



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про спеціальний статус потерпілого від особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я, відшкодування матеріальної, моральної шкоди таким особам державою зі обов'язковим зверненням регресу до засудженого
(реєстр. № 4991 від 14 липня 2016 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 8 лютого 2017 року (протокол № 55) на відповідність Конституції України проект Закону про спеціальний статус потерпілого від особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я, відшкодування матеріальної, моральної шкоди таким особам державою зі обов'язковим зверненням регресу до засудженого (реєстр. № 4991 від 14 липня 2016 року) (далі – Законопроект), поданий народним депутатом України Кудлаєнком С. В.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою визначення механізму відшкодування матеріальної та моральної шкоди потерпілим від особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я з обов'язковим зверненням регресу до засудженого.

Для досягнення мети пропонується прийняти цілісний закон, який визначатиме підстави та порядок відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди потерпілим від особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8), органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та

законами України (частина друга статті 19), Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Україна є демократична, правова держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права; людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність; усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; кожна людина має невід'ємне право на життя; ніхто не може бути свавільно позбавлений життя; обов'язок держави - захищати життя людини; кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань; кожен має право на повагу до його гідності; ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним; конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (статті 1, 3, частина перша статті 8, стаття 21, частини друга статті 22, стаття 23, частина перша статті 24, стаття 27, частина перша, друга статті 28, частина четверта статті 41, частина перша статті 64 Основного Закону України).

Зазначені конституційні положення вказують на те, що саме держава повинна відшкодувати шкоду особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення, оскільки вона взяла на себе турботу про підтримання правопорядку та забезпечення безпеки всіх членів її суспільства.

У статтях 1177 та 1207 Цивільного кодексу України закріплено положення про відшкодування державою шкоди, завданої злочином.

Разом з тим, відповідно до статті 127 Кримінального процесуального кодексу України також закріплено положення про відшкодування за рахунок Державного бюджету України шкоди, завданої потерпілому внаслідок кримінального правопорушення.

При цьому, слід зазначити, що Цивільний та Кримінальний процесуальний кодекси України передбачають відшкодування державою шкоди, завданої потерпілому, але «у випадках та порядку, передбачених законом».

Таким чином, відсутність спеціального закону про умови та порядок відшкодування державою шкоди є проблемою в реалізації статей 1177 і 1207 Цивільного кодексу України та статті 127 Кримінального процесуального кодексу України.

На практиці відсутність спеціального закону розглядається судами як підстава для відмови у задоволенні позовів громадян до держави з вимогами про відшкодування шкоди.

Європейський суд з прав людини у рішенні від 22 червня 2004 року, розглядаючи справу «Броньовський проти Польщі» про право на кредит, яке було законодавчо закріплено в законодавстві Польщі, але через відсутність механізмів його реалізації носило виключно деклараційний характер, негативно оцінив «парадоксальну ситуацію, в якій виявилось неможливим реалізувати право на практиці, і що ці обмеження не були виправданими в демократичній державі, яка керується принципом верховенства права», та визнав факт порушення Державою Польща Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У Європейській конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів, яка була прийнята в м. Страсбурзі 24 листопада 1983 року (далі – Європейська конвенція), зазначається про необхідність, по-перше, виходячи з понять справедливості й громадської солідарності, розглянути становище жертв навмисних насильницьких злочинів, які постраждали від замахів на їх фізичний стан або здоров'я, а також осіб, які перебували на утриманні загиблих у результаті злочину; по-друге, розробити і запровадити систему відшкодування державою шкоди потерпілому на тій території, де були вчинені злочини, особливо в тих випадках, коли злочинець не відомий або не має коштів; по-третє, розробити елементарні положення в цій галузі. Згідно зі статтею 2 цієї Європейської конвенції, держава має взяти на себе відшкодування збитків, якщо воно не може бути забезпечене з інших джерел, для таких категорій: а) для тих осіб, яким у результаті навмисних насильницьких злочинів було завдано значної шкоди фізичному стану або здоров'ю; б) для тих, хто перебуває на утриманні загиблих у результаті такого злочину.

Відшкодування збитків здійснюється також у тому разі, якщо злочинець не може бути підданий судовому переслідуванню або покаранню (на думку членів Комітету, до таких випадків можуть бути віднесені закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, неосудність особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, недосягнення віку кримінальної відповідальності тощо).

У статті 4 Європейської конвенції зазначається, що компенсація повинна покривати мінімальні частки шкоди, яка має бути компенсована: втрата заробітку, витрати на лікування і госпіталізацію, витрати на поховання і у випадках, що торкаються утриманців, - їх утримання.

Ці положення відображають загальні принципи відшкодування шкоди потерпілим від злочинів, які мають бути конкретизовані у відповідних національних законах. Слід зазначити, що Європейською конвенцією передбачена можливість (стаття 14) приєднання держав - членів Ради Європи шляхом ратифікації, прийняття або схвалення. Акти про ці дії приймаються на зберігання Генеральним секретарем Ради Європи. Крім того, держави, що не є

членами Ради Європи, можуть приєднатися до Європейської конвенції (стаття 16) шляхом підготовки акту про вступ. Однак Верховна Рада України, до компетенції якої згідно з пунктом 32 статті 85 Конституції України віднесене надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, яка є членом Ради Європи, досі не прийняла жодного з рішень щодо ратифікації, прийняття, схвалення або приєднання до Європейської конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів від 24 листопада 1983 року.

Крім того, пункт 116 Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII, передбачає прийняття Закону України «Про ратифікацію Європейської конвенції про компенсацію збитків жертвам насильницьких злочинів» не раніше IV кварталу 2017 року. При цьому термін виконання цього пункту може коригуватися з урахуванням можливостей державного бюджету щодо імплементації зобов'язань, передбачених міжнародним договором.

Водночас, необхідність законодавчого врегулювання питання відшкодування державою шкоди, завданої потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, підкріплюється наступними міжнародно-правовими актами: Резолюцією (77) 27 Комітету Міністрів Ради Європи про відшкодування потерпілим від злочину (Ухвалена Комітетом Міністрів 28 вересня 1977 року на 275-ому засіданні заступників міністрів); Рекомендацією № R (85) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про становище потерпілого в межах кримінального права і провадження (Ухвалено Комітетом Міністрів 28 червня 1985 року на 387-му засіданні заступників міністрів); Рекомендацією Rec(2006)8 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про допомогу потерпілим від злочинів (Ухвалено Комітетом Міністрів 14 червня 2006 року на 967-му засіданні заступників міністрів); Директивою Ради Європейського Союзу 2004/80/ЕС щодо відшкодування потерпілим від злочинів від 29 квітня 2004 року; Директивою Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу 2012/29/EU про встановлення мінімальних стандартів щодо прав, підтримки та захисту потерпілих від злочину, а також заміною Рамкового Рішення Ради Європейського Союзу 2001/220/JHA від 25 жовтня 2012 року тощо.

Таким чином, проаналізувавши основні європейські стандарти відшкодування державою шкоди потерпілим від насильницьких злочинів, члени Комітету вважають, що Законопроект повинен передбачати порядок здійснення відшкодування за рахунок державних коштів лише за умисні, тяжкі, особливо тяжкі, насильницькі (включаючи сексуальне насильство) злочини, та злочини, які спричинили серйозні тілесні ушкодження або розлад здоров'я. Відшкодування також повинно виплачуватися у випадках психологічного насильства, що спричинило серйозні травми або призвело до смерті.

Треба передбачити у Законопроекті положення, що держава повинна надавати відшкодування на користь: потерпілих від насильницьких злочинів, у тому числі тим особам, які померли, або яким було завдано серйозні ушкодження при спробі попередити злочин, чи при наданні допомоги органам влади у спробі запобігти злочину, або затримати злочинця, або допомогти потерпілому; найближчим родичам та утриманцям тих потерпілих, що внаслідок такого злочину померли.

Положеннями Законопроекту необхідно передбачити верхню межу грошового розміру відшкодування, вище якої, та мінімум, нижче якого, таке відшкодування не може здійснюватися. Крім того, суми повинні покривати наступні види збитків: втрату заробітків; витрати на ліки та госпіталізацію; витрати на реабілітацію фізичних та психологічних травм; витрати на поховання; на утримання (у випадках, що стосуються утриманців померлого). Відшкодування потерпілому (або його утриманцям) від насильницьких злочинів здійснюється державою незалежно від того, чи був знайдений та/або засуджений злочинець. Необхідно передбачити, що відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів за рахунок держави має субсидіарний (додатковий) характер, а також виключити можливість отримання потерпілим подвійного відшкодування збитків і передбачити, що відшкодування за рахунок державного бюджету призначається лише у тій частині, якою завдана шкода не покривається з інших джерел – наприклад, самим злочинцем, страхувальником тощо.

Законопроект повинен передбачати випадки, коли потерпілому (або його утриманцям) від насильницьких злочинів відшкодування державою не виплачується або виплачується у зменшеному розмірі з огляду на те, що такі виплати будуть несправедливими або будуть суперечити публічному порядку. Такими випадками можуть бути: відмова потерпілого співпрацювати з органами правопорядку у питаннях розслідування злочину; провокаційна поведінка потерпілого під час вчинення злочину, або умисне вчинення ним дій, що сприяли ускладненню отриманих розладів здоров'я (наприклад, безпідставне затягування звернення за медичною допомогою); належність потерпілого до організованої злочинності (наприклад, до наркоторгівлі), або до членів організацій, причетних до насильницьких злочинів (наприклад, терористичних організацій).

Доцільно щоб відшкодування потерпілим, за загальним правилом, здійснювалося за рахунок коштів державного бюджету тільки після того, як: через певний, встановлений законом, строк злочинця не буде знайдено, або потерпілий використає всі правові засоби отримання компенсації від злочинця або іншої особи, яка несе відповідальність за завдану злочинцем шкоду, і отриманих ним коштів, буде недостатньо для покриття збитків.

Разом з тим, необхідно передбачити чіткий перелік підстав та випадків, коли характер злочину, стан здоров'я потерпілого, рівень його доходів або наявність інших вказаних у законі істотних обставин, зобов'язують державу здійснити компенсацію всіх (або певних видів) збитків потерпілому (або його

утриманням) у найкоротші строки відразу після відповідного звернення та наявності доказів факту вчинення насильницького умисного злочину. Крім того, законодавчого врегулювання потребує питання випадків, коли держава, відшкодувавши потерпілому збитки від насильницького злочину, отримує право регресної вимоги до особи, винуватої у вчиненні такого злочину.

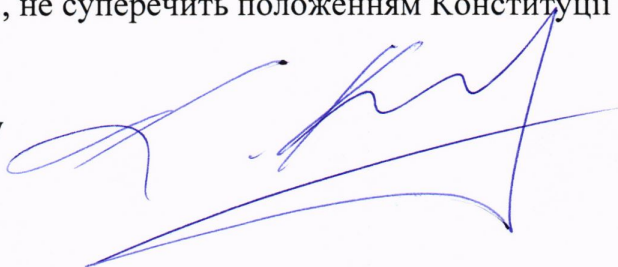
Невирішеним також у Законопроекті є питання про орган, який надаватиме допомогу потерпілим, здійснюватиме обрахування, а також призначення відповідних виплат. На думку членів Комітету, ним може бути спеціально створений Фонд допомоги потерпілим від злочинних посягань. При цьому, у його органах правління повинні бути представники громадськості, правозахисних організацій, адвокатської спільноти для того, щоб розподіл коштів був прозорим і справедливим, а також відповідав цілям і принципам, затвердженим міжнародно-правовими актами у цій сфері.

Належне функціонування на практиці механізму відшкодування державою шкоди, завданої злочином, повинно вирішити завдання ефективного поновлення прав осіб, які потерпіли від злочинів, своєчасного відшкодування потерпілому шкоди, а також сприятиме утвердженню прав і свобод людини.

Таким чином, загальна спрямованість Законопроекту узгоджується з зазначеними конституційними положеннями.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про спеціальний статус потерпілого від особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я, відшкодування матеріальної, моральної шкоди таким особам державою зі обов'язковим зверненням регресу до засудженого (реєстр. № 4991 від 14 липня 2016 року), поданий народним депутатом України Кудлаєнком С. В., не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ