|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Unofficial translation from English to Ukrainian** |  | A/HRC/40/57/Add.1 | |
|  |  | | Розповсюдження: загальне  31 грудня 2018 року  Оригінал: англійською мовою |

**Рада з прав людини**

**Сорокова сесія**

25 лютого – 22 березня 2019 р.

Пункт 3 порядку денного

**Заохочення і захист усіх прав людини,**

**громадянських, політичних, економічних,  
соціальних і культурних прав,   
зокрема права на розвиток**

Відвідування України

Доповідь Незалежного експерта з питання про наслідки зовнішньої заборгованості та інших відповідних міжнародних фінансових зобов’язань держав для повного здійснення прав людини, зокрема економічних, соціальних і культурних прав[[1]](#footnote-1)\*, [[2]](#footnote-2)\*\*

|  |
| --- |
| *Резюме* |
| |  | | --- | | Незалежний експерт з питання про наслідки зовнішньої заборгованості та інших відповідних міжнародних фінансових зобов’язань держав для повного здійснення всіх прав людини, зокрема економічних, соціальних і культурних прав, Хуан Пабло Богославські здійснив офіційну поїздку до України 14–23 травня 2018 року на запрошення Уряду. Головна мета візиту полягала в тому, щоб вивчити застосування в Україні відповідних норм міжнародного права у галузі прав людини в сфері економіки та фінансів за допомогою законодавства, політики та програм. Зокрема, Незалежний експерт розглядає здійснення прав людини в контексті структурної перебудови, бюджетної консолідації та політики економічних реформ, а також міжнародної допомоги в цілях розвитку і кредитування України з боку міжнародних фінансових і багатосторонніх установ. Крім того, він оцінює ефективність заходів, що вживаються Урядом для боротьби з незаконними фінансовими потоками, ухиленням від податків і уникненням їх сплати, корупцією та іншими видами злочинної діяльності, як-от відмивання грошей, а також з їхніми наслідками для прав людини. | |
|  |

Додаток

Доповідь Незалежного експерта з питання про наслідки зовнішньої заборгованості та інших відповідних міжнародних фінансових зобов’язань держав для повного здійснення прав людини, зокрема економічних, соціальних і культурних прав, за результатами його місії до України

Зміст

*Сторінка*

I. Вступ 3

II. Ситуація, що склалася останніми роками 3

III. Обов’язки та зобов’язання за міжнародним правом у галузі прав людини 5

IV. Економіка і права людини 6

A. Пакети фінансування, допомога і умови Міжнародного валютного фонду 7

B. Фіскальна консолідація у період із 2014 року і до цього часу 8

C. Спірний або одіозний борг 10

D. Закон про державний бюджет 11

E. Право на соціальне забезпечення 11

F. Жінки, заходи жорсткої економії та дискримінація 13

V. Корупція, незаконні фінансові потоки та права людини 14

A. Антикорупційні установи і організації 14

B. Національне антикорупційне бюро 14

C. Національне агентство з питань запобігання корупції 15

D. Вищий антикорупційний суд 16

E. Реформа системи закупівель і електронні закупівлі 17

F. Повернення активів 17

G. Державні підприємства і приватизація 17

VI. Висновки та рекомендації 18

I. Вступ

1.14-23 травня 2018 року Незалежний експерт з питання про наслідки зовнішньої заборгованості та інших відповідних міжнародних фінансових зобов’язань держав для повного здійснення всіх прав людини, зокрема економічних, соціальних і культурних прав, Хуан Пабло Богославські здійснив офіційну поїздку до України на запрошення Уряду країни. Резолюції Ради з прав людини 34/3 та 37/11 забезпечують основу для різноманітних і складних питань, що їх Незалежний експерт уповноважений розглядати у своїй роботі, перш за все під час відвідувань країн.

2. Мета візиту полягала в тому, щоб вивчити застосування в Україні відповідних норм міжнародного права у галузі прав людини в сфері фінансів та економіки за допомогою законодавства, політики та програм. Відвідування було спрямоване, зокрема, на питання, що стосуються таких сфер: (а) структурна перебудова, бюджетна консолідація та політика економічних реформ; (б) прийнятний рівень заборгованості, реструктуризація заборгованості та одіозні борги; (в) міжнародна допомога в цілях розвитку та кредитування України з боку міжнародних фінансових і багатосторонніх установ; (г) незаконні фінансові потоки, зокрема заходи, вжиті для їх припинення, наприклад, щодо боротьби з ухиленням від податків і уникненням їх сплати з боку окремих осіб і суб’єктів господарювання, корупція та інші види злочинної діяльності, як-от відмивання грошей.

3. Під час візиту Незалежний експерт мав можливість зустрітися та обговорити ситуацію з низкою високопоставлених посадових осіб[[3]](#footnote-3), а також із дослідниками, викладачами вищих навчальних закладів і представниками організацій громадянського суспільства. Незалежний експерт вдячний Урядові та всім співрозмовниками за приділений час і за щирі та відкриті дискусії, проведені з ними, а також членам міжнародної спільноти в країні, які приділили свій час для обговорення з ним важливості аспекту прав людини для економічної політики.

II. Ситуація, що склалася останніми роками

4. Незалежний експерт із самого початку хотів би підкреслити дуже складну ситуацію та багаторівневі проблеми, з якими стикається Україна після понад чотирьох років збройного конфлікту. Задокументовано серйозні порушення прав людини на життя і особисту недоторканність, свободи від катувань, свободи думки та вираження поглядів, свободи мирних зібрань, і ці порушення продовжуються, і при цьому безкарно. Відзначалися і документувалися серйозні перешкоди у доступі до систем соціального забезпечення і пенсій та у задоволенні основних потреб, як-от водопостачання, а також напади крайніх правих груп на окремих осіб, перш за все на ромів, лесбіянок, геїв, бісексуалів і трансґендерів, правозахисників і журналістів[[4]](#footnote-4).

5. Неможливо недооцінювати вплив та економічні наслідки тимчасової окупації Російською Федерацією частини території України, Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, і продовження збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей України. Дійсно, збройний конфлікт уражає всю соціальну структуру країни, далеко за лінією зіткнення, спричиняючи далекосяжні міжпоколінські наслідки в гуманітарному, соціальному та економічному аспектах.

6. У листопаді 2013 року через відмову Уряду України підписати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, на яку населення країни покладало великі сподівання, спалахнув ланцюжок подій. У Києві на Майдані Незалежності почалися масові протести. Вони поширилися на інші регіони й супроводжувалися запеклими сутичками між протестувальниками та силами безпеки. За кілька місяців Парламент проголосував за усунення Президента Януковича, а 22 лютого 2014 року було створено новий Уряд. У лічені дні озброєні групи, які виступали проти такого розвитку ситуації, захопили за підтримки Російської Федерації владу в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, що призвело до «референдуму» 16 березня 2014 року і тимчасової окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополь. Слід зазначити, що так званий референдум не був визнаний ані Україною, ані Організацією Об’єднаних Націй. У цьому відношенні 27 березня 2014 року Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію 28/262 «Територіальна цілісність України», у якій вона чітко відхилила ідею про те, що так званий референдум має юридичну силу. Згодом Генеральна Асамблея прийняла ще дві резолюції щодо ситуації з правами людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополі (резолюції 71/205 та 72/190).

7. Водночас на сході України «проросійські» озброєні групи захопили контроль над частинами Донецької та Луганської областей і заявили про створення самопроголошених «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки». До квітня 2014 року Уряд України розпочав проведення антитерористичної операції з метою відновлення свого контролю над цими територіями, через що у Донецькій та Луганській областях спалахнув збройний конфлікт між урядовими силами та озброєними групами. Попри підписання у Мінську 5 вересня 2014 року Протоколу за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи та поновлення у лютому 2015 року дії положень про припинення вогню, збройний конфлікт у регіоні триває, хоча й з низькою інтенсивністю.

8. Унаслідок цих подій понад 1,5 мільйона людей стали внутрішньо переміщеними особами[[5]](#footnote-5), а приблизно 3,4 мільйона у країні потребують гуманітарної допомоги[[6]](#footnote-6). Через збройний конфлікт понад 3 тисячі людей загинуло, від 7 до 9 тисяч було поранено[[7]](#footnote-7).

9. Ці події зачепили життя всього населення країни (чисельність якого за оцінкою Світового банку на 2016 рік становила 45 млн осіб) – чи то через переміщення, чи то через зміни, що відбулися у приймаючих громадах, чи то через загальний вплив збройного конфлікту на всю економічну, фінансову, податково-бюджетну і соціальну динаміку країни. Наприкінці 2017 року Уряд схвалив Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року. Хоча ця Стратегія спрямована на розширення загального доступу внутрішньо переміщених осіб до різноманітних державних допомог і, за повідомленнями, є певні докази її позитивного впливу, такі особи досі стикаються з величезними проблемами в пошуку житла чи роботи, отриманні основних послуг, наприклад, медичного обслуговування, доступі до своєї власності (зокрема до пенсій) або одержанні відшкодування за моральну та матеріальну шкоду, яку вони понесли.

10. Збройний конфлікт призвів також до економічних втрат для традиційно продуктивного і промислового регіону країни. Він значно змінив структуру та розподіл державного бюджету: обсяг військового бюджету істотно збільшився за рахунок інших статей бюджету, призначених для поступової реалізації економічних, соціальних і культурних прав. Економічні втрати України в результаті тимчасової окупації та збройного конфлікту дуже важко оцінити та виразити кількісно, тому що вони включають масштабні втрати та шкоду, зокрема вилучені активи, втрати економічних доходів і бюджетних надходжень, руйнування громадської інфраструктури та державного майна та втрату приватних активів (наприклад, майна фізичних і юридичних осіб, житла).

11. Безсумнівно, збройний конфлікт і затяжний економічний спад (включно з девальвацією, інфляцією та банкрутствами банків) довели до крайньої бідності все населення, але особливо – мешканців районів, постраждалих від конфлікту. За результатами аналізу, виконаного Кластером продовольчої безпеки та життєдіяльності, за період із 2013 до 2015 р. питома вага населення, доходи якого нижче за прожитковий мінімуму, зросла у Луганській області з 20% до 74%, а у Донецькій області – з 22% до 66%, тоді як середній показник по Україні (тільки по територіях, які контролює Уряд) збільшився з 22% до 58%. У контексті цих цифр Кластер зазначив, що найбільша питома вага бідних виявлена у домогосподарствах із дітьми у Луганській області, де у 2015 р. 89% таких домогосподарств (ріст з 20% у 2013 р.) жили за межею фактичного прожиткового мінімуму. У Донецькій області у 2015 р. за межею фактичного прожиткового мінімуму жили 71% домогосподарств з особами, старшими за 75 років (ріст з 28% у 2013 р.), у Луганській області – 73% таких домогосподарств (ріст з 30% у 2013 р.)[[8]](#footnote-8). Слід зазначити, що озброєні групи самопроголошених «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки» захопили контроль над приблизно 54 підприємствами, розташованими у контрольованих ними районах, і запровадили форму так званого тимчасового зовнішнього управління[[9]](#footnote-9).

III. Обов’язки та зобов’язання за міжнародним правом у галузі прав людини

12. Україна ратифікувала більшість основних міжнародних договорів у галузі прав людини, актуальних для ситуації, висвітленої у цій доповіді[[10]](#footnote-10). Цими договорами передбачено рівність і недискримінацію у здійсненні прав людини, зокрема економічних, соціальних і культурних прав, як-от право на здоров’я, житло, харчування, освіту, працю та соціальне забезпечення.

13. У статті 9 Конституції України уточняється, що всі чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою (Парламентом) України, є частиною національного законодавства[[11]](#footnote-11). Крім того, Конституція також містить положення, які прямо захищають ряд прав, зокрема право на здоров’я, житло, освіту, харчування і соціальне забезпечення.

14. В основі міжнародного права в галузі прав людини закладені обов’язки держави поважати, захищати та здійснювати всі права людини осіб або груп, які перебувають у межах їхньої території та підпадають під їхню юрисдикцію. Обов’язок захищати тягне за собою вжиття заходів для забезпечення того, щоб треті особи, які підпадають під юрисдикцію держави, включно з фінансовими установами та суб’єктами господарювання, не сприяли порушенням прав людини і не шкодили здійсненню прав людини у країні та за кордоном. Інакше кажучи, всі держави зобов’язані забезпечити, щоб усі підприємства, що діють на їхній території та підпадають під їхню юрисдикцію, дотримувалися прав людини та, що найважливіше, щоб їхні дії чи бездіяльність не призводили до негативного впливу в інших юрисдикціях, наприклад через участь у корупції чи схемах незаконних фінансових потоків.

15. Україна також зобов’язалася виконувати Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року і у 2017 році подала свою національну базову доповідь. Вона розробила власні національні завдання та показники щодо Цілі сталого розвитку 16, завдань 16.4, 16.5 і 16.6, а саме: «16.4. Зміцнити систему запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та поширенню зброї масового знищення» та «16.5. Скоротити незаконний обіг зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів». Що стосується завдання 16.6, то положення національного завдання зазнало спрощення, тож глобальне завдання «Значно скоротити масштаби корупції та хабарництва у всіх їхніх формах» перетворилося на «16.6. Скоротити масштаби корупції».

16. Стосовно національної Стратегії у сфері прав людини та Плану дій до неї, однією з істотних існуючих перешкод їх ефективній та своєчасній реалізації є відсутність безпосереднього зв’язку між Стратегією і Планом дій та бюджетним процесом. Це питання можна було б вирішити, якщо б, наприклад, органи, відповідальні за реалізацію Стратегії у сфері прав людини та Плану дій до неї, отримали вказівку спланувати витрати, пов’язані з їх реалізацією, та включили їх у свої щорічні бюджетні запити.

17. Актуальним для фінансових зобов’язань і боротьби з незаконними фінансовими потоками є те, що у 1997 році Україна приєдналася до Комітету експертів Ради Європи з оцінки заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму. У 2002 році Україна ратифікувала Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму, а з 2003 року є учасницею Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції.

IV. Економіка і права людини

18. Майже всі права людини вимагають наявності ресурсів, отже виконання зобов’язань за міжнародним правом у галузі прав людини неможна розглядати у відриві від економіки та державних фінансів. Пролиття світла на цей життєво важливий зв’язок має першочергове значення для заохочення прав людини.

19. Економічні та фінансові прогнози, політика та планування часто свідчать про урядові пріоритети. Всі економічні заходи, особливо програми та політика економічних реформ, впливають на добробут населення і часто спричиняють довготривалі наслідки. Цей вплив часто найсильніше відчувають на собі найбільш уразливі категорії населення, як-от люди, що живуть у бідності, діти, жінки та особи похилого віку. У випадку України, до людей, які найсильніше постраждали від соціально-економічної політики останніми роками, відносяться тисячі внутрішньо переміщених осіб, які втекли від конфлікту, залишивши своє майно, житло, роботу і суспільне життя; люди, ізольовані у селах уздовж лінії зіткнення; мешканці територій, контрольованих Донецькою та Луганською «народними республіками».

20. Передбачене міжнародним правом у галузі прав людини зобов’язання максимально ефективно використовувати наявні ресурси визнає, що права людини неможливо ефективно захищати чи здійснювати без чіткого виділення фінансових ресурсів на загальне благо (див. документ A/HRC/37/54). Необхідно забезпечити сталість державних фінансів, причому не лише для доступу до міжнародного фінансування або обслуговування боргу: вкрай важливо також гарантувати цим соціальну справедливість для всіх і виконати зобов’язання щодо прав людини (див. документ A/70/275). Роль економіки та економічних рішень держави має визначатися добробутом найбільш уразливих і маргіналізованих членів суспільства. Рівною мірою важливо, щоб держава регулювала економічну та фінансову діяльність і її суб’єктів, а також уживала конкретних кроків із метою забезпечити, щоб тягар економічної кризи не ліг на плечі найбільш уразливих і не загострив і без того існуючі прояви нерівності.

21. 2014 рік можна було вважати найбільш проблемним для України в економічному плані з набуття нею незалежності у 1991 році. Як результат тимчасової окупації та початку збройного конфлікту, що мали місце у 2014 році, реальний валовий внутрішній продукт (ВВП) впав у 2014 році на 6,6%, а у 2015 році – на 9,8% через падіння внутрішнього і зовнішнього попиту. Україні довелося істотно перебудувати свій бюджет, щоб забезпечити підвищення видатків на оборону з метою зміцнення своєї військової спроможності та усунути бюджетний дефіцит.

22. Слід також урахувати умови для економічного зростання у східній Україні до початку збройного конфлікту, особливо у Донецькій та Луганській областях. Кластер продовольчої безпеки та життєдіяльності зазначає, що більшість вугледобувних, металургійних, хімічних і машинобудівних підприємств була зосереджена у цих двох областях, і на цих підприємствах працювала значна кількість висококваліфікованих кадрів. Сукупна питома вага цих двох областей у промисловості України становила 25%, а у сільському господарстві – 8%; на них припадало 23-27% загального експорту країни. Їх географічне розташування також було сприятливим, завдяки чому вони були одними з найбільш розвинених економічних регіонів країни. Проте, падіння почалося ще до збройного конфлікту, а економіка цих областей була дуже сильно орієнтована на видобувну галузь, контрольовану незначною елітою та побудовану на нерівності й політичному захисті.

23. На момент підготовки цієї доповіді існувало ще кілька факторів, які живили загострення економічної невизначеності в Україні, перш за все: політичний клімат напередодні виборів (президентських і парламентських) 2019 року; затримки у виділенні кредитів Міжнародним валютним фондом (МВФ); проблематичні соціальні та економічні наслідки деяких із обговорюваних пропозицій щодо проліберальних економічних реформ; невирішена проблема корупції та її вплив на бізнесовий клімат. Як реакція на скорочення доходів і на необхідність задовольнити потреби понад 1,5 млн внутрішньо переміщених осіб, видатки, особливо в сфері безпеки та оборони, а також на соціальні інвестиції спричинили додатковий серйозний вплив на національну економіку і розподіл ресурсів.

24. У наступних розділах Незалежний експерт розгляне питання про те, як люди в Україні одночасно намагаються подолати економічні обмеження, загострення майнової нерівності та збройний конфлікт і впоратися з рядом реформ, здійснюваних Урядом у багатьох сферах життя.

A. Пакети фінансування, допомога та умови Міжнародного валютного фонду

25. В останнє десятиріччя Україна стикнулася з рецесією та девальвацією національної валюти, а також з економічними труднощами. Ці явища спостерігалися у два періоди: з 2008 до 2010 року і з 2014 року дотепер. По деяких верствах населення криза 2014 року фактично вдарила тоді, коли вони ледве почали оговтуватися від спаду 2008-2010 років.

26. У листопаді 2008 року МВФ надав Україні кредит на суму 16,4 млрд дол. США. За кілька місяців до того країна користувалася перевагами високого попиту на сталь, лише на яку припадало приблизно 40% її експорту, що дорівнювало доходу близько 17 млрд дол. США. Попередні роки відзначалися зростанням припливу капіталу, безпрецедентним бумом споживання і збільшенням дефіциту рахунку поточних операцій. До 2008 року економіка перегрілася: інфляція сягнула 25-30%, заробітна плата збільшилася на 30-40%, а вартість імпорту зросла на 50-60%.

27. Підтримана МВФ програма 2008 року була спрямована на відновлення економічної та фінансової стабільності, включно з гнучким обмінним курсом, заходами з рекапіталізації банківської системи та політикою фіскальної консолідації. Уряд зазначив також, що пакет реформ потребує додаткових видатків на соціальну сферу для усунення наслідків впливу рецесії на населення. Для того, щоб протидіяти безпосереднім наслідкам кризи, підтримана МВФ програма передбачала збільшення адресних видатків на соціальну сферу до 0,8% ВВП із метою захисту вразливих груп.

28. Після короткого періоду відновлення країна повернулася до високих темпів інфляції, гривня знецінилася, а реальний ВВП у 2014-2015 роках скоротився (див. вище п. 21), що загострило і без того жахливе становище більшості населення.

29. МВФ затвердив чотирирічний кредитний план на період 2015-2019 рр. за механізмом розширеного кредитування на суму 17,5 млрд дол. США. Станом на квітень 2017 року, за даними Economist Intelligence Unit, виділено лише близько 50% очікуваної суми, або біля 9 млрд дол. США. У вересні 2018 року МВФ знов відклав надання п’ятого траншу кредиту (який мав бути виділений у липні 2017 року), а на момент підготовки цієї доповіді у кредитуванні виникли нові затримки. Перш ніж виділяти транші кредиту, МВФ наполягав на виконанні ряду умов, розглядуваних як спосіб забезпечити макроекономічну стабільність і фіскальну консолідацію як передумови для подальшого надання коштів. Ці умови включали підвищення тарифів на газ до ринкового рівня, забезпечення подальшої фіскальної консолідації та прискорення процесу приватизації великих і малих державних підприємств, а також проведення масштабної земельної реформи. Крім того, перш ніж перераховувати кошти, МВФ зажадав інформацію про прийняття закону про державний бюджет на 2019 рік та структуру державного бюджету. Ще одним питанням, яке займало видне місце у переговорах з МВФ, були зусилля з боротьби з корупцією.

30. МВФ, як видається, виражає певне розчарування повільними темпами робіт, що явно контрастує з доволі оптимістичною перспективою, яку він подав у 2016 році під час своїх консультацій зі Статті IV та у відповідних документах[[12]](#footnote-12). На той час економічна перспектива розцінювалася більш позитивно завдяки різкому скорочення дефіциту рахунку поточних операцій з 9% ВВП у 2013 році до 3,6% у 2016 році та зменшенню загального дефіциту бюджету до 2,3%. Україна, як здавалося, стала на шлях швидкої дерегуляції та фіскальної консолідації. На погляд Незалежного експерта, не було проведено глибшого та більш цілеспрямованого аналізу потенційних високих ризиків для населення у разі здійснення деяких із заходів, які рекомендувалися, та політичних труднощів у проведенні повноцінної економічної реформи.

B. Фіскальна консолідація у період із 2014 року і до цього часу

31. Багатосторонні та двосторонні кредитори допомогли Україні покрити деякі з її фінансових потреб і взятися за економічну реформу. Як результат, із 2014 року застосовувалися масштабні заходи фіскальної консолідації, і залежність від міжнародних кредиторів посилилася. Ці кредитори встановлюють жорсткі вимоги, щоб забезпечити створення сприятливих умов для сталого зростання і погашення кредитів.

32. Уряд стикнувся з ризиками фіскальної нестійкості на тлі звуження фіскального простору, в той час як існувала потреба у збільшенні фінансування оборони та безпеки через збройний конфлікт в окремих районах Донецької та Луганської областей. З цієї причини Уряд у 2014-2015 роках запровадив масштабні заходи фіскальної консолідації (продовживши ці зусилля у 2016 році), водночас збільшивши обсяг фінансування оборонної галузі.

33. Щоб покращити свою податково-бюджетну позицію, Уряд збільшив деякі податки, зокрема ставки акцизного податку і ставки орендної плати. Серед інших заходів, спрямованих на збільшення доходів, Уряд підвищив податок на доходи фізичних осіб (і запровадив військовий збір як доповнення до податку на доходи фізичних осіб), підняв ставки податку на інвестиційний дохід до 15-25% і запровадив оподаткування процентів на депозити.

34. Стосовно видаткової частини Уряд у 2014 році провів кілька секвестрів бюджету. Він скоротив фінансування більшості програм, включно з видатками на соціальну сферу і капітальними витратами. Того ж року було скасовано заплановане підвищення прожиткового мінімуму, а розмір деяких соціальних допомог був зменшений.

35. Уряд, як здається, усвідомлює, що необхідні ефективні дії для зменшення бідності, зниження інфляції та полегшення жахливого соціального становища більшості населення, якщо планується хоча б частково здійснити деякі з украй потрібних економічних реформ. У цьому відношенні Уряд ужив трьох заходів:

(a) збільшив субсидії на оплату житлово-комунальних послуг домогосподарствами, що охопило приблизно 6,5 млн домогосподарств, або близько 40% всіх домогосподарств;

(b) підвищив номінальну мінімальну заробітну плату в гривнях, яка у 2017 році більш ніж подвоїлася (навіть хоча встановлена законом мінімальна заробітна плата залишається низькою та продовжує слугувати базою для розрахунків соціальних допомог і особливо пенсій, що нижчі за фактичний прожитковий мінімум);

(c) у 2017 році провів пенсійну реформу, спрямовану на підвищення купівельної спроможності пенсіонерів і зменшення нерівності. Раніше пенсіонери з однаковим страховим стажем могли отримувати дуже різні пенсії залежно від того, в якому році вони вийшли на пенсію.

36. Тим не менш, умови, висунуті МВФ, є жорсткими й вимагають ряду політичних реформ. По-перше, МВФ рекомендував розвивати ринок земель сільськогосподарського призначення (тобто скасувати мораторій на продаж земель). Площа земель сільськогосподарського призначення в Україні є дуже великою, і ці землі вже кілька десятиліть захищені від продажу. Ділянку середнього розміру у 3,7 га здебільшого можна орендувати за дуже низьку ціну. Неможливість купити землю вважається чинником, що стримує інвестиції й, отже, обмежує продуктивність. Необхідні активні дискусії про наслідки широкомасштабного продажу земель для ряду прав людини, перш за все для права на харчування і продовольчу безпеку дрібних фермерів і сільських мешканців та права на здорове навколишнє середовище у зв’язку з великими агропромисловими підприємствами та їхньою діяльністю. Ці дискусії повинні також охопити можливості щодо зайнятості у країні, де рівень безробіття становить 9,5%, а велика питома частка населення зайнята у неформальному секторі. Деякі з осіб, з якими бесідував Незалежний експерт, виявили відсутність уваги до документально засвідчених несприятливих наслідків масштабних процесів продажу і (або) концентрації землі, що мали місце в інших країнах. Необхідні реформи слід будувати з урахуванням результатів попередньої оцінки їхнього впливу на права людини та за умови запровадження жорсткого регулювання.

37. По-друге, угода про співробітництво з МВФ 2014 року вимагає проведення серії реформ, зокрема підвищення ціни на газ для житлового сектора до ринкового рівня. У минулому субсидії на газ для житлового сектора отримувала велика група людей, без конкретного спрямування на найбільш нужденних. Мали також місце випадки, коли розподільчі компанії, щодо яких не забезпечувалися сувора підзвітність і нагляд, продавали субсидійований побутовий газ підприємствам і компаніям, що спричиняло корупцію в газовій галузі. Разом з тим, важливо зазначити, що швидке підвищення цін на газ для житлового сектора непропорційно сильно впливає на людей, які живуть у бідності, котрі, за деякими оцінками, складають близько 50% населення за загальними доходами. Це є особливо обтяжливим для жінок, літніх людей, сільських домогосподарств, одиноких матерів, внутрішньо переміщених осіб і людей, які живуть поблизу лінії зіткнення. Для ілюстрації: пенсії загалом є нижчими, ніж фактичний прожитковий мінімум, що створює значний попит на субсидії на паливо. У 2016 році частка домогосподарств, які отримали такі субсидії, у середньому по Україні становила 36%, але лише 19% у Донецькій області та 15% у Луганській області[[13]](#footnote-13).

38. Хоча Уряд утримався від повного вирівнювання тарифів на газ із ринковими цінами, він вирішив також усунути занепокоєність, висловлену МВФ щодо розміру субсидій. Для цього Уряд вирішив обмежити право на отримання субсидії для деяких категорій осіб, використовуючи такі критерії, як площа будинку (200 м2 і більше) або квартири (120 м2). Слід зазначити, що підвищення вартості газу зробило НАК «Нафтогаз України», державне підприємство, більш ефективним і рентабельним. Залишається тільки побачити, як «Нафтогаз України» узгоджуватиме свої комерційні зобов’язання з соціальними.

39. Зменшення відносної значущості субсидій на паливо призвело до підвищення цін на газ, опалення, електрику, транспорт та інші товари й послуги, пов’язані з використанням палива. У 2017 році рахунки за опалення збільшилися в кілька разів порівняно з попередніми роками. Це масове підвищення не було забезпечено відповідним збільшенням реальної заробітної плати й зачепило не лише маргіналізовані групи, а й так званий середній клас. Як наслідок, різноспрямовані потреби у коштах іноді можуть призводити до неприпустимої дилеми вибору між паливом, їжею або ліками. Скасування паливних субсидій спричинило вкрай несумірні наслідки для мешканців сільської місцевості, де проживає третина населення країни і де люди більше покладаються на газові котли, вугілля і дрова, а не на центральне опалення, як у містах[[14]](#footnote-14).

C. Спірний або одіозний борг

40. У 2013 році, за кілька місяців до подій на Майдані, Уряд колишнього Президента Януковича продав дворічний борг на суму 3 млрд дол. США. Це боргове зобов’язання придбала Російська Федерація. Хоча на практиці це фактично був двосторонній кредит Україні, він був оформлений як звичайна єврооблігація і виданий за законодавством Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Після подій на Майдані, які призвели до повалення Уряду Януковича, Україна наприкінці 2015 року не виконала зобов’язання з погашення цієї облігації.

41. Оскільки Російська Федерація не брала участі у реструктуризації цієї заборгованості у 2015 році, наразі Апеляційний суд Сполученого Королівства розглядає відповідну справу проти України, а Російська Федерація вимагає повного погашення боргу. Україна стверджує, що невиплата була виправданою, тому що Російська Федерація змусила її прийняти фінансову підтримку, а згодом окупувала Україну, що загострило економічні проблеми країни та призвело до реструктуризації боргу.

42. У вересні 2018 року Апеляційний суд постановив, що спір щодо непогашення облігацій повинен розглядатися у повноцінному судовому процесі. У минулому було дуже небагато випадків (якщо взагалі було), де виникала можливість ухвалення судом рішення щодо концепції «одіозного боргу». Ця справа мала б наслідки не лише для України та Російської Федерації, а для ширшого спектра емітентів державних облігацій.

43. Незалежний експерт хотів би привернути увагу всіх зацікавлених сторін до Базових принципів щодо процесів реструктуризації суверенного боргу, прийнятих Генеральною Асамблею ООН у її резолюції 69/319, за яку проголосували і Російська Федерація, і Україна. Серед цих принципів є два особливо актуальні для даної справи: добросовісність як суверенного боржника, так і всіх його кредиторів; прийнятність рівня заборгованості як мета будь-якого механізму врегулювання заборгованості.

D. Закон про державний бюджет

44. Незважаючи на те, що не всі транші кредиту МВФ були отримані, міжнародна фінансова допомога останніми роками послужила для реалізації деяких реформ, спрямованих на покращення фінансово-бюджетної ситуації, забезпечення макроекономічної стабільності та зменшення корупції. Проте, погашення цього зовнішнього боргу і витрати на екстрену фінансову допомогу деяким приватним банкам, особливо найбільшому позикодавцю – «ПриватБанку» - в грудні 2016 року поставили країну перед додатковими фінансово-бюджетними обмеженнями і борговим ризиком. Тому не дивно, що на найближчий час плануються подальші заходи фіскальної консолідації. Середньострокове планування бюджетних видатків було б важливим кроком для просування в цьому напрямку, і під час візиту Незалежного експерта повідомили, що Міністерство фінансів розглядає питання про запровадження цього виду бюджетного планування у 2019 році.

45. На момент візиту Незалежного експерта проект Закону «Про державний бюджет» перебував на розгляді. Як було зазначено в.о. Міністра фінансів, найбільшою проблемою для Уряду в 2019 році буде обслуговування державного боргу в сумі 417,4 млрд грн, хоча аналіз прийнятності рівня цієї заборгованості показує, що рівень ризику за існуючої структури заборгованості є відносно низьким. Слід підкреслити, однак, що такий аналіз повинен ураховувати економічну, соціальну і екологічну прийнятність, щоб прийнятний рівень заборгованості забезпечувався тільки за умови, що обслуговування боргу не призводить до порушень прав людини та людської гідності і не перешкоджає досягненню цілей міжнародного розвитку.

46. Проект Закону «Про державний бюджету» був прийнятий Верховною Радою 23 листопада 2018 року. Основні зміни, запроваджені цим законом, включають підвищення мінімальної заробітної плати до 4173 грн на місяць.

47. Асигнування коштів на деякі ключові напрямки соціальної сфери, як здається, також передбачає певне збільшення. Для ілюстрації: навіть хоча розмір щомісячної фінансової допомоги внутрішньо переміщеним особам дещо зменшився, загальний обсяг асигнувань на цей напрямок усе одне становить 30 млрд грн. Видатки на Пенсійний фонд збільшені майже на 20%, до 167 млрд грн. Відповідне збільшення коштів передбачено і для Міністерств охорони здоров’я та освіти і науки.

48. Разом з тим, зменшено обсяг видатків на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Видатки на програми доступного житла, приміром, залишилися на тому ж рівні, 8,7 млн грн, і, отже, є недостатніми. Фінансування Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб дещо збільшено, до 195 млрд грн, причому приблизно 64% цього бюджету передбачено для захисту осіб, позбавлених волі, та їхніх сімей у районах, не контрольованих Урядом. Жодне з обговорень державного бюджету не супроводжувалося оцінками впливу на права людини.

49. Бюджет Міністерства оборони збільшено на 18%, до 102 млрд грн. Іншим відомствам, як-от Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба і Державна прикордонна служба, також виділено більші суми.

50. Незалежний експерт наголосив, що асигнування є лише частиною бюджетних циклів і мають порівнюватися з реальними показниками виконання наприкінці циклу, а також із змінами, які могли відбутися, чи затримками у виконанні бюджету. За високого рівня обслуговування боргу часто буває, що кошти, виділені на соціальну сферу, не освоюються.

E. Право на соціальне забезпечення

51. Право на соціальне забезпечення грає важливу роль у реалізації ряду прав, як-от право на харчування, здоров’я чи житло, і є особливо актуальним для осіб із категорій підвищеної вразливості, таких як особи з інвалідністю, діти та літні люди. Статтею 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права визнано право кожної людини на соціальне забезпечення. Комітет з економічних, соціальних та культурних прав у своєму Зауваженні загального порядку № 19 (2008 р.) щодо права на соціальне забезпечення уточнив, що доступність включає фізичний доступ до пенсій, зокрема для осіб з інвалідністю, мігрантів і особам, які живуть у віддалених або схильних до стихійних лих районах, а також у зонах, охоплених збройним конфліктом (п. 27).

52. Стаття 46 Конституції України гарантує всім громадянам України право на отримання їхніх пенсій незалежно від місце проживання. У частині 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» наведено вичерпний перелік підстав, з яких виплату пенсії може бути припинено, і у жодній з них не вказано відсутність реєстрації в якості внутрішньо переміщеної особи або проживання на тимчасово окупованих територіях або у районах, не контрольованих Урядом.

53. На цьому фоні Незалежний експерт підкреслює важливість становища пенсіонерів по всій країні, особливо 1,278 млн пенсіонерів, зареєстрованих на території, не контрольованій Урядом (цифра за серпень 2014 року), з яких, за даними Пенсійного фонду, приблизно третина (477 тис.), як повідомляється, станом на липень 2018 року продовжувала отримувати пенсії[[15]](#footnote-15).

54. Відповідно до Закону України «Про державний бюджет України на 2018 рік», прийнятого у грудні 2017 року, було передбачено обмежені обсяги коштів на виплату пенсій особам, які проживають на території, контрольованій озброєними групами, та адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам. Така сама ситуація залишилася у Законі України «Про державний бюджет України на 2019 рік». Уряду слід урахувати, що на літніх людей непропорційно сильно вплинула криза на сході України й що адміністративні вимоги змушують цих людей їхати кожні 60-90 днів через п’ять контрольно-пропускних пунктів, щоб уникнути призупинення виплати їхньої пенсії. Часто вони роблять це з великими труднощами, стикаючись із багатьма небезпеками для їхнього життя і витрачаючи аж 50-80% своєї місячної пенсії на поїздку, необхідну для отримання доступу до пенсії. Незалежний експерт занепокоєний тим, що в цьому контексті понад 600 тис. літніх людей відрізані від своїх пенсій і більшою частиною ще не відновлені у своїх правах.

55. З 2014 року всі пенсіонери з районів, не контрольованих Урядом, зобов’язані їздити на територію, контрольовану Урядом, і реєструватися в якості внутрішньо переміщених осіб, щоб продовжити отримувати пенсію (постанови Кабінету Міністрів №№ 595, 637 і 365). Крім того, розширення процедур перевірки з 2016 року спричинило втрату людьми доступу до своїх пенсій[[16]](#footnote-16). У 2017 році Пенсійний фонд призупинив виплату пенсій внутрішньо переміщеним пенсіонерам, які зареєстрували місце свого проживання у районах, контрольованих Урядом, а потім відмовилися від посвідчень внутрішньо переміщених осіб. У липні 2017 року був розроблений законопроект про внесення змін, які дозволять відв’язати право на пенсію від реєстрації в якості внутрішньо переміщеної особи та покращать статистичні дані про внутрішньо переміщених осіб. Пенсії є набутим правом кожного громадянина України й не повинні прив’язуватися до статусу внутрішнього переміщення.

56. З цього приводу, 4 вересня 2018 року Велика Палата Верховного Суду ухвалила рішення, яке відновило б доступ тисяч осіб до пенсій. Суд визнав незаконним припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі за результатами перевірки і виявив порушення права на майно[[17]](#footnote-17). Відповідно до цього рішення вимоги про перевірку, передбачені Кабінетом Міністрів, не становлять законних підстав для припинення виплати пенсії.

57. Проте, є сумніви щодо того, чи змінить це рішення політику влади щодо призупинення виплати пенсій та процедур перевірки. На практиці забезпечення виконання рішення про пенсії у районах, не контрольованих Урядом, визнано однією з головних проблем, тому що має місце повсюдне незабезпечення державою виконання рішень стосовно заборгованості по виплаті пенсій, що негативно вплинуло на добробут внутрішньо переміщених осіб.

58. У 2017 році програмою реформи пенсійної системи, погодженою як складова політичних реформ, включених у пакет МВФ, було запроваджено вимогу, згідно з якою для отримання права на державне пенсійного забезпечення з 2018 року необхідно мінімум 25 років страхового стажу, з поступовим збільшенням до 35 років. Цей захід був спрямований на усунення дефіциту Пенсійного фонду. Вищезгадана реформа, разом із підвищенням пенсійного віку для жінок, введеним у 2012 році, не усуває розрив у виплаті пенсій, а лише поступово зменшує кількість претендентів на пенсію.

F. Жінки, заходи жорсткої економії та дискримінація

59. Незалежний експерт глибоко занепокоєний становищем жінок і загальною нерівністю між чоловіками та жінками, яка останніми роками посилилася. У 2016 році розрив у заробітній платі став найбільшим за десятиріччя, як стверджується – 25,3%, і хоча з того часу він дещо скоротився, цей розрив залишається дуже великим. Крім того, деякі політичні заходи справлять прямий чи непрямий вплив на економічне становище жінок. Наприклад, розмір допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами і тривалість її надання зазвичай залежали від кількості дітей, а зараз їх уніфіковано. Крім того, існує лише обмежена кількість державних закладів із догляду за дітьми віком до трьох років, що фактично штовхає жінок репродуктивного віку в бідність.

60. Заходи жорсткої економії, запроваджені в рамках фіскальної консолідації на вимогу МВФ, включали конкретні кроки, які непропорційно сильно впливають на права людини жінок. Це, зокрема, скорочення у державному секторі та соціальному забезпеченні, підвищення податків для фізичних осіб та скасування або істотне зменшення субсидій на паливо. Крім того, урізання, обмеження або заморожування заробітної плати або зайнятості в державному секторі – це один із найбільш чітко виражених способів, у який макроекономічна політика може підірвати ґендерну рівність[[18]](#footnote-18).

61. У добу економічної кризи жінки в усьому світі, як і в Україні, стикаються зі обмеженням доступу до ресурсів і стають головними виконавицями неоплачуваної роботи з догляду (див. документ A/73/179). Коли запроваджується жорстка економія, скорочення державних послуг і субсидій безпосередньо найбільше вражає жінок – чи то через те, що вони беруть на себе домашній (та неоплачуваний) догляд, зокрема за дітьми та літніми людьми, тому що вони більше залежать від певних державних послуг і соціальних програм, чи то через те, що вони отримують меншу платню або втрачають роботу.

62. До того ж в Україні ситуація ускладняється переміщенням населення і збройним конфліктом, особливо для сільських жінок, через що виникає нова сукупність потреб і вимог щодо часу жінок, якості їхнього життя, фізичного і психічного здоров’я й доступу до роботи[[19]](#footnote-19).

V. Корупція, незаконні фінансові потоки та права людини

63. Незаконні фінансові потоки є серйозною проблемою для прав людини саме тому, що вони викачують чималу частку державного бюджету на шкоду його соціальній функції. У дослідженнях висвітлюється сильний взаємозв’язок між незаконними фінансовими потоками та низькими рівнями економічного розвитку (див. документи A/HRC/28/60 і A/HRC/31/61). Незаконні витоки фінансів впливають на платіжний баланс країн, перешкоджаючи їхньому зростанню, знеохочуючи інвесторів і спричиняючи або загострюючи фінансові кризи, які у свою чергу сильно б’ють по найбільш уразливим членам суспільства.

64. «Захоплення держави» має значення і з точки зору прав людини, тому що воно підриває довіру населення до державних інститутів і ослаблює почуття довгострокової відповідальності та підзвітності, вкрай потрібне для забезпечення сталого людського розвитку й миру та зміцнення демократії. Незаконні фінансові потоки (зокрема ті, що беруть початок у корупційних діях) перешкоджають заохоченню прав людини, тому що вони поглиблюють уже існуючу нерівність у достатку, часто спричиняючи погіршення житлових умов бідних і маргіналізованих та применшення їхньої й без того слабкої участі у суспільному житті. Уряд зобов’язався досягти Цілей сталого розвитку в цілому і повинен особливо прагнути виконання завдання 16.4, згідно з яким державам пропонується до 2030 року значно скоротити незаконні фінансові потоки, та завдання 16.6, спрямованого на зменшення масштабів корупції.

65. Крім того, журналісти, активісти, науковці та взагалі правозахисники, які досліджують, розслідують і (або) оприлюднюють інформацію про незаконні фінансові потоки, включно з корупцією та зловживанням повноваженнями, часто піддаються погрозам, залякуванню та іншим практичним методам, які викликають стурбованість, як-от мова ненависті, криміналізація та перешкоджання здійсненню ними права на свободу вираження поглядів, об’єднання і возз’єднання. Незалежний експерт серйозно стурбований отриманими ним заявами про те, що масштаби поведінки такого характеру в Україні зростають, наражаючи на підвищений ризик тих, хто працює над забезпеченням прозорості та боротьбою з корупцією. Прикладом цієї тенденції до зловживань є напад на антикорупційну активістку Катерину Гандзюк та її подальша смерть. Незалежний експерт закликає владу продовжити та проводити незалежні розслідування поточних справ, зокрема нещодавно отриманих повідомлень.

A. Антикорупційні установи і організації

66. У царині запобігання корупції та боротьби з нею Незалежний експерт схвалює різноманітні зусилля, докладені останніми роками, зокрема створення інституційної архітектури, яка враховує деякі критичні напрямки[[20]](#footnote-20). Це, зокрема, Закон «Про запобігання корупції» і створення Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Агентства з розшуку та менеджменту активів та Вищого антикорупційного суду.

67. Хоча кожна з цих установ має визначені мандати, функції та вимоги, Незалежного експерта було повідомлено про існуючі тертя стосовно їхньої діяльності, цілей, результатів, прозорості та доступних їм ресурсів.

B. Національне антикорупційне бюро

68. Незалежний експерт був позитивно вражений масштабною діяльністю, яку Національне антикорупційне бюро провело всього лише за три роки. Станом на грудень 2017 року Бюро вдалося арештувати кошти і активи на загальну суму 26,9 млрд грн у формі грошових коштів та майна, включно з нерухомістю та корпоративними правами[[21]](#footnote-21). Незалежного експерта було поінформовано про те, що законом встановлено чіткий порядок призначення аудиторів для контролю за діяльністю Бюро. Проте, головне занепокоєння, як здається, стосується політизації їхнього призначення. Незалежний експерт закликає різних задіяних суб’єктів держави зберегти незалежність і компетентність аудиторів і забезпечити проведення прозорого аудиту у дусі закону.

69. У червні 2018 року Парламент і Президент України призначили повний склад аудиторів, передбачений для Бюро. Призначення аудиторів Президентом, за повідомленнями, не вважалося таким, що відповідає очікуваним стандартам процедури відбору, і деякі організації громадянського суспільства оскаржили призначення, пославшись, серед іншого, на потенційні конфлікти інтересів, але їхню претензію не було визнано. На момент підготовки цієї доповіді не було ясно, чи розгляне Верховний Суд аналогічне питання в іншій справі. Станом на кінець вересня 2018 року аудит Бюро не розпочався.

70. За повідомленнями, Бюро довелося запобігти незаконному втручанню в ряд кримінальних проваджень, що спричинило тертя між ним та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою. Стверджують, що спеціалізовані антикорупційні прокурори закрили або заблокували декілька кримінальних проваджень або розслідувань, зокрема розслідування щодо родичів міністра, вищих посадовців і олігархів. Якщо це буде доведено, то таке втручання може продовжитися, поглиблюючи тертя між двома вищезгаданими установами, і потенційно може призвести до зниження ефективності розслідування тяжких корупційних і економічних злочинів.

C. Національне агентство з питань запобігання корупції

71. Існують можливості для вдосконалення організаційної структури і адміністративної практики Національного агентства з питань запобігання корупції з метою забезпечення його повної незалежності від політичного втручання[[22]](#footnote-22).

72. Незалежний експерт хотів би виділити створення відкритого депозитарія та електронної бази даних декларацій про майно і перевірку декларацій про доходи державних службовців усіх рівнів у контексті роботи агентства. Використання і ефективність цієї бази даних слід покращити. Для належного користування базою даних знадобився би механізм автоматичної перевірки декларацій про майно, тому що моніторинг і підзвітність може бути забезпечено тільки за цієї умови. Центр обробки даних, що наразі створюється у цій установі й має бути введений в експлуатацію у грудні 2018 року, повинен удосконалити функціонування бази даних відповідно до інших рекомендацій, наведених у цьому пункті.

73. Агентство повинно також докласти зусиль для того, щоб оприлюднювати сукупну інформацію щодо декларацій про майно, вживати належних та ефективних заходів на виконання своїх звітів до Національного антикорупційного бюро і поліції, зокрема використовуючи критерії, які б дозволили виділити найбільш кричущі справи. Комунікаційна стратегія агентства на період 2018-2020 рр. є важливим, але недостатнім кроком у цьому напрямку.

74. Спостерігається прогрес у створенні системи автоматичної перевірки декларацій про майно і доходи державних службовців (електронних декларацій). Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй (ПРООН) в Україні надала допомогу в розробленні двох модулів автоматичної перевірки для цього реєстру. Модулі були передані агентству у вересні 2018 року. Запровадження автоматизованої перевірки електронних декларацій є умовою для отримання наступного траншу макрофінансової допомоги Європейського Союзу, який міг би бути наданий Україні після отримання наступного траншу від МВФ.

75. Тим не менш, хоча останнім часом агентство доклало зусиль для вдосконалення інформаційно-телекомунікаційної системи логічної і арифметичної оцінки декларацій, ще залишається робота, яку слід виконати щодо користування модулями перевірки, зокрема для створення або уточнення правил логічної, арифметично-контрольної автоматизованої перевірки декларацій, сертифікації реєстру, належного захисту і безпеки даних і забезпечення належного доступу до необхідних баз даних і державних реєстрів.

D. Вищий антикорупційний суд

76. 21 червня 2018 року Парламент прийняв закон про створення Вищого антикорупційного суду як нового спеціалізованого суду в українській судовій системі, що стало давно очікуваним прикладом у боротьбі з корупцією. Це становить перший крок у створенні дійсно незалежного суду для розгляду резонансних корупційних справ згідно з рекомендаціями Венеційської комісії[[23]](#footnote-23). 12 липня 2018 р. у національне законодавство було внесено ще одну зміну, яка стосувалася суперечливої статті щодо апеляційної юрисдикції над справами, які наразі розслідує Національне антикорупційне бюро. Як вимагали МВФ і представники громадянського суспільства, усі справи Бюро, які вже спрямовані до судів, зокрема й ті, що перебувають на стадії апеляційного провадження, будуть передані до Вищого антикорупційного суду, як тільки він почне працювати.

77. Незалежний експерт вітає досягнення домовленості стосовно відбору незалежних і компетентних суддів для новоствореного суду шляхом заснування Громадської ради міжнародних експертів. Рада, до складу якої ввійдуть шість експертів, висунутих міжнародними організаціями та затверджених Вищою кваліфікаційною комісією суддів, матиме право блокувати призначення кандидата, який не відповідає критеріям професійної доброчесності, більшістю голосів (чотирма голосами) її членів. Дискваліфікація кандидата вимагає мінімум трьох голосів Ради та дев’яти голосів Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Так само кандидат може бути затверджений на посаді судді тільки за підтримки мінімум трьох членів Ради та дев’яти членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів складає рейтинг кандидатів і надсилає свої рекомендації Вищій раді правосуддя.

78. У співпраці з Міністерством закордонних справ Вища кваліфікаційна комісія суддів уже направила 14 міжнародним організаціям запрошення висунути кандидатів для відбору в якості міжнародних експертів. Загальний список був поданий до Вищої кваліфікаційної комісії суддів у вересні, після чого було відібрано шість міжнародних експертів.

79. Тим не менш, положення законодавства стосовно ролі міжнародних експертів також викликали стурбованість. Незалежні експерти беруть участь тільки в аналізі професійної доброчесності, але не в оцінюванні або опитуванні кандидатів. Ураховуючи ці рамки, Громадська рада міжнародних експертів може накласти вето на кандидатів тільки в першому раунді, але не може втручатися і оцінювати можливість свавільних рішень на подальших етапах процесу. Занепокоєність викликають і встановлені строки: згідно з законом, Громадська рада міжнародних експертів має перевірити кандидатів у тридцятиденний термін, інакше вони автоматично проходять тест на доброчесність. Необхідно встановити всеосяжні та реалістичні строки, враховуючи робоче навантаження задіяних експертів, щоб забезпечити ефективність процесу. Незалежний експерт також вважає важливим згадати про необхідність забезпечення повної прозорості та ясності критеріїв і оцінки під час відбору суддів до Вищого антикорупційного суду, а також про те, що Вища кваліфікаційна комісія суддів не має повноважень втручатися в процедури Громадської ради міжнародних експертів.

E. Реформа системи закупівель і електронні закупівлі

80. Незалежний експерт дізнався також про поточні структурні реформи щодо державних закупівель у ряді сфер, зокрема про створення електронної системи державних закупівель, відомої як «Прозорро», а також про конкретну закупівельну діяльність, виконувану міжнародними організаціями для системи охорони громадського здоров’я у загальнонаціональному масштабі. Право на здоров’я за міжнародним правом у галузі прав людини передбачає доступ до товарів, зокрема до ліків і медичного обладнання. У цій сфері варто згадати ряд заходів, перш за все прийняття законодавства, яке дозволяє здійснювати оплату за кількістю пацієнтів (первинної медико-санітарної допомоги) безпосередньо лікарнях, а не регіональним органам влади[[24]](#footnote-24).

81. Одним із конкретних заходів з протидії високому рівню корупції в сфері закупівель для галузі охорони здоров’я стало створення міжнародної групи партнерів у складі ПРООН, Дитячого фонду Організації Об’єднаних Націй (ЮНІСЕФ) і компанії Crown Agents. На цю групу з 2015 року тимчасово покладено завдання щодо певних етапів процесу закупівель (торгів і придбання) певних предметів медичного призначення і лікарських засобів за дорученням Міністерства охорони здоров’я. Це – винятковий та перехідний захід, який має забезпечити гарантований доступ до лікарських засобів, вакцин і основних медичних товарів. Він дозволив заощадити приблизно 40% державних коштів і забезпечив ефективнішу систему безпосереднього постачання ліків національними та міжнародними виробниками.

F. Повернення активів

82. Стосовно повернення активів, украдених під час президентства Віктора Януковича, важливо не тільки забезпечити оперативне, якісне та об’єктивне розслідування, а й надати всю наявну інформацію громадськості. З одного боку, мова йде про підзвітність і доступ до інформації. Хто і що награбував, коли, як, і що сталося з активами, які були повернені, - ось основоположні запитання, які вимагають повних і прозорих відповідей. З іншого боку, національні та міжнародні мережі, як роками сприяли привласненню державних коштів, необхідно публічно викрити (і притягти до відповідальності) з метою їх повного знищення.

G. Державні підприємства і приватизація

83. Державні підприємства визначені Урядом і міжнародними партнерами як сфера, особливо піддана ризику корупції. Кількість державних підприємств в Україні є великою: у 2017 році у цьому секторі нараховувалося 3300 підприємств, або приблизно вдесятеро більше, ніж в інших країнах із постперехідною економікою, як-от Угорщина (37), і у 30 разів більше, ніж у Польщі (126). Кількість державних підприємств в Україні є надзвичайно великою навіть у порівнянні з великими ринковими економіками, що формуються, як-от Індія (270) та Бразилія (134). Проте, за оцінками, тільки близько 50% із них функціонують.

84. Питання приватизації державних підприємств стоїть на порядку денному Уряду все останнє десятиріччя, але воно було відкладено – спочатку з метою проведення аудиту діяльності цих підприємств, а потім, у 2015 році, з метою складення каталогу з понад 200 із них на предмет можливої приватизації.

85. Очікувалося, що приватизація великих активів почнеться наприкінці 2015 року, але її неодноразово переносили, що спонукало інвесторів поставити під сумнів прихильність влади до продажу цінних, але обмежених у коштах об’єктів державної власності, і підкреслювало необхідність зосередитися на кращій підготовці державних компаній до продажу. Перелік великих об’єктів державної власності для приватизації, затверджений Кабінетом Міністрів України 10 травня 2018 року, включає 23 підприємства, запланованих до приватизації у 2018 році.

86. У 2018 році було прийнято нове законодавство про приватизацію, що певною мірою спростило передбачені процедури. Крім того, згідно з новим законодавством, приватизація має проводитися більшою частиною через процес конкурсних торгів. Терміново потрібно вжити антикорупційних заходів, щоб уникнути проблем конфлікту інтересів, забезпечити повну сумлінність і перешкодити захопленню державних активів невеликою групою осіб без належного врахування потреб усього населення.

VI. Висновки та рекомендації

87. **Незалежний експерт підтверджує серйозність ситуації, в якій перебуває Україна, і необхідність усунути проблеми, пов’язані з безпекою та збройним конфліктом на сході України, а також із тимчасовою окупацією Російською Федерацєію Автономної Республіки Крим і міста Севастополь.**

88. **Одним із найбільших викликів, як видається, є потреба у знайденні правильного балансу між сприянням економічному розвиткові, незважаючи на складні обставини та серйозні обмеження, забезпеченням реалізації всіх прав людини та здійсненням ефективних заходів по боротьбі з закоріненою корупцією. Слід нагадати, що сталий розвиток, повага до всіх прав людини та мир нерозривно зв’язані. Яскравий приклад цих взаємозв’язків – необхідність забезпечити адекватну відповідь для всіх пенсіонерів із районів, не контрольованих Урядом.**

89. **У цьому відношенні Україна, як здається, рухається від надмірно регульованої економічної системи до дерегульованої з метою сприяти економічному розвиткові та запобігти корупції, але без достатніх захисних заходів. На погляд Незалежного експерта, одна справа – створити бізнесовий клімат, який заохотить інвестиції, водночас зменшуючи стимули до корупції, усуваючи досі існуючу всепроникну практику й закриваючи лазівки шляхом максимального зменшення простору для свавільності та безкарності. Зовсім інша справа – зробити це без ефективних інституційних гарантій та врахування прав людини попри інтереси корпоративних і приватних суб’єктів. Порівнянний досвід показує, що приватні суб’єкти також потребують ефективного регулювання, особливо для забезпечення дотримання прав людини. Проте, цієї мети можна досягти лише за наявності стабільних законів і державних установ, які запобігають зловживанням із боку як державних службовців, так і ринку, забезпечують верховенство права і долають економічну і соціальну нерівність, зокрема ґендерну нерівність, щоб сприяти сталому зростанню.**

90. **Досвід показує, що існують високі ризики, коли основи економіки та розвитку суспільства захоплені невеликою елітою, єдиний інтерес якої полягає у власному збагаченні на шкоду добробуту населення в цілому. Це вірно у відношенні маленької групи олігархів, які мають вигоду від корупції на високому рівні та від «захоплення держави» й рівною мірою може бути вірним щодо маленької групи приватних підприємств, які функціонують без будь-якого регулювання. У кінцевому підсумку обидві системи працюють на користь дуже малої групи осіб за рахунок більшості населення, фактично ігноруючи зобов’язання щодо прав людини. Зрештою, обом системам неможливо протистояти без потужних механізмів забезпечення збалансованої комбінації захисних заходів, регулювання і незалежного нагляду. Іншим країнам, які досягли успіху в подоланні таких викликів, слід поділитися цим досвідом і забезпечити, щоб у їхніх рекомендаціях Україні були відображені ці уроки.**

91. **Незалежно від того, який макроекономічний вибір необхідно зробити, права людини повинні стояти у центрі державної політики. Економічна нерівність і зменшення доходів бідніших верств населення стримують сталий розвиток і зростання, а також впливають на внутрішній попит. Модель, що все більше змушує найбільш уразливі групи суспільства до економічних жертв, є так само неприйнятною, як і модель, за якої державні інтереси підпорядковуються приватним інтересам нечисленної еліти або корпорації відверто піддають населення зловживанням без будь-яких обмежень.**

92. **Незалежний експерт наполегливо рекомендує Урядові України розглянути збалансований підхід, який гарантує першочергове значення захисту прав людини від зловживань і який основується на досягнутому прогресі без подальшого руйнування досягнутих здобутків. Такий збалансований підхід потягнув би за собою багато реформ, необхідних для сталого зростання, водночас забезпечуючи мінімальні норми соціального захисту та регулювання національних і міжнародних акторів, а також гарантуючи зобов’язання держави поважати, захищати та виконувати права людини.**

93. **Викорінення пошесної корупції неможливо забезпечити без цілісного підходу, який передбачає: (а) розслідування, судове переслідування і ефективні санкції, а також судову реформу, яка забезпечує незалежність і компетентність судової влади; (б) посилення акценту на запобіганні з метою максимального зменшення стимулів до корупції. Стійкість і ефективність економічного регулювання мають вирішальне значення й повинні заохочуватися, причому з обов’язковою координацією дій між відомствами, які борються з корупцією, та органами, які відповідають за правоохоронну діяльність.**

94. **Україна запровадила серію ініціатив із підвищення прозорості, зокрема електронне декларування майна, електронні закупівлі, відкриття державних реєстрів і оприлюднення ряду наборів даних. Проте, установи, створені для реалізації цих ініціатив, залишаються відносно новими, тож потрібна набагато краща координація між ними. У їхньому функціонуванні мають місце прогалини, й вони невідкладно потребують ефективного регулювання в ряді сфер. Це: (а) конфлікт інтересів (слід забезпечити, щоб законодавство формувалося на основі всіх доречних принципів, застосовних у даній сфері, як-от розмежування повноважень, законність, публічність адміністративних дій, справедливість та ефективність); (б) лобіювання різних секторів; (в) більш потужний захист викривачів відповідно до міжнародних норм у галузі прав людини.**

95. **У цьому контексті Незалежний експерт рекомендує, щоб Уряд України, міжнародні фінансові установи, наднаціональні установи та держави, що підтримують економічну політику України:**

(a) **провели оцінку впливу чинної та запланованої політики економічних реформ на права людини відповідно до керівних принципів із цієї тематики, які будуть представлені Раді з прав людини на її сороковій сесії;**

(b) **урахували досвід, отриманий іншими державами, які швидко дерегулювали ключові сектори економіки без запровадження ефективних заходів і гарантій для захисту національного політичного простору і прав людини осіб, які найбільше за інших ризикують узяти на себе основний тягар впливу реформ, зокрема щодо розривів у доходах і ґендерних розривів;**

(c) **ретельно оцінили процес приватизації державних підприємств із точки зору прав людини та запровадили ефективні механізми, котрі забезпечать, щоб економічні результати цих процесів були корисними для населення, яке є найбільш знедоленим або ризикує опинитися у бідності, а не зосереджували увагу виключно на фіскальній консолідації;**

(d) **провели аналіз прийнятності рівня заборгованості на основі всеосяжного розуміння прийнятності цього показника з урахуванням прав людини, соціального і екологічного аспектів (див. документ A/71/305). Якщо за результатами цієї оцінки буде виявлено необхідність реструктуризації заборгованості, така реструктуризація повинна проводитися відповідно до Базових принципів щодо процесів реструктуризації суверенного боргу.**

96. **Незалежний експерт рекомендує Урядові України:**

(a) **забезпечити, щоб у процесі моніторингу національної стратегії та плану дій щодо прав людини заходи, передбачені планом дій, були інтегровані у його бюджетні процеси;**

(b) **ужити заходи з метою забезпечити, щоб виплати з соціального забезпечення покривали мінімальну вартість життя, зокрема шляхом підвищення передбачених законом мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму;**

(c) **створити систему гарантованої оплачуваної батьківської відпустки, щоб усунути диспропорції в оплачуваній роботі з догляду та сімейних обов’язках, які впливають переважно на жінок;**

(d) **здійснити ефективні кроки для невідкладного проведення національного перепису населення, щоб зібрати дані, необхідні для забезпечення впровадження ефективних і оновлених механізмів моніторингу і звітності щодо дотримання країною Порядку денного в галузі сталого розвитку на період до 2030 року;**

(e) **забезпечити виконання і ефективне застосування рішення Верховного Суду від 4 вересня 2018 року щодо пенсій для районів, не контрольованих Урядом, а також забезпечити, щоб рішення стосовно заборгованості по виплаті пенсій, яка вплинула на добробут внутрішньо переміщених осіб, були ефективно і оперативно реалізовані;**

(f) **ужити подальших ефективних і структурних заходів для запобігання незаконним фінансовим потокам і забезпечити, щоб різноманітні наявні механізми боротьби з корупцією діяли незалежно і сумлінно, причому з відповідною координацією;**

(g) **запровадити стабільне регулювання в сфері конфлікту інтересів, лобіювання різних секторів і захисту викривачів;**

(h) **забезпечити, щоб викрадені активи, здобуті шляхом корупції, привласнення державних коштів та інших злочинних дій, могли арештовуватися владою шляхом проведення оперативних, якісних і об’єктивних розслідувань, з оприлюдненням всієї наявної інформації;**

(i) **посилити захист активістів громадянського суспільства, які займаються правозахисною і антикорупційною діяльністю й на яких здійснюється постійний тиск в Україні;**

(j) **підвищити ефективність військових видатків шляхом посилення прозорості через вужче тлумачення «секретного контракту» та більш системний цивільний нагляд, а також запровадити відповідні механізми з метою забезпечити, щоб компанії, залучені до ланцюжка постачання у сфері військових видатків, підвищували цінність товарів і послуг, що постачаються.**

1. \* Резюме цієї доповіді розповсюджується всіма офіційними мовами. Сама доповідь, що міститься в додатку до резюме, розповсюджується тільки мовою подання. [↑](#footnote-ref-1)
2. \*\* У зв’язку з обставинами, не залежними від подавця, було вирішено видати цю доповідь після стандартної дати її опублікування. [↑](#footnote-ref-2)
3. Під час візиту Незалежний експерт мав зустрічі з посадовцями з різних міністерств, як-от Міністерство закордонних справ, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, а також із представниками Державної міграційної служби, Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро, Національного банку України і з Постійним представником Президента України в Автономній Республіці Крим. У Парламенті він зустрівся з представниками комітетів, які займаються питаннями податкової та митної політики, бюджету та соціальної політики. Він також провів зустрічі з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Бізнес-омбудсменом, представниками Міжнародного валютного фонду, Представництва Європейського Союзу в Україні, Агентства США з міжнародного розвитку та різними агентствами та органами Представництва ООН в Україні. Нарешті, він висловлює вдячність Управлінню Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) та Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні за їхню підтримку в плануванні, підготовці та проведенні цього візиту. [↑](#footnote-ref-3)
4. Див. УВКПЛ, доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні, 16 лютого – 15 травня та 16 травня – 15 серпня 2018 р., доступні за посиланням www.ohchr.org/en/countries/enacaregion/pages/uareports.aspx. [↑](#footnote-ref-4)
5. Див. Управління з координації гуманітарних питань, Гуманітарний бюлетень № 27, 1 липня – 31 серпня 2018 р. [↑](#footnote-ref-5)
6. Див. Управління з координації гуманітарних питань, Гуманітарне заведення на 3 жовтня 2018 р. та План гуманітарного реагування, грудень 2017 р. [↑](#footnote-ref-6)
7. Див. УВКПЛ, Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні, 16 травня – 15 серпня 2018 р. [↑](#footnote-ref-7)
8. Див. Кластер продовольчої безпеки та життєдіяльності, «Аналіз впливу конфлікту на соціально-економічну ситуацію у східній України», вересень 2017 р., доступний за посиланням https://fscluster.org/sites/default/files/documents/fslc\_summary\_report\_analysis\_of\_impact\_of\_conflict\_socio-economic\_situation\_ 15.09.2017.pdf. [↑](#footnote-ref-8)
9. Див. УВКПЛ, Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні, 16 лютого – 15 травня 2017 р., пп. 11 і 120, доступна за посиланням www.ohchr.org/en/countries/enacaregion/pages/uareports.aspx. [↑](#footnote-ref-9)
10. Слід зазначити, що Україна відступила від своїх зобов’язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права і за Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод по відношенню до Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, а також окремих районів Донецької та Луганської областей. Див. https://treaties.un.org/Pages/View Details.aspx?chapter=4&clang=\_en&mtdsg\_no=IV-4&src=IND#EndDec. [↑](#footnote-ref-10)
11. Див. за посиланням www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\_id=437942. [↑](#footnote-ref-11)
12. Див. МВФ, Україна: консультації відповідно до Статті IV за 2016 рік та третій перегляд у рамках механізму розширеного кредитування, запити про звільнення від виконання критерія реалізації, звільнення від можливості застосування, зміну етапності доступу та перегляд гарантій фінансування, квітень 2017 р. [↑](#footnote-ref-12)
13. Див. Кластер продовольчої безпеки та життєдіяльності, «Аналіз впливу конфлікту на соціально-економічну ситуацію у східній України», с. 6. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там само. [↑](#footnote-ref-14)
15. Представництво ООН в Україні, інформаційна довідка «Пенсії для ВПО і осіб, які живуть у районах, не контрольованих Урядом, на сході України», липень 2018 р. [↑](#footnote-ref-15)
16. Там само. [↑](#footnote-ref-16)
17. Див. Європейський суд з прав людини, справа «Пічкур проти України» (заява № 10441/06), рішення від 7 листопада 2013 р. [↑](#footnote-ref-17)
18. Див. Міжнародна ліга жінок за мир і свободу, подання Незалежному експертові щодо впливу економічних реформ на жінок, квітень 2018 р., доступне за посиланням [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/WILPFIE.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/WILPFIE.pdf), та «Перешкоди змістовній участі жінок у мирних зусиллях в Україні. Вплив заходів жорсткої економії та стигматизація організацій, працюючих задля діалогу», спільне подання з іншими організаціями до Робочої групи з Універсального періодичного огляду, березень 2017 р. [↑](#footnote-ref-18)
19. Див. Міжнародна ліга жінок за мир і свободу, подання Незалежному експертові щодо впливу економічних реформ на жінок. [↑](#footnote-ref-19)
20. Див. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, «Україна проти корупції: економічний фронт», липень 2018 р. [↑](#footnote-ref-20)
21. Національне антикорупційне бюро України, звіт за липень-грудень 2017 року, с. 19. [↑](#footnote-ref-21)
22. Міжнародна антикорупційна консультативна рада, «Електронні декларації сприяють виявленню незаконного багатства», квітень 2018 р., див. за посиланням https://euaci.eu/what-we-do/resources/e-declarations-enable-identification-of-illegal-wealth. [↑](#footnote-ref-22)
23. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), «Україна. Висновок про відповідність стандартам Ради Європи проекту закону про антикорупційні суди та проекту закону про внесення змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів», жовтень 2017 р. [↑](#footnote-ref-23)
24. Див. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (№ 6237, 2017 р.). [↑](#footnote-ref-24)