



ДИСКРИМІНАЦІЯ В УКРАЇНІ – ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ПОДОЛАННЯ¹

Аналітичний звіт

Наталія Беліцер, Інститут демократії імені Пилипа Орлика, Київ

Вступ

Протягом 1990-х років соціологічні служби засвідчували негативні тенденції поширення в Україні ксенофобії, "мови ворожнечі" та нетолерантності щодо представників різних груп "інших", а також збільшення кількості злочинів на ґрунті ненависті, скоєних членами екстремістських угруповань, а інколи і представниками правоохоронних органів, передусім міліції (згідно з даними правозахисних організацій). З 2002 року така загальна тенденція виявилася, певною мірою, притаманною всьому світові і, зокрема, країнам Європи – як Західної, так і Східної; соціологи та політичні аналітики часто пов'язували це з наслідками процесів глобалізації, терактів у США 11 вересня 2001 року та активізацією "всесвітньої боротьби проти тероризму". В Україні зазначені негативні явища набули розвитку декількома роками пізніше і стали серйозною національною проблемою, яку офіційні владні структури часто не визнають такою.

Жертвами діяльності екстремістських організацій в Україні все частіше ставали члени так званих "видимих меншин" – переважно мігрантів з країн Африки, Азії, близького Сходу та Кавказу, а також іноземні студенти і навіть, в окремих випадках, члени дипломатичних місій. Хоча масштаби міграції в Україну, як правило, значно перебільшені, тим не менш, виник "Рух проти нелегальної міграції", що відзначився організацією маршів під гаслами расистського, ксенофобського та інколи антисемітського змісту. Подібні організації не були офіційно зареєстровані, однак деякі їхні акції – наприклад, у Києві та Харкові – не були заборонені, а громадський порядок під час їх проведення забезпечували міліцейські загони².

Оцінки й рекомендації міжнародних моніторингових структур

Хоча відповідальні органи влади продовжували стверджувати про відсутність в Україні расизму, екстремізму та подібних явищ, профільні міжнародні організації – такі, наприклад, як спеціалізовані інституції Ради Європи, зокрема Європейська комісія проти расизму та нетерпимості Ради Європи (ЄКРН), Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, Міжнародна організація міграції, а також міжнародні неурядові правозахисні організації неодноразово зазначали наявність в Україні випадків прямої чи непрямой дискримінації

¹ Аналітичний звіт підготовлено в рамках проекту "Суспільство та проблеми захисту від дискримінації: експертний погляд", який виконується Українським незалежним центром політичних досліджень за підтримки Міжнародного фонду "Відродження". Висловлені в ньому думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Міжнародного фонду "Відродження".

² Див., наприклад: Буткевич М. Ксенофобські та расистські випадки в Україні / М. Буткевич // Ініціатива "Без кордонів" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://maidan.org.ua/static/mai/1179160562.html>. – 2007. – 14 травня.

різних категорій меншин, расизму, "мови ворожнечі", злочинів на ґрунті ненависті та інших проявів гострих та суспільно небезпечних форм ксенофобії.

Розглядаючи урядові звіти України та висновки провідних моніторингових структур, підготовлені на підставі офіційних звітів, паралельних звітів представників НУО та оцінок спеціальних місій, що працювали в Україні, можна дійти висновку, що протягом останнього десятиліття помітного прогресу у цих сферах досягнуто не було, а по деяких напрямках навіть відбувся регрес. Наведемо деякі конкретні приклади.

Рамкова Конвенція про захист національних меншин

Перший звіт по Україні (результати першого моніторингового циклу) було ухвалено Консультативним комітетом з питань Рамкової конвенції 1 березня 2002 року; відповідну Резолюцію Комітету міністрів Ради Європи – 5 лютого 2003 року.

У цьому звіті Консультативний комітет висловив жаль з приводу того, що під час підготовки Урядового звіту уряд не провів ґрунтовних консультацій з представниками національних меншин та інших структур громадянського суспільства; представникам неурядових організацій (НУО) не було забезпечено легкого доступу для ознайомлення з остаточним варіантом Урядового звіту, а знання про Рамкову конвенцію та механізми її моніторингу серед посадовців були обмеженими, особливо на місцевому рівні.

Важливим концептуальним пунктом Першого звіту по Україні було зауваження про те, що положення статті 24 Конституції України, згідно з якою не повинно бути жодних привілеїв залежно від етнічного походження, часом використовувалися в публічних дискусіях як аргумент проти вжиття особливих заходів для сприяння повній і справжній рівності осіб, що належать до національних меншин. Таке відбувалося, наприклад, під час публічних дискусій з приводу положень виборчого законодавства, метою яких була ефективна участь осіб, що належать до національних меншин, у процесах прийняття рішень. Консультативний комітет наголосив, що *згідно з пунктом 3 статті 4 Рамкової конвенції такі заходи не повинні вважатися актами дискримінації*, тому необхідні додаткові кроки для інформування посадових осіб і широкої громадськості про впровадження таких принципів.

Серед звітів стосовно імплементації статті 10 Рамкової конвенції Консультативний комітет наголосив, що закон про мови дає далекосяжні гарантії використання російської мови у контактах з адміністративними органами, але містить більш обмежені гарантії для носіїв інших мов національних меншин. Консультативний комітет вважає, що це питання має бути переглянуте в контексті поточної законодавчої реформи (§ 100).

Консультативний комітет підкреслив також існування специфічних труднощів, пов'язаних з імплементацією статті 14, зокрема, в Криму, де російська мова є домінуючою у більшості шкіл, на відміну від шкіл з викладанням мовами меншин та українською, кількість яких обмежена. Консультативний комітет визнав існування економічних труднощів, однак закликав відповідні органи влади здійснювати імплементацію вищезазначеного положення щодо впровадження викладання мовою національної меншини у випадках досягнення встановленого порогу чисельності.

Основні зауваження в галузі дискримінації стосуються випадків фактичної дискримінації певних національних меншин – перш за все, ромів. Консультативний комітет визнав за необхідне, щоб Україна вдосконалила порядок моніторингу та вирішення таких питань правоохоронними та іншими органами.

Також Консультативний комітет зауважив, що виконання вимог Рамкової конвенції не було повністю успішним стосовно кримських татар та інших раніше депортованих, зокрема щодо їх участі в культурному, соціальному та економічному житті і суспільних справах; було також зазначено, що в результаті зростаючих зусиль центрального уряду в цьому напрямі відбулися певні позитивні зрушення. Крім того, Консультативний комітет наголосив, що дані Урядового звіту стосуються осіб, котрі належать до груп, представники яких мають певні застереження щодо застосування терміна "національні меншини" (насамперед, кримських татар, які надають перевагу терміну "корінний народ"). Хоча визнання групи корінним народом не позбавляє осіб, що належать до цієї групи, можливості бути захищеними водночас і Рамковою конвенцією. Комітет вважає, що цей висновок має особливе значення з огляду на той факт, що хоча термін "корінний народ" і застосовується в статті 11 Конституції України, це поняття ще не розвинуто в законодавстві та на практиці в Україні, і в національному законодавстві ще не існує конкретних гарантій захисту корінних народів.

Консультативний комітет висловив застереження, що виконання вимог Рамкової конвенції у сфері освіти заслуговує на особливу увагу з боку органів влади з огляду на те, щоб продовження реформування цієї сфери не призвело до надмірних обмежень існуючого права осіб, які належать до національних меншин, на викладання рідною мовою або вивчення рідної мови.

Другий звіт, оприлюднений 30 травня 2008 року, з'явився із суттєвим запізненням, оскільки Другий урядовий звіт було надіслано на два роки пізніше запланованого. Під час підготовки офіційного Другого звіту не було надано інформації відповідно до запитань спеціального опитувальника, який Комітет додає до інструкцій з підготовки других урядових звітів. Виявилось також, що громадянське суспільство та НУО брали лише незначну участь у підготовці Другого звіту та відповідних консультаціях, унаслідок чого вони (а також деякі органи влади) були недостатньо поінформовані про його зміст і навіть про його наявність. Зазначено, що ці недоліки, а також постійні зміни статусу та реформування відповідальних органів суттєво утруднювали роботу Консультаційного комітету.

У Другому звіті Консультативний комітет з питань Рамкової конвенції повідомив, що з часу, який минув після ухвалення ним Першого звіту по Україні (березень 2002 року), урядом було вжито лише окремі кроки, зокрема в законодавчій сфері, які мали дуже обмежені (позитивні) наслідки. Констатовано, що Україна продовжує фінансувати культурні ініціативи національних меншин, намагається запровадити міжкультурний діалог і посилити загальну атмосферу толерантності. Відзначені також зусилля задовольнити потреби осіб, що належать до груп, раніше депортованих за національною ознакою, зокрема шляхом надання їм українського громадянства.

Серед питань, що викликають особливе занепокоєння членів Консультативного комітету, зазначено таке.

- Досі не розроблено всеосяжне антидискримінаційне законодавство; як і раніше, бракує надійної статистики стосовно дискримінаційних випадків.
- Продовжується практика гальмування ухвалення спеціальних заходів підтримки осіб, що належать до уразливих меншин, з метою забезпечення їх повної та ефективної рівності.
- Останніми роками спостерігається тривожне й небезпечне зростання кількості расистськи вмотивованих злочинів; владні структури мають докласти більше зусиль для розслідування таких злочинів та покарання тих, хто їх здійснював.

- Відзначено також зростання міжетнічних напружень в Автономній Республіці Крим.
- Нова виборча система, запроваджена у 2004 році, зменшила можливості осіб, які належать до національних меншин, бути репрезентованими в органах влади.
- Ромські організації мають бути більше включені в ефективні консультації.
- Залишаються нерозв'язаними земельні проблеми кримських татар. Отримана компенсація часто неадекватна; не було ухвалено законодавство стосовно реституції майна та землі.

Зважаючи на Другий урядовий звіт, детальні висновки по Україні Консультативного комітету з питань Рамкової конвенції, відповідь уряду України та інші релевантні документи, Комітетом міністрів Ради Європи 30 березня 2011 року було ухвалено Резолюцію по Україні, що містила як констатацію деяких позитивних зрушень, так і низку аспектів, які викликають особливе занепокоєння³. Цей документ містить рекомендації уряду України, серед яких слід назвати такі:

- зробити пріоритетним поліпшення законодавчої бази щодо питань меншин, особливо в галузі освіти та ЗМІ; привести її у відповідність до міжнародних норм, у тому числі тих, що містяться у Рамковій конвенції;
- вдосконалити законодавчі норми стосовно дискримінації; розробити та здійснити додаткові заходи, спрямовані на досягнення повної та ефективної рівності;
- посилити зусилля для покращення соціальної та економічної ситуації осіб, що належать до груп меншин, які перебувають в особливо не вигідному становищі (роми та кримські татари);
- посилити увагу до розслідування й покарання расово мотивованих вчинків; для цього необхідно підвищити рівень обізнаності співробітників правоохоронних органів, прокурорів та суддів;
- створити умови для забезпечення більш активної участі осіб, що належать до національних меншин, у виборних органах влади центрального та місцевих рівнів; поліпшити функціонування наявних консультативних органів;
- здійснити подальші кроки стосовно розв'язання проблем кримських татар у зв'язку із земельним питанням шляхом ухвалення законодавчих норм щодо реституції майна та надання адекватної компенсації (за втрачене внаслідок депортації).

Європейська комісія проти расизму та нетолерантності (ЄКРН)

Другий звіт ЄКРН по Україні було опубліковано 23 липня 2002 року. У ньому були висловлені занепокоєння ситуацією найбільш уразливих меншин, якими вважаються, передусім, роми та кримські татари, а також фактами прямої та непрямой дискримінації, "мови ворожнечі", актами вандалізму на кладовищах та іншими злочинами на ґрунті ненависті⁴. У Другому звіті містяться також рекомендації уряду, зокрема, стосовно

³ Resolution CM/ResCMN(2011)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1769033&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

⁴ Детальніше див.: CRI (2002) 23: *Second Report on Ukraine*, European Commission against Racism and intolerance (ECRI), Council of Europe, 23 July 2002.

ратифікації інструментів європейського права для захисту меншин та протидії дискримінації, а також оновлення й посилення національної законодавчої бази.

Третій звіт, ухвалений 29 червня 2007 року і опублікований 28 лютого 2008 року, присвячено переважно аналізу зміни ситуації в країні за час, що минув після Другого звіту, і повноти виконання відповідних рекомендацій⁵. Вказавши на певні позитивні зрушення (переважно, в галузі приєднання України до міжнародних/європейських угод), ЄКРН зауважує цілковите або неповне виконання найважливіших рекомендацій, зокрема:

- відсутність посилення кримінальної відповідальності за злочини, скоєні на расистському ґрунті;
- не прийнято необхідних актів цивільного та адміністративного права в галузі антидискримінації;
- не розроблено й не ухвалено нового мовного законодавства, яке б ураховувало лінгвістичне розмаїття України;
- хоча впровадження у 2002 році спеціальної урядової програми для допомоги ромам у галузі працевлаштування, охорони здоров'я та поліпшення житлових умов є позитивним кроком, виконання цієї програми не було ефективним через недостатнє фінансування;
- неадекватність наявного законодавства проти підбурювання до расової ненависті та відсутність системи моніторингу антисемітських випадків; зафіксовано дуже мало судових справ щодо антисемітських висловлювань або публікацій антисемітської літератури;
- у Криму почастишали випадки расово мотивованого насильства, спрямованого переважно на кримських татар та представників єврейських общин; не вжито адекватних заходів для забезпечення мирного співіснування різних етнічних груп Криму.

Особливе занепокоєння ЄКРН викликало зволікання з ухваленням антидискримінаційного законодавства. У пункті 27 цього документа сказано: *"ECRI з жалем зазначає, що з моменту публікації Другого звіту не ухвалено жодного вичерпного законодавчого акта щодо боротьби з дискримінацією. Єдине положення наявне лише в Цивільному кодексі (стаття 26). Органи влади запевнили ECRI, що завдання розробки такого закону стоїть на порядку денному. ECRI сподівається, що необхідність прийняття такого законодавства буде визнано всіма компетентними урядовими органами, оскільки на цей момент видається, що цього ще не досягнуто"*.

У Третньому звіті ЄКРН сформулювала рекомендації, які частково повторюють попередні (невиконані) і полягають у такому:

- посилити й вдосконалити законодавство стосовно "мови ворожнечі", а також злочинів, скоєних на ґрунті ненависті;

⁵ CRI(2008)4, *Third report on Ukraine*, adopted on 29 June 2007, European Commission against Racism and intolerance (ECRI), Council of Europe, Strasbourg, 12 February 2008.

- терміново ухвалити всеохоплюючу антидискримінаційну законодавчу базу в усіх сферах, включаючи працевлаштування, освіту, житлові умови, охорону здоров'я тощо;
- ухвалити новий закон стосовно використання мов з урахуванням мовного різноманіття України;
- у максимально стислі строки закінчити розгляд законопроектів стосовно біженців, іноземців та осіб без громадянства;
- посилити заходи щодо розв'язання проблем ромів, пов'язаних з освітою, працею, їхніми відносинами з представниками правоохоронних органів, а також поліпшенням житлових умов та охороною здоров'я;
- вжити рішучих заходів для протидії насильству з боку скінхедів, що створює небезпечну атмосферу для африканців, азіатів, євреїв, а також осіб з кавказького регіону та Близького Сходу;
- запровадити систему моніторингу антисемітських інцидентів та домогтися припинення будь-якої антисемітської діяльності;
- забезпечити рішучі та адекватні дії правоохоронців, зокрема, проти скінхедівської молоді у випадках, коли останні вдаються до насильства проти інших осіб або їхнього майна.

Значну увагу в цьому звіті приділено діяльності Державного комітету у справах національностей та релігій і шляхам посилення його інституційної спроможності (§ 37–40). Зазначено, що до повноважень цього комітету віднесено завдання протидії проявам расизму і що ним розпочато моніторинг ЗМІ та проведення кампанії із залученням громадянського суспільства з метою створення сприятливої суспільної атмосфери. Комітет планував також створити спеціальну Раду для протидії ксенофобії, расизму та нетерпимості, до складу якої мали увійти юристи, представники міжнародних організацій та урядових структур.

У зв'язку з цим ЄКРН рекомендувала українській владі здійснити належне забезпечення комітету людськими та фінансовими ресурсами, достатніми для успішного виконання подібних завдань (§ 39). Крім того, діяльність Комітету у сфері протидії злочинам, вмотивованим расистськими упередженнями, має здійснюватися у тісній взаємодії з іншими міністерствами та відомствами, зокрема з Міністерством юстиції, Міністерством внутрішніх справ, а також представництвом Омбудсмана (§ 40).

Останній звіт ЄКРН по Україні (четвертий моніторинговий цикл) було ухвалено 8 грудня 2011 року і оприлюднено 21 лютого 2012 року⁶.

У цьому звіті йдеться про певні позитивні зміни, що відбулися в країні після публікації Третього звіту 12 лютого 2008 року. Зокрема, посилено кримінальну відповідальність за злочини, скоєні на підставі (расової чи спрямованої на представників інших груп меншин) ненависті; введено заборону імпортувати, виробляти, зберігати та розповсюджувати продукцію, що підбурює расистську, національну чи релігійну нетерпимість та

⁶ Див.: ECRİ REPORT ON UKRAINE (fourth monitoring cycle). Adopted on 8 December 2011, Published on 21 February 2012. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf>.

дискримінацію. У 2008 році при Кабінеті Міністрів України створено міжвідомчу Робочу групу для протидії ксенофобії та расової нетерпимості з метою інтегрованого підходу до цих питань; нею було розроблено План дій для подолання расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві на 2008–2009 роки та 2010–2012 роки.

Зазначено позитивну динаміку різкого падіння кількості антисемітських публікацій, починаючи з 2007 року, зусилля стосовно вшанування пам'яті жертв Голокосту й поліпшення якості викладання в школах історії євреїв. У звіті констатується зменшення кількості расистських нападів на іноземних студентів та загальна активізація боротьби з проявами гострих форм ксенофобії, расизму та нетерпимості; останнє пояснюється підготовкою до проведення в Україні футбольних змагань Євро-2012.

Проте залишається чимало підстав для критичних зауважень і пропозицій. Зокрема, ЄКРН знову звертає увагу на відсутність всеохоплюючих цивільних та адміністративних статей, котрі б визначали різні сфери, в яких зустрічаються дискримінаційні практики; немає також жодних інструментів чи ефективних механізмів імплементації існуючих норм, відшкодування та компенсації жертвам таких дій.

Зазначено, що деякі політичні партії та кандидати використовують ксенофобську, антисемітську та антитатарську риторику. Існують веб-сайти, на яких регулярно з'являються расистські та ксенофобські матеріали; злісні випадки проти ромів помічені на Інтернет-форумах. Загалом ситуація ромів не зазнала суттєвих покращень; вони потерпають від "мови ворожнечі", негативних стереотипів та упереджень, тоді як політика влади часом виглядає такою, що ігнорує маргіналізацію та дискримінацію ромів.

Не помічено поліпшення загальної ситуації кримських татар за час, що минув після публікації Третього звіту ЄКРН. Місцеві політики продовжують ігнорувати або заперечувати наявність специфічних проблем цієї групи. Як і раніше, відбуваються акти вандалізму на мусульманських кладовищах, особливо в Криму; неподоланими залишаються антимусульманські стереотипи та упередження.

Особливе занепокоєння ЄКРН спричинене негативними тенденціями в інституційній системі. Як зазначено у Четвертому звіті, сумний парадокс українських реалій, пов'язаних із системою відповідальних інституцій, полягає в тому, що Державний комітет у справах національностей та релігій саме в останні роки перед його ліквідацією (у 2010 році) почав відігравати провідну роль у розвитку, координації та моніторингу дій, спрямованих проти расизму та ксенофобії, включно з координацією діяльності вищезгаданої Робочої групи (див. § 38–40 Третього звіту). Комітет зауважує, що *"після розпуску Державного комітету у справах національностей та релігій у грудні 2010 року його специфічні функції у сфері протидії расизму та расовій дискримінації не були передані іншій інституції, в результаті чого виник вакуум відповідальності за таку діяльність. Наразі прогрес, досягнутий у подоланні расизму у скоординований та стратегічний спосіб, втрачений, а зусилля, що докладаються, стають дедалі більш хаотичними та неефективними"*.

Висловлено також жаль з приводу того, що ефективну діяльність Департаменту моніторингу прав людини в Міністерстві внутрішніх справ, яка включала моніторинг випадків расизму, а також активності груп неонацистів та скінхедів, було припинено після формування нового уряду у 2010 році і реорганізації цього міністерства.

На підставі детального аналізу ситуації ЄКРН розробила низку рекомендацій, серед яких українській владі пропонується вжити таких заходів, спрямованих на посилення конституційних та інших положень, для протидії расизму та расовій дискримінації:

- забезпечити постійне відстеження, реєстрування та належне реагування на випадки расистських інцидентів у системі кримінальної юстиції;
- ухвалити всеохоплююче антидискримінаційне законодавство, яке б стосувалося всіх сфер життя;
- у максимально стислі строки визначити орган центральної влади, відповідальний за координацію діяльності з протидії расизму та расовій дискримінації; його штат повинен мати належний рівень обізнаності з цими питаннями і має бути забезпечений адекватними людськими та фінансовими ресурсами для ефективного виконання своїх функцій; в його роботі активну участь братимуть представники громадянського суспільства;
- владні структури повинні активізувати свої зусилля задля відвернення та покарання насильства та інших злочинів, скоєних на расовому ґрунті, зокрема шляхом посилення моніторингу діяльності неонацистських та скінхедівських угруповань.

Окремий блок аналізу ситуацій та відповідних рекомендацій стосується найбільш уразливих груп меншин⁷, до яких, на думку ЄКРН, належать роми, мігранти, біженці та шукачі притулку, іноземні студенти (зокрема, вихідці з країн Африки, Азії, Близького Сходу та Кавказу – представники так званих "видимих меншин"), а також кримські татари та мусульмани.

Останнім двом категоріям меншин присвячено § 86–100 Четвертого звіту ЄКРН. Цікаво, що в аналізі ситуації кримських татар є посилання на Конституцію України 1996 року, статті якої містять згадку про наявність в Україні *корінних народів*. Так, згадується, що в статті 11 Основного Закону України сказано, що держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної ідентичності всіх національних меншин та корінних народів України; права корінних народів і національних меншин визначаються виключно законами України (пункт 3 частини 1 статті); органи місцевої влади на територіях компактного проживання цих груп забезпечують реалізацію програм їхнього національного та культурного розвитку (частина 3 статті 119).

Проте у звіті зауважено, що Конституція України не визначає, які саме групи належать до корінних народів та якими правами вони можуть користуватися. Також жодних спеціальних положень стосовно кримських татар немає у Законі України "Про національні меншини" 1992 року. Більше того, за відсутності етнічно спорідненої держави (kin-state) кримські татари позбавлені тих можливостей отримувати зовнішню допомогу, які згідно зі статтею 15 цього закону є у представників національних меншин, а також не мають можливості скористатися навчанням в етнічно споріднених країнах, як це передбачено в статті 7 Закону України "Про національні меншини". У зв'язку з цим згадується розроблений законопроект про статус кримських татар в Україні, відповідно до якого вони мають бути визнані корінним народом, але на цей законопроект не було офіційної реакції з боку владних структур України (§ 88).

⁷ ECRI Report on Ukraine (fourth monitoring cycle). Adopted on 8 December 2011, Published on 21 February 2012, див. Розділ IV, Vulnerable Target Groups, Para 66 – 130) / <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf>

Наголошено також, що досі не ухвалено законопроект про відновлення прав осіб, депортованих на підставі етнічного походження, який було подано до Верховної Ради 24 лютого 2010 року (§ 89)⁸.

Унаслідок цих обставин ЄКРН вважає, що комплекс проблем, пов'язаних із можливим набуттям кримськими татарами статусу корінного народу та з відновленням прав раніше депортованих, заслуговує на уважний, прозорий та серйозний розгляд та обговорення з боку української влади та суспільства в цілому (§ 90).

Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації (КЛРД)

За результатами розгляду дотримання Україною Конвенції щодо ліквідації всіх форм расової дискримінації у серпні 2006 року ЄКРН видала зауваження-висновки, які містили низку рекомендацій українському урядові⁹.

Значна частина останнього документа стосується становища ромів: "Комітет стурбований звинуваченнями щодо порушень міліцією прав ромів, зокрема самовільних арештів та обшуків, а також досудових порушень прав через презумпцію провини, що виникає на расовому ґрунті". КЛРД поставив перед Урядом України вимогу "надалі інтенсифікувати навчання з прав людини для міліції, сприяти оприлюдненню інформації про випадки порушень міліцією прав ромів та інших осіб різного етнічного походження, ефективно розслідувати скарги та притягати винних до відповідної юридичної відповідальності, здійснювати належний захист та компенсацію жертвам та включити до наступного звіту детальну інформацію про кількість та характер розслідуваних справ, ухвалених звинувачень та отриманих термінів ув'язнення, а також про відшкодування жертвам таких дій".

Ще більше фактів дискримінації ромів було оприлюднено у звітах Європейського центру прав ромів, за спостереженнями якого, низка дуже серйозних випадків тяжких порушень прав ромів мали місце в Україні впродовж усіх років моніторингу, і деякі з них залишалися без жодної реакції з боку влади.

З огляду на дані наведені та інших джерел інформації можна зазначити, що роми в Україні справді є вкрай уразливими щодо порушень фундаментальних прав людини.

Сферами, що зумовлюють особливе занепокоєння, були і залишаються такі:

- насильство, зокрема на расовому ґрунті, та крайні форми насильства з боку державних та недержавних осіб та структур;
- расове переслідування, расовий збір даних та расова дискримінація у кримінальній юстиції, зокрема систематичний збір баз даних про ромів українською міліцією;
- дискримінація в соціальній та економічній сферах, зокрема щодо проживання, охорони здоров'я, освіти, працевлаштування та соціального обслуговування;

⁸ Цей законопроект було розглянуто Верховною Радою України 16 травня 2012 року і "провалено" навіть у першому читанні. Бурхливі реакції протесту з боку кримських татар – і не тільки – привели до його повторного розгляду 20 червня. Тоді законопроект № 5515 народного депутата у Мустафи Джемілева підтримали 356 народних депутатів, і він був ухвалений у першому читанні. Детальніше див.:

http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dgemilov_nepriynyattya_zakonu_shchodo_deportovanih_viyav_nepovagi_i_do_prezidenta_ukraini_1727650, 16.05 2012; <http://krymtatar.in.ua/index/article/id/332>, 18.05.2012;

<http://glavcom.ua/articles/7099.html>, 18/05/2012;

http://news.dt.ua/POLITICS/rada_vadnovlyuye_prava_deportovanyh_krymskyh_tatar-104154.html.

⁹ "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Ukraine", CERD/C/UKR/CO/18 August 2006, para. 9.

- поширена відсутність особистих та інших документів, через що роми виявляються практично позбавленими права на легалізацію особи, доступу до основних послуг і бодай мінімальну участь у громадському та політичному житті;
- брак законності, одним із проявів чого є порушення прав людини стосовно ромів.

Європейський центр прав ромів завершує свої дослідження висновком, що нинішнє українське законодавство є недостатнім для ефективного захисту від актів расової дискримінації та для покарання винних у таких випадках, насамперед та найбільшою мірою стосовно населення рома. Європейський центр прав ромів звертає увагу на брак вичерпного антидискримінаційного закону в Україні, що ускладнює жертвам дискримінації можливість добитися справедливості законними засобами. Навіть у сферах, де наявні юридичні правила та механізми, чиновники та правова система не здатні або не бажають застосовувати їх, щоб суттєво змінити становище ромів в Україні¹⁰.

В останньому звіті по Україні, оприлюдненому КЛРД (CERD) Комітетом з ліквідації расової дискримінації 14 вересня 2011 року¹¹, зафіксовані певні позитивні зрушення, що відбулися останнім часом:

- внесення змін до статей 115, 121, 127 та 161 Кримінального кодексу, що стосуються відповідальності за злочини, вмотивовані расистською, етнічною та релігійною нетерпимістю, а також визнання таких мотивів обтяжуючими обставинами у випадках тяжких злочинів – таких, як вбивство чи тяжкі тілесні ушкодження;
- запровадження Закону № 7252 про біженців та осіб, що потребують додаткового тимчасового захисту, ухваленого Верховною Радою України 8 липня 2011 року, який покращив якість процедури встановлення статусу біженців та шукачів притулку;
- міграційна політика, затверджена Указом Президента № 622/2011 від 30 травня 2011 року, містить положення, що захищають права мігрантів;
- запровадження у грудні 2010 року нової Державної міграційної служби з консолідованим мандатом, який дозволяє посилити захист прав мігрантів і прискорити прийняття рішень по справах мігрантів;
- ухвалення Плану дій для боротьби з ксенофобією та расовою та етнічною дискримінацією на період 2010–2012 років, який був уведений в дію наказом Кабінету Міністрів України № 11273/110/1-08 від 24 лютого 2010 року, а також діяльність (на жаль, призупинену) Міжвідомчої Робочої групи проти ксенофобії, етнічної та расової нетерпимості;
- запровадження окремого структурного підрозділу Міністерства внутрішніх справ для боротьби із кібер-злочинністю шляхом посиленої співпраці із структурами, що аналогічно борються з офшорними Інтернет-сайтами, які поширюють нетерпимість;

¹⁰ Звіти Європейського центру прав ромів стосовно ситуації ромів в Україні були опубліковані у 1997, 2001 та 2006 роках. Див., зокрема, "Proceedings Discontinued: The Inertia of Roma Rights Change in Ukraine", Country Report Series, No. 16, December 2006, <http://www.errc.org/db/01/F4/m000001F4.pdf>.

¹¹ Остаточні зауваження щодо України після вивчення трьох урядових звітів (19 – 21), об'єднаних в одному документі. Див. CERD/C/UKR/ CO/19-21.

– проведення адміністративних реформ, у тому числі прийняття закону про Кабінет Міністрів і консолідацію місцевих органів влади для поліпшення управління та координація інституційних відповідей на расову дискримінацію;

– різні види діяльності, у тому числі проведення дискусій, виставок та публікація відповідних видань для суспільного усвідомлення Голокосту ромів.

Висловлені також суттєві зауваження і занепокоєння, зокрема:

– КЛРД (***Комітет*** з ліквідації расової дискримінації) висловлює стурбованість з приводу того, що Державний комітет у справах національностей та релігії, Міжвідомча Робоча група проти ксенофобії та етнічної та расової нетерпимості, а також департаменти Міністерства внутрішніх справ, створені для розслідування та попередження злочинів на етнічному ґрунті, припинили своє існування розтягом 2010 року, незважаючи на те, що адміністративна реформа все ще не завершена. У зв'язку з цим Комітет рекомендує сформувати новий орган центральної влади, відповідальний за етнічні та релігійні питання, і поновити вищезазначені інституції, діяльність яких було припинено (§ 4);

– КЛРД зазначає, що "...незважаючи на його рекомендації державі-учасниці щодо прийняття нового рамкового антидискримінаційного законодавства від 2006 року, проект антидискримінаційного акта розроблено лише в 2011 році, а його подальша підготовка та прийняття залежать від розробки та затвердження нової міжвідомчої Стратегії протидії дискримінації та нетерпимості за дорученням Президента України... Комітет закликає державу-учасницю прискорити прийняття комплексного антидискримінаційного закону..."; вимагає дати визначення прямої та непрямої, де-факто і де-юре, а також структурної дискримінації, встановити відповідальність фізичних та юридичних осіб, що охоплює і державних службовців, і приватних осіб, відшкодування жертвам расової дискримінації, а також інституційні механізми, необхідні для гарантування повної імплементації антидискримінаційного законодавства (§ 5);

– Комітет зауважує, що, на жаль, немає інформації стосовно ефективності діяльності Парламентського Уповноваженого з прав людини, мандат якого передбачає відповідно до Паризьких принципів спеціальні повноваження в галузі расової дискримінації, і рекомендує уряду надати в наступному періодичному звіті вичерпну інформацію з цього питання (§ 6);

– Комітет залишається стурбованим відсутністю осучаснених статистичних відомостей стосовно етнічного походження, статі та віку жертв расової дискримінації, а також достовірних даних щодо розповсюдженості "мови ворожнечі", злочинів на ґрунті ненависті, кількості та характеру судових процесів проти тих, хто скоїв такі злочини, вироків злочинцям та компенсацій жертвам. Комітет рекомендує уряду розробити й застосовувати відповідну методологію для усунення цих недоліків (§ 7);

– занепокоєння Комітету спричинено запереченнями з боку правоохоронних органів та їхнім небажанням визнавати расистський або у багатьох випадках дискримінаційний характер правопорушень, а також продовженням практики етнічного та расового профайлінга, що призводить до спотворення статистики стосовно злочинів на ґрунті ненависті (§ 10);

– Комітет висловлює стурбованість з приводу інформації про зростаючу активність екстремістських угруповань, які поширюють свою пропаганду, зокрема, звертаючись до

молоді країни і використовуючи для цього електронні соціальні мережі. КЛРД закликає державні органи влади активніше протистояти цим негативним тенденціям (§ 12);

– Комітет вважає за доцільне внести зміни до статті 161 Кримінального кодексу, щоб забезпечити належний баланс між захистом від дискримінації, включно з "мовою ворожнечі", та правом на свободу думки (§ 13);

– Комітет занепокоєний надзвичайно низькою ефективністю заходів та державних програм, покликаних поліпшити ситуацію ромів, і пропонує вжити дієвих заходів у цьому напрямі (§ 14–15);

– Комітет із жалем зауважує відсутність законодавства стосовно корінних народів, яке б забезпечило їхні права згідно зі статтями 11 та 92 Конституції України. Комітет наполягає на тому, щоб держава ухвалила відповідне законодавство для захисту корінних народів та гарантування їхнього економічного, культурного, та соціального розвитку, і пропонує розглянути можливість ратифікації Україною Конвенції 169 Міжнародної організації праці (1989) про корінні та племінні народи (§ 16);

– Комітет стурбований інформацією про труднощі, від яких потерпають кримські татари, що повернулися в Україну (з місць депортації), включаючи брак доступу до землі, неможливість працевлаштування, недостатню можливість навчатися рідній мові, спрямовану на них "мову ненависті", брак політичного представництва і доступ до правосуддя. Питання реституції та компенсації за втрату внаслідок депортації понад 80 000 приватних приміщень і приблизно 34 000 гектарів сільськогосподарських земель залишається серйозною проблемою, особливо тому, що 86% кримських татар, що проживають у сільській місцевості, не мали змоги скористатися правом на ці землі, оскільки не були членами колгоспів та радгоспів. ЄКРН рекомендує державі забезпечити повною мірою відновлення політичних, соціальних, та економічних прав кримських татар, зокрема шляхом реституції втраченого майна включно із землею або компенсації за ці втрати. Для цього слід внести відповідні положення до Цивільного кодексу України або розробити окремий закон (§ 17);

– Комітет також рекомендує державі-учасниці внести зміни до Цивільного кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення для встановлення цивільної та адміністративної відповідальності за расову дискримінацію, включаючи розпалювання ворожнечі через засоби масової інформації, а також гарантувати засоби правового захисту, в тому числі компенсацію жертвам дискримінації (§ 22).

Останнім часом на необхідність боротьби проти проявів нетолерантності та екстремізму в Криму стали звертати більше уваги й інші міжнародні, в тому числі донорські організації. Наприклад, управління Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин здійснило 2007 року пілотний проект, змістом якого була серія інтенсивних тренінгів для працівників місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування. У 2008-му і наступних роках Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин продовжив свою діяльність новими проектами.

Ситуація з расизмом та дискримінацією в Україні була також розглянута 4 жовтня 2011 року на пленарній сесії ОБСЄ № 13. Наведено всі недоліки законодавства, вкрай недостатнього для ефективної протидії дискримінації; проте у звіті зазначено, з посиланнями на результати громадського моніторингу, також і позитивну динаміку стосовно злочинів на ґрунті ненависті, а саме:

- у 2008 році було скоєно злочини щодо 86 осіб, 4 загинули;
- у 2009 році жертвами подібних злочинів стали 37 осіб, без фатальних наслідків;
- у 2010 році ідентифіковано 14 подібних інцидентів, також без фатальних наслідків;
- у 2011 році зафіксовано 24 інциденти без фатальних наслідків¹².

Слід зауважити, що характерною для української ситуації є постійна розбіжність між результатами громадського моніторингу і офіційною статистикою. Перший заступник Національного Агентства з підготовки до Євро-2012 Олександр Бірсан так прокоментував ситуацію щодо статистики Міністерства внутрішніх справ по злочинах ненависті за 2011 рік: "Згідно з даними спільної статистичної звітності Генпрокуратури та МВС щодо злочинності на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості впродовж 2011 року зареєстровано *чотири подібні злочини*. В тому числі один – погроза вбивством та три – на ґрунті порушення рівноправності громадян залежно від расової, національної належності або релігійних переконань".

Міжнародні неурядові організації

Протягом останнього десятиріччя декілька міжнародних НУО також вивчала ситуацію з правами людини в Україні і публікувала відповідні звіти. Наведемо декілька прикладів щодо оцінювання стану захисту від дискримінації, ситуації уразливих меншин, проявів ксенофобії, мови ворожнечі тощо.

Міжнародна група прав меншин у звіті за 2005 рік¹³ аналізує стан законодавства в цій галузі й доходить висновку, що відсутність дієвих сучасних законів призводить до протиріччя в існуючому законодавстві і створює суттєві труднощі у забезпеченні прав людини. Відсутність прогресу у закріпленні єдиної консолідованої системи захисту меншин пояснюється не стільки браком політичної волі, скільки відсутністю консенсусу у ставленні до цього питання серед основних політичних гравців; це стосується, зокрема, основоположних термінів та визначень. Зауважено, що обраний тоді Президент висловив бажання привести українське законодавство стосовно меншин у відповідність до європейських норм і стандартів, у тому числі ухвалити нову версію закону про національні меншини, оскільки чинний закон 1992 року є застарілим і не містить жодної згадки про специфічні проблеми кримських татар.

Також наголошено, що в ситуації кримських татар з'явилися ознаки певного покращення. Це, зокрема, підписання угоди між лідером кримських татар Мустафою Джемільєвим і Прем'єр-міністром АРК Анатолієм Матвієнком стосовно співробітництва у вирішенні двох найважливіших проблем кримськотатарського народу: земельного питання і захисту культурної та мовної ідентичності. Серед інших пропозицій, висунутих кримськими татарами, – відновлення історичної топоніміки Криму, подання на розгляд парламенту законопроектів про відновлення прав раніше депортованих, статус кримськотатарського народу та про зміни у виборчому законодавстві, які б гарантували представництво кримських татар у Верховній Раді Автономної Республіки Крим. Проте тоді президент В. Ющенко заявив, що умовою таких зрушень має бути внесення змін до документа Курултаю, датованого червнем 1991 року, в якому наголошувалося на праві кримськотатарського

¹² Observations re hate crimes and racism manifestations in Ukraine – "No Borders" Project, Social Action Centre (Ukraine). Warsaw, OSCE Human Dimension Implementation Meeting – September 26 – October 7, 2011, 06.10.2011 <http://noborders.org.ua/en/about-us/news/osce-2011-hate-crimes/>.

¹³ Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities 2006 – Ukraine*, 22 December 2005, див.: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abdd90c.html>.

народу на самовизначення¹⁴. У своїй доповіді Міжнародна група прав меншин зазначає також, що українська та кримськотатарська меншини Криму все ще зазнають дискримінації з боку етнічної російської більшості і закликають до надання статусу українській та кримськотатарській мовам статусу, рівного тому, що має в Автономній Республіці Крим російська мова¹⁵.

Інша всесвітньо відома правозахисна організація, "Міжнародна амністія", в доповіді по Україні за 2008 рік¹⁶ наводить відомості про те, що Україна повертає шукачів притулку в країні, де їм загрожують тортури та катування; сказано також, що і біженці, і шукачі притулку часто стають жертвами ксенофобії. Висловлено занепокоєння браком ефективного захисту від проявів дискримінації та насильства проти етнічних та релігійних меншин, особливо ромів, кримських татар, азійських та африканських шукачів притулку, а також мусульман та євреїв. Зазначено, що іноземці потерпають від расистських нападів з боку екстремістських угруповань і расистського поводження з боку поліції, що включає невинуватих часті перевірки їхніх документів.

В останньому звіті "Міжнародної амністії"¹⁷ зауважено, серед іншого, що "поліція дискримінує членів етнічних меншин", і що шукачі притулку в Україні, як і раніше, перебувають під загрозою невинуватих затримань, расизму та вимагання грошей з боку полісменів, а також повернення в країні, де їм загрожують серйозні порушення прав людини. Наведено кілька прикладів випадків, що відбулися після укладання з ЄС Угоди про реадмісію у січні 2011 року. "Міжнародна амністія" повідомляє також про інциденти брутальної поведінки представників правоохоронних органів щодо осіб, котрі вирізнялися кольором шкіри, які ця організація характеризує як прояви расизму¹⁸.

Громадянське суспільство

Громадянське суспільство України приділяє велику увагу нетолерантності до різних груп меншин, випадкам насильства (зокрема, проти певних категорій "нових мігрантів" і особливо членів "видимих меншин") та проявам ксенофобії, особливо спрямованої проти таких вразливих груп населення, як роми та кримські татари.

Найбільш успішним видом діяльності організацій громадянського суспільства та НУО є постійний та детальний моніторинг випадків, пов'язаних із цими проблемами. Наприклад, моніторинг проявів та випадків антисемітизму в Україні триває вже понад 10 років; щомісячні звіти висвітлюють також інші форми ксенофобії, акти вандалізму, "мову ворожнечі" в ЗМІ та в заявах публічних осіб, реакцію органів влади тощо¹⁹. Певною мірою, виконання цієї ролі організаціями громадянського суспільства компенсує брак постійного моніторингу з боку відповідальних державних органів.

¹⁴ Другий курултай (перший відбувся 1917 року) був скликаний у червні 1991 року; серед інших тем були відкинуті вимоги російських сепаратистів, тоді як українська боротьба за незалежність була схвалена. Пізніше було запроваджено систему регіональних та місцевих меджлісів, що покривала всю територію проживання кримських татар. Цей яскравий приклад здатності до самоорганізації, політичної мобілізації та вироблення демократичних процедур для обрання органів кримськотатарського самоврядування, мабуть, є унікальним і безпрецедентним на всьому пострадянському просторі.

¹⁵ Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities 2006 – Ukraine*, 22 December 2005, див.: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abdd90c.html>.

¹⁶ *Amnesty International Report 2008 – Ukraine*, 28 May 2008, див.: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/483e27bb5a.html>.

¹⁷ *Amnesty International Annual Report 2011 – Ukraine*, 13 May 2011, див.: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dce1533c.html>.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Див., наприклад: <http://kngu.org/KongrUkr/news%2007-07/antisem01-07-2007.htm>.

Однією з найактивніших НУО, що працюють у цій сфері, є Конгрес національних громад України (КНГУ). Ця асоціація представляє низку груп етнічних меншин, які об'єдналися за ініціативою "знизу" 2001 року. Серед основних видів діяльності КНГУ – проведення досліджень, моніторинг, організація конференцій, семінарів, робочих груп, підготовка публікацій, проектів законодавчих актів, а також проведення (разом з іншими організаціями меншин, учителями, тренерами та психологами) літніх шкіл на теми міжетнічної толерантності, взаєморозуміння, солідарності та взаємодії між різними культурами. КНГУ бере участь у підготовці програм на місцевому та національному телебаченні, часто пов'язаних з чутливими проблемами міжетнічних відносин, і випускає щомісячну газету "Форум націй".

Варто зазначити, що "неетнічні" НУО, особливо експертні та ті, що займаються запобіганням конфліктам, конфліктним менеджментом та залагодженням конфліктів, маючи справу з методологічно складними завданнями, іноді виявляють високий рівень креативності та використовують різноманітні засоби й підходи, зокрема народну дипломатію, сучасні техніки медитації та розв'язання конфліктів. Отже, внесок таких НУО у сприяння толерантності та збереження міжетнічного миру в Україні є не менш важливим, ніж організацій та рухів, створених на етнічній основі²⁰.

Звичайною практикою останніх років стало оприлюднення найважливіших результатів моніторингових та обговорення нагальних проблем протидії акціям неонацистських, расистських та екстремістських угруповань на головних сторінках або спеціалізованих форумах Інтернет-ресурсів громадянського суспільства України, зокрема порталу "Майдан"²¹. Численні волонтери та активісти Альянсу "Майдан" приділяють велику увагу проблемі дотримання прав людини та меншин, боротьбі проти расової й етнічної дискримінації та різних форм ксенофобії, у тому числі антисемітизму та ісламофобії. Стратегію і тактику дій проти нетерпимості та екстремізму (наприклад, шляхом так званих "акцій прямої дії") спільно обговорюють представники меншин, правозахисні НУО, юристи, журналісти та інші активісти громадянського суспільства. Формування у такий спосіб різноманітних формальних і неформальних мереж та консорціумів є феноменом, оскільки посилює окремі сегменти громадянського суспільства, запобігає їх ізоляції та надмірній залежності від зовнішнього фінансування.

Ще одним прикладом активності громадянського суспільства є Мережа Центрів європейської інтеграції України, що була започаткована на базі бібліотек та громадських організацій у травні 2006 року²² і нині функціонує у 16 областях України. Одним із аспектів діяльності центрів є інформаційна та адвокатська робота, спрямована, зокрема, на поширення таких європейських цінностей, як права людини та меншин і ефективний захист проти дискримінації. Основними завданнями Мережі є консолідація зусиль та співпраця організацій громадянського суспільства на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. У рамках такої діяльності у 2008 році було проведено кампанію "Толерантність як шлях до Європи", що відбулася в контексті Європейського року міжкультурного діалогу. Широкий розмах цієї кампанії, що охопила більшість регіонів України, та встановлення тісного зв'язку між поняттями "толерантність" та "європейськість" у свідомості молоді, безумовно, значною мірою сприяли підвищенню обізнаності та сприйняттю такої цінності.

²⁰ Interethnic Relations, Minority Rights and Security Concerns: A Four-Country Perspective (Ukraine – Moldova – Romania – Hungary)/eds. N.Belitser, S.Gerasymchuk. – Kyiv, 2008. – P. 139.

²¹ Детальніше див.: Беліцер Н. Роль Інтернет-ресурсів у розвитку політичної культури в Україні на прикладі Інтернет-порталу "Майдан" / Н. Беліцер // Політична культура: теорія, проблеми та перспективи ; Києво-Могилянська академія ; Інститут громадянської освіти. – К., 2003.

²² Детальніше див.: <http://eu.prostir.ua/initiatives/euronetwork.html>.

Важливою складовою діяльності активістів громадянського суспільства є складання, на підставі даних проведеного ним моніторингу, аналітичних доповідей і так званих "паралельних" звітів, що надсилаються до міжнародних структур на додаток до офіційних урядових звітів і таким чином дозволяють скласти повніше та об'єктивніше уявлення того, що насправді відбувається.

Треба також зазначити, що попри тривожні й навіть небезпечні тенденції в Криму, там водночас наявні підбадьорливі ознаки настійливої й дедалі активнішої діяльності місцевого громадянського суспільства, спрямовані на протидію цим негативним тенденціям шляхом пропагування толерантності як головної цінності поліетнічного суспільства. Наприклад, програма "Культура добросусідства", започаткована НУО "Інформаційно-дослідницький центр інтеграції та розвитку"²³, спрямована на такі цільові групи, як школярі й дошкільнята, вчителі та батьківські об'єднання. У рамках цього проекту поступово (спочатку для учнів перших класів, потім – других, третіх і четвертих) здійснюється видання низки тематичних робочих зошитів, в яких містяться основні ідеї, приклади та вправи, що пробуджують цікавість та повагу до етнокультурної різноманітності. Важливими ознаками успішності цієї програми є зростання її популярності в Автономній Республіці Крим, зокрема, серед шкіл (де запроваджено відповідний факультативний курс), збільшення попиту на друковану продукцію, а також підтримка з боку Міністерства освіти Автономної Республіки Крим, яке почало виділяти кошти з республіканського бюджету для друку додаткового накладу згаданих робочих зошитів.

Ще однією цінною ініціативою є відкриття в Сімферополі (столиці Криму) Інформаційно-методичного центру міжкультурної просвіти й толерантності²⁴. Він був започаткований Кримським етнографічним музеєм та Центром інтеграції та розвитку (за фінансової підтримки фонду "Відродження") як частина масштабного проекту "Міжкультурна просвіта як основа толерантних міжетнічних відносин у Криму". Головною метою цього центру є популяризувати ідеї толерантності, міжкультурної освіти, взаємоповаги та співпраці різноманітних етнічних та конфесійних груп у кримському суспільстві.

Громадянське суспільство у сфері протидії та захисту від дискримінації активізувалося після створення Коаліції з протидії дискримінації. Ця всеукраїнська недержавна громадська правозахисна ініціатива була заснована шляхом підписання українськими НУО спеціального Меморандуму 5 квітня 2011 року. Діяльність Коаліції спрямована на реальне забезпечення в Україні принципу громадянської рівності для всіх людей, незалежно від певних соціальних чи індивідуальних ознак; розвиток, розширення та вдосконалення прав і свобод людини в Україні; протидію спробам несправедливо обмежити права певних категорій громадян; викорінення такого явища, як дискримінація, із суспільного життя. Станом на 1 березня 2012 року до складу Коаліції з протидії дискримінації входили 26 НУО, і їх кількість постійно збільшується.

Поточна ситуація у сфері законодавства

З огляду на зауваження незалежних українських експертів та правозахисників, а також відповідних міжнародних міжурядових організацій та НУО можна стверджувати, що в Україні практично всі правові інструменти протидії дискримінації є недостатньо ефективними або взагалі недієвими. Важливим є те, що положення статей 66, 67 та 161 Кримінального кодексу України рідко застосовуються в практиці прокуратури. Це пояснювалося, насамперед, тим, що стаття 161 цього Кодексу визначала кримінальну

²³ Детальніше див.: <http://www.integration.org.ua>.

²⁴ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.integration.org.ua/activities/index.htm>.

відповідальність за *навмисні дії*, спрямовані на розпалювання етнічної, расової чи релігійної ворожнечі або приниження національної честі та гідності особи, образу почуттів громадян на основі їх релігійних поглядів. Відповідно, можливість покарання за цією статтею вимагає наявності доказів *навмисної дії* з боку порушника, що зазвичай дуже складно довести. Ще однією вадою цієї статті є неможливість її застосування у випадках, коли наклеп чи образа національної честі та гідності спрямована не проти конкретної особи, а проти етнічної групи чи народу загалом. Нещодавно внесені зміни, на думку міжнародних експертів, є недостатніми і потребують подальшого вдосконалення²⁵.

Про необхідність ухвалення осучаснених законодавчих актів у галузі етнополітики та прав меншин (зокрема, законів про національні меншини, про мови та інших), як уже наголошувалося, неодноразово згадувалося в усіх звітах моніторингових структур протягом понад десяти років. Головною перешкодою ефективною протидії і боротьби з дискримінацією була відсутність окремого всеохоплюючого закону, який би визначав понятійну базу в цій галузі, містив перелік ознак, за якими можливі дискримінаційні дії, встановлював інституційні рамки відповідальних органів та передбачав інші необхідні норми.

Реальним шансом і поштовхом для подолання цих тривалих зволікань з удосконаленням законодавства та реальної практики стало ухвалення у 2010 році Плану дій з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС. Основний пункт, що окреслює законодавчі та стратегічні завдання (§ 2.4.3 цього Плану), сформульовано так: "*Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, як рекомендовано моніторинговими органами ООН та Ради Європи, для забезпечення ефективного захисту від дискримінації*". Тобто цим пунктом були передбачені або підготовка та ухвалення єдиного цілісного антидискримінаційного закону, або внесення відповідних змін до всіх законів, що стосуються різних аспектів можливих проявів дискримінації.

Проте Україна спочатку обрала інший шлях виконання цих зобов'язань. Національний план на виконання Плану дій з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, ухвалений 22 квітня 2011 року, у пункті 42 "Права громадян, включаючи захист меншин" не визначає ухвалення та втілення *всеохоплюючого закону щодо боротьби з дискримінацією* пріоритетним завданням; натомість, у ньому йдеться про розробку та ухвалення *Стратегії боротьби та протидії дискримінації*, яку має затвердити Президент України своїм указом. Міністерство юстиції України було визначено органом, відповідальним за розробку Стратегії та проекту Указу Президента.

Дійсно, через декілька місяців було представлено проект Указу Президента "Про стратегію боротьби з дискримінацією в Україні", що визначав основні цілі, намір реалізувати міжнародні принципи та стандарти в національному законодавстві, розвиток та втілення державних та регіональних програм боротьби та протидії дискримінації, а також інтеграцію та повторну адаптацію до українського суспільства осіб, які постраждали внаслідок дискримінаційних дій. Основними напрямками розвитку та реалізації державної політики у боротьбі та протидії дискримінації є, зокрема, визнання необхідності розробки окремого закону про заборону дискримінації, що гарантуватиме захист від будь-яких форм дискримінації та забезпечуватиме рівність як найвищу цінність відповідно до Конституції України.

Проте у Пояснювальній записці до проекту Стратегії від 18 серпня 2011 року (за підписом міністра юстиції) наголошено: "*Відсутність концептуального визначення державної*

²⁵ Див., наприклад, Прикінцеві зауваження щодо України після вивчення трьох урядових звітів (19 – 21), об'єднаних в одному документі, CERD/C/UKR/ CO/19-21, Пар. 13.

політики..., принципів діяльності органів державної влади в цій сфері, стратегічних цілей, завдань і стандартів... не дає змоги підвищити ефективність протидії дискримінації".

У цьому документі запропоновано два шляхи подолання проблеми: 1) *реалізація державної політики у сфері боротьби з дискримінацією одночасно із фрагментарним удосконаленням законодавства України та 2) провадження узгодженої діяльності державними органами відповідно до концептуального документа, в якому має передбачатися системна та послідовна реалізація державної політики у сфері боротьби з дискримінацією на основі єдиних принципів, стратегічних цілей, завдань, стандартів із забезпечення прав і свобод людини. Другий варіант визначався як "оптимальний".*

Іншими словами, українська держава визнала, що за роки її існування не передбачено кроків та не здійснено конкретних дій для боротьби з дискримінацією, а поняття "дискримінація" все ще залишається незрозумілим і нероз'ясненим. Таке бачення видається дивним, зважаючи на ряд рекомендацій, розроблених міжнародними наглядовими органами у відповідь на регулярні урядові звіти за останні десять років.

Позиція держави означала істотну затримку у виконанні відповідних пунктів Плану дій з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС. Таке свідоме затягування могли зумовити суто фінансові причини, оскільки ухвалення Стратегії не передбачало додаткових витрат з державного бюджету, тоді як розробка, ухвалення та подальше втілення цілісного законодавчого акта неодмінно вимагатиме додаткового виділення коштів з центрального та місцевих бюджетів. Це припущення цілком збігається з деякими положеннями Пояснювальної записки, де, зокрема, сказано: *"Норми Стратегії... у разі її затвердження не матимуть прямої дії (а, отже, їй не вимагатимуть фінансування), а слугуватимуть певною "дорожньою картою" діяльності державних органів, зокрема, при розробленні та прийнятті проектів законів та інших нормативно-правових актів"*²⁶.

Під час публічного обговорення проекту указу президента про Стратегію²⁷ (що відбувалося протягом місяця в режимі онлайн) міністерство наголошувало, що згідно з частиною 2 статті 106 Конституції України Укази Президента України є актами нижчої юридичної сили порівняно із законами України, що унеможлиблює приведення останніх у відповідність до Указу Президента України "Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні". Також міністерство пояснювало відхилення деяких пропозицій тим, що проект Указу "не стосується соціально-трудої сфери". Цей аргумент тільки підтвердив той факт, що проект Стратегії і не передбачав її "всеохоплюючого" характеру; така ставлення держави до назрілої необхідності розробки сучасного, ефективного законодавства щодо боротьби з дискримінацією виглядав доволі цинічно, зокрема, з огляду на Третю періодичну доповідь по Україні, ухвалену 27 червня 2007 року ЄКРН²⁸.

Після подання звіту ЄКРН ситуація в цій сфері тільки погіршилась. У Прикінцевих зауваженнях²⁹ останнього звіту від 14 вересня 2011 року Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації щодо України зазначає, що "...незважаючи на його рекомендації державі-учасниці щодо прийняття нового рамкового антидискримінаційного законодавства від 2006 року, проект антидискримінаційного акту розроблено лише в 2011 році³⁰, а його подальша

²⁶ Детальніше див: Беліцер Н. Боротьба з дискримінацією – законодавство, політика та реалії / Н. Беліцер // Як Україна виконує План дій з візової лібералізації? Результати громадського моніторингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.novisa.org.ua/upload/Full%20monitoring_UKR.pdf . – С. 43-59.

²⁷ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/36397>.

²⁸ Див. CRI(2008)4, Пар. 27.

²⁹ Див. CERD/C/UKR/ CO/19-21).

³⁰ Члени Комітету або отримали помилкову інформацію, або мали на увазі розробку у 2011 році альтернативного законопроекту Коаліцією з протидії дискримінації.

підготовка та прийняття залежать від розробки та затвердження нової міжвідомчої Стратегії протидії дискримінації та нетерпимості за дорученням Президента України... Комітет закликає державу-учасницю прискорити прийняття комплексного антидискримінаційного закону..." (§ 5); Комітет також "рекомендує державі-учасниці внести зміни до Цивільного кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення для встановлення цивільної та адміністративної відповідальності за расову дискримінацію, включаючи розпалювання ворожнечі через засоби масової інформації, а також гарантувати засоби правового захисту, в тому числі компенсацію жертвам дискримінації" (§ 22).

Під тиском міжнародних зобов'язань України у 2012 році законопроект № 10468 "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні" дійсно був розроблений Міністерством юстиції України³¹ і зареєстрований у Верховній Раді України Кабінетом Міністрів України. У Пояснювальній записці до нього визнано, що цей законопроект розроблено з метою виконання завдань, передбачених Планом дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, який було схвалено на саміті Україна – Європейський Союз 22 листопада 2010 року. Тим не менш, у цій Пояснювальній записці знову наголошується, що "реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України" (пункт 4 "Фінансове-економічне обґрунтування"), а в пункті 8 "Громадське обговорення" стверджується, що "законопроект не потребує проведення консультацій з громадськістю", при тому що, як цілком зрозуміло, саме цей законопроект стосується прав та інтересів широкого кола осіб та груп меншин – явних та потенційних жертв дискримінаційних практик, проявів расизму, "мови ворожнечі" та інших категорій злочинів. Обурення громадськості викликав також той факт, що законопроект був переданий до Верховної Ради до завершення його обговорення.

Незважаючи на критику з боку НУО і порушення процедури громадського обговорення, вже 3 травня 2012 року Міністерство юстиції України повідомило про схвалення законопроекту Кабміном (звісно, без урахування будь-яких зауважень та пропозицій, внесених представниками НУО). 14 травня законопроект було зареєстровано у Верховній Раді, а 23 травня – включений до порядку денного для розгляду профільним комітетом Верховної Ради з прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин. Попри негативний висновок Головного науково-експертного Управління Верховної Ради України, на 5 червня було призначене голосування по цьому законопроекті.

Дійсно, без справжнього громадського обговорення та без урахування надісланих зауважень та пропозицій законопроект № 10468 було поспіхом ухвалено у першому читанні 5 червня 2012 року. Проте, оскільки Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Валерія Лутковська, недавно обрана на цю посаду, запропонувала надіслати цей законопроект на експертизу Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), наступного його розгляду та голосування, раніше запланованого на 4 липня 2012 року, не відбулося. Ймовірно, розгляд відкладається до вересня, коли буде отримано експертний висновок ПАРЄ. Для громадянського суспільства це означає нові можливості для розроблення й надсилання додаткових пропозицій. А оскільки цей проект є перехідним (прийнятим у першому читанні), навіть у випадку неможливості його доопрацювання Верховною Радою України цього скликання він має бути допрацьованим її новим складом.

Цікаво також зазначити, що вже після ухвалення урядового законопроекту у першому читанні Президент України у нещодавньому виступі на засіданні Громадської ради з гуманітарних питань, торкаючись проблеми "прогалин" у вітчизняному законодавстві стосовно забезпечення прав меншин та запобігання дискримінації, посилався не на

³¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/39953>.

законопроект, а знову на Стратегію боротьби з дискримінацією: "Ще одним із базових документів у сфері протидії та запобігання будь-яким проявам ксенофобії та нетерпимості в українському суспільстві повинна стати Стратегія боротьби з дискримінацією. Вона вже відіграє важливу роль на шляху лібералізації візового режиму з Європейським Союзом, наближення нашого національного законодавства до європейських стандартів"³².

Між тим, Коаліція з протидії дискримінації, яка протягом 2011–2012 років інтенсивно працювала над альтернативним законопроектом, у травні 2012 року додатково підготувала і надіслала на ім'я Міністра юстиції України Олександра Лавриновича розгорнутий аналіз і критичні зауваження до урядового законопроекту.

Основні зауваження та пропозиції Коаліції полягають у такому:

- перелік ознак, за якими забороняється дискримінація, має, залишаючись відкритим, бути якнайширшим;
- текст законопроекту має бути приведеним у відповідність до вимог антидискримінаційних Директив Ради ЄС, зокрема Директиви Ради ЄС 2000/ 78/ЄС, а також максимально врахувати практику Європейського суду з прав людини щодо інтерпретації статті 14 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод;
- зробити закон "чутливим" до реалій високої інцидентності дискримінації за низкою ознак, що знайшли відображення у численних звітах правозахисних організацій, а також мінімізувати ризики, пов'язані з особистісним фактором у процесі інтерпретації "інших ознак" у процесі реалізації норм та положень цього закону, які можуть привести до зниження рівня захисту від дискримінації маргіналізованих соціальних груп та їх окремих представників;
- привести визначення непрямой дискримінації, наведеної у статті 1 законопроекту, у відповідність до Рекомендацій Ради ЄС 2000/43/ЄС та 2000/ 78/ЄС;
- уточнити низку положень щодо можливостей застосування "позитивних дій" або "заходів посиленої підтримки" до представників уразливих меншин;
- передбачити, на додаток до дискримінації окремих осіб та груп осіб, заборону дискримінації стосовно юридичних осіб за визначеним переліком ознак;
- оскільки статистичні дані стосовно різних форм дискримінації є важливим інструментом у контексті судового процесу, пропонується передбачити пряму вимогу для відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування та приватних юридичних осіб-роботодавців збирати такі статистичні дані та покласти на Кабінет Міністрів України визначити форми, категорії та принципи збору таких даних відповідно до вимог законодавства про захист персональних даних;
- до сфер, на які поширюється дія цього закону, пропонується додати такі: підприємницька діяльність, військова служба, служба у правоохоронних органах та органах виконання покарань, інформаційні відносини тощо;
- при розгляді позовів стосовно дискримінації суди зобов'язані звертатися до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини за експертним висновком;
- розгляд справ про дискримінацію вимагає обов'язкового застосування принципу перенесення тягаря доказування на відповідача, тобто після надання позивачем доказів, які викликають обґрунтовану підозру, що дискримінаційна дія, бездіяльність, або рішення мали місце, відповідач має надати вагомні докази того, що право на недискримінацію не було порушене і що дискримінації з його боку не було.

³² Виступ Президента на засіданні Громадської гуманітарної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/24689.html>. – 2012. – 3 липня.

Пропозиції Коаліції з протидії дискримінації містять також детальний перелік інших законодавчих актів та їх положень, що потребують внесення відповідних змін заради узгодження їх із статтями та нормами Закону України "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні". Пізніше експерти громадянського суспільства розробили постатейну таблицю щодо запропонованих змін.

Інституційні аспекти

На жаль, доводиться констатувати, що інституційний аспект ефективного захисту від дискримінації зазнав лише негативних змін. Останній основний орган, який мав займатися проблемами дискримінації (Державний комітет у справах національностей та релігій), сам був, по суті, результатом низки змін та пертурбацій, що відбулися з Міністерством у справах національностей, створеним ще 1993 року відповідно до статті 5 Закону України "Про національні меншини". Відтоді компетенція спеціального органу поступово звужувалася, незважаючи на численні вимоги урядових та незалежних експертів, а також міжнародних моніторингових структур, збільшити обсяг його повноважень, забезпечити належне фінансування та удосконалити його роботу.

Ситуація значно погіршилася після того, як 9 грудня 2010 року Президент України Віктор Янукович видав Указ № 1085/2010 "Про оптимізацію системи органів центральної виконавчої влади". В результаті реалізації Указу було ліквідовано єдиний центральний орган виконавчої влади, відповідальний за всі питання міжетнічних відносин, прав меншин, дискримінації тощо, а його функції спочатку розподілили між реорганізованим Міністерством культури України та новоствореною Службою державної реєстрації. Неодноразові заклики багатьох громадських організацій, у тому числі релігійних, до відновлення урядового органу, відповідального за міжетнічні та релігійні питання, не були взяті до уваги.

Хоча відповідний центральний орган виконавчої влади не відновлено, Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 року № 937 передбачено, що всі функції колишнього Комітету у справах національностей та релігій будуть консолідовані в межах нового департаменту Міністерства культури України. Згідно з планом цей департамент включатиме чотири структурні одиниці, а саме:

- Відділ досліджень, аналітики та зв'язків з релігійними організаціями;
- Відділ реєстрації статутів та поточної статистики щодо релігійних організацій;
- Відділ пропагування соціальної та гуманітарної діяльності релігійних організацій;
- Відділ міжетнічних відносин.

Привертає увагу також той факт, що запланована структура департаменту не передбачає окремого відділу з питань боротьби з дискримінацією³³. Слід зауважити, що на те саме Міністерство культури України покладено відповідальність за протидію ксенофобії та расизму згідно з Планом дій на виконання Концепції міграційної політики (від 12 жовтня 2011 року); це додає невизначеності й невпевненості у розподілі повноважень та відповідальності за виконання такого роду функцій.

Належить зазначити, що з ліквідацією урядового органу у 2010 році припинили роботу міжвідомча робоча група проти ксенофобії та етнічної і расової нетерпимості, а також окремі підрозділи Міністерства внутрішніх справ з розслідування та боротьби із злочинами на етнічному ґрунті. У 2011 році їх діяльність не відновлено. Не вжито достатніх заходів для

³³ Див. також:

http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=916%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk.

забезпечення активної участі представників офісу Омбудсмана в Україні в боротьбі з дискримінацією (всупереч рекомендаціям моніторингових структур). Незважаючи на те, що у 2010 році штаб Омбудсмана поповнився за рахунок призначення відповідального представника з питань прав дітей та боротьби з дискримінацією, на цей момент немає інформації про його практичну діяльність.

Члени парламенту також не приділили уваги проблемам дискримінації, спрямованої, зокрема, не тільки проти членів груп меншин, а й проти етнічних українців. Наприклад, у проекті рекомендацій до парламентських слухань на тему "Етнонаціональна політика в Україні: здобутки та перспективи" (11 січня 2012 року) не згадується комплекс питань щодо дискримінації і навіть відсутнє саме поняття "дискримінація".

Перелік рекомендованих законодавчих ініціатив містить 5 пунктів, проте потреба *всеохоплюючого* антидискримінаційного закону не згадується. Посилення інституційної бази обмежується проектом рекомендацій Президенту України щодо *"розгляду питання можливого створення Державної служби у справах національностей та меншин як центрального органу виконавчої влади, діяльністю якого керуватиме Міністерство культури"* та рекомендаціями Міністерству культури України *"створити Управління у справах національностей у формі структурної одиниці при Департаменті у справах релігій та національностей шляхом реорганізації даного Департаменту"*. Проте у пункті 3 рекомендацій до Кабінету Міністрів України зазначено: *"Вжити заходів для забезпечення діяльності Міжвідомчої робочої групи з питань боротьби з ксенофобією, расовою та етнічною нетерпимістю; розглянути можливість створення урядової комісії"* [з цих питань], хоча не прописані ані відповідні функції, ані розподіл обов'язків та зобов'язань чи інші організаційні питання щодо роботи зазначених органів.

Європейський Союз: ініціативи задля ефективного подолання дискримінації

Оскільки для України, яка не є країною – кандидатом на вступ до ЄС, але оголосила курс на європейську інтеграцію, найважливішим є взяття до уваги та вивчення досвіду саме тих змін, що відбулися під час впровадження реформ, зумовлених вимогами дотримання відповідних критеріїв ЄС, розгляньмо конкретні прикладів країн, що готувалися до вступу.

У державах ЄС, а також країнах – кандидатах на вступ протягом першого десятиліття ХХІ століття відбулися значні зміни для забезпечення фактичної рівності та захисту від усіх видів дискримінації. У 2000 році були ухвалені дві директиви, що забороняли дискримінацію за такими ознаками, як расове чи етнічне походження, релігія або віросповідання, вік, стан здоров'я та сексуальна орієнтація³⁴. Ці директиви означали фундаментальні зміни у самих підходах до проблеми дискримінації: всі країни – дійсні та майбутні члени ЄС – мали переглянути своє національне законодавство та привести його у відповідність до зазначених директив. Спеціальну програму плану дій у боротьбі з дискримінацією було розроблено ЄС на 2001–2006 роки.

Такий розвиток подій значною мірою вплинув на активізацію зусиль з подолання дискримінації як усередині ЄС, так і на рівні тих країн, які перебували в процесі підготовки до вступу. У підготовленому 2003 року огляді відповідних змін, що були внесені до національного законодавства кожної країни, Європейська Комісія, посилаючись на прецедентне судове рішення, зауважує, зокрема, що аргумент стосовно прямої дії конституційних положень не є достатньою підставою вважати, що таким чином здійснюється дотримання настанов директив ЄС. Необхідно чітко сформулювати відповідні

³⁴ Directive 2000/43/EC2 (Директива Ради ЄС стосовно расової рівності) та Directive 2000/78/EC3 (Директива Ради ЄС стосовно рівності при працевлаштуванні).

норми у спеціальному законодавстві таким чином, щоб кожна особа розуміла свої права та обов'язки, і щоб суди забезпечували дотримання цих норм у своїй діяльності³⁵.

Огляд, підготовлений Європейською Комісією, базувався на детальних звітах кожної з країн-кандидатів, які були поділені на три групи: держави, які вже зробили перші кроки для транспозиції директив ЄС; ті, що розпочали цю роботу; країни, в яких ще немає конкретних планів щодо транспозиції.

До першої групи віднесено шість країн: Румунія, Словаччина, Латвія, Словенія, Литва та Мальта. Підсумковий аналіз, здійснений Європейською Комісією стосовно цих країн, показав таке:

У *Румунії* Розпорядження № 137 "Про запобігання та покарання за всі форми дискримінації", видане у серпні 2000 року, було підкріплене законом, ухваленим парламентом у 2002 році (Закон № 48/2002). Заборона дискримінації містить багато ознак; хоча вік у ньому фігурує не повною мірою, новий Трудовий кодекс від січня 2002 року забороняє дискримінацію на підставі віку, окрім усього іншого.

Схожі зміни відбулися в національному законодавстві *Словаччині* та *Латвії*, в яких нові трудові кодекси були ухвалені, відповідно, у квітні та червні 2002 року. Обидва містять заборону дискримінації на всіх підставах, за винятком сексуальної орієнтації. Цікаво, що у перших проектах остання ознака була наявна, але вилучена в процесі розгляду цих документів у національних парламентах.

Словенія прийняла новий закон про працевлаштування у 2002 році; в ньому заборонено дискримінацію на підставі всіх ознак, наведених у статті 13 директиви ЄС, хоча згідно з висновками Єврокомісії не досягнуто повної відповідності з деякими детальними аспектами Директив – наприклад, бракує визначення прямої та непрямої дискримінації.

У *Литві* новий Трудовий кодекс набув чинності 1 січня 2003 року. Він містить заборону за всіма ознаками статті 13 Директиви ЄС, за винятком згадки про інвалідність. Проте закон "Про соціальну інтеграцію інвалідів" 1998 року вже містив таку заборону. Більше того, у листопаді 2002 року було розроблено і подано на розгляд парламенту законопроект "Про рівні можливості"; у ньому, зокрема, передбачено розширення повноважень уже існуючого Омбудсмена з питань рівних можливостей чоловіків та жінок шляхом включення всіх інших ознак, що містяться в статті 13.

Нарешті, *Мальта* ще з 2000 року мала спеціальне законодавство стосовно дискримінації інвалідів; таке законодавство було посилено у 2002 році законом про працевлаштування та трудові відносини. Як і в Латвії та Словаччині, цей закон представляє невичерпний список ознак, на підставі яких заборонено дискримінацію; зокрема, в цьому списку відсутні вік та сексуальна орієнтація. Треба зауважити, що так сталося, незважаючи на участь у процесі підготовки законопроекту громадських організацій, які наполягали на включенні сексуальної орієнтації до загального списку ознак.

У країнах другої групи розпочалися дискусії стосовно імплементації директив ЄС. Найбільш активними виявилися Болгарія, Естонія та Польща, де відповідні законопроекти вже були подані до національних парламентів. У *Болгарії* законопроект про попередження та відвернення дискримінації спрямований на впровадження єдиного антидискримінаційного

³⁵ Див. Equality, Diversity and Enlargement. Report on measures to combat discrimination in acceding and candidate countries. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit D.4. Manuscript completed in September 2003.

законодавства, в якому визначено всі можливі форми дискримінації; ефективність реалізації його положень посилена заснуванням Комісії щодо захисту від дискримінації. Однак ухвалення цього закону супроводжувалося протидією громадської та парламентської опозиції.

В *Естонії* законопроект про рівність та однакове поводження також містив усі можливі підстави для здійснення дискримінаційних актів, однак потрапив під активний спротив певних парламентських фракцій. В результаті цей законопроект було відкликано, і почалася робота над його новою версією. Проте на той час уже був ухвалений закон про спеціальний орган центральної влади, відповідальний за протидію дискримінації на будь-яких підставах. У *Польщі* перші читання нового Трудового кодексу, узгодженого з директивами ЄС, відбулися у 2003 році. Також було підготовлено законопроект про започаткування Головної інспекції з питань дискримінації.

В *Угорщині* міністерство юстиції в цей період підготувало Концепцію як складову ширшого процесу консультацій з усіма зацікавленими гравцями. Важливо, що в цьому документі передбачається створення єдиного всеохоплюючого антидискримінаційного закону. На підтвердження серйозності урядових намірів у цій сфері було запроваджено посаду міністра без портфеля, відповідального за забезпечення рівних можливостей.

У *Чеській Республіці* урядова робоча група підготувала загальний законопроект про захист від дискримінації з метою імплементації директив. Нарешті, Кіпр також долучився до роботи над новим законодавством, що мало забезпечити дотримання директив. Оголошено, що після завершення тексту законопроекту він буде представлений для обговорення соціальним партнерам та громадським організаціям. Країни третьої групи, зокрема Туреччина, на той час не вжили дієвих заходів у сфері протидії та захисту від дискримінації³⁶.

Обговорення і висновки

1. Можна констатувати, що в Україні, яка офіційно оголосила курс на європейську інтеграцію, відбулося занадто мало відповідних змін у законодавстві стосовно забезпечення прав меншин, заборони та захисту від дискримінації. Так, у новому Кримінальному процесуальному кодексі України³⁷ залишилося найбільш сумнівне положення статті 161, згідно з новою редакцією якої "суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом, обов'язковими ознаками якої є мотив і мета вчинення злочину. Мотив проявляється у неприязні до осіб певної раси, релігійних, політичних та інших переконань, етнічного та соціального походження, статі, кольору шкіри, за мовними та іншими ознаками". Однак особливе занепокоєння спричиняє зволікання з ухваленням всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, закону про статус кримськотатарського народу чи взагалі про корінні народи в Україні, а також з адекватним оновленням законів про національні меншини і про мови в Україні.

2. Ще гіршою є ситуація з інституційними рамками; неодноразово повторювані рекомендації й заклики провідних міжнародних організацій та українських експертів посилити повноваження центрального органу виконавчої влади, який відповідав би, зокрема, за гармонізацію міжетнічних відносин та протидію дискримінації, були проігноровані та не виконані. Доводиться констатувати прямо протилежний результат, тобто ліквідацію внаслідок адміністративної реформи 2010 року Державного комітету у справах

³⁶ Більш детальний аналіз по кожній з країн-кандидатів можна отримати у повному тексті звіту. Див. European Commission: Equality, Diversity and Enlargement. Report on measures to combat discrimination in acceding and candidate countries. 2003 – 122 pp. ISBN 92-894-6104-7.

³⁷ Ухвалений Верховною Радою у квітні 2012 року; набуде чинності з 19 листопада 2012 року.

національностей та релігій. Передання його функцій Міністерству культури України фактично означало параліч діяльності у цьому важливому напрямі державної політики, оскільки це міністерство не має відповідних людських, фінансових та організаційних ресурсів для ефективного виконання подібних функцій.

Помітний регрес у державній політиці протидії дискримінації відбувся також у результаті дій нового уряду, сформованого після президентських виборів 2010 року; це стосується, передусім, скасування або згортання діяльності відповідних установ у правоохоронних органах, а також міжвідомчих структур, що відповідали за протидію дискримінації.

Проте певні надії на поліпшення ситуації з правами людини та у сфері захисту уразливих груп від дискримінації пов'язані з обранням нового Уповноваженого Верховної Ради з прав людини – Валерії Лутковської, яка зарекомендувала себе як високопрофесійний юрист, що має великий досвід плідної співпраці з правозахисною спільнотою та іншими активістами громадянського суспільства³⁸. До того ж згідно з урядовим законопроектом Уповноважений Верховної Ради України з прав людини буде наділений додатковими повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації.

3. Відповідно до звітів та моніторингу міжнародних і національних (переважно неурядових) агенцій найуразливіші групи меншин в Україні – це роми, мігранти та іноземці (особливо ті, хто відрізняється зовнішньо від представників "білої раси"), а також кримські татари, які зазнають утисків та дискримінації за етнічною і релігійною ознаками. Як наголосили міжнародні організації та українські організації, що здійснювали моніторинг, за період від 2007 року значно поменшало проявів антисемітизму, що кілька років тому був предметом значного занепокоєння та міжнародної уваги³⁹. Так, наприклад, у 2011 році не зареєстровано жодного випадку прямого насильства, зменшилося число актів вандалізму, зафіксовано падіння кількості антисемітських публікацій: якщо у 2011 році їх було 13, то, скажімо, у 2006-му – 676. Такий феномен пояснюється переважно приборканням активності приватного навчального закладу Міжрегіональна Академія управління персоналом, яка була основним джерелом подібної "літератури".

Інші позитивні зміни полягали у динаміці злочинів на расовому ґрунті, скоєних проти іноземців та членів "видимих меншин". Значною мірою такі зміни були обумовлені зростаючою активністю громадянського суспільства у протистоянні подібним негативним явищам⁴⁰.

На відміну від позитивних зрушень щодо проявів антисемітизму, погіршилася ситуація з розповсюдженням в Україні ісламофобії. У нещодавньому огляді ксенофобії в Україні ісламофобія названа однією з найгостріших і найактуальніших суспільних проблем у нашій країні. Її злочинні прояви, а також публічні кампанії, хоча й нечисленні, впливають на процеси прийняття політичних рішень на місцевому та регіональному рівнях, створюючи

³⁸ Див., наприклад: Захаров Є. Взаємодія омбудсмена та правозахисників / Є. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://maidan.org.ua/2012/06/evhen-zaharov-vzajemodiya-ombudsmena-ta-pravozahysnykiv>. – 2012. – 29 червня.

³⁹ Див.: "Xenophobia and (In)Tolerance to "Others" in the Black Sea Region" by Natalya Belitser (http://uames.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=78:natalya-belitser-xenophobia-and-intolerance-to-others-in-the-black-sea-region&catid=14:2010-06-01-10-24-12&Itemid=16); регіональна зустріч Чорноморської миротворчої мережі, Стамбул, 10-11 грудня 2011 року.

⁴⁰ Докладніше див.: Xenophobia in Ukraine: September 2011 by Vyacheslav Likhachev, Informational Bulletin # 9 (49) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eajc.org/page553>; Лихачев В. Антисемітизм в Україні: предварительные итоги 2011 года (на русском) / В. Лихачев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eajc.org/page18/news26817.html>. – 2011. – 28 листопада.

таким чином серйозний виклик для громадянського суспільства, яке може і має вжити необхідних заходів, "доки не стане надто пізно..."⁴¹.

Оскільки в Криму іслам є релігією, що розвивається найбільш динамічно, саме в цьому регіоні самопроголошені "захисники православ'я/православного християнства" вдаються до найбрутальніших атак на місцевих мусульман, представлених переважно кримськими татарами. Місцеві "ісламофоби" зазвичай належать до проросійських радикалів, особливо так званих "неокозаків", які демонструють також гостру ксенофобію щодо українців та євреїв. За словами Олександра Богомолова, президента Центру близькосхідних досліджень, кримські козаки та інші угруповання російських націоналістів вирізняються "апокаліптичним баченням майбутнього, в якому мусульмани створюють основну загрозу православ'ю"⁴².

Слід також зауважити, що важливу роль у розповсюдженні негативних антиісламських стереотипів і спробах виправдати злочинний акт масової депортації кримських татар у 1944 році відіграють місцеві та зарубіжні ЗМІ. Не кажучи про неоднозначний вплив російських ЗМІ, доводиться згадати випадки, коли антимульманську істерію, започатковану деякими специфічними кримськими виданнями (і українськими комуністами, зокрема, їхнім лідером Петром Симоненком, який "прославився" своїм ганебним виступом на сесії Верховної Ради 16 травня 2012 року)⁴³, підхоплюють такі зарубіжні видання, як, наприклад, британська газета "Дейлі Мейл" (травень 2011 року)⁴⁴.

4. Причини й тенденції зростання та зменшення певних конкретних форм ксенофобії та "мови ворожнечі", а також дискримінації представників певних груп меншин в Україні потребують подальшого ґрунтовного аналізу. Динаміка таких різноспрямованих змін не збігається з поширеними уявленнями про те, що основною причиною подібних явищ є погіршення соціально-економічної ситуації та падіння життєвих стандартів, що веде до зростання рівня ксенофобії та нетерпимості в суспільстві. Більше уваги має бути приділено корінню таких негативних явищ, що глибоко вкарбоване у свідомість та історичну пам'ять, але не завжди очевидне; для розуміння їх істинних причин та ефективного попередження останніх, на додаток до законодавчих, інституційних та інформаційних ініціатив, необхідний глибинний науковий мультидисциплінарний аналіз. Зокрема, в жодному міжнародному моніторинговому звіті по Україні не згадано про такий специфічний і зазвичай замовчуваний феномен, як *українофобія*⁴⁵. Характерним для України став також феномен, названий одним із експертів "мовною ксенофобією"⁴⁶, який особливо загострився останнім часом і призвів до фізичного насильства та зіткнень захисників української мови з бійцями спецпідрозділів міліції "Беркут". Оскільки українофобія подекуди проявляється навіть на рівні

⁴¹ "Islamophobia in Ukraine: new trends" by Vyacheslav Likhachev (in Russian). 08.09.2011, <http://www.eajc.org/page18/news25628.html>.

⁴² Islam, Orthodoxy, and the State in Crimea. October 09, 2007, http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.print&event_id=279606&stoplayout=true. Детальніший аналіз феномену "кримського козацтва" представлений у статті Валентини Самар в газеті "День" від 8 липня 2011 року (<http://dt.ua/articles/84132>).

⁴³ Див., наприклад: Мітингувальники вимагають покарати Петра Симоненка за висловлювання у парламенті [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://krymtatar.in.ua/index/article/id/332>. – 2012. – 18 травня; Портников В. День позора / В. Портников [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rus.newsru.ua/columnists/18may2012/shamesday_print.html. – 2012. – 18 травня.

⁴⁴ Докладніше див.: http://uames.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=78:natalya-belitser-xenophobia-and-intolerance-to-others-in-the-black-sea-region&catid=14:2010-06-01-10-24-12&Itemid=16.

⁴⁵ Див., наприклад, публікації від 7 жовтня 2011 року за посиланням: http://www2.maidan.org.ua/news/view.php3?bn=maidan_free&key=1317973219; від 9 червня 2012 року: <http://www.poryad.com/?p=17083> m; <http://crimea24.info/2012/07/12/ukraincy-potrebovali-ot-krymskojj-gazety-izvinitnya-za-spalakhujku-zalupivku-i-lupizdriki>.

⁴⁶ Батчаєв В. Особливості національної ксенофобії / В. Батчаєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.umdp1.info/index.php?id=1316382337>. – 2011. – 19 вересня.

високопосадовців та державних службовців, це, цілком вірогідно, може спричиняти відчуття національного приниження і, як результат, призводити до зростання ксенофобії, а також популярності радикальних правих політичних сил, що позиціонують себе як справжніх – і єдиних – захисників національної честі, гідності та етнокультурної ідентичності українців.

Особливо складною в цьому плані є ситуація в Криму, де до гострих проявів українофобії вдаються часом не тільки представники маргінальних політичних сил, а й респектабельні науковці. Так, наприклад, кандидат історичних наук, доцент кафедри політичних наук Таврійського державного університету А.Р. Нікіфоров дозволяє собі такі висловлювання: *"Украина-НЕ-Россия как политическая реальность стала возможна в уникальных условиях... очередной этнической мутации. ...Ни один из существующих на территории государства Украина русских субэтносов не является источником вредоносной этнической мутации, тиражирование которой получило название "украинизации". Ее источником является "украинская политическая элита". Именно она, всегда ориентируясь на внешний заказ, навязывает на 90 процентов русскому населению государства Украина украинский язык, украинскую (напрочь лживую) версию общерусской истории, украинский вариант церковной организации православных верующих, украинский образ жизни (теневой), и образ действий ("стиль Мазепы") и образ мысли (двуличие на базе "двуязычия"). ...При этом следует иметь в виду, что метастазы "украинизации" охватили ВСЕ регионы, составляющие государство Украина"*⁴⁷. Деякі незалежні експерти – фахівці з питань ксенофобії та мови ненависті – вважають, що оприлюднення таких поглядів є класичним прикладом розпалювання міжнаціональної ворожнечі (стаття 161 Кримінально-процесуального кодексу України, порушення статті 10 Європейської конвенції з прав та основоположних свобод людини та низки статей Конституції України), і радять підготувати судовий позов проти автора.

5. Доцільно зауважити, що різко негативні уявлення про "жахливі масштаби" расизму та ксенофобії в Україні виявилися, м'яко кажучи, значно перебільшеними, що яскраво доведено під час проведення в Україні футбольних змагань Євро-2012. Упродовж періоду підготовки до Чемпіонату Європи деякі відомі західні ЗМІ (зокрема, програма Бі-Бі-Сі "Панорама", яка підготувала та показала фільм під красномовною назвою "Стадіони ненависті") малювали вражаючі картини неймовірних небезпек, що чатують на вболівальників, які наважаться приїхати в українські (а також польські) міста; робилися й інші спроби залякати потенційних відвідувачів і відмовити їх від таких "загрозливих навіть для життя" кроків. Попереджувальним був виступ представника авторитетної правозахисної організації "Міжнародна амністія" в Україні Макса Такера: "Фани та сім'ї, які збираються відвідати Євро-2012 в Україні, мають вагому причину турбуватися щодо своєї безпеки – особливо це стосується расових меншин"⁴⁸.

Проте дійсність практично спростувала стереотипи, що їх нав'язували стосовно України та Польщі в період підготовки до чемпіонату. Негативні очікування спонукали західні фонди приділити увагу проблемам щодо проявів ксенофобії, расизму та екстремізму правих; було проведено численні заходи з метою попередити та відвернути загрози, які вони пов'язували переважно – чи виключно – з активністю українських "правих екстремістів та неонацистів", начебто не помічаючи відвертих проявів гострої ксенофобії, зокрема антисемітизму та ісламофобії, з боку інших політичних сил та структур. Але під час проведення Чемпіонату Європи виявилось, що з боку українських уболівальників та суспільства в цілому не тільки не було зафіксовано жодного випадку расистських чи екстремістських дій, а й навпаки,

⁴⁷ <http://kr-eho.info/index.php?name=News&op=article&sid=1090>; див. також відгук за посиланням <http://mediacrimea.com.ua/index.php?newsid=3323>.

⁴⁸ Тарадай Д. Расизм в Україні: проблема, якої немає, але яка є / Д. Тарадай [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/05/120529_racism_ukraine_dt.shtml. – 2012. – 30 травня.

пересічні громадяни та активне громадянське суспільство продемонстрували високі зразки гостинності, дружнього й толерантного ставлення до іноземних гостей⁴⁹. Водночас, ті, хто приїхав з інших країн, у тому числі країн-членів ЄС Іспанії та Хорватії, а також з Росії, зарекомендували себе значно гірше, подекуди провокуючи небезпечні інциденти та вдаючись до гасел відверто расистського та ксенофобського характеру⁵⁰.

Більше того, відома правозахисниця Клер Дімйон, Кавалер Ордена Британської імперії за боротьбу за права людини в Центральній та Східній Європі, не тільки не побачила в Україні проявів расизму, а й принесла свої вибачення за несправедливі звинувачення, що пролунали в британських ЗМІ. "Коли я їхала до вас, у мене були певні упередження, але тепер їх не лишилося. Як громадянка Англії я хочу вибачитися перед вами від імені всієї Британії. Це не дрібниця, це серйозне питання, на яке не можна не відреагувати. Це питання честі і Великої Британії, і особисто мене як англійки. Я бачила в Україні і африканців, і азіатів, які чудово почувують себе тут. А голландці, які провели у вас час на Євро-2012, висловлюють бажання повернутися у ваше місто. Усе це говорить про те, що ми можемо бути патріотами без того, щоб принижувати інші нації", – підкреслила К. Дімйон⁵¹. Подібні відгуки дають підстави для оптимізму щодо реалій українського суспільства, навіть якщо цього не можна сказати про певні сегменти українського політикуму та владних структур.

⁴⁹ Силами громадських активістів було успішно здійснено акцію "Призна Україна" (Friendly Ukraine), яка за допомогою кількох сайтів та соціальних мереж Інтернету запропонувала футбольним фанам кімнати, зустрічі в аеропортах та екскурсії, все це – безкоштовно. Такі волонтерські дії істотно компенсували неспроможність офіційних структур стримати невіправданий ривок цін з боку бажаючих нажитися на приїжджих уболівальниках. Див.: Малуха М. Європідсумки для України: що принесло українцям свято футболу / М. Малуха [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://infoporn.org.ua/materials/articles/Evropidsumki_dlya_Ukraini_shcho_prineslo_ukraintsyam_svyato_futbolu/51726. – 2012. – 7 березня.

⁵⁰ Хорватська Футбольна Федерація була оштрафована на €80,000 за расистські співи та кидання бананів у чорношкірого італійського гравця Маріо Балотеллі; Іспанія також була оштрафована, але на більшу суму; €195,000 доведеться сплатити Росії за расистські пісні, націоналістичні ксенофобські гасла та кидання файерів. Такі дані наведені у статті "Racism and Euro 2012" by Ian Bateson, July 2, 2012, http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/racism-and-euro-2012.html#.T_NLNfIt2M8. Див. також: "Euro 2012 blog: Ukraine, Poland suffer from media bias, inept PR" by Jakub Parusinski. July 2, 2012, http://www.kyivpost.com/content/sport/euro-2012-blog-ukraine-poland-suffer-from-media-bi.html#.T_NHJ1It2M8; "The end of the Euro and the start of Europe in Ukraine" by Ian Hansen. July 2, 2012, http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/the-end-of-the-euro-and-the-start-of-europe-in-ukr.html#.T_NNwVIt2M8, та "Euro 2012 blog: How games changed Ukraine, how they didn't" by Brian Bonner. July 2, 2012, http://www.kyivpost.com/content/sport/what-euro-2012-changed-what-remains-the-same.html#.T_NSfIt2M8.

⁵¹ Див.: Громадянка Англії просить вибачення в українців від імені всієї Британії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/197454>. – 2012. – 19 червня.