газети за будь-яких обставин свої матеріали повертають в антиукраїнському напрямку та заперечують те чи інше право України як держави, та право українців як народу. «Зачем в Крыму украинские морпехи?» – питає «Кримська правда» (№ 212, 19 листопада 2008 року), наголошуючи чомусь на національну належність, хоч в Україні, на відміну від Росії і ССРСР, війська ніколи не комплектувались за національною ознакою. «Зачем Крыму подносит патроны Киеву?» – алегорично питає «Кримська правда», аналізуючи бюджет автономії, не звертаючи уваги на те, що він на три чверті складається з дотацій та субвенцій державного бюджету.

З приводу постановки спектаклю «Маршрут товариша Сталіна» «Кримська правда» питається: «С кем вы, мастера халтуры?» (№ 216 за 25 листопада 2008 року) лише тому, що спектакль присвячено історії голодомору в Україні, який «Кримська правда» заперечує.

У численних статтях «Кримська правда» (див. наприклад, №№ 231 за 16 грудня 2008, № 13 за 29 січня 2009 року) виступає проти права кримських татар на володіння землею, фактично закликаючи правоохоронні органи України вживати силових методів проти репатріантів.

Традиційно «Кримська правда» охоче береться за трактування історичних проблем України і українського народу, повторюючи на всі заставки ті історичні перекирчування, які вже давно спростовані істориками, однак є прикладами войовничої антиукраїнської та антитатарської ксенофобії. Так, в статті «Без права переписки» (№ 28, 19 лютого 2009 року) газета вкотре стверджує, що «Севастополь Україні не передавався», хоч істориками давно визнано, що Севастополь на той час перебував у складі Криму і переданий разом з ним, окремого акту про передачу міста і не могло бути.

У номері за 7 лютого 2009 року газета публікує пропагандивну статтю про книгу Георгія Крючкова та Дмитра Табачника «Фашизм на Украине: угроза или реальность?», в якій трактує намагання українців мати свою мову і свою державу як фашизм. Газета, перекирчуючи суть сказаного, трактує слова Ющенка «єдина нація, єдина мова, єдина церква» як прояв фашизму на кшталт вимоги Гітлера «один народ, один рейх, один фюрер», не помічаючи принципової різниці між ними. Газета, як і в комуністичні часи, трактує поняття «націоналізм» лише як «шовінізм», стверджуючи, що він уже є в Україні «серцевиною ідеології і політичної практики».

«Если Тимошенко – Риббентроп, то Ющенко – Гитлер» – запевняє «Крымское время» (№ 14, 12 лютого 2009), в рубриці «Взгляд с улицы Русской». Газета смакує, як представники проросійських організацій «Никиту Хрущева закидали яйцями за то, что он подарил Крым Украине» (№ 18 за 21 лютого), широко розписує сценарії «гарячого» конфлікту в Криму («Предвкушение крымской войны» – № 122, 4 листопада 2008 року, і «Жириновский опубликовал сценарий войны в Крыму» – № 3, 17 січня 2009 року). В статті «Господин Кнут привез меджлисовцам пряник» «Крымское время» намагається довести, що твердження представників ОБСЄ про те, що в міліції не можуть служити люди однієї національності, є хибним. Очевидно, що російська толерантність для «Крымского времени» – це міліція, побудована за російською національною ознакою, очевидно, щоб не виникало ілюзій стосовно того, чиї громадянські права вона буде відстоювати...

У статті «Плюс бандеризация всей страны» (№ 2, 15 січня 2009), «Крымское время» заперечує право українського народу мати свої історичні дати та своїх історичних героїв, які відстоювали його права та свободи.

У статті «Голос Крыма – голос народа?» «Крымское время», статті якого просякнуті ксенофобією і нетерпимістю до українців та кримських татар, намагається перекирчати ці якості на газети «Голос Крыма» та «Авдет». Її автор жваве обговорення міжнаціональних шлюбів в кримськотатарських газетах порівнює з фашистською ідеологією та намагається багаточисельні цитати з цих газет видати за «голос ворожнечі». Газета забуває, що в Німеч-

чині були закони, а тут маємо справу з газетною дискусією, і тільки. «КВ» вважає яскравим прикладом «мови ворожнечі» такі слова «Голоса Крыма» – «Каково нам, крымским тартарам, – коренному народу Крыма, видеть по всему Крыму кресты...».

Таким чином, можна зробити висновок, що ксенофобія в кримських ЗМІ проявляється в двох іпостасях. З одного боку – це психологічна нетерпимість до представників інших народів, культур та мов на персональному людському рівні, а з іншого – це політична та історична, мовна і культурна нетерпимість до цілих націй, які мають складну минулу історію.

Поширеним явищем в Криму є «мова ворожнечі». Вона побутує у виступах депутатів з трибуни Верховної Ради АРК, виступах активістів на мітингах, в ефірі каналів телебачення, в пресі, в графіті. Перша мета таких висловлювань – заперечити в умах кримчан саме існування українського народу, української мови, правомірність створення української держави, викликати принизливе, зневажливе ставлення до українців і всього українського. Всі нижче наведені приклади є виявом масової ксенофобії, спрямованої проти цілої української громади Криму та проти українського народу і його держави загалом.

Так, 24 вересня 2008 року депутат ВР АРК від фракції Партії Регіонів Станіслав Матвеев говорив з трибуни парламентських слухань: «Есть русские, есть часть русских, которых обозвали украинцами, нашли среди них национал-шизофреников, заразили определенную часть народа этими шизофреническими идеями и пытаются столкнуть русских и украинцев, чтобы помножить на ноль, а данную территорию оставить для поселения негров из Алабамы» («Крымское время» № 105, 27 сентября 2008 года), причому газета не засудила цей ксенофобський вислів, а навпаки – присвоїла йому титул «найбільш колоритного».

Юрій Поляков («КВ», 19 квітня 2008 року): «В День дурака – 1 апреля – Президент «незалежной» Виктор Ющенко подписал указ «О целевом плане Украина-НАТО...» і «Вакарчук-старший поставил перед подразделениями министерства очередные стратегические задачи: отныне школы и вузы должны готовить поборников за дело Североатлантического альянса...» – хоч насправді мова йде про надання школярам та студентам вичерпної та об'єктивної інформації стосовно НАТО.

Такі газети як «Крымское время» і «Крымская правда» до визначення українського політикуму безпідставно використовують поняття «фашизм». «Крымское время» 24 квітня 2008 року: заголовок статті Наталії Кисельової «Украинский парламент постановил праздновать юбилей еще одного фашиста»..

Під надто частою рубрикою «Обыкновенный фашизм» Наталія Кисельова зумисне обманює читачів і підступно підмінює мету української держави, поєднуючи її з цілями фашизму: «Они говорят «возродит украинское», а подразумевают «уничтожить русское». 8 липня 2008 року газета закликає: «Сожгите его чучело еще раз! Вакарчук переводит все крымские школы на украинский язык», хоч мова в наказі міністра йде зовсім про інше.

Александр Машенко в № «КВ» за 03 липня 2008 року репортаж про мітинг в Сімферополі озаглавлює «Бандеровцам сказали: «Геть!». В Криму бандеровцев снова закидали яйцами» і «Украине требуется проктолог!», – хоч жодна з верств кримчан не може підходити під визначення «бандерівців». Цей автор давно знайшов себе на ниві шизофренії: в «КВ» за 15 травня 2008 року він публікує статтю «Параноидальная форма шизофрении».

А що далі – тим більше. В «КВ» за 5 липня 2008 року той же автор пише: «В прошлом номере «КВ» мы утверждали, что Украине требуется проктолог для лечения бандеровского геморроя. Сегодня медицинские аналогии придется продолжить. Кроме проктолога, нашему суверенному государству, ну или, по крайней мере, отдельным украинским политикам, нужен еще и... психиатр».

19 липня 2008 року стаття «Западенские нацисты снова хотят лишить Крым автономии» супроводжується карикатурою з фашистськими символами. «КВ» за 3 квітня 2008 року «Обыкновенный бушизм» (Александр Машенко) і «Аккурат в день дурака пришло письмо от Вакарчука» (Наталія Кисельова).

Вона ж 10 квітня – «Аты-баты, шли дегенераты», Александр Машенко – «Украину придумали для того, чтобы вступить в НАТО?». Заголовки в «КВ» 17 квітня 2008 року: «Чертова

XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

дюжина патріотизма», «Главным врагом в новой украинской истории выбрали Россию», «Крым как кость в горле Украины», «Украина – это даже не государство?».

Наталія Кисельова в «КВ» 30 квітня 2008 року – «И снова про мову, или Лингвоцид по-украински». 13 травня 2008 року – «За российские флаги на Украине будут сажать».

Аналітиками вже багато сказано про статті Наталії Астахової в «Крымской правде» (22 березня 2008 року) «Принесенные ветром» і її продовження «Посеявший ветер пожнет бурю» (16 апреля 2008 года) як про інструмент розпалювання міжнаціональної ворожнечі. Сьогодні хочеться звернути увагу на наслідки цих статей. Як свідчить громадсько-політична обстановка в Криму після них, дискусія на сайті «КП», єдиним наслідком статей стало загострення міжнаціональних відносин між представниками кримських національних общин – між ними стало лунати більше образливих висловів, зневаги, безпідставних вимог депортувати то одних, то інших, безпідставних ідеологічних та історичних заперечень, побільшало ксенофобських вимог в мовній, освітній, земельній, правовій сфері тощо.

Висновок один – такі статті Астахової привели не до зменшення напруги, як це мало б статися в результаті виступу ЗМІ, в чому і полягає їх суспільна функція, а збільшили в кримському суспільстві масу ксенофобії, недовіри. Очевидно, результатом (і метою?) таких статей є лише міжнаціональний розбрат.

Продовженням «мови ворожнечі» слід також вважати безпідставне використання термінів «націоналізм» і «націоналісти» в тому ж розумінні, в якому вони вживалися комуністичною пропагандою в Радянському Союзі – як об'єктивно негативні поняття, а не як термін на визначення природної любові і поваги кожної людини до своєї нації. «КВ» за 26 червня 26 року – «Диктатура украинского национализма. Иван Вакарчук уничтожает высшее образование на русском языке» (Наталія Кисельова).

Інша сфера «мови ворожнечі» в Криму – настінні написи, графіті. Так, на вулиці Ракетній в Сімферополі вже кілька місяців красується напис «Смерть крымским татарам по-любому!». Як повідомляють інформаційні агенції, «На стінах переходу під мостом над рікою Салгир на перетинанні вул. Гаспринського і Шмідта в черговий раз виявлені образливі написи: «Хачи в зоопарк...» і зображений перекреслений кримськотатарський символ – тамга». На початку квітня 2008 року в Сімферополі були виявлені інші написи, образливі для кримських татар.

У тому ж місяці вже в Білогірську невідомі обписали центральну мечеть міста образливими написами. За інформацією прес-служби меджлісу, написи з'явилися на заборі мечеті 9 квітня. Їх зміст: «Крим для русских, татары – прочь!». 10 квітня аналогічні написи з'явилися в інших районах міста. При цьому, відзначалось у повідомленні прес-служби, зміст, стиль написів і колір фарби, якою вони виконані, повністю збігаються з аналогічними образами, які були виявлені минулого тижня в Сімферополі.

Загалом, прикладів безліч. Якщо узагальнити їх тематику, то можна зробити висновок, що застосування «мови ворожнечі», швидше за все носить скоординований характер, бо всі статті та вислови сконцентровані на одних і тих же певних темах: це намагання закласти в уми кримчан твердження про те, що російську мову, росіян в Криму нібито принижує та дискримінує українська держава та її посадові особи, це – заперечення голодомору в Україні, це постійні образи кримських татар, це формування принизливої, образливої громадської думки стосовно української мови, української держави, її посадових осіб.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ГЕЛЬСІНСЬКОЇ СПІЛКИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ДІЙ ДЕРЖАВИ ПРОТИ ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ

Ці рекомендації ґрунтуються на вивченні рекомендацій міжнародних органів ООН, Ради Європи, ОБСЄ, узагальненні практики Європейського суду з права людини, ознайомленні з досвідом країн Центральної та Західної Європи, Європейського союзу, США та Канади, а також на аналізі фактів дискримінації й оцінці дій органів влади у цій сфері.

Основними цілями державної політики в сфері протидії дискримінації є зниження рівня дискримінації в суспільстві та зменшення кількості правопорушень, вчинених на ґрунті ненависті.

Невід'ємним елементом державної політики має стати співпраця з недержавними організаціями, особливо в сферах розробки законодавства, збору та аналізу інформації про дискримінацію, а також підготовці й проведенню освітніх і навчальних програм, спрямованих проти дискримінації.

6.1. РОЗРОБКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РАМКОВОГО ЗАКОНУ ПРО ЗАБОРОНУ ДИСКРИМІНАЦІЇ

Такий закон мав би містити наступні положення:

- встановлення заборони дискримінації за будь-якою ознакою;
- визначення основних понять, необхідних для впровадження цього закону: «дискримінація», «пряма дискримінація», «непряма дискримінація», «позитивні заходи щодо протидії дискримінації», «віктимізація», «переслідування» тощо;
- визначення основних принципів державної політики в цій сфері, а також обов'язків держави;
- визначення основних стандартів і принципів доказування;
- визначення органів влади, що мають впроваджувати цей закон та здійснювати контроль за його виконанням.

Пряма та непряма дискримінація, а також підбурювання чи заклики до дискримінації повинні бути чітко заборонені.

Закон повинен поширюватися на всіх суб'єктів публічного та приватного права.

Закон повинен містити максимально можливий перелік сфер, де заборонена дискримінація, хоча такий перелік не може бути вичерпним:

- трудові відносини, включно з доступом до працевлаштування та допомогою у працевлаштуванні, працевлаштуванням та умовами праці, оплатою праці та підставами для звільнення;
- соціальне забезпечення, соціальний захист і соціальні послуги;
- охорона здоров'я;
- освіта;
- доступ до товарів і послуг, що є загальнодоступними;
- житло;
- здійснення правосуддя та діяльність правоохоронних органів;
- політична активність, включно з правом голосувати та займати посади.

Цей закон повинен забезпечувати обов'язок держави вчиняти позитивні заходи для попередження або компенсації шкоди, пов'язаною з дискримінацією, а також накладати пропорційні санкції за порушення антидискримінаційних норм. Ці санкції повинні передбачати виплату компенсацій жертвам дискримінації.

Держава повинна забезпечити доступ до суду для усіх жертв дискримінації, включаючи правову допомогу жертвам дискримінації, зокрема, обов'язок спеціального органу влади надавати консультації з цих питань, право громадських організацій надавати таку допомогу чи представляти інтереси осіб чи груп в органах державної влади, в тому числі в судах.

Важливим елементом є встановлення в цьому законі правил, відповідно до яких обов'язок доказування факту дискримінації:

- у цивільних справах покладається на позивача за винятком випадків, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень;
- у адміністративних справах відповідач повинен довести відсутність дискримінації.

Такий закон повинен прямо передбачити, що статистичні дані, отримані за надійними методиками, можуть слугувати доказами дискримінації.

XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

Потреба у такому законі зумовлюється тим, що в Україні дуже скупо регулюються зазначені вище положення. Певну прогалину заповнює закон про рівні права та можливості жінок і чоловіків, проте він стосується лише однієї сфери. Існуюча ситуація не дозволяє особі захиститися від дискримінації самостійно, а органи державної влади також не можуть належно виконувати цю функцію.

Без прийняття подібного закону заборона дискримінації залишається декларацією, що не підкріплюється нормативним регулюванням. Крім того, необхідно узгодити з цим законом норми галузевих законів про недискримінацію.

Закон повинен привести українське законодавство у відповідність до Директиви ЄС 2000/43/ЄС «Про забезпечення виконання принципу рівності осіб незалежно від расової чи етнічної належності».

6.2. СТВОРЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ З ДОТРИМАННЯМ АНТИДИСКРИМІНАЦІЙНИХ НОРМ

Після впровадження антидискримінаційного законодавства та напрацювання судової й адміністративної практики його застосування, слід надзвичайно уважно вивчити питання необхідності створення окремого антидискримінаційного органу.

Функціями цього органу мають стати:

- впровадження державної політики щодо протидії дискримінації;
- участь у розробці програм по боротьбі з дискримінацією за різними ознаками;
- збір інформації про факти дискримінації, діяльність органів влади, їх аналіз та узагальнення;
- підготовка щорічної доповіді щодо дискримінації в Україні, що подається на розгляд Верховній Раді України;
- координація дій органів влади у сфері протидії дискримінації;
- періодичний аналіз нормативних актів на предмет дискримінації за різними ознаками;
- підготовка та супроводження проектів законів та інших нормативно-правових актів;
- контроль за діяльністю органів влади та місцевого самоврядування у цій сфері;
- забезпечення надання правової допомоги жертвам дискримінації.

Контрольні функції цього органу мають містити такі повноваження:

- розгляд індивідуальних скарг осіб на дії органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
- видача обов'язкових до виконання приписів щодо усунення дискримінаційних дій чи вжиття заходів у випадку бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
- складання протоколів про адміністративні правопорушення щодо посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування та юридичних осіб за невиконання приписів чи вчинення інших адміністративних правопорушень у сфері дискримінації; прагнення до адміністративної відповідальності в цій сфері має відноситися до компетенції судів.

– орган державної влади та місцевого самоврядування у разі незгоди з приписом може звернутися до адміністративного суду з позовом про визнання припису незаконним.

Спеціальний антидискримінаційний орган може бути створений у три способи:

- створення окремої Національної комісії проти дискримінації, як спеціального органу державної влади;
- створення спеціального департаменту проти дискримінації в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- створення спеціального Уповноваженого Верховної Ради України з питань протидії дискримінації.

6.3. ДИВЕРСИФІКАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ДИСКРИМІНАЦІЮ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕВІДВОРОТНОСТІ ПОКАРАННЯ

Держава повинна забезпечити гнучку систему відповідальності за дискримінацію, що встановлювала б пропорційне покарання та надавала можливість жертві дискримінації отримати належну компенсацію за порушення своїх прав.

На думку УГСПЛ, держава повинна не так посилювати відповідальність, як завдяки гнучкій й чіткій системі відповідальності забезпечити неухильність відповідальності, можливо, навіть й не зі значним її розміром.

Кримінальне законодавство

На думку УГСПЛ, змін потребує стаття 161 ККУ:

1) Необхідно розширити суб'єктний склад жертв цього злочину, оскільки в чинній редакції вона стосується виключно громадян України, хоча й на практиці застосовується й не до громадян.

2) Оскільки фактично в цій статті міститься декілька складів злочинів, що стосується як публічних так і приватних відносин, необхідно змінити склад цього злочину:

– відповідальність за «Умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті» виділити в окрему статтю й перенести її до Розділу XX Кримінального кодексу (стаття 440-1), оскільки це більше б відповідало характеристиці цього злочину;

– декриміналізувати, тобто вилучити з Кримінального кодексу відповідальність за «умисні дії, спрямовані на приниження національної честі та гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями», оскільки застосування кримінального покарання за образу, приниження честі і гідності не є пропорційними покаранням й порушуватиме свободу вираження поглядів відповідно до практики Європейського суду з прав людини;

– викласти частину першу цієї статті в такій редакції: «Систематичні умисні дії, спрямовані на 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».

На думку УГСПЛ, немає потреби посилювати санкції за цей злочин, а необхідно забезпечити неухильне застосування цих санкцій до винних осіб.

Традиційно подібні статті в недемократичних країнах використовуються з репресивною метою. Такі приклади можна навести з практики застосування подібних статей у Росії. З огляду на це, усунення прямого умислу та не внесення ознаки систематичності вчинення таких дій до складу злочину у ч. 1 статті 161 Кримінального кодексу може призвести до негативних наслідків, шкода від яких буде значно більшою від можливого позитиву.

Необхідно значно частіше використовувати п. 3 ч. 1 статті 67 Кримінального кодексу України, що обтяжує відповідальність і впливає на розмір і вид призначеного покарання. Також можливо розширити зміст цієї ознаки, сформулювавши цю норму таким чином: «вчинення злочину з мотивів дискримінації, расової, національної, етнічної чи релігійної ворожнечі».

Законодавство про адміністративні правопорушення

Значно ефективнішим, ніж застосування норм Кримінального кодексу, є встановлення чіткої адміністративної відповідальності за певні конкретні дискримінаційні дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, фізичних та посадових осіб юридичних осіб.

XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

На думку УГСПЛ, проблема полягає в значній мірі не так у встановленні відповідальності в законі, як у впровадженні культури притягнення до відповідальності за дискримінацію. Таким чином, доцільніше частіше застосувати відносно не значне покарання, ніж надзвичайно рідко достатньо суворе покарання. Така політика, на думку УГСПЛ, призведе до значно більш ефективної протидії дискримінації, оскільки суспільство та органи влади стануть чіткіше розуміти, які дії не можна вчиняти, оскільки вони становлять дискримінацію.

Також це полегшить застосування відповідальності й до поширювачів дискримінаційних матеріалів, у тому числі й ЗМІ, оскільки буде можливість застосовувати пропорційне покарання у вигляді штрафів до його авторів чи посадових осіб суб'єктів, що поширили таку інформацію.

На сьогодні, в Кодексі про адміністративні правопорушення відсутні правопорушення, котрі стосуються дискримінації. Доцільно встановити адміністративну відповідальність за:

- дискримінацію осіб чи групи осіб за політичною, релігійною, етнічною ознакою, віком, статтю чи іншою ознакою;
- публічні заклики до дискримінації особи чи груп осіб;
- поширення інформації, що містить заклики до дискримінації певних осіб чи груп, або інформації, що є дискримінаційною до особи чи певної групи осіб;
- виготовлення чи поширення реклами, зміст якої є дискримінаційним, або реклами, що містить заклики до дискримінації;
- виготовлення чи розповсюдження друкованих видань, що є дискримінаційними чи містять заклики до дискримінації;
- встановлення критеріїв прийому на роботу, що є дискримінаційними;
- відмова від надання медичної допомоги чи проведення медичного огляду на ґрунті дискримінації;
- незначне пошкодження майна, вчиненого з мотивів дискримінації, расової, етнічної, національної чи релігійної ворожнечі;
- дрібне хуліганство, вчинене з мотивів дискримінації, расової, етнічної, національної чи релігійної ворожнечі;
- не реагування на приписи спеціального антидискримінаційного органу.

Цей перелік не є вичерпним і додатково може встановлюватися відповідальність за інші конкретні дискримінаційні дії. Можливо, певні вказані положення є дискусійними і потребують більш докладного доопрацювання при розробці відповідного законопроекту.

Також, очевидно, що подібні види правопорушень можуть встановлюватися після прийняття загального антидискримінаційного закону, що надавав би визначення основних понять.

Санкції повинні передбачити штрафи від 10 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян зі збільшенням у разі вчинення цього ж правопорушення повторно протягом року чи громадські роботи.

Складання протоколів про такі адміністративні правопорушення можуть забезпечити працівники міліції, органів державної влади, що здійснюють контрольні функції по дотриманню антидискримінаційних норм, а накладення стягнень повинно здійснюватися в судовому порядку.

Важливо також внести зміни до статті 35 Кодексу про адміністративні правопорушення, що визначає обставини, які обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Зокрема, необхідно внести додаткову обставину в такій редакції:

- «вчинення правопорушення з мотивів дискримінації, расової, національної, етнічної чи релігійної ворожнечі;».

Цивільне законодавство

Визначення певних дій, як правопорушення, дозволить подальше вчинення дій у порядку цивільного судочинства, зокрема:

- вимагати у судовому порядку вилучення друкованих видань чи ЗМІ;

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

– вимагати у судовому порядку припинення ЗМІ у разі систематичного (3 і більше разів протягом року) поширення інформації, що визнана дискримінаційною, чи містить заклики до дискримінації;

– вимагати у судовому порядку відшкодування заподіяної моральної та матеріальної шкоди.

При цьому вжиття заходів у порядку цивільного судочинства повинно відповідати принципу пропорційності втручання держави та необхідності в демократичному суспільстві.

6.4. НАВЧАЛЬНІ ТА ОСВІТНІ ПРОГРАМИ З ТОЛЕРАНТНОСТІ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ

Очевидно, що без зміни суспільного ставлення до проблеми дискримінації важко досягнути значних результатів у цій сфері. Тому, на думку УГСПЛ, необхідно:

– проаналізувати навчальні програми та підручники в школах та інших навчальних закладах на предмет наявності дискримінаційних положень та усунути такі положення;

– впровадити в систему шкільної освіти програми з толерантності та прав людини разом з відповідною підготовкою вчителів і можливістю незалежного моніторингу викладання цих дисциплін громадськістю;

– проводити навчання працівників правоохоронних органів з толерантності та прав людини;

– систематично проводити навчання працівників правоохоронних органів щодо питання розслідування правопорушень, заснованих на дискримінації;

– систематично проводити навчання суддів та адвокатів щодо питання дискримінації.

7. 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.

9. Розробити і ухвалити зміни до законодавства з метою врегулювати одностатеве співжиття.

10. Створювати атмосферу нетерпимості до проявів расизму та ксенофобії, зокрема, розробити і проводити освітні і культурні кампанії, спрямовані на виховання толерантності до іноземців.

ХІІІ. ПРАВО ВЛАСНОСТІ¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Захист права власності є одним із першочергових завдань для держави, оскільки це право становить основу для забезпечення інших соціально-економічних прав. Тут не має не важливих аспектів, оскільки кожен із них відображає дуже важливу сторону життя і стосується кожної людини.

Цей рік був дуже складним, як щодо забезпечення гарантій права власності, так і щодо діяльності державних органів влади з обмеження цього права.

Загострилися системні проблеми, які дуже довгий час існували й вирішення яких відкладалось на майбутнє. Зокрема, відсутність єдиної, ефективної системи реєстрації прав на нерухоме майно призвело до серйозного ослаблення гарантій права власності, посилення невпевненості людей, що їхнє право власності буде захищене належним чином. І це зрозуміло, оскільки коли не має визначеності у тому, хто відповідає за цей напрямок діяльності, то ніколи не можна буде навести там лад. Крім того, це призводить до значних зловживань у цій сфері, коли, наприклад, з'являються два власника на одну квартиру або на одну земельну ділянку. Потрібно зазначити, що в умовах економічної кризи, все це має особливу вагу, оскільки як ні в який інший час важливими для людей стає захищеність свого права на житло і землю.

З іншого боку, давно вже існуючі законодавчі прогалини в сфері викупу земель для суспільних потреб призвели до того, що в держави на сьогодні фактично відсутній правовий механізм для того, щоб законно забезпечити викуп земель, котрі, зокрема, необхідні для побудови об'єктів, потрібних для проведення ЄВРО-2012 або для побудови інших важливих для країни об'єктів. Натомість при здійсненні заходів для підготовки до проведення цього великого заходу відбувається ціла низка порушень прав власників. Слід зазначити, що також значні проблеми є при вилученні земель у власників, які використовують їх не за цільовим призначенням.

Необхідно виділити також і те, що фінансова криза, з якою зіткнулася банківська система в 2008 році, стала фактором, який сприяв неправомірному втручання держави в право особи на мирне володіння своїм майном. Так, обґрунтовуючи необхідністю боротьби із кризою, держава ініціювала розробку та прийняття ряду нормативно-правових актів, що суперечать чинному законодавству і порушують право власності вкладників. Зокрема, можна виділити встановлення мораторію на дострокове повернення депозитів, який Національний банк України встановив, не зважаючи на те, що такі дії порушували чинне українське законодавство.

Крім того, стали звичайним явищем випадки не повернення проблемними банками грошових засобів з поточних рахунків клієнтів та депозитів, строк яких закінчився.

¹ Підготовлено Максимом Шербатюком, УГСПЛ.

Незмінними залишилися проблеми з виконанням рішень судів. Виконується тільки 8% рішень судів у частині майнових стягнень. З цією статистикою тяжко говорити про гарантії дотримання права власності. Цьому сприяє наявність мораторію на продаж майна державних підприємств, а також складності із реалізацією майна боржників.

Більшість проблем щодо права власності є системними й повторюються з року в рік і це говорить про те, що вони не є наслідком світової фінансової кризи, вона лише дала змогу гостріше їх побачити. Ці проблеми потребують активної уваги держави, а також комплексного підходу з їхнього вирішення.

2. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

2.1. ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ПРАВ ВЛАСНОСТІ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Одним із визнаних у всьому світі засобів забезпечення захисту права на мирне володіння своїм майном є державна реєстрація прав власності на нерухоме майно, що є надійною, гарантованою та ефективною системою захисту прав власності. Потрібно констатувати, що в 2008 році так і не створено такої системи захисту прав власності, яка б полягала в здійсненні державної реєстрації прав за принципом «єдиного вікна». Тобто коли в одному органі реєструються всі права та обтяження на нерухоме майно, як на земельні ділянки так і на об'єкти, розташовані на них.

Як зазначається Міністерством юстиції України, до сьогодні залишається недосконалим законодавство, яке регулює здійснення операцій з нерухомим майном.² Прогалини у правовому регулюванні операцій з нерухомим майном і діяльності підприємницьких структур на ринку нерухомості призводять до процвітання шахрайства та інших порушень чинного законодавства, що завдає шкоди інтересам людей. Значне коло громадян, не маючи достатніх юридичних знань та досвіду й потребуючи відповідних послуг, мимоволі довіряються різним комерційним структурам і приватним особам, потрапляючи в різні неприємні історії.

Існуюча модель реєстрації прав на нерухомість є недосконалою й малоефективною через свою багаторівневу структуру. Так:

- права власності на земельні ділянки й деякі їхні обтяження реєструються в Державному реєстрі земель, держателем якого є Державний комітет земельних ресурсів;
- права власності на будинки, споруди й квартири реєструються в БТІ;
- інформація про права власності на будинки, споруди й квартири також може міститися, залежно від регіону, у Державному реєстрі прав власності на нерухоме майно, власником якого є Міністерство юстиції України;
- обтяження нерухомого майна (у т. ч. земель, будинків, споруд, квартир) іпотекою реєструються в Державному реєстрі іпотек, держателем якого є Міністерство юстиції України;
- дані про інші обтяження нерухомого майна можуть реєструватися й міститися в Єдиному реєстрі заборон на відчуження об'єктів нерухомого майна, Державному реєстрі обтяжень рухомого майна, а також у документах ЖЕКУ.

Потрібно зазначити, що досить частими є виникнення прихованих обтяжень нерухомого майна, які можуть ускладнити реалізацію прав власності.

Основними причинами виникнення цих проблем є, по-перше, безладна система реєстрації обтяжень нерухомості в різних реєстрах, яка створює умови, коли реально ідентифікувати всі можливі обтяження є надзвичайно складним завданням.

Крім того, законодавство не припускає обов'язкової реєстрації всіх без винятку обтяжень нерухомого майна, наприклад, судових рішень про стягнення нерухомості або договорів наймання (оренди) квартир.

² І. Завальна Забезпечення права власності в Україні: законодавство та механізми / Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми забезпечення прав людини в Україні в світлі Загальної декларації прав людини». 10 листопада 2008 року

ХІІІ. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

Можливість виникнення схованих обтяжень нерухомого майна є найбільш серйозним ризиком, пов'язаним з існуючою системою державної реєстрації прав на нерухоме майно, мінімізувати який неможливо без наявності єдиного реєстру прав на нерухомість, побудованого за принципом «єдиного вікна».

Після набуття чинності Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» функціонування існуючої реєстраційної системи вступило в протиріччя з вимогами цього закону, однак нова реєстраційна система так і не була створена. У зв'язку із цим виникає ризик нелегітимності існуючої системи державної реєстрації прав на нерухоме майно.

2.2. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ВЛАСНОСТІ НА КОРПОРАТИВНІ ПРАВА

Кризові явища в економіці сприяють поглибленню проблем у сфері захисту власності на корпоративні права, розвитку незаконного захоплення підприємств. І головними чинниками, які визначають ці проблеми, є недосконалість законодавства і проблеми судової системи. За оцінками експертів в Україні протягом 2008 року відбулося понад 2 500 так званих рейдерських захоплень підприємств.³

Як уже доводилося зазначати, близько семи років у парламенті знаходився проект Закону України «Про акціонерні товариства», яким могла би бути врегульована значна кількість прогалин у законодавстві щодо діяльності акціонерних товариств та пов'язаних із цим корпоративних питань. Але тільки у вересні 2008 року Верховна Рада України спромоглася прийняти цей законодавчий акт, і у кінці жовтня він був підписаний Президентом.

Нагальна необхідність прийняття спеціального закону, який урегулював би існуючі проблеми створення та діяльності вітчизняних акціонерних товариств, зумовлена була кількома важливими чинниками.

Закон України «Про господарські товариства» 1991 року не забезпечував елементарного захисту прав власності як великих, так і дрібних акціонерів та не врегулював багатьох питань управління акціонерними товариствами. Це призводило до численних корпоративних конфліктів, які негативно позначалися на фінансовому стані та виробничій діяльності підприємств.

Недосконалість і прогалини у чинному законодавстві ускладнювали нормальну роботу великих інвесторів, ставили їх у залежність від зривів загальних зборів, судової тяганини та інших перешкод, що чиняться з боку інших інвесторів.⁴ Усе це приводило до значних корпоративних конфліктів, зокрема, у великих акціонерних товариствах, які визначають розвиток цілих галузей промисловості.

Можна навести один приклад конфлікту, який уже довгий час відбувається в одному з найбільших мобільних операторів України – компанії «Київстар GSM». До сьогодні там немає згоди між основними акціонерами компанії, що виливаються в різноманітні скандали, звинувачення в шпигунстві тощо⁵. Обидві сторони використовують усі недоліки корпоративного законодавства щоб домогтися власних цілей⁶. Більше того, у зв'язку з тим, що цей спір сторони не можуть вирішити в Україні через недоліки національного корпоративного законодавства, вони змушені звертатися до іноземних судових інстанцій⁷.

³ С. Пищик, «У 2008 р. в Україні відбулося більше 2500 рейдерських захоплень» // ІнтерМедіа консалтинг, 16.03.2009, 12:11, <http://www.intermedia.org.ua/ua/news/48203>.

⁴ М. Лібанов, «Кому і чому потрібен закон України «Про акціонерні товариства?» // «Дзеркало тижня», № 29 (708), 9-15 серпня 2008 року, <http://www.dt.ua/2000/2020/63685/>

⁵ «Власники «Київстар» загралися у шпигунів» / Хрещатик №206 (3422) 14 листопада 2008 року <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/3422/art/1226610056.html>

⁶ «Американский суд затребовал акции «Киевстар», принадлежащие «Альфе»/ <http://biz.liga.net/news/E0902887.html>

⁷ Telenor: суд Нью-Йорку не віддавав «Київстар» росіянам / Інтернет-видання «Економічна правда», <http://www.epravda.com.ua/news/478e6d49f1020/>

Потрібно відзначити, що прийнятий закон «Про акціонерні товариства» детально регламентує процедуру створення акціонерного товариства. Однак суперечливою залишається конструкція щодо необхідності ліквідації акціонерних товариств у разі невідповідності розміру чистих активів мінімальному розміру статутного капіталу протягом 10 місяців. В умовах світової кризи, а також нестабільності нашої економіки дотримання такої норми може призвести до значної кількості банкрутств.⁸

Позитивним у новому законі є обов'язок акціонерними товариствами письмово повідомити кожного кредитора про зменшення розміру статутного капіталу, що, безумовно, буде сприяти захисту їх права власності.

Важливим є положення закону, яке регламентує особливості обігу акцій, що посилює гарантії захисту прав акціонерів та зменшує можливості для рейдерів. Уведення ст. 28, яка встановлює відповідальність посадових осіб акціонерного товариства щодо порушення прав працівників-акціонерів, є також досить прогресивною, але потрібно сказати, що внаслідок відсутності процедури її реалізації це положення закону не може бути практично застосоване.

Також детально в новому законі прописані процедури діяльності загальних зборів (повідомлення про їхнє проведення, прийняття рішень, кворум та ін.), неврегульованість яких раніше й призводила до постійного порушення прав міноритарних акціонерів та рейдерських атак на підприємства. Новий закон хоча і не унеможливує махінації під час проведення загальних зборів, але вже набагато більше регламентує цю процедуру, створюючи можливість оскарження акціонерами її порушення.

Крім позитивних моментів є й негативні. Так, на цей час існує дублювання та невідповідності прийнятому законодавчому документу статей 1-49 Закону України «Про господарські товариства», яке можливо буде усунуте лише через два роки, оскільки відповідно до Прикінцевих положень ці норми втрачають чинність тільки через два роки з дня набрання чинності закону про акціонерні товариства.

Крім того, корумпованість нашої судової системи дає можливість «загарбникам» отримати необхідне їм рішення по справі та отримати у власність будь-яке підприємство.⁹

У 2008 році були спроби ввести кримінальну відповідальність за пряме захоплення будівель установ та організацій, але ця відповідальність не була введена. Тут потрібно нагадати, що у свій час із цією нормою сталася справжня детективна історія. Спочатку вона містилася в Законі України «Про внесення змін у деякі закони України щодо недопущення захоплення підприємств, установ, організацій», прийнятому парламентом 18 вересня 2008 року. Однак в остаточній редакції документа, підписаного Президентом, її, за дивним збігом обставин, не виявилося.

Чергова спроба ввести цю норму була в законопроекті «Про внесення змін у деякі законодавчі акти щодо відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів» (проект закону № 2614), прийнятому в грудні 2008 року в першому читанні. За ним захоплення будинків та організацій мало б каратися позбавленням або обмеженням волі терміном до двох років. За ті ж дії, зроблені за попередньою змовою або особливо небезпечним для навколишніх способом, можна потрапити за ґрати на термін до п'яти років.

Проте перспективи затвердження цієї норми стурбували багатьох правозахисників, оскільки існує безліч різноманітних ситуацій, які можна кваліфікувати як захоплення, прирізом, елементарне виселення на законних підставах. Тому кримінальна відповідальність за відповідні дії створює ґрунт для того, щоб з'ясування відносин у корпоративних суперечках перетекло в органи внутрішніх справ або прокуратуру. А успіх у цій справі, відповідно, буде поставлений у залежність від того, кому вдасться заручитися симпатією силовиків.¹⁰

⁸ Коментар до закону «Про акціонерні товариства», <http://www.consultants.kiev.ua/article/komentar-do-zakonu-pro-akts%D1%96onern%D1%96-tovaristva>

⁹ Х. Венгрияк, «Закон провокує рейдерство» // «Юридична газета», № 18 (153) від 13 травня 2008 року, <http://www.yur-gazeta.com/article/1565/>

¹⁰ О. Грибановський, «Рейдерам знову світять нари», <http://news.finance.ua/ua/~2/130/all/2008/12/27/147627>

2.3. НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ, ЩО ЗАХИЩАЮТЬ ВЛАСНІСТЬ

Щоб зрозуміти ситуацію з виконанням рішень судів, потрібно навести спочатку декілька цифр. Якщо говорити про рішення судів в частині майнових стягнень, то за даними Міністра юстиції України М.Оніщука їх виконується лише 8% (загальний рівень виконання рішень судів – близько 32,5).¹¹

Однією з причин такої ситуації є прийняті в 90-х роках закони про так звані мораторії. Зокрема, мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств, підприємств паливно-енергетичного комплексу, трубопровідного транспорту, підприємств Укррудпрому, суднобудівної галузі. Так-от, з 32 мільярдів гривень, які підлягали стягненню за рішеннями судів, 18 мільярдів — це ті гроші і майно, які мають імунітети, тобто захищені мораторіями, у тому числі від виконавчих документів про стягнення на користь громадян заборгованості із заробітної плати.

Надавши імунітет від виконання судових рішень суб'єктам підприємницької діяльності цих галузей, законодавець тим самим поставив їх у привілейоване становище по відношенню до підприємств інших галузей. Потрібно зазначити, що закони про встановлення мораторіїв є неконституційними. Адже надання будь-яких переваг окремим власникам чи встановлення пільгових режимів господарювання є прямим порушенням статті 13 Конституції України. З цим твердженням погоджуються і в Міністерстві юстиції України.¹²

Зрозуміло, що на час запровадження мораторіїв у країні була складна ситуація, існувала загроза позбавлення держави майна за корупційними схемами. Але вже минуло чимало років, за які більшість підприємств паливно-енергетичного комплексу та інших наведених галузей стали приватними й досить прибутковими, мають високий рівень рентабельності, однак продовжують користуватися мораторієм на примусове стягнення.

Потрібно зазначити, що є підготовлені відповідні законопроекти про скасування мораторіїв, але до сьогодні ці мораторії продовжують діяти. Звичайно, виникнуть питання про збереження певних обмежень щодо трубопровідного транспорту, залізниці, аміако- та газопроводів. Але потрібно захищати не певних суб'єктів, а конкретне майно.

Поглиблює проблему невиконання судових рішень те, що традиційно, ще з радянських часів, уся система виконання судових рішень побудована державою таким чином, що боржник залишається найбільш привілейованою стороною. Його необхідно попередити, йому потрібно дати термін для добровільного виконання, йому необхідно вручити припис, він може оскаржити в порядку підлеглості будь-які дії державного виконавця. Не менш бюрократично розвиненою є і система адміністрування в державній виконавчій службі. Разом з тим боржник має широкий арсенал засобів, щоб уникнути виконання судового рішення.

Крім того, продовжує залишатися недосконалою й ускладненою 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.

Європейський суд з прав людини також не стоїть осторонь цих порушень і все більше приймає рішень щодо порушення Україною статті 1 Першого Протоколу Європейської конвенції з прав людини. Зокрема, показовою в цьому контексті є рішення суду в справі Пашук (м. Чернігів).

¹¹ «Микола Оніщук: Рішення судів у частині майнових стягнень виконуються лише на вісім відсотків» // Газета «Голос України», № 70 (4320), 11 квітня 2008 рік, <http://www.golos.com.ua/article/1207828613.html>

¹² Там само.

СПРАВА ПАШУК ПРОТИ УКРАЇНИ (ЗАЯВА № 34103/05)¹³

У січні 2003 року Пашук, яка має загальний педагогічний стаж понад 30 років і все своє життя працювала в середній спеціалізованій школі № 1 з поглибленим вивченням іноземних мов міста Чернігова (спеціаліст вищої освіти), звернулася в Деснянський районний суд міста Чернігова з позовом про стягнення з Управління освіти Чернігівської міської ради надбавки за вислугу років, а також допомоги на оздоровлення в розмірі 4 500 гривень. Рішенням суду їй присуджена грошова сума в розмірі 4 865 гривень 14 копійок.

Проте, це судові рішення не було виконане. Більш того, державні органи, які здійснюють виконання судових рішень, взагалі відмовилися його виконувати, й 28 грудня 2004 року закрили виконавче провадження й повернули виконавчий лист із причин відсутності коштів на рахунку боржника (держави) та майна, на яке можна звернути стягнення.

13 квітня 2005 року Чернігівським обласним управлінням юстиції на адресу Пашук у відповідь на звернення було надіслано листа, яким повідомлялося, що в зв'язку з не фінансуванням з бюджету виплат, які повинні були їй сплатити, такі виплати визначаються кредиторською заборгованістю Державного бюджету України (при цьому робиться посилання на Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів»). Пашук повідомлялося також, що ця кредиторська заборгованість Державного бюджету є обов'язковою до погашення погашається протягом п'яти років рівними частинами шляхом включення видатків відповідними законами про Державний бюджет України, починаючи з 2005 року. У повідомленні також указувалося, що згідно з інформацією відділення Державного казначейства України в м. Чернігові, у даний час планові показники по видатках на погашення заборгованості за минулі роки по заробітній платі працівникам освіти не доведені, рахунки за даними напрямками видатків не відкривались. Тобто, виконання цього рішення не планувалося

Не погодившись із такими аргументами Пашук за допомогою адвоката УГСПЛ Івана Ткача звернулася до Європейського суду з прав людини. У своєму зверненні вона скаржилася на тривале не виконання судового рішення проти держави та порушення права власності. Одним з її аргументів стало те, що держава не може самостійно, навіть у законодавчому порядку, всупереч судовому рішенню, визначати реструктуризацію виплат, що були призначені судом, а відсутність коштів у бюджеті не є достатньою підставою для порушення права власності заявниці.

12 червня 2008 року Європейський суд з прав людини визнав порушення права власності заявниці, погодившись з аргументами заявниці. Тим самим, Суд фактично визнав, що закон про реструктуризацію заборгованості порушує право на справедливий суд та право власності заявниці.

У цій та багатьох інших подібних справах, які Європейський суд з прав людини розглянув у 2008 році, було визнано порушення права на мирне володіння своїм майном в у зв'язку з існуванням різноманітних обмежень, мораторіїв на виконання рішень національних судів або в зв'язку з бездіяльністю виконавчої служби.

2.4. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ІПОТЕЧНЕ МАЙНО

У контексті гарантій права власності на житло, яке перебуває в заставі, важливим є забезпечення судового механізму позбавлення права приватної власності на таке майно. Проте 25 грудня 2008 року Верховна Рада України ухвалила зміни до закону «Про іпотеку», положення якого визначили механізм позасудового звернення стягнення на предмет іпотеки на підставі договору.

¹³ Справа підтримувалася Фондом стратегічних справ УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1154532718>

XIII. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

Указані зміни були внесені шляхом ухвалення закону «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва».

А, отже, банки на сьогодні мають право вилучати в клієнтів заставні квартири при невиконанні умов іпотечної угоди. Зокрема, банк може відібрати квартиру при простроченні платежів по кредиту.

Водночас Конституція України визначає, що ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду, а відповідно при застосуванні банками позасудового механізму вилучення квартир слід очікувати судового оскарження таких дій. Аналогічні положення за змістом знайшли своє відображення і в нормах Житлового кодексу Української РСР. Так, частинами першою та другою статті 109 цього кодексу встановлено, що виселення із займаного жилого приміщення допускається з підстав, установлених законом. Виселення проводиться добровільно або в судовому порядку.

Також Міністерство юстиції України вказує на те, що для практичного застосування нового механізму позасудового звернення стягнення на предмет іпотеки необхідно внести зміни до низки інших законів України, зокрема, «Про іпотеку», «Про нотаріат», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень».

У будь-якому разі позбавлення власників квартир їх майна без рішення суду може значно послабити захист права на мирне володіння своїм майном, передбаченого Європейською конвенцією з прав людини.

2.5. ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ ВЛАСНОСТІ ІНВЕТОРІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Серйозними залишаються проблеми гарантування права власності у будівельній сфері, і це призводить до масових порушень прав на цьому ринку. За 2008 рік було дуже мало що зроблено в цій сфері. За визнанням міністра регіонального розвитку та будівництва Василя Куйбіди відповідальність за порушення в сфері будівництва є недостатньою. Так, у 2008 році 50% від перевірених об'єктів будівництва «виявилися незаконними».¹⁴

Поширення фінансово-будівельних афер останніми роками набуло загрозливого розмаху. Від шахрайських дій у сфері будівництва житла вже постраждали тисячі українців. На думку експертів, шахрайства стали можливими внаслідок недосконалої процедури землевідведення, вибору забудовників, реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень, а також у зв'язку з відсутністю в законодавстві норм щодо способів і механізмів забезпечення виконання договорів у сфері будівництва житла.

Водночас, фактично не виконаними залишаються здійснення ряду заходів, спрямованих на боротьбу із цими проблемами, зокрема:

- удосконалення норм чинного законодавства, які регулюють містобудівну діяльність, зокрема, створення механізмів, за яких на аукціон або конкурс виносяться конкретний інвестиційний проект перспективної забудови, а участь у боротьбі за право бути забудовником або підрядчиком могли приймати лише ті суб'єкти господарювання, які мають для його реалізації відповідні фінансові, технічні і виробничі можливості;

- передбачення в законодавстві механізмів забезпечення виконання умов договору на будівництво багатоквартирного будинку шляхом застави земельної ділянки, наданої у власність або користування забудовникові, або поручительством з боку платоспроможних суб'єктів ринку;

- забезпечення належного моніторингу в будівельній сфері, підвищення відповідальності місцевих органів влади, через обов'язок вести реєстри інвестиційних договорів і угод про будівництво багатоквартирних будинків;

- введення реєстрів забудовників і реєстрів об'єктів будівництва, де залучаються приватні інвестори;

¹⁴ «Мінрегіонбуд виступає за запровадження жорсткої відповідальності за порушення в сфері будівництва» // Газета «Хрещатик», №226 (3442) від 23.12.2008, <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/3442/news/1235474215.html>

- обов'язковий звіт будівельних компаній та інвестиційних фондів про наявність залучених коштів фізичних осіб і хід виконання будівельно-монтажних робіт;
- проведення ретельного аналізу залучення в регіонах коштів населення для будівництва житла, виконання забудовниками (замовниками), інвестиційними фондами умов договорів;
- у разі виникнення обставин для порушення справи про банкрутство забудовника, застосування до такого суб'єкта господарювання виключно процедури санації боржника, зокрема, за участю інвесторів – фізичних осіб, місцевих органів влади;
- заборона реклами й оголошення про продаж квартир забудовником (замовником) до отримання дозволу на виконання будівельних робіт;
- створення належних умов для здійснення ефективного громадського контролю за забудовниками й інвестиційними фондами.¹⁵

2.6. ПОКАРАННЯ ПОРУШНИКІВ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Нічого не змінюється в питанні незахищеності власників у випадку дрібних крадіжок майна. Про це вже навіть зазначав Міністр внутрішніх справ України Юрій Луценко, який заявив про необхідність скасування норми закону, що передбачає непрягання до кримінальної відповідальності зловмисника, що скоїв крадіжку майна на суму менше мінімальної зарплати. «Вкрали в бабусі корову – немає кримінальної справи, вкрали в дівчини велосипед – немає кримінальної справи, у хлопчика мобільний телефон – немає кримінальної справи. У людей створюється враження, що міліція навмисно не хоче порушувати їх», – завив Луценко. Особливо складна ситуація склалася у сільській місцевості, де дрібні злочини набули великого поширення.¹⁶

Потрібно зазначити, що до сьогодні всі законодавчі ініціативи в цій сфері залишилися лише на папері.

3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

3.1. ВИКУП ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ

Останнім часом дуже гостро постала проблема вилучення державою земельних ділянок із приватної власності громадян для державних потреб. Причиною цього є розширення меж міст та необхідність будівництва нових об'єктів у зв'язку з проведенням ЄВРО-2012.

Окрім того, державою за рішенням суду вилучаються землі у власників, які використовують їх не за цільовим призначенням. Така судова практика закріпилась зовсім нещодавно й викликає багато запитань щодо відповідності загальним принципам непорушності та захисту приватної власності.

Примусове вилучення земельних ділянок, які знаходяться в приватній власності, є за Конституцією України винятковим заходом, а згідно зі ст. 78 Земельного кодексу України виключне право володіти, використовувати та розпоряджатися земельною ділянкою має її власник.

Ураховуючи викладене, застосування примусового вилучення землі є досить неоднозначним. Згідно з Конституцією примусове відчуження об'єктів права приватної власності може застосовуватись як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі й у поряд-

¹⁵ «Ющенко спантеличив Тимошенко будівельними аферами» // Інтернет-видання «Главред», <http://ua glavred.info/archive/2008/03/03/131529-6.html>

¹⁶ «Луценко пропонує садити за вкрадену побілку» // Інформаційний портал «proUA.com», <http://ua.proua.com/news/2008/09/22/180556.html>

ХІІІ. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

ку, встановленому законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Отже, право власності на землю гарантується, і ніхто не може бути незаконно позбавлений цього права.

З іншого боку, Земельний кодекс України не такий категоричний з цього приводу. Відповідно до цього кодексу примусове припинення прав на земельну ділянку здійснюється в судовому порядку в декількох випадках, серед яких: використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; викуп (вилучення) земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та суспільних потреб та конфіскації земельної ділянки.

Для будівництва будь-якого об'єкта державного чи місцевого значення, такого як нова кільцева дорога, новий стадіон для Євро-2012 чи інші об'єкти інфраструктури, необхідно відселити власників землі, на якій цей проект заплановано.

І тут відразу ж виникають перші проблеми. Так, за інформацією Рахункової палати України до цього часу не урегульовано організаційні, у тому числі земельні питання щодо реконструкції головного стадіону – Національного спортивного комплексу «Олімпійський». Більше двох років питання щодо проведення проектних робіт з реконструкції НСК перебуває в стадії вирішення, а реконструкція стадіону проводиться за відсутності затвердженої проектної документації. Також існує неврегульованість статусу деяких прилеглих до «Олімпійського» земельних ділянок.¹⁷

Ще одним прикладом є те, що обласна рада Київської області вже рекомендувала обласній державній адміністрації розробити план дій по вилученню земельних ділянок для будівництва нової кільцевої дороги. А голова обласної державної адміністрації Київської області Віра Ульянченко повідомила районні адміністрації «про небажаність операцій купівлі-продажу землі в районах передбачуваного будівництва окружної дороги (плюс-мінус 250 м від траси).

І відомо, що вказівки області в районних адміністраціях сприйняли буквально, переставши видавати довідки про відсутність заборон на відчуження проблемних ділянок та інші правовстановлюючі документи, без яких нотаріуси не реєструють договори купівлі-продажу землі. Понад те, районні відділи архітектурно-будівельного контролю затягують видачу дозволів на початок проведення будівельних робіт. По суті, власників проблемних ділянок ставлять перед вибором: судитися з владою, що перешкоджає реалізації права власності вже зараз, або почекати компенсацій, обіцяних головою облдержадміністрації.¹⁸

Зрозуміло, що без конфліктів з боку власників не обходиться. Водночас слід визнати, що право власності не є абсолютним і обмежене суспільними та державними інтересами. Однак, незважаючи на це, інтереси власника повинні бути захищені, а таке вилучення має відбуватися з найменшими для нього втратами.

Але, на жаль, у реальності ми маємо проблеми. Земельний кодекс закріплює основні принципи примусового викупу земельних ділянок та примусового їх вилучення для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Зокрема, органам державної влади та місцевого самоврядування надаються досить широкі повноваження вилучати землі, які перебувають у власності громадян. Цікавим є й те, що оцінка землі проводиться за методикою, затвердженою Кабінетом міністрів, і не відображає реальні ринкові ціни на землю. Однак, норми Земельного кодексу мають загальний характер і не регулюють підстав та порядку подібного відчуження, вони передбачають прийняття спеціального закону, який би регулював порядок вилучення.

На даний час у Верховній Раді розглядається законопроект «Про викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності» (зако-

¹⁷ «Економічний ефект від Євро-2012 – не визначений» / Рахункова палата України, http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1334977&cat_id=411

¹⁸ В. Дарпінянц, «Пікнік на узбіччі» // «Галицькі контракти», № 05 від 04.02.2008, <http://www.kontrakty.com.ua/show/ukr/article/34/0520089979.html>

нопроект № 0861), який неодноразово відхилявся Президентом з мотивів не відповідності Конституції.

У пропозиціях Президента зазначено, що Закон не може бути підписаний, бо не забезпечує гарантовану Конституцією України непорушність права приватної власності, є концептуально недосконалим, не встановлює чіткого механізму викупу та примусового відчуження земельних ділянок для суспільних потреб. При цьому в проекті Закону спеціально чи випадково ототожені поняття «викуп» та «примусове відчуження земельної ділянки права приватної власності» та поняття «суспільна потреба» і «суспільна необхідність».

Справа в тому, що відповідно до Конституції та Земельного кодексу викуп – це процедура добровільна і відбувається вона за згодою власника для суспільних потреб, а примусове відчуження – без такої згоди, проте лише з мотивів суспільної необхідності. Однак і чіткого визначення понять «суспільна потреба» та «суспільна необхідність» проект закону не містить, зазначаючи тільки, що суспільна необхідність виникає в разі введення воєнного чи надзвичайного стану.

У зв'язку з викладеним можна ставити під сумнів, чи є суспільною необхідністю будівництво стадіону для чемпіонату світу з футболу чи АЗС на трасі та примусове вилучення земельних ділянок під зазначені об'єкти. Чи буде таке вилучення винятковим заходом, за якого порушується право приватної власності? Дане питання залишається законодавчо неврегульованим.

Окрім того, у законопроекті встановлено, що у випадку відмови попереднього власника від його права на повернення земельної ділянки або її частини у власність, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування можуть на свій розсуд прийняти рішення про передачу такої ділянки чи її частини у власність або користування іншій заінтересованій особі. При цьому відсутній порядок підтвердження відмови колишнього власника від права на повернення ділянки, що може спонукати відповідні органи до безпідставного та неконтрольованого вилучення ділянки в одного приватного власника для передачі її іншому, створивши підстави для зловживань із викупленими земельними ділянками.¹⁹

Згідно із законопроектом викупна ціна встановлюється та повідомляється власнику за рік до викупу, проте оскільки ціни на ділянки змінюються, можна з упевненістю казати, що на момент викупу викупна ціна може бути суттєво іншою.

Отже, якщо Верховна Рада подолає вето і прийме законопроект у такому вигляді, як він є, це призведе до створення підґрунтя для зловживань при вирішенні питань викупу (примусового відчуження) земельних ділянок у приватного власника, а права власника, гарантовані Конституцією, будуть порушені.

Є також питання щодо припинення права власності в судовому порядку при використанні ділянки не за цільовим призначенням. Уявімо, що на своїй ділянці під будівництво та обслуговування житлового будинку власник «випадково» побудував офіс. Можливо, у майбутньому він планує змінити цільове призначення ділянки, але може й не встигнути, оскільки відповідно до Земельного кодексу примусове припинення прав на земельну ділянку здійснюється в судовому порядку в разі використання земельної ділянки не за цільовим призначенням.

Прийняття судами рішень про позбавлення права власності у зв'язку з використанням земельної ділянки не за цільовим призначенням, хоч і передбачено Земельним кодексом, також є досить неоднозначним і може суперечити Конституції. Логічнішим у даному випадку було би прийняття рішення про усунення порушення, а саме – про знесення незаконного будівництва чи вжиття інших заходів.²⁰

¹⁹ О. Інютіна, «Примусове припинення прав власників на землю» // Юридична газета, № 7 (142), 19 лютого 2008 року <http://www.yur-gazeta.com/article/1512/>

²⁰ «Примусове припинення прав власників на землю» // Земельний вісник України, 16 червня 2008 року, <http://zemlia.ucoz.ua/news/2008-06-16-9>

XIII. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

Отже, можна дійти висновку, що примусове припинення права на земельну ділянку може мати місце лише в чітко визначених законом випадках і тільки за рішенням суду. Для того, щоб дотримувалися права власника та не порушувалася Конституція, має бути прийнятий спеціальний закон, який би регламентував процедуру вилучення. Доки цих заходів не буде здійснено, рішення про примусове вилучення земельних ділянок можуть бути оскаржені в суді як такі, що порушують право приватної власності, гарантоване Конституцією.

Таким чином, на сьогодні законодавству бракує чіткості та передбачуваності в питанні підстав і процедури примусового вилучення землі з приватної власності.

3.2. МОРАТОРІЙ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Потрібно зазначити, що у 2008 році держава не змогла подолати законодавчі проблеми в регулюванні ринку землі. Протягом цього року продовжував діяти мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Проблеми, які визначали введення цього мораторію, по сьогодні залишаються не вирішеними. Так і не прийнято Закон про земельний кадастр, відсутня єдина державна система відомостей і документів, яка містила б дані про земельні ділянки, їхній правовий режим, про кількісну й якісну їхню характеристику, оцінку, а також про розподіл земель між власниками і користувачами, в тому числі орендарями земельних ділянок. Одним із наслідків цих проблем стало почастищення в цьому році випадків рейдерського захоплення земель фермерів.

Водночас, Верховною Радою України в кінці 2008 року було підтримано продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення до 2010 року. Потрібно сказати, що Президентом було накладено вето на продовження дії мораторію до 2010 року, оскільки продовження мораторію призводить до того, що люди фактично позбавляються права на землю і нею розпоряджаються чиновники. Як зазначив Президент, тільки в Київській області дія мораторію призводить до того, що втрачається 50-60 тис. сільськогосподарських територій.²¹ Але на початку 2009 року депутатами знову було підтримано запровадження мораторію, що ще раз підтверджує неспроможність держави захистити право власності на землю.

3.3. НЕПОВЕРНЕННЯ ДЕПОЗИТІВ

Фінансова криза стала серйозним випробуванням для багатьох людей. Але також вона стала фактором, що сприяв неправомірному втручанням держави в право особи на мирне володіння своїм майном. Так, обґрунтовуючи необхідністю боротьби із кризою, держава ініціювала розробку та прийняття ряду нормативно-правових актів, що суперечать чинному законодавству і порушують право власності вкладників.

Зокрема, до таких ініціатив можна сміливо віднести заборону достроково розривати депозитні договори встановлену Постановою Національного банку України № 319 «Про додаткові заходи щодо діяльності банків». Хоча 4 грудня 2008 року ця постанова була скасована, але на зміну їй прийшла Постанова Національного банку України № 413 «Про окремі питання діяльності банків» та її роз'яснення Нацбанком, котрими фактично було продовжено дію мораторію на дострокове зняття вкладів.

Зрозуміло, що державі необхідно було прийняти ряд дуже конкретних заходів, щоб не допустити відтоку капіталів з банків, оскільки якби усі клієнти водночас звернулися б за коштами, мало б хто їх отримав (насправді у банках не так багато вільних коштів) і постраждало б дуже багато людей. Проте здійснити такі заходи важливо було в межах законодавства, оскільки в іншому разі ставиться під сумнів їхня законність і можливість їхнього застосування.

²¹ «Ющенко за скасування мораторію на продаж землі» // Інтернет-видання «Економічна правда», <http://www.epravda.com.ua/news/499eb75fd4ebc/>

Але, як часто буває, хороші наміри в нас приводять до виникнення серйозних проблем. Ось і виходить, що вищезгадані постанови Національного банку України на сьогодні суперечать статті 1060 Цивільного кодексу України, яка передбачає, що «за договором банківського вкладу незалежно від його виду банк зобов'язаний видати вклад або його частину на першу вимогу вкладника, крім вкладів, зроблених юридичними особами на інших умовах повернення, які встановлені договором».

Окрім того, будь-які нормативні чи інші обмеження прав вкладників в частині дострокового розірвання договору є неприпустимими відповідно до статей 1058 та 1075 Цивільного кодексу України, а статті 7, 15 та 55 Закону України «Про Національний банк України» та статті 66 і 67 Закону України «Про банки та банківську діяльність», на які посилається Національний банк України у своїх Постановах, не передбачають права цього органу встановлювати вказані обмеження.

Але все це суха мова юридичних документів, яка насправді означає те, що були порушені права кожного вкладника банку, якому не видали депозит на його вимогу, посилаючись на Постанови Національного банку України. І тепер вони мають право через суд вимагати поновлення їхніх порушених прав, а також відшкодування матеріальної й моральної шкоди, яка їм була завдана.²²

Більше того в кінці 2008 року – на початку 2009 року розпочалася хвиля неповернення «проблемними» банками депозитів, строк за якими закінчився, а також грошових засобів з поточних рахунків клієнтів. Зокрема, великого розголосу набуло неповернення в повному обсязі депозитів комерційними банками «Надра» і «Київ». Унаслідок чого в лютому 2009 року Національний банк увів мораторій на задоволення вимог кредиторів банків «Надра» і «Київ» строком на шість місяців з метою створення сприятливих умов для відновлення фінансового стану банків.

Потрібно зазначити, що за інформацією Голови ради Національного банку Петра Порошенка в країні 15 банків затримували платежі й виплати депозитів, і серед них були навіть ті, у яких не була введена тимчасова адміністрація.²³

3.4. ОБМЕЖЕННЯ В КОРИСТУВАННІ ПРАВ ВЛАСНИКІВ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

У 2008 році у великих містах актуальною була проблема незаконного застосування евакуаторів для транспортних засобів, що порушувала право мирного володіння своїм майном. Потрібно зазначити, що застосування цих засобів має відбуватися в чіткій відповідності до закону, але, на жаль, у цьому році було відмічено кілька яскравих прикладів ігнорування законодавства в цій сфері.

Так, у Києві в липні цього року було відновлено евакуацію автомобілів, оскільки діяв порядок взаємодії між ГУМВС України в місті Києві та Головним управлінням транспорту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) щодо припинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з порушенням правил зупинки і стоянки транспортних засобів. Цей порядок не відповідав чинному законодавству, а, зокрема, статті 2651 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка визначала, що порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках та стоянках має визначатися Кабінетом Міністрів України. А, отже, застосування положень незаконного нормативного акту приводило до порушень прав власності багатьох власників транспортних засобів.

²² «Варто знати: Що робити, щоб захистити себе від свавілля банків?» // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1228398145>

²³ «Порошенко: 15 банків затримують платежі і повернення депозитів» // Інтернет-видання «Главред», <http://ua.glavred.info/archive/2009/02/10/185540-8.html>

XIII. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

Лише 13 лютого 2009 року наказ Головного управління транспорту виконавчого органу Київської міської ради втратив чинність. Проте комерційна компанія, що займається евакуацією продовжила свою діяльність, не зважаючи на це.

Подібні проблеми були у Львові. Там місцева прокуратура подавала до суду щодо скасування незаконних рішень Львівської міської ради та задіяла свої повноваження проти незаконного застосування евакуаторів у місті. Зокрема, окрім подання до суду, прокуратура скерувала протест та подання у Львівську міську раду. Щоправда, протест на рішення виконкому, яким був визначений порядок здійснення примусової евакуації транспортних засобів на штрафмайданчик у Львові, був відхилений, і прокуратура Львова двічі оскаржувала рішення в суді. Але і це не принесло позитивного результату.²⁴

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Створити прозору й ефективно працюючу систему державної реєстрації прав на нерухоме майно.

2) Удосконалити захист прав власників земельних ділянок, створити механізми протидії силовому захопленню цих земель, прийняти законодавчі акти, які б урегулювали основні аспекти функціонування ринку землі.

3) Забезпечити гарантії щодо позбавлення власності на житло тільки за рішенням суду.

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, спрямовані на посилення захисту власників у випадку дрібних крадіжок.

6) Здійснити врегулювання проблеми вилучення земель і житла з мотивів суспільної необхідності в чіткій відповідності до Конституції, і взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань.

7) Здійснити заходи щодо гарантування повернення банками депозитів вкладників, у тому числі дострокового їх повернення.

8) Удосконалити регулювання питання щодо обмеження права власності на окремі види майна, у тому числі обмеження прав власників транспортних засобів.

²⁴ «Прокуратура Львова продовжує оскаржувати діяльність евакуаторів» // Незалежне інформаційно-аналітичне Інтернет-видання «Захід.нет», <http://www.zaxid.net/newsua/2008/11/12/173645/>

XIV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА¹

1. ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Економічна криза завжди впливає на реалізацію соціально-економічних прав, як найбільш залежних від фінансових можливостей держави. Зазвичай, у такі часи і перевіряється спроможність держави взяти на себе відповідальність і зробити все залежне для того, щоб людина відчувала себе захищеною й впевненою у завтрашньому дні. Це залежить від багатьох факторів, які визначають соціально-економічну політику держави, зокрема, від рівня довіри з боку населення до дій держави, правової визначеності законодавства, яке закріплює гарантії соціально-економічних прав, а також виконання державою своїх зобов'язань у сфері соціального захисту.

На жаль, у попередні роки довіра до держави не зросла. Це виглядає не дивним через існування великої невідповідності між словами, які лунали від керівників держави або тих, хто прагнули бути ними, і тим, що насправді люди отримували. Високі зарплати, пенсії, зайнятість завжди на устах високих державних чиновників, але люди вже практично не вірять у те, що ці слова коли-небудь стануть реальністю. Відсутність довіри населення є і буде головною перешкодою у проведенні будь-якої системної реформи у сфері соціального захисту населення – чи впровадження єдиного соціального внеску, чи проведення пенсійної реформи. Для того, щоб ці заходи принесли користь і були ефективними, в першу чергу, потрібно, щоб населення мало довіру до цих дій держави.

Ще один приклад стосується визначення державою прожиткового мінімуму, базового показника усієї системи соціального забезпечення. Як може населення довіряти державі, коли вона встановила розмір цього показника, від якого залежить мінімальна заробітна плата і пенсія, настільки далекий від реальності, що він уже навіть не забезпечує мінімальних потреб людини, необхідних для її виживання! При визначенні якого державою вже декілька років порушується законодавство й для заміни якого держава вигадує «сурогатні» показники, такі як гарантований рівень прожиткового мінімуму, що передбачає здійснення виплат різноманітних видів соціальної допомоги на рівні, навіть меншому, ніж прожитковий мінімум.

Також проблемною є ситуація з визначеністю та чіткістю законодавства, яке закріплює гарантії соціально-економічних прав. Зокрема, не можна говорити про будь-яку правову визначеність, коли людина для того, щоб отримати певні соціальні виплати, змушена звертатися до суду, проходити всі стадії судового розгляду й ще довше чекати виконання рішення суду, замість того, щоби за допомогою простої й зрозумілої процедури отримати передбачену в законі допомогу. Яскравими прикладами таких ситуацій є виплати допомоги по догляду сім'ям з дітьми, а також доплат до пенсії, які передбачені дітям війни. Судова система завалена такими справами, і населення до кінця не може зрозуміти, на що воно має право, а на що ні.

¹ Підготовлено Максимом Шербатюком, УГСПЛ.

Держава сама себе загнала в глухий кут. У законодавстві відсутній поділ норм на ті, що забезпечують певні соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї, пов'язані з особливими заслугами чи посадою. Це зумовлює складність і неузгодженість державного регулювання у випадках надання чи скасування державою певних привілеїв, і, у той же час, принесло загрозу обмеження чи зменшення чинного обсягу соціально-економічних прав, що заборонено Конституцією.

Як наслідок цього, ми отримали декілька рішень Конституційного суду щодо визнання неконституційними окремих положень законів, що внесло невизначеність у законодавство в сфері забезпечення соціально-економічних прав. Але ще більше посилило цей негативний вплив фактичне ігнорування державою рішень Конституційного суду, що ставить під сумнів спроможність держави забезпечити їхнє виконання, а також виконання законів у сфері соціального забезпечення.

2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

Попри те, що проблеми соціального захисту населення традиційно перебувають у центрі уваги кожної з гілок української влади, реальна динаміка якості життя населення засвідчує вельми слабкий позитивний вплив економічного зростання на стан соціальної сфери. Незважаючи на збільшення реальних доходів населення більш ніж удвічі лише за 2003–2008 р., якісних зрушень у положенні українців не відбулося, про що свідчать наступні диспропорції:

- ◆ Низький рівень якості життя (за індексом якості життя в 2008 р. наша країна поділила 62-ге місце з Намібією і втратила 3 позиції порівняно з 2006 р.).

- ◆ Недостатнє фінансування людського розвитку, в першу чергу, незадовільне фінансування охорони здоров'я й освіти.

- ◆ Зростання масштабів і темпів депопуляції населення з погіршенням якісних характеристик за значних міграційних втрат населення продуктивного віку та високого професійно-кваліфікаційного рівня.

- ◆ Демографічна структура населення, що характеризується збільшенням питомої ваги осіб у віці 60 років і старших (понад 20% населення) та зменшенням питомої ваги осіб у віці, молодшому за працездатний.

- ◆ Зменшення кількості народжених у розрахунку на 1000 населення відповідно з 12,6 до 10,2 осіб за 1990–2007 рр. та збільшення рівня смертності населення в цей період з 12,1 до 16,4%, що не забезпечує природного приросту населення з причини високого рівня смертності.

- ◆ Високий рівень смертності чоловіків працездатного віку (за оцінками експертів, 40% 16–річних хлопчиків не мають шансів дожити до 60 років), унаслідок чого різниця між очікуваною тривалістю життя жінок та чоловіків досягає 11 років (в окремих областях – до 13 років)².

Тому нагальним для забезпечення права на достатній життєвий рівень видається виконання завдань суттєвого поліпшення якості життя населення, що особливо актуально в час загострення соціальної напруженості в умовах розгортання в 2008 році фінансово-економічної кризи.

2.1. ГАРАНТІЇ ПРАВА НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

Для того, щоб виконувати міжнародні зобов'язання щодо забезпечення права на достатній життєвий рівень, для держави дуже важливим є встановлення адекватного показника, котрий відображав би мінімальний рівень, який держава гарантує для свого населення.

² Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2008. – 186 с. <http://www.niss.gov.ua/book/book2008/index.htm>

Відповідно до Конституції таким показником для нашої країни визначений *прожитковий мінімум*.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від *прожиткового мінімуму*.

Отже, цей показник лягає в основу загальної оцінки рівня життя, визначення критеріїв бідності, установлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат. Як бачимо, проведення всієї соціальної політики пов'язано з використанням прожиткового мінімуму.

Тому цікавою є відповідь на питання: як визначається цей показник? Мовою закону це «вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистостей»³.

Отже, в основі визначення прожиткового мінімуму має бути методика його розрахунку та певний мінімальний набір продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг.

І тут починається найцікавіше. Адже не всі знають, що до сьогодні для розрахунку прожиткового мінімуму використовується і методика, і мінімальний набір продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, затверджені урядом ще у 2000 році. Хоча згідно з Законом «Про прожитковий мінімум» набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення мають переглядатися не рідше одного разу на 5 років.

Кожен рік Кабінет міністрів ставив та продовжує ставити перед собою завдання затвердити новий набір продуктів, товарів і послуг для споживчого кошика та кожен рік «успішно» провалював і провалює це завдання. Проекти такого набору ходили з одного міністерства до іншого, але всі ці спроби нічого не принесли. Таким чином, набір продуктів харчування, набір непродовольчих товарів та набір послуг, що складає теперішній споживчий кошик, взагалі можна вважати нелегітимними.

Не менш важливим є те, що, на думку фахівців, норми, закладені в прожитковому мінімумі, суттєво нижчі за фізіологічні, а набір непродовольчих товарів взагалі не забезпечує багатьох потреб сучасної людини.

Більше того, існує проблема відповідності набору та обсягу товарів мінімального споживчого кошика медичним стандартам. Висловлюються серйозні сумніви щодо адекватності набору товарів мінімального споживчого кошика.

Величина прожиткового мінімуму не враховує низку життєво необхідних витрат: на будівництво чи купівлю житла або одержання його в найом, на освіту, оздоровлення, утримання дітей у дошкільних навчальних закладах, платні медичні послуги тощо. Не враховуються також зміни в складі споживчого кошика в зв'язку зі змінами в сфері житлово-комунального господарства.

Крім того, у структурі цього показника для працездатних осіб не закладено прибутковий податок для фізичних осіб⁴ (15%), а він, як відомо, є доволі відчутним для заробітної плати кожної людини. Також варто відмітити, що при розрахунках загального показника по країні не враховуються регіональні відмінності цін на продовольчі та непродовольчі товари.

На думку експертів, якби споживчий кошик було наповнено реальним змістом, видаткову частину бюджету необхідно було б збільшити принаймні утричі.

Усе це означає одне: той розмір прожиткового мінімуму, який є на сьогодні, – це певна химера, завеса, якою держава намагається прикрити неспроможність виконання своїх

³ Закон України «Про прожитковий мінімум», <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-14>

⁴ Прожитковий мінімум: балансує між бажаним та дійсним / Міністерство праці та соціальної політики України http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=E589EFB6CB23B59FA8ED6058E9F1822F?art_id=67326&cat_id=34966

обіцянок у соціальній сфері. Залишається питанням для роздуму, чого варті «гучні» слова про забезпечення кожному громадянину мінімального рівня життя, якщо цей самий рівень встановлюється «нижче плінтуса», і «лінійка», якою він устанавлюється, давно вже не відображає реалії життя⁵.

Наступним кроком після того, як стало зрозумілим, що прожитковий мінімум є показником далеким від реальності, є визначення того як насправді його використовують і чи використовують взагалі в соціальній політиці держави. З логіки речей і, виходячи з Конституції і законів, впливає, що прожитковий мінімум має використовуватись, як критерій малозабезпеченості, як базовий показник для визначення мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, різних видів допомоги на дітей тощо.

А що є насправді?

Насправді, прожитковий мінімум застосовується лише для встановлення розміру державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми, особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам. Але... і в цьому випадку застосовується певна «підробка» замість прожиткового мінімуму. Так, для виплати допомоги, передбаченої Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», застосовується так званий рівень забезпеченості прожиткового мінімуму.

Якщо спробувати описати цей «елемент соціальної політики держави», то простими словами – це показник, який відображає можливість бюджету сплатити прожитковий мінімум тим, хто має на це право. Кожен рік він затверджується в бюджеті й, зазвичай, його розмір на 70% нижче за розмір затвердженого прожиткового мінімуму. Маємо дуже дивну ситуацію, коли держава спроможна виконати те, що гарантовано Конституцією і законами, лише на 30%! Для чого тоді весь цей популізм, що підриває довіру людей?

Ще одним прикладом використання «сурогату» прожиткового мінімуму є застосування рівня забезпечення прожиткового мінімуму при нарахуванні допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

Мало того, що ця допомога встановлена лише в розмірі різниці між прожитковим мінімумом, установленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців. Але навіть прожитковий мінімум у цьому контексті береться не повний, а лише половина його розміру. І в цьому випадку «милістю» з боку держави має виглядати положення, що розмір цієї допомоги не може бути менше 130 гривень. Як бачимо, знову замість того, щоб знайти можливість виплачувати матерям допомогу в розмірі прожиткового мінімуму, держава вигадала, яким чином це не робити.

Можна констатувати: політика держави спрямована не на пошук засобів для того, щоб знайти кошти й бути спроможною забезпечити основні гарантії, а на пошук методів ускладнення отримання допомоги соціально незахищеним верствам населення, винаходом різноманітних «сурогатів» прожиткового мінімуму для того, щоб виправдати неспроможність виконувати не тільки свої обіцянки, але й записані в законах гарантії забезпечення соціально-економічних прав⁶.

2.2. ЯКІСТЬ І БЕЗПЕКА ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Актуальною в цьому році залишилась проблема забезпечення безпеки та якості харчових продуктів. Так, система державного контролю за якістю та безпекою харчових продуктів залишилась неефективною і аж ніяк не сприяє підвищенню якості продукції українських підприємств. Кожна служба цієї системи функціонує автономно за рахунок

⁵ «Варто знати: Секрети прожиткового мінімуму» // Сайт УГСПЛ, 8 грудня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1228738638>

⁶ «Варто знати: Секрети прожиткового мінімуму – 2» // Сайт УГСПЛ, 17 грудня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1229504810>

надання платних послуг виробникам продукції, визначаючи окремі показники безпеки в харчових продуктах і поєднуючи в собі функції державного нагляду за дотриманням цих показників.

Організаційна і законодавча структура державного регулювання якості та безпеки харчових продуктів фактично не зазнала істотних змін. Незважаючи на ухвалення кількох законів і підзаконних актів з питань технічного регулювання, якості та безпеки харчових продуктів, захисту прав споживачів, збереження їхнього здоров'я так і не було сформовано цілісну і ефективну систему державного регулювання у цій сфері.

Потрібно наголосити, що дія Законів України «Про безпечність і якість харчових продуктів» та «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», які ухвалені останнім часом, не поширюється на показники безпеки продовольства. Тобто, в країні не розроблятимуть горизонтальних технічних регламентів, навіть попри те, що деякі технічні регламенти на харчову продукцію почали з'являтися. Це означає, що результати контролю показників безпеки, граничний вміст шкідливих для здоров'я людей речовин внутрішніми не стандартизованими методиками відбору проб і виконання аналізів не визнаватимуться як достовірні.

Крім того, методики виконання більшості аналізів є закритими для виробників продукції, які є відповідальними за якість виробленої продукції, й не мають вибору для підтвердження достовірності виконаних аналізів.⁷

Дуже показовим є приклад впровадження державних стандартів на ковбаси сирокочені та сиров'ялені, смажені, напівкочені, варені, сосиски, сардельки, хліби м'ясні. Необхідність введення таких стандартів була зумовлена тим, що якість цієї продукції є низькою і подекуди становить небезпеку для осіб, які її споживають.⁸ З метою вирішення цієї проблеми були розроблені нові державні стандарти, якими чітко визначався вміст м'яса, а також обмежувалася наявність різних харчових і смакових добавок та субпродуктів. З 1 серпня 2008 року вони мали бути введені в дію.

Але ще у липні Держспоживстандарт скасував наказ про впровадження цих стандартів, і їхнє запровадження тоді перенесли на січень 2009 року. Тоді аргументом на офіційному рівні звучало, що виробники не готові до запровадження таких стандартів. А споживачі, мовляв, теж навряд чи купуватимуть продукт, в якому відповідно до нових вимог немає інгредієнтів і добавок, які формували оригінальний смак того чи іншого сорту ковбаси.

І надалі нікого не здивував той факт, що у грудні 2008 року запровадження цих стандартів було перенесено на 2010 рік. Але причиною вже стало подолання наслідків економічної кризи. Цими діями уряд фактично, нехтуючи здоров'ям людей, поставив інтереси бізнесу поперед прав людей на безпечні й здорові продукти харчування.

Залишаються без маркування продукти, що містять генно-модифіковані продукти. Тобто, люди до сих пір не знають, що споживають такі продукти. Як відомо, маркування генно-модифікованої продукції вже запроваджував Кабінет міністрів України в серпні 2007 року, проте в листопаді того ж року скасував власне рішення. Суд його поновив, але за виконання досі ніхто не брався. Хоча в листопаді 2008 року були введені нові правила маркування продуктів харчування, у цих стандартах знову не передбачено обов'язкового маркування генно-модифікованих організмів. А, отже, ситуація в цій сфері залишається складною й не надто чесні виробники, задля економії, продовжують використовувати різні домішки, зокрема, з використанням генно-модифікованих організмів, наражаючи на небезпеку багатьох людей без їхнього відома.

⁷ Л. Зінченко, О. Юхновський, «Продовольче безправ'я» // «Дзеркало тижня», № 42 (721), 8-14 листопада 2008 року, <http://www.dt.ua/3000/3320/64600/>

⁸ Результати перевірок за 9 місяців 2008 року державним наглядом ДП «Харківстандартметрологія» виробництва м'ясопродуктів і ковбасних виробів на підприємствах області / http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/system?art_id=118572

XIV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

2.3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ ЯКОСТІ ВОДИ⁹

Залишаються проблеми із забезпеченням належної якості води, якою користуються люди. На підтвердження цього можна навести факт, що вчені Національної академії наук стверджують, що українці під виглядом питної води п'ють насправді технічну воду (а іноді й щось гірше), що зовсім не сприяє зміцненню здоров'я населення.

«На водопровідній станції принципово не можна отримати якісну питну воду. Вода, що тече з крана – це не питна вода, це технічна вода. Тому й виникають, особливо в літній період, спалахи інфекційних захворювань на півдні України – тому що існуюча система підготовки й очищення води не дає повної гарантії й стовідсоткового знезаражування цієї води», – відзначив академік НАН України, директор Інституту колоїдної хімії і хімії води Владислав Гончарук.

Більше того, за його словами, у самому процесі знезаражування «ми одержуємо таку гігантську гаму токсичних з'єднань, від якої очистити дуже важко той величезний обсяг води, що тече через водопроводи».¹⁰

2.4. ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА ДОСТАТНЄ ЖИТЛОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Величезні проблеми також існують з реалізацією права на достатнє житлове забезпечення. Звісно, що не можна вимагати від держави надати безкоштовне житло всім бажаючим. Це просто неможливо. Проте мова йде про:

– надання безкоштовного житла тим, кому воно передбачено відповідно до закону (окремі соціальні категорії громадян, а також окремі державні службовці), в тому числі, по можливості приватизація житла, якщо воно перебуває в державній власності й отримано не у тимчасове користування;

– створення державної системи допомоги в придбанні житла для малозабезпечених через спеціальні пільгові кредити чи продаж за пільговими цінами з урахуванням мінімального відсотку рентабельності чи запровадження інших механізмів сприяння купівлі власного житла;

– надання гуртожитків у користування;

– створення системи соціального житла для бідних, котре знаходиться в комунальній чи державній власності, проте його можна винаймати у власника за пільговими тарифами.

За словами директора Інституту міста Олександра Сергієнка, на сьогоднішній день середній прогнозований термін очікування безкоштовного житла у квартирній черзі становить 73,9 року.

Так, відповідно до офіційної статистики, 70% родин стоять у квартирній черзі десять і більше років. Крім того, за підрахунками Сергієнка, якщо при народженні дитини родина стане в чергу, то дівчинка, може і доживе до одержання нової квартири (середня тривалість життя жінок – 74 роки), а от хлопчик – навряд чи (для чоловіків цей показник дорівнює 62 рокам). А, отже, очікування власного житла у квартирній черзі стає дедалі безнадійнішою справою.

Варто відзначити, що відповідно до офіційної статистики, кожен сьомий черговик – киянин. При цьому Інститутом міста підраховано, що молодим жителям столиці потрібно буде чекати власної квартири від держави 130 років, киянам-учасникам війни – близько 83 років. Крім того, для столичних чорнобильців цей строк становить 90 років. Жителі старих київських будинків можуть розраховувати на нове житло, у середньому, через 18 років.¹¹

⁹ Дивіться також Розділ Доповіді «Екологічні права».

¹⁰ «На засіданні СНБО была предложена принципиально новая система водоснабжения» // Интернет-видання «Кореспондент.нет», <http://korrespondent.net/tech/759330>

¹¹ О. Сергієнко, «Черга завдовжки як життя, або 1/3 людського щастя» // «Дзеркало тижня», № 43 (722), 15-21 листопада 2008 року, <http://www.dt.ua/3000/3050/64676/>

Також необхідно звернути увагу на те, що фактично не працює програма соціального житла. Нагадаємо, що відповідно до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» соціальне житло безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору найму на певний строк. Право на отримання житла або гуртожитку відповідно до зазначеного закону мають громадяни, які згідно із законодавством визнані такими, що потребують соціального захисту та мають право на отримання соціального житла I, хоча Кабінет Міністрів 19 березня 2008 року прийняв Постанову «Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом», далі справа не просунулась. І потрібно визнати, що на сьогодні закон про соціальне житло не працює, а, отже, соціального житла, як не було, так і немає. І, зважаючи на ті проблеми у будівельній сфері, які ми маємо зараз, навряд чи ситуація зміниться на краще.

У 2008 році набула особливої гостроти проблема позбавлення житла мешканців гуртожитків. Унаслідок існування колізії законодавства увесь гуртожиток, як об'єкт комерційної нерухомості, у приватні руки передати можна, найчастіше – у складі майнового комплексу комунального чи державного підприємства. Натомість його багаторічні мешканці свою площу приватизувати не можуть – законодавчого механізму нема. Виселення соціально незахищених громадян з гуртожитків набуло соціального забарвлення. Прикладами таких ситуацій є намагання виселити людей з гуртожитків, які належать Львівському автомобільному заводу,¹² спроби виселити з гуртожитків у Києві працівників МВС¹³ і Національного комплексу «Експоцентр Україна»¹⁴.

Унаслідок виникнення соціального напруження Президентом було прийнято Указ «Про заходи щодо забезпечення житлових прав мешканців гуртожитків», яким було дане доручення Міністерству юстиції вжити заходи щодо унеможливлення примусового виселення мешканців з гуртожитків на період до законодавчого врегулювання питання щодо механізму реалізації права таких мешканців на приватизацію займаного ними в гуртожитках житла.

Також Верховною Радою було прийнято Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», який визначає порядок реалізації права на житло мешканцям гуртожитків. Зокрема, у законі передбачено, що право на приватизацію житла в гуртожитках надається малозабезпеченим громадянам, які на законних підставах не менше 5 років мешкали у малосімейному або робочому гуртожитку, не мають власного житла, перебували або перебувають у трудових відносинах із підприємством, яке надало їм житлову площу в гуртожитку, і не в змозі за власні кошти побудувати або придбати собі житло. Цей закон набрав чинності 1 січня 2009 року. Водночас, для того, щоби цей закон почав діяти, уряд має розробити низку підзаконних нормативно-правових актів, передбачених цим законом, а органи місцевого самоврядування зобов'язані провести інвентаризацію усіх гуртожитків.

На жаль, вже звичним атрибутом життя великих і малих міст стають люди, які сплять на вулиці, в під'їздах будинків, на горищах, у підвалах. Важливим у цьому контексті є формування системи реінтеграції бездомних громадян, зокрема, розвиток мережі центрів обліку бездомних громадян, закладів соціального захисту для бездомних громадян – будинків нічного перебування, центрів реінтеграції, соціальних готелів. Тут потрібно відзначити, що, незважаючи на певний поступ у цій сфері, навіть Міністерство праці та соціальної політики визнає, що кількість таких закладів є однозначно недостатньою,¹⁵ щоби хоч якимось чином вплинути на ситуацію із захистом цієї категорії людей.

¹² «50 мешканців львівських гуртожитків пікетують Ратушу: хочуть «перейти» у комунальну власність» // Громадський портал Львова, 12 червня 2008 року, <http://www.gromada.lviv.ua/news/2008/06/12/3390.html>

¹³ «Зі столичних відомчих гуртожитків можуть виселити 240 міліціонерів» // Телеканал UBC, 11 березня 2008 року, http://www.ubcua.tv/index.php?option=com_content&task=view&id=439

¹⁴ «Влада ігнорує незаконне виселення жителів гуртожитків» // Інтернет-видання «Главред», 16 грудня 2008 року, <http://ua.glavred.info/archive/2008/12/16/121554-19.html>

¹⁵ Мінпраці: Проблема бездомності є багатоаспектною і торкається практично всіх сфер діяльності суспільства / http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=91509

3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

3.1. СИСТЕМА ПІЛЬГ І ПРИВІЛЕЇВ

Концептуальною проблемою забезпечення і захисту соціально-економічних прав також залишається відсутність поділу в законодавстві на ті норми, що забезпечують певні соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї, пов'язані з особливими заслугами, посадою, тощо. Це веде за собою складність державного регулювання у сфері надання і скасування державою певних привілеїв, і у той же час несе загрозу обмеження державою соціально-економічних прав людей, яке є недопустимим.

Рішення Конституційного суду 2007 і 2008 років щодо визнання неконституційними окремих положень законодавчих актів, як таких, що обмежують соціально-економічні права людей, є підтвердженням того, що існують великі проблеми в сфері соціального забезпечення. І в першу чергу ці проблеми полягають у розумінні державними чиновниками сутності соціально-економічних прав.

Як наслідок, маємо ігнорування державою багатьох положень вказаних рішень Конституційного суду, що приводить до масового порушення соціально-економічних прав. Немає, ще у державі розуміння того, що, як і інші права та свободи, соціально-економічні права гарантуються і не можуть бути скасовані, і при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження їх змісту та обсягу.

З іншого боку, у держави фактично відсутній механізм для скасування різноманітних привілеїв, які за своєю суттю не є соціально-економічними правами, а тому складно говорити про яку-небудь ефективну діяльність у цій сфері.

Система пільг є дуже широкою та розгалуженою. Нею користуються 1,1 млн. громадян, вона передбачає аж *136 видів різноманітних соціальних виплат, доплат та дотацій*.

У кожній державі вона є важливою складовою загальнодержавної політики й повинна полегшувати життя соціально незахищеним верствам населення. Проте вона також повинна бути ефективною: з однієї сторони – багато потребуючих можуть не мати можливості фактично скористатись наданими їм пільгами (у силу певних законодавчих процедур, символічності чи непотрібності тих чи інших пільг для певних соціально вразливих груп тощо), з іншої – є багато категорій громадян, які насправді не потребують цих соціальних пільг чи доплат у порівнянні з іншими категоріями.

На жаль, наразі далеко до створення такої системи, що, зокрема, підтверджується дослідженням оцінки громадянами системи пільг та привілеїв, обізнаності в їхніх правах на одержання конкретних видів пільг, можливості заміни існуючої системи пільг та привілеїв на адресну грошову допомогу, яке проводилося Центром громадської адвокатури¹⁶.

У результаті анкетування, яке проводилось протягом грудня 2008 року та січня 2009 року в місті Львові в рамках якого було опитано 130 осіб, серед яких – громадяни різних вікових категорій та різного соціального статусу, які безпосередньо користуються пільгами, були отримані наступні висновки:

- ◆ більшість користувачів пільг незадоволені існуючою системою пільг та привілеїв (70% опитаних);
- ◆ існує занадто складна, розгалужена, невпорядкована система пільг, яка є соціально та економічно необґрунтована;
- ◆ має місце проблема необізнаності громадян: 62% опитаних осіб відповіли, що знають лише частину своїх пільг;

¹⁶ Дослідження ставлення громадян щодо ставлення до існуючої в Україні системи пільг та привілеїв здійснене в рамках проекту «Реформування системи пільг та привілеїв в Україні – наближення до європейських стандартів», який реалізується Центром громадської адвокатури: <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=%20759>

◆ 46% респондентів вважають, що їхні пільги покращують їхній рівень життя незначною мірою, 31% – не покращують взагалі;

◆ 32% позитивно відносяться до заміни системи пільг на адресну грошову допомогу, 29% вважають, що мають недостатньо інформації про таку реформу, щоб робити висновки.

Громадяни не володіють або недостатньо володіють інформацією про систему пільг, напрямки реформування, у тому числі механізми заміни пільг на грошові виплати. Їм важко робити власні висновки загалом про систему пільг та її реформування: вони це роблять на основі власного досвіду реалізації права на пільги, а також інформації, яка обговорюється та поширюється органами влади, політиками, громадськістю.

Інше дослідження громадської думки¹⁷ показало, що більшість громадян (49%) упевнена, що пільгами користуються переважно ті, хто їх призначає. Значно менше прихильників набрали версії, що це переважно люди, які заробили пільги своєю працею (близько 25%) і люди, які нездатні себе забезпечити (близько 25%).

Як бачимо, одним із важливих напрямків реформування системи пільг та привілеїв, який використовувався в інших країнах, а також обговорюється й в Україні, є заміна пільг на адресну грошову допомогу.

Потрібно зазначити, що з боку держави робляться певні кроки в цьому напрямку, зокрема, створено комісію з упорядкування системи надання пільг, метою якої є розроблення пропозицій стосовно поступового переходу до надання пільг у грошовій формі. Але цього занадто мало для того, щоб зрушити камінь з місця.

3.2. Забезпечення соціального захисту сімей з дітьми

Одним з головних пріоритетів держави в сфері соціального забезпечення є створення умов для утвердження в суспільстві здорової, матеріально забезпеченої, соціально благополучної сім'ї. Шляхом досягнення цієї мети є, зокрема, соціальний захист найуразливіших категорій громадян (сім'ї з дітьми, малозабезпечені сім'ї, інваліди з дитинства, діти-інваліди).

Кабінет Міністрів і Міністерство фінансів у 2007 та 2008 роках не забезпечили виконання рішень Конституційного Суду від 9 липня 2007 року, якими визнано неконституційними обмеження статтею 71 Закону «Про Державний бюджет України на 2007 рік» законодавчо встановлених розмірів допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трьох років, та надання її в повному обсязі (в розмірах, не менше прожиткового мінімуму)¹⁸, та рішення від 22 травня 2008 року аналогічного змісту, що стосується також закону про державний бюджет, проте вже на 2008 рік.

Це спричинило численні звернення громадян до судів різних інстанцій. У 2008 році судами розглянуто та прийнято рішення про виплату зазначених допомог понад 4 тисячам позивачів на загальну суму 11 мільйонів гривень у розмірах, передбачених законодавством. За відсутності в державному бюджеті асигнувань на виконання судових рішень, накладаються арешти на рахунки окремих управлінь праці та соціального захисту населення, притягаються до адміністративної відповідальності за невиконання цих рішень їхні керівники.¹⁹

Передача Урядом у березні 2008 року повноважень головного розпорядника коштів субвенцій від Мінпраці до Мінфіну, за відсутності порядку взаємодії, створила умови, коли Мінпраці не може повною мірою забезпечувати реалізацію державної політики в сфері соціального захисту населення. При цьому на районному (міському) рівні розпорядниками коштів субвенції фактично є органи праці та соціального захисту населення, які не підпорядковані й не підзвітні фінансовим органам.

¹⁷ Віктор Пушкар, «Соціально-психологічне дослідження побутових уявлень про права людини», / Харківська правозахисна група; Художн.-оформлювач Б.Є. Захаров – Харків: Права людини, 2009 р. – 88 с., стор. 40.

¹⁸ «Належна допомога – через суд?» // Рахункова палата України, 9 грудня 2008 року, http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1328392&cat_id=411

¹⁹ Там же.

Потрібно сказати, що невиконання державою рішень Конституційного суду від 9 липня 2007 року і 22 травня 2008 року щодо виплат допомоги сім'ям з дітьми зводить нанівець усі намагання держави створити систему соціального захисту найуразливіших категорій громадян, призводить до виникнення правової невизначеності, коли для того, щоб отримати передбачену законом допомогу людина має пройти всі етапи судового захисту своїх прав і ще більше часу чекати, коли судові рішення буде виконане. Усе це має своїм наслідком виникнення соціальної напруженості, створення атмосфери недовіри до дій державних органів влади в сфері соціального забезпечення. І це зрозуміло, оскільки не може бути ефективною система соціального захисту населення, де виплата окремих видів допомоги проводиться тільки через судові рішення.

3.3. ГАРАНТІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ

Пенсійна система в 2008 році продовжила працювати в умовах максимального фінансового напруження, не забезпечуючи при цьому достатнього задоволення потреб пенсіонерів, які з виходом на пенсію втрачають половину свого заробітку.

Демографічна ситуація є дуже складною. Якщо в 1966 році частка населення пенсійного віку становила 15,9%, то в останні роки його чисельність збільшилась у півтора рази і сягає 23,8%, а до 2046 року зросте до 35% загальної чисельності населення.

Чисельність платників внесків на пенсійне страхування становить 15,2 млн. осіб, а чисельність пенсіонерів – 13,8 млн., тобто вже сьогодні пересічний платник внесків фінансує 90,8% середньої пенсії, а в окремих регіонах – і більше. При цьому частка пенсійних видатків у ВВП країни вже перевищує 15%²⁰.

Через демографічні тенденції солідарна пенсійна система вже нездатна без бюджетної підтримки забезпечувати існуючий рівень заміщення пенсіями втраченого заробітку та оптимальну диференціацію пенсій.

І хоча сьогодні вже працюють два базові закони – про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та про недержавне пенсійне забезпечення, до цього часу залишається законодавчо не врегульоване питання про запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи, а також не створено її організаційну структуру. Зокрема, законопроект про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (№ 0942) залишається не прийнятим, не здійснені й інші заходи, необхідні для її роботи.

І навіть за словами міністра праці та соціальної політики Л.Денісової другий рівень пенсійної системи може запрацювати лише у 2011 році²¹.

Важливо відзначити, що запровадження другого накопичувального рівня пенсійної системи є надзвичайно важливим для створення ефективної системи соціального захисту людей похилого віку. Воно може стати фактором диверсифікації джерел доходів, забезпечення належного рівня заміщення заробітної плати пенсією та мобілізації довгострокових інвестиційних ресурсів, необхідних для модернізації вітчизняної економіки й, як наслідок, зростання бази справляння страхових внесків.

Також потрібно зазначити, що тільки на стадії опрацювання перебуває законопроект щодо здійснення пенсійного забезпечення окремої категорії працівників, зайнятих на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці, що дають право на призначення пенсій за віком на пільгових умовах або за вислугу років, через корпоратив-

²⁰ Проект Концепції подальшого проведення пенсійної реформи в Україні від 29 липня 2008 року, Міністерство праці та соціальної політики України http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=1C9C12ACC0AEFE6581E2233CB79BDA8A?art_id=80934&cat_id=34950

²¹ «Обов'язкова накопичувальна пенсійна система в Україні може запрацювати вже у 2011 році, прогнозує Людмила Денісова» // Національна Асамблея інвалідів України, 1 березня 2009 року, http://naiu.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=3009&Itemid=97

ні та професійні пенсійні фонди. Хоча необхідність запровадження пенсійного забезпечення через професійні та корпоративні фонди визначено ще в 2003 році в Законі «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Донині зберігаються диспропорції в пенсійному забезпеченні, обумовлені збереженням для окремих категорій громадян спеціальних пенсійних програм (за професійною ознакою), якими встановлені відмінні від загальних умови пенсійного забезпечення.

Крім основного закону про виплату пенсії, діє ще 23 закони, які передбачають інший порядок нарахування пенсій. За основним законом може бути нарахована пенсія в середньому 50% від заробітку, а за іншими – 80-90%. Це стосується держслужбовців, працівників прокуратури, суду, науки й ще деяких категорій. Відсутній єдиний підхід у формуванні пенсій незалежно від того, де працювала людина: на державній службі, чи на виробництві. А звідси ми маємо таку велику різницю між пенсіями депутатів, суддів, прокурорів й іншими людьми.

Також не все райдужно в системі недержавного пенсійного забезпечення. Так, за 4 роки її існування учасниками цієї системи стало порівняльно небагато людей (407,8 тис. осіб), чиста вартість активів, сформованих пенсійними фондами також на сьогодні є невеликою (404 млн. гривень)²².

Можна констатувати, що можливості системи недержавного пенсійного забезпечення для вирішення проблем пенсійного забезпечення населення ще не вдалось реалізувати.

Серед основних причин повільного розвитку недержавного пенсійного забезпечення слід виділити:

- низький рівень роз'яснювальної роботи щодо змісту та ролі накопичувальної пенсійної системи в суспільстві та недостатність фінансування вказаних робіт;

- недостатня зацікавленість роботодавців у фінансуванні недержавних пенсійних програм для працівників;

- низький рівень заробітної плати та заборгованість з її виплати;

- обмежений вибір фінансових інструментів, придатних для інвестування в них пенсійних коштів, унаслідок відставання розвитку ринку капіталу від потреб інституційних інвесторів. Можливість інвестування пенсійних коштів в акції обмежена внаслідок відсутності законодавчих вимог щодо обов'язкового продажу акцій підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та її безпеки, підприємств-монополістів та підприємств з державною часткою виключно на фондовій біржі, незацікавленості емітентів у проходженні процедури лістингу на фондовій біржі;

- великі адміністративні затрати системи через невеликий обсяг накопичених активів (у I кварталі 2008 року витрати, відшкодовані за рахунок пенсійних активів, склали 19 млн. грн., або 4,67% від загальної суми цих активів).

Значною проблемою також стало невиконання державою своїх зобов'язань щодо соціального забезпечення дітей війни. Масово почали звертатися в суди люди, які згідно із законодавством мають право на отримання цього статусу, а відповідно, пов'язаних із цим статусом пільг по пенсійному забезпеченню.

Для прикладу, тільки до Полтавського окружного адміністративного суду позовні заяви з вимогами виплати доплат до пенсії подали більш як 73 тисячі дітей війни²³. Не краща ситуація й у інших регіонах²⁴.

²² Проект Концепції подальшого проведення пенсійної реформи в Україні від 29 липня 2008 року / Міністерство праці та соціальної політики України, http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=1C9C12ACC0AEFE6581E2233CB79BDA8A?art_id=80934&cat_id=34950

²³ «Більше 73 тисяч дітей війни вимагають свої гроші через полтавський суд» // Інформаційне агентство «Уніан», 08.02.2009, 04:43, <http://unian.net/ukr/news/news-299528.html>

²⁴ «Діти війни штурмують суд» // Газета «Ужгород», 23 грудня 2008 року, <http://uzhgorod.net.ua/news/33155>; «Діти війни з усієї Рівненщини окупували адміністративний суд» // Інтернет-видання «ОГО.ua», 27 грудня 2008 року, <http://www.ogo.ua/archive/2008-12-27/site/27903>.

XIV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

Усе це є ще одним прикладом невизначеності законодавства у сфері соціального захисту населення, коли люди не можуть отримати передбачене законом соціальне забезпечення і змушені через суд добиватися захисту своїх прав. Крім усього іншого, це призвело до виникнення значного навантаження на судову систему, суди просто завалені такими справами.

3.4. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄДИНОГО СОЦІАЛЬНОГО ВНЕСКУ

Верховною Радою 15 січня 2009 року було прийнято Закон «Про систему збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», яким пропонувалося визначити основні засади функціонування системи збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови та порядок нарахування і сплати єдиного соціального внеску та повноваження органів, що здійснюють адміністрування його збору та обліку.

Водночас, не зважаючи на потрібність і актуальність впровадження дієвої системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, потрібно зазначити, що прийнятий закон містив ряд дуже значних недоліків.

Зокрема, цим законом поряд із залишенням усіх існуючих фондів соціального забезпечення вводився ще один державний орган – Адміністрація соціального страхування, який був би ще однією надбудовою, видатки на утримання якої здійснювалися б за рахунок надходжень від загальнообов'язкового державного соціального страхування, що аж ніяк не покращувало б ефективність системи соціального захисту населення.

Також змінами до статті 21 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» пропонувалося виключити зі страхового стажу період одержання особами допомоги по безробіттю, частковому безробіттю, період відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею шестирічного віку за медичним висновком. Ураховуючи, що такі зміни є звуженням прав застрахованих осіб, вони не відповідали статті 22 Конституції щодо недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при внесенні змін до чинних законів.²⁵

Унаслідок існування в законі істотних недоліків 7 лютого 2009 року Президент України Віктор Ющенко прийняв рішення повернути до Верховної Ради «Про систему збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Потрібно зазначити, що для того, щоб насправді працювала система соціального захисту на базі єдиного соціального внеску необхідно забезпечити оптимальну та прозору модель управління системою збору та обліку єдиного соціального внеску, узгодити терміни переходу на таку модель управління, уточнити перелік платників єдиного соціального внеску та чітко визначити базу нарахування єдиного соціального внеску, виключити із закону положення, які звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод, положення щодо розширення складу наглядової ради уповноваженого державного банку, щодо створення Методологічної комісії з питань звітності.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї в зв'язку із зайняттям певною посадою чи особливими заслугами;

2) припинити практику невиконання правових норм, що гарантують реалізацію соціально-економічних прав;

²⁵ А. Мармусов, «Система «єдиного корупційного внеску» // «Дзеркало тижня», № 3 (731), 31 січня-6 лютого 2009, <http://www.dt.ua/1000/1550/65280/>

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

3) у повному обсязі передбачати фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання соціально-економічних прав;

4) удосконалити розрахунок прожиткового мінімуму, зокрема, затвердити новий набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та послуг, затвердити нову методику розрахунку цього показника;

5) удосконалити регулювання якості харчових продуктів, а також безпеки та якості питної води;

6) запроваджувати заходи, спрямовані на забезпечення доступності житла;

7) забезпечити належне фінансування і зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а також розвитку мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян;

8) 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;

9) надавати всі види соціальної допомоги на адресних засадах з урахуванням сукупного доходу сім'ї;

10) запровадити єдину адресну соціальну допомогу на випадок непередбачуваних життєвих обставин – смерті родича, важкого захворювання, стихійного лиха, соціальних конфліктів;

11) забезпечити жорсткий зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їхньої вартості надавачам;

12) впровадити уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам пільгових послуг;

13) поетапно запроваджувати систему надання пільг у готівковій формі;

14) продовжувати реформувати пенсійну систему шляхом впровадження накопичувального рівня цієї системи, створити передумови для цього;

15) уникати дискретного підвищення мінімальної пенсії; запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами;

16) удосконалити регулювання та нагляд за недержавними пенсійними фондами з урахуванням міжнародного досвіду та консультацій;

17) створити механізми для реалізації рішення Конституційного Суду щодо невідповідності Конституції України Закону «Про Державний бюджет на 2008 рік»;

18) впровадити систему єдиного соціального страхування, розробити механізми його впровадження і недопущення використання «корупційних схем» у процесі функціонування системи.

XV. ПРАВО НА ПРАЦЮ¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на працю є одним із найбільш важливих соціально-економічних прав і визначає можливість людей займатися працею для забезпечення як свого матеріального добробуту, так і духовного розвитку в умовах свободи та гідності, економічної безпеки та рівних можливостей.

Забезпечення цього права набуває особливої гостроти в умовах економічної кризи, зростання рівня безробіття, масового порушення трудових прав працівників. І особливо важливою тут видається роль держави, яка має здійснити усіх можливих заходів щодо захисту і реалізації права на працю, і зробити усе від неї залежне щоб, була повага до цього права. Очевидно, що економічні можливості держави обумовлюють нереальність вимоги надання роботи усім бажаючим.

Слабкий захист трудових прав в окремих сферах економіки призвів до стрімкого збільшення кількості безробітних. Окрім того, поглиблення територіальних і галузевих диспропорцій серед незайнятого населення ускладнило проблему їх працевлаштування. Також слід звернути увагу, що розмір допомоги по безробіттю є дуже низьким і аж ніяк не забезпечує навіть мінімальної підтримки безробітних.

Далеко не всі заходи, які здійснювалися державою для збільшення зайнятості, були адекватними і правильними. Особливо потрібно відмітити віднесення багатьох селян, які мають земельні ділянки, до категорії зайнятих, що можна розцінювати як певну дискримінацію цієї категорії населення, оскільки вони фактично позбавляються права на державну підтримку в складній ситуації. Також є проблемою позбавлення права працівників, яких «звільнено» нібито «за згодою сторін» чи «за власним бажанням», на отримання допомоги по безробіттю протягом перших трьох місяців.

Залишається незадовільною ситуація щодо гарантування державою мінімальних умов оплати праці. До сьогодні мінімальна заробітна плата є меншою за прожитковий мінімум і частка працівників, які отримують таку заробітну плату, є досить значною. Існують проблеми щодо оплати праці працівників бюджетних установ на основі Єдиної тарифної сітки, коли фактично порушуються базові принципи формування такої системи оплати праці, нівелюється залежність цієї системи від мінімальних нормативів оплати праці.

Ще одним важливим моментом, на який потрібно звернути увагу, є існування в органах державної влади України великої різниці у розмірах заробітних плат. Ця різниця ще збільшується внаслідок існування системи премій і доплат, які залежать від волі керівництва державного органу і є по суті прихованою оплатою праці державних службовців. Наявність і розмір доплат більше залежить не від ефективності роботи, а від лояльності до керівництва.

Крім того, знову актуальною стає проблема із заборгованостями по виплаті заробітної плати, особливо у виробничій сфері. Все більше і більше підприємств та організацій мають

¹ Підготовлено Максимом Щербатюком, УГСПЛ.

значні заборгованості перед своїми працівниками, що приводить до зростання соціальної напруженості у суспільстві.

Не менш важливим аспектом дотримання права на працю є забезпечення безпечних умов праці. На жаль, рівень виробничого травматизму залишається досить високим, особливо це стосується великої кількості професійних захворювань. Поглиблює ситуацію наявність законодавчих прогалин і застарілість багатьох нормативних документів у сфері охорони праці. Також на сьогодні відсутній цілісний документ програмного характеру з питань охорони праці.

У 2008 році значно збільшилась кількість порушень трудового законодавства. За оцінками як державних органів, так і профспілкових організацій, майже 90% роботодавців порушують вимоги трудового законодавства. Особливо багато проблем щодо оплати праці, робочого часу і часу відпочинку, трудових договорів. Також є значна кількість порушень законодавства при використанні праці жінок та неповнолітніх.

Важливою у цьому контексті видається роль профспілок, які мали б стати дієвим механізмом захисту порушених трудових прав. Але необхідно констатувати, що профспілки на сьогодні не стали силою, здатною протидіяти свавіллю роботодавців. Існують значні конфлікти всередині профспілкового руху, а також з'явилося багато «жовтих» профспілок, що створені чи найняті самими працедавцями, які за своєю суттю неспроможні захистити права простого працівника.

2. ГАРАНТУВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ

Одним із ключових аспектів дотримання права на працю є здійснення усіх можливих заходів для забезпечення високої зайнятості населення. Зрозуміло, що кожна країна, яка відчула на собі наслідки економічної кризи, стикається з проблемою безробіття, вибираючи ті способи, які могли б якнайефективніше справлятися із цією проблемою.

Рівень зареєстрованого безробіття зріс у два рази з 1,8% у липні 2008 року до 3,2% населення працездатного віку у кінці січня 2009 року.² Більше того, у Державному центрі зайнятості прогнозують, що рівень безробіття до кінця 2009 року складе 9% від кількості працюючого населення й послугами служби зайнятості скористаються близько 3 млн. безробітних.³

*Динаміка кількості зареєстрованих безробітних за статтю та місцем проживання у 1999-2008рр.⁴
(на кінець звітнього періоду; тис. осіб)*

	Усього	за статтю		за місцем проживання	
		жінки	чоловіки	міське населення	сільське населення
1999	1174,5	729,6	444,9	920,9	253,6
2000	1155,2	730,4	424,8	863,7	291,5
2001	1008,1	645,6	362,5	696,7	311,4
2002	1034,2	665,0	369,2	610,6	423,6
2003	988,9	627,6	361,3	539,7	449,2
2004	981,8	619,9	361,9	514,9	466,9

² Дані Державного комітету статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/>

³ «Безробіття в Україні досягне 9%?» // Інтернет-видання «Економічна правда», 17.02.2009 13:52, <http://www.epravda.com.ua/news/499aa50eb03e8/>

⁴ Дані Державного комітету статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/>

ХV. ПРАВО НА ПРАЦЮ

2005	881,5	535,6	345,9	428,8	452,7
2006	759,5	459,1	300,4	353,9	405,6
2007	642,3	385,8	256,5	296,4	345,9
2008	844,9	465,2	379,7	418,3	426,6

Як бачимо, крім кількісного зростання, ми також отримали деякі зміни в структурі безробіття. Зокрема, серед зареєстрованих безробітних різко збільшилась кількість міських мешканців (раніше безробіття було значно вище серед сільського населення). Одним із факторів, що сприяв цьому, є те, що найбільше звільнених у 2008 році було будівництві та інших економічних сферах, де був і залишається дуже слабкий рівень захисту трудових прав працівників, а, отже, таких людей було найпростіше та найшвидше звільнити. Виникнення такої ситуації – це свідчення того, що держава не вжила всіх залежних від неї заходів щоби подолати негативні явища чисельних порушень трудового законодавства у цих сферах.

Також очевидним є значний ріст безробіття серед жінок.

Протягом 2008 року продовжувала існувати невідповідність попиту на робочу силу та її пропозиції в професійно-кваліфікаційному та територіальному розрізі, що зумовило значну міжрегіональну диференціацію зареєстрованого безробіття. Найвищий рівень зареєстрованого безробіття спостерігався в Черкаській області (5,4%), а найнижчий – у м. Києві (0,7%).

Важливо відмітити, що зареєстроване безробіття не повністю відображає реальної ситуації на ринку праці. Якщо взяти до уваги тих, хто не зареєструвався у центрах зайнятості чи не зміг в них зареєструватися через бюрократію та штучні обмеження з боку законодавства, то число безробітних буде значно вищим. Також існує значна кількість людей, які працюють за неповним графіком. За даними Державного комітету статистики, станом на 1 березня 2009 року кількість працівників, які перебували у відпустках з дозволу та ініціативи адміністрації, становила майже 570 тис. осіб, а тих, хто працював у режимі скороченого робочого дня – 1,2 млн. осіб., що загалом потроєє вказану вище кількість фактично безробітних серед працездатного населення.

3. ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА БЕЗРОБІТНИМ

Розмір допомоги по безробіттю не може забезпечити мінімальні умови виживання. Так, мінімальний розмір соціальної допомоги по безробіттю для застрахованих людей становить 500 грн, для незастрахованих – 360 грн.⁵ Нагадаємо, що ці цифри менше навіть за прожитковий мінімум⁶, розмір якого є явно недостатнім, щоб хоч якимось чином підтримати людину у складний для неї час.

У цьому контексті варто згадати, що на сьогодні діють правові норми, які, по суті, суперечать одна одній. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» визначає, що допомога по безробіттю не може бути нижчою за прожитковий мінімум, установлений законом. Водночас, Закон України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» зазначає, що, «виходячи з можливостей Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, виплати по безробіттю встановлюються в розмірі не нижче ніж 23% прожиткового мінімуму для працездатної особи». І, звісно, державні органи керуються другим законом, ігноруючи перший.

⁵ Безробіття в Україні досягне 9%? // Інтернет-видання «Економічна правда», 17.02.2009 13:52, <http://www.epravda.com.ua/news/499aa50eb03e8/>

⁶ Дивіться докладніше про істотне штучне заниження розміру «прожиткового мінімуму» в розділі «Соціально-економічні права».

Також хотілось би відмітити, що наприкінці 2008 року деякі категорії населення було позбавлено права на отримання допомоги, а для інших її отримання було значно ускладнено або відстрочено в часі. Зокрема, зміни в законодавстві привели до того, що на допомогу тепер не можуть претендувати ті, у кого є земельні паї, а звільнені за згодою сторін отримують допомогу тільки через 90 днів. З 13 січня 2009 року на допомогу відразу після звільнення можуть претендувати лише ті безробітні, яких скоротили на колишньому місці роботи. Також визначено, що за дві відмови від запропонованої центром роботи людей взагалі позбавлятимуть допомоги. Причому, якщо раніше претендент мав право без санкцій відмовлятися від роботи з меншим заробітком, ніж був у нього до звільнення, то тепер це заборонено. За новими правилами людині пропонують роботу із зарплатою, яка не може бути вищою за середній розмір зарплат у сфері, у якій ця людина працювала. Тобто, якщо претендент отримував тисячу гривень, а в його сфері середня — 600 грн., то тепер на таку суму він і розраховуватиме.

Неоднозначними є нововведення стосовно працюючих пенсіонерів, які відповідно до Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» сплачуватимуть внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття і не матимуть права на допомогу по безробіттю, а лише на соціальні послуги щодо пошуку підходящої роботи, перенавчання та підвищення кваліфікації, а також на інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням. Такі заходи щодо працюючих пенсіонерів з метою наповнення бюджету Фонду триватимуть до 1 січня 2011 року.

Стурбованість щодо затримки соціальних виплат громадянам, яких звільнили внаслідок економічної кризи, показують час від часу як Президент⁷, так і інші високі державні чиновники. І на початку 2009 року Президент направив до Конституційного суду подання щодо конституційності окремих положень закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» від 25 грудня 2008 року. Але, поки що, ситуація не змінилась.

Позбавлення селян права на статус безробітного є проявом дискримінації сільського населення. Влада, радикально нічого не змінивши, оголосила їх особами, котрі забезпечують себе роботою самостійно. До «ощасливленої» когорти потрапили також учителі, медпрацівники, яких із запізненням, як соціальну сферу села, наділили землею для ведення особистого сільського господарства. Тож, коли з якихось причин педагоги з фельдшерами втратять основну роботу, то й вони не зможуть претендувати на допомогу по безробіттю.

Потрібно зазначити, що зміни зачепили не якусь привілейовану, обмежену групу, а 4,8 млн. домогосподарств із доходами, на які ледь виживають. Лише 178,9 тис. мають у приватній власності сільськогосподарську техніку. Тобто, на 27 господарств припадає один трактор, комбайн чи якийсь плужок. І це на 6,6 млн. гектарів.⁸

Звісно, набагато легше механічно перекласти документи з теки «безробітні» у привабливішу «працевлаштовані», ніж із декларованих Президентом відкритих щороку мільйона нових робочих місць половину «реєструвати» у сільській місцевості.

Ця ситуація вже викликала соціальне напруження. Наприклад, селяни на Львівщині виступили з вимогою захистити це їхнє право.

Тридцятьоро селян, яким відмовлено в реєстрації в Яворівському районному центрі зайнятості, підготували звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової. Вони вимагають скасувати пункт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення», згідно з яким з 13 січня цього року всі мешканці села, які мають земельні ділянки, вважаються члена-

⁷ «В Україні вже 930 тисяч безробітних» // Інтернет-видання «Економічна правда», 09.02.2009 16:20, <http://www.epravda.com.ua/news/49903bbf4fe7a/>

⁸ В. Чопенко, «Працевлаштоване» село // «Дзеркало тижня», № 5 (733), 14-20 лютого 2009 року, <http://www.dt.ua/2000/2080/65399/>

ХІІ. ПРАВО НА ПРАЦЮ

ми особистого сільського господарства (ОСГ) і є зайнятим населенням. І, якщо їхнє звернення буде проігноровано, вони мають намір ініціювати акції непокори. «Цей антикризовий пакет законів просякнутий жорстокою дискримінацією сільського населення в Україні», – уважають яворівські селяни.

Директор Яворівського районного центру зайнятості Михайло Вигринович підтвердив інформацію про те, що з 13 січня на біржу праці перестали приймати людей з сільської місцевості: за останніх 14 днів відправлено ні з чим більше трьох десятків людей. Однак, на думку Михайла Вигриновича, таке рішення їх дискримінує, бо, з його слів, «сім'я на земельній ділянці може виростити картоплю для того, аби вижити. Але, де господарю взяти гроші для оплати за світло, газ, зрештою, купити зубну щітку, мило чи чоботи для дитини?».

«Нині в Яворівському районному центрі зайнятості на обліку перебуває 2 тис. безробітних, з яких 1 552 особи – із сільської місцевості. Це ті, що встигли ще зареєструватися до 13 січня», – зазначив Михайло Вигринович.⁹

Потрібно зазначити, що 25 лютого 2009 року Кабінет міністрів, намагаючись вирішити цю проблему, ухвалив Постанову № 144 «Про внесення змін до Порядку реєстрації, переєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних», якою визначив, що незайняті громадяни, у тому числі члени особистого селянського господарства, для яких робота в таких господарствах не є основною, за умови їх звернення до державної служби зайнятості для сприяння в працевлаштуванні, підлягають реєстрації. Але ці зміни були лише косметичними й не вирішили питання дискримінації селян, які мають земельні ділянки та не мають іншої роботи, що позбавляє їх права бути зареєстрованими як безробітні.

Із позитивних змін потрібно відзначити, що відповідно до пункту 3 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» на період до 1 січня 2010 року введено в дію статті 24, 25 та частину другу-п'яту статті 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» щодо надання допомоги по частковому безробіттю. Нагадаємо, що цей вид допомоги був уже давно перебачений у законі, але тривалий час не був чинним.

4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНИХ УМОВ ПРАЦІ

Важливою гарантією дотримання права на працю є забезпечення рівня оплати праці не нижче, ніж прожитковий мінімум. Для здійснення цього обов'язку держава встановлює рівень мінімальної заробітної плати, який є обов'язковим для всіх підприємств.

Розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їхніх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості.

На жаль, залишаються декларативними правові норми законів, а, зокрема, закону «Про оплату праці», які визначають, що мінімальна заробітна плата встановлюється в розмірі, не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Потрібно зазначити, що продовження практики встановлення рівня мінімальної заробітної плати нижче прожиткового мінімуму ставить під сумнів виконання державою своїх зобов'язань у забезпеченні права на працю.

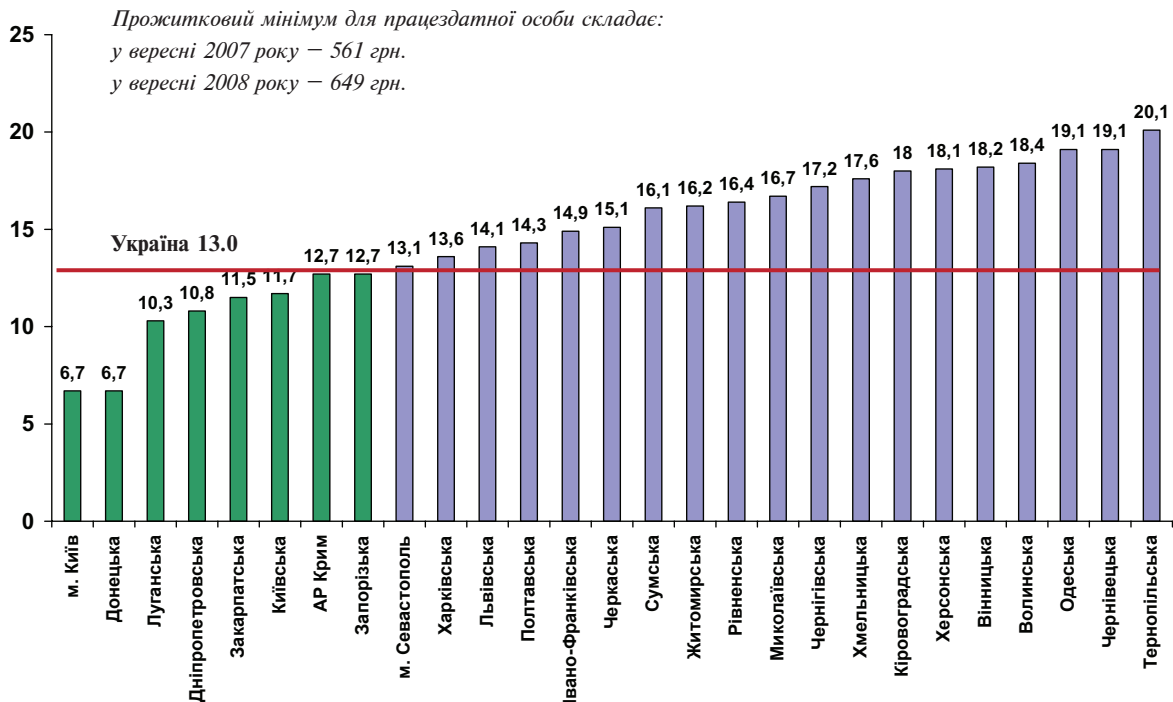
Залишається досить високою частка працівників, яким нарахували заробітну плату нижче прожиткового мінімуму. Потрібно відзначити, що більшість областей мають таку частку

⁹ «Селяни на Львівщині вимагають від омбудсмена Ніни Карпачової захистити їх право на статус безробітного» // «ЗІК», 28 лютого 2009 року, <http://www.zik.com.ua/ua/news/2009/02/28/171406>

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

більшою за середню по країні. Більше того, для декількох областей частка таких працівників досягає 19-20% і тільки в місті Києві та в Донецькій області цей процент є меншим за 10%.

Частка працівників, яким нарахували заробітну плату нижче прожиткового мінімуму для працездатної особи (за вересень 2008 року)¹⁰



І це при тому, що рівень прожиткового мінімуму, що є базовим державним соціальним стандартом, на основі якого визначається розмір мінімальної заробітної плати, є заниженим і не відповідає його реальному рівню.

Є проблеми й щодо забезпечення належних умов оплати праці працівників бюджетної сфери. Необхідно зазначити, що за висновками Рахункової палати України впровадження Єдиної тарифної сітки не стало фактором, який сприяв би суттєвому покращенню умов оплати праці працівників бюджетної сфери, оскільки запроваджені нові розміри посадових окладів (ставок заробітної плати) на основі Єдиної тарифної сітки базуються на занижених показниках прожиткового мінімуму й мінімальної заробітної плати. Ураховуючи занижений рівень прожиткового мінімуму та високий рівень інфляції, рівень заробітної плати в бюджетній сфері не забезпечує виконання нею основної, відтворювальної функції й не відповідає гарантіям, передбаченим Законом «Про освіту», Основами законодавства про охорону здоров'я та Основами законодавства про культуру.

Незважаючи на зростання номінальної заробітної плати, рівень оплати праці в сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури та спорту залишається стабільно низьким. Середня заробітна плата працівників освіти в січні-вересні 2008 року склала всього 1 393 грн., охорони здоров'я та надання соціальної допомоги – 1 123 грн., культури та спорту – 1 483 грн. При цьому в промисловості вона становила 2 011 гривні, а в середньому в економіці – 1 773 грн. Слід ураховувати, що темпи зростання реальної заробітної плати,

¹⁰ Дані Державного комітету статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

XV. ПРАВО НА ПРАЦЮ

яка характеризує купівельну спроможність номінальної заробітної плати, значно повільніші в зв'язку з високим рівнем індексу споживчих цін.

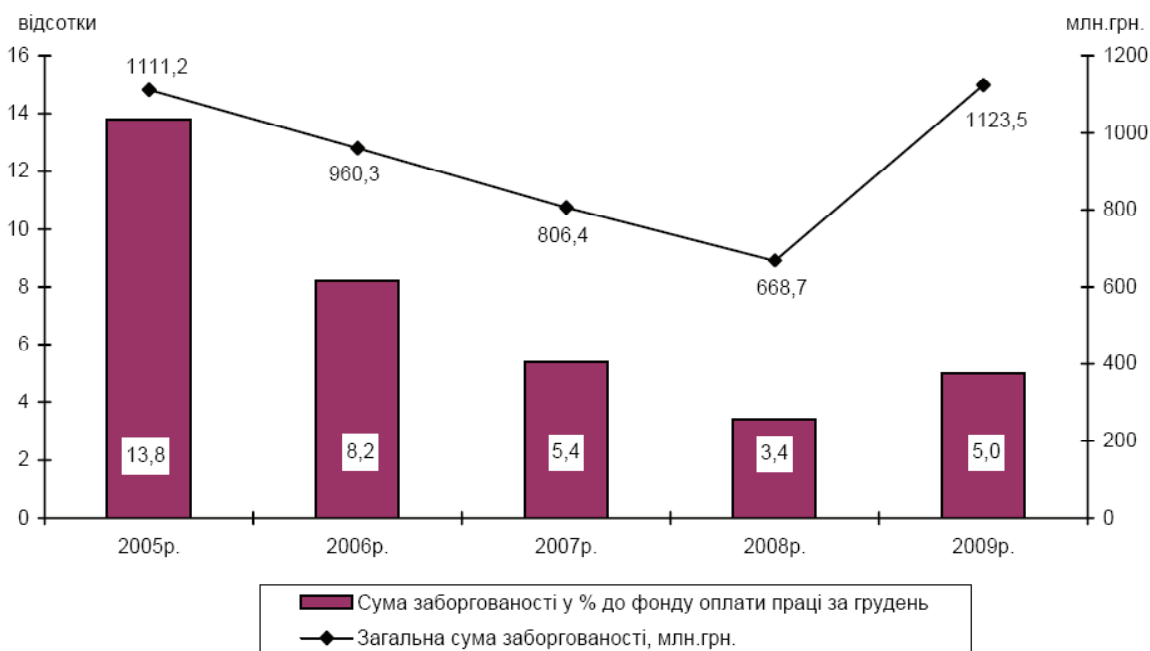
Низька заробітна плата негативно впливає на престиж професії медика, педагога, соціального та культурно-освітнього працівника, що призводить до відтоку кадрів в інші сфери економічної діяльності за наявності відповідної освіти, а також до старіння кадрів.

Нормативно-правове забезпечення умов оплати праці працівників бюджетної сфери на основі Єдиної тарифної сітки є неповним і не відповідає вимогам Закону України «Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії», а також статті 6 Закону України «Про оплату праці», що призводить до суттєвого заниження розмірів заробітної плати цих працівників. Запровадження тарифної системи оплати праці відбулося за відсутності затверджених кваліфікаційних характеристик професій (посад) по окремих бюджетних галузях.¹¹

Також варто відмітити, що в кінці 2008 року для працівників бюджетної сфери було запроваджене обмеження, коли при підвищенні рівня мінімальної заробітної плати, відповідно, піднімалась тільки тарифна ставка робітника першого розряду, тобто, тих, хто отримував менше, ніж розмір мінімальної заробітної плати, а для усіх інших працівників тарифна ставка залишалась без змін. Цим фактично заморожують заробітні плати працівників, які працюють у бюджетній сфері, а також підриваються основи диференціації оплати праці в залежності від кваліфікації працівників. Надалі це може призвести до того, що заробітна плата некваліфікованих працівників бюджетної сфери поступово наблизиться до рівня заробітної плати спеціалістів. Потрібно зазначити, що ці ж самі обмеження закладені в Законі України «Про Державний бюджет на 2009 рік».

Окрім усього іншого, знову стає актуальною проблема з виплатою заборгованостей по заробітній платі. Розмір заборгованості почав значно збільшуватися в кінці 2008 і на початку 2009 року.

**Динаміка заборгованості з виплати заробітної плати
(станом на 1 січня відповідного року)¹²**



¹¹ «Оплата праці в бюджетній сфері потребує змін», Рахункова палата України, http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1290592&cat_id=411

¹² Дані Державного комітету статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Зростання суми боргу перед працівниками економічно активних підприємств спостерігалось в усіх регіонах країни, за винятком Херсонської області, при цьому найбільше – у Донецькій (на 92,9 млн. грн.), Луганській (на 57,1 млн. грн.) областях та в м. Києві (на 76,0 млн. грн.).

Кількість працівників економічно активних підприємств, яким вчасно не виплачено заробітну плату, на 1 лютого 2009 року становила 532,5 тис. осіб, або 5% від загальної кількості штатних працівників, зайнятих в економіці. Кожному із зазначених працівників не виплачено в середньому 1901 грн.

Важливим для забезпечення належних умов праці є проведення ефективних заходів щодо дотримання прав громадян на безпечні та здорові умови праці. На жаль, рівень виробничого травматизму залишається досить високим. Так, протягом першого півріччя 2008 року кількість нещасних випадків зі смертельними наслідками, порівняно з 2007 роком, збільшилася на 3,9%, смертельно травмовано 501 особу. Кількість випадків професійного захворювання на виробництві збільшилась на 14,2% (з 5 947 до 6 793). Україна має один з найвищих показників за ризиком загибелі: на 100 тисяч працюючих – 6 осіб. Порівняно з Англією, цей показник більший у 8,5 разів, Японією – у 3 рази, Німеччиною – більш як у 2 рази.

Найбільша кількість нещасних випадків зареєстрована в Донецькій, Луганській і Дніпропетровській областях. Кількість травмованих осіб у цих областях складає близько 53,6% від їх загальної кількості. Також у цих областях зареєстрована найбільша кількість професійних захворювань, що складає близько 86% від загальної їх кількості.¹³

Ситуація погіршується ще й тому, що в останні роки збільшилася кількість працівників, які працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам. В основних галузях економіки вона досягла майже 28% облікової кількості працівників.

Суб'єкти господарювання масово порушують вимоги нормативних актів із питань промислової безпеки, охорони та безпеки праці. У свою чергу, Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) не забезпечив належного контролю за станом усунення суб'єктами господарювання виявлених порушень у галузі охорони праці. Як наслідок, безкарність посадових осіб, винних у порушеннях у сфері охорони праці, суттєво знизила ефективність державного нагляду за станом промислової безпеки.

За інформацією Рахункової палати Держгірпромнагляд не володіє інформацією щодо передачі правоохоронними органами розслідуваних матеріалів до судів і прийнятих судових рішеннях. Хоча в 2006 році Державним комітетом з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду було направлено слідчим органам матеріали за порушення законодавства про охорону праці на 590 осіб, в 2007 році – на 876 осіб, а за перше півріччя 2008 році – 1827 осіб.¹⁴

Існують великі законодавчі прогалини в регулюванні питань охорони праці. Відсутній підзаконний нормативно-правовий акт, який регулював би механізм реалізації місцевими державними адміністраціями повноважень у сфері охорони праці відповідно до вимог ст. 34 Закону «Про охорону праці» й ст. 16 Закону «Про місцеві державні адміністрації». У зв'язку з неможливістю повноцінної участі органів державної влади в розробці нормативно-правових актів про охорону праці трапляється, що деякі нормативи, пов'язані з безпекою й охороною на виробництві, приймалися ще за часів радянської України. Ідеться навіть не про 80-ті, а про 20-ті роки минулого століття. Яскравим прикладом є Акт «Про видачу мила на підприємствах», затверджений Народним комісаріатом праці РРФСР 6 серпня 1922 р.

¹³ «Профілактика нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань вимагає об'єднаних зусиль» // Фонд соцстрахування від нещасних випадків на виробництві, http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=B7728DF4E0BCD137ED4DEA358AEC5C0B?art_id=91023&cat_id=35666

¹⁴ «Держгірпромнагляд – гра у власні ворота», Рахункова палата України, http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1256197&cat_id=411

або «Правила охорони праці для працівників бавовняного виробництва». На 38 сторінках Правил міститься 92 посилання на інші нормативно-правові акти колишнього Радянського Союзу, які в Україні ще не переглянуті. Тому потрібна розробка нових нормативно-правових актів і приведення існуючих у відповідність до вимог ратифікованих міжнародних договорів та законодавства ЄС.

Проблема неактуальної нормативно-правової бази в сфері охорони праці посилюється ще й тим, що керівництво підприємств позбавлене доступу до тих нормативно-правових актів, які існують. Після занесення в реєстр, розповсюдження нормативно-правових документів майже не здійснюється. Шукати їх у мережі Інтернет і в книжкових магазинах безперспективно. Вирішувати це питання необхідно, оскільки вільний доступ чи перманентне розповсюдження таких документів полегшили б роботодавцям здійснення контролю за охороною праці відповідно до сучасних вимог.¹⁵

Крім того, на сьогодні в державі відсутній цілісний документ програмного характеру з питань охорони праці. Розробка проекту нової Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, за яку відповідає Держгірпромнагляд, триває вже більше 2 років. Кабінет Міністрів та Держгірпромнагляд також не забезпечили й виконання вимог Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо визначення та затвердження у встановлені строки критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їхньої господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду в сфері охорони праці.

Можна також визначити неефективним рішення Уряду про передачу Держгірпромнагляду функції з підвищення рівня безпеки праці на вугледобувних підприємствах у частині створення уніфікованої телекомунікаційної системи диспетчерського контролю та автоматизованого керування гірничими машинами і технологічними комплексами, що суперечило нормам чинного законодавства, а кошти в сумі 70 мільйонів гривень, передбачені на ці цілі, Держгірпромнагляд використав неефективно – роботи за укладеними договорами не були завершені навіть у першому півріччі 2008 року.

5. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВИХ ПРАВ

Аналіз результатів перевірок, здійснених протягом 2008 року як державними органами, так і профспілковими організаціями, свідчить про те, що майже 90% перевірених роботодавців порушують вимоги трудового законодавства.

Зокрема, за даними перевірки, здійсненої державними інспекторами праці Міністерства праці та соціальної політики, найчастіше порушувалися норми трудового законодавства щодо оплати праці, робочого часу і часу відпочинку, трудових договорів, правил ведення трудових книжок, укладання та виконання колективних договорів, трудової дисципліни.

Найбільша частка цих порушень припадає на організації та установи приватної та комунальної форм власності, а за видами діяльності – на підприємства оптової та роздрібною торгівлі, промислові та сільськогосподарські підприємства.

Як уже зазначалося, найбільш поширеними залишаються факти порушень законодавства про оплату праці. Їхня питома вага становить 60,2% виявлених порушень у ході перевірок. Це, насамперед, факти несвоєчасної виплати заробітної плати чи плати не в повному обсязі.

¹⁵ М. Бондаренко, «Небезпечне» право на працю // «Правовий тиждень», №47(120), 18 листопада 2008 р. <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=773>

На 52 відсотках перевірених державною інспекцією праці підприємств-боржників із виплати заробітної плати порушуються вимоги законодавства щодо виплати компенсації втрати частини заробітної плати в зв'язку з порушенням строків її виплати. А на 56 відсотках підприємств-боржників не проводиться індексація доходів працівників відповідно до законодавства.¹⁶

Також потрібно зазначити, що на 9 відсотках підприємств, які були перевірені державною інспекцією праці, не дотримуються мінімальних гарантій в оплаті праці, майже 15% роботодавців порушують норми Генеральної, галузевих угод щодо мінімального розміру тарифної ставки робітника першого розряду та 11% роботодавців порушують міжкваліфікаційні (міжпосадові) співвідношення в оплаті праці.

Водночас, при перевірці стану використання роботодавцями найманої праці без належного оформлення та з виплатою заробітної плати в «конвертах» було виявлено порушення в 5071 роботодавця, або 42% перевірених роботодавців, у тому числі в 2203 фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності, що становить більше 74 відсотків перевірених. Такі порушення були допущені роботодавцями стосовно 20447 працівників, з них 2825 працівників були допущені до роботи без належного оформлення трудових відносин.

Досить гостро стоїть питання додержання роботодавцями законодавства про працю неповнолітніх. У ході перевірок державною інспекцією праці було виявлено працюючих неповнолітніх у віці до 14 років, що є порушенням вимог Кодексу законів про працю. Найбільша кількість неповнолітніх у віці до 14 років працювала на підприємствах сільського господарства. Установлено, що на окремих підприємствах не ведеться спеціальний облік працівників, які не досягли 18 років, із зазначенням дати народження, не проводиться попередньої медичний огляд при прийнятті на роботу неповнолітніх. Перевірками виявлено факти залучення працівників, які не досягли 18 років, до нічних, надурочних робіт і робіт у вихідні дні, випадки порушень вимог Кодексу законів про працю щодо оплати праці працівників, які не досягли 18 років, при скороченні тривалості робочого дня та їх незаконного звільнення.¹⁷

Зафіксованими були також порушення законодавства при використанні праці жінок. Так, ці порушення було виявлено на 995 підприємствах, установах, організаціях, що становить 45% перевірених з цього питання роботодавців. Перевірками виявлені випадки порушення заборони залучення жінок до роботи в нічний час, застосування праці жінок на тяжких роботах і на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці, залучення жінок до підймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми. Є порушення щодо залучення жінок, які мають дітей віком від 3 до 14 років або дитину-інваліда, до надурочних робіт без їхньої згоди.

Потрібно зазначити, що протягом 2008 року не було забезпечено належного контролю за дотриманням конституційного права працюючих на відпочинок. Як наслідок, майже 15% працівників з різних причин не скористалися своїм правом на щорічну оплачувану відпустку. У деяких видах економічної діяльності цей відсоток є значно вищим: у торгівлі – 33,8%, рибальстві – 30,7%, готельному та ресторанному бізнесі – 27,8%, будівництві – 26,5%, сільському господарстві – 24,8%, лісовому господарстві – 23,6%.¹⁸

В останні роки закріпилася негативна тенденція прихованого звільнення: скорочення штатів або зміни в організації виробництва й праці підмінюється під різними приводами чи погрозами звільненням «за згодою сторін» чи «за власним бажанням». Це свідчить про нереалізовані гарантії захисту працівників від незаконного звільнення.

Так, протягом січня-вересня 2008 року кожний п'ятий працівник змінив місце роботи. При цьому переважна більшість працівників (88,3%) звільнилася за власним бажан-

¹⁶ За матеріалами парламентських слухань «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян», http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl11012108.htm

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

ХV. ПРАВО НА ПРАЦЮ

ням. Обсяги вивільнення працівників становили лише 2,2% загальної кількості вибулих із секторів економічної діяльності. При збереженні цього явища в умовах фінансової та економічної кризи рівень соціальної захищеності працівників та дотримання гарантій, які встановлені законодавством у зв'язку з вимушеним звільненням, можуть суттєво погіршитися.

Україною ратифіковано всі необхідні конвенції Міжнародної організації праці щодо інспекції праці, але необхідної роботи в цьому напрямі з посиленням її впливу ще не проведено. І поки що діяльність цього державного органу не змогла змінити ситуацію у цій сфері.

Порушення трудових прав призводить до виникнення значної соціальної напруженості в суспільстві, що підтверджується вже доволі численними конфліктами на великих підприємствах.

У цьому контексті варто згадати конфлікт на Херсонському машинобудівному заводі. Коли виникла значна заборгованість по заробітній платі працівникам цього заводу, люди заблокували роботу підприємства, вимагаючи від керівництва заводу погашення заборгованості, а також відновлення роботи свого заводу. Вимагали, щоб у документі про відновлення роботи була зафіксована відповідальність власників машинобудівного заводу за виконання узятих на себе зобов'язань.

Протестуючі стверджували, що зарплата на заводі не виплачується з вересня 2008 року, а заборгованість уже становить 4 млн. 478 тис. грн. За словами працівників заводу, на зустрічі з дирекцією підприємства їм заявили, що власники не збираються зберігати підприємство.¹⁹

Ще одним прикладом є складна ситуація, яка виникла на Львівському автобусному заводі, де працівники пікетували місцеву раду та консульство Російської Федерації, вимагаючи виплати заборгованості із зарплати. З колись понад 30 тис. працюючих тут залишилося заледве кілька тисяч, але й у них безрадїсна перспектива. Підприємство громадян РФ братів Чуркіних уже вісім місяців не виплачує заробітної плати в повному обсязі. Заборгованість сягнула 7 млн. грн.²⁰ На багатьох інших підприємствах ситуація не краще.

6. ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ

Однією з актуальних проблем сьогодення залишається трудова міграція. Тому дотримання гарантій трудових прав працівників-мігрантів є одним з пріоритетів держави. Україна є стороною 11 двосторонніх міжнародних договорів у сфері працевлаштування та 7 міжнародних договорів у сфері соціального забезпечення.

Потрібно зазначити, що немає інформації про справжню чисельність трудових мігрантів. Офіційна статистика фіксує лише декілька десятків тисяч осіб щорічно, тоді як за результатами соціологічних досліджень постійно від'їжджає за кордон на заробітки до 5% і періодично поповнює свій бюджет у заробітчанських поїздках до 20% працездатного населення країни. Мають бажання працювати в інших країнах ще 30-40% працездатних громадян.

Необхідною передумовою легального влаштування за кордоном на роботу є, зокрема, отримання дозволу на працевлаштування до в'їзду в країну. Для отримання такого дозволу, як правило, вимагається підтвердження від служби зайнятості відповідної країни, наявність страхового забезпечення та інших необхідних документів від іноземного роботодавця.

¹⁹ «Конфедерация Свободных профсоюзов Украины поддерживает бастующих в Херсоне!», <http://www.kvpu.org.ua/ua/news/144/>

²⁰ В. Худицький, «Колектив — за борт» пропонують викинути промислові підприємства Львова задля власного порятунку // «Дзеркало тижня», № 49 (728), 27 грудня-16 січня 2009, <http://www.dt.ua/2000/2600/65071/>

Питання надання дозволів на працевлаштування громадян за кордоном є виключною компетенцією посольств та міграційних служб відповідних країн. Водночас, вирішення цього питання можливе в рамках багатосторонніх та двосторонніх угод про працевлаштування та соціальне забезпечення, стороною яких є Україна.

Проте так і не укладені міжнародні договори в сфері працевлаштування та соціального захисту громадян з країнами, на території яких з метою працевлаштування перебуває значна кількість наших співвітчизників, а, зокрема, з Аргентинською Республікою, Грецькою Республікою, Грузією, Естонською Республікою, Державою Ізраїль, Королівством Іспанія, Італійською Республікою, Португальською Республікою, Російською Федерацією, Румунією, Республікою Сербія, Турецькою Республікою, Угорською Республікою та Федеративною Республікою Німеччина.

7. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

У випадках порушення трудових прав працівнику самотужки важко щось протиставити «могутньому босу», що в кінцевому випадку, як свідчить практика, призводить до незаконного звільнення або навіть невиплати належної заробітної плати та інших порушень законодавства про працю.

Поодинокі працівників легше зламати: залякати, звільнити, затягати по судах. І в цьому контексті дуже важлива роль профспілок, оскільки чим більше працівників об'єднуються для захисту своїх порушених прав, тим вони сильніші, тим ефективніше вони можуть захистити свої права та домогтись виконання роботодавцем законних вимог трудового колективу.

Але потрібно зазначити, що в умовах кризи, тобто, саме тоді, коли робітникам як ніколи потрібен захист від усіх охочих заощадити за їхній рахунок, реального механізму захисту немає. Профспілки в їхньому нинішньому стані цю роль виконують дуже слабо і довіра людей до профспілок впала до критичної позначки.

Держава має здійснювати заходи, направлені на реальне забезпечення свободи профспілкової діяльності та незалежності профспілки від органів державної влади, посилення їхньої ролі в захисті інтересів простого працівника. Одним із таких заходів є встановлення не обтяжливої процедури реєстрації професійних спілок. На жаль, реєстрація професійної спілки залишається складною справою, яка потребує звернення до десяти різноманітних державних органів, поданням необґрунтовано великої кількості документів для реєстрації.

Часто професійні спілки стикаються зі складністю реєстрації статутних документів у Міністерстві юстиції. У більшості це зумовлено недосконалістю і невизначеністю законодавства в сфері реєстрації і можливостей громадських організацій, у тому числі професійних спілок. Прикладом тут може служити ситуація, яка склалася із реєстрацією Гільдії Майстрів, як професійної спілки.

14 серпня 2008 року Гільдія Майстрів направила до Міністерства юстиції заяву про легалізацію разом з іншими встановленими законодавством документами. Але до сьогодні Гільдія Майстрів не легалізована. Мін'юст відмовляється легалізувати Гільдію Майстрів через те, що профспілка нібито не може виконувати функції організації колективного управління авторських прав, але, водночас, на питання «яка саме стаття та якого закону це забороняє» відповіді не надає. Існування такої невизначеності перешкоджає в реєстрації цієї професійної спілки.

Також у цьому році можна відмітити доволі серйозні проблеми, які виникли при здійсненні профспілками своїх завдань. Зокрема, привертає увагу факт нападів на представництва Федерації профспілок України (ФПУ) у Києві і в деяких інших регіонах, які відбулися 16 та 17 листопада 2008 року. У цей час були проведені спроби захоплення та утримання будівель регіональних організацій профспілок. Є інформація про те, що сторонні люди,

XV. ПРАВО НА ПРАЦЮ

використовуючи фізичну силу, вривалися до профспілкових приміщень, ламали замки на дверях офісів та пошкоджували офісне обладнання. У ряді випадків були викрадені документи, зокрема, протоколи зборів виборних органів, та печатки.²¹

Водночас, потрібно сказати, що найбільша профспілкова структура – Федерація профспілок України – останнім часом виявляла активність передусім у зв'язку з конфліктами навколо профспілкової власності, що дісталася їй у спадок від радянської доби. Приватизація профспілкових санаторіїв та баз відпочинку породила безліч скандалів. Причому, починаючи з 2005 року, об'єктів, що були у власності профспілок, продали більше, ніж за попередні 10 років. Через це парламент навіть накладав річний мораторій на продаж майна профспілок, а сама федерація нещодавно змінила керівника.

Дуже поширеним явищем є так звані «жовті профспілки». Так називають створені чи найняті самими працедавцями профспілкові комітети для, як це називають, «профспілкового обслуговування».

«В Україні дуже слабкі профспілки, які могли би захищати людей найманої праці. Дуже мало незалежних від роботодавців профспілок, – зазначає експерт з питань профспілкового руху, оглядач тижневика «Коментарі» Юрій Вишневецький. – Тому єдині можливі акції – це акції проти уряду, підтримані роботодавцями. Останній страйк працівників газової промисловості проти уряду Юлії Тимошенко – і вона швидко пішла на поступки. Тому що це фактично був страйк роботодавців. Аналогічно може бути страйк у вугільній галузі, якщо їх інспірують. Але страйків, які були б спрямовані проти скорочень, звільнень, зменшення зарплати, я не бачу для них можливостей».²²

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1) підвищити розмір допомоги по безробіттю до розміру прожиткового мінімуму, який передбачений законодавством;
- 2) зменшити високе безробіття передусім серед найбільш уразливих категорій населення, в першу чергу, молоді, людей передпенсійного віку, інвалідів;
- 3) прийняти зміни до законодавства щодо усунення дискримінаційних положень відносно реєстрації безробітними сільського населення;
- 4) збільшити частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції;
- 5) гармонізувати мінімальну заробітну плату згідно з вимогами Європейської соціальної хартії;
- 6) забезпечити ефективне здійснення і диференціацію оплати праці в бюджетній сфері через застосування Єдиної тарифної сітки.
- 7) здійснити заходи щодо вдосконалення оплати праці в органах державної влади з метою покращення соціального захисту простих працівників, усунення системи прихованої заробітної плати, що встановлена призначенням різноманітних премій і доплат, які в більшій мірі залежать від лояльності до керівництва, ніж від продуктивності;
- 8) зменшити заборгованість по виплаті заробітної плати працівникам у бюджетній сфері, а також здійснити заходи, спрямовані на зменшення заборгованості на підприємствах і організаціях усіх форм власності;
- 9) удосконалити систему безпеки праці з метою зменшення виробничого травматизму й професійних захворювань, у тому числі, шляхом удосконалення законодавства в цій сфері, а також здійснення профілактичних програм;

²¹ «Вчора по Україні штурмували приміщення профспілок» // Інтернет-видання «ProUA», <http://ua.proua.com/news/2008/11/17/091459.html>

²² «Профспілки не готові до захисту працівників в умовах економічної кризи» // Радіо Свобода, 07.11.2008 р., <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1339508.html>

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

10) удосконалити контроль за дотриманням стандартів і вимог у сфері охорони праці; забезпечити швидке та ефективне розслідування випадків травматизму;

11) удосконалити державний контроль за дотриманням трудових прав, створення ефективних механізмів реагування на ці порушення;

12) ужити заходів щодо ефективнішого захисту права на працю неповнолітніх і жінок;

13) укласти міжнародні договори в сфері працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів з країнами, на території яких з метою працевлаштування перебуває значна кількість наших співвітчизників і з якими до сьогодні таких угод ще не укладено;

14) забезпечити жорстке дотримання прав профспілок, сприяти становленню сильного незалежного профспілкового руху.

XVI. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА¹

1. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Після п'ятирічної бездіяльності в справі розробки та оприлюднення «Національних доповідей про стан навколишнього природного середовища України» Мінприроди, нарешті, розмістило на своєму офіційному веб-сайті проект Національної доповіді за 2006 рік². Однак цей документ, як і попередній звіт 2004 року, у порушення вимог ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» не представлений на розгляд Верховної Ради України й не опублікований окремим виданням. Відтак його зміст усе ще не став надбанням інших органів влади та широкої громадськості.

Та обставина, що проекти Національних доповідей за 2007 та 2008 роки не розроблені, не дозволяє зробити комплексні узагальнені висновки про стан екологічної безпеки в країні та дотримання екологічних прав у 2008 році. До недоліків останнього оприлюдненого проекту Національної доповіді варто віднести насамперед те, що в ній не приділено належної уваги правовій проблематиці й, зокрема, питанням дотримання екологічних прав.

Аналіз стану довкілля свідчить про подальше зростання рівнів антропогенного навантаження на нього, які в кілька разів перевищують показники розвинених країн світу³.

Показники забруднення атмосферного повітря міст України, річкових басейнів та радіаційного стану в зонах впливу українських АЕС, наведені в інформаційно-аналітичних оглядах Мінприроди за 1 – 3 квартал 2008 року,⁴ засвідчили суттєві перевищення гранично допустимих рівнів.

Протягом 1 – 3 кварталів 2008 року найбільш забрудненим було повітря в містах Східного, Центрального, подекуди – Південного та Західного регіонів. Найбільш поширені забруднюючі речовини: формальдегід та діоксид азоту, які визнаються токсичними сполуками 2-го класу небезпеки. В окремих містах забруднення атмосферного повітря формальдегідом перевищувало норму в 5 разів і більше, діоксидом азоту та пилом у 2 рази й більше.

У переліку міст сходу з найгіршою якістю атмосферного повітря перебувають: Горлівка, Дзержинськ, Єнакієве, Донецьк, Маріуполь, Лисичанськ, Рубіжне, Северодонецьк, Краматорськ, Слов'янськ, Макіївка. У Центральному регіоні найгіршою була якість повітря Дніпродзержинська, Кривого Рогу, Дніпропетровська, у Південному – Запоріжжя, Херсона, Одеси, у Західному – Львова та Хмельницького, у Північному – Києва та Сум.

¹ Розділ «Екологічні права» розроблений Олександром Степаненко, членом Правління УГСПЛ, Головою ЕГО «Зелений світ» та ГО «Гельсінська ініціатива – XXI».

² Щорічні національні доповіді про стан навколишнього природного середовища, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=NAC%20dop%20p%20NPS>

³ «Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2006 році», стор 31.

⁴ Інформаційно-аналітичні огляди стану довкілля, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=IAOSD>

У повітрі п'яти міст Східного регіону систематично спостерігався високий уміст діокси-ду азоту: у Донецьку – порядку 3,8 гранично допустимої концентрації (ГДК), Слов'янську – 3,5 ГДК, Єнакієвому – 2,7 ГДК, Макіївці – 2,5, та Горлівці – 2,4. Середньомісячні кон-центрації формальдегіду за звітний період перевищували ГДК у 11 містах регіону із 14 і визначались в межах 0,8-5,7 ГДК: у Маріуполі – 6,3 ГДК, Рубіжному – 6,3, Северодонецьку та Лисичанську – 6,0 ГДК. Джерелами прогресуючого надходження цієї забруднюючої ре-човини в повітря є: виробництво будівельних матеріалів, металургія, теплова енергетика, хімічна промисловість та викиди автотранспорту.

За повідомленнями Держкомстату, щільність викидів від стаціонарних джерел у розра-хунку на квадратний кілометр території країни склала 7,5 т шкідливих речовин, а на душу на-селення – майже 100 кг. Проте, в окремих регіонах ці показники значно перевищили серед-ній рівень. Зокрема, у Донецькій області обсяги викидів були більшими у 7,7 раза, а на душу населення – у 3,5 р., Дніпропетровській – відповідно у 4,0 та 2,9, Луганській – у 2,8 та 2,5, Івано-Франківській – у 2,3 та 1,8 р. більше. У м. Києві у розрахунку на 1 км² викинуто 32,1 т забруднювальних речовин, що перевищило середній показник у 4,3 р. Порівняно з 2007 р. збільшення шкідливих викидів в атмосферу відмічалось в 12 регіонах, але найсуттєвіше – у Херсонській (на 2,4 тис. т, або на 26%), Київській (на 13,8 тис. т, або на 15%), Львівській, Миколаївській та Чернігівській (відповідно на 15,9 тис. т, 3,1 тис. т та 5,4 тис. т, або на 14%), Черкаській (на 4,4 тис. т, або на 11%), Харківській (на 12,9 тис. т, або на 8% більше)⁵.

Уже не перший рік зберігається парадоксальна ситуація, коли на тлі сталих або й зни-жених обсягів виробництва простежується тривожна динаміка росту скидів забруднюючих речовин. Причина її – фізична зношеність або й відсутність очисних систем на виробництві та в комунальному господарстві. Протягом 2007 року у водойми скинуто близько 5 млрд. м³ недостатньо очищених стоків проти 3 млрд. м³ в 1990 році. 1,4 млрд. куб. м забруднених стічних вод було скинуто у водойми взагалі без будь-якого очищення, що втричі більше, ніж в 1990 році⁶. У деяких областях об'єм скидання забруднених вод у ріки перевищує природ-ний стік. Витрати води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 рази, а ФРН та Великобританії – у 4,3 рази.

Як результат, велика частина водних об'єктів втратила природну чистоту та водність, порушена їх здатність до самоочищення. Водні об'єкти забруднені сполуками важких ме-талів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами й фенолами. Звертає на себе увагу велика кіль-кість випадків екстремально високого забруднення вод, найвища – у другому кварталі 2008 року. У порівнянні з попереднім періодом зросло забруднення річок басейнів Західного Бугу, Дністра, Південного Бугу, річок Криму. Найчастіше випадки екстремально високого забруднення відмічались: у басейні Дністра (за вмістом міді), Дніпра (за вмістом розчинених органічних сполук, азоту, міді, хрому); Південного Бугу (за вмістом азоту, міді), Сіверського Донця (за вмістом азоту нітритного, нафтопродуктів).

Приміром, концентрація міді у воді рік Полтва, Рата, Солокія (басейн Західного Бугу, Львівська обл.) у 1 кварталі 2008 року коливалась у межах 5,5-15,0 ГДК, а концентрація цинку – у межах 4,2-193,0 ГДК, що кваліфікується як екстремально високе забруднен-ня. Було зафіксовано екстремально високе забруднення нафтопродуктами води Дністра в районі Старого Самбора (Львівська область) – 67,7 ГДК.

У 1 – 3 кварталі 2008 року вміст радіоактивного цезію-137 у водоймах зони впливу Рівненської, Хмельницької, Південноукраїнської та Запорізької АЕС не перевищував кон-трольного рівня (3 700 Бк/м³). Аналогічна ситуація по стронцію-90. Тоді як у зоні впливу Чорнобильської АЕС уміст цезію-137 продовжував залишатись набагато вищим, аніж у зо-

⁵ Експрес-випуск Державного комітету статистики від 11.03.2009 р. № 50 «Викиди шкідливих речовин та парникових газів у атмосферу від стаціонарних джерел забруднення у 2008 році» (за попередніми даними)

⁶ Голова Рахункової Палати України В. Симоненко «Програми життя – це державні програми збережен-ня навколишнього природного середовища в Україні» // «Голос України», №146 (4396) 5.08.2008 р. http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1158759&cat_id=223

XVI. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА

нах впливу інших АЕС, що є наслідком аварії. Активні концентрації стронцію-90 у водах довкола ЧАЕС, зазвичай, більш ніж у 3 рази перевищують контрольний рівень (2 000 Бк/м³). Максимальний уміст радіонукліду відмічався у воді озера Глибоке. Він у десятки разів перевищував контрольний рівень і становив: у січні 2008 року – 120 000 Бк/м³; у серпні – 110 000 Бк/м³; у вересні – 100 000 Бк/м³.

Загалом, у зоні відчуження та зоні безумовного відселення накопичено близько 2800 тис. м³ радіоактивних відходів, крім того, на об'єкті «Укриття» – 1700 тис. м³. Значна їхня частина зберігається в умовах, що не відповідають установленим нормам радіаційної безпеки. При будь-якій техногенній діяльності в зоні існує небезпека порушення режиму радіаційної безпеки, розширення плям радіоактивного бруду та додаткового опромінення робочого персоналу.

Як відомо, Мінприроди в 2007 році дало загалом негативну оцінку проекту будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива (ЦСВЯП) у зоні відчуження. Про це йдеться у висновку державної екологічної експертизи, розміщеному на сайті міністерства⁷. Відтак, більш аніж подиву заслуговує активність НАЕК «Енергоатом», котрий всупереч висновку екологічної експертизи продовжував лобіювати проект ЦСВЯП у зоні відчуження і наприкінці 2008 року подав його на затвердження Уряду⁸.

У першій десятці об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища в 2008 році залишались: ВАТ «Запоріжсталь», Бурштинська ТЕС ВАТ «Західенерго» (м. Бурштин, Івано-Франківська область), ВАТ «Дніпровський металургійний комбінат ім. Держинського» (м. Дніпродзержинськ), ВАТ КДГМК «АрселорМіттал Кривий Ріг» (м. Кривий Ріг), Криворізька ТЕС ВАТ «Дніпроенерго» (м. Зеленодольськ), ВАТ «Металургійний комбінат ім. Ілліча» (м. Маріуполь), ВАТ «МК «Азовсталь» (м. Маріуполь), СО «Старобешевська ТЕС», ВАТ «Донбасенерго», ВАТ «Алчевський металургійний комбінат», ВАТ «Лисичанська сода»⁹.

Правоохоронні органи звертають увагу на тенденцію збільшення протягом 2008 року масштабів порушень природоохоронного законодавства: як підприємствами, установами й організаціями, так і органами місцевого самоврядування та державного контролю¹⁰.

Можна обґрунтовано стверджувати, що масштабні порушення права людей на екологічну безпеку та охорону здоров'я від несприятливих екологічних впливів зумовлені тривалим нехтуванням принципами сталого розвитку, що передбачає врахування екологічних чинників при прийнятті будь-яких рішень.

2. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРИРОДООХОРОННИХ КОНВЕНЦІЙ

2.1. КОНВЕНЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ КОМІСІЇ ООН (ЄЕК ООН) ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ТА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ (ОРГУСЬКА КОНВЕНЦІЯ (ОК))

У червні 2008 року виповнилося 10 років від дати підписання Україною Оргуської конвенції. У 2009 сплине 10 років від моменту її ратифікації, коли конвенція стала частиною

⁷ Висновок № 535 державної екологічної експертизи щодо ТЕО «Будівництво централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива» (ЦСВЯП) реакторів ВВЕР АЕС України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, http://www.menr.gov.ua/documents/Vysnovok_535.doc

⁸ Проект ЦСВЯП затверджений Розпорядженням КМУ від 4.02.2009 р. № 131-р «Про схвалення техніко-економічного обґрунтування інвестицій у будівництво централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій»

⁹ Об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, Об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Zabrud%20NPS>

¹⁰ Інформація Генеральної Прокуратури України «Про стан законності в державі за 2008 рік», представлена Верховній Раді (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»).

національного законодавства. На жаль, ці ювілеї країна зустрічає з важким багажем невиконаних зобов'язань – перед сторонами конвенції та власними громадянами. Влада залишає громадськість у шасливому незнанні стосовно рішень другої та третьої нарад сторін Оргуської конвенції щодо України. Вони все ще не оприлюднені в жодному офіційному ЗМІ, у тому числі на веб-порталі КМУ та Мінприроди.

А зміст цих рішень для нас глибоко невтішний. Третьою нарадою сторін Оргуської конвенції, що відбулася в червні 2008 року в Ризі, Україну та Туркменістан визнано двома країнами, що не дотримуються її вимог¹¹. У рішенні наради визнано, що Уряд України, як і раніше, достатньою мірою не приймає участі у процесі розгляду дотримання Конвенції і не вживає заходів для виконання рішення попередньої наради. Адже протягом чотирьох років Уряд не виконував рекомендації алматинської наради: розробити стратегію впровадження конвенції, привести законодавство у відповідність з її положеннями, передбачивши чітку процедуру участі громадськості в прийнятті рішень та практичні механізми застосування конвенції¹².

Виходячи з того, що Уряд самоусунувся від справи розробки стратегії, буквально в переддень проведення ризької наради сторін Міністр Г. Філіпчук своїм розпорядженням затвердив План стратегічних рішень Мінприроди щодо впровадження Оргуської конвенції¹³. Ухваленню цього документа не передувало жодне громадське обговорення. Хоча наразі План усе ще перебуває на міністерській Інтернет-сторінці, він вочевидь становить виключно історичний інтерес, як зразок стратегічного планування Мінприроди.

У день початку Третьої наради сторін конвенції у Ризі Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ) направила її учасникам Відкрите звернення щодо недотримання положень Оргуської конвенції в Україні.¹⁴ УГСПЛ закликала учасників Наради та Комітет ЄЕК ООН з дотримання Оргуської конвенції застосувати стосовно України максимально дієві засоби впливу, аби змусити органи державної влади повною мірою виконувати взяті на себе зобов'язання. На думку правозахисників, сторони конвенції мали би діяти в напрямку підсилення процедур по її дотриманню. У цьому сенсі проблемні питання дотримання Оргуської конвенції могли б бути винесені для спеціального розгляду в інших міжнародних структурах, зокрема, в Європарламенті та вищих органах ООН.

Ризька нарада сторін конвенції висунула Україні попередження й запропонувала:

- ◆ привести своє законодавство і практику у відповідність до положень конвенції;
- ◆ до кінця 2008 року розробити план дій, якій містив би питання чіткого внутрішнього регулювання термінів і процедур консультацій із громадськістю, висловлення зауважень і надання інформації, що служить основою для прийняття рішень;
- ◆ у плані дій установити прозору процедуру, що забезпечує його прозоре здійснення при повних консультаціях з громадянським суспільством.

27 грудня 2008 року Кабмін затвердив «План дій щодо виконання рішення Сторін Оргуської конвенції III/6f».¹⁵ Затвердженню не передували будь-які кроки Уряду, або прийняття урядового (міністерського) документа, якими була б установлена прозора процедура громадських консультацій на етапі його прийняття та реалізації.

¹¹ Проект рішення III/6f – «Дотримання Україною своїх зобов'язань по конвенції» <http://www.unecese.org/env/pp/mop3/mop3.docI.htm>

¹² Решение 2/5b «Соблюдение Украиной своих обязательств по Орхусской конвенции», второе Совещание Сторон, Алматы, 27.05.05 г. <http://www.unecese.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.r.pdf>

¹³ «План стратегічних рішень Мінприроди щодо впровадження Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (Оргуська конвенція)» від 01.05.2008 р.

¹⁴ Відкрите звернення Української Гельсінської спілки з прав людини щодо недотримання положень Оргуської конвенції в Україні, 11.06.2008 р, Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1213179287>

¹⁵ Розпорядження КМУ від 27.12.2008 р. № 1628- р, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1628-2008-%F0>

Кабмін не відреагував на пропозицію громадських організацій – прийняти рішення про проведення громадських консультацій з цього питання у відповідності до положень власної постанови від 15 жовтня 2004 р. № 1378 та Оргуської конвенції¹⁶.

До основних недоліків згаданого Плану дій можна віднести такі:

◆ виконавцем усіх заходів Плану є виключно Мінприроди, тобто Оргуська конвенція і надалі сприймається як відомча конвенція цього міністерства, тоді як вищі структури державної влади: Кабмін, Президент, Верховна Рада, Омбудсман, правоохоронні та судові органи – свідомо відсторонюються від процесу її впровадження;

◆ до складу Міжвідомчої робочої групи із забезпечення виконання рішення Сторін Оргуської конвенції (прошу зауважити, йдеться не про впровадження ОК, а лише про виконання останнього рішення наради сторін!) не планується включити представників громадськості, місцевого самоврядування, вищих органів державної влади, правоохоронних структур;

◆ у Плані не конкретизовано, які саме закони потребують змін у зв'язку з процесом імплементації норм конвенції;

◆ поняття «екологічна інформація» (саме так сформульовано в Оргуській конвенції) підступно підмінене на поняття «інформація щодо стану навколишнього природного середовища». У такий спосіб виводиться зі сфери дії проєктованих нормативних актів суспільно важлива інформація: про діяльність або заходи в сфері довкілля, економічний аналіз витрат і результатів, що мають вплив на довкілля; стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан споруд – тією мірою, якою на них впливає стан довкілля.

Оскільки Мінприроди в 2009 році має намір зосередитися на виконанні Плану дій щодо виконання рішення Наради, окрім згаданого тут Плану стратегічних рішень Мінприроди від 1 травня, вирішено віддати забуттю й інший документ – «Стратегію і план впровадження положень «Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» в Україні на період до 2020 року». Створення цієї стратегії було приурочено до Наради сторін. Розроблено її Українським відділенням міжнародної спілки «Екологія людини» на замовлення Мінприроди, звісно – бюджетним коштом, і, звісно, ж – за тендером, умови якого не оприлюднювалися. У даний час «Стратегія і план» безслідно зникли з міністерського сайту, а представники Мінприроди просто порадили громадськості «забути про це».

Отже, існує більш ніж достатньо підстав для того, аби стверджувати, що і після чергової наради сторін конвенції Мінприроди все ще не демонструє політичної волі до впровадження її положень у законодавство і практику державних органів. Натомість вдається лише до незграбної імітації цього процесу. Вищі органи влади в 2008 році не здійснили жодного реального кроку, спрямованого на виконання своїх зобов'язань за конвенцією.

2.2. РАМКОВА КОНВЕНЦІЯ ООН ПРО ЗМІНУ КЛІМАТУ (РК ООН ПЗК)

Свого часу Президент України¹⁷ та Уряд прийняли програмні рішення щодо впровадження РК ООН ПЗК та Кіотського протоколу до неї.¹⁸ Сьогодні можна вести мову про неповне виконання органами влади, зокрема, Мінприроди, своїх зобов'язань відповідно до Національного плану реалізації положень Кіотського протоколу до РК ООН ПЗК.

Україна досі не виконує зобов'язання за ст. 4 Конвенції: формулювати, здійснювати, публікувати й регулярно поновлювати національні та регіональні програми, які містять у собі заходи з пом'якшення наслідків зміни клімату. Досі не розроблено Національний план

¹⁶ Лист ЕГО «Зелений Світ» Прем'єр міністру України Тимошенко Ю.В. № 12-11 від 19 листопада 2008 року

¹⁷ Указ Президента України № 658/2007 від 20. 07.07 «Про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.06.2007 року «Про стан і проблеми імплементації Україною РК ООН ПЗК».

¹⁸ Розпорядження КМУ від 18.08.2005 року № 346-р про затвердження «Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до РК ООН ПЗК».

заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату (плановий термін виконання – жовтень 2006 року). На сторінці Мінприроди у мережі, як звичке, неможливо було ознайомитися зі змістом анонсованого **Національного плану заходів**.¹⁹ Зрозуміло, що за таких обставин нема мови і про обласні плани заходів.

Публічний резонанс у 2008 році мав успіх у двох судових справах, що розглядалися Господарським судом Львівської області – за адміністративним позовом МБФ «Екологія-Право-Людина» (МБФ «ЕПЛ») до Мінприроди. У позовах, представлених юристом МБФ «ЕПЛ» М. Булгаковою, йшлося про визнання протиправною бездіяльності міністерства в справі дотримання положень РК ООН ПЗК. Приводом до позову послужило те, що МБФ «ЕПЛ» неодноразово зверталася з інформаційними запитами до Мінприроди, яке не надало відомостей щодо змісту своєї кліматоохоронної діяльності.

Мінприроди не надало в суді доказів, які свідчили б про те, що воно належним чином виконує свої зобов'язання згідно Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу. Суд визнав протиправною бездіяльність Мінприроди, як координатора заходів щодо виконання зобов'язань України за РК ООН ПЗК та Кіотським протоколом. Суд також зобов'язав міністерство вжити заходів для впровадження в Україні кліматоохоронної політики зі зниження викидів парникових газів, виконати низку пунктів Кіотського протоколу, відповідних актів Уряду, Президента та РНБО²⁰.

Механізм міжнародної торгівлі квотами на викиди та діяльність Уряду щодо використання коштів для проектів зменшення викидів парникових газів відноситься до сфери охорони довкілля, що передбачає необхідність виконання усіх процедур з доступу громадськості до екологічної інформації та участі громадськості в прийнятті рішень. Звідси походить вимога беззаперечного виконання норм РК ООН ПЗК та Організації конвенції щодо участі громадськості при прийнятті усіх нормативно-правових актів та рішень, що стосуються міжнародної торгівлі квотами, фінансування проектів спільного впровадження та проектів т. зв. схемою «зелених інвестицій».

Прозорість процедури створення схеми «зелених інвестицій» передбачає оприлюднення на сайтах Мінприроди та Національного агентства екологічних інвестицій (НАЕІ) усіх проектів документів – щонайменш за місяць до прийняття рішення по проекту для отримання коментарів від усіх зацікавлених сторін. Коментарі повинні також оприлюднюватися для ознайомлення інших зацікавлених сторін. На усі отримані коментарі повинна бути надана офіційна відповідь органів виконавчої влади щодо їхнього прийняття або пояснення відмови в разі неприйняття – відповідно до закону «Про звернення громадян». Влада повинна також забезпечити відкритий доступ до звітів про реалізацію проектів за рахунок коштів від продажу квот.

На жаль, у 2008 році можна було спостерігати лише перші прецеденти такої політики серед значної кількості прикладів, що свідчать про намагання кулуарно приймати рішення про спрямування кліматоохоронних коштів. У березні 2008 року, після активної кампанії громадянського лобювання, Мінприроди, нарешті, почало оприлюднювати у відповідності до вимог РК ООН ПЗК інформацію про проекти спільного впровадження. Відтоді на офіційному сайті міністерства можна ознайомитися з проектами, що перебувають на розгляді, або вже отримали листи підтримки²¹. Але Національні звіти про кадастри викидів та поглинання парникових газів доступні лише за період до 2006 року.²²

¹⁹ Рамкова Конвенція ООН про зміну клімату, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Un%20Konv>

²⁰ Справа зі зміни клімату – порушення Міністерством охорони навколишнього природного середовища інформаційного законодавства та законодавства про участь громадськості, «Екологія-право-людина», http://epl.org.ua/a_spr_climate_change.html

²¹ Проекти спільного впровадження, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?page=77&type=left>

²² Національний звіт про кадастр викидів та поглинання парникових газів в Україні за 1990-2006 рр. – <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Nac%20kadastr%20parn%20gaz>

НАЕІ в порушення вимог РК ООН ПЗК та Кіотського протоколу протягом 2008 року не розміщувало на своєму сайті реєстрів викидів парникових газів. Станом на кінець лютого 2009 року реєстри викидів не оприлюднені. За таких умов Україна просто не зможе вести прозору торгівлю квотами, відповідально та обґрунтовано розпоряджатися отриманими коштами. У результаті гучно розрекламовані Урядом домовленості про початок практики діяльності за схемою зелених інвестицій (зокрема, про продаж частини квот Японії²³) можуть стати об'єктом критики інших сторін РК ООН ПЗК, майбутньої відмови японських партнерів від співпраці й навіть нових боргових зобов'язань для бюджету країни.

Позиція громадських організацій стосовно позиції України на переговорах ООН зі зміни клімату. На відсутність реагування Уряду на штовхнулися пропозиції природоохоронних організацій стосовно позиції України на чергових міжнародних переговорах ООН зі зміни клімату в Познані, які відбулися в грудні 2008 р. Головною метою переговорів був пошук домовленості про зниження викидів країнами до 2020 року. Уряд України заявив про намір знизити викиди парникових газів на 20% від рівня 1990 року. Проте громадські природоохоронні організації в ході декількох масових публічних акцій намагалися переконати владу, що такі зобов'язання лише вводять міжнародне співтовариство в оману, оскільки викиди України вже зараз значно менші і складають лише 55% від рівня 1990 року. Тобто з таким «зобов'язанням» Україна може взагалі нічого не робити щодо зменшення викидів. Екологічні організації вважають, що в 2020 році рівень викидів України мав би бути принаймні не більшим, аніж сьогодні²⁴.

2.3. КОНВЕНЦІЯ ЄЕК ООН З ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ В ТРАНСКОРДОННОМУ КОНТЕКСТІ (КОНВЕНЦІЯ ЕСПОО)

Метою конвенції Еспоо є оцінка негативного транскордонного впливу техногенної діяльності, повідомлення про неї іншої країни-сторони Конвенції, попередження, мінімізація такого впливу, інформування про нього та контроль за ним.

Наприкінці грудня 2007 року Румунія подала Комітетові з дотримання Конвенції Еспоо заяву, у котрій висловила занепокоєння екологічними наслідками будівництва глибоководного судноплавного каналу (ГСХ) «Дунай – Чорне море» в українській частині дунайської дельти. У такий спосіб Румунія створила перший за всю історію Конвенції (від 1997 року) прецедент розгляду скарги однієї країни проти іншої щодо недотримання вимог цієї міжнародної угоди²⁵. Але Кабмін та Мінприроди вочевидь вирішили не додавати українській громадськості смутку повідомленнями про звернення сусідньої держави до Комітету конвенції. В офіційних національних ЗМІ повідомлень про це просто не було.

19-21 травня 2008 року відбулася 4-а зустріч Договірних сторін Конвенції ЕСПОО. На зустрічі Україна фактично визнала власні порушення ст. 3 Конвенції, що полягає в ненаданні сторонам конвенції та громадськості власної країни повідомлень про негативний транскордонний вплив проекту. На зустрічі українська делегація зобов'язалася: переглянути остаточне рішення щодо будівництва каналу, провести консультації із Секретаріатом та членами Комітету з імплементації Конвенції Еспоо, Єврокомісією та за їхньої підтримки повною мірою виконати свої міжнародні обов'язки.²⁶ Лише 11 серпня Мінприроди сповіс-

²³ Україна підписалася на першу в світі «Зелену інвестицію»// Інтернет-видання «Українська правда», 19.03.2009 08:45, <http://www.pravda.com.ua/news/2009/3/19/91602.htm>

²⁴ Міжнародні переговори в Познані, 1-12 грудня 2008, Робоча група зі зміни клімату, http://climategroup.org.ua/?page_id=191

²⁵ Совещание сторон конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Доклад Комитета по осуществлению о работе его четырнадцатого совещания, Экономический и социальный совет ООН, 20 февраля 2008 года, <http://www.unecsc.org/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.2008.3.r.pdf>

²⁶ 4-а зустріч Договірних сторін Конвенції з оцінки впливу на навколишнє природне середовище в транскордонному контексті, новини Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, 23.05.2008, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=2405>

тило про відкриття другої фази проекту ГСХ, а наприкінці року розмістило в розділі «Взаємодія з громадськістю» власного сайту «Оцінку впливу на навколишнє природне середовище в транскордонному аспекті проекту відновлення ГСХ «Дунай – Чорне море» у вигляді багатомовного дослідження Українського інституту екологічних проблем²⁷. Звісно, і в цьому випадку респектабельне міністерство у спілкуванні з українською громадськістю віддало перевагу виключно англійській мові.

Влада не повідомляла, у чому конкретно полягає невиконання положень конвенції в процесі проектування та будівництва ГСХ та яких змін мало б зазнати рішення України щодо цього проекту, з тим аби виконати міжнародні зобов'язання. Натомість у багатьох ЗМІ, у т. ч. державних, протягом року продовжували з'являтися публікації, риторика яких зводилася до вихваляння позитивних економічних вигод проекту – «економічне диво на Дунаї», «вікно в Європу» тощо – та відсутності негативного екологічного впливу від реалізації проекту.

У той же час у жодному ЗМІ не було інформації про зміст доповіді Румунії з цього питання, наданих Комітетові з імплементації конвенції Еспоо в жовтні 2008 р. Не було офіційних повідомлень і про зміст зауважень та рекомендацій, виставлених Україні в рішенні Комітету, що визнає порушення Україною низки статей конвенції в ході прийняття рішень щодо будівництва каналу та неповне виконання зобов'язань, взятих на себе на травневій зустрічі Договірних сторін²⁸.

Таким чином, «дунайський проект» і протягом 2008 року продовжував псувати міжнародний імідж України, ускладнюючи її відносини з сусідніми країнами, демонструючи замовчування владою його негативних екологічних наслідків, політику подвійних стандартів по відношенню до громадськості, науковців та міжнародних організацій. Уряд знову ж виявився нездатним якимось чином виправити ситуацію та привести свої дії у відповідність до правових стандартів.

З іншого боку Мінприроди ухилилося від відповіді на запит стосовно того, чи не планує Україна задіяти механізми Конвенції Еспоо у випадку невиконання зобов'язань іншими країнами при реалізації проектів, котрі можуть мати транскордонний вплив на довкілля та загрожувати екологічній безпеці наших співгромадян – наприклад, проекту будівництва заводу по знищенню хімічної зброї у м. Почеп Брянської області Російської Федерації.²⁹ Оцінка транскордонного впливу цього проекту не оприлюднена російським Урядом³⁰.

3. КАТАСТРОФІЧНИЙ ПАВОДОК 23-27 ЛИПНЯ 2008 РОКУ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ

Унаслідок впливу потужного циклону 22 – 28 липня в Карпатському регіоні випадали сильні дощі. Сума опадів тільки за ці дні склала: у Львівській області 50 – 344 мм, Івано-Франківській 38 – 388 мм, Чернівецькій 98 – 276 мм, Тернопільській 92 – 107 мм, Хмельницькій 115 – 260 мм, що становило 95 – 293% місячної норми. У басейнах Дністра та притоках Дунаю (Прута, Сірета) сформувався екстремально високий дощовий паводок, близький до історичних паводків 1941 та 1969 років. З огляду на масштабні наслідки, що охопили значну територію Івано-Франківської, Чернівецької, Львівської, Тернопільської,

²⁷ Взаємодія з громадськістю, Сайт Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=gromada>

²⁸ Доклад комитета по осуществлению о работе его пятнадцатой сессии, состоявшейся 28-30 октября 2008 года в Женеве, Экономический и социальный совет ООН, 4 декабря 2008 года <http://www.unesc.org/env/documents/2008/eia/ic/ece.mp.eia.ic.2008.2.r.pdf>

²⁹ Відповідь Мінприроди на запит голови ЕГО «Зелений Світ» Степаненка О.М. № 9845/12/10-08 від 28.07.2008

³⁰ РФ підписала Конвенцію Еспоо у 1991 році, але досі не ратифікувала її

Закарпатської та Вінницької областей, його можна вважати найбільшою природною катастрофою за всю історію незалежної України.

Як результат, у зоні стихійного лиха було затоплено близько 42 тис. житлових будинків, пошкоджено більше 35 тис. га сільськогосподарських угідь, зруйновано 360 автомобільних та 560 пішохідних мостів, розмито 681 км автошляхів (не рахуючи лісгосподарських доріг)³¹. За повідомленнями МНС України, у зоні стихійного лиха 23 – 28 липня загинуло 32 особи³². Найбільше жертв – у Івано-Франківській області – 25 осіб, з них 7 дітей. Лише в селі Прутівка Снятинського району паводок забрав 8 людських життів.

Невиправдані людські жертви в більшості випадків можна пояснити неадекватністю моніторингу та прогнозування екстремальних метео-кліматичних явищ, системи інформування про надзвичайні ситуації, низькою спроможністю підрозділів МНС та цивільного захисту до дій в умовах масштабної природної катастрофи. Влада змушена був визнати, що держава технологічно та організаційно неспроможна протистояти таким випробуванням.³³ У країні практично відсутня єдина система цивільного захисту. Державну диспетчерську службу екстреної допомоги не створено. Спеціальні підрозділи не готові до виконання покладених на них завдань, а їхнє оснащення не відповідає сучасним вимогам. Більше 80% одиниць техніки, якими оснащені служби цивільного захисту МНС, експлуатується більш як 20-30 років. Сучасні види техніки і засоби оперативного реагування становлять лише 3%, а засоби рятування, індивідуального спорядження та захисту – 20% від потреби³⁴.

Катастрофічні наслідки липневого паводку зумовлені також прорахунками в плануванні та забудові території населених пунктів, спорудженні гідротехнічних та енергетичних об'єктів, у процесі їхньої експлуатації. Держава значною мірою втратила контроль за ситуацією у водному, лісовому, сільському господарстві, розробці корисних копалин. Неприродні трансформації великих територій спричинили додаткові ризики в сенсі їхньої екологічної стабільності та підсилили руйнівну дію паводку.

Наслідки стихійного лиха на певний період загострили увагу до проблем лісового господарства в Карпатському регіоні. Адже відомо, що показник лісистості в Карпатах є значно нижчим від екологічного оптимуму (36,7% проти оптимальних 50-55%)³⁵. На жаль, протягом останніх десятиліть лісові екосистеми зазнавали значних втручань, що істотно змінило характер формування стоку й водний режим річок. Надмірними рубками та нерациональною практикою лісовідновлення завдано значної шкоди лісам Західного регіону. Протягом століття площа лісів у басейні Дністра зменшилась наполовину. Існуючих тут лісових насаджень недостатньо, і розміщені вони нерівномірно³⁶. Тільки за повоєнні 10-15 років оголилися близько 20% укритої лісом площі Карпат. Можна стверджувати, що обсяги рубок останніх десятиліть перевищують спроможність лісових екосистем до відновлення. Неприпустимо низькою є частка стиглих лісів (реальна – у межах 5-10%, оптимальна – 18-20%), тоді, як відомо, що саме багатовікові ліси з багатим видовим складом свої екологічні функції виконують найповніше.

³¹ Оперативна інформація Держкомітету України по водному господарству 29.07.08 р. http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=18

³² Унаслідок стихійного лиха в Західній Україні загинула 31 людина, – Міністр МНС В.Шандра, повідомлення Міністерства з питань надзвичайних ситуацій, http://www.mns.gov.ua/news_show.php?news_id=8995

³³ <http://www.president.gov.ua/news/11956.html>

³⁴ Розпорядження КМУ від 20 серпня 2008 р. № 1156-р про схвалення «Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки»

³⁵ «Лісове господарство України: проблеми та перспективи» за редакцією академіка НАНУ І.Р. Юхновського – Міжвідомча аналітично-консультативна рада з питань розвитку продуктивних сил та виробничих відносин. Київ, 2003 р.

³⁶ Концепція Державної програми екологічного оздоровлення Дністра, розроблена Українським науково-дослідним інститутом екологічних проблем Мінприроди (2004р).

Місцевими можновладцями свідомо гальмується виконання законів, програм, указів Президента про створення нових заповідних територій. Одним з прикладів є багаторічна протидія становленню національних природних парків «Гуцульщина» в Івано-Франківській області та «Дністровський каньйон» – у Тернопільській.

Уже за часів державної незалежності України сформувалася розгалужена мережа тіньового бізнесу на лісі. Прикарпатський регіон нині виконує функцію сировинного додатку деревопереробної промисловості сусідніх країн. За повідомленнями голови Комітету лісового господарства, лише державними лісгосподарськими підприємствами в останні роки більше 20% необробленої деревини (близько 2.5 млн. кубометрів круглого лісу щороку) – експортується за кордон.³⁷ Але більша частина експорту лісу здійснюється приватними фірмами. Непоодинокі випадки вивезення лісу контрабандним шляхом. За такими фактами протягом року порушено кримінальні справи прокурорами Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей³⁸.

До тіньового бізнесу на лісі втягуються правоохоронні, контролюючі, владні органи, місцеве населення. Як результат, у останні десятиліття лісгосподарська практика в Карпатах набула рис некерованості. Ігноруються принципи сталого лісочористування: необґрунтовано знижується вік рубок деревини, надалі триває багатократно критикована практика ведення суцільних рубок – у тому числі на гірських крутосхилах та в долинах річок, у теплу пору року, з варварським трелюванням деревини, захарашенням лісосік. Це руйнує рослинний покрив та провокує ерозію, селеві потоки, зсуви ґрунту, які становлять реальну загрозу безпеці населених пунктів та комунікаціям. Саме Карпатський регіон з року в рік характеризується найбільшими обсягами селевих явищ та зсувів ґрунту.³⁹ У дні липневої стихії лише у Івано-Франківській області зруйновано 214,4 км лісових доріг та 127 мостів на них.⁴⁰

У перші тижні після паводку розпорядженням Президента для вивчення стану ведення лісового господарства у зоні стихійного лиха було створено спеціальну комісію, очолену заступником Генпрокурора Т.В. Корняковою.⁴¹ Комісії доручалося вивчити стан додержання лісового законодавства, проаналізувати здійснювані заходи з охорони і захисту лісів, вивчити питання додержання законодавства при прийнятті рішень про вилучення земель лісового фонду, внести пропозиції щодо впорядкування лісочористування і т. ін. На жаль, офіційний звіт про роботу цієї комісії все ще не оприлюднений. Генпрокуратура повідомила лише про поодинокі факти правопорушень у відповідь на інформаційні запити з цього приводу, адресовані Президентові України та Генпрокурору⁴².

У процесі перевірок прокурорами областей, що постраждали від стихії, порушено 98 кримінальних справ щодо незаконної рубки дерев, половина з яких направлена до суду. Зокрема, у Дубівському лісництві ДП «Тячівдержспецлісгосп» на крутосхилах площею 3 га самовільно вирубано понад 1,6 тис. дерев об'ємом понад 1 тис. м куб., чим завдано збитків на суму майже 2 млн. грн. Прокуратурою Івано-Франківської області направлено до суду кримінальну справу

³⁷ Микола Тимошенко: «Мене червоними прапорцями, як на полюванні, обкласти не вдасться!» // «Дзеркало тижня», № 35 (714) 20 – 26 вересня 2008, <http://www.dt.ua/3000/3320/64112/>

³⁸ Інформація Генеральної Прокуратури України «Про стан законності в державі за 2008 рік», представлена Верховній Раді (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»).

³⁹ За даними Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та Статистичного щорічника України – К., 2006. – С. 538–551

⁴⁰ «Стихійне лихо 23-27 липня на Прикарпатті» – Аналітична довідка Івано-Франківської ОДА від 05.08.2008 року <http://www.if.gov.ua/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=746>

⁴¹ Розпорядження Президента України № 251/2008–рп від 06.08.2008 р. «Про вивчення стану ведення лісового господарства у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській і Чернівецькій областях»

⁴² Відповідь Генеральної прокуратури України від 05.12.2008 № 7/4-19272-08 на інформаційний запит голови ЕГО «Зелений Світ» Степаненка О.М.

стосовно посадових осіб ДП «Кутське лісове господарство», які приховали факти самовільних порубок деревини на загальну суму 380 тис. грн.⁴³ За повідомленнями Держекоінспекції у Тернопільській області тільки протягом поточного року у лісах ДП «Бережаниагроліс» самовільно вирубано деревини на суму більше 800 тис. грн. Розслідування за цими випадками веде управління СБУ.

Держава в особі правоохоронних, контролюючих та водогосподарських органів допустила до масштабного варварського видобутку річкового каменю, гравію та піску просто в руслах прикарпатських річок та на землях водного фонду⁴⁴. Ця протиправна, жодним чином не регламентована практика посилює руйнівну дію паводків, спричинює міграцію русел, створює аварійні ділянки, загрозу змиву великих територій берегів, у тому числі в населених пунктах.

Про факти самовільного забору піску та гравію просто з русла Дністра та на території РЛП «Дністровський каньйон» у Бучацькому, Заліщицькому та Монастирському районах неодноразово повідомляла Держекоінспекція в Тернопільській області. За результатами перевірок, проведених на землях водного фонду поблизу с. Горигляди Монастирського району та с. Губин Бучацького району, передано до суду протоколи про адміністративні правопорушення на 16 громадян. Нараховані збитки на суму 4 225 гривень. Найбільшого руйнівного впливу русло ріки зазнало в межах Добрівлянської сільської ради Заліщицького району, де приватний підприємець Андрусик В.Д., видобув та продав піщано-гравійної суміші загальним об'ємом більше 800 м³. Сума завданих збитків склала 160 300 грн. З метою припинення протиправних дій Держекоінспекція винесла рішення про тимчасову заборону експлуатації Андрусиком В.Д. техніки, за допомогою якої проводиться видобування з русла Дністра гравію. Матеріали перевірки передано в Тернопільську міжрайонну природоохоронну прокуратуру. Порушено кримінальну справу за ст. 240 Кримінального Кодексу⁴⁵.

Як відомо, в якості одного з елементів системи протипаводкового захисту у 80-ті роки споруджений Дністровський гідроенергетичний вузол в складі двох ГЕС та ГАЕС, що нині добудовується. Рівень цього захисту в дні липневого паводку виявився вочевидь недостатнім. До того ж існує низка нез'ясованих запитань з приводу адекватності реагування адміністрації ГЕС на зміни паводкового режиму на Дністрі. Можна припускати, що протягом 23 – 27 липня, коли приплив води до водосховища сягав до 5680 м³/с⁴⁶, скид води на ГЕС був недостатнім, а 27 – 28 липня – надмірним. 27 липня на Дністровській ГЕС було здійснено форсований скид води зі швидкістю 3500 м³/с, внаслідок чого в 25 населених пунктах Могилів-Подільського, Ямпільського та Муровано-Куриловецького р-нів Вінницької області, розташованих нижче ГЕС, затоплено 670 житлових будинків, з яких евакуйовані 3875 осіб⁴⁷. Затоплена також освоєна ділянка долини Дністра на території Республіки Молдова. На жаль, показники моніторингу гідрологічної ситуації на Дністрі з джерел Мінприроди, МНС та Держкомводу дещо різняться. З сайту Держкомводу неможливо отримати оперативну інформацію про показники пропуску паводку 22 – 27 липня. Чомусь так сталося, що перше з доступних на сайті повідомлень датовано лише 29 липня.⁴⁸

Існує багато запитань щодо ефективності та якості рятувних та відновлюваних робіт у зоні стихійного лиха, а також – законності у використанні бюджетних коштів. Прокурорські перевірки виявили численні факти зловживань, порушено 64 кримінальні справи,

⁴³ Там же.

⁴⁴ Підсумки засідання Ради національної безпеки і оборони України від 19.08.2008 р.

⁴⁵ <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=3341>

⁴⁶ Про гідрологічний режим водних об'єктів України, що склався у лютому та очікується у березні 2009 року, Український гідрометеорологічний центр, http://meteo.com.ua/hydro/h_review

⁴⁷ Оперативна інформація Державного комітету України по водному господарству, 29.07.2008 р., http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=18

⁴⁸ Там же.

збитки в яких сягнули 16,5 млн. грн. Внесено 127 протестів, 439 подань і приписів. До дисциплінарної й адміністративної відповідальності притягнуто більш ніж 300 посадових осіб. Прокурорами до суду заявлено 133 позови на суму 1,6 млн. грн. Крім цього, попереджено майже 30 млн. грн. незаконних виплат з державного бюджету⁴⁹.

У той же час без жодного сумніву необхідно визнати, що держава продемонструвала прагнення забезпечити дотримання конституційного права на відшкодування екологічної шкоди. Протягом 2008 року було надано безпрецедентно велику за обсягами фінансову та іншу матеріальну допомогу постраждалим від стихійного лиха, відбудовано велику кількість соціальних об'єктів, нових житлових будинків. Президентськими указами 44 адміністративних райони та 12 міст у шести областях було оголошено зонами надзвичайної екологічної ситуації⁵⁰ та окреслено невідкладні заходи щодо подолання наслідків природної катастрофи.⁵¹ Верховна Рада у екстреному порядку внесла зміни до Держбюджету⁵². Лише на цільові субвенції обласним бюджетам постраждалих областей для ліквідації наслідків стихійного лиха Парламент спрямував більше 2 мільярдів гривень. З бюджету було виплачено грошову компенсацію постраждалим, у яких зруйновано або пошкоджено житловий будинок (відповідно по 50 та 15 тис. грн.), загинули члени сім'ї (по 100 тис. грн.), надано масштабну гуманітарну допомогу у вигляді продовольства, медикаментів, одягу, побутової техніки тощо.

Проте траплялися випадки недотримання права на компенсацію екологічної шкоди, оскільки його порядок у кожному з конкретних випадків не був урегульований нормативно-правовими актами. Серед них: не компенсована втрата під час стихійного лиха майна (цілком змиті наводком земельні ділянки в с. Кути Івано-Франківської області) та загибелі людини (с. Біла Тернопільської обл.). З даного приводу громадська приймальня Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ) у Тернополі неодноразово зверталася до Прем'єр-Міністра та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У зверненнях приймальні УГСПЛ йшлося про необхідність внесення родини загиблого до реєстру постраждалих внаслідок стихійного лиха з метою надання їй адресної грошової допомоги, а також про потребу прийняття додаткових актів, якими було б врегульовано порядок надання потерпілим від наводку компенсації за цілковиту втрату земельних ділянок.⁵³ На жаль, ані Уряд, ані Секретаріат Уповноваженого не відреагували належним чином на звернення правозахисників.

Поза увагою влади залишилися пропозиції громадських організацій до проектів державних стратегій у справі протипаводкового захисту.⁵⁴ На думку експертів недержавних організацій, головним пріоритетом стратегії мінімізації загроз стихійних гідрометеорологічних явищ повинні стати заходи, спрямовані на поступове наближення територій річкових басейнів до природного стану. А саме: відновлення регулюючих властивостей лісових та водно-болотних

⁴⁹ В областях, постраждалих від повені, притягнуто до відповідальності посадових осіб, винних у нецільовому використанні фінансових та інших матеріальних ресурсів, **Прес-служба Генеральної прокуратури України**, 09.09.2008 р., http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=18206&fp=21

⁵⁰ Указ Президента України від 28 липня 2008 року № 682/2008 «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації».

⁵¹ Указ Президента України від 27 липня 2008 року № 678/2008 «Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків стихійного лиха 23-27 липня 2008 року»

⁵² Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2008, № 36-37, ст. 278)

⁵³ «Чому Секретаріат Уповноваженого з прав людини відмовляє у правовій допомозі потерпілим від стихійного лиха?», Сайт УГСПЛ, <https://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1222685100>.

⁵⁴ «Концепція Державної цільової комплексної програми протипаводкового захисту у Прикарпатському регіоні на період 2009 – 2015 р.» та «Схеми комплексного протипаводкового захисту Прикарпатського регіону в басейнах річок Дністер, Прут, Сірет» http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=129&Itemid=24

екосистем, припинення порушень природоохоронного законодавства, поступове винесення житлових об'єктів та господарської активності за межі зон імовірного затоплення й т. ін.⁵⁵.

Наприкінці року Кабмін прийняв «Державну цільову програму комплексного проти-паводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету», виразно орієнтовану на-самперед на спорудження велетенських гідротехнічних систем у складі дамб, водосховищ, сухих ємкостей, польдерів і т. ін.⁵⁶ Прогнозовані витрати за Програмою складають понад 31 млрд. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 28 млрд. грн. Основним розпорядником коштів програми мав би бути Держкомвод. Наразі нічого не відомо про громадське обговорення, економічну оцінку та державну екологічну експертизу цього документа: ані на етапі концепції, ані в процесі підготовки остаточного варіанту програми. З огляду на масштабність глобальної економічної кризи та поглиблення політичного хаосу в країні спроможність влади реалізувати та підтримувати настільки масштабні проекти видається вельми сумнівною.

У жовтні Уряд затвердив нові, більш жорсткі правила рубок у гірських лісах Карпат, сформульовані на основі екосистемного підходу та принципів наближеного до природи лісівництва. У цілому цей документ заслуговує позитивної оцінки, хоча в деяких положеннях він не відповідає законодавчим нормам, приміром, закону «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах у ялицево-букових лісах Карпатського регіону».⁵⁷

Але варто зауважити, що на кінець 2008 року актуальність проблематики, пов'язаної з причинами та наслідками паводку знизилася, що можна пояснити поглибленням економічної кризи, газовим конфліктом з Росією та загостренням політичного протистояння всередині країни.

Поза сумнівом, катастрофічний паводок 23-27 липня оголив глибокі проблеми в існуючій екологічній політиці та спроможності відповідних державних структур протистояти екстремальним випробуванням. Невирішеність багатьох проблем у справі запобігання, адаптації, термінового реагування на екстремальні природні явища обертається катастрофічними наслідками та колосальним навантаженням на бюджет країни. Існуючі реальні загрози вимагають того, аби посадовці владних та правоохоронних органів, нарешті, вийшли із зачарованого кола політичної конкуренції та реально визнали пріоритетність екологічної безпеки, дотримання природоохоронного законодавства та розширення сфери кримінальної відповідальності за його порушення.

4. ПРАВО ВІЛЬНОГО ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У цьому дослідженні вже йшлося про багаторічні затримки з розробкою та оприлюдненням Мінприроди Національних доповідей про стан навколишнього природного середовища України. Звісно, це явище не варто тлумачити виключно зловмисними намірами міністерства до засекречування екологічної інформації. Хоча його неготовність здійснювати політику у відповідності із сучасними принципами відкритості та свободи інформації є цілком очевидною. Проблеми значно глибші – варто вести мову про неспроможність державної інформаційної політики загалом, про неефективність існуючих засобів моніторингу, збору, опрацювання, обігу та оприлюднення екологічної інформації в системі державної влади. За таких обставин у Мінприроди просто немає достатніх можливостей дати об'єктивну картину стану довкілля. Потрібна інформація не відстежена та часто розпорошена й не систематизована.

⁵⁵ Нехтування принципами сталого розвитку зумовило катастрофічні наслідки липневого паводку 2008 року, Позиція робочої групи неурядових організацій, <http://climategroup.org.ua/upl/zvern-pavodok08.pdf>

⁵⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1151-2008-%EF>

⁵⁷ Постанова КМУ від 22.10.08 р. № 929 «Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат».

І все ж варто відзначити поодинокі позитивні зміни в діях Мінприроди стосовно екологічного інформування. Хоча сторінка міністерства в Інтернеті й надалі залишається красномовним свідченням неповаги до його користувачів та зразком недосконалості у функціональному відношенні, дещо втішає. Приміром, те, що в **2008 році міністерство** розпочало оприлюднювати на сайті щомісячні «Інформаційно-аналітичні огляди стану довкілля». Станом на березень 2009 року доступні для ознайомлення огляди за січень-листопад 2008 року⁵⁸. Вони представляють результати моніторингу стану атмосферного повітря, поверхневих вод, геологічного середовища та радіаційної ситуації в різних регіонах країни.

Наприкінці 2008 року окрім оприлюдненого проекту «Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища за 2006 рік» на сайті Мінприроди можна ознайомитися із щорічними регіональними звітами за 2007 рік⁵⁹. Ці звіти розроблені Держуправліннями охорони навколишнього природного середовища усіх областей та міст державного підпорядкування.

Можна також вітати факт виконання міністерством однієї з вимог Постанови Верховної Ради «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 року.⁶⁰ На сайті Мінприроди протягом 2007-2008 років була присутня інформація про 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля⁶¹.

Але варто зауважити, що обов'язок забезпечення широкого доступу до екологічної інформації згадана постанова покладає на Кабінет Міністрів, Раду міністрів АР Крим, обласні держадміністрації, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, Київську та Севастопольську міські держадміністрації. І це зрозуміло, адже інституційно та ресурсно слабке Мінприроди спроможне отримати та опрацювати лише невелику частку екологічної інформації, яка перебуває в державних органах влади. Саме Уряд та обласні адміністрації повинні вимагати її від структур Мінприроди, МОЗ, Держкомлісу, Держкомводу, Держкомзему, Гідромету, Мінпаливенерго, Мінагропрому, Мінкомунгоспу, інших міністерств та відомств тощо. Але в офіційних виданнях органів державної влади систематичного оприлюднення екологічної інформації так і не налагоджено. Ані в структурі урядового веб-сайту, ані на сайтах облдержадміністрацій ви навіть за найширшого бажання не відшукаєте розділів екологічної інформації.

Досі не виконано вимогу згаданої постанови Верховної Ради стосовно створення мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. А така інформаційна мережа повинна була функціонувати ще 1 січня 2005 року.

Мінприроди продовжує зволікати із розробкою та оприлюдненням спеціальних доповідей про стан довкілля. Як і минулого року на офіційній сторінці міністерства в Інтернеті найновішими документами залишалися: «Друге Національне повідомлення щодо питань зміни клімату» та «Третя національна доповідь про стан виконання Конвенції про біорізноманіття» – англійською мовою⁶². Обидва документи за 2005 рік, усі інші – за 2001-2004 роки.

Станом на початок 2009 року серед спеціальних доповідей сайт Мінприроди містив **Звіт до Другого засідання Сторін конвенції 2005 року. Що ж до Зведеного Національного звіту 2007 року про впровадження Оргуської конвенції в Україні до Третьої наради сторін у Ризі,**

⁵⁸ Інформаційно-аналітичні огляди стану довкілля, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=IAOSD>

⁵⁹ Регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища у 2007 році, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=reg_dop_07

⁶⁰ Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля, Постанова Верховної Ради України, № 2169-IV від 4 листопада 2004 року, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2169-15>

⁶¹ Об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Zabrud%20NPS>

⁶² Сайт Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=SP%20dop%20p%20NPS>

що викликав активну критику громадськості, то наприкінці 2008 року він чомусь безслідно зник із сторінки міністерства в Інтернеті.

Зацікавлена громадськість марно шукатиме на сторінці Мінприроди в Інтернеті слідів інформації про джерела доходів та розподіл видатків Державного фонду охорони навколишнього природного середовища протягом останніх років, а також регіональних та місцевих фондів⁶³. Кілька нормативних актів та загальних роз'яснень поняття про фонди охорони довкілля на цій сторінці покликані створити ілюзію інформаційного шуму й закамуфлювати відсутність конкретних відомостей. У переліку доходів Державного Бюджету на 2009 рік зазначено лише загальну суму Збору за забруднення навколишнього природного середовища, котра, вочевидь, не додасть компетентності пересічному громадянину.

Уряд та Мінприроди впродовж 5 років порушують норми закону «Про Червону книгу України», зводячи із друком третього видання Червоної книги. У свою чергу, це дає можливість Держкомлісу та Держкомрибгоспу надавати дозволи на відстріл та вилов деяких червонокнижних видів тварин.

Як відомо, протягом останніх років Мінприроди з послідовністю, вартою кращого застосування, продукує накази, котрими обмежується доступ до цілої низки категорій екологічної інформації шляхом віднесення її до конфіденційної⁶⁴. У своїй протизаконній «гонці засекречування» міністерство посилається на відповідну урядову постанову⁶⁵, хоча, як відомо, обмеження доступу до інформації можуть встановлюватися лише законом.

За оцінками громадських організацій віднесення екологічної інформації до конфіденційної суперечить Конституції та законам України⁶⁶, її міжнародним договорам та порушує право вільного доступу до екологічної інформації. У першу чергу, це стосується обмеження доступу до «окремих висновків державної екологічної експертизи».

Поняття екологічної інформації, наведене в Оргуській конвенції та у законі «Про охорону навколишнього природного середовища» включає «діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища». Екологічна експертиза відповідно до закону «Про екологічну експертизу» є видом науково-практичної діяльності щодо оцінки об'єктів, дія яких може негативно впливати на стан довкілля. Отже, інформація про екологічну експертизу цілком вписується у поняття «екологічна інформація». До основних принципів екологічної експертизи згаданий закон (ст. 6) відносить її гласність. Ст. 11 закону зобов'язує еколого-експертні органи чи формування після завершення екологічної експертизи повідомляти про її висновки через ЗМІ. Про будь-яке можливе обмеження права вільного доступу до матеріалів екологічної експертизи в законі не йдеться. Стаття 30 закону «Про інформацію» забороняє відносити до конфіденційної інформацію з питань

⁶³ Державний фонд охорони навколишнього природного середовища Міністерства охорони навколишнього природного середовища України <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Derz%20ohor%20NPS>

⁶⁴ Наказ Мінприроди № 361 від 19.09.2002 р. «Про введення в дію переліку конфіденційної інформації», № 470 від 25.11.2004 р. «Про введення в дію переліку конфіденційної інформації» № 158 від 03.04.2006 р. «Щодо внесення змін до Наказу Мінприроди України від 25.11.200 № 470», № 540 від 12.12.2005 р., № 159 від 28.03.2008 р. «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування», № 231 «Про впорядкування та систематизацію даних про конфіденційну інформацію», яким Наказ № 159 скасовується. Наказ № 289 від 09.06.2008 р. «Щодо затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» (чинний)

⁶⁵ Постанова КМУ № 1893 від 27.11.1998 р. «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».

⁶⁶ Конституція України (ст. 50), Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, або Оргуська конвенція (ст. 4), закон «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 25, 25-1) гарантують кожному право вільного доступу до екологічної інформації. Така інформація згідно Конституції ніким не може бути засекречена.

статистики, екології, банківських операцій, податків та інформацію, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

Прикро, що навздогін за міністерством аналогічні накази прийнято й Держуправліннями охорони навколишнього природного середовища в багатьох областях. Це суттєво ускладнює порядок доступу зацікавленої громадськості до екологічної інформації, зокрема, до висновків державних екологічних експертиз.

Наприклад, управління в Тернопільській області прийняло власний Перелік конфіденційної інформації,⁶⁷ яким серед іншого обмежило доступ до «окремих висновків державної екологічної експертизи». На пропозицію голови ЕГО «Зелений Світ» Степаненка О.М.⁶⁸ переглянути зміст Переліку та привести його у відповідність до законодавства Держуправління відповіло безглуздою відмовою з посиланням на ст. 7 Закону «Про екологічну експертизу», згідно з якою «екологічній експертизі підлягають військові, оборонні та інші об'єкти, інформація про які становить державну таємницю». Зрозуміло, що згаданий Перелік, затверджений Держуправлінням, у силу відмінностей правового режиму між таємною та конфіденційною інформацією не мав би містити відомостей, які становлять державну таємницю.

Протягом 2008 року тривала громадянська кампанія за скасування згаданих наказів Мінприроди, у якій брали участь Національний екологічний центр України (НЕЦУ), УЕА «Зелений Світ», «Бюро екологічних розслідувань», МБФ «Екологія-Право-Людина», ВЕГО «МАМА-86», ЕГО «Зелений Світ» та інші організації.

Наприклад, заступником голови НЕЦУ О. Василюком було спрямовано до Мінприроди детальний правовий аналіз підстав для визнання невідповідності більшості пунктів горезвісних наказів Мінприроди положенням Конституції, законів України та Оргузької конвенції⁶⁹. Лідер авторитетної природоохоронної організації пропонував привести у відповідність до Оргузької Конвенції більшу частину пунктів переліку Мінприроди та дати доручення структурним підрозділам Мінприроди в областях про невідкладне приведення їхніх ДСК-переліків у відповідність із чинним законодавством.

Незважаючи на численні протести громадських організацій, Мінприроди досі не скасовує протизаконні положення своїх наказів, і у даний час все ще залишається чинним наказ № 289 від 09 червня 2008 року «Щодо затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування».

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини в порушення норм закону не оприлюднювалися щорічні Доповіді за 2006-2008 роки. У четвертій доповіді Омбудсмена «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні»,⁷⁰ як звикле, був відсутній розділ про дотримання екологічних прав.

Досі не спромоглось подолати традиційної та вельми красномовної закритості в практиці свого відомства й нове керівництво Держкомлісгоспу. Впродовж багатьох років Держкомітет не виконує вимогу ст. 28, 35 Лісового кодексу України та урядової постанови⁷¹, котра зобов'язує його до систематичного ведення моніторингу, державного обліку лісів і державного лісового кадастру. Держкомлісгосп зобов'язаний кожні 5 років оновлювати документацію державного лісового кадастру на підставі чергового обліку лісів, та оприлюднювати матеріали про стан лісового фонду. Востаннє державний облік лісів було проведено в 2001

⁶⁷ Наказ Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Тернопільській області «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «для службового користування» від 09.04.08 р № 21

⁶⁸ Звернення Степаненка О.М. до Начальника Держуправління охорони навколишнього природного середовища у Тернопільській області Миколенка О.М. від 27.01.09 р

⁶⁹ Лист НЕЦУ «До роботи робочої групи із перегляду наказу Мінприроди від 09.06.2008 № 289».

⁷⁰ Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid%204/Dop4_%20Zmist.htm

⁷¹ Постанова КМУ від 27 вересня 1995 р. № 767 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку лісів і державного лісового кадастру»

році, але тільки в державних лісгоспах.⁷² Нині офіційна Інтернет-сторінка Держкомітету неспроможна задовольнити інтерес зацікавленої громадськості стосовно результатів моніторингу лісів та лісового кадастру⁷³.

Практично відсутня інформація про вплив чинників довкілля на стан громадського здоров'я в офіційних звітах та аналітичних матеріалах Міністерства охорони здоров'я (МОЗ). Сторінка МОЗ в Інтернеті, ймовірно, є найбіднішою в сенсі інформаційного наповнення серед усіх міністерств та відомств. Інформація на ній належним чином не оновлюється, проекти нормативних актів оприлюднюються не регулярно. Наказ МОЗ про забезпечення відкритості в роботі Міністерства⁷⁴ має формальний характер і вочевидь не відповідає сучасним принципам оприлюднення інформації, що становить суспільний інтерес.

У той же час Держкомітет ядерного регулювання за нашою оцінкою найбільш послідовно виконує вимоги Організації економічного співробітництва та розробляючи – нехай і з деяким запізненням – доповіді про стан ядерної та радіаційної безпеки. У 2008 році Держкомітет видав українською, російською та англійською мовами й розіслав органам державної влади і самоврядування «Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні в 2007 році». На офіційному сайті Держкомітету «Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки у 2007 році» з'явилася 30 січня 2009 року.⁷⁵

На виконання Указу Президента від 4 лютого 2003 року № 76 Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС) разом із Мінприроди та Національною академією наук України систематично розробляє Національні доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні. Протягом 2008 року на сайті МНС з'явилася доповідь за 2007 рік⁷⁶.

Міністерство з питань житлово-комунального господарства, на виконання норми ст. 9 закону «Про питну воду та питне водопостачання», майже щороку, хоч і зі значним відставанням у часі, розробляє «Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання». Останню таку доповідь за 2006 рік розміщено на Інтернет-сторінці міністерства на початку 2008 року.⁷⁷

Отже, деякі міністерства демонструють намагання підтримувати певний рівень гарантій доступу до екологічної інформації. Звісно, організація якісної інформаційної діяльності вимагає достатнього ресурсного забезпечення органів владних повноважень і належного рівня професіоналізму їхніх співробітників. Але ресурси й кадри, вочевидь, визначають не все. Відхід від принципів вільного доступу до екологічної інформації в практиці окремих органів влади може одночасно свідчити як про рівень правового нігілізму та розмивання почуття громадянської відповідальності їхнього керівництва, так і про виразні корупційні інтереси посадовців.

⁷² Голова Рахункової Палати України В.Симоненко «Програми життя – це державні програми збереження навколишнього природного середовища в Україні» // «Голос України», №146 (4396) 5.08.2008 р, http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1158759&cat_id=223

⁷³ Інтернет-сторінка Держкомлісгоспу, розділ «Моніторинг лісів в Україні» http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62971&cat_id=32880

⁷⁴ Про забезпечення відкритості в роботі Міністерства та інформування громадян України про його діяльність, Наказ МОЗ України № 320 від 29.06.2005 року, <http://www.moz.gov.ua/ua/main/docs/?docID=3900>

⁷⁵ Державний комітет ядерного регулювання, <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/doccatalog/list?currDir=37795>

⁷⁶ Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2007 році, МНС України, http://www.mns.gov.ua/annual_report/2008/content_1.ua.php?m=B5

⁷⁷ Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2006 році, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, http://www.minjkg.gov.ua/editattach/bigdoc/nd_voda2006.doc

5. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

Серед перспективних новацій законодавства в сфері громадської участі варто відзначити «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затверджений урядовою постановою⁷⁸ та проект «Положення про Електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадських експертиз», винесений Кабміном на обговорення.

Проте доводиться визнати, що протягом останніх років триває помітний процес згорання «екологічної демократії». З одного боку, все більш помітною – у порівнянні з першими роками після Чорнобильської катастрофи – стає «де-екологізація» суспільної свідомості. З іншого – органи державної влади, самоврядування, бізнесові структури дедалі частіше та все більш зухвало демонструють приклади нехтування громадською думкою та порушення природоохоронного законодавства. Цей процес охопив практично всі сфери: від прийняття владною верхівкою стратегічних рішень з питань розвитку і підготовки законопроектів – до колізій відведення під забудову земель громадського призначення в містах, селах, парках, заповідних та курортних місцевостях, на землях лісового та водного фонду. Активність природоохоронних організацій свідомо гальмується олігархічною корумпованою владою та підприємцями, що зацікавлені виключно у швидкому збагаченні – у т. ч. за рахунок неконтрольованої експлуатації природних ресурсів.

5.1. ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЩОДО ДОБУДОВИ ТАШЛИЦЬКОЇ ГІДРОАКУМУЛЮЮЧОЇ СТАНЦІЇ (ТГАЕС)

23 червня 2008 року в Миколаєві відбулися громадські слухання щодо екологічної ситуації, яка склалася довкола будови Ташлицької гідроакumuлюючої станції (ТГАЕС) та підняття рівня Олександрівського водосховища. На слуханнях були присутні експерти, які брали участь у проведенні громадської екологічної експертизи, фахівці-екологи, представники Миколаївської облдержадміністрації та обласної ради, керівництво Держуправління охорони навколишнього природного середовища, Південноукраїнської АЕС, громадські екологічні організації Миколаївщини⁷⁹. Представники громадськості та науковці навели вражаючий перелік порушень природоохоронного законодавства в процесі проектування та будівництва ТГАЕС, якими завдано непоправної шкоди об'єктам природної та історичної спадщини, що входять до складу ландшафтного парку «Гранітно-степове Побужжя». Учасники слухань вимагали врахувати висновки державної екологічної експертизи в процесі реалізації проектів розвитку Південноукраїнського енергетичного вузла, підсилити охоронний статус природних територій долини Південного Бугу, прискорити процес створення національного парку «Гранітно-степове Побужжя». На жаль, Держуправління охорони навколишнього природного середовища у Миколаївській області, як організатор слухань, досі не спромоглося погодити зміст резолюції за їхніми результатами.⁸⁰

⁷⁸ Постанова Кабміну від 5 листопада 2008 р. № 976, Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976-2008-%EF>

⁷⁹ Громадськість обговорила питання будови Ташлицької ГАЕС, новини Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, 25.06.2008 р., <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=2521>

⁸⁰ Відбулися громадські слухання щодо екологічної ситуації, що склалася внаслідок будови Ташлицької ГАЕС, новини Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Миколаївській області, 24.06.2008 р., <http://www.duecomk.gov.ua/new/news.php?id=66>

5.2. ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ СТОСОВНО ПРОЕКТУ БУДІВНИЦТВА КАНІВСЬКОЇ ГАЕС

Громадські слухання стосовно проекту будівництва Канівської ГАЕС, що проходили 27 листопада в селах Пшеничники та Грищенці Канівського району, замість громадського обговорення, виявилися показовим виступом керівників ВАТ «Укргідроенерго». Представникам громадських організацій не дали можливості представити факти, які спростовували твердження енергетиків про економічну корисність та екологічну безпеку будівництва. «Енергетики вкотре обіцяли місцевому населенню «манну небесну», проте досвід роботи «Укргідроенерго» на Дністровській та Ташлицькій ГАЕС доводить марність їхніх обіцянок, – доводив Віктор Мельничук, директор НЕЦУ, – коли ми спробували представити документальні факти з інших будівництв, нам брутально закрили рота словами: «Нікого не цікавить, що Ви думаєте!»

«Слухання, на яких висловлюється лише точка зору замовника будівництва, є фіктивними, – переконаний Сергій Федоринчик, керівник інфоцентру УЕА «Зелений світ», – на жаль, це вже є усталеною практикою для ВАТ «Укргідроенерго». Приховати економічну недоцільність та екологічну небезпеку проекту можна, лише не давши вийти назовні фактам, що це підтверджують».⁸¹

5.3. «УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ» У ПРОЦЕСІ РОЗРОБКИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Протягом кількох років триває млявий та непослідовний процес модернізації законодавства в інформаційній сфері. Як відомо, у 2007 р. Міністерство юстиції ініціювало обговорення проекту закону «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію». Численні пропозиції від організацій громадянського суспільства не були враховані в цьому процесі. ЕГО «Зелений Світ» також направило низку пропозицій від групи організацій – стосовно змісту розділу про екологічну інформацію, який вочевидь повинен був відповідати стандартам Організації економічного співробітництва та розробки. Жодних відгуків від міністерства отримано не було.

У лютому 2008 року Мін'юст повідомив про згорання процесу внесення змін до існуючого закону, про розробку Концепції нового закону «Про інформацію», а також нового законопроекту «Про доступ до публічної інформації». На згоду організації надати кандидатуру до складу робочої групи з підготовки проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації» міністерство не відповіло. Втім, певний час на веб-сайті Мін'юсту перебував інший документ – «Концепція проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації». Повідомлення щодо процедури його обговорення та прийняття рішень не оприлюднювалися.

У другій половині року Мін'юст цілком згорнув діяльність з розробки законопроектів у інформаційній сфері – принаймні будь-яких повідомлень з цього приводу на сторінці міністерства або ж Кабміну не було.

5.4. ГРОМАДСЬКА ІНІЦІАТИВА ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ФУТБОЛЬНОГО ЧЕМПІОНАТУ «ЄВРО – 2012»

У відкритому листі, надісланому в травні 2008 року від 35 організацій на адресу Уряду, Національного агентства з питань підготовки і проведення футбольного чемпіонату «Євро – 2012», пропонується сформулювати екологічні пріоритети в плануванні та проведенні чемпіонату. У програмі підготовки «Євро – 2012», що затверджена урядом, жодного слова немає про екологічні засади та природоохоронні компоненти, котрі буде дотримано під час підготовки та проведення чемпіонату. Втім громадські організації вважають, що екологічно відповідальний підхід до організації чемпіонату дозволить знизити витрати на використання енергоносіїв та ліквідацію негативних екологічних впливів, пов'язаних із транспортом,

⁸¹ Енергетики бояться правди, Національний екологічний центр України, 1 грудня 2008, 10:54, <http://www.necsu.org.ua/energetiki-boyatsya-pravdi/>

освітленням, утилізацією відходів та розвитком зелених рекреаційних зон – до, під час і після проведення чемпіонату. Підписанти відкритого листа запевнили Уряд у готовності до подальшої співпраці в процесі підготовки до чемпіонату та в тому, що вони зможуть надати більш детальні рекомендації по втіленню вищезазначених пропозицій у життя. «Листа 35-ти» було розміщено на сайті Робочої групи неурядових екологічних організацій з питань зміни клімату для відкритого приєднання.⁸² На жаль, від Уряду протягом року не надійшло жодних пропозицій стосовно формату співпраці з громадськими організаціями.

6. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

Наводимо кілька прикладів успішних судових справ різного характеру за участю представників громадських природоохоронних організацій.

◆ 6 травня 2008 року центральний районний суд м. Миколаєва визнав незаконним рішення Миколаївської обласної ради від 16 березня 2007 р. про затвердження схеми функціонального зонування території РЛП «Кінбурнська коса» та встановлення меж сіл Покровка, Покровське та Василівка Очаківського району. У жовтні минулого року громадяни А. Галкіна та О. Деркач подали позов щодо відміни вказаного рішення. Інтереси охоронців заповідної території представляла юрист МБФ «Екологія-Право-Людина» О. Мелень. Позивачі під час засідань доводили, що оскаржене ними рішення облради не має наукового обґрунтування, водночас, воно фактично розширює межі населених пунктів, що має істотний негативний вплив на об'єкт природно-заповідного фонду. Під час чотирьох засідань відбувся всебічний розгляд справи, після чого суд виніс рішення, що при прийнятті рішення № 9 від 16 березня 2007 року Миколаївська обласна рада діяла всупереч вимогам діючого законодавства в спосіб, який не передбачений діючим законодавством, та поза межами наданих їй повноважень.

◆ Кілька успішних судових справ протягом року продемонстрував Київський еколого-культурний центр (КЕКЦ) спільно з організацією «Екоправо-Київ». У листопаді 2008 р. Святошинський райсуд Києва поставив крапку в процесі керівництва Держкомлісгоспу проти лідера КЕКЦ В. Корейка, який послідовно викривав державну систему з організації валютного полювання на «червонокнижних» зубрів, що процвітала в Держкомлісгоспі та Мінприроді. Одним із головних організаторів незаконних полювань на зубрів був начальник управління мисливського господарства Держкомлісгоспу М. Шадура. Суд прийшов до висновку, що факти, оприлюднені В. Борейком у ЗМІ відповідають дійсності та відмовився стягнути з нього компенсацію моральної шкоди в сумі 10 тисяч доларів США.⁸³

◆ Протягом року створила кілька прецедентів застосування засобів адміністративного судочинства з метою дотримання екологічних прав, захисті інтересів ЗМІ та організацій громадянського суспільства Северодонецька міська організація «Зеленого світу». Наприклад, до Северодонецького міського суду був поданий адміністративний позов до Северодонецької міської ради та міського голови. У позові «Зелений світ» просить суд визнати незаконною відмову ознайомити представника організації з Генеральним планом міста, а також зобов'язати відповідачів зняти з Генплану гриф «Для службового користування». Подано також касаційну скаргу на рішення Кременського районного суду і Донецького апеляційного адміністративного суду за позовом «Зеленого світу» до Кременської райради та Держуправління лісового і мисливського господарства Луганської області про визнання неправомірною бездіяльності цих органів у справі створення Національного Природного Парку «Северсько-Донецький»⁸⁴.

⁸² Звернення екологічних організацій, http://climategroup.org.ua/upl/euro2012_ua_final.pdf

⁸³ «Справедливість восторжествовала! Судебное разбирательство между убийцами и защитниками зубров выиграли защитники зубров!», Пресс-служба КЭКЦ, <http://www.ecoethics.ru/projects/zubr/news-2008-1.html>

⁸⁴ Северодонецька міська екологічна асоціація «Зелений світ» (СГЭА «Зелений світ»), <http://zsvit.narod.ru>

◆ 30 вересня 2008 року Колегія суддів Львівського апеляційного адміністративного суду задовольнила позов голови ЕГО «Зелений Світ» О. Степаненка, у якому той просив визнати протиправною бездіяльність Тернопільського міського голови Р. Заставного щодо неодноразового ненадання відповідей на його інформаційний запит про стан довкілля в м. Тернополі. Попередньо постановою Чортківського районного суду в задоволенні позову О. Степаненка було відмовлено. В апеляційній скарзі лідер ЕГО «Зелений Світ» просив згадану постанову суду скасувати та ухвалити нове рішення, яким визнати протиправною бездіяльність Тернопільського міського голови та зобов'язати його надати відповідь на інформаційний запит по суті. Суд визнав протиправною бездіяльність Тернопільського міського голови та зобов'язав його надати інформацію на інформаційний запит⁸⁵.

◆ Гадаємо, в умовах занепаду державної екополітики та усепроникаючої корупції, системі судочинства належить бути однією з тих небагатьох сфер, де громадськість може відкрито протистояти порушенням екологічних прав громадян.

7. ВИПАДКИ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЗА ПРИРОДООХОРОННУ ДІЯЛЬНІСТЬ

ВСЕУКРАЇНСЬКА ГРОМАДЯНСЬКА КАМПАНІЯ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКИХ ГОЛІВ

В. МАРУНЯКА, Л. ЛАДИ, В. ДРИГВАЛЯ

Кожного з них було піддано репресіям через безкомпромісну позицію в протидії протизаконному розбазарюванню земель природоохоронних та рекреаційних зон, зокрема, у дніпровській дельті та на чорноморському узбережжі, котре здійснювалося під прикриттям корумпованих посадовців органів виконавчої влади та прокуратури Херсонської області.

В. Маруняк, сільський голова с. Стара Збур'ївка Голопристанського р-ну, незважаючи на неодноразові погрози, протягом кількох років намагався протидіяти земельним махінаціям на території, зарезервованій під створення Національного природного парку «Нижньодніпровський», як водно-болотняні угіддя міжнародного значення «Дельта Дніпра» (відповідно до міжнародних зобов'язань України в рамках Рамсарської конвенції). 14 березня 2008 р. він був арештований за обвинуваченням у сфабрикованій справі про хабарництво. Після безпрецедентної громадянської кампанії протестів⁸⁶ 3 квітня 2008 р. В. Маруняк був звільнений, проте надумані звинувачення не були зняті. У даний час триває суд. 3-го лютого рішенням сесії Старозбур'ївської сільської ради В. Маруняку були повернуті його повноваження Голови. У липні 2008 р. односельцями з метою захисту земельної власності сільської громади та звільнення В. Маруняка було створено «Народний комітет самооборони Старої Збур'ївки».⁸⁷

◆ Сільського голову села Хорли Каланчакського району Леоніда Ладу, який тривалий час протистояв незаконній приватизації 340 га заповідного узбережжя Чорного моря, за сфабрикованим звинуваченням в отриманні хабара, засуджено до 5 років позбавлення волі. Скаргу по його справі подано до Європейського суду з права людини⁸⁸.

◆ 25 березня 2008 року працівниками УБОЗу був затриманий голова Володимирівської сільської ради Скадовському району Віктор Дригваль. Йому також було висунуто обвинувачення за статтею 268, ч. 2 Кримінального кодексу України – отримання хабара. Але велика кількість обставин самого затримання, досудового слідства та діяльності В. Дригваля на посаді сільського голови свідчать про інше – про те, що справжньою причиною затримання та арешту була

⁸⁵ <http://www.greenworld.org.ua/index.php?id=1253876064>

⁸⁶ Відкрите звернення щодо ролі херсонського УБОЗу в дерібані земель Придніпров'я, <http://maidanua.org/static/news/2007/1222035663.html>; «Ні» – розграбуванню майбутнього нижньодніпровського національного природного парку! підтримку та захист його захиснику – Віктору Маруняку!, <http://maidanua.org/static/news/2007/1207697820.html>

⁸⁷ Справа В. Маруняка підтримується Фондом стратегічних справ УГСПЛ.

⁸⁸ Електронна розсилка «БАЙБАК» Екологічної групи «Печеніги» (№ 384 від 15.03.09)

проти дія сільського голови незаконній приватизації (а, фактично, розкраданню) земель рекреаційного призначення на морському узбережжі⁸⁹.

8. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Основними причинами поглиблення в Україні екологічної кризи можна вважати незрілу правосвідомість, тотальну корупцію та низьку пріоритетність екополітики, як складової державної політики. Останнім часом можна вести мову про прогресуючу «де-екологізацію» державної політики та суспільної свідомості загалом.

Вищі органи державної влади України дедалі частіше демонструють ознаки власного відсторонення від екологічних проблем та питань безпеки життєдіяльності. Відсутність ефективної системної державної екополітики веде до забруднення та виснаження природних ресурсів, руйнування середовища життєдіяльності людей та масштабного порушення конституційного права на екологічну безпеку.

Від часу ухвалення в Україні стратегічного документа, котрий мав би визначити основні напрями державної політики у галузі екологічної безпеки, минуло 10 років.⁹⁰ Назріла необхідність розроблення нової Стратегії національної екологічної політики, як одного з першочергових пріоритетів влади. Така стратегія мала б врахувати кризовий стан екологічної політики та нові цілі, що базуються на рішеннях Всесвітнього саміту зі сталого розвитку в Йоганнесбургу (2002 р.), намірах України інтегруватися до ЄС, зобов'язаннях з міжнародних угод та із членства у Раді Європи.

Питання охорони довкілля та сталого (екологічно збалансованого) розвитку варто розглядати як один із пріоритетів європейської інтеграції України. Вимоги щодо вступу до Європейського Союзу передбачають упровадження стратегії сталого розвитку не лише на рівні документів, а її реалізацію на практиці.

Та найголовніше – така стратегія мала б виходити з необхідності призупинити поглиблення екологічної кризи, зменшити загрози для життя і здоров'я людей, створити механізми громадянської участі в прийнятті суспільно важливих рішень з питань довкілля.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Президенту України – ухвалити Указ «Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики», у якому установити, що екологічна політика є одним з найголовніших пріоритетів державної політики України та дати відповідні доручення Урядові розробити проект довгострокової Стратегії національної екологічної політики України.

2) Кабінету Міністрів України:

– розробити проект Стратегії інтеграції положень Оргуської конвенції до національного законодавства разом з розробкою відповідних графіків, практичних механізмів та процедури введення в дію імплементуючого законодавства;

– включити до складу Міжвідомчої робочої групи із забезпечення виконання рішення Сторін Оргуської конвенції представників громадськості, місцевого самоврядування, вищих органів державної влади, правоохоронних структур;

– 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.

⁸⁹ Електронна розсилка «БАЙБАК» Екологічної групи «Печеніги» (№ 358 від 12.11.08)

⁹⁰ Постанова Верховної Ради «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, № 38-39, ст. 248)

XVI. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА

3) Кабінету Міністрів, Міністерству юстиції, Мінприроди – прискорити розробку законопроектів, що відповідають сучасним принципам свободи інформації, зокрема, нової редакції закону «Про інформацію», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», законопроекту «Про ратифікацію поправки до тексту Організаційної конвенції щодо доступу громадськості до інформації щодо вивільнення генетично модифікованих організмів» тощо.

4) Мінприроди:

– розробити, представити для розгляду Верховної Ради та оприлюднити «Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища України» за 2007-2009 роки.

– скасувати незаконні нормативні акти щодо обмеження доступу до екологічної інформації під грифом «для службового користування» та оприлюднити засекречені акти, зокрема, висновки державних екологічних експертиз, надані міністерством та його регіональними управліннями.

– внести на розгляд Кабінету Міністрів проекти Постанов про доступ до екологічної інформації та участь громадськості в прийнятті рішень з питань довкілля.

– розробити та подати на розгляд Верховної Ради проекти змін до законодавчих актів щодо розширення сфери застосування кримінальної відповідальності та підсилення адміністративної – за порушення природоохоронного законодавства та екологічних прав громадян.

5) Національному агентству екологічних інвестицій – виконати положення Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї стосовно оприлюднення реєстрів викидів парникових газів.

6) Уповноваженому Верховної Ради з прав людини – у структуру чергової Доповіді включити розділ «Дотримання екологічних прав».

XVII. НАСИЛЬСТВО В СІМ'Ї ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ¹

Не дивлячись на існування у цій сфері великої кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів, серед яких Закони «Про попередження насильства в сім'ї»², «Про охорону дитинства»³, відповідні статті Кримінального кодексу України, Державна програма з протидії торгівлі людьми в Україні на 2006-2010 роки⁴, Порядок взаємодії суб'єктів соціальної роботи з сім'ями, які опинились у складних життєвих обставинах⁵ тощо, насильство в сім'ї залишається одним із серйозних проявів порушення прав людини.

Оцінки ситуації можна порівнювати з даними, які наводилися в звітах «Права людини в Україні-2006» та «Права людини в Україні-2007». Багато які з критичних зауважень можна повторити. Водночас, у 2008 році спостерігаються й певні позитивні зрушення, які виражаються в значно більшій увазі до вирішення цієї проблеми з боку органів державної влади, перш за все, Міністерства в справах сім'ї, молоді та спорту й МВС, формулюванні комплексних підходів та стратегій запобігання насильства в сім'ї, а також формуванням нового правового поля діяльності, пов'язаного із прийняттям Верховною Радою України змін до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» та Кодексу про адміністративні правопорушення.

1. СТАТИСТИКА

За даними Департаменту громадської безпеки МВС України станом на 1 січня 2009 р. на профілактичному обліку в органах внутрішніх справ перебувало **85 085 осіб, які вчинили насильство в сім'ї**. З них жінок – 8760, чоловіків – 75 750, неповнолітніх – 575.

	Усього на обліку за насильство в сім'ї	Поставлено на облік з 01.01.2008	У т.ч. за фізичне насильство	У т.ч. за сексуальне насильство	У т.ч. за психологічне насильство	У т.ч. за економічне насильство
УСЬОГО	85085	66119	38741	2	24917	2459

За 12 місяців 2008 р. **на облік поставлено 66 119 осіб**. У 2008 році виявлено **10 257 дітей**, які є потерпілими від злочинів.

Водночас, статистична звітність не фіксує стать потерпілих від домашнього насильства, що ускладнює аналіз виявів цього правопорушення

¹ Розділ підготовлений представниками Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна»: Євсюковою М.В., Калашник О.А., Левченко К.Б., Черехаю К.В.

² <http://www.kmu.gov.ua/sport/doccatalog/document?id=92768>

³ <http://www.kmu.gov.ua/sport/doccatalog/document?id=92751>

⁴ <http://www.lastrada.org.ua/readlaws.cgi?lng=ua&Id=35>

⁵ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0824-06>

XVII. НАСИЛЬСТВО В СІМ'Ї ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Ужиті заходи

Офіц. попер за насильство в сім'ї	Офіц. попереджено за віктимну поведінку	Захисні приписи	Знято з обліку	У т. ч. за скоєння злочину	Склад. проток. 173-2: усього	Прийнято судами рішень	Попередження	Штраф	Виправні роботи	Адміністративний арешт	Звільнено від адмін. відповідальності
81971	2674	6394	67796	257	98891	90556	5104	74169	350	10342	591

Крім того, варто повторити ще раз, що ця статистика не відображує всіх масштабів домашнього насильства, яке й досі залишається здебільшого латентним феноменом.

Варто зауважити, що, на жаль, не всі випадки домашнього насильства належним чином розглядаються працівниками правоохоронних органів, про що свідчать скарги потерпілих.

На адресу Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна» надійшло звернення Р. про протиправні дії систематичного характеру, які здійснює відносно неї гр. Т., батько її неповнолітнього сина, 2005 року народження. За інформацією заявниці, систематичне биття й знущання Т. почав здійснювати після народження дитини, що триває до теперішнього часу. Усі звернення гр. Р. у правоохоронні органи та соціальні служби належного результату не дають: виносяться постанови про відмову в порушенні кримінальних справ, а з насильником, в основному, проводяться профілактичні бесіди. Такі заходи відносно Т. дозволяють йому поводитися більш зухвало, внаслідок чого заявниця боїться за своє здоров'я та знаходиться на межі позбавлення себе життя. Ситуація ускладнюється тим, що свідком насильства в сім'ї стала неповнолітня дитина, що не може сприятливо відбиватися на емоційному стані й психічному здоров'ї як дитини, так і заявниці.

Однією з функцій центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді⁶ є здійснення соціально-реабілітаційних заходів, спрямованих на надання особам, які перебувають у складних життєвих обставинах (в тому числі, які постраждали від насильства в сім'ї), допомоги у відновленні порушених функцій організму, компенсації обмежень життєдіяльності та підтриманні оптимального фізичного, психологічного, соціального рівня для досягнення соціальної адаптації шляхом раннього виявлення, обліку, здійснення соціального супроводу та надання соціальних послуг, спрямованих на захист прав людини та вирішення обставин, які призвели до сімейного неблагополуччя.

Протягом 2008 року центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді зафіксовано 3341 звернень щодо насильства, з яких:

- 2495 звернень щодо сімей, в яких вчинено насильство або існує реальна загроза його вчинення (в яких проживає 3190 дитина);
- 839 звернень щодо жорстокого поводження з дітьми (1120 дітей, які постраждали від жорстокого поводження);
- 4 звернення щодо торгівлі людьми (4 особи).

Із загальної кількості звернень щодо насильства над дітьми (чи жорстокого поводження з ними), центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді було направлено до служб у справах дітей інформацію щодо 757 випадків. Окрім того, 38 осіб та 47 сімей (89 дітей) – направлено до центрів соціально-психологічної допомоги.

Найбільша кількість звернень (829) щодо насильства або реальної загрози його вчинення відзначено в м. Києві (24,8% від загальної кількості), найменша кількість (1 – 0,03%) – у м. Севастополі.

⁶ Відповідно до підпункту 4 пункту 11 Загального Положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2004 року № 1126.

Під соціальним супроводом центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді перебувало 776 сімей, в яких проживає 1529 дітей, у яких існує проблема насильства в сім'ї або реальної загрози його вчинення (3,1% від загальної кількості сімей, що перебували під соціальним супроводом), з яких:

- 432 сім'ї (955 дітей) – перебували під супроводом районних центрів СССДМ (з них – 40 сімей (109 дітей) – перебували під супроводом у фахівців, які працюють у філіях районних центрів);
- 197 сімей (300 дітей) – перебували під супроводом міських центрів СССДМ;
- 40 сімей (63 дітей) – перебували під супроводом районних у містах центрів СССДМ;
- 23 сім'ї (23 дітей) – перебували під супроводом селищних та 70 сімей (170 дітей) – сільських центрів⁷.

Найбільша кількість осіб (844 осіб) звернулась за допомогою щодо насильства або реальної загрози його вчинення в Донецькій області (17% від загальної кількості) та в м. Києві (786 осіб – 16% від загальної кількості). Найменша кількість звернень (14 осіб – 0,3% від загальної кількості) – у м. Севастополі.

2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ

25 вересня 2008 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї»⁸, що набрав чинності з 1 січня 2009 року.

Цим законом передбачені зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення, зокрема, ст.ст. 173-2, 262, 263 і 277, та Закону «Про попередження насильства в сім'ї». Серед основних змін – можливість застосування адміністративного арешту на строк до п'яти діб до особи, яка вчинила насильство в сім'ї; розширення переліку осіб, які є членами сім'ї; запровадження здійснення корекційних програм з особами, які винили насильство в сім'ї; виключення положення про відповідальність за віктимну поведінку тощо.

На жаль, положення про виключення штрафу як виду адміністративного стягнення за вчинення насильства в сім'ї, так і не було прийнято до уваги, а навпаки розмір штрафу було збільшено до десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Таким чином, більшість проблем знов залишається на плечах потерпілих, а також на сім'ї в цілому.

Виключення із Закону «Про попередження насильства в сім'ї» положення щодо винесення офіційного попередження про неприпустимість віктимної поведінки є позитивним кроком. Оскільки, по суті, попередження є видом стягнення: особа, якій винесено таке попередження ставиться на облік в ОВС.

По-перше, у попередній редакції Закону висновок про наявність віктимної поведінки робився працівником міліції (дільничним інспектором міліції або працівником кримінальної міліції в справах дітей). Але кваліфікований висновок про наявність у жертви насильства активно-провокуючої віктимної поведінки може бути зроблений лише фахівцем-психологом. Тому працівникові міліції обов'язково слід отримати від психолога спеціалізованої установи висновок про наявність ознак свідомої та навмисної провокуючої поведінки в даної особи для того, щоб винести обґрунтоване офіційне попередження про неприпустимість віктимної поведінки. Такої процедури попередня редакція Закону не передбачала. Більше того, такий механізм є мало реальним у ситуації насильства в сім'ї.

⁷ Інформація надана Департаментом сімейної та гендерної політики Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту

⁸ Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна» супроводжував законопроект біля двох років і був серед його розробників.

XVII. НАСИЛЬСТВО В СІМ'Ї ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

По-друге, передбачаючи попередження про неприпустимість віктимної поведінки, відповідальність за вчинення насильства в сім'ї автоматично перекладається з особи правопорушника на жертву, що є неприпустимим у контексті дотриманні прав людини.

Під час прийняття законопроекту велися активні дискусії щодо запропонованого законопроектом положення про накладення зобов'язання на осіб, які вчиняють насильство в сім'ї в стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, проходити курс лікування від алкоголізму та наркоманії. Проте це положення не знайшло підтримки ні в народних депутатів, ні в представників правозахисної спільноти через порушення права на повагу до приватного життя особи.

Для ефективної реалізації нових положень Законом передбачено приведення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із новим Законом. З цією метою Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту створено робочу групу експертів щодо розробки нових підзаконних нормативно-правових актів щодо попередження насильства в сім'ї. До робочої групи входять представники державних структур, залучених до вирішення проблеми насильства в сім'ї, а також представники громадських організацій.

3. ПРОВЕДЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ КАМПАНІЇ «СТОП – НАСИЛЬСТВУ!»

У рамках проведення Всесвітньої кампанії з викорінення насильства над жінками, ініційованою в лютому 2008 року Генеральним секретарем ООН Пан Гі Муном, низка громадських організацій⁹ звернулися до Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту з ініціативою проведення Національної кампанії «Стоп насильству!», спрямованої на боротьбу з насильством стосовно жінок, дітей та з насильством у сім'ї.

Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, як спеціально уповноважений орган з питань попередження насильства в сім'ї, підтримало проведення Кампанії, що розпочалася 15 травня 2008 року і триватиме до 25 листопада 2009 року (Міжнародного дня боротьби за ліквідацію насильства стосовно жінок).

Цілі Кампанії «Стоп насильству!»: удосконалення законодавчої бази з питань протидії насильству; заохочення національних, громадських лідерів та осіб, які впливають на громадську думку, публічно визнати тяжкість такого злочину, як насильство; підвищення обізнаності населення про те, що насильство є порушенням прав людини; формування у свідомості всіх верств населення нетерпимого ставлення до насильства; робота з постраждалими від насильства та особами, які вчиняють насильство в сім'ї.

У рамках кампанії «Стоп насильству!» 16-17 жовтня 2008 р. у м. Києві Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту, неурядовими та міжнародними організаціями проведено **національний форум «Україна без насильства»**.

У рамках цієї кампанії Міністерство в справах сім'ї, молоді та спорту в співпраці з громадськими організаціями підготувало та надрукувало тематичні плакати та календарі, які містять інформацію щодо проблеми домашнього насильства, насильства по відношенню до жінок, тощо, а також поради та номер Національної «гарячої лінії» з питань запобігання насильству та захисту прав дітей.

УВАГА! АКЦІЯ!	
	Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна»
спільно з Департаментом боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми МВС України	
26 Листопада, 3 та 10 грудня	
з 17.00 до 19.00 пропонує консультації фахівців Департаменту	
подзвонивши в цей час на НАЦІОНАЛЬНУ «ГАРЯЧУ ЛІНІЮ»	
8-800-500-2250	
можна отримати кваліфіковані консультації з питань:	
- подання скарг на шахрайство фірм, що займаються посередницькою діяльністю в працевлаштуванні за кордоном,	
- пошуку зниклих за кордоном та в Україні,	
- можливих наслідків нелегального працевлаштування,	
- заявленні про випадки торгівлі людьми.	

⁹ Програма рівних можливостей ПРООН, Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна», Міжнародна громадська організація «Школа Рівних Можливостей», Міжнародний гуманітарний центр «Розрада», Інформаційно-консультативний жіночий центр.

Кампанія значною мірою активізувала роботу громадських та міжнародних організацій у напрямку протидії насильству, і головне – їхню співпрацю та спільну діяльність. Фактично створена коаліція проти насильства, яка має свою електронну розсилку, що значною мірою підвищує інформованість про проблему, а також участь різних організацій у заходах та обговоренні питань. Цей факт можна вважати виявом руху на шляху прозорості та відкритості, у тому числі, і державних структур, оскільки представники Департаменту сімейної та гендерної політики Міністерства в справах сім'ї, молоді та спорту також підключені до неї.

Наступним кроком має стати створення сайту «Стоп насильству!».

Ознакою 2008 року стало приєднання до діяльності в напрямку протидії насильству бізнес-структур. Так, компанія «Ейвон» розпочала благодійну програму «Проти насильства в сім'ї», яка має на меті сприяння дотриманню прав людини; надання соціальної, юридичної та психологічної допомоги жінкам, які зазнали домашнього насильства; подолання насильства в сім'ї проти жінок; підвищення рівня інформування суспільства про проблеми насильства в сім'ї з метою попередження насильства та жорстокого поводження.

4. НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА

Роботу по наданню допомоги потерпілим від домашнього насильства здійснюють як державні структури, перш за все центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (СССДМ), так і неурядові організації.

Основними формами роботи центрів СССДМ щодо запобігання насильству в сім'ї та жорсткому поводженню з дітьми є: соціально-правове та психологічне консультування, представлення інтересів дитини чи одного з членів сім'ї, направлення до державних установ та недержавних організацій, надання соціально-педагогічної та психологічної допомоги у вирішенні проблеми.

Протягом 2008 року періодичну допомогу (за картками отримувачів послуг) було надано 4971 особі (з яких 1805 дітей), які зазнали насильства, або щодо яких існує реальна загроза його вчинення (у тому числі 9 особам, що звернулися з приводу торгівлі людьми), яким було надано 23331 соціальну послугу.

У результаті роботи за 2008 р.: 240 особам оформлено чи відновлено документи; 2095 – налагоджено (відновлено) соціальні зв'язки; 102 – влаштовано на навчання; 48 – влаштовано на роботу; 1289 – залучено до реабілітаційних програм; 821 – навчено соціально-побутовим навичкам; 521 – отримали допомогу в лікуванні (догляді); 825 – отримали доступ до більш освітніх можливостей або соціальної активності; 100 – отримали реєстрацію; 167 – навчено навичкам безпечного способу життя щодо інфікування ВІЛ¹⁰.

Разом з тим, потерпілі від домашнього насильства стикаються зі значними складнощами в отриманні допомоги, які викликані як недосконалістю законодавства, так і малою кількістю центрів, де можна отримати допомогу.

У 2008 році не були вирішені проблеми із Центром роботи з жінками м. Києва, та притулком для потерпілих від домашнього насильства, якому не продовжувалася оренда. Привабливість розташування Центру за адресою вул. Мельникова, 20, фактично в центрі міста, у мальовничому сквері затьмарила очі державним чиновникам, які будь-яким шляхом воліють заволодіти власністю, незважаючи на серйозне соціальне значення Центру. Він був відключений від телекомунікаційних мереж, обмежений у фінансуванні.

Громадські організації зверталися з цього приводу до керівників держави, але рішення Шевченківської районної ради в м. Києві про передачу приміщення бізнес-структурі залишилося в силі. Подана ситуація може стати прикладом для наслідування і в інших містах, де за рахунок субвенцій державного бюджету були створені центри матері та дитини, центри соціально-

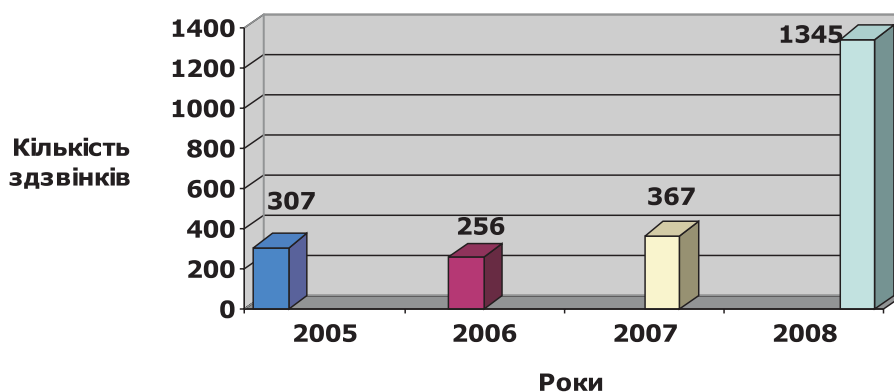
¹⁰ Інформація надана Департаментом сімейної та гендерної політики Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту/

XVII. НАСИЛЬСТВО В СІМ'Ї ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

психологічної реабілітації та інші установи, в яких можна було отримати допомогу потерпілим від домашнього насильства.

5. НАЦІОНАЛЬНА «ГАРЯЧА ЛІНІЯ» ІЗ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВУ

У 2008 р. продовжувала роботу Національна гаряча лінія із запобігання насильства та захисту прав дитини на базі центру «Ла Страда – Україна». У 2008 р. на «гарячу лінію» надійшло 1 345 звернень. Значна частина дзвінків відноситься безпосередньо до категорії насильства в сім'ї (фізичне, психологічне, економічне, моральне), а також пов'язаних із цим проблем правового характеру: розлучення, розподіл майна, вирішення житлових питань, визначення місця проживання дітей, оформлення опіки над дітьми, звернення в правоохоронні органи. Спостерігається значне збільшення кількості дзвінків на «Гарячу Лінію» в порівнянні з попередніми роками, що свідчить про підвищення актуальності такої проблеми як насильство в сім'ї.



Слід зазначити, що вирішення ситуації включає не лише юридичне консультування. Фактично спілкування з абонентом переходить у надання їй психологічної допомоги, а в деяких випадках заявникові необхідна й соціальна допомога (розміщення в притулку і тому подібне). Таким чином, деякі консультації мають тривалість від 40 хв. до 1 години.

Особливу стурбованість викликають звернення за фактами бездіяльності або неналежного виконання посадових обов'язків з боку державних і правоохоронних структур, у чюю компетенцію входить вирішення цих питань.

Найбільш типовими зверненнями громадян на «гарячу лінію» 8-800-500-33-50 є:

«Я вже не знаю, як жити далі. Мій чоловік знущується над усією родиною. Раніше мене бив, а тепер уже й дітей. Міліція нічого не робить, на виклики навіть не виїздить. Що робити?»

«Із чоловіком розлучена, він живе в мене. Знущується морально й фізично. Не можу його виселити.»

«Чоловік б'є. У даний час почав бити й малолітню дитину. Хочу розлучитись, але він погрожує. Чоловік – працівник міліції, тому мої звернення міліція ігнорує. Відповідають, що немає складу злочину. Що робити?»

«У мене приватизована квартира (на мене й сина). З чоловіком розлучені, але живемо разом. Він п'є і б'є мене. Хочу його виселити. Як це зробити?»

«Чоловік б'є й мене, і дитину, погрожує, шантажує. До міліції звертатися боюсь, бо в нього скрізь знайомі...»

«Внук живе з бабусею. Мати не позбавлена батьківських прав, але отримує аліменти. Дитину б'є. Органи влади (опікунська рада, служба в справах дітей) не діють. Що робити?»

«Мій чоловік – колишній працівник МВС. Зараз у нас дуже напружені відносини. Він мене б'є, знущується, здійснюється моральне насильство. Райвідділ відмовив у порушенні кримінальної справи. Що робити? Куди звертатися?»

Як видно з наведених прикладів, майже кожен другий абонент скаржиться на неефективність звернень у міліцію за фактами домашнього насильства. Аналогічні скарги у 2008 році надійшли від заявників на адресу прокуратури, судів, СБУ, відділів соціального забезпечення (Миколаївська обл.), опікунські ради (Вінниця), пенсійного фонду, обласних відділів освіти (м. Житомир, Чернігівська обл.), служби у справах сім'ї і молоді (м. Харків) та ін.

У листопаді-грудні 2008 році Центром «Ла Страда-Україна» спільно з Департаментом громадської безпеки МВС була проведена акція «16 днів проти гендерного насильства». У рамках цієї акції співробітники департаменту проводили консультування на «гарячій лінії». Однією з цілей акції був обмін досвідом, у т.ч. реакція МВС України на скарги за фактами бездіяльності. Проте роботу в цьому напрямку поки не можна назвати ефективною.

Окрім консультацій юриста на «Гарячій лінії» в «Ла Страда-Україна» надходять письмові звернення. Аналіз цих звернень свідчить про збільшення кількості ситуацій, пов'язаних із порушенням прав дітей, у т.ч. випадків сексуального насильства над дітьми. Значна кількість заявників скаржиться на бездіяльність правоохоронних органів (прокуратура, міліція), затягування розгляду справ у судах.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Необхідне вдосконалення законодавства, а саме:

– зміна назви закону та переформулювання його мети. Закон «Про попередження насильства в сім'ї» у назві містить термін «попередження», який тлумачиться в законі як «система соціальних і спеціальних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, які сприяють вчиненню насильства в сім'ї, припинення насильства в сім'ї, яке готується або вже почалося, притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні насильства в сім'ї, а також медико-соціальна реабілітація жертв насильства в сім'ї». У соціальній роботі термін «попередження» також розуміється як профілактика, превенція. Але, виходячи з визначення, даного в законі, під попередженням розуміють і профілактику, і припинення насильства в сім'ї, і притягнення до відповідальності правопорушників, а також допомогу потерпілим. Отже, і Закон ставить на меті здійснення всіх цих заходів. Однак, весь цей комплекс заходів більше підпадає під визначення «протидія», яка, у свою чергу, означає спрямування дій проти когось, чого-небудь, діяльність проти когось, чогось¹¹. Тому, з метою уникнення різного розуміння термінів, необхідно привести визначення Закону у відповідність із його філологічним змістом.

– на виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї», що набрав чинності з 1 січня 2009 р., необхідне розроблення нових підзаконних нормативно-правових актів, які передбачають механізм імплементації нових положень закону, таких як проведення корекційних програм з особами, які вчинили насильство в сім'ї, вдосконалення механізму перенаправлення та ін.

2) Необхідне проведення просвітницької роботи щодо проблеми насильства в сім'ї, нововведень до законодавства, шляхів вирішення проблеми, можливості звернення по допомогу:

- серед населення
- серед спеціалістів

3) Необхідність проведення спеціального навчання із фахівцями, а саме:

- працівниками органів внутрішніх справ
- соціальними працівниками
- суддями

4) МВС слід звернути увагу на велику кількість необґрунтованих відмов у реагуванні на домашнє насильство з боку працівників міліції та розробити комплекс навчальних і контрольних заходів для подолання цього явища.

¹¹ Новий тлумачний словник української мови. У 3-х т. / Укл.: Я.В. Яременко, О.М. Сліпушко. 2-ге вид. — К.: Аконт, 2001. — Т. 3. — С. 127.

XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Проблема торгівлі людьми, організації заходів протидії цьому злочину, а також організація надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми залишалися актуальними питаннями в 2008 році. Більшість висновків щодо забезпечення прав потерпілих, які наводилися в звітах «Права людини в Україні – 2006» та «Права людини в Україні – 2007» у розділах, присвячених проблемам протидії торгівлі людьми, також залишаються актуальними й на початок 2009 року. Це спонукало авторів розділу до висвітлення деяких нових аспектів проблеми, зокрема, питань формування прозорості діяльності органів державної влади в напрямку протидії торгівлі людьми, аналізу поширення інформації про проблеми на сайтах державних установ, тощо.

Найбільш проблемними сферами реалізації державної політики з протидії торгівлі людьми залишалися ефективне розслідування та судове покарання злочинців, а також організація надання необхідної допомоги потерпілим від торгівлі людьми відповідно до вимог та стандартів міжнародних документів у цій сфері, зокрема, Конвенції Ради Європи по боротьбі із торгівлею людьми, в якій сформульовані базові принципи діяльності держав в цій сфері², Плану Дій ОБСЄ в галузі протидії торгівлі людьми³ та інших документах.

Щорічно Державний Департамент США на виконання національного акту по боротьбі з торгівлею людьми готує доповіді про стан протидії торгівлі людьми в усіх країнах світу. Збираючи та аналізуючи інформацію, Держдепартамент розділяє країни на три групи – першого, другого та третього, відповідно, рівня реалізації політики протидії торгівлі людьми. Такі звіти готуються з 2001 року. Україна, за оцінками експертів Державного Департаменту США потрапляла до наступних груп⁴:

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	2	2	2	2 Watch list	2	2 Watch list	2

Основна критика на адресу політики України концентрувалася навколо проблем координації зусиль різних структур, недостатнього судового переслідування злочинців та фактичної відсутності можливостей надання допомоги потерпілим.

¹ Розділ підготовлений представниками Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна»: Доршок Т.О., Євсюковою М.В., Калашник О.А., Левченко К.Б., Черехаю К.В.

² Конвенція Ради Європи по боротьбі із торгівлею людьми не була ратифікована Верховною Радою України і в 2008 році. <http://www.lastrada.org.ua/content/doc/Convention%20on%20Action%20against%20Trafficking%20in%20Human%20Beings1.doc>

³ Decision no. 557 OSCE action plan to combat trafficking in human beings, http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/07-3447-pc1.pdf (англ.)

⁴ Trafficking in Persons Report, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/index.htm> Звіт оприлюднюється за результатами року приблизно на початку червня наступного року.

Серйозним міжнародним заходом, який стимулював діяльність із протидії комерційній та сексуальній експлуатації дітей на національному та міжнародному рівнях став Третій Всесвітній Конгрес проти сексуальної експлуатації дітей та підлітків (25-28 листопада 2008 р.). Він був організований Урядом Бразилії, Всесвітньою організацією ЕКПАТ (Зупинимо дитячу проституцію, дитячу порнографію та торгівлю дітьми) та Дитячим Фондом ООН ЮНІСЕФ⁵. Нажаль, офіційна урядова делегація України не взяла участь у Конгресі і вона була представлена громадськими та міжнародними організаціями. Всеукраїнська мережа протидії комерційній сексуальній експлуатації дітей підготувала до Конгресу моніторинговий звіт про стан реалізації державної політики боротьби із торгівлею дітьми⁶. Державний звіт на Конгресі представлений не був.

2. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА КООРДИНАЦІЯ ЇХНЬОЇ РОБОТИ

У комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності 27 лютого 2008 р. був проведений круглий стіл на тему «Стан виконання Державної програми протидії торгівлі людьми в Україні», під час якого були сформульовані актуальні завдання покращення діяльності органів державної влади в напрямку протидії торгівлі людьми, а також рекомендації для державних структур, міжнародних та громадських організацій⁷.

Кабінетом Міністрів була прийнята Постанова № 1013 від 19 листопада 2008 року «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)». Цей нормативно-правовий акт установив чіткі критерії з оцінок загроз вчинення щодо особи шахрайських дій недобросовісними ліцензіатами, неправомірних дій недобросовісних іноземних роботодавців, загроз стати жертвою торгівлі людьми.

У 2008 році була відновлена робота Міжвідомчої координаційної ради з питань демографії, сімейної політики, гендерної рівності та протидії торгівлі людьми, яка фактично не працювала в 2007 році. Засідання відбувалися тричі протягом 2008 року. Водночас, за своїм змістом, який охоплює різноманітні сфери соціальної політики, така Рада не може бути дієздатною, що вона й продемонструвала в 2008 році.

У відповідь на критику громадських та міжнародних організацій, у тому числі Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна», Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, яке залишається координуючим органом серед органів центральної виконавчої влади у галузі протидії торгівлі людьми, ініціювало підготовку постанови Кабінету Міністрів щодо створення окремої Міжвідомчої координаційної ради із протидії торгівлі людьми, виокремивши її зі створеної в 2007 році Міжвідомчої координаційної ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми.

⁵ Перший Світовий конгрес з такою ж тематикою пройшов в 1996 році в Стокгольмі. Він прийняв Стокгольмський План дій, який зобов'язував Уряди розпочати активну роботу в напрямку протидії комерційній сексуальній експлуатації дітей, визначити цей злочин та ввести кримінальну відповідальність за нього, а також закликав створити міжнародний правовий документ, який би формулював загальні визначення, принципи та зобов'язання в цій сфері. У 2001 році в японському місті Йокогамі відбувся Другий світовий конгрес проти комерційної сексуальної експлуатації дітей. Його практичним наслідком стало прийняття ООН у 2002 році Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини проти дитячої проституції, порнографії та торгівлі дітьми. Україна його ратифікувала в 2003 році. Більше інформації про Третій Світовий конгрес див.: «Річний звіт Центру «Ла Страда-Україна» за 2008 рік», <http://www.lastrada.org.ua/about.cgi?lng=ua&Id=12> та <http://www.iiicongressomundial.net>.

⁶ <http://www.lastrada.org.ua/content/doc/Report%20Brazil%202008.pdf>

⁷ Стенограма та рекомендації «круглого столу» // Сайт Центру «Ла Страда – Україна», <http://www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1424>

XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА

Подібний крок міг би привести до покращення координації роботи різних структур на національному рівні. Водночас, він би відобразився й на роботі регіональних структур, які наслідують схему та модель діяльності національного координаційного органу.

Однак, підготовлений проект постанови був відхилений Міністерством юстиції.

Протягом 2008 року Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту спільно з громадськими та міжнародними організаціями велася робота по оновленню Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року у відповідності із прийнятими правилами та вимогами до таких програм. Її намагалися переписати із фактично мало зв'язаного плану заходів на документ, в якому визначалися б стратегічні цілі, заходи щодо їхнього досягнення, очікувані результати, індикатори оцінки діяльності, стратегія здійснення моніторингу виконання цієї програми.

Однак, у результаті здійснена робота не була підтримана Кабінетом Міністрів та не знайшла втілення в оновленому документі.

Наприкінці 2008 року взагалі була загроза скасування існуючої програми протидії торгівлі людьми, яка, на щастя, не була реалізована.

Аналізуючи діяльність державних структур у напрямку протидії торгівлі людьми, можна зробити висновок про те, що, не дивлячись на серйозні недопрацювання, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту в 2008 році значно активізувало свою діяльність. З бюджету Міністерства на реалізацію заходів були виділені окремі кошти.

Особливо важливим є той факт, що діяльність спрямовувалася на розвиток системи перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми, яка є основним механізмом надання допомоги жертвам цього злочину. Робота велася в тісній співпраці з Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Міжнародним жіночим правозахисним центром «Ла Страда – Україна», Міжнародною організацією з міграції, громадськими та благодійними організаціями.

Залишається недостатньо активною позиція Міністерства охорони здоров'я.

З метою забезпечення дієвого зв'язку між суб'єктом управління, який здійснює координацію провадження державної політики у сфері протидії торгівлі людьми та об'єктом управління – підлеглим органом, що виконує управлінські директиви по концентрації власних зусиль на тому чи іншому напрямі державної політики зазначеного профілю заслуговують на увагу наступні пропозиції, які також підтримуються міжнародними експертами (ОБСЄ, МОМ, МОП):

– з метою підняття рівня впливу суб'єкта координації досліджується можливість створення окремої інституції: Національний координатор з протидії торгівлі людьми (це може бути посадова особа рівня віце-прем'єр-міністра, або така, яка буде здійснювати координацію через рішення затверджені віце-прем'єр-міністром);

– для проведення об'єктивної оцінки стану провадження профільної державної політики вивчається питання щодо створення окремої, незалежної від виконавчої влади, інституції: Національний доповідач з протидії торгівлі людьми;

– увага приділяється питанням удосконалення дорадчої системи: Міжвідомча координаційна рада – Експертна робоча група (можливо, через створення об'єднаного дорадчого органу в складі міністрів або їх заступників із правом делегування права прийняття рішень, визначеним дорученнями особам на кшталт представництва в суді з максимальним обсягом прав).

Серед проблем, які також потребують вирішення, але не обов'язково на законодавчому рівні, є проблема загальної, уніфікованої, об'єктивної, профільної державної статистики. Адже сьогодні всі виконавці Державної програми надають виключно відомчу, суб'єктивну статистику, яка відрізняється за методологією отримання від статистики міжнародних та громадських організацій, від системи збору статистичних даних інших країн.

2.1. ПРОЗОРИСТІТЬ ВИСВІТЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Тематика запобігання торгівлі людьми висвітлюється на сайті Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту. У підрозділі «Протидія торгівлі людьми» розміщена Державна про-

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

грама протидії торгівлі людьми на 2006-2010 роки. Інформація про поточні тематичні заходи, семінари, конференції тощо розміщується в розділі «Новини».

До реалізації Державної програми протидії торгівлі людьми на 2006-2010 роки причетні 9 міністерств та багато відомств.

Аналіз сайтів міністерств і відомств, причетних до реалізації державної політики в сфері протидії торгівлі людьми

Міністерство чи відомство	Є окрема рубрика «Протидія торгівлі людьми»	Є окремі державні документи щодо тематики протидії торгівлі людьми	Є текст Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року	Є новини з проблематики, висвітлюється поточна діяльність	Є аналітичні матеріали, публікації, тексти звітів	Є можливість задавати питання, отримувати консультації
МОН	–	–	–	+	–	+
Мін'юст України	–	+	–	+	+	+
Міністерство праці та соціальної політики	–	+	–	+	–	+
Державна служба зайнятості www.dcz.gov.ua	–	+	–	+	+	+
МВС України ⁸	–	+	–	+	+	+
Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми www.ctu.mvs.gov.ua	+	+	–	+	+	+
Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС МВС	+	+	+	+	+	+
МЗС України	–	+	–	+	+	+
МОЗ України	–	–	–	–	–	+
СБУ	–	–	–	+	–	+
Міністерство транспорту та зв'язку	–	–	–	–	–	+
Державна прикордонна служба	–	+	–	+	+	+
Держкомтелерадіо	–	–	–	–	–	+
Держкомнацрелігій	–	–	–	+	+	+
Міністерство сім'ї, молоді та спорту	+	+	+	+	+	+
Міністерство культури та туризму	–	–	–	–	–	+
НЦБ Інтерполу	–	–	–	–	–	+
Держпідприємництво	–	–	–	–	–	+

Через засоби інформаційних ресурсів (www.dcz.gov.ua, 27 web-сторінок регіональних центрів зайнятості, та www.trud.gov.ua), постійно здійснюється оперативне інформування на-

⁸ Із сайтом МВС пов'язаний створений наприкінці 2008 року сайт Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (www.umdpl.info), в якому є окрема рубрика «Протидія торгівлі людьми».

XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА

селення про можливість отримання соціальних послуг у службі зайнятості, надання адресних консультацій з питань чинного законодавства, пошуку роботи, новин з регіонів щодо роботи центрів зайнятості з населенням та надання послуг роботодавцям, взаємодії служби з соціальними партнерами.

У 2008 році впроваджено нову безкоштовну соціальну послугу – мобільний сервіс «Пошук роботи» (номер 730). Щодня до порталів служби зайнятості звертається близько 3,4 тис. користувачів. За допомогою сервісу «Пошук роботи» шукачі мають можливість переглянути актуальні вакансії по всій країні, а в рубриці «Робота» кожен може залишити своє резюме. Загальнодержавна база даних Державної служби зайнятості оновлюється щодня й складає, станом на 29.12.2008 року, близько 100 тис. вакантних місць та 830 тис. резюме шукачів роботи.

У базових центрах зайнятості працює система автодозвону, що передає на стаціонарні телефонні номери безробітним інформацію щодо наявності вакансій за результатами автоматизованого підбору роботи.

Функціонує операторський телефонний центр, де за номером 8-800-50-50-600 шукачі роботи можуть вирішити питання зайнятості⁹.

3. ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

3.1. РОБОТА НАД КОМПЛЕКСНИМ ЗАКОНОМ «ПРО ПРОТИДІЮ ТОРГІВЛЮ ЛЮДЬМИ»

З метою вирішення зазначених вище проблем та на виконання розпорядження Кабінету Міністрів від 27 лютого 2008 року № 383 Міністерством сім'ї, молоді та спорту було розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції Закону України «Про протидію торгівлі людьми та допомогу постраждалим від торгівлі людьми» та листом від 24 грудня 2008 року № 4.3/2332 направлено на розгляд до Кабміну.

Після цього робочою групою було розроблено проект Концепції Закону «Про протидію торгівлі людьми та допомогу постраждалим від торгівлі людьми», який пройшов процедуру погодження в центральних органах виконавчої влади та був направлений до Кабміну. Пізніше робоча група почала готувати цей законопроект.

Це не перша спроба, проект закону був розроблений ще в 2002-2003 роках колективом авторів. Однак, попередні розробки фахівців не були прийняті до відома новоствореною командою.

Законодавче закріплення державної політики в сфері протидії торгівлі людьми звільнить її від коливань політичної кон'юнктури та рівня фаховості та розуміння керівників відповідних міністерства та відомств. Процес розробки закону є досить публічним, демонструючи реальну та продуктивну взаємодію державних структур, громадських та міжнародних організацій.

Залишається актуальним питанням ратифікації Європейської Конвенції про заходи щодо протидії торгівлі людьми (2005 р.), яка приділяє серйозну увагу дотриманню та захисту прав потерпілих від торгівлі людьми. Але це питання досі залишається невизначеним.

В якості позитивної події, яка сталася вже 5 березня 2009 року, стало прийняття Верховною Радою Закону «Про загальнонаціональну програму «Національний план дій на виконання Конвенції ООН про права дитини», який знаходився на розгляді парламенту ще з 2006 року. Національний план має на меті об'єднати в єдину систему зусилля держави щодо захисту прав дітей. Метою є забезпечення оптимального функціонування цілісної системи захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини та з

⁹ Дані за результатами звіту про Стан виконання Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року протягом 2008 року (Державна програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 № 410), узагальненого Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту

урахуванням цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН, і стратегії Підсумкового документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей».

Національний план був прийнятий без переліку заходів, їх потрібно розробити згідно Постанови Верховної Ради до 5 червня 2009 року.

Національний план містить окремий розділ, присвячений захисту прав дітей різних категорій, зокрема, питанням протидії торгівлі дітьми, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з ними.

Основними завданнями у цій сфері мають бути підвищення ефективності профілактичної та роз'яснювальної роботи серед батьків з метою запобігання жорстокому поводженню з дітьми; удосконалення процедур щодо виявлення дітей, які потерпіли від сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з ними; створення системи реабілітації та реінтеграції дітей, які потерпіли від торгівлі ними, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження; забезпечення функціонування системи захисту дітей від жорстокого поводження, проведення відповідної профілактичної роботи.

Серед негативних оцінок 2008 року потрібно зазначити чергову нератифікацію Верховною Радою України Гаазької Конвенції з питань захисту прав дитини та міждержавного усиновлення¹⁰. Вона передбачає відповідальність та завдання, які розподіляють між собою країни походження та приймаючі країни, враховуючи організаційні розбіжності та національне законодавство. Одним з основоположних принципів Гаазької конвенції є те, що усиновлення не є особистою справою, яка може бути залишена в компетенції рідних дитини, її законних представників або майбутніх усиновлювачів. Це соціальний та законний спосіб захисту дитини. Отже, процедура міждержавного усиновлення повинна знаходитися у відповідальності держав, які залучені, і які повинні гарантувати, що усиновлення відповідає найкращим інтересам дитини, а також її основним правам.

Актуальною є й ратифікація Конвенції Ради Європи по боротьбі із сексуальною експлуатацією дітей та розбещенням неповнолітніх. Конвенція була підписана Україною ще в 2007 році, але досі не внесений закон щодо її ратифікації до Верховної Ради.

Конвенція складається з 50 статей та містить низку зобов'язань для держав, що приєдналися до цього міжнародного інструменту. Зокрема: щодо встановлення кримінальної відповідальності за сексуальне розбещення, організацію дитячої проституції та порнографії й участі дитини у порнографічних виставах, розбещення дітей, сексуальні домагання щодо дітей; щодо засобів захисту і допомоги жертвам, зокрема, ліній допомоги, у тому числі для запобігання їх повторній віктимізації; щодо запровадження спеціальних установ та координуючих органів у сфері попередження і боротьби проти сексуальної експлуатації і сексуального розбещення дітей; щодо розвитку програм та заходів корекції поведінки правопорушників та ін.

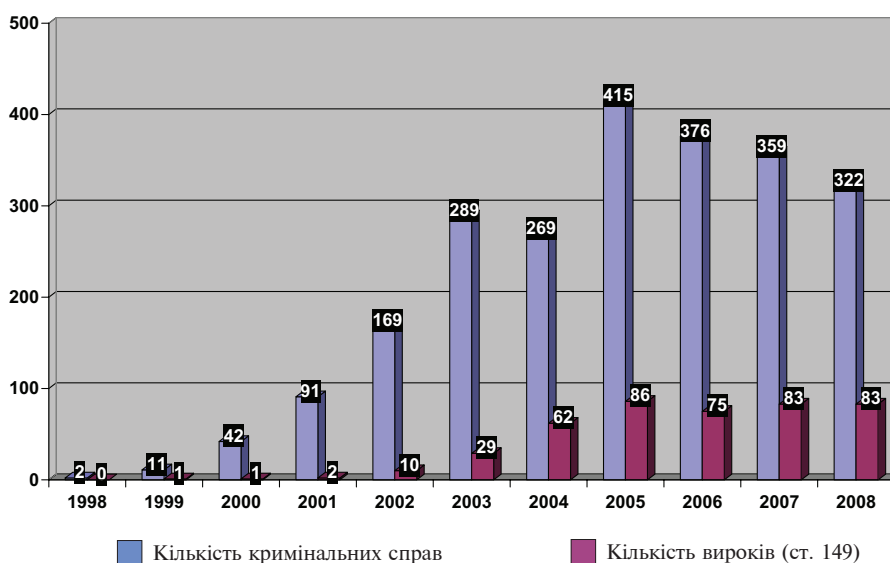
4. РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ

Огляд ситуації з протидії торгівлі людьми відображений у статистиці Міністерства внутрішніх справ. Уже в 2007 році відбулось зниження рівня злочинності. Так, якщо у 2005 та у 2006 роках фіксувалось понад 400 злочинів на рік, які пов'язані із торгівлею людьми, то протягом 2007 року було зафіксовано лише 359 таких злочинів. Протягом 2008 року виявлено 322 злочини, передбачені ст. 149 (торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини) КК України, установлено та повернено в Україну 342 потерпілих від торгівлі людьми, з яких 37 – діти, знешкоджено 18 організованих груп зазначеної спрямованості.

¹⁰ У березні 2009 року Верховна Рада України знову «провалила» ратифікацію Гаазької Конвенції.

XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА

Кількість відкритих кримінальних справ за ст. 149 ККУ та кількість справ, за якими винесені вирoki судами¹¹



Як видно з наведеної діаграми, проблема розгляду справ у суді, а також винесення вироків злочинцям залишається дуже серйозним гальмом у реалізації права потерпілих від торгівлі людьми на справедливе судочинство та отримання відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих злочинцем.

5. НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

У 2008 році відбулися позитивні зміни в ставленні державних структур щодо надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми. Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту та Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді надали допомогу першим дев'яти потерпілим від торгівлі людьми. Таким чином, почався злам тенденції, яка полягала в тому, що допомога потерпілим від торгівлі людьми залишалася сферою відповідальності міжнародних та громадських організацій.

На виконання Державної програми протидії торгівлі людьми (п. 22. Сприяти працевлаштуванню та професійному навчанню громадян України, що постраждали від торгівлі людьми) протягом 11 місяців 2008 року Державним центром зайнятості на професійне навчання направлено понад 229,7 тис. осіб, що на 17,1 тис. осіб більше за відповідний період 2007 року (212,6 тис осіб). Навчання проводилося за професіями, які користуються попитом на ринку праці, або дають можливість займатися індивідуальною трудовою діяльністю¹². Водночас, даних про кількість осіб, які проходили навчання в системі Державного центру зайнятості та центрах зайнятості в областях, та які потерпіли від торгівлі людьми до доповіді про виконання Державної програми протидії торгівлі людьми надано не було.

На даний час, за фінансової підтримки Міжнародної організації міграції, в Україні функціонує 8 центрів для потерпілих (у Волинській, Житомирській, Львівській, Одеській – 2, Чернівецькій, Херсонській областях та в м. Києві (медико-реабілітаційний)). Діяльність названих закладів спрямована на забезпечення юридичного захисту жертв торгівлі людьми,

¹¹ «Протидія торгівлі людьми: Україна», Міжнародна організація з міграції (МОМ), http://www.iom.org.ua/img_collection/IOM%20Statistics%20December2008%20Ukr.pdf

¹² Дані за результатами звіту, про Стан виконання Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року протягом 2008 року (Державна програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 № 410), узагальненого Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

конфіденційного медичного обстеження, соціальної та психологічної допомоги. Реінтеграційними програмами передбачено проведення тренінгів, індивідуальної роботи з метою подальшого працевлаштування жертв торгівлі людьми, надання їм практичної допомоги у вирішенні житлових та майнових питань.

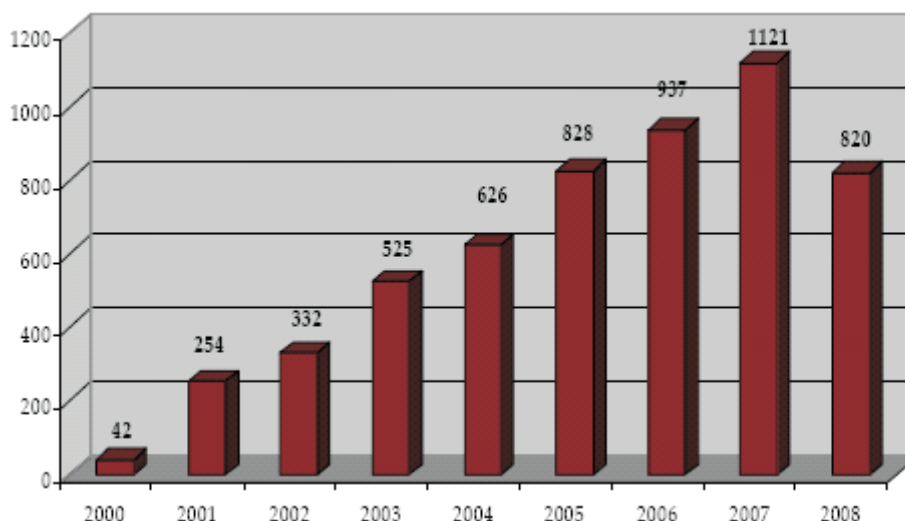
Протягом 2008 року Мінсім'ямолодьспорт спільно з Міжнародною організацією з міграції (МОМ) проводили моніторинг державної та регіональних програм протидії торгівлі людьми в західному та південному регіонах України (Херсонська, Одеська, Миколаївська, Тернопільська, Львівська, Чернівецька, Закарпатська, Чернігівська області та АР Крим). Результати моніторингу опрацьовуються для подальшої роботи, можливості внесення пропозицій та зауважень, для врахування в подальшій роботі з областями та будуть розміщені на сайті Міністерства і надіслані до обласних управлінь у справах сім'ї, молоді та спорту для ознайомлення та подальшої роботи¹³.

Водночас, варто нагадати, що Державна програма протидії торгівлі людьми до 2010 року не містить положень про необхідність надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми та створення системи для організації такої допомоги, про що вже вказувалося в попередніх звітах. Внесення змін до Державної програми, ініційоване громадськими та міжнародними організаціями спільно з Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту не було підтримано Кабінетом Міністрів.

Кількість потерпілих від торгівлі людьми, яким була надана допомога центром «Ла Страда – Україна (2003-2008 рр.)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Кількість потерпілих	94	101	198	199	183	414 ¹⁴

Кількість потерпілих від торгівлі людьми, яким була надана допомога представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні (2000-2008 рр.)¹⁵



¹³ Дані за результатами звіту, про Стан виконання Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року протягом 2008 року (Державна програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 № 410), узагальненого Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту.

¹⁴ Із них 355 дітей, потерпілих від торгівлі людьми, експлуатації в секс-бізнесі, експлуатації праці, жорстокого поводження тощо.

¹⁵ «Протидія торгівлі людьми: Україна», Міжнародна організація з міграції (МОМ), http://www.iom.org.ua/img_collection/IOM%20Statistics%20December2008%20Ukr.pdf

XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА

Форми експлуатації, які застосовувалися до потерпілих від торгівлі людьми, яким надавала допомогу Міжнародна організація з міграції в 2004-2008 роках¹⁶

Форма експлуатації	2004	2005	2006	2007	2008
Сексуальна	403	558	597	584	392
Трудова	190	232	320	500	404
Змішана	24	28	15	33	7
Жебрацтво	9	10	5	4	14
Інше	–	–	1	–	3

Стать потерпілих¹⁷

Стать	Number of victims				
	2004	2005	2006	2007	2008
Жінки	540	713	761	849	625
Чоловіки	86	115	176	272	195

Розподіл потерпілих відповідно за статтю за формами експлуатації¹⁸

Стать	Form of exploitation					Загалом
	Сексуальна	Трудова	Змішана	Жебрацтво	Інше	
Жінки	961	460	40	13	0	1474
Чоловіки	12	447	0	5	3	467

Аналіз даних говорить про збільшення кількості чоловіків серед осіб, потерпілих від торгівлі людьми, які отримували допомогу в міжнародних та громадських організаціях.

Активними учасниками системи надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми є наступні організації: «Авенір» (Житомир), «Верітас» (Одеса), «Веста» (Ужгород), «Відродження нації» (Тернопіль), «Віра, Надія, Любов» (Одеса), «Волинські перспективи» (Луцьк), «Донецька обласна Ліга ділових і професійних жінок» (Донецьк), «Жінки Донбасу» (Луганськ), «Жіночий інформаційно-консультативний центр» (Житомир), «Жіночий інформаційно-координаційний центр» (Дніпропетровськ), «Любисток» (Миколаїв), «Молодіжний центр жіночих ініціатив» (Севастополь), «Надія на майбутнє» (Сімферополь), «Прогресивні жінки» (Вінниця), «Школа Рівних Можливостей» (Київ), «Шлях до життя» (Харків), Благодійний фонд «Карітас» УГКЦ (Івано-Франківськ), Благодійний фонд «Карітас» УГКЦ/Есперо (Хмельницький), Благодійний фонд «Салюс» (Львів), Довіра-МЕТ (Суми), Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна» (Київ), МО «Жіночна громада» (Харків), ХОЦ «Успішна жінка» (Херсон), Центр підтримки громадських ініціатив «Чайка» (Рівне), ЧОГМО «Сучасник» (Чернівці) та інші¹⁹.

5.1. ОРГАНІЗАЦІЯ ДОПОМОГИ ЧОЛОВІКАМ, (ПОТЕНЦІЙНИМ) ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

У 2008 році набирала оберти діяльність по наданню різних видів допомоги чоловікам, як тим, що потерпіли від торгівлі людьми, так і з метою забезпечення їх від потрапляння в ці тенета. Це абсолютно об'єктивна тенденція, пов'язана зі стрімким зростанням кількості чоловіків, потерпілих від різних видів торгівлі людьми, перш за все, трудової експлуатації.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само.

Так, з липня 2008 року в рамках проекту «Ініціативи чоловіків з протидії торгівлі людьми в Херсонській області», який реалізується Херсонським обласним громадським центром «Чоловіки проти насильства» за підтримки Міжнародної організації з міграції, діє консультаційний пункт, який надає безкоштовні інформаційні, психологічні та юридичні консультації.

Робота проводиться у трьох напрямках: по-перше, це консультування осіб, переважно чоловіків, які збираються працевлаштуватися за кордоном; по-друге, це інформаційна допомога потерпілим від торгівлі людьми чоловікам та членам їх сімей, переадресація до спеціалізованих установ, які надають допомогу, психологічна допомога у сфері особистості, корекція порушень у соціальних відносинах, безкоштовні юридичні консультації; і, по-третє, це підготовка волонтерів для роботи в рамках консультаційного пункту.

Фахівці консультпункту також можуть здійснювати направлення до інших служб і закладів з метою організації всебічної допомоги клієнту, у разі необхідності отримання додаткових соціальних чи кваліфікованих послуг або відсутності в консультпункті необхідних для клієнта послуг, які би відповідали його потребам; а в разі рішення мультидисциплінарної команди щодо використання додаткових ресурсів громади для покращення стану жертви складної життєвої ситуації. У зв'язку з цим спільно з партнерською громадською організацією «Херсонський обласний центр «Успішна жінка» було налагоджено систему реінтеграційної допомоги постраждалим, що включає в себе отримання можливості участі у реінтеграційній програмі МОМ²⁰.

Понад 60 000 осіб отримали індивідуальні консультації очно, телефоном або електронною поштою в Центрах консультування мігрантів, де працює Національна гаряча лінія ЦКМ (МОМ)²¹

До контакт-центру, який працює при МЗС, у першій половині 2008 р. звернулися понад 112 000 осіб²². Але викликає обґрунтовану підозру задекларована кількість консультацій, оскільки нескладні розрахунки показують, що тривалість кожної вимірюється секундами.

5.2. СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ ПОТЕРПІЛИХ

Активну роботу по розбудові національного механізму перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми веде Міністерство в справах сім'ї молоді та спорту та Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

У 2008 році було завершено проведення дослідження потреб Національного механізму перенаправлення для постраждалих від торгівлі людьми (НМП), розпочате в 2007 році. Дослідження проводилося групою незалежних консультантів (одним міжнародним і двома національними) на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні на прохання Міністерства в справах сім'ї, молоді та спорту за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії в рамках Датської програми з протидії торгівлі людьми в Південно-Східній та Східній Європі. Звіт дослідження «Оцінка потреб національного механізму перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми в Україні» було представлено на розгляд Міжвідомчої ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми та було схвалено на її засіданні 3 липня 2008 року.

За підсумками проведеного дослідження та спираючись на рішення Міжвідомчої ради, Міністерство в справах сім'ї, молоді та спорту звернулося до Координатора проектів ОБСЄ в Україні з пропозицією підготовки та впровадження проекту з розбудови НМП з використанням передового міжнародного досвіду. Проектна пропозиція була розроблена та погоджена для впровадження в 2009-2011 роках. У рамках проекту, зокрема, передбачено здійснити за-

²⁰ «Чоловіки проти насильства» консультують безкоштовно // Портал українських гуманістів, http://new.humanism.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=349&Itemid=30.

²¹ «Протидія торгівлі людьми: Україна», Міжнародна організація з міграції (МОМ), http://www.iom.org.ua/img_collection/IOM%20Statistics%20December2008%20Ukr.pdf

²² Дослідження з проблем трудової міграції в Україні, які здійснювались за підтримки фонду «Open Ukraine». Open Ukraine, Звіт 2008.

XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА

ходи з удосконалення нормативно-правової бази в сфері ідентифікації та надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми, відпрацювати механізми взаємодії та співпраці різних державних установ і служб, а також громадських організацій. Практичні аспекти функціонування НМП планується відпрацювати на базі двох пілотних регіонів. У процесі визначення таких регіонів братимуться до уваги низка чинників, серед яких відмінність демографічного та соціально-економічного становища в регіонах, відмінність у географічному положенні тощо.

Окрім згаданого, протягом останніх років Координатор проектів ОБСЄ в Україні проводив також низку інших заходів, які опосередковано сприяють розвитку НМП в Україні. Серед таких заходів слід зазначити семінари та тренінги для представників різних державних установ та відомств, наприклад, служби дільничних інспекторів міліції, органів регіональної влади, представників медичної громадськості та інших. У ході таких заходів розглядалися питання виявлення та надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми. Було також видано низку публікацій, які, серед іншого, висвітлюють різні аспекти надання допомоги таким особам²³.

5.3. НАЦІОНАЛЬНА ГАРЯЧА ЛІНІЯ ПО ПРОТИДІІ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ ЦЕНТРУ «ЛА СТРАДА – УКРАЇНА»²⁴

За період листопад 1997 – грудень 2008 р. на Національну «гарячу лінію» з питань запобігання торгівлі людьми надійшло **38 761** дзвінків.

Статистика звернень на «гарячу лінію» центру «Ла Страда – Україна» в 2003-2008 р.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Кількість звернень	4851	6191	4810	4720	3943	3247

Основні питання, з якими звертаються абоненти, стосуються можливостей та умов працевлаштування за кордоном, перевірки фірм, що надають посередницькі послуги в сфері працевлаштування (45,8%); запитів щодо зниклих за кордоном (7%); пошуку шляхів повернення на батьківщину та допомоги постраждалим особам, які повернулися на батьківщину (2%); загальних умов одруження з іноземцями (2,3%); правових наслідків розлучення з іноземцями та вирішення питання повернення дітей (1,7%); можливостей виїзду за кордон на постійне місце проживання (1,1%), консультації щодо судових процесів у випадках торгівлі людьми (1,2%), питання щодо приватних, туристичних поїздок (3,2%), навчання за кордоном (2,2%) та інших питань (33,5%).

Значна кількість дзвінків стосується скарг на недобросовісну діяльність фірм, що здійснюють посередницькі послуги в сфері працевлаштування за кордоном: фірми не виконують своїх зобов'язань, не мають відповідної державної реєстрації (ліцензії на «посередництво в працевлаштуванні за кордоном») та супутніх документів, відмовляють у підписанні трудового договору/контракту з роботодавцем, беруть передплату за послуги, а в разі відмови посольства у відкритті робочої візи, не повертають гроші й, навіть, погрожують розправою.

Важливим шляхом звернення громадян є **консультації в режимі Он-лайн**. За період січень-грудень 2008 року консультантами Центру було надано **235 консультацій**. За весь період із **січня 2004 по грудень 2008 – 1281 консультації**.

У 2008 р. Центром було продовжено співпрацю з Департаментом МВС по боротьбі зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми. Представники Департаменту приймали участь у акції «16 днів проти гендерного насильства» на «гарячій лінії» Центру 26 листопада, 3 та 10 грудня з 17.00 до 19.00. Протягом цього періоду було надано **17 консультацій** від

²³ Інформація надана Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні

²⁴ Національна «гаряча лінія» з питань торгівлі людьми працює: понеділок – п'ятниця з 9.00 до 20.00, субота – з 9.00 до 16.00, години за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Данії та фонду DOEN (Нідерланди).

абонентів, які потерпіли від шахрайства не тільки фірм-посередників, а й окремих фізичних осіб, що займаються злочинною діяльністю.

Скарги стосувалися також і органів державної влади:

– Міністерство внутрішніх справ (за бездіяльність у існуванні фірм-посередників, які продовжують займатися шахрайською або злочинною діяльністю);

– Міністерство праці та соціальної політики (за видачу ліцензій фірмам, які займаються шахрайською або злочинною діяльністю, також у відмові ліцензійного відділу в перевірці ліцензії фірми-посередника фізичним особам);

– Міністерство в справах сім'ї, молоді та спорту

– Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації

М., 18 років, вихованець інтернату, є потерпілим від торгівлі людьми з метою трудової експлуатації. На момент експлуатації був неповнолітнім. Після повернення в Україну виникла потреба у визначенні місця проживання. Мати зловживає алкоголем, батьківських прав не позбавлена. Будинок продала, при купівлі нового помешкання сина не зареєструвала. На даний момент М. не має постійного місця реєстрації. Звернення до відповідних державних структур, щодо вирішення цього питання конкретних результатів не приносять.²⁵

– Міністерство закордонних справ (за затягування справ у розшуку осіб, які потерпіли від торгівлі людьми за кордоном);

«Яким чином можна наказать фірму-посередника за обман?»

«Чому фірми-посередники, які мають на сьогоднішній день дійсні ліцензії, ошукують громадян, чому держава не контролює цей процес?»

5.4. ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ТА РІВНЯ ОБІЗНАНОСТІ ГРОМАДЯН ІЗ ПРОБЛЕМИ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Дослідження, проведені в 2008 році дають підстави зробити висновок про зростання рівня обізнаності різних категорій громадян з проблем протидії торгівлі людьми, що само по собі є позитивним моментом.

Так, наприклад, опитування учнів професійно-технічних училищ показало, що рівень обізнаності учнів про проблему торгівлі людьми є досить високим. Учні демонструють гарні знання про шляхи потрапляння до тенетів торговців людьми, а також способу захисту себе перед поїздкою. Проте, серед найбільш авторитетних джерел інформації про поїздку за кордон респонденти називали тих осіб, хто вже відвідав зарубіжні країни (68%) та родичів (57%). Насторожує схильність учнів покладатися на дані, отримані від тих, хто вже був за кордоном. Цілком імовірно, що такою особою виявиться вербувальник.

За оцінкою педагогів рівень опанування навичками безпечної поведінки перебуває на досить низькому рівні.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) НАЙВАЖЛИВІШІ ЗАХОДИ В ЗАКОНОДАВЧІЙ СФЕРІ:

- ◆ Ратифікувати Конвенцію Ради Європи про боротьбу із торгівлею людьми;
- ◆ Ратифікувати Конвенцію Ради Європи про боротьбу із сексуальною експлуатацією дітей та розбещенням неповнолітніх;
- ◆ Внести зміни до статті 301 ККУ, подавши визначення поняття «дитяча порнографія»
- ◆ Доопрацювати та внести на розгляд Верховної Ради України комплексний закон «Про протидію торгівлі людьми»;
- ◆ Розробити та затвердити державні стандарти соціальних послуг у сфері протидії торгівлі людьми.

²⁵ Випадок, яким займається МЖПЦ «Ла Страда – Україна».

XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА

2) НАЙВАЖЛИВІШІ ЗАХОДИ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ

- ◆ Довести до логічного завершення створення окремої міжвідомчої координаційної Ради по протидії торгівлі людьми;
- ◆ Створити окремі сторінки на веб-сайтах державних органів влади, присвячені їхній діяльності в галузі протидії торгівлі людьми;
- ◆ Щорічно готувати та друкувати національні доповіді по огляду стану справ у галузі протидії торгівлі людьми;
- ◆ Створити інститут Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми;
- ◆ Створити інститут Національного координатора з питань протидії торгівлі людьми;
- ◆ Включити тему запобігання торгівлі людьми в систему підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів, які працюють у сфері протидії торгівлі людьми;
- ◆ Запровадити моніторинг реалізації Державної програми з протидії торгівлі людьми відповідно до розроблених показників ефективності впровадження.

3) РОЗРОБИТИ МЕХАНІЗМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ВІД ДЕРЖАВНИХ СТРУКТУР ТА ЗАХОДИ В СФЕРІ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

ХІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

У минулорічних Доповідях правозахисних організацій «Права людини в Україні» вже вказувалося на значні порушення прав біженців, шукачів притулку та мігрантів. Протягом 2008 року не відбулося жодних позитивних змін у цій ситуації. Навпаки, можна стверджувати, що практика порушення прав цієї категорії мешканців України є сталою, системною та розповсюдженою.

Згідно з даними Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (далі – ДДГРФО) МВС України станом на 01.01.2009 на обліку в органах внутрішніх справ (далі – ОВС) перебувало 293 984 іноземців та осіб без громадянства, з яких 178850 – постійно проживають на території України, 115 154 – прибули в Україну тимчасово².

У 2008 році на території держави було затримано 14 тисяч 876 нелегальних мігрантів, з яких 14 тисяч 334 вже депортовано з України, в тому числі 2 тисячі 495 – у примусовому порядку³.

За статистикою, наданою УВКБ ООН за 2008 рік⁴, станом на 31 грудня 2008 в Україні проживало 2 178 осіб, що отримали статус біженця, серед них: 52% вихідці з Афганістану, 27% – з країн колишнього СРСР, 13% – з країн Африки та 8% – з країн Середнього Сходу, Азії та Європи. 19% – дорослі жінки, 54% – дорослі чоловіки, 23% – неповнолітні та 4% – люди похилого віку. У 2008 році 5,8% біженців з тих, кому було надано статус за роки незалежності, отримали українське громадянство.

Упродовж 2008 року до органів міграційних служб було подано 2 155 заяв про надання статусу біженця, що становить підвищення на 5% порівняно з 2007 роком. Однак, лише 463 заяви було розглянуто по суті, поміж іншого, і через двомісячну перерву у роботі Державного Комітету у справах національностей та релігії літом 2008 року у зв'язку з невизначеністю з перерозподілом обов'язків між ним та МВС.⁵ Основні країни походження шукачів притулку та біженців в 2008 році: Пакистан (8%), Афганістан (18,6%), Індія (8,2%), Сомалі (8,2%), Бангладеш (5,7%), Ірак (4,7%), Російська Федерація (2,9%). Майже 50% усіх заяв надійшло зі східного кордону України. Багато з них були заповнені в центрах тимчасового утримання нелегальних мігрантів, що говорить про те, що частина заяв могла бути написана після невдалих спроб незаконно перейти кордон України на шляху до ЄС. За підрахунками,

¹ Підготовлено Іриною Федорович, ГО Центр «Соціальна дія».

² В.К. Батчаєв. Захист прав іноземців, біженців та шукачів притулку. – В кн. «Права людини в діяльності української міліції». – Харків, Права людини, 2009. – с.136.

³ Там само.

⁴ Регіональний сайт УВКБ ООН для Білорусі, Молдови та України: http://www.unhcr.org.ua/unhcr_ukr/.

⁵ Подробиці про перерозподіл обов'язків нижче у тексті.

КІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

265 осіб не змогли подати заяви про надання статусу біженця через процедурні перепони чи з питань міркувань безпеки.

Лише 125 осіб упродовж 2008 року отримали статус біженця. Слід зазначити, що левову частку серед них займають ті, хто подав заяву в попередніх роках, адже процедура є затягнутою й триває надто довго. 95 осіб були визнані УВКБ ООН такими, що потребують міжнародного захисту та не можуть залишатися в Україні з міркувань безпеки. Справи цих шукачів притулку було передано до процедури переселення до третіх безпечних країн. 71 особу було переселено, серед них ті, кого подавали на переселення в минулих роках.⁶

На жаль, так і не вдалося отримати офіційну статистику від Державного Комітету у справах національностей та релігії. Адже їхній офіційний веб-сайт (<http://www.scnm.gov.ua>), який мав би містити таку статистику – останні півроку дивним чином майже на працює. А коли вдається наполовину загрузити сторінку зі статистикою – вона відображає дані лише станом на 1 січня 2007 року, тобто за 2006 рік. На офіційний запит із проханням надати статистику за 2008 рік, ГО Центр «Соціальна Дія» отримала таку дивну відповідь:

На Ваш лист повідомляємо, що «Статистична інформація - це офіційна документована державна інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя. Державна статистична інформація підлягає систематичному відкритому публікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, наукових установ, заінтересованих організацій до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, установлених цим Законом, а також Законом України "Про державну статистику". Система статистичної інформації, її джерела і режим визначаються Законом України "Про державну статистику" та іншими правовими актами в цій галузі (ст. 19 Закону України «Про інформацію»).

Статистичні дані Ви можете отримати на сайті Державного Комітету України у справах національностей та релігій www.scnm.gov.ua

З повагою,

Начальник відділу
у справах міграції



С.І Шіроков

Відсутня, як така, державна концепція міграційної політики, існують лише не пов'язані між собою окремі нормативні акти. Процеси міграції, як на державному рівні, так і окремими посадовцями, сприймаються як проблема, але не можливість розвитку. На сьогодні існує гостра потреба створення єдиної концепції, яка би відображала можливість включення та адаптації в суспільство осіб, що отримують статус біженця. Лише влітку минулого року, держава зробила перші кроки до розробки міграційної політики⁷. Міністерство юстиції розробило та винесло на обговорення концепцію єдиної державної міграційної політики. У грудні 2008 року на засіданні Кабінету Міністрів цю концепцію було затверджено. Також 15 грудня Президент підписав Указ про рішення РНБО від 7.11.2008 р. «Про виконання рішення РНБО від 15.06.2007 «Про напрямки державної міграційної політики України та

⁶ 2008: Регіональний звіт про Білорусь, Молдову та Україну, УВКБ ООН.

⁷ Проект Закону про засади державної міграційної політики України, № 3158 від 16.09.2008, Портал Верховної ради України: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33324.

невідкладні заходи відносно підвищення її ефективності»⁸. Проте подальших кроків не було зроблено, й поки що концепція залишається лише декларацією.

Ще одним суттєвим аспектом цієї проблеми є те, що до сьогоднішнього дня, за впровадження міграційної політики відповідальний не окремий централізований орган виконавчої влади, а багато розрізнених відомств: Державний комітет у справах національностей та релігії, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Міністерство праці та соціальної політики та інші. Тому замість спільної роботи на практиці маємо постійний перерозподіл обов'язків та повноважень між цими відомствами – справжню боротьбу за владу, яка виливається у чергові порушення прав біженців та шукачів притулку.

Держава неодноразово намагалася реформувати Державний комітет у справах національностей та релігії. Влітку 2008 року Постановою⁹ Кабміну частина повноважень цього Державного Комітету було передано до МВС. Однак, кілька тижнів по тому, Президент України звернувся до Конституційного суду з поданням щодо відповідності цієї Постанови Конституції і призупинив своїм Указом¹⁰ її дію до закінчення розгляду справи Конституційним судом. Наразі жодних реформ не відбулося.

Прихильники передачі повноважень Комітету до МВС кажуть, що це буде сприяти створенню системи ефективної роботи, оскільки буде створено єдиний орган, що відповідатиме за всі аспекти міграційної сфери. При цьому ініціатори цієї ідеї посилаються на досвід інших країн, де вже давно застосовується така практика.¹¹

Однак, тут не слід забувати про те, що в розвинених європейських країнах, міністерства внутрішніх справ не є силовими структурами, як в Україні. Противники цієї реформи стверджують, що передача повноважень у МВС, особливо в тій сфері, що стосується надання притулку в Україні, призведе до погіршення становища біженців та шукачів притулку, адже МВС є тим самим органом державної влади, який частіше за інших порушує права цієї категорії осіб. Це може призвести до повного нівелювання самого інституту притулку. На нашу думку, вкрай потрібне створення окремого органу державної влади, який би займався усіма питаннями, пов'язаними з міграційними питаннями та наданням притулку.

Наразі процес прийняття рішення стосовно надання статусу біженця залишається надмірно політизованим та непрозорим. Органи, відповідальні за прийняття такого рішення, часто базують свої оцінки на тому, які відношення Україна має з країнами походження заявників. З досвіду Центру «Соціальна дія», із вірогідністю в 90% отримують відмови заявники з Російської Федерації (особливо Чечні) та Узбекистану.

2. ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА

Верховна Рада України 21 червня 2001 року прийняла Закон «Про біженців», яким закріпила їх спеціальний правовий статус. Лише 10 січня 2002 року Україна приєдналася до Конвенції ООН про статус біженців та Протоколів до неї. 31 травня 2005 року до Закону «Про біженців» було внесено деякі незначні зміни та доповнення. Проте сама сутність Закону залишилася без змін, як і його численні недоліки, що перешкоджають його практичному використанню. Вагомим аргументом для критики системи надання притулку є насамперед відсутність структурованості та впорядкування цієї системи. Відбувається це через те, що різні аспекти цієї проблеми регулюються різними, частіше за все не пов'язаними між со-

⁸ Указ Президента України № 1163/2008 від 15.12.2008, <http://www.president.gov.ua/documents/8707.html>

⁹ Постанова Кабінетом Міністрів України від 18 червня 2008 року № 558 «Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики».

¹⁰ Указ Президента України № 643/2008 «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 558», <http://www.president.gov.ua/documents/8125.html>

¹¹ «Міграційна служба: боротьба за підпорядкування» // «Дзеркало тижня», № 34 (713) 13-19 вересня 2008, <http://www.dt.ua/1000/1050/64045/>.

ХІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

бою, законодавчими актами. Крім того, деякі аспекти взагалі не відображені в жодному з них. Усе це призводить до численних порушень прав шукачів притулку та зловживань з боку службовців органів виконавчої влади, насамперед, працівників міліції.

Стаття 26 Конституції передбачає можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку. Це право віднесене до компетенції Президента. Але до сьогодні не прийнято відповідного закону для визначення порядку надання такого притулку. Вважається, що це положення було введено в Конституцію для можливості надання притулку окремим видатним діячам за рішенням Президента. Однак, існування механізму реалізації такої норми створило би нерівні умови для шукачів притулку, що можна вважати дискримінацією. Крім того, текст цієї статті Конституції містить термін «притулок», який не має трактування у відповідному Законі «Про біженців», отже, не може бути використаний. Норма Конституції, що говорить про пріоритетність законів – чітко ставить міжнародні договори та конвенції вище за національне право. Це не заважає органам виконавчої влади (прокуратурі та міліції), а іноді й органам судової влади, їх порушувати, користуючись недосконалим національним законодавством, у тих випадках, коли норми міжнародного права дають ширші можливості для захисту прав біженців.

У 1996 році до Кримінального кодексу було внесено зміни, згідно з якими було скасовано кримінальну відповідальність осіб, що незаконно перетнули державний кордон, якщо вони це зробили з метою отримання статусу біженця в Україні. Однак, на практиці, через відсутність кваліфікованого перекладу, можливість подання заяви про надання статусу біженця при перетині кордону є мінімальною для шукачів притулку з країн дальнього зарубіжжя. Таким чином, їх затримують та переводять до так званих пунктів тимчасового тримання нелегальних мігрантів. Лише там, скориставшись послугами перекладачів та працівників неурядових організацій, шукачі притулку можуть подати заяву до відповідного органу про надання їм статусу біженця.

Чинне законодавство надає біженцям більш сприятливі умови по відношенню до інших категорій іноземців для набуття громадянства України. У Законі «Про громадянство» біженці віднесені до окремої категорії: для них установлений строк у 3 роки проживання на території України, після якого вони можуть отримати громадянство, тоді як для інших категорій іноземців цей строк становить 5 років. Однак на практиці існує упереджене ставлення до біженців з боку працівників органів виконавчої влади, що призводить до значних затягувань у часі процедури набуття громадянства. Тому менше 6% біженців змогли набутти українського громадянства.

3. ПРОЦЕДУРА ОТРИМАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ¹²

Першим кроком є подання заяви про надання статусу біженця до районного відділення міграційної служби. Така сама заява може бути подана також до прикордонної служби при перетині кордону чи працівнику центру тимчасового утримання для нелегальних мігрантів (потім заяви повинні бути передані до найближчого відділення міграційної служби). Разом із заявою шукач притулку зобов'язаний надати всі наявні в нього документи, що посвідчують особу та докази своєї історії, якщо вони є. На цьому етапі міграційна служба видає заявнику перший тип довідки для посвідчення особи, де потім ставиться штамп про реєстрацію місця перебування, й направлення на медичний огляд та реєстрацію у ДДГРФО. Важливо зазначити, що медичний огляд шукачі притулку повинні проходити примусово, проте держава не зробила жодного кроку для створення необхідних для цього умов. У місті Києві є спеціалізоване відділення, де проводять медичний огляд шукачів притулку та надають медичні послуги на всіх етапах процедури, однак, фінансується це відділення не з бюджету країни чи міста, а за рахунок коштів, наданих Міжнародною організацією міграції (МОМ)

¹² Детально процедура надання статусу біженця визначена в статтях 9-14 закону про біженців.

та УВКБ ООН. В інших містах шукачі притулку повинні самі домовлятися з лікарнями за місцем проживання та сплачувати вартість проходження медичного обстеження.

Співробітники міграційної служби також проводять інтерв'ю із заявником. На цьому етапі процедури вона повинна займати 15 робочих днів, однак, практика показує, що цей термін часто порушується, зокрема, через брак перекладачів. Проте для того, щоб шукач притулку зміг залучити свого перекладача, у останнього повинен бути диплом про відповідну вищу освіту, що є проблемою, адже в якості перекладачів часто виступають родичи чи знайомі. Після завершення першого етапу заявник отримує в письмовому вигляді відповідь – зазвичай, це відмова в прийнятті документів до розгляду щодо вирішення питання про надання статусу біженця. У разі позитивної відповіді – справа переходить на другий етап процедури, який повинен тривати 2 місяці.

Рішення про відмову можна оскаржити, як у Державному комітеті з питань національностей та релігії, так і в адміністративному суді. Саме в цей час проблеми шукача притулку загострюються. Після отримання відмови довідка про особу, видана міграційною службою, втрачає чинність. Законом передбачений інший вид довідки – про оскарження рішення про відмову прийняття документів до розгляду, проте законодавець не передбачив часових рамок для її отримання, чи точніше, просто не звернув увагу на те, що для написання скарги потрібен час. Отже, на той період, поки шукач притулку готує скаргу та подає її до суду, потім із копією позовної заяви звертається до органу міграційної служби за новою довідкою – він залишається без документу, що посвідчує його перебування в процедурі та може стати жертвою затримання з боку міліції або навіть видворення. Важливо також зазначити, що законодавець передбачив досить дивні терміни для повідомлення рішення про відмову. Заявник, згідно закону, повинен отримати відповідь міграційної служби впродовж 7 робочих днів, тоді як повідомлення органів ДДГРФО про відмову цій самій особі повинно бути надіслане протягом 3 днів. Співробітники київської міграційної служби пішли особливим шляхом і розробили стандартний текст такого повідомлення до ДДГРФО – «просимо перевірити легальність перебування вказаної особи на території України». Таким чином, за місцем проживання шукача притулку може бути здійснена перевірка ще до того, як він дізнається про відмову та встигне подати скаргу до суду, вже не кажучи про отримання нового виду довідки про оскарження, видача якої, до речі, теж часто невмотивовано затримується.

Аналогічно відбувається й другий етап процедури. Загалом, існує чотири види довідки про особу, що видаються на різних етапах процедури. Це призводить до бюрократії, затягування її видачі чи продовження, неможливості реєстрації місця перебування на час відсутності довідки та численним проблемам із міліцією під час перевірок документів. Співробітники міліції користаються цим фактом і часто роблять вигляд, що вперше бачать такі «дивні» довідки, вимагаючи хабарів чи затримуючи шукачів притулку за так зване порушення статті 203 КпАП (порушення терміну перебування на території України).

Практика Центру «Соціальна дія» свідчить про те, що міграційні служби апріорі розглядають шукачів притулку як потенційних трудових мігрантів та осіб, чиє перебування на території України вкрай небажане. У результаті чого більшість заявників отримує відмову на першому ж етапі процедури.

Таким чином, можна стверджувати, що замість інституту надання притулку існує практика його ненадання, створена органами, чийм обов'язком є неупереджений розгляд заяв щодо надання статусу біженця.

Як уже згадувалося вище, дуже великий вплив на рішення міграційної служби має країна походження заявника та стосунки України з цією державою. Складається враження повної політизації процедури надання статусу біженця, що є порушенням міжнародних зобов'язань України.

Також важливо зазначити, що всупереч Закону «Про біженців», видаючи відмову в наданні статусу біженця чи прийомі документів до розгляду, працівники міграційних служб особливо не шукають аргументів, лише посилаються на пункти того самого Закону. Трапляються випадки зміни рішень, коли орган міграційної служби приймає рішення надати

ХІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

статус біженця, а потім контролюючий усі рішення Державний комітет у відповідь надсилає листа з рішенням про відмову, посилаючись при цьому на те, що надання статусу «може негативно вплинути на стосунки України з країною походження заявника».

◆ *В одній зі справ (заявник – громадянин Узбекистану), що розглядалася львівською міграційною службою, було винесено рішення про надання статусу біженця. Згідно з процедурою це рішення було направлено до Комітету на затвердження, звідки повернулося з резолюцією: «Комітет вирішив підтримати негативне рішення місцевого органу міграційної служби та відмовити в наданні статусу біженця».¹³*

◆ *Під час спроб реформування Державного комітету у справах національностей та релігії (літо 2008 року) Центром «Соціальна дія» та партнерськими організаціями було зафіксовано випадки відмов місцевих органів міграційної служби у прийнятті заяви про надання статусу біженця, аргументованих тим, що у процесі реформи вони не знають, як їм працювати та кому підпорядковуватися. Це є свідченням про це одне порушення, адже в постанові Кабінету Міністрів чітко було вказано, що обидва органи (Комітет та МВС) спільно розробляють механізм передачі повноважень до вересня 2008 року, продовжуючи звичну роботу до цього часу. Лише після неодноразових скарг з боку неурядових організацій та представництва УВКБ ООН в Україні, місцеві органи міграційних служб поновили свою роботу з прийому заяв.*

Крім недоліків процедури, Закон «Про біженців» містить ще декілька суттєвих прогалин, у результаті яких порушуються права біженців та шукачів притулку. Важливим недоліком, на наш погляд, є відсутність у законі додаткових форм захисту. Тобто, передбачено лише надання чи не надання особі статусу біженця – у випадку, коли особа не підпадає під визначені у ньому критерії, вона отримує відмову. Однак, існують випадки, коли особа не може бути визнана біженцем, однак потребує міжнародного захисту, видворення цієї особи до країни походження означає порушення міжнародних зобов'язань України: у першу чергу, мова йде про Європейську конвенцію з прав людини та Конвенцію ООН проти катувань. Для того, щоб запобігти таким потенційним порушенням міжнародного права та надати притулок тим, хто цього потребує, у багатьох країнах існують так звані форми додаткового захисту чи допоміжні статуси. Вони можуть називатися гуманітарними статусами чи толерантними (як у сусідній Польщі), чи по-іншому. Значення такого захисту полягає в тому, що особа, яка в силу об'єктивних причин не підпадає під визначення біженця, але не може бути повернута до країни походження через ризик стати жертвою катувань, жорстокого поводження чи ризику для життя, отримує можливість легально залишитись у країні поки не зміняться обставини в країні походження. Аналогічні тимчасові статуси вже колись використовувалися в Україні по відношенню до мешканців Чечні та Абхазії¹⁴. Існує необхідність їхнього запровадження й зараз.

Ще одним суттєвим недоліком законодавства є відсутність будь-якої соціальної допомоги шукачам притулку та визнаним біженцям з боку держави. Важко уявити, про що думав законодавець, коли призначав одноразову виплату матеріальної допомоги особам, що отримали статус біженця, у розмірі 17 гривень. Ще дивніше виглядає вимога з'явитися до Києва для її отримання. Крім відсутності матеріальної допомоги, не має механізму надання тимчасового житла для шукачів притулку та їхніх родин. У законі йдеться про існування спеціальних Центрів, де мають проживати шукачі притулку та їхні родини в період, поки йде розгляд їхніх заяв, однак, на практиці, існує лише один такий Центр в Одесі, розрахований на одночасне розташування близько 250 осіб, що є, звісно, недостатнім. Ще одним недоліком Закону є відсутність будь-якої програми соціальної адаптації чи інтеграції біжен-

¹³ Приклади тут і далі по тексту взяті з реальних справ, якими опікувалися Центр «Соціальна Дія» та інші організації.

¹⁴ Кабінет Міністрів України видав дві спеціальні постанови стосовно жертв внутрішніх регіональних військових конфліктів: № 119 від 16.02.95 «Про заходи надання допомоги особам, що були змушені залишити місця постійного проживання в Російській Федерації та прибули до України» та аналогічну постанову № 674 від 26.06.96 відносно осіб, що прибули з Абхазії. Обидві постанови вже втратили чинність.

ців в українське суспільство. Бракує державних курсів для вивчення української мови, що особливо відчутно для тих, хто приїхав з країн дальнього зарубіжжя.

4. НЕЗАКОННІ ДЕПОРТАЦІЇ ТА ЕКСТРАДИЦІЇ ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ ТА ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦІВ

Як і в минулі роки, практика незаконних депортацій та екстрадицій шукачів притулку та визнаних біженців залишається частою.

ДЕПОРТАЦІЯ ОСОБИ, ЩО ОТРИМАЛА СТАТУС БІЖЕНЦЯ

29 липня 2008 року, згідно з рішенням Генерального прокурора України відбулася екстрадиція визнаного біженця Олега Кузнецова (країна походження – Російська Федерація). На цей момент Кузнецов мав статус біженця в Україні, підтверджений судом.

Після отримання запиту на екстрадицію Кузнецова від РФ, Генеральна Прокуратура звернулася до Адміністративного суду з позовом про скасування рішення Державного Комітету у справах національностей та релігії про надання Кузнецову статусу біженця в Україні. 22 липня Окружний адміністративний суд відмовив у задоволенні позову Генеральної Прокуратури та залишив у силі рішення про надання статусу біженця. Однак, це не завадило Генеральній Прокуратурі не тільки ігнорувати це рішення та видати Кузнецова, але й позбавити його права на оскарження постанови про екстрадицію.

Попри численні запити до органів державної влади (Генеральної Прокуратури, МВС та Президента, парламенту), що надсилали правозахисні організації¹⁵, жоден із цих органів не визнав порушення міжнародних зобов'язань України та порушення прав біженця. Не було проведено перевірок обставин екстрадиції. Жодної особи не було покарано.

ДЕПОРТАЦІЯ ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ ДО КРАЇНИ ПОХОДЖЕННЯ

У березні 2008 року українські органи влади примусово депортували 11 шукачів притулку, етнічних тамілів до Шрі-Ланки. Всі вони звернулися до УВКБ ООН та були там зареєстровані. Шестеро з них устигли подати заяву до міграційної служби про надання їм статусу біженця в Україні.

Наприкінці січня 2008 року всі вони були заарештовані працівниками СБУ. За свідченням УВКБ ООН їм не було надано перекладача та захисника. 27 лютого 2008 року на всі шість заяв про надання статусу біженця надійшла відмова від Хмельницького місцевого органу міграційної служби. Відмови мотивувалися технічними причинами – порушенням складання заяви.

29 лютого Вінницька правозахисна група отримала телефонний дзвінок від одного із шукачів притулку, який сказав, що їх тримають у готелі Шепетівка, у Хмельницькій області, до того їх утримували в камері у відділенні міліції. Він також повідомив, що їм не надавали жодних харчів. Шукач притулку просив про допомогу та зазна-

¹⁵ Див.: Відкрите звернення Української Гельсінкської спілки з прав людини від 31 липня 2008 року, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1217504881>; Генеральна прокуратура України надіслала до УГСПЛ свою версію подій стосовно видачі Кузнецова до Російської Федерації, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1221467445>; Позиція Української Гельсінкської спілки з прав людини у зв'язку з видачею біженця Генеральним прокурором України (відповідь на відкрите звернення Генерального прокурора у відповідь на його звинувачення), <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1217757078>; Президент відреагував на звернення УГСПЛ щодо Кузнецова... І підтримав Генерального прокурора, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1220873665>.

ХІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

чив, що вони бояться примусового повернення до країни походження. Всі запити з боку УВКБ ООН до української влади з проханням звільнити цих шукачів притулку та надати їм можливість скористатися процедурою отримання статусу біженця в Україні в повному обсязі, включаючи й право на оскарження – було проігноровано. Також було відмовлено у можливості побачитися із затриманими.¹⁶

На початку березня стало відомо, що їх усіх в порушення Женевської Конвенції про біженців депортували до Шрі-Ланки, незважаючи на те, що вони були шукачами притулку. За рішенням Громадської ради із забезпечення прав людини при МВС було створено спеціальну робочу групу з розслідування цього випадку, проте досі ця група не дійшла жодного висновку через те, що її робота постійно саботувалася працівниками МВС.

4 грудня 2008 року співробітниками Голосіївського районного управління ГУМВС у м. Києві було затримано шукача притулку з Узбекистану Абдумаліка Бакаєва.¹⁷ Затримання відбулося о 7.30 ранку. Бакаєва доставили до відділку, допитали та змусили підписати протокол затримання, складений українською мовою, якої він не розумів. Працівникам Центру «Соціальна Дія» вдалося розшукати Бакаєва та встановити відділення міліції, в якому його тримали, лише через п'ять з половиною годин після затримання. У журналі відділку його затримання зареєстроване о 14.00. Бакаєв отримував юридичне супроводження щодо процедури визначення статусу біженця в Центрі та підписав угоду з юристом про надання йому юридичних послуг. Однак, незважаючи на цю угоду, юристу було спершу відмовлено у зустрічі з підзахисним, і лише наприкінці робочого дня вдалося побачитися з Бакаєвим та встановити причини його затримання. Співробітники відділку посилалися на постанову прокуратури про затримання Бакаєва до вирішення питання про його екстрадицію на запит Генеральної Прокуратури Узбекистану. Попри чітко встановлений максимальний термін тримання під вартою, що становить 72 години, Бакаєва протримали у відділку більше ніж 96 годин. Отже, міліція грубо порушила КПК і статтю 5 Європейської конвенції. 8 грудня Голосіївський районний суд звільнив Бакаєва з-під варти і заборонив екстрадицію з врахуванням того, що Європейський суд з прав людини визнав грубим порушенням Європейської конвенції видачу громадян Узбекистану через масове поширення катувань та інших видів поганого поводження в цій країні. Адвокат Бакаєва також звернувся до Європейського суду з проханням застосувати правило 39 Регламенту суду про термінові заходи. 18 грудня Європейський суд заборонив органам влади України здійснювати екстрадицію Бакаєва до закінчення розгляду його справи.

Слід зауважити, що використання правила 39 Регламенту Європейського суду є ефективним засобом захисту прав шукачів притулку. Так, Харківська правозахисна група таким чином зупинила екстрадицію до Білорусі, Казахстану та Російської Федерації 16 шукачів притулку. Жодного випадку екстрадиції з України після її заборони Європейським судом не було.

СПРАВА ЛЬОМИ СУСАРОВА

16 червня 2007 р. Льому Сусарова (23 річного чоловіка з Чечні) було затримано невідомими в цивільному, які, на думку самого затриманого, були співробітниками Служби безпеки України. За словами захисника Льоми Сусарова, Олега Левицького, у момент затримання на голову його підзахисному було надіто мішок, його відвезли в невідомому напрямку, піддаючи побиттю та погрожуючи віддати на розправу «майору ФСБ». Лише ввечері Сусарова доправили до відділка міліції, де він без законних підстав утримувався до 25 червня (замість

¹⁶ «Винницькая правозащитная группа обвиняет Луценко в нарушении международных обязательств Украины» // Інформаційний портал «Моя Вінниця», 08.03.2008р., http://www.myvin.com.ua/ua/news_world/archive/155.

¹⁷ «Арест вместо убежища: Украинские власти задержали беженца по требованию его преследователей» // Сайт УГСПЛ, 07.12.2008, <http://www.helsinki.org.ua/ru/index.php?id=1228675845>.

передбачених українським законодавством 72 годин). Згідно з офіційною позицією правоохоронних органів, Сусарова затримали співробітники міліції 17 червня. Але в листі Генеральної прокуратури РФ № 81/3–383–07 від 20.06.2007 до ГПУ міститься твердження, що Сусарова затримали співробітники СБУ саме 16 червня.

20 липня Солом'янський районний суд м. Києва санкціонував тримання Л.Сусарова під вартою. 27 липня 2007 року Генеральна прокуратура України ухвалила рішення передати п. Сусарова російським силовим структурам. 6 серпня Апеляційний суд Києва ухвалив рішення залишити його під вартою «до вирішення питання про екстрадицію». 23 серпня Печерський суд м. Києва відмовив адвокату затриманого в розгляді його скарги на рішення ГПУ про екстрадицію.

Ще до приїзду в Україну, Сусаров звернувся до представництва УВКБ ООН у м. Баку (Азербайджан), де отримав статус біженця prima facie. Уже після його арешту в Україні, 23 серпня 2007 року, українське регіональне представництво УВКБ ООН підтвердило дію попереднього рішення та визнало Сусарова біженцем згідно з мандатом УВКБ ООН. Відразу ж розпочався пошук третьої безпечної країни, яка би погодилася прийняти Л.Сусарова, надати йому притулок та гарантувати безпеку від незаконної екстрадиції. УВКБ ООН знайшло таку країну вже восени 2007 року. 17 жовтня Фінляндія погодилася надати статус біженця Сусарову, однак уряд України відмовився його звільнити.

Сусаров також звернувся до українських органів міграційної служби із заявою про надання йому статусу біженця в Україні та отримав уже звичну відмову. Впродовж цілого року тривало оскарження рішення ГПУ про екстрадицію та оскарження відмови міграційної служби про надання статусу біженця. Лише 3 липня 2008 року Київський окружний адміністративний суд визнав рішення Генпрокуратури про екстрадицію Льоми Сусарова до РФ неправомірним. Цього ж дня прокуратура скасувала своє рішення та звільнила Сусарова з-під варті. Через кілька днів він був переселений до Фінляндії.¹⁸

5. ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ У СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ¹⁹

Майже одночасно з протизаконною видачею Олега Кузнєцова, Генеральна прокуратура України вчинила ще одне брутальне порушення закону та міжнародного права, передавши документи із конфіденційних справ біженців до країни їх походження.

Громадяни Республіки Казахстан Ж. Байсаков, Є. Байсаков, С. Горбенко та А. Жекебаєв прибули в Україну в 2005 році та звернулися за притулком. Усім їм було надано статус біженця 28 березня 2006 року. У 2007 році прокуратура м. Києва провела перевірку і визнала рішення про надання статусу біженця законними.

8 квітня 2008 року Генеральна прокуратура Республіки Казахстан направила до Генеральної прокуратури України доручення про надання правової допомоги за Мінською Конвенцією 1993 року, у якому просила надати оригінали листів опозиційних політичних лідерів Казахстану, долучених до особових справ цих чотирьох біженців.

15 липня 2008 року слідчий Служби безпеки України здійснив у Державному комітеті з питань національностей та релігій виїмку оригіналів листів, у яких містилася оцінка ситуації у Казахстані та висновок про політичні мотиви переслідування шукачів притулку.

¹⁸ Справа була підтримана Фондом стратегічних справ УГСПЛ. Детальніше про перебіг справи Сусарова <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1203440742>; «Перемога правозахисників! Льома Сусаров звільнений з під варті!», <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1215078892>; «Прокурор чи прокуратор?» (постанова суду у цій справі), <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1219063793>; про подальшу долю Сусарова <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1225451687>; «Як Фінляндія запрошує на допит біженця Сусарова, якого в Україні доставляли на допит з мішком на голові», <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1225890363>.

¹⁹ Цей підрозділ підготовлено Аркадієм Бушенком, адвокатом, Головою правління УГСПЛ

ХІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

Крім того, на прохання Генеральної прокуратури Республіки Казахстан кілька представників Державного комітету були допитані щодо питань, пов'язаних із наданням статусу біженців згаданим громадянам Казахстану.

Наприкінці липня 2008 року ці оригінали документів зі прав біженців та протоколи допитів представників Державного департаменту були передані до Генеральної прокуратури Республіки Казахстан.

На цей час ці документи є доказами у кримінальній справі за звинуваченням Болату Абілова, лідера партії «Азат», Асилбека Кожаметова, лідера опозиційного руху «Шанирак» та Толена Тохтасинова, голови Комуністичної партії Казахстану, «у приховуванні злочину», яке виразилося у наданні інформації Державному комітету України у справах національностей та релігій.

Надання конфіденційної інформації зі справ біженців відверто порушує положення статті 11 Закону України «Про біженців», яке передбачає, що «відомості, що подаються заявником, є конфіденційною інформацією».

Принцип конфіденційності лежить в основі захисту прав біженців і його порушення може призвести до руйнації усєї системи захисту біженців. У своєму Висновку № 91(LII) – 2001 виконавчий комітет Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців рекомендував, що «у процесі реєстрації [біженців та шукачів притулку] має додержуватись фундаментальній принцип конфіденційності», а також наголосив на «конфіденційному характері особистих даних та необхідності продовжувати захищати конфіденційність».

Передача конфіденційної інформації до країни походження може призвести до багатьох несприятливих наслідків. Порушення цього принципу позбавляє біженців та шукачів притулку можливості вільно, без побоювань, обґрунтовувати свої заяви про надання статусу біженців. Це також позбавляє компетентні органи держави можливості отримувати та оцінювати інформацію з джерел, що не підконтрольні органам влади у країні походження біженців, оскільки ставить будь-яких осіб (родичів, друзів або інших спостерігачів), які перебувають у країні походження біженців, під загрозу переслідування. Крім того, внаслідок передавання інформації до країни походження у шукача притулку саме з цього моменту можуть виникнути підстави для обґрунтованих побоювань повернення у країну походження.

6. НАЙБІЛЬШ ПОШИРЕНІ ПОРУШЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ, ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ ТА МІГРАНТІВ

6.1. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИТЬ

Біженці та шукачі притулку постійно стають жертвами незаконних затримань працівниками правоохоронних органів. Превалюють затримання з причини порушення ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) за порушення правил перебування на території України. Порушення ст. 203 полягає у відсутності реєстрації, що часто пов'язано з відсутністю певного виду довідки на різних етапах процедури та неможливістю отримати реєстрацію без довідки. Покаранням є штраф у розмірі від 340 до 680 грн., що є доволі значною сумою для шукачів притулку. Таким чином, законодавчий недолік (система існування аж чотирьох видів довідок та затримки з їх видачею) призводять до масових порушень прав шукачів притулку.

За даними ДДГІРФО протягом 2008 року за цією статтею до адміністративної відповідальності притягнуто 57 тисяч 780 іноземців та осіб без громадянства, 10 тисячам 687 іноземцям скорочувався термін перебування в Україні, 242 іноземці поміщувались до спец-установ міліції²⁰.

²⁰ В.К. Батчаєв, цит. праця. – С. 136.

У межах боротьби з незаконною міграцією ОВС часто вживають невиправдано жорстокі каральні заходи до мігрантів та шукачів притулку. Стосовно них приймаються рішення про видворення та заборону в'їзду до України без урахування їх сімейного стану або інших обставин – навчання, праці тощо.

Так, 26 вересня 2008 р. до помічника міністра внутрішніх справ з прав людини в Луганській області Валерія Архіпова звернувся громадянин Йорданії С., який повідомив, що за допущеним ним порушення визначених для іноземців правил працевлаштування в Україні, УМВС України в Луганській області прийняло рішення про його видворення з держави із заборону у подальшому в'їжджати в Україну протягом 1 року. Іноземець пояснив, що вважає таке рішення необґрунтовано жорстким, оскільки він одружений з громадянкою України, має від неї малолітню дитину і його родина виїхати разом з ним за кордон можливості не має. С. було рекомендовано звернутись з оскарженням прийнятого стосовно нього рішення до суду та надано консультативну допомогу з цього питання. 13 жовтня 2008 р. Луганським окружним адміністративним судом рішення про річну заборону в'їзду в Україну громадянину Йорданії С. скасовано.²¹

Важливо зазначити, що правоохоронці часто використовують також ст. 268 КпАП, згідно з якою вимагають обов'язкової участі особи в розгляді справи, що дає їм змогу затримувати особу до рішення суду. Такі затримання часто відбуваються у вечірній час, тому шукачі притулку змушені проводити ніч у відділку. Навіть наявність підписаних з юристом неурядової організації угод про надання юридичних послуг не дає змоги юристу отримати дозвіл на зустріч із підзахисним до засідання суду.

Така ситуація породжує постійні страхи в шукачів притулку, перешкоджає їх вільному пересуванню містом та користуванню публічним транспортом, змушує їх часто сплачувати штрафи чи давати хабарі працівникам міліції.

Мігранти, шукачі притулку та біженці «неслов'янської зовнішності» часто невмотивовано затримуються міліцією для перевірки документів (так званий етнічний профайлінг) без будь-якого пояснення причин затримання, при цьому у них вилучають паспортні документи або інші посвідчення особи і вимагають гроші або «подарунки» за звільнення чи повернення документів.

У 2008 році, з 9 по 15 квітня, у місті Києві правоохоронними органами проводився черговий рейд боротьби з нелегальною міграцією під назвою «Операція – мігрант»²². Одного шукача притулку з Узбекистану було затримано патрульними біля вокзалу. Шукач притулку мав дійсну довідку про звернення із заявою про надання статусу біженця та реєстрацію в місті Чернігові, де на той час мешкав із сім'єю (до Києва він приїхав у справах). Незважаючи на довідку, працівники патрульної постової служби почали погрожувати шукачеві притулку арештом та вимагали в нього грошей за звільнення.

Із практики видно, що більшість затримань шукачів притулку відбувається із різноманітними порушеннями встановленої процедури, як то:

- ◆ позбавлення права інформувати родичів чи юриста про своє місцезнаходження;
- ◆ позбавлення права бути інформованим про причини та підстави затримання (особливо характерно у випадках, коли затриманий не володіє українською чи російською мовами);
- ◆ позбавлення права бути поінформованим про свої права;
- ◆ позбавлення права на ознайомлення з матеріалами своєї справи чи протоколами (також пов'язано з проблемами мови, що призводить до ще одного порушення, адже протокол складається українською, тож, підписуючи його, шукач притулку, зазвичай, не розуміє, що саме там викладено);

²¹ В.К. Батчаєв, цит. праця – С. 139.

²² Важливо відзначити, що такі рейди є регулярними та проводяться не лише у Києві, але і в інших великих містах. Див., наприклад, інформацію щодо Одеси: <http://odessa.umvd.gov.ua/struktura/Vginfo/operacyi.htm>. Жертвами таких рейдів стають не лише біженці чи шукачі притулку, але й будь-які інші особи, що мають «неслов'янську зовнішність», незалежно від легальності перебування на території.

ХІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

- ◆ позбавлення права самостійно себе захищати та аргументувати свою позицію;
- ◆ позбавлення права скористатися послугами юриста (працівники міліції часто вимагають від юристів надати нотаріально завірену довіреність, що є неможливим з різних причин, зокрема, відсутності документу, що посвідчує особи та ідентифікаційного коду, без яких не можливе вчинення нотаріальних дій).

Як відзначають самі працівники МВС,²³ результативність роботи ОВС з іноземними громадянами традиційно оцінюється за кількістю виявлених та покараних в адміністративному порядку іноземців. Для отримання показників по вказаних напрямках роботи та створення у керівництва позитивного уявлення про свою діяльність, працівники міліції фактично вимушені вживати невиправдано жорстких заходів щодо іноземців, які своїми діями у той чи інший спосіб порушили правила перебування в Україні. Таким чином, необхідна зміна пріоритетів діяльності міліції щодо іноземців і закріплення цих змін у нормативних документах МВС.

6.2. ПРАВО НА ПРАЦЮ

Відповідно до ст. 26 Конституції, іноземці та особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, користуються таким самими правами та свободами, як і українці. Згідно зі ст. 8 Закону «Про зайнятість населення» та ст. 8 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці мають право здійснювати на території України трудову діяльність.

Попри схильність законодавця до деталізації, така категорія осіб як шукачі притулку (які щойно подали заяву про надання статусу біженця, чи ті, що перебувають на різних етапах процедури чи оскарження) у законодавстві про працю взагалі не згадуються, тобто, на практиці, позбавлені можливості офіційно влаштуватися на роботу. При цьому слід зауважити, що строк, упродовж якого вирішується питання стосовно надання статусу біженця, досить тривалий. Увесь цей період особа позбавлена можливості офіційно працювати та не отримує від держави жодної матеріальної допомоги.

Однак, існує ще один законодавчий казус: згідно ст. 18 і 20 Закону «Про біженців» особи, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця, мають право на тимчасове працевлаштування. Спеціального тлумачення цього терміну в Законі не має, однак, згідно загального правила, це означає, що такі особи мають право влаштуватися на роботу впродовж строку легального перебування на території України.

Відсутність чітко визначеного механізму реалізації права на працю для шукачів притулку призводить до можливості зловживання з боку працівників правоохоронних органів та до постійних відмов працедавців в офіційному працевлаштуванні. Під час рейдів виявлення нелегальних мігрантів, працівники міліції часто затримують шукачів притулку, не роблячи жодної спроби відрізнити одну категорію від іншої. Затримання відбуваються на підставі тієї самої сумнозвісної ст. 203 КпАП. Важливо також зазначити, що згідно з Законом «Про біженців» до обов'язків спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань праці та соціальної політики відноситься надання допомоги в працевлаштуванні осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для прийняття рішення про надання статусу біженця. Однак, у тексті закону існує фраза «при можливості», що дозволяє цьому органу взагалі не виконувати це зобов'язання. Згідно зі ст. 5 Закону, Кабінет Міністрів повинен був затвердити порядок працевлаштування осіб, що отримали статус біженця, та тих, що перебувають у процедурі, проте до сьогодні такого порядку не затверджено та навіть не розроблено. Тобто, згадана норма закону є мертвою та існує лише на папері.

²³ В.К. Батчаєв. Цит. праця. – С. 145.

6.3. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

На шляху реалізації права на доступ до правосуддя шукачі притулку та біженці стикаються з численними проблемами. Це насамперед пов'язано із низькою компетенцією суддів в питаннях щодо шукачів притулку та біженців, із упередженням суддів проти шукачів притулку, їх небажанням заглиблюватися у деталі справи, проблемами перекладу.

Серед найбільш поширених порушень, слід виділити такі:

- ненадання перекладача та мовні проблеми, адже судові засідання відбуваються переважно українською та є незрозумілими шукачам притулку та біженцям, також незрозумілими залишаються й більшість документів справи, складені українською мовою;
- систематична відмова у відкритих судових засіданнях у справах біженців;
- проблема з користуванням послугами юристів та адвокатів, адже в більшості випадків, в адміністративних справах суд визначає чи допускати захисника;
- неможливо оформити довіреність від імені шукача притулку для представлення його інтересів, адже для нотаріального завірення такої довіреності необхідна наявність паспорту та ідентифікаційного коду, яких у шукачів притулку просто не має (впродовж процедури паспорт знаходиться в міграційній службі, оформлення коду без паспорту є також неможливим);
- систематичним ігноруванням проблемних ситуацій, що створилися з вини держави, а не шукача притулку.

6.4. СВОБОДА ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

Шукачі притулку та біженці постійно стикаються з проявами дискримінації в повсякденному житті.

Найгірші наслідки мають невмотивовані відмови правоохоронців у прийнятті та реєстрації заяв про злочини у тих випадках, коли шукач притулку чи біженець потерпів від злочину на расовому ґрунті. Відмови у прийнятті документів часто обґрунтовуються тим, що заявник або винен сам, або працівники міліції не можуть зрозуміти про що йдеться, адже заявник не володіє українською мовою.

У квітні 2008 року, неповнолітній шукач притулку з Афганістану був жорстоко побитий молодими неонацистами в місті Києві. Коли він уже не в змозі був захищатися та лежав на тротуарі під ударами молодиків, біля місця події зупинилася машина з працівниками міліції. Один із міліціонерів вийшов та поцікавився що відбувається, один із нападників відповів: «Ми б'ємо чурку, тому що міліція нічого не робить, щоб очистити Україну від цього бруду». Тоді міліціонер наказав жертві показати свої документи. У той момент шукач притулку отримав відмову від міграційної служби, подав скаргу до суду, однак через уже звичні затримки з видачею довідок, був без документу. Єдиним, що він мав при собі, був лист від УВКБ ООН. Тоді працівники міліції відпустили нападників, затримали жертву та відвезли його до відділку. Там шукач притулку провів ніч, не отримав медичної допомоги, незважаючи на кровотечу. Наступного дня працівники міліції забрали в нього всі кошти та вивезли на машині в інший район міста, де її залишили.

Окрім дискримінації біженців та шукачів притулку з боку працівників міліції, трапляються випадки, коли високі посадовці чи політики дозволяють собі недоречні висловлювання, які можуть призвести до формування хибної думки про біженців та шукачів притулку в українському суспільстві. Наведемо цитату відомого політика, колишнього керівника Державного Комітету у справах національностей та релігії, зараз народного депутата Г. Москаля.

«От правозахисники захищали цих, із Шрі-Ланки. Як нібито у нас тут в Україні права українців не порушуються. Рік шлялися по Україні. Через рік їх піймали, уже у вантажівці впакованій їхали в бік переходу. Вони всі задали, що вони прихильники Таміл-Ісламу. Вибачте, а рік вони про це комусь заявляли? Хто це може в Україні перевірити?»

У нас єдині можуть бути біженці: з Придністров'я. Молдова – безпечна для проживання, решта – члени Євросоюзу. Білорусія... Ну, можливо, там переслідують. Так вони є всі тут.

ХІХ. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

А ми сьогодні всім «лімоноvcям» даємо статус біженця. Коли «лимонівці» зривали наші стяги в Севастополі, кричали «Крым – русский», ми їх судили, депортували. Тепер у них, бачите, помінявся політичний вектор. Ми не повинні дивитись за політикою. Ми повинні дивитися: ця людина відповідає закону і Женевській конвенції? Так? – Так. Ні? – Дорогий мій, усі свої проблеми йди вирішуй зі своїм урядом.

Ми повинні відсікти цих аферистів. Як у законі написано: людина, перетинаючи кордон України, має заявити прямо на кордоні, що я приїхав в Україну для того, щоб отримати статус біженця. У державну прикордонну службу чи міністерству внутрішніх справ, чи міграційній службі: будь-кому. Навіть в ближню сільраду прийти й заявити. Усі заявляють про статус біженців тільки тоді, коли їх ловлять.»²⁴

Пан Москаль, як колишній керівник державного органу, що опікується питанням надання статусу біженця, повинен був би добре знати процедуру (що описана вище у тексті та не вимагає звернення із заявою саме до «державної прикордонної служби, чи то до міністерства внутрішніх справ, чи то сільради») та розуміти, що не завжди людина може подати заяву навіть до відділення міграційної служби через брак знання процедури чи перекладача для оформлення документів та проведення інтерв'ю. Також досить дивним, якщо не сказати непрофесійним, виглядають розмірковування політика про те, з яких країн можуть їхати в Україну біженці, а з яких не можуть. На фоні усього цього вже зрозумілим є незнання паном Москалем Женевської конвенції.

6.5. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНИЙ ВИБІР МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

Шукачі притулку позбавлені права вільно вибирати місце проживання в Україні після того, як вони подали заяву про надання їм статусу біженця. Адже попри те, що в Законі не міститься прямої заборони змінювати місце проживання, на практиці, зміна реєстрації та переведення міграційної справи заявника з одного місцевого органу міграційної служби до іншого – не можливі.

Шукач притулку з Узбекистану подав заяву про надання йому статусу біженця в місті Львові. Через деякий час у зв'язку із сімейними обставинами переїхав до Києва. Він направив до Львівської міграційної служби заяву про переведення його справи до Києва. У відповідь надійшла відмова без зазначення причин чи роз'яснень.

У самому тексті Закону цей момент взагалі не згадується, не існує механізму його вирішення, тобто, все залежить лише від компетенції та бажання органів міграційної служби.

6.6. ПРАВО НА ОСВІТУ

Законодавство передбачає право біженців отримувати освіту, однак, на практиці ця категорія осіб не може реалізувати це право. Відбувається це через те, що норми Закону «Про біженців» та інших нормативних актів, що регулюють статус біженця, не узгоджені з нормами Закону «Про вищу освіту». Цей Закон не передбачає врахування особливого статусу біженців та не дає їм можливості безкоштовно отримувати вищу освіту, вони можуть претендувати на вступ до ВНЗ лише на загальних умовах, як іноземці, що означає неможливість отримання безкоштовної вищої освіти чи вимогу сплачувати за навчання більше, ніж українці, адже тарифи для іноземних студентів вищі від тарифів для українців. Ураховуючи тяжкі умови їхнього проживання, складнощі з отриманням роботи та відсутність соціальної допомоги чи адаптації – право на отримання вищої освіти для біженців лише декларація, яка немає нічого спільного з практикою. Єдина можливість для біженця чи членів його родини отримати доступ до безкоштовної вищої освіти – дочекатися не тільки

²⁴ Геннадій Москаль: «Сьогодні міграцією в Україні не керує ніхто» // Інтернет-видання «ProUA.com», <http://www.proua.com/analytic/2008/09/04/085444.html>, 04.09.2008 08:54

отримання статусу біженця в Україні, а й отримати українське громадянство, що за самими оптимістичними підрахунками займатиме не менше 5-6 років.

Крім відсутності доступу до вищої освіти, біженці позбавлені й можливості вивчити українську мову, адже не існує державної програми адаптації біженців та шукачів притулку чи безкоштовних курсів української мови.

7. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Існує нагальна необхідність створення єдиної національної міграційної політики та створення єдиного органу, відповідального за її впровадження.

Для забезпечення дотримання прав шукачів притулку необхідно внести наступні *зміни до законодавства* (в т. ч. узгодити між собою окремі законодавчі акти):

1) Відміна існування чотирьох видів довідки та створення єдиної форми, де би вказувалися етапи процедури. Покладення внесення змін до довідки на місцеві органи міграційної служби.

2) Установлення чіткого строку інформування шукача притулку про відмову в прийнятті документів до розгляду чи в оформленні документів про надання статусу біженця для того, щоб заявник отримував інформацію про відмову вчасно та мав змогу її оскаржити.

3) Внесення положення про те, що рішення про позбавлення особи статусу біженця може бути прийнято лише судом²⁵ за винятком тих випадків, коли особа отримала громадянство України чи прийняла добровільне рішення залишити територію України.

4) Чітке зазначення в Законі «Про біженців» та інших дотичних законах права шукачів притулку на тимчасове працевлаштування.

5) Введення дієвого механізму соціальної адаптації біженців, надання їм можливості вивчати державну мову, проходити перекваліфікацію. Призначити відповідальний за це орган державної влади та внести відповідні зміни до державного бюджету.

6) Установлення розміру матеріальної допомоги шукачам притулку, внесення відповідної статті до державного бюджету. Така матеріальна допомога повинна виплачуватися щомісяця.

7) Узгодження між собою Закони України «Про біженців» та «Про вищу освіту», щоб біженці та їхні діти мали змогу отримати вищу освіту безкоштовно за конкурсом.

8) Визначення зобов'язання держави забезпечувати шукачів притулку тимчасовим соціальним житлом. Установлення строків та порядку надання такого житла.

До необхідних змін адміністративної практики слід віднести:

1) Припинення практики безпідставного затримання шукачів притулку та біженців за звинуваченням у порушенні ст. 203 КпАП.

2) Припинення практики примусового видворення та екстрадицій шукачів притулку та визнаних біженців. Покарання винних у таких випадках.

3) Забезпечити на практиці конфіденційність справ біженців, включно з наданими свідченнями, що підтверджують переслідування біженця; заборонити на практиці передачу матеріалів справ біженців до інших органів влади та інших держав.

4) Навчання працівників місцевих органів міграційних служб обробляти справи шукачів притулку та кваліфіковано збирати інформацію про країни походження біженців.

5) Забезпечення доступу законного представника шукача притулку при розгляді його справи в міграційній службі, міліції чи суді. Забезпечувати переклад у таких випадках. Забезпечити повний доступ до всіх матеріалів справи.

6) Створення дієвого механізму отримання шукачами притулку та біженцями ідентифікаційного коду.

²⁵ Зараз рішення приймає Держкомнацрелігії, воно лише потім може бути оскаржено до суду.

XX. ПРАВА ЖІНОК ТА ҐЕНДЕРНА РІВНІСТЬ¹

У цьому розділі гендерна нерівність розглядається як порушення прав людини. Водночас, у розділі піднімаються питання порушення прав жінок та дискримінації жінок. Такий підхід відповідає принципам Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та документів Ради Європи. Так, відповідно до рекомендацій Ради Європи, існує два різні стратегічних напрями, які орієнтуються на забезпечення рівності статей і які повинні доповнювати одна одну. Перший напрямок – це «інтеграція гендерної перспективи у вже існуючу політику, і другий – розробка конкретної політики в сфері рівності і створення відповідних механізмів... Основна різниця між інтеграцією і здійсненням конкретної політики забезпечення рівності статей полягає в учасниках та у виборі напрямків діяльності. Відправною точкою «традиційних» форм політики в сфері рівності є конкретна проблема, яка виникає внаслідок нерівності статей... Відправною точкою для інтеграції є вже існуюча політика. У цьому випадку політичний процес реорганізується з тим, щоб гендерна перспектива враховувалася учасниками цього процесу і щоб забезпечувалося досягнення мети, тобто рівності статей»².

1. ОСНОВНІ ПРОЯВИ ҐЕНДЕРНОЇ НЕРІВНОСТІ В СУСПІЛЬСТВІ

19 вересня під час проведення засідання Національного прес-клубу, що був присвячений проблемі встановлення гендерної рівності, були оприлюднені дослідження, проведені Центром соціальних експертиз інституту соціології НАН України, результати яких свідчать, що українці усвідомлюють наявність у суспільстві гендерної нерівності – про це заявили 50% опитаних. Водночас 60% респондентів зазначили, що мова йде про обмеження прав саме жінок, а 47% громадян визнали, що жінкам важче отримати посаду в органах державного управління. Загальний рівень гендерної рівності в українському суспільстві оцінюється в 5 балів за 10-бальною шкалою, 5 років тому оцінка була – 4. Також дуже серйозною є проблема сексизму в засобах масової інформації, коли в багатьох передачах, фільмах, рекламних матеріалах експлуатується тема сексу та дискримінаційного ставлення до жінок. Експерти зазначили, що подібні підходи вітчизняних ЗМІ призводять до формування в суспільстві гендерних стереотипів, що, у свою чергу, має негативний вплив на українські сім'ї³.

Назвемо основні прояви гендерної дискримінації:

- Безробіття серед жінок, як приховане, так і зареєстроване, вище, ніж у чоловіків.
- Заробітна плата жінок складає 72,5% від заробітної плати чоловіків.

¹ Розділ підготовлений Євсюковою М.В., Калашник О.А., Левченко К.Б., Черепахою К.В., фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна»

² Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final report of the Group of Specialists on Mainstreaming». – Strasbourg: Council of Europe, – 1998, с.16

³ «Проблеми гендерної нерівності в Україні залишаються актуальними», Інформаційно-освітній центр «Жіноча мережа», 08.09.2008р., <http://feminist.org.ua/news/s8/example/index.php?id=183>

– Жінки здебільшого працюють у тих сферах (освіта, медицина, соціальна сфера тощо), де заробітна плата значна нижче, ніж у середньому по народному господарству, що призводить до зростання економічної нерівності чоловіків та жінок.

– Через 20-30 років заробітна плата жінок складатиме лише 40-50% пенсії чоловіків.

– При цьому серед працівників з вищою освітою жінки складають 56%.

– Жінка працює на 4-6 годин більше, ніж чоловік, праця в домашньому господарстві не враховується як продуктивна, а тому не оплачується й не враховується в пенсійних схемах.

– Жінки, які мають дітей та перебували в декретній відпустці, стають неконкурентоспроможними на ринку праці.

– Жінки складають абсолютну більшість трудових мігрантів з України.

– Жінки більше потерпають від домашнього насильства.

– Жінки практично не представлені на вищих щаблях влади та управління.

– Майже кожна третя дитина виховується самотньою матір'ю.

– У Національній академії наук України налічується 179 академіків. І лише троє з них – жінки.

«Домінування чоловіків в Україні наближається до показників в арабських країнах, заявив на засіданні круглого столу в Запорізькій області експерт Міжнародного центру перспективних досліджень Максим Борода»⁴.

Вияви гендерної нерівності по відношенню до чоловіків мають наступні вияви:

– Тривалість життя чоловіків у середньому на 12 років менше, ніж у жінок

– Вищий, ніж у жінок, рівень смертності в молоді роки. Понад 40% всіх нинішніх 16-річних юнаків не мають шансів дожити до пенсії внаслідок зменшення тривалості життя чоловіків.

– Суїцид панує переважно серед чоловіків

– Понад 90% ув'язнених є чоловіки.

– Такі хвороби як туберкульоз, алкоголізм та наркоманія більше вражають чоловіків.

– Серед чоловіків алкоголізи в 6 разів більш розповсюджені, ніж серед жінок.

– Понад 30% чоловіків ніколи не стануть батьками з причин низького рівня репродуктивного здоров'я.

– Хворих на СНІД чоловіків у тричі більше, ніж жінок.

– Праця чоловіків цінується вище за працю жінок: за одну відпрацьовану годину чоловік отримує 2,53 грн., а жінка – 1,92 грн.

– 92% керівних посад обіймають чоловіки. На вищих управлінських посадах у промисловості жінки складають 20,2%, у сільському господарстві – 9,5%

– Чоловіки йдуть на пенсію на 5 років пізніше, ніж жінки, хоча тривалість життя чоловіків на 12 років менша, ніж у жінок.

– Чоловіки контролюють 90-95% економічних ресурсів.

За результатами незалежного соціологічного дослідження, проведеного Жіночим консорціумом України в 2007-2008 роках, дискримінаційним фактором у суспільстві названа бар'єрна архітектура інфраструктури населених пунктів, включаючи внутрішню та зовнішню планування будівель, транспортних засобів, вулиць, переходів, доріг, приміщень. Цей фактор обмежує або робить неможливим вільне пересування вагітних жінок, жінок з маленькими дітьми, так само як і осіб з обмеженими можливостями. Мова йде про відсутність пандусів, широких проїздів для дитячих візків та візків для людей з обмеженими можливостями, неможливість користування з візками громадським транспортом тощо. У свою чергу, це призводить до обмеження доступу до різних ресурсів життєзабезпечення (лікарні, магазини, навчальні заклади, банки тощо), закладів культури й т. п.⁵

⁴ «Статус женщины в Украине близок к ситуации в арабских странах», Інформаційно-освітній центр «Жіноча мережа», 09.06.2008р., <http://feminist.org.ua/news/s8/example/index.php?id=85>

⁵ Альтернативный отчет о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Украине. – Подготовлено сетью общественных организаций по инициативе Женского

2. ДИСКРИМІНАЦІЯ НА РИНКУ ПРАЦІ

Часто заперечується той факт, що дискримінація жінок на ринку праці є проблемою для України. Насправді дискримінація за статевою ознакою характерна як для державного, так і приватного секторів економіки. І це зовсім не означає, що немає робочих місць, або інше – жінки не хочуть працювати. Навпаки, сучасні українки прагнуть реалізувати себе в суспільстві. Однак ще до співбесіди з потенційним роботодавцем, вони вже зазнають дискримінації, що впливає зі змісту оголошень у ЗМІ. Ідеться про безліч оголошень у газетах про прийом на роботу, які містять вимоги щодо віку, статі, і навіть зовнішнього вигляду бажаного працівника. Особливо часто застосовується відсів за статевою ознакою, коли йдеться про високооплачувані та престижні посади.

Зазвичай, такі оголошення можна побачити в агенціях працевлаштування або навіть у державних центрах зайнятості. Надзвичайно поширеною є практика відмови в прийомі на роботу на підставі сімейного стану та віку жінки. Зокрема, дискримінації при прийомі на роботу зазнають незаміжні жінки, жінки з малими дітьми й жінки старші 40 років. При цьому освіта, досвід та професійні якості до уваги просто не беруться. Як правило, у вищих навчальних закладах дівчата навчаються краще за хлопців, проте при розподілі «портфелів» надається перевага чоловікам.

Є проблеми на ринку праці й у жінок, які мають маленьких дітей. Так, багато українок скорочують декретну відпустку. У компанії мобільного зв'язку «life:») – 16% співробітниць, в яких з'явилися діти, повертаються на роботу до виповнення дитині 6 місяців, ще 20% – до року. У компанії Крафт Фудз Україна, яка виробляє продукти харчування, більшість співробітниць виходять з декрету вже через 4 місяці після народження. Лише до цих пір компанії виплачують декретні. Керівники компаній пояснюють ранні виходи з декрету небажанням самих робітниць втратити кваліфікацію. Проте, за визнанням співробітників, тривала відсутність на роботі співробітниці, що народила, хоча й негласно, не вітається. Жінки вимушені так вчиняти в основному з-за небажання псувати кар'єру, збудувати яку їм було непросто. Для деяких активних жінок тривала відпустка по догляду за дитиною може перетворитися на справжнє покарання, вважають психологи⁶.

Крім того, існують бюрократичні перешкоди на шляху отримання виплат та пільг, які надаються матерям маленьких дітей. Ці перешкоди настільки серйозні, а виплати – малі, що певна частина жінок готова відмовитися від їх отримання. Ця тенденція, яка посилюється з кожним роком, знайшла вже відображення в ЗМІ⁷.

Але є й позитивні зрушення в цьому аспекті. У Державному звіті (об'єднаному шостому та сьомому) про виконання Україною Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, поданого в 2008 році до Комітету ООН, наведена детальна інформація про надання пільг вагітним жінкам, жінкам після пологів та жінкам, які мають неповнолітніх дітей. У 2008 році був підвищений розмір виплат сім'ям по народженню першої дитини до 12 240 гривень, введені виплати тим сім'ям, які всиновили дитину в такому ж розмірі, як і при народженні. Крім того, батьки-усиновлювачі отримують оплачувану відпустку терміном 56 днів.

Необхідність здійснення певних грошових виплат за місцем роботи призводить до виникнення певних проблем, оскільки роботодавці не поспішають з реалізацією цього права. Приватні роботодавці нерідко не інформовані про те, що виплати, а саме виплати по декретній відпустці, по догляду за дитиною до 3-х років здійснюються із бюджетних та

Консорциума України. – Україна, 2008. – С. 17.

⁶ «Українки не ценят декретный отпуск» // «Корреспондент.net», 04.04.2008, 11:01, <http://korrespondent.net/ukraine/events/423464>

⁷ «Вольготная жизнь» // журнал «Корреспондент», 2009, № 14, – С. 19-20.

страхових фондів. У силу недостатності розуміння цього питання з боку роботодавців, при працевлаштуванні в жінок виникають додаткові проблеми⁸.

3. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА ДОСТУП ДО ЯКІСНИХ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ

Порушення прав громадян, перш за все жінок, у сфері охорони здоров'я – це тема окремого розділу. Задекларована в законодавстві безкоштовна медицина вже давно на практиці перетворилася на дуже витратну для тих, хто потребує цих послуг.⁹

Платні послуги вводилися й на гінекологічні послуги, у тому числі й вагітним жінкам, роблячи доступ до медицини залежним від економічного стану жінок або їх сімей.

Крім того, потрібно відмітити, що деякі хвороби мають чітко виражений гендерний аспект. Наприклад – рак молочної залози. В Україні щорічно діагностується 16 тисяч нових випадків захворювання раком молочної залози, а щорічна смертність від цієї хвороби дорівнює 8 тисячам жінок¹⁰. Держава має забезпечувати жінок протезами за рахунок бюджетних коштів. У 2007 році змінився порядок забезпечення протезами жінок у післяопераційний період. Окрім медичних документів тепер необхідними є також документи з управлінської та соціальної політики за місцем проживання. Кількість бюрократичних перешкод, таким чином, зросла. Крім того, порушується право жінок на приватність, розголошується інформація про стан фізичного здоров'я жінок тощо. Зростає відсоток жінок, які відмовляються від отримання такої безкоштовної допомоги, віддаючи перевагу самостійній купівлі протезів.

4. ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ СІЛЬСЬКИХ ЖІНОК

Говорячи про проблеми порушення прав жінок, дуже рідко згадують особливості такої соціально-демографічної групи як сільські жінки. Єдине комплексне дослідження в цій сфері було проведене в 1997-1998 роках¹¹. Водночас, більшість сільських жителів – це жінки. Поганий розвиток інфраструктури, відсутність у більшості населених пунктів каналізації, водопровідної води, газопостачання призводить до того, що зусилля, які докладаються жінками по здійсненню домашньої праці залишається на рівні минулого та позаминулого століть. Зайнятість важкою фізичною працею, низький рівень механізації виробничих процесів ведуть до перевантаження жінок. Непропорційно низькі ціни на сільськогосподарську продукцію обумовлюють низький рівень працівників, зайнятих безпосередньо виробництвом у сільському господарстві. Сільські жінки мають гірший, порівняно з міськими, доступ до медичних, культурних та побутових послуг. Так, протягом останніх років фельдшерсько-акушерські пункти (ФАП) закрилися в багатьох сільських населених пунктах.

⁸ Альтернативный отчет о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Украине. – Подготовлено сетью общественных организаций по инициативе Женского Консорциума Украины. – Украина, 2008. – С. 38

⁹ Дивіться про це докладніше в розділі нашої Доповіді про право на охорону здоров'я.

¹⁰ Альтернативный отчет о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Украине. – Подготовлено сетью общественных организаций по инициативе Женского Консорциума Украины. – Украина, 2008. – С. 36

¹¹ Соціальне становище сільської жінки в Україні. Колективна монографія. – К. – УІСД. – «Академпрес», 1998, С. 136.

5. ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЖІНОК ПОХИЛОГО ВІКУ

Серед громадян пенсійного віку більшість складають жінки. Це обумовлено сучасними демографічними процесами та збільшенням розриву в тривалості життя між чоловіками та жінками. Одночасно спостерігається відносно зменшення розміру пенсій жінок порівняно із чоловіками¹². За даними громадської організації «Турбота про літніх в Україні» жінки похилого віку страждають від домашнього насильства, жорстокого ставлення в сім'ї, від неповаги з боку державних чиновників, особливо в сфері соціального захисту та медицини, від бідності та нестачі коштів на їжу та найпростіші ліки¹³. Так, 55,1% респондентів в Івано-Франківську та 54,6% у Хмельницькому відповіли позитивно на питання «Чи відомі вам випадки відмови в медичному обслуговуванні літній людині лише з причини її похилого віку»¹⁴. Три чверті опитаних в Івано-Франківську, більш ніж як 60% в АРК, Києві, Миколаєві, Хмельницькому та майже половина опитаних у Тернополі та Донецьку на собі відчували таке ставлення, як надання менш якісного медичного обслуговування літній людині лише з причини похилого віку. Нагадаємо, що дві третини з опитаних – жінки. Люди похилого віку, перш за все жінки, відчують на собі зневажливе ставлення з боку державних службовців, працівників сфери обслуговування, транспорту тощо, тоді як до осіб більш молодшого віку службовці ставляться більш прихильно¹⁵.

6. ВИЯВИ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЖІНОК В ІДЕОЛОГІЧНОМУ ТА ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРИ

Дослідження, які проводилися в 2007-2008 роках продовжували фіксувати наявність усталених ґендерних стереотипів у свідомості українських громадян. Так, 36,4% вважають наявність таких стереотипів постійною, а 45,4% – як такі, що спостерігаються періодично¹⁶.

СЕКСИЗМ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА РЕКЛАМІ

Реклама містить безліч виявів сексизму та дискримінації жінок. Сексуалізація жіночого тіла, порівняння жінок з товарами, які рекламуються, або реклама якостей товару через презентацію гіпертрофованих жіночих особливостей, вияви брутальної неповаги до жінок – це все ознака сучасного рекламного простору. В якості прикладів – через оголене жіноче тіло рекламуються плитка для полу, телевізори, сушені кальмари для пива, саме пиво, меблі, авто тощо.

Чисельні звернення громадськості до Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, Державного комітету з питань телебачення та радіомовлення, інших органів центральної виконавчої влади, Президента, звернення самого Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту до цих органів влади не дають ніяких результатів.

І це при тому, що в статті 3 Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок» серед основних напрямів державної політики в цій сфері визначені «виховання і пропаганда серед населення культури ґендерної рівності, поширення просвіт-

¹² За даними Е.Лібанової – директору Інституту демографії НАН України.

¹³ Під час дослідження було опитано 1500 осіб віком від 55 до 97 років. Серед них – 66,7% – жінок та 33,3% – чоловіків. Опитування проводилося в Черкасах, Чернігові, АРК, Івано-Франківську, Києві, Миколаєві, Сумській області, Тернополі, Донецьку, Хмельницькому.

¹⁴ «Дискримінація літніх людей в Україні». – С. 3.

¹⁵ Дискримінація літніх людей в Україні. – С. 4-8

¹⁶ Альтернативный отчет о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Украине. – Подготовлено сетью общественных организаций по инициативе Женского Консорциума Украины. – Украина, 2008. – С. 16.

ницької діяльності у цій сфері», а також «захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі».

Тему сексизму потрібно активніше обговорювати на рівні регіональних еліт, влади, рекламистів і піарників, адже реклама формує цінності, норми і водночас створює стереотипи. Водночас, аналіз преси дає підстави стверджувати, що в 2008 році з'явилося більше фахових та аналітичних статей, присвячених проблемам прав жінок та гендерної рівності, що є позитивним фактом.

7. ПРАВА ЖІНОК У МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Кількість засуджених жінок у порівнянні із чоловіками є незначною й вона постійно зменшується. І хоча їхні потреби дуже відрізняються від потреб чоловіків, правила і регламенти жіночих виправних колоній практично не беруть цей факт до уваги. На сьогоднішній день у кримінально-виконавчій системі – 183 діючих установи виконання покарань, у яких перебуває близько 117,3 тис. засуджених. У 32 слідчих ізоляторах утримуються понад 25,5 тис. підслідних та 7,7 тис. засуджених. У зазначених установах виконання покарань, а також у лікувальних закладах тримаються 6,5 тисяч засуджених жінок, з них більше 100 – неповнолітні, та більшість – репродуктивного віку.

Складна ситуація з вагітними жінками і матерями з дітьми в установах виконання покарань. Зрозуміло, що така ситуація є стресовою як для ще ненароджених дітей, так і для дітей, які живуть з матір'ю у виправній установі. У теперішній час засуджені жінки відбувають покарання в 11 виправних колоніях, виправному центрі та Мелітопольській виховній колонії для неповнолітніх. В Одесі та Чернігові функціонують жіночі колонії, у складі яких є дитячі будинки, де знаходяться діти до 3-річного віку, матері яких відбувають покарання. В 2007 році 71 засуджена жінка народила дитину.

Суттєвим кроком до покращення надання послуг вагітним жінкам з ВІЛ-позитивним статусом, які відбувають покарання, стало внесення до Міжвідомчого Наказу «Про заходи щодо організації профілактики передачі ВІЛ від матері до дитини, медичної допомоги і соціального супроводу ВІЛ-інфікованих дітей та їх сімей» від 23 листопада 2007 року інструкції «Про порядок профілактики передачі ВІЛ від матері до дитини в закладах Державної кримінально-виконавчої служби України»¹⁷. Разом з тим, гостро стоїть питання своєчасного обстеження та забезпечення препаратами для антиретровірусної терапії вагітних у колоніях, низький рівень поінформованості вагітних з питань ВІЛ, що ускладнює формування прихильності до терапії, недостатній їх психологічний супровід. Потребує вирішення питання підвищення мотивації персоналу щодо створення умов для виконання вагітними всіх заходів з профілактики передачі від матері до дитини (ППМД). Необхідно також вирішити питання щодо розширення використання кесарського розтину для таких жінок, які транспортуються з охороною в територіальні заклади охорони здоров'я для народження дитини. Існує нагальна потреба розробки концепції збереження репродуктивного здоров'я в жінок репродуктивного віку, які відбувають покарання, формування в них мотивації до відповідальної репродуктивної поведінки, відповідального батьківства, збереження сімейних цінностей, профілактики соціального сирітства народжених ними дітей.

Хоча засуджені жінки (особливо матері) вважаються вразливою групою засуджених, кримінально-виконавча система досі не передбачає комплексних заходів для їх повної соціалізації. Суттєвим фактором з позицій ризику підвищення захворюваності соціально небезпечними хворобами є використання барачного типу тримання ув'язнених, коли в одному приміщенні утримуються до 100 осіб. Цим Україна відрізняється від європейських країн, де існує покамерне утримання – по 3-5 осіб в одному приміщенні. Ці питання обговорювалися

¹⁷ Сайт Міністерства охорони здоров'я, <http://www.moz.gov.ua/ua/main/press/?docID=11460>

XX. ПРАВА ЖІНОК ТА ҐЕНДЕРНА РІВНІСТЬ

під час міжнародної конференції «Охорона здоров'я жінок у місцях позбавлення волі», яка пройшла в Києві в листопаді 2008 року¹⁸.

Увага питанням дотримання прав жінок, які знаходяться в місцях позбавлення волі, приділяється завдяки діяльності громадських організацій, наприклад, Інформаційно-консультаційного жіночого центру (Київ), інших організацій. ІКЖЦ підготував та оприлюднив дослідження «Жінки і матері з дітьми в ув'язненні». Основні проблеми, пов'язані з порушенням прав жінок в ув'язненні, сформульовані наступним чином:

◆ У межах кримінально-виконавчої системи, згідно з політикою відбування покарань, жінки, матері з дітьми до сьогодні ще не вважаються вразливою групою з особливими потребами та проблемами.

◆ В установах Державного департаменту з питань виконання покарань не існує практики проживання матерів разом з дітьми як членів однієї родини.

◆ Після виходу з колонії жінкам з дітьми не надається допомога, хоча добре відомо, що після звільнення у жінок виникає більше, у порівнянні із чоловіками, проблем соціального та матеріального характеру¹⁹.

У результаті дослідження, проведеного ВБО «Конвіктус-Україна» у 8 областях з метою вибору регіону для впровадження пілотного проекту «Всебічна програма реінтеграції в суспільство людей, звільнених з місць позбавлення волі», було визнано найкращою Харківську область і рекомендовано його втілення. Метою проекту є розвиток системи соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, в одному з регіонів, розробка й створення моделі Центру соціальної адаптації для осіб, які готуються до звільнення і звільнених з місць позбавлення волі. Під час попередніх візитів представники «Конвіктус-Україна» вже оглянули приміщення колишньої лікарні Краснопавлівської в Лозовському районі, де планується розмістити центр.

8. ПРОБЛЕМИ ЧОЛОВІКІВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ

Говорячи про проблеми гендерної рівності в суспільстві, не можна обминути проблеми чоловіків, оскільки вони також у певних випадках, а також певні категорії чоловіків, стикаються з виявами гендерної дискримінації та порушення їх прав. З іншої сторони, ці прояви гендерної нерівності мають зворотній ефект проти жінок, оскільки підсилюють певні стереотипи про соціальну роль жінки в суспільстві.

Однією з груп чоловіків, чий права порушуються, є ті, хто самостійно виховує дітей. Патерналістськи орієнтоване законодавство у сфері захисту материнства призводить до того, що чоловіки, які мають дітей, або навіть самостійно виховують без жінок дискриміновані порівняно з жінками, які самостійно виховують дітей.

До таких висновків спонукає й здійснений гендерний аналіз низки законів, у тому числі, Законів «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» та «Про відпустки», висновки якого були підготовлені до друку в 2008 році та надруковані Програмою рівних можливостей та прав жінок²⁰.

Так, відповідно до статті 1 Закону «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» усі громадяни України, у сім'ях яких виховуються та проживають неповнолітні діти, мають право на державну допомогу у випадках та на умовах, передбачених цим Законом та іншими законами. Таким чином, стаття 1 не встановлює обмеження лише для жінок (матерів), а забезпечує правові гарантії для отримання допомоги й жінкам, і чоловікам. Усупереч цьому

¹⁸ Триває Міжнародна конференція «Охорона здоров'я жінок в місцях позбавлення волі» // Повідомлення Прес-центру МОЗ України від 14.11.2008р., <http://www.moz.gov.ua/ua/main/press/?docID=11460>.

¹⁹ «Жінки і матері з дітьми в ув'язненні». – Київ, 2008. – С. 5-6.

²⁰ Левченко К.Б. Методологічні підходи до здійснення гендерно-правової експертизи національного українського законодавства. – ПРООН

принципу, у подальшому тексті закону визначено окремий вид допомоги – «допомога на дітей одиницями матерям», котрий містить дискримінаційну по відношенню до чоловіків, які самостійно виховують дітей, норму, оскільки за законом допомога може назначатися лише одиницями матерям. Хоча варто при цьому зауважити, що в низці статей мова йде не лише про матерів, але й про батьків. Але для повної ліквідації дискримінації за статевою ознакою, закон потребує змін.

Дискримінаційні норми по відношенню й до жінок, і до чоловіків, містять деякі статті Закону «Про відпустки» та Кодексу законів про працю.

Так, згідно зі ст. 19 цього Закону та ст. 73 Кодексу законів про працю, жінці, яка працює і має двох або більше дітей віком до 15 років, або дитину-інваліда, або яка усиновила дитину, батьку, який виховує дитину без матері (зокрема, у разі тривалого перебування матері в лікувальному закладі), а також особі, яка взяла дитину під опіку, надається щорічна додаткова оплачувана відпустка тривалістю 7 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів. За наявності кількох підстав для надання цієї відпустки її загальна тривалість не може перевищувати 14 календарних днів. У цій статті, як видно, застосовується різний підхід до чоловіків та жінок, які мають сімейні обов'язки.

Відстоюючи свої права, декілька сотень чоловіків-одинаків провели 20 вересня 2008 року мітинг у Києві, вимагаючи від державних чиновників звернути увагу на їхні проблеми. Захід організувала та провела Всеукраїнська асоціація мужніх татусів. Чоловіки наполягали на введенні «декретної відпустки» для чоловіків і національного свята «Дня батька» 27 жовтня.

У відповідності із законодавством, жінці, яка виховує дитину-інваліда, дозволено на 5 років раніше йти на пенсію. Чоловіки такого права не мають.²¹

У Харкові жіноча організація «Крона» винесла на громадське обговорення соціальні проблеми чоловіків. Дослідники гендерного питання прийшли до висновку, що рівність прав і можливостей чоловіків і жінок може порушуватися з обох сторін²².

9. ОГЛЯД ЗМІН ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО СТОСУЄТЬСЯ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ

У квітні 2008 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в зв'язку з ухваленням Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». За таке рішення проголосували 398 народних депутатів. Як говориться в пояснювальній записці, Законом приводяться у відповідність законодавчі акти відносно забезпечення принципу рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у зв'язку з прийняттям Закону «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків».

Зокрема, доповнена частина перша статті 20 Закону «Про об'єднання громадян» (права зареєстрованих об'єднань громадян) положенням, згідно з яким зареєстровані об'єднання громадян мають також право: брати участь в розробці проектів рішень з питань гендерної рівності, які приймаються органами виконавчої влади й органами місцевої самоврядування; делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, які створюються при органах виконавчої влади й органах місцевої самоврядування; проводити моніторинг з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків²³.

²¹ Одинокие отцы в Киеве протестовали против ущемления их прав, Інформаційно-освітній центр «Жіноча мережа», 21.09.2008 р., <http://feminist.org.ua/news/s8/example/index.php?id=181>

²² «У Харкові критикують незахищеність прав чоловіків» // Радіо «Німецька хвиля», 25.06.2008 р.; «Жінщини Харківщини встали на захисту прав мужчин» // Інтернет-обозрение «Главное», 25.06.2008, 09:11, <http://glavnoe.kharkov.ua/news/n7582>

²³ Верховная Рада видоизменила понятия гендерного равенства» // ЛІГАБізнесІнформ, 15.04.2008, 15:19, <http://news.liga.net/news/N0819713.html>

XX. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ

Але аналіз конкретних змін, які були внесені в законодавство, показує, що вони не просувають ані на крок суспільство на шляху до утвердження гендерної рівності, оскільки фактично повторюють вже існуючі в чинному законодавстві норми. Водночас ті зміни, які дійсно потрібні для утвердження принципу гендерної рівності, взагалі не обговорювалися. Це стосується, наприклад, створення механізму та системи оскарження сексуальних домагань на робочому місці, введення відповідальності юридичних та фізичних осіб за дискримінацію за ознакою статі, створення інституту Омбудсмена з питань рівних прав та можливостей чоловіків та жінок тощо.

Велика проблема застосування норм Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок» полягає, за визначенням експертів, у складності застосування норм та відсутності санкцій у випадках гендерної дискримінації²⁴. Наочним прикладом, який підтверджує цю тезу, є стаття 23: «Особа має право на відшкодування матеріальних збитків та моральної шкоди, завданих їй унаслідок дискримінації за ознакою статі чи сексуальних домагань. Моральна шкода відшкодовується незалежно від матеріальних збитків, які підлягають відшкодуванню, та не пов'язана з їх розміром. Порядок відшкодування матеріальних збитків та моральної шкоди, завданих унаслідок дискримінації за ознакою статі чи сексуальних домагань, визначається законом». У жодному законі цей порядок досі не визначений.

Однак, варто зазначити, що за ініціативою Департаменту сімейної та гендерної політики Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту наприкінці 2008 року створена експертна робоча група, завдання якої – розробити положення про порядок прийому скарг щодо гендерної дискримінації та сексуальних домагань, як це визначено законом, а також підготувати науковий коментар до Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок».

У МВС України на виконання рішення Громадської ради при МВС з питань забезпечення прав людини в діяльності ОВС № 8 від 24 січня 2008 року згідно з пропозицією Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту від 28 квітня 2007 року № 5.2/3876 та відповідно до Плану заходів МВС з реалізації завдань, визначених Державною програмою з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року, було створено робочу групу з впровадження гендерних підходів у складі 10 осіб – фахівців МВС, вищих навчальних закладів МВС та громадських організацій (розпорядження № 105 від 6 лютого 2008 р.). 18-20 лютого 2008 року відбулася робоча зустріч членів робочої групи з метою розроблення відомчої концепції Програми забезпечення гендерної рівності в ОВС.

Згідно з концепцією Програми забезпечення гендерної рівності в ОВС, розробленою цією робочою групою, Управлінням моніторингу дотримання прав людини в ОВС Апарату Міністра розроблено проект Програми забезпечення гендерної рівності в ОВС на період до 2011 року. Ця Програма була схвалена на засіданні Громадської ради з моніторингу дотримання прав людини при МВС 12 червня 2008 року (протокол № 9)²⁵.

10. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Протидія гендерній дискримінації на ринку праці.

Актуальними є рекомендації, які наведені в дослідженні Human Rights Watch щодо викорінення дискримінації стосовно жінок на українському ринку праці²⁶. Зокрема, звіт Human Rights Watch закликає:

²⁴ Альтернативный отчет о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Украине. – Подготовлено сетью общественных организаций по инициативе Женского Консорциума Украины. – Украина, 2008. – С. 8

²⁵ Програма гендерного розвитку органів внутрішніх справ України, <http://umdpl.info/index.php?id=1233847268>.

²⁶ http://www.hrw.org/legacy/russian/reports/ukraine/2003/ukraine_report.html

1.1. Офіційних посадовців – найвищих рівнів публічно засудити дискримінацію та організувати всеукраїнські антидискримінаційні тренінгові програми як для держслужбовців на всіх рівнях влади, так і для профспілкових діячів та роботодавців.

1.2. Верховну Раду – зробити кроки до зміни законодавства з тим, щоб заборонити оголошення про вакансії, що базуються на специфікації статі, та усунути гендерні обмеження при наданні пільг по догляду за дитиною.

1.3. Міністерство праці та соціальної політики – провести службові розслідування стосовно роботодавців підозрюваних у дискримінації працівників за статевими ознаками.

1.4. Державну службу зайнятості – утриматися від будь-якої практики, що спрямована на підтримку найму в залежності від статевої належності.

1.5. Європейський Союз (ЄС) – співпрацювати з Україною з метою узгодження її законодавства та практики з антидискримінаційними нормами ЄС.

1.6. Відповідні органи ООН з нагляду за виконанням угод – вивчити відповідність дій уряду України його міжнародним зобов'язанням стосовно гендерної рівності.

1.7. Міжнародні фінансові інституції – визнати роль, що її відіграє дискримінація в обмеженні економічних можливостей для жінок та в зuboжінні населення, та обумовити ступінь підтримки України в залежності від вимірюваного прогресу у викорененні дискримінації на ринку праці.

2. За результатами проведеного комплексного дослідження питання сексуальних домагань Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна» вважає, що *для ефективної протидії сексуальним домаганням на робочому місці необхідно здійснити низку заходів, які також можна розглядати як рекомендації для подальшого впровадження:*

2.1. Створення комплексної державної політики проти дискримінації на робочому місці, зокрема, через проведення широких інформаційних кампаній;

2.2. Здійснення інформаційно-просвітницької роботи з представниками профспілкових об'єднань, об'єднаннями роботодавців щодо захисту інтересів потерпілих від сексуальних домагань;

2.3. Удосконалення законодавства в цій сфері, зокрема, розробка механізму реалізації положень Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок» в частині подання скарг на факти сексуальних домагань на робочому місці.

3. Захист прав жінок, які знаходяться в місцях позбавлення волі.

У дослідженні «Жінки, матері з дітьми в ув'язненні» наводиться низка рекомендацій, які стосуються покращення ситуації з дотримання прав цієї категорії жінок²⁷:

3.1. Зміна законодавства щодо утримання ув'язнених жінок і матерів з дітьми має відігравати первинне значення в плані зміни стандартів утримання.

3.2. Невідкладною необхідністю є розробка спеціальної тюремної політики відносно матерів та дітей, побудованої на міжнародних стандартах і нормах, зокрема, Конвенції про права дитини.

3.3. Проаналізувати доцільність внесення змін до законодавства щодо можливостей на рівних включати і батьків, і матерів у процес виховання дітей, якщо один з батьків відбуває покарання у вигляді позбавлення волі.

4. Створення системи (або механізму) оскарження дій стосовно гендерної дискримінації.

4.1. Розробити та внести зміни до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок» в частині конкретизації механізму оскарження фактів гендерної дискримінації

4.2. Розробити та затвердити положення про порядок прийняття та опрацювання заяв зі скаргами на факти гендерної дискримінації підрозділами Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту.

4.3. Уповноваженому Верховної Ради з прав людини оприлюднити інформацію щодо реагування на скарги з питань гендерної дискримінації.

²⁷ Жінки і матері з дітьми в ув'язненні. – Київ, 2008. – С. 36

XX. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ

4.4. При підготовці щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини виокремити розділ, присвячений проблемам подолання гендерної дискримінації в Україні та захисту прав жінок.

5. Навчання в галузі прав жінок та гендерної рівності

5.1. Здійснити моніторинг стану виконання Державної програми впровадження гендерної рівності в частині проведення навчань з державними службовцями з питань гендерної рівності.

6. Інформаційна підтримка впровадження гендерної рівності та подолання гендерних стереотипів у ЗМІ та рекламі

6.1. Присвятити одне із засідань Міжвідомчої координаційної Ради з питань сімейної та гендерної політики проблемам гендерної дискримінації в ЗМІ та рекламі.

6.2. Державному комітету України з питань телебачення та радіомовлення, Міністерству України у справах сім'ї, молоді та спорту, громадським організаціям здійснювати регулярний моніторинг реклами та ЗМІ на предмет гендерних стереотипів та дискримінації. За результатами моніторингу підготувати аналітичний звіт.

6.3. Оновити офіційні сайти центральних органів виконавчої влади, включивши до них рубрику «Гендерна політика».

XXI. ПРАВА В'ЯЗНІВ¹

1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

У цьому розділі розглядаються деякі аспекти дотримання прав осіб, позбавлених волі, які перебувають в установах Державного департаменту з питань виконання покарань (далі – Департамент), – СІЗО і установах виконання покарань (УВП). Станом на 01.01.2009 року в місцях позбавлення волі Департаменту перебувало 145 715 осіб, в тому числі засуджених в 136 УВП – 109 961 особа, в СІЗО трималося 34 148 осіб (рік тому – 32 110 особи). За рік чисельність ув'язнених осіб в установах Департаменту зменшилась на 3 744 особи (2,65%). У 2005 році зменшення складало 9,31%, у 2006 – 5,97%, у 2007 році – 6,87%².

Протягом 2008 року до УВП поступило 40 702 особи, а звільнилося 41 856 осіб, в тому числі 25 798 засуджених звільнено умовно-достроково. З СІЗО було звільнено 12 886 осіб, в тому числі у зв'язку із закінченням терміну покарання, включаючи умовно-дострокове звільнення – 3 810 осіб. Очевидно, причинами звільнення з СІЗО є призначення покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, або відносно невеликих термінів позбавлення волі, які засуджена особа відбула, перебуваючи в СІЗО. Ці дані свідчать про невиправдане і надмірне застосування для обвинувачених в скоєнні злочину запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Кількість виправдувальних вироків, як і раніше, залишається мізерною – 0.2% від загальної кількості вироків.

Станом на 1 березня 2009 року в установах виконання покарань перебувало 6,3 тис. засуджених жінок, з яких – 103 неповнолітні. Крім того, близько 2 тис. жінок перебувають у слідчих ізоляторах та 15,5 тис. жінок відбувають покарання, не пов'язані з позбавленням волі. В 11 виховних колоніях перебувало 1.5 тис. неповнолітніх, в тому числі 101 дівчина.

Чисельність довічно ув'язнених осіб зросла на 92 особи і склала 1555 в'язнів станом на 1.3.2009.

2. ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

З 1 січня 2004 року почав діяти новий Кримінально-виконавчий кодекс (далі – КВК), для узгодження з ним були перероблені внутрішні нормативні акти Департаменту з питань виконання покарань. За п'ять років дії нового кримінально-виконавчого законодавства вже склалася певна правозастосовча практика, і можна з впевненістю констатувати – нові нормативно-правові акти виявилися неефективними, суперечливими та такими, що не відпові-

¹ Підготовлено Євгеном Захаровим, співголовою ХПГ. При цьому використані матеріали колективної монографії Проблеми забезпечення прав засуджених у кримінально-виконавчій системі України / В.А. Бадира, О.П. Букалов, А.П. Гель, М.В. Романов, І.С. Яковець; За загальною редакцією Є.Ю. Захарова.– Харків: Права людини, 2009– 368 с. та Четвертої щорічної доповіді «Донецького Меморіалу» «Дотримання прав ув'язнених в Україні – 2008».

² www.kvs.gov.ua

дають вимогам міжнародних стандартів поведіння із засудженими. Вони фактично не виконали сподівань, які на них поклалися, і потребують суттєвої переробки. Проблеми виконання покарань можна поділити на концептуальні, які визначають правове становище позбавлених волі і основні напрямки діяльності органів держави в сфері застосування покарань, та практичні, які виникли в процесі виконання покарань і викликані недоліками кримінально-виконавчого законодавства.

До першої групи проблем відносяться умови утримання в СІЗО; створення умов тримання, які є додатковим та самостійним покаранням; суперечливий статус кримінально-виконавчої служби; відсутність механізмів громадського контролю та інші. До другої групи проблем можна віднести забезпечення права на правову допомогу; застосування примусу, фізичної сили, заходів заохочення та стягнення до засуджених; неможливість оскарження дій адміністрації установ; порушення економічних і соціальних прав засуджених – на працю, на пенсійне забезпечення, на медичну допомогу та інші.

Розглянемо згадані проблеми детальніше.

3. УМОВИ УТРИМАННЯ В СІЗО

Стаття 62 Конституції України визначає, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Ця теза означає, що жодна людина не може зазнавати обмежень, властивих кримінальному покаранню, доки її вина не буде встановлена відповідним органом за відповідною процедурою. До моменту встановлення вини особа вважається невинуватою. Якщо особа є невинуватою, то поведіння з нею не повинне відрізнятися від поведіння з вільною особою, щодо якої немає кримінальних судових процедур.

Відповідно до вимог Закону України «Про попереднє ув'язнення» особи, щодо яких обраний запобіжний захід у виді взяття під варту, користуються правами, які надані громадянам України, з обмеженнями, встановленими названим законом та іншими нормативно-правовими актами України. Але в інших положеннях Закону «Про попереднє ув'язнення» встановлені такі обмеження, які важко пояснити з точки зору дії принципу презумпції невинуватості.

Наприклад, положення щодо тривалості щоденної прогулянки, яка обмежується однією годиною на добу. Це правило є незрозумілим, тим більше з огляду на кількість осіб, які тримаються в слідчих ізоляторах. Як вказував Європейський комітет із запобігання катуванням та поганому поведінню (далі – Комітет), ця кількість в деяких камерах є надмірною (в одній камері площею не більш ніж 10 м² трималося до 7 осіб). Крім того, не всі підозрювані мають власні ліжка. Відповідно, проживання такої кількості осіб на маленькій території призводить до забрудненості та антисанітарних умов на цій території. Зрозуміло, що в таких умовах підозрюваним не вистачає свіжого повітря, а тому можна вести мову про наявність жорстокого поведіння. Ці умови є гіршими, ніж умови, в яких тримаються навіть засуджені, і є вкрай небезпечними для здоров'я людини.

Наступне незрозуміле обмеження – це можливість витратити грошові кошти на придбання продуктів харчування та предметів першої потреби. Сума, яку закон дозволяє витратити, дорівнює мінімальному розміру заробітної плати. Але в чому сенс цього обмеження? Обмеження щодо асортименту продуктів та предметів зрозуміти можна – вони пов'язані зі специфікою установи, в якій тримається велика кількість осіб однієї статі. Але чому людина, яка ще не визнана судом винуватою, не може витратити гроші у розмірах, які він визначає самостійно, зрозуміти важко. До того ж, слідчі ізолятори не в змозі забезпечити нормальне харчування та матеріальне забезпечення осіб, які в них тримаються. Тому це положення також суперечить принципу презумпції невинуватості особи.

Не узгоджується з цим принципом і порядок листування підозрюваними та підсудними та їх право на звернення з заявами та листами до міжнародних організацій та державних органів України, а також право на отримання побачень. Названі права можуть бути реалізовані лише з письмового дозволу слідчого, особи або органу, в провадженні яких знаходиться справа. Така процедура реалізації вказаних прав взагалі є незрозумілою. Ці обмеження не можна пояснити цілями, які переслідує взяття під варту. Дозвіл особи, в провадженні якої знаходиться справа, є тим більш зайвим та незрозумілим, що порядок направлення листів передбачає їх обов'язковий перегляд, а побачення з підозрюваними та підсудними проводяться у присутності представників адміністрації місць попереднього ув'язнення.

Суперечливим є положення Закону «Про попереднє ув'язнення» відносно направлення скарг та заяв прокурору. За загальним правилом такі заяви та скарги направляються протягом доби адресату і перегляду не підлягають. Але, якщо такі скарги стосуються умов тримання осіб в місцях попереднього ув'язнення, то вони направляються на протязі трьох діб. Це означає, що всі заяви та скарги, адресовані прокурору, необхідно переглянути, для того, щоб виявити ті, котрі стосуються умов тримання в місцях попереднього ув'язнення, а вже потім деякі з них будуть відправлені з дотриманням добового терміну, а інші будуть чекати на відправку ще дві доби. Отже, правила Закону «Про попереднє ув'язнення» суперечать не тільки принципу презумпції невинуватості, але й самі собі.

Наступний недолік – це матеріальні умови. Оскільки особи, які тримаються в місцях попереднього ув'язнення, не мають статусу засудженої особи, та щодо них в повному обсязі повинен діяти принцип презумпції невинуватості, такі особи повинні триматися в умовах, властивих або максимально наближених до умов вільних осіб. Але умови тримання в місцях попереднього ув'язнення навіть більш неналежні, ніж ті, в яких знаходяться засуджені.

Згідно з законом, особам, взятим під варту, забезпечуються побутові умови, що відповідають правилам санітарії та гігієни. Ця теза на практиці фактично не виконується. Проведені Комітетом інспектування місць попереднього ув'язнення дозволили впевнитися, що санітарні та гігієнічні стандарти в слідчих ізоляторах України не виконуються. Так, було встановлено ряд порушень: недоліки, а в деяких СІЗО відсутність природного освітлення, а також штучного освітлення, яке вмикалося в темну пору доби; недостатня вентиляція приміщень; відсутність доступу до свіжого повітря. Саме недотримання цієї вимоги міжнародних нормативних актів призводило до підвищення рівня захворювань осіб, які утримуються у СІЗО, на туберкульоз. Крім того, приміщення, в яких у СІЗО тримаються підозрювані та засуджені особи, знаходилися в жахливому стані – багато з цих приміщень вимагали ремонту та переобладнання, туалети в камерах перебували в антисанітарному стані та не були відокремлені від житлової частини камери. Меблювання камер є дуже убогим та не відповідає мінімальним людським потребам у комфорті.

Закон встановлює, що норма площі в камері для однієї взятої під варту особи не може бути менше 2,5 м², а для вагітної жінки або жінки, яка має при собі дитину, – 4,5 м². Міжнародні акти вимагають, щоб на одну особу в місцях утримання в'язнів припадало 4 м². Різниця очевидна та не вимагає будь-яких коментарів. Майже вдвічі національні стандарти відрізняються від міжнародних.

Закон встановлює, що медичне обслуговування, а також лікувально-профілактична і протиепідемічна робота в місцях попереднього ув'язнення організуються і проводяться відповідно до законодавства про охорону здоров'я. Порядок надання ув'язненим медичної допомоги, використання лікувальних закладів органів охорони здоров'я, залучення з цією метою їх медичного персоналу та проведення медичних експертиз визначається Державним департаментом України з питань виконання покарань, Міністерством оборони України і Міністерством охорони здоров'я України. У кінцевому підсумку, медичне обслуговування осіб, які тримаються в місцях попереднього ув'язнення, здійснюється за правилами та нормами, що регулюють процес виконання-відбування позбавлення волі. Тут основним проблемним моментом є те, що місця попереднього ув'язнення є найбільш переповненими та неналежно обладнаними, й тому в них неможливо забезпечити належні умови тримання.

Цей факт особливо важливий тому, що в цих місцях тримаються особи, щодо яких питання вини в скоєнні злочину ще є невирішеним.

Таким чином, фактично в Україні не забезпечується реалізація принципу презумпції невинуватості, оскільки особи, які мають статус підсудного або підозрюваного і щодо яких обраний запобіжний захід у виді тримання під вартою, знаходяться в умовах, значно гірших, ніж умови тримання засуджених, і на них розповсюджується більшість норм, які відносяться до позбавлення волі і статусу засудженої особи.

Важливим моментом є не лише те, що національне законодавство є суперечливим та таким, що не відповідає міжнародним актам. Проблема полягає в іншому. Проголошення принципу презумпції невинуватості та механізми його реалізації свідчать про ставлення держави та суспільства до цієї гарантії. Знак «дорівнює» між підозрюваними, підсудними та засудженими говорить про безапеляційно каральний характер всієї кримінальної політики та системи держави. Тобто вимоги закону не виходять на рівень імперативного і є констатацією того, що презумпція невинуватості – це виключно декларація, яка не має механізмів реалізації та гарантування.

4. ПОКАРАННЯ УМОВАМИ ТРИМАННЯ

Покарання у вигляді позбавлення волі на перше місце ставить створення таких умов, які без будь-яких сумнівів дають засудженому зрозуміти, де він опинився та яке місце з моменту початку відбування покарання він займає у суспільстві. Такий стан є прямим порушенням вимог ст. 102 КВК України, згідно з якою режим повинен зводити до мінімуму різницю між умовами життя в колонії і на свободі.

У кримінально-виконавчих установах створюються такі матеріально-побутові умови тримання, які не сприяють усвідомленню особою власної гідності та не орієнтують особу на повагу до себе та до оточуючих. Переповнення деяких установ, убогі та брудні приміщення та інтер'єри колоній, недостатнє матеріальне та побутове забезпечення, форма одягу та прийнятий зовнішній вид, які підкреслюють стан та статус засудженого – це не повний перелік тих рис, які притаманні умовам виконання покарань.

Фактично неабияка частина карального впливу позбавлення волі міститься саме в умовах тримання. Закон називає серед інших засобів впливу на засудженого – працю, соціально-виховну роботу, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених. Серед названих засобів впливу умови тримання з'являються найбільш очевидними та чутливими для засуджених. Працею засуджені не завжди забезпечені, навчання не є обов'язковим та не має достатньої якості, а соціально-виховна робота не завжди орієнтована на особистість (частіше має певне ідеологічне або ситуативне забарвлення).

Умови тримання мають яскраво виражену каральну суть, з ними засуджені зіштовхуються щоденно. Без перебільшень їх можна назвати такими, що ганьблять та принижують особу. Наприклад, важко пояснити необхідність робити всім засудженим однакову коротку зачіску та надавати неакуратний, погано зшитий та жахливий одяг. Постійні посилання на невиваженість фінансування давно не є актуальними та правдивими, оскільки кримінально-виконавча система (далі – КВС) має нормальне фінансування, яке дозволяє чомусь збільшувати штатну чисельність працівників органів та установ виконання покарання. Якщо це так, то чому не вистачає на інших суб'єктів цих правовідносин – засуджених?

Це можна пояснити лише цілеспрямованим впливом на особу з метою деморалізувати її, зробити безвольною і слухняною. Здається, що основною метою покарання є бажання принизити особу, зробити її винуватою на все її життя.

Створення таких умов в кримінально-виконавчих установах насправді дискредитує такі цілі покарання, як виправлення та ресоціалізація. В особистості засудженого не можуть відбутися позитивні зміни, якщо він перебуває в умовах, які не пристосовані для тримання людей. Отже, можливість виправлення є вкрай сумнівною. Те ж саме можна сказати й про

ресоціалізацію. Оскільки законодавець надає в нерозривному зв'язку ці дві категорії, відповідно, без виправлення не можлива й ресоціалізація. Крім того, важко собі уявити, яким чином особа, яка знаходиться в нелюдських умовах, може відновитися в соціальному статусі, як того вимагає закон. Власне, умови тримання роблять недосяжними цілі покарання та зводять нанівець зміст кримінально-виконавчої діяльності.

Вітчизняне суспільство сьогодні основною цінністю постулює матеріальний комфорт, і, відповідно, його позбавлення є найбільш вразливим та болісним для особи. Інші цінності, такі як свобода, вільне спілкування та переміщення, обрання виду діяльності тощо, поки що не є зрозумілими, самостійними і настільки цінними, щоб їх позбавлення засуджений відчував та намагався уникнути таких обмежень. Концепція виконання покарань України робить засудженого особою «поза суспільством», особою, яку необхідно покарати та «виправити» за допомогою безособистісної системи, яка не враховує, що має справу з людиною, та не націлена на повагу. Основна спрямованість вітчизняного кримінально-виконавчого права – це виконання покарання.

Цілком протилежною є парадигма та сенс покарань в країнах Західної Європи. Міжнародні акти вимагають встановлення низки мінімальних стандартів для всіх тих аспектів управління в'язницями, які є суттєво важливими для забезпечення людських умов утримання та належного поведіння із в'язнями в сучасних та прогресивних системах. Тобто, головною метою нормативних актів є – формулювання тих вимог та критеріїв, яким повинні відповідати умови тримання засуджених у будь-яких установах. Тобто це той мінімум, який повинен бути реалізований та забезпечений у будь-якому місці, де особа зазнає правообмежень. Причому, йдеться не лише про права особи, а й про дещо більше ніж права – про сприйняття особи людиною, про повагу до гідності цієї людини та ставлення до цієї людини саме як до людини.

Пункти 64, 65 Мінімальних стандартних правил поведіння із в'язнями говорять про те, що, оскільки ув'язнення передбачає позбавлення волі, воно вже само по собі є покаранням. Тому умови ув'язнення та в'язничні режими не повинні посилювати страждання, за винятком випадків, коли це виправдовується необхідністю ізоляції або підтриманням порядку.

Крім того, необхідно докладати зусиль для того, щоб режими в установах запроваджувалися з метою:

- а) забезпечити відповідність умов життя вимогам людської гідності та нормам, прийнятим у суспільстві;
- б) мінімізувати негативні наслідки ув'язнення та різницю між життям у в'язниці та на свободі, яка послаблює почуття особистої гідності та відповідальності в'язнів;
- в) підтримувати та посилювати ті зв'язки з родичами та зовнішнім світом, що якнайкраще слугують інтересам в'язнів та їх родин;
- г) забезпечити в'язням можливості розвивати професійні навички та здібності, які поліпшуватимуть перспективи їхньої успішної соціальної реінтеграції після звільнення.

Найбільш суттєві та чутливі для засуджених втрати – це саме позбавлення волі. Самий факт того, що особа позбавлена волі, тобто найбільшої цінності, вже є достатнім покаранням. Тому законодавець та практика виконання покарань не ставить метою карати засудженого ще неналежними, позбавленими елементарних вимог комфорту та санітарії, умовами. Покарання не має за мету принизити особу, зробити її неповноцінною та нав'язати їй «комплекс» вини на все життя. Засуджений позбавляється можливості вільно пересуватися, спілкуватися, обирати місце проживання, характер та вид діяльності, а також можливості самостійно приймати рішення та направляти свої дії. Саме позбавлення цих складових носить найбільший каральний момент. Пояснити це можна тим, що доросла людина вже має навик та звичку до самостійного самокерованого способу життя та поведінки, і коли її позбавляють такої можливості, це є дуже болісним та суттєвим порівняно з позбавленням благ матеріального комфорту. Гіперболізуючи, можна казати про часткове позбавлення права та дієздатності.

Європейська концепція виконання покарань не тільки допускає, а вона «впевнена» в тому, що навіть злочинець повинен залишатися людиною та жити в суспільстві і складати його невід'ємну частину.

Окреслена різниця є суттєвою та важливою, оскільки саме вона визначає спрямованість покарань та стиль їх виконання в Україні та в країнах Західної Європи. Це концептуальні риси, які відрізняють одну систему покарань та систему органів, що їх виконує, від іншої. Усвідомлення вказаної різниці дуже важливе та може відіграти вирішальну роль у всій діяльності органів та установ КВС, але без загальнокультурного та загальносоціального визнання та підвищення таких цінностей, як воля, самостійність, відповідальність, вільне спілкування, свобода пересування, неможливі кардинальні зміни та перетворення в системі та практиці діяльності органів та установ, які здійснюють обмеження прав та свобод особи.

5. СУПЕРЕЧЛИВИЙ СТАТУС КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Приєднавшись 9 листопада 1995 року до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватись загальних обов'язків згідно зі статутом Ради Європи, а також погодилась виконати в зазначені терміни ряд спеціальних зобов'язань, перелічених у висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190, в тому числі щодо демілітаризації КВС та передачі її у відання Міністерства юстиції.

Це добровільно взяте на себе державою зобов'язання так і не виконане. 22 квітня 1998 року Президентом України було видано Указ № 344/98, відповідно до якого було створено Державний департамент України з питань виконання покарань. 12 березня 1999 року Указом Президента України № 248/99 Департамент був виведений з тимчасового підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України і з тих пір існує як автономний орган центральної виконавчої влади із спеціальним статусом. Керівництво Департаменту вважає, що вже самим фактом виведення кримінально-виконавчої служби із структури МВС виконані зобов'язання України перед Радою Європи. Проте це не відповідає реальному стану речей, що засвідчив, зокрема, п.8 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1346(2003), де однозначно зазначено, що «Асамблея закликає органи влади України завершити переведення всієї пенітенціарної системи у підпорядкування Міністерства юстиції». В п.13.7 Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005) щодо виконання обов'язків та зобов'язань України зазначається про необхідність «завершити передачу Державного департаменту України з питань виконання покарань у відання Мінюсту, як це передбачено у висновку №190».

Постановою 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» було визначено, що діяльність Державного департаменту України з питань виконання покарань спрямовується та координується через Міністра юстиції. Із змісту Постанови важко зрозуміти, що мається на увазі під «координацією діяльності», адже відповідно до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу», яким визначено статус Департаменту, як центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань, між ним і Міністерством юстиції відсутні відносини субординації, ці органи є рівними.

На початку 2007 року був підготовлений законопроект, який передбачав підпорядкованість Департаменту Мінюсту, але складні політичні події та розпуск парламенту не дали можливості розглянути даний документ і прийняти відповідне рішення. На протязі всього 2007 року передача кримінально-виконавчої служби у відання Мінюсту носила непослідовний і суперечливий характер. 11 липня 2007 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 916, якою було затверджено нове Положення про Департамент, але своїм Указом № 667/2007 Президент України призупинив дію цієї Постанови, вказавши, що діяльність Департаменту має бути врегульовано законом, а не урядовою постановою. Своїм Указом № 401/2008 від 25 квітня 2008 року Президент зробив «подарунок» Департаменту

до його 10-річчя: ухвалив Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої системи України, яка явно була підготовлена самим Департаментом, і, попри усю риторику, фактично зберігала існуюче становище, коли Департамент, за словами його голови Василя Кощинця, є правоохоронним органом і знаходиться на передньому краю боротьби із злочинністю. Концепція була підготовлена та представлена Президенту на затвердження не тільки без належного та передбаченого законодавством громадського обговорення, але й навіть без реального фахового обговорення та розгляду у Національній комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Суттєвим моментом Концепції є повна відсутність згадки про майбутню підпорядкованість системи. Тоді як Департамент має перетворитися на цивільну службу, повністю підпорядковану Міністерству юстиції. Звичайно, при цьому мають бути збережені норми щодо соціального захисту персоналу кримінально-виконавчої служби.

На жаль, на сьогоднішній день соціальний престиж професії пенітенціарного працівника залишається невисоким. Оскільки суспільство є замовником того соціального продукту, який дають йому кримінально-виконавчі установи, а від його якості залежить суспільна безпека, то громадяни повинні бути найбільше зацікавленими в тому, щоб персонал КВС якісно впливав на засудженого, а відповідно, і на суспільне благополуччя. Адже вся діяльність персоналу повинна бути спрямована на повернення ув'язнених до суспільства після відбування покарань правослухняними громадянами.

Соціально незахищений, з невисокою заробітною платою, без перспективи кар'єрного росту працівник КВС не здатний сформувати із злочинця таку особистість, яка б вела правослухняний спосіб життя, дотримувалась правових та інших соціальних норм держави і суспільства.

Метою і виправданням вироку суду до позбавлення волі в кінцевому рахунку є захист суспільства і попередження злочинів. І цієї мети можна досягти тільки в тому випадку, коли засуджені після звільнення з місць позбавлення волі і повернення до нормального життя в суспільстві виявляться не тільки готовими, але й здатними до реінтеграції в суспільство, самокерованої правослухняної поведінки, самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя.

Констатуючи, що позбавлення волі є виключною мірою, яку слід застосовувати у випадках, коли державі і суспільству загрожує реальна небезпека, то відповідно персонал органів і установ КВС повинен прагнути забезпечити громадську безпеку шляхом реалізації мети покарання не тільки як кари, але й як досягнення виправлення і ресоціалізації, а також запобігати вчиненню засудженими та іншими особами злочинів.

Комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту працівників кримінально-виконавчої служби, в тому числі, забезпечення безоплатною медичною допомогою, надання санаторно-курортного лікування та відпочинку для оздоровлення, надання житлового приміщення або виплата грошової компенсації за піднайом житлового приміщення, знижки плати за користування житлом, паливом, телефоном та плати за комунальні послуги, визначається особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя, певним обмеженням права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі та своїй сім'ї достойного рівня життя. Обмеження пільг, компенсацій та гарантій працівників кримінально-виконавчої служби матимуть наслідком відтік професійного ядра її практичних працівників, які організують і здійснюють виправлення засуджених.

Однією із причин існуючого стану щодо правового і соціального захисту рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби є те, що КВС перестала представляти інтерес для влади. У пострадянський період одразу виявилось, що плоди рабської праці не витримують конкуренції на ринку. В сучасній ринковій економіці держави не знайшлося місця підприємствам КВС. Стан КВС вимагав якнайскорішого реформування. Такі реформи пройшли в усіх країнах Центральної та Східної Європи і в країнах Балтії ще в 90-ті роки. В Україні залишився старий радянський ГУЛАГ, реформи не відбулися. Держава в цілому

втратила інтерес до функціонування КВС, залишивши за собою функцію виконання вироків до позбавлення волі. Про систему згадують тільки тоді, коли в'язні протестують проти нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, вчиняють масові членушкодження, оголошують голодування.

6. ВІДСУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ГРОМАДСЬКОГО ТА МІЖНАРОДНОГО КОНТРОЛЮ

6.1. ПРОБЛЕМИ СПІВПРАЦІ ДЕПАРТАМЕНТУ ТА СПОСТЕРЕЖНИХ КОМІСІЙ

Важливим механізмом перевірки дотримання прав людини у місцях позбавлення волі є громадський контроль за діяльністю установ виконання покарань. Згідно з ч. 2 ст. 25 КВК ця функція покладена на спостережні комісії, які діють відповідно до Положення, що ухвалюється Кабінетом Міністрів України.

Такі комісії існували з середини 60-х років, але останнім часом вони функціонували здебільшого формально. Значні зміни у законодавстві та в пріоритетах кримінально-правової політики держави потребували змін. Новий варіант Положення про спостережні комісії був підготовлений Департаментом з питань виконання покарань та затверджений постановою Кабінету Міністрів № 429 від 1 квітня 2004 року. Положення передбачає, що склад спостережних комісій включатиме й представників громадських організацій. Тому питання процедури формування складу комісій та їх ефективної діяльності як інституцій, які здійснюють громадський контроль діяльності установ виконання покарань, вкрай актуальні. Досвіду роботи з такою розстановкою пріоритетів комісії майже не мають. Але особливість становища спостережних комісій обумовлюється тим фактом, що право здійснювати громадський контроль за діяльністю органів і установ виконання покарань законодавець прямо визнає лише за ними.

Під час візитів представників міжнародних організацій, як от Рада Європи, Європейський комітет із запобігання катуванням та поганому поводженню, Комітет ООН проти катувань тощо, українські високопосадовці, особливо представники Департаменту, наголошують на наявності в країні громадського контролю. Вони наводять норми законодавства, якими визначається громадський контроль, називають кількість спостережних комісій у країні, стверджуючи, начебто вони працюють та його забезпечують.

Разом з тим крім загальних тверджень не наводиться будь-якої конкретики. Наприклад, не вказується кількість випадків, коли втручання саме спостережних комісій, як чинників громадського контролю, призвело до відновлення порушених прав засуджених. На даний час немає дійсної картини фактичної діяльності спостережних комісій, а тому неможливо оцінювати їх ефективність.

Насправді така ситуація пов'язана з тим, що ще при ухваленні Положення воно визначально не дозволяло створити ефективно діючий механізм контролю установ Департаменту. Це, здається, цілком влаштувало керівництво Департаменту і влаштовує досі. В результаті громадський контроль установ Департаменту відсутній. Побічним ефектом відсутності громадського контролю стали численні надзвичайні події в установах Департаменту за останній рік зі спробами ув'язнених вчинити суїцид на знак протесту проти поганого поводження. Жодного разу при публічному обговоренні цих випадків, які вже рахуються десятками, не було згадок про спостережні комісії та їх роль у контролі дотримання прав ув'язнених.

У листі щодо змін до Положення, запропонованих «Донецьким Меморіалом», Департамент відповів, що вважає «нелогічним положення про обов'язковість виконання рішень і постанов комісії про усунення недоліків у діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби». За логікою Департаменту, якщо інституція, яка Законом визначена як така, що здійснює громадський контроль за дотриманням прав засуджених,

а саме – спостережна комісія, виявить недоліки у діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби та винесе відповідне рішення про їх усунення, виконувати таке рішення установа або орган не зобов'язані. Саме мрія певних керівників Департаменту про безконтрольність з боку суспільства, або вже якщо й про контроль, то такий, до якого можна не прислухатися та не виконувати його вимог – саме це і є, здається, головною цінністю, яку своїм зауваженням проголошує Департамент.

Поодинокі спроби дослідити питання громадського контролю дотримання прав людини в установах виконання покарань виявили, що практична діяльність комісій обмежується наданням допомоги установам виконання покарань, погодженням ними подань адміністрації установ на умовно-дострокове звільнення, а також наданням допомоги звільненим особам.

Без сумніву, діяльність спостережних комісій щодо надання допомоги особам, які звільнилися, є важливою та соціально значущою. За відсутності в країні реального механізму післяпенітенціарного супроводу осіб, звільнених з місць позбавлення волі, вони виявляються чи не єдиною структурою у сфері органів влади, яка реально опікується звільненими особами.

Натомість варто звернути увагу на те, що попри виконання таких важливих функцій, ці комісії залишають поза увагою громадський контроль. Це означає, що фактичне коло питань та проблем, якими вони опікуються, не охоплює питання громадського контролю дотримання прав засуджених, як це визначено у ч. 2 ст. 25 КВК України.

Ставлення керівників управлінь відомства у регіонах до діяльності спостережних комісій, які працюють, а не існують на папері, можна проілюструвати прикладом взаємовідносин між керівництвом Волинського управління департаменту та спостережною комісією облдержадміністрації. Заступником голови СК при ОДА є керівник благодійного фонду «Реабілітація». Цей фонд надає регулярну гуманітарну допомогу засудженим, які відбувають покарання в установах області. Він також намагається допомагати засудженим у питаннях дотримання їх прав. Але його представників часто під різними приводами не пускають до колоній.

Навіть коли прокуратура області видає подання про порушення кримінально-виконавчого законодавства, керівництво управління наполягає на правильності своїх дій. Така сваволя щодо діяльності спостережної комісії та безкарність за порушення норм законодавства може відбуватися лише за умови прихильності та поблажливості керівництва Департаменту. Аби обмежити доступ до установ представників громадськості, Департаментом було видано вказівку № 3/4-2329 від 30.05.2007 р., якою час відвідування установ виконання покарань обмежувався вихідними днями. Генеральна прокуратура визнала таку вказівку незаконною і змусила Департамент її скасувати.

Тим не менш, сам факт видання вказівки свідчить про впевненість керівництва управління Департаменту в тому, що воно може на свій розсуд, як завгодно, чинити зі спостережними комісіями, єдиним органом громадського контролю, встановленим законом.

Іншим прикладом діяльності обласних спостережних комісій є приклад обласної комісії Донецької області. У 2004 році вона була утворена виключно з представників органів влади, на запити громадських організацій інформацію не надавала, і про її діяльність приходилось дізнаватись через подання позовів до суду. Судом було визнано неправомірним ненадання інформації про діяльність комісії. Після періоду підвищення активності комісії вона знову фактично перестала працювати. Представники громадських організацій, які включені до її складу, по декілька місяців домагаються проведення чергового її зібрання. На рік відбувається одне-два засідання.

Про результативність діяльності спостережних комісій свідчить і статистика виявлених ними порушень прав людини. Наприкінці 2008 року до всіх обласних спостережних комісій країни правозахисною організацією «Донецький Меморіал» було направлено запит, в якому пропонувалося, зокрема, повідомити, скільки випадків порушень прав людини протягом року було зареєстровано обласною комісією. Відповіді надіслали спостережні комісії більше

половини областей України. І у всіх відповідях зазначається, що обласними спостережними комісіями не зареєстровано жодного випадку порушень прав людини в установах виконання покарань області. За винятком лише однієї області – Чернігівської, де протягом року обласною комісією було зареєстровано 26 випадків порушень прав людини стосовно засуджених або персоналу установ. Навряд чи це тому, що установи цієї області – найгірші у країні. Зрозуміло, що якщо комісія працює – то є і результати її роботи. І навпаки.

Великою мірою це є наслідком того, що комісії складаються переважним чином з працівників органів влади, чиновників, які за своїм статусом не мусять опікуватися громадським контролем. Вони не мають досвіду такої діяльності, не розуміють його завдань, їм невідомі методи здійснення такого контролю.

За даними регіональних підрозділів Міністерства праці та соціальної політики в Україні є 657 спостережних комісій. В них працюють понад 6400 осіб. Зараз в країні приймаються нормативні документи, які сприяють вирішенню питань звільнених осіб, підтримується прийняття нових документів, спрямованих на захист прав цієї вразливої групи громадян. Актуальним вбачається й прийняття оновленого варіанту Положення про спостережні комісії, який більше відповідає реаліям сьогодення.

Спостережні комісії залишаються надто слабким механізмом захисту прав ув'язнених. Великою мірою це відбувається через те, що діяльність в комісіях є безоплатною. Тому неможливо вимагати відповідальної роботи в такій структурі, особливо коли обсяг роботи надто великий, як це є в комісіях, які працюють в місцевостях, де розташовані установи виконання покарань.

Громадський контроль існує не стільки тоді, коли представники громадськості мають доступ до закритих установ, скільки тоді, коли ті відомості, які вони отримують, стають відомі широкому загалу, суспільству. Тому невід'ємним елементом громадського контролю є доведення до суспільства тої інформації, яку отримують його представники під час здійснення цього контролю. І тому повідомлення про роботу спостережних комісій має бути обов'язковою часткою їх роботи.

Варто відзначити й професійну неспроможність більшості громадських організацій на належному рівні здійснювати громадський контроль, не перетворюючи його лише на пошук негативу у діяльності установ. На жаль, в Україні ще надто мало громадських організацій, спроможних здійснювати таку контрольну діяльність, не створюючи штучних перешкод для діяльності персоналу установ виконання покарань. З огляду на не надто сприятливе ставлення керівництва відомств до реального контролю громадськості, переважна більшість громадських організацій, які співпрацюють з установами системи, обмежують свою співпрацю просвітницькою та благодійною діяльністю, наданням правової допомоги і підтримкою після звільнення. Це дозволяє їм уникати конфліктів з адміністрацією установ.

Про те, що їх побоювання не примарні, свідчить ставлення керівництва відомства до тих громадських організацій, які підіймають питання дотримання прав засуджених, поширюють інформацію про випадки порушень, вимагають розслідування таких випадків. Нинішнє керівництво вдається до поширення нісенітниць, пояснюючи таку позицію правозахисників начебто як «замовлення криміналітету». Саме так реагував на два відкритих листи правозахисників у лютому та червні 2008 року голова відомства Кошинець В.В.

Слід також підкреслити, що відповідальність за бездіяльність комісій у захисті прав громадян не передбачена. Тільки увага з боку суспільства до цієї важливої ланки діяльності установ КВС, активність громадськості та небайдужість суспільства до порушень прав людини щодо будь-яких осіб, навіть тих, що порушили закон та відбувають покарання за ґратами, можуть суттєво змінити ситуацію на краще.

У практиці здійснення громадського контролю мають місце випадки неправомірної відмови в проведенні спілкування представників спостережних комісій із засудженими. Подібну практику не можна визнати законною. З п. 6 Положення про спостережні комісії випливає, що члени спостережної комісії під час перебування в колонії отримують не побачення із засудженими, а проводять їх особистий прийом. Тому обмеження побачень членів спос-

терезних комісій із засудженими на підставі п. 46 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань є неправомірним. Даний пункт стосується порядку надання побачень і телефонних розмов засудженим з родичами й іншими особами, а не порядку проведення особистого прийому.

При цьому ані чинне законодавство, ані відомчі нормативно-правові акти не надають адміністрації установ виконання покарань або територіальним органам керівництва Департаменту самостійно приймати рішення про обмеження діяльності спостережних комісій (в тому числі й щодо здійснення громадського контролю за дотриманням прав засуджених). Подібні дії прямо суперечать положенням ст. 25 КВК України.

Спостережні комісії погоджують всі рішення (подання і постанови) адміністрації виправної колонії (далі – ВК) щодо зміни умов тримання засуджених до позбавлення волі (як в межах однієї ВК, так і шляхом переведення до ВК іншого рівня безпеки) та надання дозволу відповідній категорії засуджених жінок на проживання поза межами виправної колонії або його скасування. Детально процедура прийняття рішень з означених вище питань урегульована статтями 100 та 142 КВК України. Отже, обов'язковому погодженню зі спостережними комісіями підлягають всі рішення адміністрації ВК щодо зміни умов тримання, які можуть вплинути на зміну обсягу правообмежень, встановлених для засуджених до позбавлення волі – як у бік покращення умов тримання, так і у бік їх погіршення, що, на нашу думку, навряд чи можна визнати доцільним та таким, що відповідає основному завданню спостережних комісій. Дійсно, у тих випадках, коли у відповідному рішенні адміністрації ВК (поданні або постанові) ставиться питання про зміну умов тримання засуджених у бік погіршення їх правового статусу, його погодження із спостережною комісією, безумовно, є доцільним і необхідним, оскільки саме таким чином спостережна комісія може забезпечити певний контроль за законністю та обґрунтованістю дій адміністрації ВК і дотриманням прав та законних інтересів засуджених. Проте у випадках, коли у рішеннях адміністрації ВК пропонується зміна умов тримання засуджених, яка передбачає їх покращення і зменшення обсягу встановлених для засуджених правообмежень (наприклад, переведення засудженого з дільниці ресоціалізації – до дільниці соціальної адаптації, переведення до ВК нижчого рівня безпеки, надання дозволу на проживання відповідній категорії засуджених жінок поза межами ВК), їх обов'язкове погодження із спостережною комісією навряд чи можна вважати виправданим та назвати таким, що відповідає здоровому глузду з точки зору забезпечення контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених.

До виключної компетенції спостережної комісії належить внесення до суду спільного з адміністрацією органів чи установ виконання покарань подання для вирішення питання про застосування до засуджених інститутів умовно-дострокового звільнення від подальшого відбування покарання (ст. 81 КК України), заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК України) та звільнення від подальшого відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК України). Причому статті 407 та 407-1 КПК України, які регламентують процесуальний порядок розгляду цих питань судом, передбачають, що лише наявність такого спільного подання є підставою для їх розгляду судом по суті. Отже, відмова спостережної комісії у внесенні такого спільного подання з тих чи інших причин взагалі унеможливує розгляд судом відповідного питання по суті, що прямо суперечить інтересам засудженого.

Виходячи з положень чинного законодавства, можна зробити такі основні висновки, щодо регулювання діяльності спостережних комісій:

1. Функції спостережних комісій, як органу громадського контролю за дотриманням прав і законних інтересів засуджених, закріплені у Положенні, не в повній мірі відповідають основному завданню спостережних комісій та не спроможні забезпечити його належну реалізацію.

2. З огляду на основне завдання спостережних комісій, до їх компетенції повинно бути віднесено погодження лише тих рішень адміністрації і установ виконання покарань, які передбачають погіршення правового становища засудженого.

6.2. МІЖНАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ПРЕВЕНТИВНІ МЕХАНІЗМИ

Враховуючи зобов'язання, які прийняла на себе Україна під час вступу до численних міжнародних організацій, необхідним є введення інституту міжнародного контролю за виконанням цих зобов'язань державою та встановлення механізму реалізації такого контролю.

На сьогодні існує небагато органів міжнародного контролю, які здійснюють вплив на КВС України. Найбільш авторитетними та впливовими організаціями, які здатні проводити такий контроль, – є Комітет ООН проти катувань та жорстокого поводження та Європейський комітет із запобігання катуванням та поганому поводженню. Ці організації здійснюють відвідування місць, де утримуються особи (як засуджені, так і ті, що взяті під варту, а також ті, щодо яких застосовані інші заходи впливу), досліджують умови тримання, вивчають факти, які можуть свідчити про застосування тортур до осіб та інформують широку громадськість і органи держави про стан дотримання прав людини, а також про виявлені факти катувань. Відповідно, наприклад, до ст. 2 Європейської конвенції запобігання катуванням, члени Європейського комітету мають право відвідувати будь-які місця, де утримуються особи, позбавлені волі державною владою.

При цьому, відповідно до Конвенції ООН проти катувань, жорстоких, нелюдських та таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання та Факультативного протоколу до неї, а також Європейської конвенції із запобігання катувань та нелюдського або принижуючого гідність поводження або покарання, держави, в яких проведено подібні перевірки, мають надати відповідь Комітету з питань та фактів, які він виявляє під час перевірок.

Як свідчить практика, діяльність цих органів демонструє певну ефективність, оскільки виявлені порушення та застосування катувань вдається якнайменше припинити. Тому міжнародний контроль і застосування національних превентивних механізмів є необхідним у сфері виконання кримінальних покарань і забезпеченні прав осіб, які тримаються в місцях фактичного обмеження або позбавлення волі та засуджених. У цій діяльності Комітету найчастіше допомагають громадські організації.

Але, на жаль, чинне законодавство України не передбачає такого інституту, як міжнародний контроль в цій сфері. Не передбачена також діяльність національних превентивних механізмів, відповідно, немає і механізму контролю.

Потрібно забезпечити максимальну ефективність такого контролю шляхом створення національних превентивних механізмів, встановлення можливості обов'язкового та безперешкодного відвідування службовими особами органів міжнародного контролю та національних превентивних механізмів кримінально-виконавчих установ, а також наявності відповідальності (як органів і установ виконання покарань, так і держави) за невиконання законних вимог таких органів контролю. Діяльність цих інституцій повинна бути відкритою, що може бути досягнуто за допомогою оприлюднення звітів про результати перевірок кримінально-виконавчих установ і органів. Міжнародний контроль і контроль національних превентивних механізмів повинен стати складовою контрольних та наглядових інститутів в кримінально-виконавчій діяльності, його здійснення необхідно зробити регулярним і обов'язковим.

7. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

Одним з основних та невід'ємних прав засуджених, безперечно, є право на отримання правової допомоги.

Право засуджених на правову допомогу закріплене одразу ж у декількох статтях КВК. Воно згадується у ч. 2 ст. 8 та ч. 1 ст. 107 КВК серед інших прав. При цьому дані норми визначають коло осіб, від яких така допомога може виходити: адвокати або інші фахівці у галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за до-

рученням юридичної особи. У ст. 110 КВК йдеться про необмеженість кількості і тривалості побачень з адвокатом або іншим фахівцем у галузі права.

І хоча КВК не містить прямих обмежень щодо реалізації названого права, практика свідчить про фактичну неможливість його реалізації, а також про існування багатьох способів перешкоджання засудженому в користуванні цим правом. Це зумовлено рядом обставин.

По-перше, загальний стан надання правової допомоги в Україні³. По-друге, відсутність законодавчо визначеного механізму надання правової допомоги ускладнена специфікою виконання покарання у виді позбавлення волі. Головною ознакою будь-якого права є те, що йому завжди кореспондує відповідний обов'язок державного органу або посадової особи. Проголошуючи право засуджених на правову допомогу, КВК, натомість, нічого не містить про обов'язок адміністрації установи виконання покарань забезпечувати надання такої допомоги. Про нього не згадується й серед обов'язків посадових і службових осіб органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, перелічених у ст. 18 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», а також у жодному відомчому нормативному акті. Єдиним положенням, яке з певною часткою умовності можна віднести до обов'язку адміністрації забезпечити реалізацію права на правову допомогу, є ч. 15 ст. 134 КВК, в якій закріплено, що «...при накладанні стягнення на засудженого адміністрація колонії надає йому можливість у встановленому порядку повідомити про це близьких родичів, адвоката або інших фахівців у галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи...». Проте порядок такого повідомлення жодним нормативним актом також не передбачений, в результаті чого ця законодавча норма на практиці не виконується.

Стаття 110 КВК установлює, що для одержання правової допомоги засудженим надається побачення з адвокатом за письмовою заявою засудженого, його родичів або громадських організацій. Проте, для реалізації цієї норми необхідно спочатку вступити у контакт з тим же адвокатом, рідними чи громадськими організаціями. Але засуджені практично позбавлені цієї можливості. Покарання у виді позбавлення волі, як визначено у Кримінальному кодексі (далі – КК) України, полягає в ізоляції засудженого та поміщенні його на певний строк до кримінально-виконавчої установи. Отже, одною з основних ознак покарання даного виду є саме ізоляція. Позбавлення волі визначає застосування до засудженого доволі вагомих правообмежень, здатних суттєво змінити правовий статус особи. Найбільш вагомим елементом ізоляції є обмеження спілкування засудженого з особами, що перебувають на свободі, за межами установи виконання покарань. КВК передбачає можливість спілкування засуджених з рідними, завдяки яким вони в окремих випадках можуть реалізувати право на правову допомогу (саме рідні можуть знайти адвоката або звернутися до правозахисних організацій). Однак контакти з рідними значно обмежені (побачення та телефонні дзвінки надаються у певній кількості; доставляння листів потребують часу), з огляду на що особи, які перебувають в місцях позбавлення волі, не зможуть отримати правову допомогу оперативно та своєчасно. Іще складніше отримати необхідну правову допомогу особам, які не мають рідних або не підтримують з ними контакт, а також тим, які через фізичні або інші вади не здатні на самотійні дії. Це нагадує «замкнуте коло»: адміністрація установи виконання покарань має можливість, але не зобов'язана законом забезпечити реалізацію права на правову допомогу (простіше – підшукати та забезпечити спілкування засудженого з адвокатом або іншим фахівцем у галузі права), засуджений – має таке право, але об'єктивно не може цього зробити через перебування в умовах ізоляції та необхідність здійснювати всі дії через адміністрацію. Тому норма про правову допомогу залишається «мертвою», а засуджені – незахищеними, в тому числі й від свавілля адміністрації. Можливо, саме тому кримінально-виконавча служба України залишається чи не єдиною структурою, що жодного разу не піднімала питання про необхідність створення механізму та врегулювання порядку оплати безоплатної правової допомоги засудженим.

³ Дивіться про це докладніше у розділі «Право на справедливий суд».

По-третє, можливість коригувати законодавчо визначені права та порядок їх реалізації на відомчому рівні та штучно обмежувати законодавчо надані права. Навіть у тому випадку, коли засуджений якимось засобами, незалежними від адміністрації установи виконання покарань, намагається реалізувати право на правову допомогу, існує чимало «можливостей» для перешкоджання цьому.

З одного боку, це пов'язано саме з нечіткістю законодавчих визначень. Як витікає зі змісту КВК, правову допомогу засудженим можуть надавати два види суб'єктів: адвокат або інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Проте, усталена практика свідчить, що участь у такого роду діяльності, принаймні щодо засуджених, може брати лише адвокат і то не всякий, а лише член адвокатського об'єднання.

У ч. 3 ст. 110 КВК закріплено, що надання побачення з засудженим фахівцю у галузі права відбувається при пред'явленні «іншого відповідного документа». У Правилах внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених наказом Департаменту, розтлумачено, що побачення надається адміністрацією установи при пред'явленні адвокатом ордера, а іншим фахівцем у галузі права, — угоди або доручення юридичної особи, а також документів, що посвідчують їх особу.

Це є цілком виправданим, оскільки перебування в будь-якому об'єднанні не надає адвокату жодних переваг. Проте Департамент, затверджуючи Правила внутрішнього розпорядку, безпідставно та неправомірно обмежив перелік документів, на підставі яких адвокат допускається до засудженого, виключно ордером, який може мати лише член адвокатського об'єднання. Тобто, повноваження адвокатів на надання правової допомоги, визначені Законом України «Про адвокатуру», звужені відомчим актом, що є неприпустимим.

Натомість, навіть враховуючи, що для фахівця у галузі права достатньою підставою для надання побачення є угода, його, як правило, до засудженого не допускають. Можливість подібних дій витікає з постанови Пленуму Верховного Суду України від 24.10.2003 року № 8 «Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві», в якій зазначено: «При вирішенні питання про наявність у фахівців у галузі права повноважень на здійснення захисту в кримінальній справі належить також з'ясувати, яким саме законом їм надано право брати участь у кримінальному судочинстві як захисникам. Визнати правильною практику тих судів, які за відсутності спеціального закону не допускають таких фахівців до здійснення захисту в кримінальних справах» (п. 5). З урахуванням того, що нині в Україні немає жодного спеціального закону, який би надавав якимось фахівцям таке право, норма про їх участь у кримінально-виконавчому процесі є «мертвою». Більше того, на сьогодні не існує ні однієї норми, що взагалі визначала б зміст терміну «фахівець у галузі права». Враховуючи, що норма про можливість та підстави участі фахівця у галузі права міститься як у кримінально-процесуальному, так і у кримінально-виконавчому законодавстві, на підставі вищезгаданого фахівці у галузі права на стадії виконання кримінальних покарань до цієї діяльності не допускаються.

Отже, забезпечити участь не адвоката, а фахівця у галузі права у захисті прав засудженого є не тільки складним, а взагалі неможливим, що значно обмежує процес реалізації засудженими права на правову допомогу, особливо безкоштовну, оскільки адвокатська діяльність у переважній більшості випадків є оплатною.

З іншого боку, стан справ погіршується через наявність у кримінально-виконавчому законодавстві підстав для «штучного» обмеження реалізації права на правову допомогу. Так, навіть за найбільш сприятливих умов — засуджений має адвоката-члена об'єднання, написав заяву про надання побачення з ним, адвокат прибув до установи — адміністрація може таке побачення не надати на законних підставах. Зокрема, як вказується у п. 11 ст. 134 КВК, засудженим забороняються побачення під час тримання в дисциплінарному ізоляторі, карцері або приміщенні камерного типу (одиначній камері). На підставі цієї норми поза правовою допомогою залишаються як раз ті засуджені, які найбільше її потребують. Водночас, виникає й інше проблемне питання. Як уже зазначалось, закон передбачає, що

засуджений може повідомити адвоката про застосування до нього стягнення. Безумовно, ця норма чинного законодавства покликана забезпечити оперативне реагування на можливі випадки порушень прав засуджених при дисциплінарному покаранні. Однак, яким чином навіть адвокат повинен забезпечити правовий захист за умови відсутності особистого контакту з покараною особою – залишається невідомим.

Також правила внутрішнього розпорядку дозволяють відмінити побачення і у разі епідемії, стихійного лиха або інших надзвичайних обставин, що перешкоджають нормальній діяльності установ. За такого формулювання скасувати можна практично будь-яке побачення, оскільки чинне законодавство не передбачає обов'язкове інформування про конкретні причини відмови у ньому.

Складнощі у наданні правової допомоги виникають й тоді, коли до адвоката звернувся не сам засуджений, а його рідні чи представники громадської організації. У цьому випадку адміністрація установи виконання покарань, як правило, відмовляє в наданні побачення, посилаючись на відсутність заяви самого засудженого, передбаченої ст. 110 КВК. При цьому не враховується, що засуджений фактично позбавлений можливості отримати інформацію про укладення угоди з адвокатом, тому й не може звернутися до адміністрації з заявою.

Тому необхідно внести зміни до відомчих нормативних актів Департаменту в частині регулювання процедури надання правової допомоги, що дозволять виключити зазначені вище порушення та ускладнення.

8. ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСУ ТА ФІЗИЧНОЇ СИЛИ ДО ЗАСУДЖЕНИХ

8.1. ІСНУВАННЯ ТА ДІЯ СПЕЦПІДРОЗДІЛІВ ТА ГРУП ШВИДКОГО РЕАГУВАННЯ

Стаття 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» включає до складу Державної кримінально-виконавчої служби України воєнізовані формування. Як визначається у ст. 12 названого Закону, воєнізовані формування – це підрозділи, які відповідно до закону діють у складі органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, призначені для їх охорони та запобігання і припинення дій, що дезорганізують роботу виправних установ. У ст. 392 КК України передбачено, що діями, які дезорганізують роботу виправних установ, є тероризування у виправних установах засуджених або напад на адміністрацію, а також організація з цією метою організованої групи або активна участь у такій групі, вчинені особами, які відбувають покарання у виді обмеження чи позбавлення волі. У кримінальному праві під тероризуванням засуджених розуміється застосування до них фізичного насильства або погрози їх застосування; напад на адміністрацію – це вчинення щодо неї насильницьких дій, а також погроза застосування насильства.

Отже, першим ключовим моментом у функціонуванні воєнізованих формувань в кримінально-виконавчій службі є сфера їх призначення, обмежена двома напрямками: 1) охорона об'єктів; 2) запобігання та припинення дій, визначених у ст. 392 КК. Тобто, будь-які висловлювання або інші порушення порядку та умов виконання-відбування покарання, включаючи й невиконання вимог режиму, не підпадають під сферу впливу воєнізованих формувань. Другий ключовий момент – це потреба у наявності спеціального закону, що визначав би функціонування таких підрозділів спеціального призначення.

Єдиною законодавчою підставою для цього в теперішній час є Закон України від 20.03.2003 р. «Про боротьбу з тероризмом». Згідно з цим актом, тероризм – це суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей; терористичний акт – злочинне діяння у формі застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших

дій, відповідальність за які передбачена статтею 258 КК України. Стаття 4 Закону визначає суб'єктів боротьби з тероризмом, до числа яких віднесено й Департамент.

Іншими словами, в межах своєї компетенції Департамент може боротися із тероризмом. Частина шоста статті 5 цього Закону передбачає, що Департамент здійснює заходи щодо запобігання та припинення злочинів терористичної спрямованості на об'єктах КВС. А запобігання таке здійснює спеціальний антитерористичний підрозділ, положення про який було затверджено наказом Департаменту від 10.10.2005 р. № 167 (zareєстровано у Мін'юсті України 16.02.2006 за № 138/12012). Все ніби добре, але пункт 3.5 цього наказу серед функцій антитерористичного підрозділу передбачав проведення оглядів і обшуків засуджених та осіб, узятих під варту, їх речей, оглядів інших осіб та їхніх речей, транспортних засобів, які знаходяться на територіях установ КВС, підприємств установ виконання покарань і на прилеглих до них територіях, а також вилучення заборонених речей і документів. Саме це і стало на практиці основною роботою даного антитерористичного підрозділу.

Рішення про державну реєстрацію зазначеного наказу було скасовано на підставі Висновку Міністерства юстиції № 15/88 від 24.12.2007 р., наказ № 167 виключено з Державного реєстру нормативно-правових актів 14.01.2008 р. Натомість, практика свідчить, що скасування державної реєстрації акту про підрозділи спеціального призначення аж ніяк не свідчить про розформування останніх, принаймні, саме це вбачається з офіційних заяв керівництва Департаменту. Так, у прес-релізі щодо інформації, висвітленої у засобах масової інформації про події в Маневицькій виправній колонії (№ 42) від 25 жовтня 2008 року (через 10 місяців після скасування наказу), зазначається: «Підрозділи спеціального призначення та групи швидкого реагування до установи не вводилися»⁴. Фактичне існування підрозділів спеціального призначення підтверджується й п. 58 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених наказом Департаменту від 25.12.2003 № 275 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 31 грудня 2003 р. за № 1277/8598), який й досі залишився без відповідних змін. Цей пункт дозволяє Департаменту стверджувати, що підрозділи спеціального призначення просто надають допомогу у проведенні обшуків засуджених, без будь-якого застосування фізичної сили.

З огляду на зазначене, можемо зробити висновок, що підрозділи спеціального призначення Департаменту продовжують існувати, але при цьому відсутня будь-яка правова регламентація їх створення та функціонування, а відтак – й контролю за їх діяльністю. Найбільшим цинізмом відрізняються ті випадки звернення до «допомоги» таких підрозділів у випадках «приборкання» засуджених, які виказують незадоволення умовами тримання або намагаються відстоювати свої права. Це є прямим порушенням не тільки національного законодавства, а й міжнародних зобов'язань України, а також невиконанням рекомендацій міжнародних експертів. Зокрема, 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 приводить 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 би жорсткому поводженню з ув'язненими і їхнє залякування». Взагалі, до запровадження належної правової регламентації антитерористичного підрозділу Департаменту відповідно до покладених на нього чинним законодавством завдань (і виключно у цих межах, без невинуватого втручання в сферу кримінально-виконавчих відносин) не може бути й мови про існування такого формування.

Однак спецпідрозділи антитерористичної спрямованості є не єдиним воєнізованим формуванням у складі Департаменту, який використовується для «наведення ладу» в колоніях. Ще більшу стурбованість викликає те, що для виконання аналогічних протизаконних завдань використовуються так звані «групи швидкого реагування», що були утворені

⁴ http://www.kmu.gov.ua/punish/control/uk/publish/article;jsessionid=939E951CE93797AC5D859DA4039BE981?art_id=62604&cat_id=47123

у 2000 році таємним відомчим наказом Департаменту. В подальшому групи швидкого реагування згадувались як окрема ланка підрозділів спеціального призначення, незважаючи, що вони є окремими воєнізованими формуваннями. Про це непрямо свідчить й п. 5.3.7. скасованого наказу Департаменту від 10.10.2005 р. № 167: «Надавати пропозиції керівництву установ виконання покарань і слідчих ізоляторів щодо поліпшення у них стану оперативної обстановки та підготовки груп швидкого реагування». Тобто, групи швидкого реагування та підрозділи спеціального призначення – різні утворення, які, натомість, залучаються для виконання одноманітних функцій – покарання непокірливих засуджених. Можливо, саме через ототожнення цих формувань, після скасування державної реєстрації наказу про підрозділи спеціального призначення, склалося враження, що дані групи також скасовані. Але це не зовсім так. На існуванні груп швидкого реагування увага зазвичай не загострюється, проте Департамент фактично підтверджує їх дію (дивись хоча б коментарі та прес-релізи на офіційному сайті, в яких зазначається про те, що такі формування в колонії не вводились).

Частина 2 ст. 105 КВК передбачає, що для припинення групових протиправних дій засуджених та ліквідації їх наслідків за рішенням Голови Департаменту, начальника територіального органу управління Департаменту використовуються сили і засоби колонії, органів і установ виконання покарань, а в разі потреби з дозволу Міністра внутрішніх справ України, начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, начальника управління Міністерства внутрішніх справ України в області, місті Севастополі – органів та підрозділів Міністерства внутрішніх справ України. Саме цією нормою й виправдовується у неформальних розмовах існування груп швидкого реагування – вони, нібито, необхідні для припинення «групових протиправних дій засуджених». Але подібний стан справ не можна визнати таким, що відповідає чинному законодавству та міжнародним нормам.

По-перше, групи швидкого реагування – це озброєні утворення. Тому, відповідно до ст. 12 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», повинен існувати спеціальний закон, який би передбачав їх функціонування. Такого акту не існує. Працівники Департаменту стверджують, що групи швидкого реагування («зведені» загони) формуються з огляду на існуючу потребу з оперативних та інших працівників різних установ виконання покарань для підтримання порядку в установах, коли виникають конфліктні ситуації між засудженими та адміністрацією. Але правових підстав для цього також не має. Формально, Правила внутрішнього розпорядку, як уже вказувалось вище, говорять про можливість залучення «персоналу інших установ виконання покарань» до ряду заходів. Але при цьому не передбачається, що персонал має входити до якихось утворень на постійній основі.

По-друге, жодний нормативний акт в теперішній час не надає визначення, що саме мається на увазі під терміном «групові протиправні дії засуджених». У результаті адміністрація установ виконання покарань має можливість на власний розсуд визначати, що саме вважати груповими протиправними діями, які призводять до численних порушень прав засуджених (приміром, двох засуджених вже можна визнати «групою»). А враховуючи, що діяльність груп швидкого реагування також нормативно не закріплена та не висвітлена у відкритих джерелах, це призводить до необґрунтованого та неправомірного застосування сили та спеціальних засобів.

Слід відзначити, що положення Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань дещо корегують норму ч. 2 ст. 105 КВК, фактично надаючи персоналу право використовувати силу та спецзасоби без рішення Голови Департаменту або начальника територіального органу управління Департаменту. Так, п. 61 Правил закріплює: «Особовий склад установи має право самостійно застосовувати сльозоточиві речовини, гумові кийки та фізичну силу у разі: припинення масових заворушень і групової непокорності з боку засуджених; затримання або доставлення засуджених, які вчинили грубі порушення режиму тримання, до ДІЗО, ПКТ, ОК або карцеру, якщо зазначені особи чинять опір особовому

складу чергової зміни або якщо є підстави вважати, що вони можуть завдати шкоди оточуючим або собі; припинення опору особовому складу чергової зміни, варті, адміністрації установи. Про випадок застосування сльозоточивих речовин, гумових кийків та фізичної сили персонал складає рапорт, який в подальшому розглядається начальником установи або особою, яка виконує його обов'язки, реєструється у спеціальному журналі та додається до особової справи засудженого»⁵. З урахуванням відсутності законодавчої регламентації поняття «грубі порушення режиму тримання», засуджений може бути підданий заходам фізичного впливу практично за будь-яку дію (приміром, за відмову виконувати вимогу представників адміністрації щодо зміни постільної білизни, прийняття їжі; припинення роботи з метою вирішення трудових або інших конфліктів; неввічливе ставлення до персоналу тощо), оскільки оцінка вчиненого діяння визначається за розсудом працівника. При цьому встановити порушення порядку застосування сили не є можливим внаслідок відсутності механізму детального документування цієї процедури та проведення перевірки доцільності такого реагування на порушення.

Таким чином, на сьогодні Департамент продовжує використовувати незаконні важелі впливу на поведінку засуджених, створені шляхом коригування чинного законодавства відомчими актами, механізми їх залякування та безкарного застосування фізичної сили. Повідомлення про такі випадки надходять до правозахисних організацій доволі часто, а перевірити їх, як правило, не можна, внаслідок неможливості потрапляння до установи виконання покарань. Наведемо декілька прикладів.

1. За повідомленнями, які потребують підтвердження, у Маневицькій виправній колонії № 42 (Волинська область) на дільниці посиленого контролю почалося голодування засуджених. За одними даними, їх кількість сягає 120 осіб, за іншими – помітно менше, але більше десяти. Причиною голодування скоріше за все став протест проти нелюдського поводження із засудженими, систематичним застосуванням фізичного та психічного насильства.

Голодування деяких засуджених почалось 20 жовтня 2008 року. Є повідомлення про те, що 22 жовтня ввечері до колонії прибули близько 30 осіб в масках та камуфляжній формі. Стверджується, що обласне управління Департаменту намагається максимально обмежити поширення інформації про події в колонії. Самі засуджені вважають ці події реакцією засуджених на дії першого заступника начальника управління Департаменту у Волинській області І.А. Стефановського, який таким чином начебто веде боротьбу з кримінальними традиціями.

За даними, які потребують підтвердження, після подій 20 жовтня із Маневицької виправної колонії № 42 вивезено з 22.10.08 по 23.10.08 приблизно десять засуджених.

Згідно з останніми даними, отриманими від засуджених колонії, які потребують підтвердження, 24.10.08 ввечері та 25.10.08 І.А. Стефановський викликав засуджених та, застосовуючи до них незаконні методи дізнання, вимагав повідомити, в кого є мобільні телефони, і хто телефонує за межі колонії, інформуючи про все, що діється в колонії⁶.

2. *За неперевіреними відомостями, в Замковій колонії № 58 (м. Ізяслав Хмельницької області) декілька засуджених почали голодовку. Це трапилось після того, як декілька засуджених були побиті персоналом, за однією з версій, – за відмову повідомити пін-коди вилучених в них мобільних телефонів. Офіційно голодовка може бути не підтверджена, оскільки, як правило, адміністрація установи відмовляється реєструвати заяву про голодовку, і після перевірок виявляється, що буцімто ніяких голодовок не було.⁷*

3. *Харківська правозахисна група отримала повідомлення, що 18 березня до установи виконання покарань № 55 (Софіївка Вольнянського району Запорізької області) був введений спецназ в масках і повному бойовому спорядженні, приблизно 10 чоловіків.*

⁵ Зазначимо, що вимога повідомляти прокурора про такі дії в п. 61 ПВР відсутня.

⁶ <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1224947829>

⁷ <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1221200027>

Вони жорстоко побили засуджених, які перебували в ШІЗО (штрафний ізолятор) та ПКТ (приміщення камерного типу), та засуджених довільно. За повідомленням, били ногами, руками, гумовими кийками, ставили на растяжку, декого впихали головою до унітазу. Декількох засуджених після побиття відливали водою, щоб вони прийшли до тями. Особливо постраждали засуджені Віктор С. та Євген Б., які перебували в ШІЗО, та Руслан А., що був в ПКТ.

Перевірити наведені відомості не маємо можливості. Тому ХПГ звернулася до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та Генеральної прокуратури України.⁸

4. За наявною у ХПГ інформацією, в Темновській колонії №100 в березні 2008 р. засуджені протестували проти нелюдських умов утримання і нанесли собі тілесні ушкодження. Ситуація в колонії була нестабільною. 28 березня до колонії був допущений представник ХПГ Людмила Ключко. Під час перебування в колонії вона зустрілася із засудженими, які нанесли собі тілесні ушкодження. Засуджені найчастіше скаржилися на те, що до них «не ставляться як до людей, нехтують, не виконують вимоги КВК». Деяким не надали короткострокові побачення, інші скаржилися, що були позбавлені тривалого побачення, коли приїхали родичі. Один із засуджених поскаржився, що передачу, що передала йому дружина, не віддавали кілька днів, а продукти зіпсувалися. Звичайно, йому боляче й кривдно, що дружина на останні гроші купує продукти, а вони пропадають.

Багато скарг на медичне обслуговування: хворому астмою заборонили мати при собі інгалятор. ВІЛ-інфікований засуджений сказав, що його абсолютно не лікують. Кілька людей поскаржилися на те, що їм не дозволяють мати при собі ліки, а санчастина далеко – дійти не встигнеш. Навели приклад, коли 30-річний засуджений помер, не дійшовши до лікаря. Багато відзначали високу смертність – «у нашому загоні за короткий строк трьох не стало». Інші люди стверджували, що дуже мало платять за роботу у промзоні. «Працюють до сьомої вечора, а одержують копійки». Були також скарги, на те, що «як тільки підходять пільги, так і провокують або просто приписують порушення режиму». Скаржилися й на часте застосування спецзасобів, у тому числі гамівної сорочки, причому, надягають гамівну сорочку мокрою, й коли вона сохне, то людина зазнає жахливих мук.

Наступного дня, 29 березня, представникам ХПГ відмовили у відвідуванні ТВК-100, посилаючись на те, що там зараз перебувають представники Уповноваженого ВРУ з прав людини Н. Карпачової.

31 березня з'явилася інформація, що спецназ б'є засуджених, що вони поновили голодування і знову завдають собі ушкоджень. Інші джерела повідомили, що вночі з 30 на 31 березня декілька десятків засуджених вивезли з установи №100. Куди – невідомо. Перевірити ці повідомлення ми не можемо.

Необхідне нормативне закріплення візитів незалежних спостерігачів до установ виконання покарань. Правові підстави для цього є – ратифікований ще в липні 2006 року Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань. Проте керівництво держави не виявляє ніякого бажання це робити. Наслідком буде постійне повторення подібних конфліктів.⁹

5. Наприкінці березня 2008 року у ніч з суботи на неділю у Бердянській ВК-77 був жорстоко побитий засуджений Андрій К., старший днювальний карантину. Від побоїв він помер. Андрій К. ночував сам в окремій кімнаті. Засуджені стверджують, що вони не причетні до цього побиття. Адміністрація колонії, навпаки, переконана, що К. били і забили до смерті саме засуджені. Вдень до колонії були введені 15 спецназівців в масках і з повним бойовим спорядженням. Вони по черзі забирали по 2-3 засуджених з б загонів, били їх і ввечері всіх вивезли в невідомому напрямку, речі засуджених лишилися в колонії. Загалом вивезли 15 засуджених. Імена 14 відомі і наводяться у повідомленні.

Згодом з'ясувалося, що принаймні частина вивезених засуджених перебуває в Запорізькому СІЗО. За словами одного з них, немовби спецназ бив їх ретельно, не залишаючи слідів, а одного

⁸ <http://www.khpg.org/index.php?id=1206439400>

⁹ <http://www.khpg.org/index.php?id=1206975257>

чомусь лупцювали дуже сильно – Романа А. Начальник УВП №77 Завгородний пояснює вивіз засуджених необхідністю перевірки, чи не захворіли вони на туберкульоз, бо апарат, що є в колонії, поламаний. Це пояснення є дуже сумнівним. Приблизно о 15-й годині спецназівці почали жорстоко бити чотирьох засуджених – Олександра М., Володимира Д., Олега Б. та Олега Р., вимагаючи від них свідчень, хто саме бив Андрія К. Не витримуючи побиття, Олександр М., як кажуть засуджені, «вскрився» – порізав собі вени та живіт.

Викладені факти перевірити неможливо. Можна вважати достовірним факт вивезення декількох засуджених.

У ті ж самі дні ми отримали повідомлення про побиття в'язнів і спроби суїциду внаслідок жахливого побиття в УВП № 84 (Цумань Волинської області) та УВП № 100 (Темнівка Харківської області), декількома днями раніше – в УВП № 55 (Софіївка Запорізької області). Ми певні: якби система була би більш відкритою, і можна було б зустрічатися із засудженими і намагатися зрозуміти їхні проблеми, – конфліктів було б значно менше.¹⁰

Варто відзначити, що інформація Департаменту про заходи реагування на надзвичайні події майже завжди не містить аналізу причин їх виникнення, зовсім не містить оцінки порушень прав людини під час таких подій, не визначає міру провини персоналу або засуджених. Так, 4 квітня 2008 року у Державному департаменті України з питань виконання покарань відбулася оперативна нарада за участю керівництва Департаменту, управлінь Департаменту в Запорізькій і Херсонській областях, а також Бердянської (№ 77), Харківської (№ 43), Темнівської (№ 100) та Первомайської (№ 117) виправних колоній щодо надзвичайних подій, які сталися у зазначених установах в березні 2008 року.

За результатами проведеної наради винні посадові особи притягнуті до дисциплінарної відповідальності, визначені додаткові заходи щодо забезпечення належного правопорядку в установах виконання покарань, своєчасного виявлення та попередження негативних проявів і конфліктних ситуацій в середовищі засуджених.¹¹

У чому саме полягає провина посадових осіб, які саме додаткові заходи вжиті – будь-якої конкретики повідомлення Департаменту не містять, що унеможливорює об'єктивну оцінку надзвичайних подій.

8.2. СТАТУС ЗЛІСНОГО ПОРУШНИКА ВИМОГ РЕЖИМУ ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ

Відповідно до ст. 133 КВК України злісним порушником установленого порядку відбування покарання є засуджений, який не виконує законних вимог адміністрації, необгрунтовано відмовляється від праці (не менш як три рази протягом року); припинив роботу з метою вирішення трудових та інших конфліктів; вживає спиртні напої, наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги чи інші одурманюючі засоби; виготовляє, зберігає, купує, розповсюджує заборонені предмети; бере участь у настільних та інших іграх з метою здобуття матеріальної чи іншої вигоди; вчинив дрібне хуліганство; систематично ухиляється від лікування захворювання, що становить небезпеку для здоров'я інших осіб, а також вчинив протягом року більше трьох інших порушень режиму відбування покарання, за умови, якщо за кожне з цих порушень за постановою начальника колонії або особи, яка виконує його обов'язки, були накладені стягнення, що достроково не зняті або не погашені у встановленому законом порядку.

Як видно з наведеного визначення, законодавець перелічує порушення режиму відбування покарання, але робить це з посиланням на засудженого. Йдеться про «злісного порушника режиму», тобто про певну особу, якій притаманні конкретні риси. Злісною визнається особа, а не те діяння, яке вона вчинила. Стає неважливим, які порушення вчиняє засуджений, вони можуть бути будь-якими. Така практика суперечить не лише здоровому

¹⁰ <http://www.khpg.org/index.php?id=1206975818>

¹¹ <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1208509674>

глузду, а й основним правовим принципам, згідно з якими відповідальність, зокрема, дисциплінарна, може наставати лише за діяння, яким завдані протиправні наслідки і за умови наявного причинного зв'язку між діянням та такими наслідками.

Стаття побудована таким чином, що можна дійти висновку про те, що «злісний порушник» – це певний правовий статус (положення) особи. Праву, наприклад, відомі такі статуси, як статус громадянина, державного службовця, статус засудженого, ін. Усі ці статуси особи мають зміст та наповнення. У випадку злісного порушника, очевидно, що це не так. Ніякого правового статусу закон не встановлює. Тому незрозуміло, чому стаття сформульована таким чином і що за собою тягне поняття «злісного порушника режиму»?

Отже, редакція статті 133 КВК України є незадовільною з точки зору юридичної техніки і теоретичного наповнення цього поняття. Визначення злісного порушника режиму як особи, яка має певний набір характеристик та дисциплінарних правопорушень, є типовим прикладом так званої «стигматизації» особи. Тобто законодавець веде мову не про діяння особи, а про саму особу, і фактично наділяє таку особу певним «званням» злісного порушника режиму. Така ситуація може привести до того, що ярлик «злісного порушника режиму» із засудженого більше ніколи не буде «знятий». Наведений стан справ не може бути визнаний задовільним, виходячи з доктрини покарань та стягнень, які накладаються за порушення, і які, так би мовити, спокутують провину та діяння винуватої особи, «знямають» з неї вину.

З огляду на вищенаведене, положення нині не чинного ВТК України (1970 р.) щодо злісних порушень сформульовані більш коректно.

Стаття 47 ВТК України містила таке визначення: під злісним **порушенням** засудженими вимог режиму відбування покарання слід розуміти невиконання ними законних вимог адміністрації; необґрунтовану відмову від праці (не менш як три рази протягом року); вживання спиртних напоїв, наркотичних чи інших одурманюючих речовин; виготовлення, зберігання, купівлю, розповсюдження заборонених предметів; участь в азартних іграх; дрібне хуліганство; систематичне ухилення від лікування захворювань, небезпечних для оточуючих (активна форма туберкульозу, венеричні хвороби), а також вчинення засудженим протягом року більше трьох інших порушень режиму відбування покарання, за умови, якщо за кожне з цих порушень за постановою чи наказом начальника або уповноважених на те осіб були накладені стягнення, що достроково не зняті або не погашені у встановленому законом порядку.

Різниця дійсно полягає в тому, що в сучасному законодавстві злісним стає не порушення, а порушник. Здається, що таким «поняттям» не повинно бути місця серед юридичних визначень та категорій, оскільки останні завжди мають певні правові наслідки.

Цікавим є те, що за текстом КВК поняття «злісного порушника» використовується лише в ст. 133 КВК. У всіх інших випадках, де йдеться про застосування дисциплінарної відповідальності або про можливість зміни умов тримання, законодавець використовує все ж таки поняття злісного порушення. І якщо системно аналізувати положення законодавства, то ми дійдемо висновку, що поняття «злісного порушника» – зайве, а поняття «злісне порушення» режиму відбування покарання є невизначеним.

Наявність на боці засудженого ознак злісного порушника режиму свідчить про те, що такі засуджені можуть бути переведені: з дільниці соціальної реабілітації до іншої дільниці; з колонії середнього рівня безпеки чи звичайного жилого приміщення колонії максимального рівня безпеки в приміщення камерного типу колонії максимального рівня безпеки.

Крім того, тільки до злісних порушників може бути застосовано стягнення у виді дисциплінарного штрафу. Це стягнення накладається за постановою начальника колонії або особи, яка виконує його обов'язки. Постанова оголошується засудженому під розписку. Стягнена сума штрафу перераховується в доход держави.

Отже, складається ситуація, яка провокує посадових та службових осіб кримінально-виконавчих установ на застосування поняття «злісного порушника» режиму відбування покарання для маніпулювання засудженими, їх поведінкою та умовами тримання цих осіб.

9. НЕМОЖЛИВІСТЬ ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ УСТАНОВ

На сьогодні право засуджених на оскарження дій та рішень органів та установ КВС передбачено декількома нормами чинного кримінально-виконавчого законодавства, але чіткої процедури, на жаль, немає. Законодавець, зокрема, визначає порядок оскарження засудженими рішень Регіональних комісій щодо розподілу засуджених. Але ця регламентація є настільки непослідовною та нечіткою, а також має такі обмеження, що оскаржити рішення комісії стає фактично неможливим.

Що стосується інших рішень органів та установ КВС, то їх оскарження взагалі має дуже сумнівний характер, оскільки механізм реалізації такого оскарження є цілком утрудненим.

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України ця категорія справ, очевидно, повинна розглядатися саме адміністративними судами, але на сьогодні немає такої судової практики.

Кримінально-виконавче законодавство згадує про право засудженого на подання пропозицій, заяв і скарг до адміністрації органів і установ виконання покарань, їх вищестоящих органів, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Європейського суду з прав людини, а також інших відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, до уповноважених осіб таких міжнародних організацій, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян. Таке право встановлено та регламентовано статтями 8, 107, 113 КВК України.

Стосовно цього права Мінімальні стандартні правила містять положення, згідно з якими засудженим необхідно забезпечити право звертатися з проханнями та скаргами до адміністрації установи, де вони тримаються; подавати скарги та заяви без присутності начальника установи особам, які інспектують установи; подавати скарги та заяви у вищий орган КВС, судові органи та інші відповідні органи у конфіденційному порядку. Право засуджених на звернення повинно бути забезпечене шляхом негайного їх розгляду.

Під час проведення інспектувань установ виконання покарань України Комітет приділяв значну увагу можливості ув'язнених подавати скарги, оскільки ефективний порядок оскарження та перевірки за скаргами є основною гарантією проти жорстокого чи незаконного поводження у місцях позбавлення волі.

За результатами відвідування Комітет відзначив таке:

В'язням треба забезпечити змогу оскаржувати ті чи інші дії як у межах КВС, так і поза ними, та право звертатися з дотриманням конфіденційності до відповідного органу.

Процедура ефективного розгляду скарг та здійснення перевірок є основними гарантіями проти жорстокого поводження у в'язницях. Засуджені повинні мати можливість звертатися зі скаргами як в середині самої КВС, так і поза межами системи, а також користуватися можливістю конфіденційного звернення до відповідного органу влади. Комітет приділяє особливу увагу тому, щоб регулярні візити до всіх подібних закладів здійснювалися незалежним органом, який матиме повноваження розглядати скарги від ув'язнених та інспектувати всі приміщення закладу. Такі органи можуть, окрім іншого, відігравати важливу роль у налагодженні взаємовідносин та в усуненні протиріч, що виникають між тюремною адміністрацією і ув'язненими¹².

У своїй П'ятій періодичній доповіді про заходи, спрямовані на виконання Конвенції ООН проти катувань, Україна стверджувала, що з часу виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підлеглості Міністерства внутрішніх справ звернення громадян про жорстоке поводження з ними в кримінально-виконавчих установах є виключенням. Усі вони ретельно перевіряються та у разі виявлення порушень, які можуть

¹² Бушенко А.П. Проти катувань / Харківська правозахисна група. — Харків: Права людини, 2005. — С. 163.

привести до проявів негуманного ставлення до особи, застосовуються заходи для їх фактичного усунення¹³.

Здавалося б, можливість засудженого звертатись із вказаними документами до компетентних органів, установ, організацій передбачена та регламентована. Але тут також є недолік. Цей недолік полягає, перш за все, у тому, що особам, позбавленим волі, не надають допомогу в складанні звернень, заяв та скарг. Звернення, заяви та скарги ув'язнених складаються таким чином, що з їх змісту не можна дійти однозначного висновку про те, що саме бажає ув'язнений і, відповідно, не завжди така особа може бути обізнана про те, кому необхідно адресувати таке звернення, заяву або скаргу. Все це може привести до того, що звернення ув'язненого або не буде розглянуто (на нього надійде «відписка»), або не надійде до потрібного адресата, або можуть бути пропущені строки звернення до відповідного органу (якщо подання таких заяв, звернень та скарг обумовлено строками). З огляду на те, що в умовах волі для складання таких документів кожна особа має можливість скористатися допомогою юриста або іншого фахівця, необхідно на законодавчому рівні, для запобігання дискримінації ув'язнених осіб та забезпечення принципу рівності перед законом, передбачити обов'язок посадових осіб установ виконання покарань надавати ув'язненим необхідну допомогу при складанні звернень, заяв та скарг. Такий порядок допоможе вирішити й питання про «перегляд» кореспонденції ув'язнених, який, до речі, є другим проблемним моментом інституту подання звернень, заяв та скарг особами, взятими під варту.

Однією із суттєвих ознак реалізації права на подання звернень, заяв та скарг ув'язненими міжнародні стандарти визначають ознаку конфіденційності подання вказаних документів. Щоправда, міжнародні акти не дають визначення меж цієї конфіденційності. Але вітчизняне законодавство всупереч міжнародним нормам та власній Конституції вводить таке поняття як «перегляд» кореспонденції засуджених. Об'єм цього поняття чинне законодавство не визначає, що не дає змоги вести мову про забезпечення права на листування та можливість його порушення, оскільки не можна встановити, чи є «перегляд» кореспонденції порушенням умов листування, чи ні. Розділ 4 Інструкції з організації перегляду кореспонденції осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, дозволяє зробити висновок про те, що фактично вся кореспонденція засуджених осіб переглядається, що, зрозуміло, не передбачає ніяких можливостей для конфіденційності листування ув'язнених. Таке становище є порушенням вимог міжнародних нормативних актів.

Взагалі система подання звернень, заяв та скарг побудована таким чином, що за допомогою інституту «перегляду» будь-яке звернення, заява або скарга ув'язненого може бути відправлена або не відправлена адресату, їй або дадуть «хід», або ні, в залежності від того, чи «загрожує» вона посадовим особам кримінально-виконавчих установ, чи ні.

З огляду на вищенаведе, можна стверджувати, що чинне законодавство України не забезпечує засудженим особам можливості подання звернень, заяв та скарг компетентним органам, установам, організаціям та посадовим і службовим особам, оскільки ефективний механізм реалізації права на звернення, подання заяви або скарги фактично відсутній.

Крім того, як відзначає М.М. Мінаєв, глибоким недоліком чинного кримінально-виконавчого законодавства, яким регулюються права засуджених, є майже повна відсутність можливості використання судового захисту¹⁴.

Доступ до правосуддя цим особам забезпечується лише в частині, яка стосується законності застосування до них процесуальних заходів та покарання, – через інститут судового оскарження рішень органів дізнання, слідства та суду, а також через оскарження рішень суду першої інстанції.

¹³ Міжнародні механізми запобігання катуванням та жорстокому поводженню /Харківська правозахисна група. – Харків: 2007. – С. 34.

¹⁴ Мінаєв М.М. Аналіз кримінально-виконавчого законодавства щодо права ув'язнених на оскарження рішень, дій та бездіяльності працівників правоохоронних органів і кримінально-виконавчої системи// Проти катувань/Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2007. – С. 153.

Можливість звернення до суду особи, яка перебуває у одному з перелічених вище процесуальних статусів, з питань оскарження неналежного поведіння з нею з боку персоналу відповідної установи впливає із ст. 55 Конституції України, як норми прямої дії. Однак порядок такого звернення безпосередньо не передбачений жодним законом чи підзаконним нормативно-правовим актом. Звернення до суду та листування з адвокатом не є захищеним законом від «перегляду» (як звернення до прокурора, до Уповноваженого з прав людини та до Європейського суду з прав людини) і це ставить сторони в нерівні умови.

Наведемо приклад, який стосується механізму розподілу засуджених в Україні. Існує процедура оскарження рішення Комісії з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі (далі – Комісія) щодо визначення засудженому виду установи. Процедура оскарження рішення регламентована Положенням про Апеляційну комісію Департаменту з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі. Законодавець, визначаючи процедуру оскарження, обмежився вказівкою на те, що її подання та розгляд здійснюється у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян». Таке положення фактично зводить скаргу на рішення Комісії до рівня звернення. Це, в свою чергу, тягне за собою такі наслідки, як дуже повільний строк розгляду скарги-звернення (30 днів), форму реагування – відповідь на звернення, подання такої скарги-звернення не призупиняє дії оскаржуваного акту. І найголовніше – це те, що таке звернення і процедура його розгляду роблять скаргу не процесуальним документом, надають їй інший правовий статус, та в кінцевому підсумку виводять її з-під юрисдикції адміністративного суду, в якому можна оскаржувати акти органів влади (суб'єктів владних повноважень). Тобто така процедура – це не оскарження, а скоріше лист засудженого до Апеляційної комісії. До речі, Положення про Апеляційну комісію містить посилання на ст. 113 КВК, як таку, на підставі якої засуджені оскаржують рішення Комісії, а ця стаття, в свою чергу, є законом, який регламентує порядок направлення засудженими листів.

Тому, з огляду на вищенаведене, можна констатувати, що процедура оскарження до Апеляційної комісії є неефективною, і доцільніше засудженому оскаржувати рішення Комісії безпосередньо до адміністративного суду. А ось про таке своє право, на жаль, знають не дуже багато засуджених, а ступінь їх поінформованості є не дуже високою.

Крім того, як свідчать офіційні відповіді органів прокуратури, майже всі скарги, які органи прокуратури отримують від засуджених, не підтверджуються. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що порушення, які виявляються органами прокуратури і про які йдеться в офіційних листах, або не торкаються безпосередньо прав засуджених, або приховуються органами Департаменту¹⁵.

10. ПОРУШЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ

10.1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Можливі обмеження, що впливають з вироку суду, як правило, не зачіпають основних економічних та соціальних прав засуджених. Отже, якщо засуджений має певні специфічні характеристики та наділений особливим статусом (наприклад, статус чорнобильця, пенсіонера, т. ін.) він повинен зберігати цей статус і під час відбування покарання. І це зрозуміло, оскільки покарання розповсюджується на конкретний злочин та має чітко визначені межі і, відповідно, не повинно зачіпати тих правовідносин, які не пов'язані з конкретним злочином. Такий стан повинен бути втіленням певної гарантії, відповідно до якої відповідальність настає лише за злочин та вичерпується його «параметрами».

¹⁵ Міжнародні механізми запобігання катуванням та жорсткому поведінню / Харківська правозахисна група. – Харків: 2007. – С. 81.

Але практика виконання покарань свідчить про інше. Засуджені фактично не мають змоги користуватися тими перевагами, які надає той чи інший статус. Або вони не можуть скористатися перевагами відповідного статусу, виходячи з відсутності механізму реалізації такого статусу в умовах позбавлення волі.

Основний Закон України встановлює, що громадяни мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом.

Стаття 122 КВК визначає, що «засуджені мають право на загальних підставах на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених законом». Однак у п. 3 цієї статті міститься положення, яке зводить нанівець твердження п.1: «час роботи засуджених у період відбування ними покарання у виді позбавлення волі зараховується у стаж роботи для призначення трудової пенсії після звільнення за умови сплати ними страхових внесків до Пенсійного фонду України в порядку і розмірах, передбачених законодавством».

Незрозумілою є й редакція ч. 4 ст. 122 КВК, відповідно до якої засуджені, що втратили працездатність під час відбування покарання, мають право на пенсію і компенсацію шкоди лише після звільнення від відбування покарання. Тим самим даною нормою засуджені позбавляються права на компенсацію завданої їм шкоди під час відбування покарання, бо таке право з'являється у них лише після звільнення. Очевидна дискримінаційність даної норми, яка стає нібито законною в силу п. 2 статті 7, де стверджується, що «засуджені користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законами України та цим Кодексом і встановлених вироком суду».

Не вирішеним у такій редакції названої статті є питання щодо пенсійного забезпечення осіб, що досягли пенсійного віку в період відбування покарання. Чому праця осіб, позбавлених волі, зараховується до стажу, що дає право на пенсію, а власне право на пенсію за КВК виникає лише після звільнення від відбування покарання? І це за умови, що в ч. 1 ст. 8 КВК право на одержання пенсій віднесено до основних прав засуджених.

Зазначені положення Кримінально-виконавчого кодексу здаються непослідовними, дискримінуючими та такими, що порушують право особи на пенсійне забезпечення. Якщо засуджений має право на пенсійне забезпечення на загальних підставах, то чому реальна можливість отримання цього забезпечення ставиться в залежність від факту звільнення засудженого? Незрозуміло, чому законодавець відмовляє засудженому пенсійного віку в отриманні пенсії, прирікаючи його таким чином на «життя в борг» під час перебування в установі виконання покарань. Таке становище штовхає засудженого на пошук інших засобів до існування в колонії (тим більш, якщо засуджений не може працювати, або в нього немає родичів) та утруднює оформлення і отримання пенсії після звільнення такої особи. Адміністрації колонії повинні збирати документи на таких осіб та направляти їх до відповідних підрозділів Пенсійного фонду України з метою реалізації права засудженого на отримання пенсії.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», страхувальниками є роботодавці та інші особи, які відповідно до цього Закону сплачують страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

КВК передбачає, що засуджені до позбавлення волі повинні працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колоній (ч. 1 ст. 118). При цьому, з урахуванням наведеної редакції положення КВК стосовно праці засуджених, з останніми не укладається ніякого договору, що створює підґрунтя для визнання них такими, що не підлягають загальнообов'язковому страхуванню. Отже, у колоніях при оплаті праці засуджених установи не перераховують на них внески до Пенсійного фонду. Тому не зі своєї волі, а в результаті дій державної структури – установи виконання покарання – засуджені фактично втрачають право на пенсію за час роботи в колонії, якщо не оплатять після виходу на волю в Пенсійний фонд внески за цей час. Як правило, це їм зробити важко або навіть неможли-

во. Тому на практиці їхнє право на пенсію за час роботи в колонії обертається відсутністю реальних можливостей здійснити це своє право. Це ще одне свідчення того, як на практиці обіцянка п.2 ст. 102 «звести до мінімуму різницю між умовами життя в колонії та на волі» повертається порушенням їхніх прав і створенням для засуджених проблем, які ускладнюють їм соціальну адаптацію після звільнення.

Взагалі, утримання з засуджених внесків до Пенсійного фонду не передбачається й у відомчих нормативно-правових актах. У Наказі Державного департаменту України з питань виконання покарань від 04.10.2004р. № 191 «Про затвердження Інструкції з оплати праці засуджених до обмеження та позбавлення волі» в переліку утримань із заробітку засудженого не згадується про утримання внеску до Пенсійного фонду.

Отже, засуджені, які мають право на пенсійне забезпечення, не можуть цим правом скористатися, оскільки за відсутності відрахувань до таких фондів, засуджений не набуває статусу застрахованої особи.

Необхідно відзначити, що засуджені позбавляються й права на податкову соціальну пільгу з таких підстав (вони наведені у листі Державної податкової адміністрації України від 24.02.2007 р. № 3736/7/17-0716). Державна податкова адміністрація України вважає, що заробітна плата осіб, засуджених до позбавлення волі, не відповідає визначенню заробітної плати в розумінні Закону про податок з фізичних осіб, і вказані особи не є найманими працівниками відповідно до чинного трудового законодавства, оскільки правила прийняття на роботу, звільнення з роботи, переведення на іншу роботу засуджених не регулюються законодавством про працю. Тому підстави до застосування податкової соціальної пільги до їхніх доходів відсутні.

З цих же підстав засуджені не визнаються суб'єктами: а) страхування на випадок безробіття (Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»); б) загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням (Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням») тощо.

Подібна негативна ситуація існує і по відношенню до можливості користування спеціальним правовим статусом – учасника бойових дій, постраждалого внаслідок аварії на ЧАЕС тощо. Засуджені фактично не мають змоги користуватися тими преференціями, які надає той чи інший статус, або вони не можуть скористатися перевагами відповідного статусу, виходячи з відсутності механізму реалізації такого статусу в умовах позбавлення волі. Засуджений не може отримати виплати, які йому належать як чорнобильцю, тому що кримінально-виконавчі установи не співпрацюють з відповідними органами соціального забезпечення (зокрема, на них не покладено обов'язку сприяти в отриманні тих чи інших пільг, а засуджений самостійно не має можливості звернутися за ними).

Незрозумілим та непослідовним є положення КВК України, яке говорить про те, що режим повинен забезпечувати законні інтереси засуджених. Враховуючи те, що законними інтересами є такі блага, що відповідають чинному законодавству та досягнення яких особа може бажати, але вони не забезпечені обов'язком іншого суб'єкта сприяти такому досягненню, важко себе уявити, яким чином режим може забезпечувати такі законні інтереси. Прикладом може служити вступ засуджених у шлюб. Для реалізації цього «бажання» засуджений повинен, відповідно до ст. 33 Сімейного кодексу України, яка регулює питання, пов'язані з місцем реєстрації шлюбу, особисто з'явитися до органів РАГСу та укласти шлюб в присутності відповідної посадової особи. Далі, ця стаття встановлює, що шлюб реєструється у приміщенні РАГС. Але законом не передбачена можливість для засуджених отримувати короткочасний виїзд за межі кримінально-виконавчої установи для вирішення подібних питань.

Є виняток з загального правила. За заявою наречених реєстрація шлюбу може відбутися за місцем їхнього проживання, за місцем надання стаціонарної медичної допомоги **або**

в іншому місці, якщо вони не можуть з поважних причин прибути до державного органу реєстрації актів цивільного стану.

Отже, для того, щоб до кримінально-виконавчої установи прибув працівник органів РАГСу, засуджений повинен подати заяву про виклик такої особи зі вказівкою причин, у зв'язку з якими засуджений не зміг скористатися можливістю укласти шлюб персонально.

Такий стан речей свідчить про те, що можливість для засудженого укласти шлюб є максимально утрудненою і цілком залежить від волі посадових та службових осіб КВУ. Отже, режим не забезпечує реалізацію цілком законного інтересу щодо укладення шлюбу.

Виключення складають засуджені до обмеження волі, які відбувають покарання в виправних центрах. Але тут питання щодо надання можливості виїзду поставлено в залежність від рішення адміністрації. Ситуація повністю залежить від адміністрації та розуміння посадовими і службовими особами центру поняття «інших життєво необхідних обставин».

Вказана проблема пов'язана не лише з неможливістю реалізувати законний інтерес та незабезпеченням режиму таких законних інтересів. Наведений стан речей суперечить і можливості встановлення позитивних зв'язків засудженого із зовнішнім світом. Кримінально-виконавче право та законодавство не іде назустріч тим засудженим, які бажають змінювати своє життя. Вирішити ситуацію можливо шляхом розробки та прийняття відповідних змін до чинного законодавства.

10.2. ПРАЦЯ ЗАСУДЖЕНИХ

Основною тезою міжнародних нормативно-правових актів щодо праці засуджених є те, що праця не може бути рабською та повинна оплачуватись і не містити в собі ознак покарання та принизливості. Тобто засудженого не можна карати працею.

Кримінально-виконавче законодавство України залишає дуже великий простір для зловживань з боку адміністрації кримінально-виконавчих установ щодо прав засуджених на працю та на достойний рівень її оплати. Практика виконання покарань підтверджує цю тезу. В колоніях непоодинокі випадки незаконного маніпулювання з працею засуджених. Прикладом можуть бути випадки, коли документальне оформлення праці засуджених не відповідає реальним обставинам. Така ситуація складається, коли на роботу виводиться бригада з 50 осіб, а наряди на виконання певної роботи оформлюються щодо 5 осіб. Фактично це означає, що 45 осіб виконували примусову не оплачувану роботу, яка взагалі носить ознаки рабської. З іншого боку, для засудженого це означає, що йому не нараховується заробітна плата, його трудовий стаж також може бути підданий сумніву, оскільки немає відрахувань в фонди соціального страхування. Юридично це означає, що засуджений не є застрахованою особою, і в його стаж, необхідний для призначення пенсії, не буде зарахований термін перебування в кримінально-виконавчих установах.

Але при цьому праця залишається одним з основних засобів впливу на засудженого. Її важливість пояснюється тим, що праця у місцях позбавлення волі розглядається як позитивний елемент виправлення, професійної підготовки та управління установою. Загальноновизнаною є думка про те, що праця є важливим та сильним засобом впливу на особу, її свідомість та спосіб життя. Тому нормативні акти передбачають необхідність залучення засудженого до праці, намагаючись за допомогою праці та інших засобів досягти таких позитивних змін в його особистості, які сприяють засудженому свідомо відновлювати соціальний статус, повернутися до самостійного соціально-нормативного життя в суспільстві. Праця повинна бути забезпечена в обсягах, достатніх для того, щоб засуджені були активно зайняті впродовж нормального робочого дня. Крім того, праця виконує функцію самозабезпечення. Тобто засуджений, працюючи, забезпечує своє існування в установі та оплачує ті послуги, які йому надаються.

Кримінально-виконавчий кодекс України містить низку положень щодо праці засуджених, в яких, на нашу думку, є певна непослідовність.

За своїми характеристиками праця засуджених є різновидом суспільної праці взагалі. Основні відмінності полягають у підпорядкуванні праці засуджених меті кримінально-виконавчого законодавства, наявністю специфіки деяких правовідносин та організації праці осіб, позбавлених волі.

Міжнародні нормативні акти містять правило, відповідно до якого засудженим за їх працю нараховується справедлива винагорода. У цій частині норми кримінально-виконавчого права України мають положення, які характеризуються складністю та плутаниною, дають змогу тлумачити їх достатньо довільно і маніпулювати заробітком засудженого. Так, стаття 120 КВК України передбачає мінімум заробітної плати, що нараховується засудженим. За будь-яких обставин засудженим повинна бути нарахована оплата в таких розмірах:

1. У виправних колоніях на особовий рахунок засуджених, які виконують норми виробітку або встановлені завдання і не допускають порушень режиму, повинно зараховуватися незалежно від усіх відрахувань 15%, а на особовий рахунок засуджених чоловіків віком понад шістдесят років, жінок – понад п'ятдесят п'ять років, інвалідів першої та другої груп, хворих на активну форму туберкульозу, вагітних жінок, жінок, які мають у будинках дитини при виправних колоніях дітей, – не менше як 50% нарахованого їм місячного заробітку. Наведене положення відразу викликає запитання: а якщо не виконують норми виробітку? Тоді не нараховується? На підставі чого не нараховується, що це за захід впливу «не донарахування»? На ці питання кримінально-виконавче законодавство відповіді не дає. На практиці така редакція нормативного акту дозволяє за певних умов нараховувати засудженому таку суму, яка в повному обсязі підлягає утриманню за різними підставами (одяг, комунальні послуги, т. ін.).

2. Засудженим, які відбувають покарання у виховних колоніях, дільницях соціальної реабілітації виправних колоній, колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, а також засудженим жінкам, яким дозволено проживання за межами виправної колонії, на особовий рахунок зараховується незалежно від усіх відрахувань не менш як 75% нарахованого їм місячного заробітку.

3. Із суми призначеної пенсії, перерахованої органами Пенсійного фонду України за місцем відбування покарання пенсіонера, засудженого до позбавлення волі, на його особовий рахунок зараховується не менш як 25% пенсії (незалежно від суми відшкодування витрат на його утримання).

Відрахування із заробітку засудженого проводяться для досягнення економічної мети та мети виконання зобов'язань засудженим. Зокрема, із свого заробітку, пенсій та іншого доходу засуджені відшкодовують вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших послуг, крім вартості спецодягу і спецхарчування, які засудженому можуть бути надані відповідно до законодавства про працю.

Із засуджених, які злісно ухиляються від роботи, вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших наданих послуг утримуються з коштів, які є на їхніх особових рахунках.

Відшкодування засудженим витрат на його утримання здійснюється після відрахування прибуткового податку й аліментів. Відрахування за виконавчими листами та іншими виконавчими документами провадяться у порядку, встановленому законом.

Загалом, п. 4.1. Інструкції Департаменту, затвердженої наказом № 191 від 04.10.04 р. встановлена така черговість здійснення утримань із заробітку засудженого:

- податок з доходів фізичних осіб;
- аліменти;
- вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших послуг (крім вартості одягу та спецхарчування);
- за виконавчими листами на користь громадян;
- за виконавчими листами на користь юридичних осіб;
- відшкодування матеріальних збитків, заподіяних засудженими державі під час відбування покарання.

На практиці така послідовність утримань із заробітку та інших коштів засудженого фактично приводить до того, що засуджений або взагалі нічого не отримує, або отримує такі суми, яких не вистачає на їх витрату в середині установи, а тим більше для того, щоб відправляти гроші родичам та забезпечити себе після звільнення хоча б якимись засобами до існування.

Таке становище суперечить не лише міжнародним актам, а й Конституції України (право на гідні умови існування, справедливу винагороду за працю), іншим актам і програмам, які прийняті органами держави (програма подолання бідності і т. ін.)

У міжнародних стандартах (Європейські в'язничні правила) правило щодо винагороди сформульоване дуже однозначно та чітко. Пункт 76.1. встановлює, що необхідно запровадити систему справедливої винагороди за роботу в'язнів. Кримінально-виконавчим законодавством передбачений виняток щодо можливості залучення засуджених до праці без її оплати. Йдеться про випадки, коли засуджені працюють на роботах з благоустрою колоній і прилеглих територій, а також поліпшення житлово-побутових умов засуджених або на допоміжних роботах із забезпечення колоній продовольством. До цих робіт засуджені залучаються в порядку черговості, в неробочий час і не більше як на дві години на день. Таке положення вітчизняного законодавства порушує вимоги міжнародних актів і дозволяє позбавляти засудженого вільного часу взагалі, оскільки робота з благоустрою можлива у вільний від основної роботи час, а її тривалість якраз дорівнює максимально можливій тривалості вільного часу засудженого.

Є додаткові обмеження щодо прав засуджених на відпочинок та соціальний захист. Наприклад, чергова щорічна відпустка засудженим до позбавлення волі не надається. Крім того, низка статей передбачає використання праці засуджених як покарання (ст. 68, 82, 132, 145 КВК). Це є прямим протиріччям міжнародним стандартам поводження з ув'язненими, оскільки таке стягнення, як «призначення на позачергове чергування по прибиранню приміщень і території колонії» порушує вимоги п. 34.1. Європейських в'язничних правил, відповідно до якого ув'язнених не слід карати в дисциплінарному порядку роботою по обслуговуванню самої установи.

На жаль, нині практика залучення засуджених до праці практично не орієнтована на те, щоб засуджений сприймав її позитивно, а винагорода за працю не поставлена у залежність від економічних показників, таких як кількість та якість виробленого. А відповідно до цього праця й не має того виправного ефекту, який на неї покладається законодавством.

10.3. МЕДИЧНЕ ТА СОЦІАЛЬНО-ПОБУТОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСУДЖЕНИХ

Ці інститути регламентовані законом дуже скупо, що дозволяє практичним працівникам КВУ без будь-яких зусиль залишатися в межах закону і водночас не забезпечувати засудженому навіть мінімуму, необхідного для утримування людини в умовах фізичної ізоляції.

Положення кримінально-виконавчого законодавства про медичне забезпечення засуджених безпосередньо корелюють з правами засуджених на охорону здоров'я. Право на охорону здоров'я є одним з найважливіших в національній кримінально-виконавчій системі. Його порушення викликає найбільшу негативну реакцію Європейського комітету із запобігання катуванням. Декларації, сформульовані в законі, стверджують, що охорона здоров'я засуджених забезпечується системою медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних заходів, а також поєднанням безоплатних та платних форм медичної допомоги. Але ці декларації не мають свого втілення у дійсність. Фактично охорона здоров'я засуджених зводиться до періодичних медичних оглядів, які є неефективними, та констатації деяких захворювань. Про неналежний стан медичного обслуговування в колоніях свідчить те, що рівень захворювань серед засуджених на психічні та соматичні захворювання є дуже високим. Особу, яка відбувала покарання в місцях позбавлення волі, завжди можна впізнати по відсутності зубів, хворобливому кольору шкіри.

При вивченні медико-правових аспектів туберкульозу у виправних установах, зокрема Львівської області, було встановлено, що більшість випадків захворювання трапляється серед ув'язнених віком від 20 до 39 років (73%). Серед засуджених уперше туберкульоз було виявлено у 14%; у тих, що мають дві-три судимості – у 39%; чотири і більше – у 47%. У колоніях зараз перебуває у сім разів більше хворих, ніж на волі¹⁶.

Отже, встановлені законодавством положення не виконуються та не можуть бути виконані. Редакція всіх статей та пунктів, присвячених охороні здоров'я засуджених, має надто диспозитивний характер та не передбачає процедури медичного обслуговування засуджених, його обов'язковості, періодичності та обсягу. Крім того, кримінально-виконавче законодавство України не містить положень щодо відповідальності посадових та службових осіб кримінально-виконавчої служби за неналежне медичне обслуговування засуджених та за заподіяння шкоди здоров'ю засуджених.

Доцільним є введення суворої відповідальності за заподіяння смерті засудженим неналежними умовами тримання, оскільки в більшості випадків саме вони є причиною захворювань. Іншими причинами є неефективні медичні огляди, неефективне та недостатнє лікування засуджених. До речі, засуджений, який не «пройшов повного курсу лікування» від хвороб, що загрожують оточуючим, обмежується в деяких правах та не отримує, наприклад, можливості бути переведеним до дільниці соціальної реабілітації. Що стосується посадових та службових осіб кримінально-виконавчих установ, то вони не несуть будь-якої відповідальності за незабезпечення належного медичного обслуговування засуджених.

Національне законодавство обмежується встановленням загальних правил, які не є гнучкими та не припускають можливості індивідуалізації та реагування на фактичні обставини. Тому положення нормативних актів, які регулюють сферу охорони здоров'я, не відповідають вимогам міжнародних правових актів. Пояснюється це ще й тим, що кримінально-виконавче законодавство України не передбачає механізмів реалізації визначеного права на охорону здоров'я, а також відповідальності посадових осіб кримінально-виконавчої служби, які не забезпечують засудженому цього права. До речі, стаття 9 КВК України, яка передбачає основні обов'язки засуджених, у другій частині вказує, що невиконання засудженим своїх обов'язків тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством України. Ці положення кодексу підкреслюють нерівність суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин, зокрема, щодо їх відповідальності.

В галузі охорони здоров'я в кримінально-виконавчих установах існує чимало інших проблем. Держава, якщо вона взяла на себе функцію покарання осіб та обмеження можливості пересування, шляхом поміщення у спеціалізовані установи, повинна надавати можливість таким особам проходити медичне лікування та огляди. Пояснюється це тим, що можливість особі пересуватися обмежена не умовами, які призводять до втрати здоров'я, а самим фактом поміщення її до спеціальних установ та ізоляції від доступу до благ, які надає суспільство. Тому обов'язок держави – надавати таким особам можливість та доступ до медичного обслуговування та повернути у суспільство фізично здорову людину.

У Кримінально-виконавчому кодексі міститься положення, відповідно до якого засуджений має право звертатися за консультацією і лікуванням до установ, що надають платні медичні послуги. Оплата таких послуг і придбання необхідних ліків здійснюються засудженими або їхніми родичами за рахунок власних коштів. І хоча це положення є дуже прогресивним, але й воно залишається лише декларацією, оскільки його дуже важко реалізувати з огляду на відповідні режимні заборони та обмеження, які фактично не дозволяють засудженому здійснити таке право.

Ще однією проблемою є брак фінансування кримінально-виконавчих установ, який є причиною неукомлектування медичних частин установ необхідним обладнанням, ліками, технікою та кваліфікованим персоналом.

¹⁶ «Засуджений до...туберкульозу» // Укртайм, 11/04/2008 – 10:16, <http://ukrtime.com/node/952>

Необхідно враховувати ще одну обставину. На сьогодні медична служба, яка працює в кримінально-виконавчих установах, є значною мірою залежною від цієї системи. Фактично працівники медичної служби підпорядковані адміністраціям кримінально-виконавчих установ. Їх діяльність та активність координується та спрямовується посадовими та службовими особами кримінально-виконавчих установ. Враховуючи це, медичне обслуговування стає неефективним, оскільки ним також маніпулюють з метою досягнення конкретних цілей. Воно втрачає функцію надання медичної допомоги засудженим та функцію лікування захворювань і набуває номенклатурного, ідеологічного та адміністративного забарвлення. Медичне втручання здійснюється з метою ізолювання та приборкання незгодних з діями адміністрації, або, навпаки, з метою «виявлення» фактів порушення режиму та т. ін.

Отже, бажаним є створення медичної служби, яка б не мала підпорядкованості адміністрації КВУ. Така медична служба повинна здійснювати планові та позапланові спостереження за здоров'ям засуджених та їх повні огляди. Висновки та лікування засуджених незалежною медичною службою повинні підпорядковуватися лише меті відновлення здоров'я особам, які захворіли. Медичні працівники не повинні бути «включеними» в процес виконання-відбування покарання. Єдина вимога та обмеження, яке може бути сформульоване, – це дотримання медичними працівниками тих режимних умов, які розповсюджуються на конкретного засудженого.

11. ВИСНОВКИ

Система виконання покарань в Україні потребує докорінної переробки. Мають бути змінені філософія покарання, основні засади функціонування державної кримінально-виконавчої служби, кримінально-виконавче законодавство і практика. Державна кримінально-виконавча служба має бути демілітаризована і перетворена на цивільну службу у складі Міністерства юстиції із збереженням та посиленням соціального захисту її співробітників. Дотримання прав людини – як обвинувачених та засуджених, так і персоналу – має стати її пріоритетом. Кримінально-виконавча система має стати відкритою для ефективного нагляду за дотриманням прав людини, необхідне створення механізмів та процедур громадського та міжнародного контролю. Реформування кримінально-виконавчої системи має бути забезпечене адекватним фінансуванням.

12. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Завершити процес підпорядкування Департаменту виконання покарань Міністерству юстиції, як про це йдеться в Резолюції ПАРЕ № 1466 (2005).

2. Здійснити комплексний аналіз усього чинного кримінально-виконавчого законодавства та практики його застосування на відповідність міжнародним стандартам.

3. Переробити Концепцію реформування кримінально-виконавчої системи у відповідності до Концепції реформування кримінальної юстиції, залучити до переробки та обговорення широкі кола фахівців, впровадити проведення незалежної експертизи Концепції та її громадське обговорення.

4. Скасувати положення чинних нормативно-правових актів Департаменту, які порушують права людини.

5. На основі нової Концепції реформування кримінально-виконавчої системи створити законопроект про зміни та доповнення до Кримінально-виконавчого кодексу, який має відповідати міжнародним стандартам, законопроект про зміни та доповнення до Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу», законопроект «Про дисциплінарний статут Державної кримінально-виконавчої служби України», проект постанов Кабінету Міністрів України «Про порядок проходження служби працівниками Державної кримінально-виконавчої

XXI. ПРАВА В'ЯЗНІВ

служби України» та «Про порядок виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі або каліцтва працівника кримінально-виконавчої служби та компенсації, заподіяння шкоди його майну під час виконання службових обов'язків».

6. Переглянути завдання та правові засади діяльності спеціальних підрозділів у системі, не використовувати їх для проведення обшуків та інших дій усередині установ.

7. Розробити та впровадити механізми та процедури ефективного та швидкого реагування на повідомлення про ймовірні порушення прав людини в установах виконання покарань у співпраці з провідними правозахисними організаціями.

8. Розробити та впровадити механізми та процедури проведення відвідувань установ виконання покарань у відповідності до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань.

9. Сприяти створенню інших механізмів громадського контролю діяльності установ виконання покарань.

10. Впровадити реально діючу систему подання скарг, припинити практику покарання засуджених за спроби оскаржувати дії адміністрації установ.

11. Викласти вичерпний перелік порушень режиму, за які застосовуються дисциплінарні стягнення.

12. Ретельно перевіряти всі випадки можливих корупційних діянь з боку працівників системи, публічно висловлювати позицію відомства щодо випадків корупції, які підтвердились.

13. Впроваджувати дослідницькі програми і проекти, в тому числі проекти громадських правозахисних організацій, щодо дотримання прав ув'язнених та кримінально-виконавчої системи в цілому.

14. Покращити інформування суспільства про діяльність органів та установ системи виконання покарань, про стан та проблеми відомства, створити в кожному обласному управлінні Департаменту прес-службу.

15. Перепідпорядкувати медичні служби Міністерству охорони здоров'я.

ЗМІСТ

ВІД УКЛАДАЧІВ	4
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД.....	6
I. ПРАВО НА ЖИТТЯ	10
1. ЗАБОРОНА ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ ЗА ВИНЯТКОМ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОМ ВИПАДКІВ	10
1.1. Смертна кара.....	10
1.2. Дозволені випадки застосування сили, що спричинила смерть.....	10
2. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ: ЗАХИСТ ЖИТТЯ ОСІБ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД КОНТРОЛЕМ ДЕРЖАВИ	11
3. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ: ІНШІ АСПЕКТИ.....	13
4. ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЕФЕКТИВНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ...	17
5. ЗНИКНЕННЯ ОСІБ	19
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	19
II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ	21
1. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КАТУВАНЬ	21
2. ПОШИРЕНІСТЬ КАТУВАНЬ.....	22
3. РОЗСЛІДУВАННЯ СКАРГ НА КАТУВАННЯ ТА ПОГАНЕ ПОВОДЖЕННЯ	24
4. ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕПОВЕРНЕННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ЗАГРОЗОЮ КАТУВАНЬ.....	25
5. ВІДСУТНІСТЬ АДЕКВАТНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ПРО ЕКСТРАДИЦІЮ	25
6. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРОТИ КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ФОРМ ЖОРСТОКОГО, НЕЛЮДСЬКОГО ТА ТАКОГО, ЩО ПРИНИЖУЄ ГІДНІСТЬ, ПОВОДЖЕННЯ ЧИ ПОКАРАННЯ	26
7. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	27
III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ.....	29
1. ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ ДЛЯ МЕТИ КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ	31
2. ЗАТРИМАННЯ ЗА БРОДЯЖНИЦТВО.....	31

3. ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ.....	31
3.1. Невиконання рішення про звільнення з-під варти	32
3.2. Тримання під вартою без судового рішення	32
3.3. Необґрунтованість судових рішень.....	32
3.4. Процесуальні гарантії затриманого під час вирішення питання щодо тримання під вартою.....	32
3.5. Тримання під вартою з метою екстрадиції.....	33
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	33
IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД	35
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	35
2. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДІВ І СУДДІВ	36
3. ФІНАНСУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ	41
4. ДОСТУПНІСТЬ СУДУ	43
5. ПРАВО НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ ТА ПРАВО НА ЗАХИСТ	45
6. РОЗУМНІ СТРОКИ	45
7. ПРЕЗУМПЦІЯ НЕВИНУВАТОСТІ	48
8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ	50
9. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ.....	51
10. КОРУПЦІЯ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ	53
11. РЕКОМЕНДАЦІЇ	54
V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ (НЕДОТОРКАННІСТЬ ПРИВАТНОГО (ОСОБИСТОГО) ТА СІМЕЙНОГО ЖИТТЯ)	56
1. КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ	56
2. СТЕЖЕННЯ ЗА ОСОБОЮ ТА ЗНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЇ З КАНАЛІВ ЗВ'ЯЗКУ	56
3. КОНТРОЛЬ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ.....	60
4. ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ	61
4.1. Державний реєстр виборців.....	61
4.2. Збір персональної інформації органами держави	62
5. ОБШУКИ.....	64
6. ВІДЕОПОСТЕРЕЖЕННЯ.....	64
7. ПРИВАТНІСТЬ І МЕДИЧНІ ПРОЦЕДУРИ.....	65
Справа Соломахін проти України.....	66
8. СПРАВА САВІНИ ПРОТИ УКРАЇНИ.....	66
9. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	68
VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ	70
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	70

2. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ: ПРАВО ВІРИТИ.....	71
3. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ	72
3.1. Створення та діяльність релігійних організацій.....	72
3.2. Позитивні обов'язки держави щодо захисту мирного сповідання релігії від нападів інших та захист релігійних меншин	73
3.3. Організація й проведення релігійних мирних зібрань	75
3.4. Права іноземців та осіб без громадянства.....	75
4. ДЕРЖАВА ТА РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ	76
4.1. Принцип неототожнення та нейтральності.....	76
4.2. Право батьків на релігійну освіту дітей та принцип нейтральності держави	77
5. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	78
 VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ	80
РЕКОМЕНДАЦІЇ	85
 VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ	87
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	87
2. ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЗМІ ТА ВИДАВНИЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	88
2.1. Друковані ЗМІ	88
2.2. Телебачення та радіомовлення	89
2.3. Видавнича діяльність	91
3. ПРАВА ЖУРНАЛІСТІВ ТА ЗМІ.....	91
3.1. Убивства, побиття, погрози чи інше насильство щодо журналістів.....	91
3.2. Арешти та затримання журналістів	94
3.3. Непропорційність покарання за зловживання свободою слова	95
3.4. Цензура	97
4. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЧЕРЕЗ ЗАХИСТ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ	99
4.1. Якість та чіткість правового регулювання.....	100
4.2. Дискримінація в правовому регулюванні.....	101
4.3. Призначення членів Національної комісії.....	101
4.4. Повноваження Національної комісії.....	102
4.5. Цензура	103
4.6. Відповідність обмежень критерію «необхідний у демократичному суспільстві»	103
4.7. Проблема оскарження дій Національної комісії.....	104
4.8. Огляд діяльності Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі	104
4.9. Діяльність Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення в сфері захисту суспільної моралі	107
5. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	107
 IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....	109
1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МИРНИХ ЗІБРАНЬ	109

2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ	112
3. СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....	112
4. ДІЇ МІЛІЦІЇ ПІД ЧАС МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....	114
4.1. Незаконне застосування сили	114
4.2. Бездіяльність	116
4.3. Незаконне припинення мирних зібрань	116
4.4. Незаконна протидія діяльності журналістів	116
5. МІЛІЦІЯ І ГРОМАДСЬКІСТЬ	117
X. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)	119
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	119
2. СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНЬ	120
3. ПЕРЕВІРКА ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНЬ.....	123
4. ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ОБ'ЄДНАНЬ.....	123
5. УЧАСТЬ В ОБ'ЄДНАННЯХ: ВСТУП, САНКЦІЇ ЗА УЧАСТЬ, ПРИМУСОВЕ ЧЛЕНСТВО	124
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ	124
XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ	126
1. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ	126
2. СВОБОДА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ	128
3. ПРАВА БЕЗДОМНИХ.....	129
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	130
XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ТА БОРОТЬБИ З РАСИЗМОМ І КСЕНОФОБІЄЮ.....	132
1. ДИСКРИМІНАЦІЯ В МАСОВІЙ СВІДОМОСТІ.....	132
2. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ТА НЕРІВНОСТІ.....	134
3. ПРОБЛЕМА РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ.....	136
4. ОРГАНІЗОВАНІ ДІЇ РАСИСТСЬКОГО ТА КСЕНОФОБНОГО ХАРАКТЕРУ.....	141
5. ПРОЯВИ РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ.....	143
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ГЕЛЬСІНСЬКОЇ СПІЛКИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ДІЙ ДЕРЖАВИ ПРОТИ ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ	147
6.1. Розробка та прийняття рамкового закону про заборону дискримінації.....	148
6.2. Створення контрольних механізмів з дотриманням антидискримінаційних норм	149
6.3. Диверсифікація відповідальності за дискримінацію та забезпечення невідворотності покарання	150
6.4. Навчальні та освітні програми з толерантності та протидії дискримінації	152
7. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	152

XIII. ПРАВО ВЛАСНОСТІ.....	153
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	153
2. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ.....	154
2.1. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно	154
2.2. Гарантії захисту власності на корпоративні права	155
2.3. Невиконання рішень судів, що захищають власність	157
2.4. Гарантії права власності на іпотечне майно.....	158
2.5. Гарантування прав власності інвесторів у сфері будівництва.....	159
2.6. Покарання порушників права власності	160
3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ	160
3.1. Викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб	160
3.2. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення	163
3.3. Неповорнення депозитів.....	163
3.4. Обмеження в користуванні прав власників транспортних засобів.....	164
РЕКОМЕНДАЦІЇ	165
XIV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА	166
1. ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ	166
2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ	167
2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень.....	167
2.2. Якість і безпека харчових продуктів.....	169
2.3. Забезпечення належної якості води	171
2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення.....	171
3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ	173
3.1. Система пільг і привілеїв.....	173
3.3. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку	175
3.4. Запровадження єдиного соціального внеску.....	177
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	177
XV. ПРАВО НА ПРАЦЮ.....	179
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	179
2. ГАРАНТУВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ	180
3. ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА БЕЗРОБІТНИМ.....	181
4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНИХ УМОВ ПРАЦІ.....	183
5. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВИХ ПРАВ	187
6. ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ	189
7. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК	190
8. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	191
XVI. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА	193
1. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ.....	193

2. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРИРОДООХОРОННИХ КОНВЕНЦІЙ.....	195
2.1. Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН (ЄЕК ООН) про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська Конвенція (ОК)).....	195
2.2. Рамкова Конвенція ООН про зміну клімату (РК ООН ПЗК).....	197
2.3. Конвенція ЄЕК ООН з оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Конвенція ЕСПОО).....	199
3. КАТАСТРОФІЧНИЙ ПАВОДОК 23-27 ЛИПНЯ 2008 РОКУ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ	200
4. ПРАВО ВІЛЬНОГО ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	205
5. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ	210
5.1. Громадські слухання щодо будови Ташлицької гідроакумуючої станції (ТГАЕС)	210
5.2. Громадські слухання стосовно проекту будівництва Канівської ГАЕС.....	211
5.3. «Участь громадськості» у процесі розробки законопроектів	211
5.4. Громадська ініціатива екологізації футбольного чемпіонату «Євро – 2012».....	211
6. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ.....	212
7. ВИПАДКИ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЗА ПРИРОДООХОРОННУ ДІЯЛЬНІСТЬ	213
Всеукраїнська громадянська кампанія підтримки сільських голів	
В. Маруняка, Л. Лади, В. Дригваля	213
8. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	214
XVII. НАСИЛЬСТВО В СІМ'Ї ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ	216
1. СТАТИСТИКА	216
2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ	218
3. ПРОВЕДЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ КАМПАНІЇ «СТОП – НАСИЛЬСТВУ!»	219
4. НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПЛИМ ВІД ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА.....	220
5. НАЦІОНАЛЬНА «ГАРЯЧА ЛІНІЯ» ІЗ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВУ.....	221
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ	222
XVIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК СУЧАСНА ФОРМА РАБСТВА	223
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	223
2. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА КООРДИНАЦІЯ ЇХНЬОЇ РОБОТИ.....	224
2.1. Прозорість висвітлення державної політики в сфері протидії торгівлі людьми.....	225
3. ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	227
3.1. Робота над комплексним законом «Про протидію торгівлі людьми».....	227
4. РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ	228
5. НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ	229
5.1. Організація допомоги чоловікам, (потенційним) потерпілим від торгівлі людьми	231
5.2. Створення національного механізму перенаправлення потерпілих	232
5.3. Національна гаряча лінія по протидії торгівлі людьми центру «Ла Страда – Україна»	233
5.4. Питання правової культури та рівня обізнаності громадян із проблеми торгівлі людьми ..	234

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	234
1) Найважливіші заходи в законодавчій сфері	234
2) Найважливіші заходи в сфері державного управління та координації діяльності.....	235
3) Розробити механізм соціального замовлення надання послуг громадськими організаціями від державних структур та заходив сфері надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми....	235
XIX. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ.....	236
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	236
2. ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА	238
3. ПРОЦЕДУРА ОТРИМАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ	239
4. НЕЗАКОННІ ДЕПОРТАЦІЇ ТА ЕКСТРАДИЦІЇ ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ ТА ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦІВ....	242
5. ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ У СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ	244
6. НАЙБІЛЬШ ПОШИРЕНІ ПОРУШЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ, ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ ТА МІГРАНТІВ	245
6.1. Право на свободу та особисту недоторканність.....	245
6.2. Право на працю	247
6.3. Право на справедливий суд	248
6.4. Свобода від дискримінації	248
6.5. Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання	249
6.6. Право на освіту	249
7. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	250
XX. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ.....	251
1. ОСНОВНІ ПРОЯВИ ГЕНДЕРНОЇ НЕРІВНОСТІ В СУСПІЛЬСТВІ.....	251
2. ДИСКРИМІНАЦІЯ НА РИНКУ ПРАЦІ.....	253
3. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА ДОСТУП ДО ЯКІСНИХ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ.....	254
4. ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ СІЛЬСЬКИХ ЖІНОК	254
5. ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЖІНОК ПОХИЛОГО ВІКУ	255
6. ВИЯВИ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЖІНОК В ІДЕОЛОГІЧНОМУ ТА ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРІ.....	255
Сексизм у засобах масової інформації та рекламі.....	255
7. ПРАВА ЖІНОК У МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ.....	256
8. ПРОБЛЕМИ ЧОЛОВІКІВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ	257
9. ОГЛЯД ЗМІН ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО СТОСУЄТЬСЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ	258
10. РЕКОМЕНДАЦІЇ	259
XXI. ПРАВА В'ЯЗНІВ	262
1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ.....	262
2. ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....	262
3. УМОВИ УТРИМАННЯ В СІЗО	263

4. ПОКАРАННЯ УМОВАМИ ТРИМАННЯ	265
5. СУПЕРЕЧЛИВІЙ СТАТУС КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	267
6. ВІДСУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ГРОМАДСЬКОГО ТА МІЖНАРОДНОГО КОНТРОЛЮ.....	269
6.1. Проблеми співпраці Департаменту та спостережних комісій.....	269
6.2. Міжнародний контроль за діяльністю Кримінально-виконавчих установ та Національні превентивні механізми	273
7. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ	273
8. ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСУ ТА ФІЗИЧНОЇ СИЛИ ДО ЗАСУДЖЕНИХ.....	276
8.1. Існування та дія спецпідрозділів та груп швидкого реагування	276
8.2. Статус злісного порушника вимог режиму відбування покарання.....	281
9. НЕМОЖЛИВІСТЬ ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ УСТАНОВ.....	283
10. ПОРУШЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ.....	285
10.1. Загальний огляд	285
10.2. Праця засуджених	288
10.3. Медичне та соціально-побутове забезпечення засуджених.....	290
11. ВИСНОВКИ	292
12. РЕКОМЕНДАЦІЇ	292

Наукове видання

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2008
ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

ISBN 966-8919-71-8



Відповідальний за випуск *Євген Захаров*
Редактори: *Євген Захаров, Володимир Яворський*
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошниченко*

Підписано до друку 10.06.2009
Формат 60 x 84 1/8. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 29,8 Умов. фарб.-від. 32,4
Умов.-вид. арк. 30,5 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.

Українська Гельсінська спілка з прав людини — є неполітичною, неприбутковою та незалежною громадською організацією. Вся наша діяльність спрямована на захист жертв порушень прав людини або попередження таких порушень в майбутньому.

Ми ніколи не беремо плату за надану допомогу. З однієї сторони, абсолютна більшість жертв порушень прав людини, з якими ми працюємо, не спроможні платити за таку допомогу. З іншої сторони, така оплата фактично заборонена чинним законодавством.

Проте така професійна діяльність вимагає витрачання значних ресурсів, пов'язаних з оплатою поточних витрат організації та зарплатні її працівникам.

Якщо ви поділяєте нашу діяльність і хочете її підтримати, ви можете надати нам добровільні пожертви.

Усі зібрані кошти будуть спрямовані на захист жертв порушень прав людини, котрі не можуть захищати себе самостійно. Використання коштів перевіряється Ревізійною комісією та незалежними аудиторами.

Усі благодійники, незалежно від суми наданої благодійної пожертви, будуть отримувати щорічний змістовний та фінансовий звіт УГСПЛ, а також інформацію про напрямки витрачання наданих коштів.

Ми просимо усіх благодійників повідомляти нас про розмір свого внеску, час його внесення будь-яким доступним шляхом (телефоном, поштою тощо). Також просимо повідомляти, чи бажаєте ви отримувати відповідні звіти, а також, чи ви погоджуєтесь на оприлюднення інформації про пожертвування.

У разі необхідності, ми можемо надати будь-які необхідні документи для підтвердження надання благодійної допомоги з метою зменшення податків:

— для юридичних осіб до суми валових витрат включається допомога неприбутковим організаціям у розмірі, що перевищує два відсотки, але не більше п'яти відсотків оподаткованого прибутку попереднього звітного року (стаття 5.2.2 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»).

Наші реквізити для перерахунку добровільних пожертв у будь-якому банку країни у гривнях:

Одержувач: ВАГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини»
Р.р. № 26000013570921
Київська міська філія АКБ «Укрсоцбанк», МФО 322012

Призначення платежу: Добровільне пожертвування.