

EU-UKRAINE
CIVIL SOCIETY PLATFORM



ПЛАТФОРМА
ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС

*3-тє засідання Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС
Київ, 8-9 листопада 2016 року*

**АНТИДИСКРИМІНАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА:
ПРАВА ВРАЗЛИВИХ ГРУП В КОНТЕКСТІ ВИКОНАННЯ
УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ**

Підготовлено експертами:

*Юлією Тищенко, Марфою Скорик, Наталією Беліцер, Святославом Шереметом,
Богданом Мойсоєм, Сергієм Пономаревим, Лілією Олексюк.*

У звіті відображено прогрес, основні питання та виклики в контексті розвитку антидискримінаційного законодавства в Україні відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії, їхніми державами-членами, з іншого боку (далі – Угода). У звіті також проаналізовано практики реалізації антидискримінаційного законодавства щодо різних груп меншин (національні меншини, люди з інвалідністю, ЛГБТ, жінки, інші вразливі групи).

Проаналізовано проблемні питання антидискримінаційного законодавства, основні законодавчі та нормативно-правові акти в цій сфері; визначено проблеми різних груп стосовно проявів дискримінації щодо них; вивчено інституційну спроможність щодо реалізації антидискримінаційної політики. Вироблено рекомендації органам влади щодо протидії дискримінації і покращення відповідної нормативно-правової бази та практики.

Загальний опис ситуації, повноваження органів влади в контексті політики протидії дискримінації

Політичний діалог, відображений в Угоді, ґрунтується на таких засадах: зміцнення демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування; повага до прав людини та основоположних свобод, зокрема, прав національних меншин; принцип недискримінації осіб, які належать до меншин; повага до різноманітності, гендерної рівності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ. Відповідно до цього, Україна взяла на себе зобов'язання включити до національного законодавства директиви ЄС з заборони дискримінації на робочому місці та впровадження політики рівності¹. Додаток №40 до Договору про асоціацію перелічує окремі директиви Ради

¹Директива 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року; Директива Ради 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 року, 96/443/ЄО: Спільна Дія від 15 липня 1996 року, прийнята Радою Європейського Союзу; Директива Ради 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року.

Європи, спрямовані на заборону дискримінації за різними ознаками та на забезпечення рівності на робочому місці, що досягається шляхом імплементації низки інструментів.

Питання забезпечення прав людини, протидії дискримінації відображено в 4 п. ² розпорядження Кабінету Міністрів України № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Зокрема, йдеться про *забезпечення здійснення заходів, пов'язаних із захистом прав національних меншин, у тому числі в рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму*, який передбачає заходи в системі формування антидискримінаційної політики, політики стосовно біженців, пошукачів притулку, заходи в сфері захисту прав вразливих груп.

Реалізацією відповідних пріоритетів у структурі органів виконавчої влади України опікуються Мінкультури, Мінсоцполітики, МОН, МОЗ, МЗС, Мінфін, Мінекономрозвитку, МВС, Держкомтелерадіо, ДМС, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади. До нових викликів можна віднести питання проявів дискримінації щодо внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які з'явилися внаслідок конфлікту на Донбасі та анексії Криму Російською Федерацією. Політикою стосовно внутрішньо переміщених осіб опікується новостворене Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО.

Сьогодні у сфері захисту громадян від проявів дискримінації існує фактично єдина державна структура - Уповноважений Верховної Ради з прав людини. З 2012 року в структурі офісу Уповноваженого було призначено окремого Представника Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності, а також створено спеціальне Управління з відділом з питань недискримінації. У 2014 році наказом Уповноваженого структура цього управління була реформована, натомість створено два спеціалізовані відділи – відділ з моніторингу та реагування на випадки дискримінації і відділ аналітики та інформаційно-просвітницької роботи з питань недискримінації. Управління має досить широкий спектр відповідальності - від реагування на факти дискримінації окремих осіб до моніторингу та парламентського контролю за впроваджуваною політикою рівності. З 2013 року при Представникові Уповноваженого функціонує Експертна рада з питань недискримінації та гендерної рівності, що надає консультативну підтримку.

У сфері гендерної політики в 2015 році відновлено громадський консультативно-дорадчий орган при Міністерстві соціальної політики - Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі. Рішення цієї Експертної ради є рекомендаційними. До мінусів треба віднести консультативно-дорадчий статус вищезгаданих органів.

У Верховній Раді України питаннями законодавства у сфері протидії дискримінації опікується Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. У його складі створено підкомітет з питань гендерної рівності і недискримінації.

У процесі реалізації Угоди виникає ряд правових проблем стосовно ухвалення відповідних нормативно-правових актів, зокрема законів України, спрямованих на реалізацію принципів недискримінації та гендерної рівності, наявні проблеми також в імплементації цих пріоритетів. Помітна недостатня координація органів влади,

²<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/print1389774622835798#n12>

експертного середовища в розробці та реалізації політики у цій сфері, значною мірою заходи цієї політики реалізуються органами влади формально (формальний характер антидискримінаційної, гендерної експертизи та ін).

Антидискримінаційне законодавство: умови, проблеми, зміни

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» було ухвалено в 2012 році.³ Враховуючи критику міжнародних і національних правозахисних організацій щодо його неефективності і невідповідності міжнародним стандартам, закон був переглянутий, останні зміни до закону набули чинності 30 травня 2014 року.

Також у січні 2013 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову, якою затвердив порядок проведення антидискримінаційної експертизи⁴. Втім цей документ викликає багато критики як національних правозахисних, так і міжнародних організацій, оскільки він є надто загальним, не містить чітких критеріїв проведення такої експертизи, перетворюючи її на формальну вимогу, позбавлену реального змісту.

У 2015 році Указом Президента України було затверджено «Національну стратегію з прав людини»⁵, згідно з якою одне зі стратегічних завдань - «створення ефективної системи запобігання та протидії дискримінації». В імплементаційному документі - плані дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року⁶ - передбачено розробку законопроекту про внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» для того, щоб привести його у відповідність з правовими актами ЄС. Зокрема, в законодавство слід внести перелік підстав, за якими забороняється дискримінація, розширити положення, які регулюють питання встановлення особливих правовідносин, що не можуть вважатися дискримінаційними (виключення). Крім того, згідно з планом дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, мають бути внесені зміни і до Кодексу України про адміністративні правопорушення - з метою врегулювання питання адміністративної відповідальності за дискримінацію, визначення штрафних санкцій та суб'єктів їх накладення, а також зміни до Кримінального кодексу України - щодо кримінальної відповідальності за дискримінацію (пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв за ознаками) та ін.

Верховна Рада у першому читанні вже ухвалила проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)», (реєстр. № 3501 від 20 листопада 2015 року, (16.02.2016)).⁷ Законопроект передбачає доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення новою статтею 188⁴⁸, якою встановлюється відповідальність у вигляді штрафу за порушення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації (тобто за пряму або непряму дискримінацію, утиск, відмову в розумному пристосуванні, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації чи віктимізацію, а також множинну дискримінацію).

У 2015 році, незважаючи на супротив окремих політичних сил та значний клерикальний спротив, Верховна Рада України ухвалила зміни до Кодексу законів про працю, які набули чинності 26 листопада 2015 року. Зміни до статті 2 «Рівність трудових прав громадян України» розширюють перелік ознак, за якими будь-яка дискримінація в сфері

³<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>

⁴<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-п>

⁵Затвердити Національну стратегію у сфері прав людини

⁶<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>

⁷http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57162

праці заборонена, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників за політичними, релігійними та іншими переконаннями, за ознаками раси, кольору шкіри, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їхніх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання.⁸

Основні виклики формування та реалізації політики протидії дискримінації, проблеми вразливих груп

У широкій суспільній свідомості дискримінація здебільшого розуміється як будь-який утиск та обмеження; прояви соціальної нерівності (розшарування) також сприймаються як прояви дискримінації, що повною мірою не відображає реального розуміння поняття «дискримінація». Водночас громадяни України відчувають прояви дискримінації:

- за віком (питання працевлаштування);
- станом здоров'я;
- місцем проживання (питання верифікації виплати пенсій громадянам, які мешкають на території проведення АТО);
- сексуальною орієнтацією;
- гендерною орієнтацією.

Дискримінованою є така група меншин, як роми. Нерідко спостерігаються випадки множинної дискримінації громадян - за різними ознаками одночасно.

У свою чергу, особам, які зазнають дискримінації, бракує знань та ресурсів для того, щоб ініціювати судові справи.

Окупація та анексія Росією території суверенної України – Криму, підтримка РФ конфлікту на Донбасі стали викликами в сфері забезпечення прав людини й водночас актуалізували потребу в реформуванні системи відносин уряду з вразливими групами, в реалізації комплексної політики в цій сфері, яка б узгоджувалася з пріоритетними напрямками Угоди та відповідала їм. На тимчасово неконтрольованих та тимчасово окупованих територіях посилилася дискримінація різних меншин, прояви множинної дискримінації, зокрема кримських татар, ромів, представників різних релігійних груп. Сьогодні у європейської та світової спільноти бракує механізмів для моніторингу та впливу на ситуацію. В анексованому Криму порушуються права і свободи людини, в тому числі свобода слова, зібрань і асоціацій, свобода пересування, право на справедливий судовий розгляд та ефективні засоби правового захисту. Найбільш уразливі групи для порушення прав та дискримінації – ті громадяни, які виступали проти анексії Криму.

Існують прояви дискримінації стосовно внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які внаслідок анексії Криму та конфлікту на Донбасі були змушені покинути місця постійного проживання. Згідно з численними дослідженнями⁹, в деяких громадах

⁸<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08/paran26#n26>

прибуття ВПО актуалізувало місцеві соціальні проблеми, підвищило рівень соціальної конкуренції, що, в свою чергу, спричинило напруження у відносинах між переселенцями та місцевим населенням. Існують прояви множинної дискримінації за віком, гендерними ознаками, статусом переселенця під час влаштування на роботу та загалом у процесі інтеграції ВПО в приймаючі громади.

Серед низки проблем, які потрібно розв'язати у політиці запобігання та протидії дискримінації, слід зупинитися на таких:

- неузгодженість нормативно-правових актів, відсутність комплексності антидискримінаційного законодавства;
- потреба впровадження позитивних дій на національному та місцевому рівнях у сфері запобігання та протидії дискримінації;
- забезпечення належного розслідування злочинів, вчинених з мотивів расової, національної, релігійної та іншої нетерпимості; притягнення винних осіб до відповідальності;
- вдосконалення порядку проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, формальність проведення гендерного аналізу впливу політики;
- створення системи статистичних даних про порушення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації та притягнення до відповідальності винних осіб (при складанні статистичних звітів суди не виділяють окремо випадки дискримінації, якщо ті не становлять самостійного складу злочину), брак статистики стосовно гендерних питань та вразливих груп.

Серед викликів у сфері запобігання та протидії дискримінації можна виокремити **відсутність простого й прозорого механізму покарання за випадки дискримінації** та відшкодування жертвам дискримінації. Слід також зауважити, що перелік *підстав для віднесення злочинів до категорії вчинених на ґрунті ненависті* є вузьким (наразі - тільки за релігійною, етнічною та расовою ознаками), і це призводить до неналежної кваліфікації злочинів, вчинених на ґрунті нетерпимості чи за іншими дискримінаційними ознаками.

Існує системна розкоординованість у діяльності силових структур стосовно реагування на злочини, вчинені на ґрунті ненависті. Як правило, такі злочини кваліфікуються як хуліганство, мова ворожнечі тощо. Попередженню та протидії дискримінації перешкоджають також недостатня узгодженість діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в цій сфері; неефективність правових механізмів щодо притягнення до відповідальності за дискримінацію; відсутність інформаційно-просвітницької роботи для подолання стереотипів, упередженості і нетерпимості в суспільстві до різних вразливих груп; відсутність продуманої політики, спрямованої на підвищення кваліфікації співробітників правоохоронної системи (як новоствореної поліції, так і прокуратури, суддівського корпусу).

Питання національних меншин

⁹В підготовці тексту використано данні досліджень УВКБ ООН, звіт «Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру АНАЛІЗ ВПЛИВУ КРИЗИ ТА ПОТРЕБ НА СХІДНІЙ УКРАЇНІ» ЄС, Світовий банк, Представництва ООН в Україні, 2015, GFK, Internews, звіти стосовно стереотипів DWW, матеріали досліджень громадських організацій стосовно стереотипів, потреб, проблем соціальної згуртованості, медіа моніторинг

Не відбулося суттєвих змін в просуванні українського законодавства в сфері забезпечення прав національних меншин, інституційного забезпечення інклюзивного діалогу, розвитку механізмів залучення представників національних меншин до процесів ухвалення рішень. Бракує інституційної спроможності держави в реалізації етнополітичної політики. Міністерство культури України залишається провідним спеціальним уповноваженим центральним органом виконавчої влади у цій царині. У червні 2014 року в додаток до наявної мережі центральних органів була заснована посада Урядового уповноваженого з питань етнополітики. Уповноважений функціонував паралельно з департаментом Міністерства культури і був координуючим органом для забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Проте 15 квітня 2015 року цю посаду було ліквідовано¹⁰, а відповідні функції фактично залишилися у Міністерства культури, яке в царині етнополітики проводить переважно тільки культурні заходи.

Попри важливі політичні декларації в парламенті¹¹ та уряді, зокрема ухвалення Постанови ВР «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави» № 1140-VII, в законодавстві України не відбулися зміни, які б посприяли формуванню засад державної етнополітичної політики, ухваленню законів про корінні народи, врахували б пропозиції стосовно нових редакцій закону про національні меншини. До Верховної Ради України не було внесено жодної конкретної пропозиції. Хоча громадські експерти розробляють проекти відповідних законодавчих змін. Також не було завершено роботу над концепцією етнополітичної політики, яка, з огляду на ситуацію в країні, є вкрай важливою. Розробляються проекти законів України «Про корінні народи в Україні», актуальним залишається питання модернізації закону «Про національні меншини в Україні».

Антироманізм (ромафобія)

Єдиним зрушенням у сфері дотримання прав національних меншин можна вважати Стратегію захисту та інтеграції ромської національної меншини в українське суспільство до 2020 року та план заходів з її реалізації¹². Однак цей документ був ухвалений без консультацій з ромськими громадами та організаціями, а відповідно, не враховує їхні актуальні потреби, зокрема й ті, що сформувалися з урахуванням регіональної специфіки. Також у документі відсутні чіткі індикатори оцінки прогресу в його реалізації та не передбачено бюджетне фінансування. Відтак відповідні органи виконавчої влади лише формально виконують положення згаданої Стратегії, на що вказують як організації ромів, так і правозахисні та міжнародні організації.

Планом заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року¹³ передбачено перегляд Стратегії інтеграції ромів в 1 кварталі 2016 року (п. 116.2), але ця робота так і не була виконана урядом. Міністерство культури України не володіє ані достатніми повноваженнями, ані ресурсами, ані експертизою для забезпечення реалізації Стратегії та плану заходів на належному рівні. Міжвідомча робоча група з питань виконання плану заходів з інтеграції ромів, створена у листопаді 2015 року постановою Кабінету Міністрів України № 993¹⁴, досі не розпочала свою діяльність, зокрема через бюрократичну тяганину.

¹⁰<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D0%BF/paran44#n44>

¹¹<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1140-vii>

¹²<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/201/2013>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-2013-p>

¹³<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>

¹⁴<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248677547>

На сьогоднішній день у державних органів відсутня актуальна інформація про кількість ромів, які проживають на території України, як – принаймні наразі – відсутні й спроби провести таку оцінку. План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини передбачив для Державної служби статистики України завдання протягом 2016 року розробити механізм статистичного обліку та відображення кількості ромів як у цілому в Україні, так і в окремих регіонах і населених пунктах (п. 116.3). Однак розробку такого механізму досі не розпочато.

Рівень нетолерантності до ромів та ромських громад і негативного їх стереотипування в українському суспільстві достатньо високий, а значна соціальна дистанція, на яку вказують щорічні дослідження “Українське суспільство” Інституту соціології, великою мірою уможлиблює прояви явної та прихованої дискримінації. Водночас на державному рівні немає дієвих освітніх та просвітницьких програм із запобігання та протидії стереотипам щодо ромів.

Загалом ситуація, в якій перебувають ромські громади, характеризується такими проблемами:

- Обмежений доступ до реєстрації цивільних станів та ідентифікаційних документів. Згідно з дослідженням ВООЗ 2016 року в цілому по країні відсоток ромів, які мають ідентифікаційні документи, є достатньо високим (близько 90%; 95% дітей мають свідоцтва про народження), проте ситуація неоднакова в різних регіонах. Найбільші проблеми спостерігають у Закарпатті, де причиною низької паспортизованості ромів є, серед іншого, й необґрунтовані адміністративні перешкоди, що чиняться міграційними органами. Більш проблемна ситуація з наявністю інших документів, як то податкових ідентифікаційних номерів, підтвердження реєстрації за місцем проживання, документів про власність на нерухомість тощо.
- Обмежений доступ до освіти та дискримінація в освіті. Відвідуваність школи є нижчою у порівнянні з основним населенням, особливо серед ромських дівчат і жінок. Також на Закарпатті та в Одеській області спостерігається сегрегація в освіті ромських дітей, що виявляється як в наявності окремих “ромських” шкіл, так і, значно меншою мірою, окремих “ромських” класів у загальноосвітніх школах.
- Високий рівень безробіття (лише 10% ромів є офіційно працевлаштованими) та переважання неофіційних способів заробітку, нестабільних джерел прибутків у ромських домогосподарствах. Основним джерелом прибутків 65% ромських домогосподарств залишаються соціальні виплати, зокрема виплати на дітей, виплати з малозабезпеченості, пенсії тощо.
- Дискримінація у доступі до адміністративних послуг та послуг у сфері охорони здоров’я. Останнє, у свою чергу, призводить до незадовільного стану здоров’я та поширеності в ромських громадах соціально небезпечних захворювань, передовсім туберкульозу, гепатитів тощо.
- Незадовільні побутові умови, а також переважно нерегульований правовий статус помешкань, в яких проживають роми. Також на Закарпатті ситуація ускладнюється серйозними проблемами із доступом ромів до питної води та каналізаційних систем.
- Злочини на ґрунті нетерпимості щодо ромів, антиромський політичний та медійний дискурс. Яскравим прикладом тому є антиромські погроми та виселення ромів з села Лошинівка Ізмайльського району Одеської області, які сталися в

серпні 2016 року. Аналогічні події відбувалися в червні 2016 року в с. Авилівці у Харківській області, у січні 2015 року - в м. Ізмаїл Одеської області, а три роки тому - в с. Іванівка в Черкаській області. Хоча до погромів, як у Лощинівці, справа доходить рідко, вимоги “виселити” чи вигнати ромів з тих чи інших сіл та містечок лунають досить часто. Так, у квітні 2016 року громада Лисогірського мікрорайону м. Києва ставила таке питання перед Голосіївською районною державною адміністрацією.

Дискримінація за ознакою інвалідності

Дискримінація за ознакою інвалідності заборонена антидискримінаційним законодавством та Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»¹⁵. Однак формальна констатація заборони дискримінації наштовхується на відсутність дієвого механізму захисту, спричинену, зокрема, незабезпеченістю доступу до правосуддя.¹⁶ Невелика кількість судових рішень, у яких визнано дискримінацію за ознакою інвалідності, свідчить про те, що: по-перше, зобов'язувальні приписи щодо усунення дискримінаційних перешкод можуть не виконуватись¹⁷; по-друге, компенсація за завдану шкоду якщо і признається, то її сума є незначною.¹⁸

З 2011 року в українське законодавство введено термін «розумне пристосування»¹⁹, однак відповідальності за відмову у його забезпеченні не встановлено. В антидискримінаційному законі принцип розумного пристосування обмежується сферою трудових відносин²⁰. Залишається сподіватись на прийняття Верховною Радою законопроекту № 3501, де передбачена така форма дискримінації, як «відмова в розумному пристосуванні»²¹.

До дискримінації людей з інвалідністю призводить бар'єрність середовища. Йдеться про відсутність контролю за дотриманням державних будівельних норм, недотримання законодавчих вимог на громадському транспорті, відсутність доступних для людей з обмеженими можливостями форматів інформації. Органи місцевого самоврядування, органи державної влади, відповідальні за політику у галузі будівництва, демонструють брак уваги до потреб людей з інвалідністю. Уразливість людей з інвалідністю стала особливо відчутною під час військового конфлікту на сході країни.²²

¹⁵Стаття 1 Закону України «Про запобігання та протидію дискримінації в Україні». Абзаци 2, 3 статті 2 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

¹⁶Йдеться про архітектурну недоступність приміщень суду, доступ до інформації осіб з порушеннями зору, слуху, інтелектуальними та психосоціальними порушеннями.

¹⁷У грудні 2012 року Ухвалою Вищого адміністративного суду України залишено в силі Рішення окружного та адміністративного суду щодо визнання протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині не забезпеченості титрування або перекладу на жестову мову телепрограм, що передбачено Законом (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13318818>). Лише у грудні 2015 Держкомтелерадіо оприлюднив відповідний законопроект.

Лише після акції протесту осіб з інвалідністю по зору, що відбулась у травні 2016 року, ПАТ «Укрзалізниця» розпочала адаптацію послуги придбання квитків через інтернет, до чого підприємство зобов'язав Апеляційний суд Львівської області у жовтні 2013 року (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34204864>).

¹⁸Рішенням Калінінського районного суду міста Донецьк визнано дискримінацію за ознакою інвалідності через відмову у доступі до нічного клубу позивачки з інвалідністю та призначено компенсацію моральної шкоди у сумі 2000 грн. / 29 травня 2013 № 256/1473/13-ц . <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32002298>

¹⁹Відповідає визначенню наданому Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю.

²⁰Стаття 4 Закону України «Про запобігання та протидію дискримінації в Україні».

²¹Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу).
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57162

²²Система оповіщення про надзвичайні ситуації не використовує доступних форматів Інфраструктура об'єктів укриття не враховує потреб людей з інвалідністю. Система евакуації, в тому числі стаціонарних закладів охорони оздоров'я та соціального захисту виявилась не пристосованою.

Наслідок чинної державної політики - неоднакове поводження із людьми з різною формою інвалідності та ступенем втрати здоров'я. Чотиривідсотковий норматив для працевлаштування переважно виконується за рахунок людей із III групою інвалідності та тих, хто не потребує додаткових умов. Значно гіршим є показник зайнятості людей з I групою та інтелектуальними і психосоціальними порушеннями. До інклюзивного навчання в першу чергу залучаються діти з незначними порушеннями, а діти, які потребують створення додаткових умов, здебільшого продовжують здобувати освіту в інтернатних закладах або за індивідуальною формою навчання. Найбільш сегрегованою категорією залишаються особи із психосоціальними та інтелектуальними порушеннями, причина чого криється, зокрема, у відсутності соціальних послуг за місцем проживання. Роботодавцям подекуди неможливо виконати вимоги щодо створення додаткових умов для людей з інвалідністю: норми є застарілими, а контроль з боку державних органів має каральний характер – штрафи за невиконання є надвисокими.

Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» та «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» розділяє осіб з інвалідністю лише на 2 групи – інваліди та діти-інваліди, не враховуючи гендерного аспекту. Відсутність у програмах захисту жінок вимог щодо врахування потреб дівчат та жінок з інвалідністю призводить до дискримінації цієї категорії, наприклад, у сфері охорони здоров'я, репродуктивного здоров'я, захисту від домашнього насильства²³.

Дискримінація корінних народів та інших уразливих груп в окупованому Криму

Ситуація корінних народів і національних меншин в анексованому Криму невпинно погіршується. Моніторингові і правозахисні організації України констатують зростаючу кількість незаконних арештів, тортур, обшуків, фактів застосування психологічного тиску, залякувань та інших брутальних порушень прав людини, жертвами яких стають переважно представники корінного кримськотатарського народу і української «меншини в меншині». Серед кричущих прикладів нехтування нормами міжнародного права і навіть законодавства РФ можна назвати так звану «справу 26 лютого», за якою судять Ахтема Чийгоза, заступника голови Меджлісу кримськотатарського народу, і трьох інших кримських татар. Кримські татари складають переважну більшість – 12 з тих 17-ти, кого офіційно визнано «зниклими безвісти»; причому розслідування з їх пошуку фактично не проводяться.

Крім дискримінації за етнічною ознакою, жорсткому переслідуванню піддаються також мусульмани Криму. Формальною підставою для цього є звинувачення у належності до Хізб-ут-Тахрір – всесвітньої мусульманської політичної організації, яка заборонена у Росії, Казахстані та деяких інших країнах з авторитарним режимом, але діє легально в Україні та інших державах. З 14-ти кримських мусульман, переслідуваних і заарештованих за підозрою в причетності до Хізб-ут-Тахрір, 4 особи були перевезені на територію Російської Федерації і 7 вересня 2016 року безпідставно засуджені до 7 і 5 років ув'язнення.

Оскільки значному тиску і переслідуванням піддаються також інші конфесії і релігійні організації – фактично всі, що не належали до УПЦ Московського патріархату, – можна констатувати, що крім переслідувань та дискримінації за ознакою політичних переконань, які застосовуються до всіх незгодних з фактом незаконної окупації і анексії

²³У звіті про виконання Плану дій із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини Міністерство соціальної політики України зазначає, що вважає недоцільним внесення змін до Типового положення про Центр соціально-психологічної допомоги щодо надання послуг Центром для осіб, що потребують стороннього догляду. //

Криму, в Криму відбуваються численні акти прямої дискримінації за релігійною та етнічною ознаками.

Ще одним загрозливим проявом посилення репресій проти кримських татар є справа Ільмі Умерова – заступника голови Меджлісу кримськотатарського народу, проти якого у травні 2016 року було порушено кримінальну справу за статтею 280.1 («Порушення територіальної цілісності РФ»). 18 серпня Ільмі Умерова, проти його волі, перемістили з клінічної лікарні, куди він потрапив після серцевого нападу під час судового засідання, до психіатричного шпиталю №1 міста Сімферополь з метою 28-денної госпіталізації і проведення примусової психіатричної експертизи. Такий перебіг подій фактично означав повернення до радянської практики використання «каральної психіатрії» для розправи з дисидентами. І лише 7 вересня 2016 року завдяки численным акціям протесту, бурхливій і жорсткій реакції як в Україні, так і з боку міжнародної спільноти, Ільмі Умерова відпустили з психіатричного закладу додому, визнавши психічно здоровою людиною. Проте судову справу проти нього ФСБ не закрила.

Оцінка справжньої ситуації з порушенням прав людини серед представників уразливих груп значно ускладнюється браком доступу на окуповані території регулярних моніторингових, у першу чергу – правозахисних місій, а також постійного представництва міжнародних організацій і структурних підрозділів, відповідальних за протидію дискримінації та підтримку корінних народів і уразливих меншин. Додатковим негативним чинником, який фактично унеможливує отримання правдивої інформації щодо реальної картини з правами меншин у Криму, є недостовірність результатів соціологічних опитувань, проведених на окупованих територіях.

Всебічне, детальне дослідження ситуації уразливих меншин в окупованому Криму, що було замовлене Комітетом з прав людини Європейського Парламенту, опубліковано у квітні 2016 року (The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia; документ EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/LOT1/05 EN April 2016 -PE 578.003)²⁴.

Висновки і рекомендації цього дослідження мають бути повною мірою враховані і використані владними структурами і активістами громадянського суспільства України, а також відповідними інституціями Європейського Союзу і країнами-членами ЄС.

Дискримінаційна практика щодо ЛГБТ

У 2015 році було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» за р. н. 3442. Проект було розроблено з метою удосконалення законодавства України у сфері запобігання та протидії дискримінації та **приведення його у відповідність до актів права ЄС**. Фактично вперше до українського законодавства було введено правові норми, які забороняють **будь-яку дискримінацію у сфері праці**, зокрема, порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників **залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації**. Водночас після підписання Угоди про асоціацію в Україні простежується низка характерних тенденцій, які містять ознаки дискримінаційного ставлення до ЛГБТ, зокрема:

- **Неналежне (безрезультатне) розслідування справ про фізичні напади на людей зі спільноти ЛГБТ**. Так, 22 квітня 2016 року в Києві скоєно напад на активіста, учасника публічних ЛГБТ-акцій Станіслава Бевзенка. Інформації про

²⁴[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578003/EXPO_STU\(2016\)578003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578003/EXPO_STU(2016)578003_EN.pdf).

затримання і покарання осіб, які вчинили напад на Станіслава Бевзенка, немає.

- **Неврахування судами гомофобних мотивів як обтяжуючої обставини при вчиненні злочинів.** 29 жовтня 2014 року двоє молодиків у Києві скоїли підпал кінотеатру «Жовтень», де в цей час транслювали фільм на ЛГБТ-тематику в рамках XLIV Міжнародного кінофестивалю «Молодість». На допиті зловмисники зізналися, що скоїли підпал з гомофобних спонукань. У жовтні 2015 року суд засудив паліїв кінотеатру до двох і трьох років позбавлення волі *умовно* за статтями 296 «Хуліганство» і 263 «Незаконне зберігання зброї та боєприпасів» Кримінального кодексу України замість того, щоб розглядати цей злочин за статтею 161 «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної приналежності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками».
- **Пом'якшення судами вироків з урахуванням «ЛГБТ-контексту» злочину.** У січні 2015 року гучне вбивство сталося в Харкові: 26-річний гей Ігор Работягов був убитий у себе вдома, ЗМІ характеризували це вбивство як «показову страту». Вбивця був затриманий і в ході слідства повідомив, що діяв у стані гомофобного афекту, що, на його думку, є пом'якшувальною обставиною.
- **Обмеження права на свободу мирних зібрань для ЛГБТ.** 19–20 березня 2016 року у Львові громадська ЛГБТ-організація «Інсайт» запланувала проведення соціально-культурного Фестивалю Рівності з метою піднести проблеми низки дискримінованих в Україні груп. До цього подібний фестиваль уже проходив у Києві. Незважаючи на те, що в програмі не було заплановано жодних «провокаційних» заходів, низка релігійних і праворадикальних організацій Львова почали чинити спротив проведенню Фестивалю, називаючи його «гей-парадом». Відтак Львівська міська рада подала позов про заборону будь-яких масових заходів на території міста в рамках Фестивалю Рівності. Суд задовольнив клопотання мерії: рішенням суду для організації «Інсайт» була *«обмежена реалізація права на мирні зібрання шляхом заборони проведення 19 і 20 березня 2016 року масових заходів у Львові»*.

Для уникнення таких негативних тенденцій органам державної влади та місцевого самоврядування потрібно впроваджувати ЛГБТ-складову плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, причому в тісній співпраці з ЛГБТ-організаціями України.

Питання гендерної політики в контексті проблем дискримінації та рівності

На сьогодні системна політика щодо забезпечення реальної гендерної рівності в Україні не реалізується. Зпоміж проблем внутрішньо-суспільної ситуації, яка має виразний вимір гендерної нерівності, варто виокремити такі:

- брак або відсутність доступу до послуг охорони здоров'я у зв'язку зі скороченням лікарняної інфраструктури та комерціалізацією послуг;
- питання працевлаштування, фактичне скорочення кількості жінок на ринку оплачуваної праці в сільській місцевості (близько 70 % сільських жінок, а це третина усіх жінок України, неформально зайняті, і цей процент, як свідчить Укрстат, щороку зростає); скорочення освітньої інфраструктури та скорочення вчителів (переважно це жінки); нелегальна праця у сфері послуг; нелегальна праця жінок і дівчат за кордоном; торгівля людьми;
- поширення домашнього насильства та різних видів насильства за ознакою статі.

Від цих проблем потерпають також жінки ВПО та жінки, які проживають в зоні АТО.

В системі органів виконавчої влади не сформовано повноцінного органу управління, спроможного регулювати проблеми, пов'язані з гендерною нерівністю. Відповідальний відділ гендерної політики Мінсоцполітики має мало спроможності впливати на стан справ і тим більше координувати діяльність інших центральних органів виконавчої влади (що мав би робити згідно з Законом про рівність 2005 року). В Україні станом на 2016 рік немає належної гендерної статистики, яка дозволяла б візуалізувати зони гендерної нерівності та розробляти відповідну державну політику (наприклад, статистичні показники щодо керівників і співробітників підприємств, зайнятості сільського населення на ринку праці існують окремо і не дозволяють співставлення, щоб визначити дані за показником „сільські жінки на ринку праці”) та ін.

Водночас слід вказати і на позитивні зрушення, зокрема, такі:

- зрушення в питаннях політичного представництва (включно з ухваленням закону, який містить положення про гендерні квоти);
- зрушення, пов'язані з приходом жінок у силові структури (зокрема, в систему МВС, що є одним із рекомендованих інституційних засобів протидії насильству за ознакою статі); все ще широкий доступ більшості жінок до ринку оплачуваної праці (згідно з даними Укрстату, понад 60% жінок працездатного віку є економічно активними).

Дорожньою картою в досягненні рівності мала б бути Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року, затверджена із затримкою в 3 роки. (Зараз саме розробляється наступна).²⁵ Ця державна програма декларувала комплексний підхід у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, але необхідні для цього заходи з кількісно вимірюваними показниками так і не включала.

Фактична відмова держави (2010-2013 рр.) здійснювати політику, спрямовану на утвердження рівності жінок та чоловіків, негативно позначилася на суспільному кліматі і на появі як про-, так і антигендерних ініціатив, передовсім з боку релігійних спільнот та організацій.

Висновки:

В Україні відбувається поступова модернізація законодавства стосовно запобігання та протидії дискримінації. Можна вітати ухвалення змін до Кодексу законів про працю України (набули чинності 26 листопада 2015 року), що розширюють перелік ознак, за якими будь-яка дискримінація в сфері праці заборонена. Позитивним є ухвалення Стратегії з прав людини (2015) та імплементаційного плану до неї, де містяться напрями політики стосовно протидії дискримінації, завдання та заходи, які б сприяли належній імплементації політики, забезпеченню рівності, протидії дискримінації щодо різних груп меншин. Водночас існують проблеми із врегулюванням питань щодо кримінальної, адміністративної відповідальності за дискримінацію, визначення штрафних санкцій та суб'єктів їх накладення, притягнення відповідальних за злочини з мотивів дискримінації. Відчутний брак нормативно-правових актів, які б імплементували стандарти Європейського Союзу в забезпеченні прав меншин, враховуючи відповідальність за

²⁵<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF/print1454001737819677>

дотримання цих стандартів (приміром, стандарти в транспорті, будівництві, які унеможливають бар'єри для людей з інвалідністю, тощо).

Незадовільною залишається ситуація у визначенні злочинів, скоєних з мотивів ненависті до різних груп меншин; бракує статистики; відповідні мотиви часто-густо не враховуються у судах при оголошенні вироків.

Бракує належних практик реалізації антидискримінаційної політики, в різних сферах політика залишається розкоординованою, інституційно слабкою як на центральному, так і на місцевому рівнях. Спостерігаються прояви обмеження свободи зібрань з боку органів місцевої влади, зокрема стосовно ЛГБТ-спільноти.

Антидискримінаційні експертизи нормативно-правових актів, заходи з питань гендерної політики, розширення можливостей людей з інвалідністю проводяться формально та не враховують усіх проблем та викликів, що виникають у різних уразливих груп громадян.

Спостерігається брак позитивних дій з боку держави в різних політиках щодо вразливих груп, які б сприяли наближенню до дійсної рівності, допомагали дотриманню прав уразливих груп (ромів, людей з інвалідністю, ВПО, різних соціальних категорій), часто державні програми стосовно вразливих груп можуть реалізовуватися формально (роми), не забезпечені належною ресурсною базою, інституційною координацією, процесом якісного моніторингу та оцінки.

У суспільстві бракує знань та розуміння антидискримінаційного законодавства для відстоювання своїх прав у суді. Бракує комунікації держави із суспільством для зменшення впливу негативних стереотипів, які сприяють проявам дискримінації, множинної дискримінації (ЛГБТ, роми, ВПО, люди з інвалідністю, жінки, інші вразливі групи)

Незадовільною є система статистичних даних, що унеможливує розуміння потенційних проблем щодо проявів нерівності, масштаби дискримінації різних уразливих груп.

Внаслідок анексії Криму Російською Федерацією та конфлікту на Донбасі проявів системної дискримінації, порушення прав і свобод людини зазнають національні меншини, корінні народи, релігійні групи. Відсутня система ефективного моніторингу ситуації з боку міжнародних організацій, а відтак немає належного реагування світового співтовариства на прояви дискримінації.

Рекомендації:

Органам виконавчої влади:

- Розробити та прийняти зміни до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» з метою приведення його у відповідність з положеннями актів права ЄС, зокрема, в частині підстав, за якими забороняється дискримінація, включаючи заборону дискримінації на ґрунті сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності; розширення переліку форм дискримінації (віктимізація); врегулювання питання заборони множинної дискримінації та дискримінації за асоціацією, уточнення сфер дії закону.
- Імплементувати стандарти Європейського Союзу у сфері будівництва, інфраструктури, транспорту та використання доступних форматів інформації, захисту населення в період надзвичайних ситуацій; посилити відповідальність за

дотримання цих стандартів.

- Розробити, спираючись на європейський досвід, позитивні дії для працевлаштування людей з інвалідністю на відкритому ринку праці та у бюджетній сфері, з урахуванням форми інвалідності та ступеню втрати здоров'я.
- Розробити, з урахуванням досвіду країн Східної Європи, програму із деінституалізації та надання соціальних послуг за місцем проживання, в тому числі для людей із психосоціальними та інтелектуальними порушеннями.
- Внести зміни до законів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за дискримінацію, врегулювати питання адміністративної відповідальності за дискримінацію; забезпечити покарання за злочини, скоєні з мотивів нетерпимості за такими ознаками, як раса, колір шкіри, релігійні переконання, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність / транссексуальність, інвалідність, мова;
- Враховувати потреби жінок та дівчат з інвалідністю під час формування та реалізації політики у сфері рівності прав жінок і чоловіків, репродуктивного здоров'я, протидії домашньому та гендерному насильству.
- Інституційно посилити органи виконавчої влади, відповідальні за гендерну політику, оптимізувати наявний інституційний механізм з гендерної рівності, переглянувши кількість консультативних органів.
- Переглянути та ухвалити відомчі нормативно-правові акти з питань охорони мирних зборів відповідно до сучасних міжнародних стандартів у сфері забезпечення свободи мирних зборів.
- Розробити та прийняти законопроект про легалізацію в Україні зареєстрованого цивільного партнерства для різностатевих і одностатевих пар з урахуванням майнових і немайнових прав, зокрема володіння та наслідування майна, утримання одного партнера іншим в разі непрацездатності, конституційного права несвідчення проти свого партнера тощо;
- Внести зміни до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 20 серпня 2008 р. № 47926 з метою усунення дискримінаційних заборон щодо усиновлення/удочеріння дітей, зокрема ВІЛ-позитивними людьми, людьми з інвалідністю та трансгендерними людьми;
- Розробити Порядок заміни офіційних документів з метою зміни зазначення статі для тих осіб, яким встановлено клінічний діагноз «транссексуальність», або які перебувають на стадії лікування гендерної дисфорії; підготувати пропозиції щодо внесення відповідних змін до інших нормативно-правових актів;
- Розмістити державне замовлення на вивчення актуальних гендерних проблем в НДІ НАНУ, галузеві НДІ та ВНЗ України, профільні з тих чи інших питань рівності.
- Оптимізувати обробку і публікацію гендерно роз'єднаних даних, внести зміни до форм державного статистичного спостереження для відстеження гендерної складової; передбачити ці та інші заходи з підготовки гендерно сегрегованої статистики в розроблюваній Державній програмі-2016.
- Посилити інституційну спроможність органів виконавчої влади в контексті формування та реалізації державної етнонаціональної політики, розробити,

²⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1022-08>.

враховуючи європейські моделі, оновлені редакції закону “Про національні меншини”, статус кримськотатарського народу в Україні” враховуючи питання представництва, збереження та розвитку самобутності, реалізації прав національних меншин.

Відповідним структурам Європейського Союзу:

- Надання консультативної допомоги стосовно реалізації пріоритету; сприяння підтримці діалогу влади та організацій меншин; обмін досвідом стосовно моделей інтеграції різних груп меншин; посилення моніторингу за реалізацією відповідних директив ЄС стосовно протидії дискримінації; впровадження заходів посиленої підтримки різним групам меншин.
- Проведення моніторингу та адвокація рекомендації звіту “The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia”, підготовленого на замовлення Комітету з прав людини Європейського Парламенту, який включає питання співпраці Ради ЄС, держав-членів та Європейської служби зовнішніх дій (ЄСЗД) з міжнародними організаціями - ООН, ОБСЄ і РЄ для забезпечення безперервної міжнародної присутності в Криму; створення міжнародної місії, яка дозволить стежити за становищем всіх груп меншин; моніторинг та посилення санкцій у відповідь на прояви дискримінації, порушення прав людини.
