



Гаага/Варшава, 9 травня 2014 р.

Його Високоповажності пану Андрію Дешиці
Міністру закордонних справ України
Київ

Ваша Високоповажносте!

У відповідь на запрошення, надіслане 3 березня 2014 року від імені Уряду України на адресу Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДПІЛ) та Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) щодо роботи Місії ОБСЄ з оцінки стану справ із дотриманням прав людини (НРАМ) в Україні, ми із задоволенням повідомляємо, що НРАМ завершила свою роботу, підготувавши «Звіт про стан справ із дотриманням прав людини та прав національних меншин». Звіт містить оцінку стану справ із дотриманням прав людини та прав національних меншин в Україні на тлі подій, що відбувались у ході його підготовки.

Проведені БДПІЛ заходи НРАМ дозволили встановити, що протягом звітного періоду мала місце низка серйозних порушень прав людини. Як правило, ці порушення не передували появі озброєних угруповань, а радше відбувались одночасно з їх появою та після неї, зокрема і передусім у Криму, а також на сході та півдні України. Мішенями для таких груп були, головним чином, прибічники Майдану з числа активістів та журналістів.

Заходи НРАМ, здійснені ВКНМ, дозволили встановити, що стан справ щодо дотримання прав національних меншин протягом останніх місяців не змінився, хоча недоліки, властиві як нормативно-правовим засадам забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, так і реалізації таких засад, все ще існують. Ці довготривалі проблемні питання стали ще більш нагальними з появою безпосередніх загроз стабільності, безпеці та передбачуваності ситуації. Найбільш радикальні зміни в положенні національних меншин у царині реалізації ними прав людини, включаючи права національних меншин, відбулися в Криму і стосувались, зокрема, етнічних українців та кримських татар, які опинилися у дуже хиткому становищі.

Звіт, що додається, містить низку рекомендацій для українських органів влади та інших установ. БДПІЛ та ВКНМ готові долучитися, разом із українською владою

та іншими структурами, до реалізації цих рекомендацій.

Цей звіт буде оприлюднено 12 травня 2014 року.

Сподіваємося на нашу подальшу співпрацю в цих важливих питаннях,

З повагою,

Астрід Торс
Верховний комісар у справах національних меншин

Янез Ленарчіч
Директор БДПЛ

Копії:

Й.В. Посол Ігор Прокопчук, Постійний представник України при ОБСЄ

**МІСІЯ З ОЦІНКИ СТАНУ СПРАВ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ
ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

**СТАН СПРАВ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ І ПРАВ
НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН**

Місія БДПЛ: 6 березня – 1 квітня 2014 року

Місія ВКНМ: 8 березня – 17 квітня 2014 року

Гаага / Варшава

12 травня 2014 року

Цей звіт був підготовлений на прохання Уряду України. 3 березня 2014 року БДПЛ та ВКНМ отримали від виконуючого обов'язки Міністра закордонних справ України пана Андрія Дешиці запрошення направити Місію з оцінки стану справ із дотриманням прав людини (НРАМ) до України, включаючи Крим. 4 березня 2014 року БДПЛ та ВКНМ надали позитивну відповідь й заявили про свою готовність забезпечити роботу такої місії у межах мандатів своїх організацій. Ці дві установи окреслили своє завдання як оцінку стану справ із дотриманням прав людини і прав національних меншин в країні, яка взяла на себе зобов'язання в гуманітарному напрямку діяльності ОБСЄ та відповідно до інших стандартів щодо прав людини. Відповідно до мандатів своїх організацій, БДПЛ та ВКНМ збирали дані на місцях незалежно одна від одної та згідно із своїми встановленими методиками. Ця обставина відображається у структурі даного звіту, де факти, оцінки, висновки та рекомендації, розміщено у двох окремих частинах цього документу, підготовлених, відповідно, БДПЛ та ВКНМ.

Зміст

РОЗДІЛ I: ОЦІНКА БДІПЛ СТАНУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ	7
I. КОРОТКИЙ ЗМІСТ ТА ОСНОВНІ ВИСНОВКИ.....	7
II. РЕКОМЕНДАЦІЇ	11
III. ІСТОРІЯ ПІДГОТОВКИ ЗВІТУ	18
Методика.....	18
Наголос на дотриманні прав людини	19
Стандарти дотримання прав людини	19
Структура звіту	20
Контекст подій лютого 2014 року.....	20
IV. ОЦІНКА СТАНУ СПРАВ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ	22
Напади на журналістів та активістів	22
Свобода мирних зібрань.....	26
Свобода засобів масової інформації.....	33
Прояви нетерпимості	35
Свобода пересування та ВПО	37
Стан справ із дотриманням прав людини в Криму	41
РОЗДІЛ II: ВКНМ ПРО СТАН СПРАВ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ..	63
I. РЕЗЮМЕ	63
II. ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ЗВІТУ	66
Методика та спрямування процесу оцінки дотримання прав національних меншин	66
Демографічний та політичний контекст	67
Стандарти захисту прав національних меншин.....	70
Національна нормативно-правова база	71
III. ОЦІНКА ПРАВ МЕНШИН	74
Загальні та найбільш важливі проблеми у царині прав національних меншин	74
Конкретні проблеми у сфері прав національних меншин	77
Проблеми національних меншин у царині прав людини.....	77
Мовні права	78
Нормативно-правова база	78
Права на освіту.....	82
Ефективна участь в суспільних та державних справах	84
Рівність та неприпустимість дискримінації	87

Крим.....	89
Загальна ситуація.....	89
Особиста незахищеність людей.....	91
Актуальні проблеми.....	94
IV. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	101
V. ДОДАТКИ.....	105
ДОДАТОК I Лист Міністерства закордонних справ України.....	105
ДОДАТОК II Список офіційних осіб-співрозмовників БДІПЛ/НРАМ.....	107

РОЗДІЛ І: ОЦІНКА БДІПЛ СТАНУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

I. КОРОТКИЙ ЗМІСТ ТА ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

1. Цей звіт був підготовлений на запит уряду України від 3 березня 2014 року. Відомості, що містяться в ньому, збирались Місією з оцінки стану дотримання прав людини (НРАМ), надісланою Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ та Офісом Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ). У ході підготовки цього звіту також застосовувалася або бралася до уваги інформація, отримана з інших надійних джерел.
2. У цьому розділі звіту представлені висновки та рекомендації БДІПЛ стосовно ситуації із дотриманням прав людини в Україні. В його основу лягла робота НРАМ БДІПЛ, яка здійснювалась з 6 березня до 1 квітня на місцях, з огляду на події, що відбувалися в Києві з листопада 2013 року до лютого 2014 року. На момент завершення роботи НРАМ на сході та на півдні України відбувалась ескалація напруженості, яка включала конфлікти із застосуванням сили. Відтак, слід наголосити на тому, що оцінка подій на Майдані в Києві до лютого 2014 року, а також подальших епізодів та подій, які продовжують відбуватись в Україні після 1 квітня 2014 року, не входить до завдань цього звіту.
3. В ході оцінки ситуації в регіонах України, де працювала НРАМ, була виявлена істотна кількість серйозних порушень прав людини. Вони включали вбивства та побиття, а також випадки залякування та викрадення людей. Жертвами цих дій стали, в основному, активісти та журналісти, які підтримували Майдан, а в Криму такими жертвами стали також військові й представники татарської громади.
4. Проведення одночасних зібрань, організованих групами Майдану та анти-майдану, учасники яких були готові до насильницьких дій, стало тенденцією з лютого 2014 року. Найчастіше такі акції відбувалися на центральних площах біля будівель обласних державних адміністрацій. Після одиничних спалахів насильства мали місце більш інтенсивні зіткнення, у ході яких декілька осіб загинули, і багато осіб були поранені. Такі події, з різним ступенем інтенсивності і частоти, мали місце у всіх містах, які відвідувала НРАМ, але найбільше їх було в Донецьку, Луганську, Миколаєві, Одесі, Севастополі, Сімферополі та Ялті. Методи, що застосовувалися виконавцями цих актів насильства, включали в себе, окрім іншого, підпали автомобілів, погрози в соціальних мережах, залякування шляхом публікації он-лайн особистих даних

людей, здійснення тиску на осіб шляхом розвішування листівок біля їхніх помешкань (у яких вони оголошувалися злочинцями), агресивні кампанії в ЗМІ, шантажування та переслідування органами охорони правопорядку потерпілих від таких дій, а не їх ймовірних виконавців.

5. Під час зібрань, де мали місце найбільш жорстокі зіткнення, спалахи насильства відбувалися за підбурюванням осіб, відомих як «тітушки» (найманці, які за гроші підтримують різні групи), або ж членів так званих груп «самооборони», або й тих, й інших. Групи «самооборони» називають себе добровольцями, які, нібито через нездатність органів охорони правопорядку виконувати свої обов'язки, виконують правоохоронні функції під час масових зібрань, часто застосовуючи при цьому силу. Станом на кінець лютого в таких містах, як Донецьк, Харків та Луганськ це явище, за повідомленнями, набуло більшого поширення, й більшої системності, зокрема, з боку груп анти-майдану. Організовані групи почали прибувати автобусами або приватними автомобілями, при цьому деякі з них не мали номерних знаків або мали номери, зареєстровані у Російській Федерації. Повідомлялося, що в демонстраціях анти-майдану брали участь особи, яким платили за участь. За інформацією, отриманою з достовірних джерел, багато з цих людей прибувало з сусідніх невеликих міст або з-за кордону з Російською Федерацією. Завдяки організації логістики та фінансування, вони мали можливість приїздити та перешкоджати зібранням на підтримку Майдану.
6. Більшість відвіданих НРАМ регіонів характеризувалися нестабільним та поляризованим середовищем. Таке середовище вивело на передній план приховані системні вади, які існували ще до недавніх подій. Протягом звітного періоду НРАМ отримувала гідні довіри повідомлення про викрадення людей. В Криму жертвами таких викрадень ставали, в основному, активісти Майдану, журналісти та українські військовослужбовці. В деяких з таких випадків повідомлялося про катування та інші прояви жорстокого поводження під час утримування. Будь-які кроки, що здійснювались правоохоронними органами та прокуратурою для розслідування цих викрадень та інших пов'язаних з ними дій, видались безрезультатними. Протягом періоду роботи НРАМ в усіх регіонах, де Місія здійснювала свою роботу, міліція, з одного боку, демонструвала свою упередженість щодо груп, які підтримують Майдан, і, водночас, поблажливість, якщо не потурання, стосовно представників протилежних груп, з іншого.
7. Зокрема, жертвами нападів ставали журналісти - для позбавлення їх можливості висвітлювати зібрання та інші події. В Криму та інших відвіданих НРАМ регіонах, зокрема в Харкові, Луганську та Одесі, повідомлялось про напади на журналістів, випадки інших утисків, погроз і залякувань, які призводили до формування атмосфери, котра не сприяла свободі ЗМІ. До числа жертв начебто потрапили як місцеві, так і закордонні журналісти. Нападників, як правило, описують як невідомих осіб, в деяких випадках у формі без жодних розпізнавальних знаків. Напади часто супроводжувалися

пошкодженням або знищенням журналістського обладнання. Побоюючись репресій, не всі потерпілі подали офіційні заяви про скоєні на них напади. Серйозні інциденти також були пов'язані зі штурмом телестанцій. Зокрема, групою анти-майдану було здійснено напад на телестанцію в Луганську, а також мав місце інцидент у Києві за участі представників партії «Свобода», до якого долучилися депутати Верховної Ради України. В обох випадках повідомлялось про застосування до працівників станцій залякувань та погроз. Такі випадки не є поодинокими. У повідомленнях зазначається про пасивність міліції у декількох випадках, а також її уявна неспроможність захистити потерпілих та провести ефективне розслідування цих інцидентів. Атмосфера залякувань, яка виникла внаслідок цих подій, коли альтернативні точки зору неможливо почути або транслювати в ефір, негативно вплинула на роботу журналістів та ще більше загострила проблему відстоювання свободи ЗМІ та плюралізму мас-медіа в Україні.

8. Прояви нетерпимості загострилися на тлі збільшення поляризації українського суспільства, помітних порушень свободи ЗМІ та посилення розповсюдження упередженої інформації, дезінформації та пропаганди. В цьому контексті поширилися випадки проявів мови ворожнечі у відношенні певних етнічних та релігійних груп. На сході та півдні України, зокрема, спостерігаються тенденції щодо поєднання політичних уподобань (за Майдан або проти) із приналежністю до певних етнічних груп. У деяких випадках об'єктом нападів ставала українська символіка, а також автомобілі з українськими прапорами та іншими українськими символами. На активістів Майдану часто навішували ярлики «бандерівців», «нацистів» і «фашистів». Підтримка територіальної цілісності та єдності України змальовувалася як ознака нетерпимості й націоналізму. Випадки проявів мови ворожнечі у відношенні етнічних та релігійних груп поширилися також у Криму, де кримські татари мають досить велику громаду. Самі татари вважають, що до них ставляться толерантно, проте під час роботи НРАМ надходили повідомлення, які вказують на зростання анти-татарських настроїв. Час від часу це призводило до випадків залякування у формі, наприклад, позначання певними символами будинків, де проживають кримські татари, надсилання анонімних текстових повідомлень із погрозами, а також словесних образ на адресу дітей кримських татар у школах. Жодних випадків висловлення мови ворожнечі антисемітського характеру протягом звітного періоду не спостерігалось. Те саме стосується громад ромів, які, утім, продовжують потерпати від прихованої дискримінації. Під час роботи НРАМ в регіонах, які вона відвідала, жодного зростання проявів нетерпимості або ескалації насильства по відношенню до російськомовного населення не спостерігалось.
9. Станом на 1 квітня близько 3000 осіб, здебільшого жінок і дітей, залишили Крим після його анексії Російською Федерацією через побоювання за власну безпеку й майбутній статус. З них вісімдесят відсотків є кримськими татарами. Решта – це, головним чином, родини українських військовослужбовців та

цивільних працівників збройних сил. Крім того, складним процесом, пов'язаним із ризиком для людей та їхніх родин, стало переведення військовослужбовців на інші бази на території, контрольованій українським урядом. Також Крим полишили чимало місцевих релігійних лідерів, включаючи священників Української Православної церкви Київського патріархату та Української Греко-католицької церкви, хоча, за повідомленнями, деякі з них згодом повернулися до Криму.

10. Істотних обмежень в Криму зазнала свобода пересування, через встановлення блокпостів та перевірку документів, яка відбувалася також і за їхніми межами. Повідомляється про численні перевірки, які щоденно проводяться групами «самооборони». Приналежність груп, задіяних у таких заходах, залишається незрозумілою, хоча ті, хто з ними зустрічався, повідомляють про те, що вони носять різну форму та представляються членами груп «самооборони» або «Кримського війська», козаками або членами інших угруповань. Перебуваючи поза межами закону, ці групи, як вбачається, діють за мовчазної згоди та, у деяких випадках, за активного потурання з боку властей, які *de facto* керують регіоном, включаючи їхні правоохоронні органи. Осіб, затриманих як підозрілих, начебто примушували вийти з автомобілів та не дозволяли їм продовжувати подорож. Прикордонна служба України повідомляє про те, що деяким особам, які намагалися полишити Крим, був заборонений в'їзд на територію, контрольовану Україною. Що стосується в'їзду до Криму, то на блокпості в Армянську, за повідомленнями, діють сили «самооборони» та колишні службовці «Беркуту». Зокрема, на блокпостах завертали журналістів, які намагалися в'їхати до Криму. Особливих обмежень свободи пересування зазнав контингент розташованих у Криму військових частин, які перебували практично в облозі.
11. Ситуація правової невизначеності, яка виникла внаслідок зміни структур, які *de facto* контролюють Крим, породжує низку ризиків, включаючи потенційні порушення принципів верховенства права та прав людини. Особливе занепокоєння викликають питання громадянства, постійного проживання, працевлаштування та права на роботу, а також права власності на землю та нерухомість, а також положення особливо вразливих груп. Повідомляється про невизначеність майбутнього статусу тих мешканців Криму, які вирішили не набувати російського громадянства і залишити за собою громадянство України. Багато представників кримськотатарської громади висловлювали занепокоєння через те, що вони можуть втратити землю, якою володіють в Криму. В цілому, існують побоювання того, що зміна влади, яка *de facto* контролює Крим, може мати негативні наслідки для дотримання прав людини в цьому та в інших регіонах.
12. БДПЛ хоче висловити свою подяку всім, хто сприяв підготовці цього звіту. Цей документ був б неможливим без співпраці з боку уряду України та всіх ланок органів влади на місцевому рівні. Координатором проектів ОБСЄ в Україні були

надані неоціненні спостереження, а також логістичне забезпечення та офісні приміщення, які дозволили НРАМ працювати ефективно й без перешкод. БДПЛ особливо вдячне тим численним особам, які поділилися своїм власним досвідом, а також неурядовим організаціям, які надали Місії інформацію.

II. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Сторонам Женевських домовленостей щодо України, досягнутих 17 квітня 2014 року:

- Добросовісно виконувати зобов'язання, взяті на себе в рамках домовленостей;
- Утримуватися від публічних заяв, які можуть прямо або опосередковано сприяти ескалації напруги й конфліктів;
- Закликати всі незаконні збройні угруповання до роззброєння; повернення всіх незаконно захоплених будівель їхнім законним власникам; звільнення всіх незаконно зайнятих вулиць, площ та місць загального користування в Україні.

Державним органам України:

Загальні рекомендації:

- Забезпечити проведення ефективного, оперативного, ретельного та неупередженого розслідування обвинувачень державних органів та недержавних структур у діях, які призвели до порушення прав людини, а також забезпечити встановлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності, а також забезпечити потерпілим доступ до засобів правового захисту;
- Провести оперативне, ретельне, незалежне, ефективне та неупереджене розслідування за всіма скаргами щодо катувань та жорстокого поводження, а також забезпечити встановлення винних та притягнення їх до відповідальності;
- Співпрацювати з міжнародними органами, що здійснюють нагляд за дотриманням прав людини та судовими органами з питань, пов'язаних із ймовірним порушенням прав людини та притягненням до кримінальної відповідальності;
- Зміцнювати незалежність демократичних інститутів, окремо приділяючи увагу судовій гілці влади, а також збільшувати потенціал та благонадійність правоохоронних органів;
- Сприяти прозорому та інклюзивному процесу прийняття державних рішень із залученням до процесу громадськості, окремо приділяючи увагу залученню представників громадянського суспільства та національних інститутів з питань дотримання прав людини;
- Здійснити загальну реформу безпекового сектору й забезпечити проведення належної підготовки з міжнародних норм й стандартів забезпечення прав людини, включаючи *Кодекс поведінки працівників правоохоронних органів ООН* для посадових осіб правоохоронних органів України;
- Розбудовувати середовище, сприятливе для свободи вираження поглядів і

свободи ЗМІ, приділяючи особливу увагу забезпеченню незалежності, плюралізму та різноманіття в ЗМІ;

- Сприяти створенню сприятливого середовища, яке надає активістам громадянського суспільства можливості та спроможність вести свою діяльність вільно і без зайвих обмежень; зокрема, забезпечувати їм можливість використовувати своє право на свободу вираження поглядів без зайвих перешкод;
- Сприяти різноманіттю переконань та захисту прав людини в формальному та неформальному навчальному середовищі, а також розробляти та реалізовувати освітні кампанії на підтримку відкритого, толерантного та інклюзивного суспільства, яке добре розуміє права людини та необхідність боротьби з дискримінацією і нетерпимістю.

Напади на журналістів і активістів:

- Забезпечити запровадження відповідних механізмів та процедур для захисту журналістів та активістів від нападів, погроз, образ та залякування;
- Забезпечувати журналістам повний доступ до всіх видів публічних зібрань, включаючи можливість висвітлення заходів з охорони правопорядку;
- Забезпечувати проведення ефективного, оперативного, ретельного та неупередженого розслідування всіх випадків нападів, викрадення, образ, загроз та залякування на адресу журналістів та активістів, з метою притягнення винних до відповідальності та попередження повторення таких випадків;
- Гарантувати всім журналістам та активістам отримання повного відшкодування, включаючи грошові компенсації, у зв'язку з будь-якими нападами, погрозами та залякуванням, що мали місце по відношенню до них;
- Забезпечувати політику абсолютної нетерпимості до будь-яких нападів, погроз, образ і залякувань по відношенню до журналістів та активістів, або ж у зв'язку з причетністю державних посадових осіб до таких дій.

Свобода мирних зібрань:

- Дотримуватись чинних міжнародних стандартів та конституційних гарантій щодо свободи мирних зібрань. *Керівні принципи свободи мирних зібрань*, підготовлені БДПЛ та Венеціанською комісією містять засади сприяння свободі мирних зібрань;
- Розробити та прийняти закон, який регулюватиме реалізацію права на свободу мирних зібрань та забезпечуватиме прозорість таких аспектів, як строки попереднього повідомлення про зібрання, завчасне сповіщення та здійснення

охорони правопорядку під час зібрань на засадах захисту прав людини, включаючи одночасні зібрання різних груп та контр-демонстрації; розробка такого закону повинна супроводжуватись розширеними консультаціями із залученням суддів, працівників правоохоронних органів та представників громадянського суспільства; звернутися до БДППЛ із запитом про надання висновків щодо проекту такого закону з точки зору його відповідності чинним зобов'язанням перед ОБСЄ та іншим стандартам дотримання прав людини;

- Забезпечити уніфіковане застосування такого закону судами й передбачити проведення навчання для суддів та інших зацікавлених осіб, включаючи працівників правоохоронних органів, з питань проведення оцінки ризиків та застосування відповідних критеріїв для оцінки законності аргументів, наведених на підтримку необхідності обмеження свободи зібрань;
- Забезпечити належну підготовку та укомплектування відповідними засобами органів охорони правопорядку для належного забезпечення проведення зібрань, включаючи одночасні зібрання різних груп та будь-які пов'язані з цим контр-демонстрації;
- Гарантувати з боку представників правоохоронних органів захист учасникам мирних зібрань, а також журналістам, які висвітлюють ці події, та незалежним спостерігачам, які ведуть їх моніторинг, від дій представників будь-яких державних або недержавних структур, включаючи провокаторів і учасників контр-демонстрацій, котрі намагаються у будь-який спосіб перешкоджати проведенню або блокувати проведення зібрання, завдяки чому учасники таких зібрань зможуть брати в них участь, не побоюючись актів фізичного насильства;
- Гарантувати надання швидкої допомоги, включаючи медичну, будь-якій особі, яка зазнала травм або потребує такої допомоги з інших причин у найкоротші строки, із забезпеченням такої особі можливості сповістити своїх рідних або інших осіб за її вибором про те, що сталося;
- Гарантувати охорону правопорядку під час публічних зібрань силами правоохоронних органів, в жодному разі не передаючи або не делегуючи виконання таких функцій цивільному населенню або військовим;
- Гарантувати дотримання повного нейтралітету посадовими особами правоохоронних органів в разі проведення заходів з охорони правопорядку під час зібрань, що включає в себе утримання від упередженості з зв'язку із своїми політичними або іншими уподобаннями протягом усього строку виконання своїх службових обов'язків;
- Проводити оперативне, ретельне, незалежне, ефективне та неупереджене розслідування за всіма скаргами щодо кримінальних правопорушень з боку державних органів або недержавних структур, вчинених під час публічних зібрань.

Свобода ЗМІ:

- Забезпечувати протидію такому висвітленню подій, яке сприймається як упереджене, шляхом самоврядування та створення дійсно плюралістичного середовища, в якому всі засоби масової інформації мали би змогу повністю реалізувати своє право на свободу вираження поглядів.

Прояви нетерпимості:

- Організувати навчання відповідальних державних посадовців, зокрема працівників органів охорони правопорядку, з питань терпимості та недопущення дискримінації та злочинів на основі ненависті;
- Здійснювати публічні кроки на засудження пропаганди ненависті та інших проявів нетерпимості;
- Боротися з соціальним виключенням національних меншин, з особливою увагою на громадах ромів;
- Докладати зусиль для поліпшення стосунків між правоохоронними органами та громадами з метою підвищення довіри та поваги до правоохоронців та заохочення потерпілих до повідомлення про злочини, вчинені на ґрунті ненависті, а свідків таких злочинів - до сприяння надання ними свідчень, та притягненню винних до відповідальності;
- Готувати та реалізувати освітні кампанії, які пропагують відкрите, толерантне та інклюзивне суспільство та підвищують обізнаність про права людини та необхідність боротьби проти дискримінації та нетерпимості.

Свобода пересувань та внутрішньо переміщені особи (ВПО):

- Забезпечувати координацію надання послуг на центральному та місцевому рівнях, включаючи створення централізованої системи реєстрації ВПО та забезпечення відповідного фінансування;
- Сприяти добровільному поверненню ВПО;
- Знаходити, за необхідністю, стратегічні рішення стосовно ВПО, які здатні забезпечувати довготривалу безпеку, захист та свободу пересування, належні стандарти життя, включаючи нормальні житлові умови, медичне обслуговування та базову освіту, а також можливість працевлаштування, з урахуванням

специфічних потреб чоловіків та жінок та приділяючи особливу увагу найбільш вразливим групам, таким як діти, особи похилого віку та особи з особливими потребами;

- Підтримувати гуманітарний підхід та принцип некаральності до ВПО, зокрема, шляхом утримання від вжиття заходів, що можуть негативно позначитися на їхньому статусі резидента й громадянина, а також на їхніх можливостях реалізації прав людини, включаючи соціальні та економічні права;
- Звертатись до обширного досвіду УВКБ ООН з питань роботи з ВПО та вирішення їхніх проблем.

Стан справ із дотриманням прав людини в Криму

Органам, які de facto контролюють Крим:

Загальні рекомендації:

- Забезпечити негайний розпуск груп «самооборони» та інших груп, які *de facto* виконують функції правоохоронних органів;
- Спиратись на принцип, що зміна органів, які фактично контролюють ситуацію в Криму, не повинна мати негативних наслідків для реалізації прав людини всіма особами, приділяючи особливу увагу тому, щоб під час цього процесу повністю поважалися права корінного населення та меншин, включаючи національні, мовні та релігійні меншини.

Напади на журналістів та активістів:

- Гарантувати журналістам та активістам захист від нападів, погроз, образ та залякувань для забезпечення ним можливості вести свою діяльність вільно і без побоювань;
- Гарантувати ефективне, оперативне, ретельне та неупереджене розслідування всіх випадків нападів, образ, погроз або залякувань на адресу журналістів та активістів з метою притягнення винних до відповідальності.

Викрадення, катування та інші прояви жорстокого поводження під час тримання під вартою:

- Гарантувати всім особам захист від викрадення та насильницького зникнення, здійснюваних державними або недержавними структурами;
- Гарантувати особами можливість позбавлення свободи лише належним чином

уповноваженими представниками влади, які діють у суворій відповідності до закону, забезпечуючи таким особам повну повагу до їхніх прав людини;

- Гарантувати особам, позбавленим свободи, надання можливості негайно після свого затримання, повідомити своїх рідних або інших відповідних осіб про своє затримання та місце, в якому їх утримують; не допускається відмова таким особам у спілкуванні із зовнішнім світом, зокрема – з їхніми рідними та адвокатом;
- Гарантувати гуманне поводження з усіма позбавленими свободи особами, не допускаючи щодо них катувань або інших проявів жорстокого, нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження або покарання;
- Гарантувати проведення правоохоронцями оперативних та належних дій з метою запобігання та перешкоджання викраденням людей державними і недержавними структурами;
- Гарантувати ефективне, оперативне, ретельне та неупереджене розслідування всіх заяв про викрадення або насильницьке зникнення, включаючи заяви щодо ймовірної причетності представників держави до викрадень, вчинених недержавними структурами, а також всі повідомлення про вбивства, катування та інше жорстоке поводження з метою встановлення долі та місцезнаходження викрадених й притягнення винних до відповідальності;
- Гарантувати жертвам викрадень отримання повного відшкодування, включаючи грошову компенсацію.

Свобода мирних зібрань:

- Гарантувати учасникам публічних зібрань, включаючи журналістів та активістів, ефективний захист силами правоохоронних органів від нападів, образ або залякувань з боку державних або недержавних утворень.

Прояви нетерпимості:

- Сприяти різноманіттю переконань та проявленню поваги до прав людини в ході проведення офіційних та неофіційних освітніх заходів та розробляти й реалізовувати навчальні кампанії, які сприятимуть формуванню відкритого, більш терпимого та інклюзивного суспільства і підвищуватимуть обізнаність щодо прав людини та необхідності боротьби із дискримінацією й нетерпимістю;
- Докладати зусиль для поліпшення стосунків між правоохоронними органами та громадами з метою підвищення довіри та поваги до правоохоронців, заохочення потерпілих до повідомлення про злочини, вчинені через ненависть, а свідків таких злочинів - до сприяння їхньому розкриттю та притягненню винних до відповідальності;
- Організувати для причетних осіб, зокрема – для працівників органів охорони правопорядку – навчальні заходи з питань терпимості, недопущення дискримінації та злочинів на ґрунті ненависті;

- Сприяти самоврядуванню ЗМІ та застосуванню відповідних етичних норм, приділяючи особливу увагу терпимості та неупередженості у висвітленні подій.

Права військовослужбовців та членів їхніх родин:

- Гарантувати ефективне, оперативне та неупереджене розслідування заяв про тиск та насильство по відношенню до українських військовослужбовців та членів їхніх родин.

Інші питання:

- Забезпечувати належну освіту й підготовку, включаючи навчальні курси з метою перепідготовки, для тих, кому це може знадобитися для подальшої роботи в органах державного управління в разі запровадження додаткових вимог;
- Гарантувати всім особам, які постійно проживають у Криму, включаючи громадян як Росії, так і України, збереження всіх їхніх прав, включаючи право на постійне проживання, право на працевлаштування, та права на майно та землю, без будь-якої дискримінації. Особи, зайняті у державному секторі, повинні мати змогу продовжувати виконання своїх обов'язків там, де це є можливим, або ж отримати пропозиції зайняти альтернативні посади, сумірні їхнім навичкам та досвіду та без втрат у заробітній платні.

Державним органам України:

Права військовослужбовців та членів їхніх родин:

- Гарантувати всім українським військовослужбовцям, які не зрадили присязі та не мають бажання продовжувати військову службу, можливість піти у почесну відставку, яка не призведе до негативних наслідків для їхніх прав та пільг.

III. ІСТОРІЯ ПІДГОТОВКИ ЗВІТУ

Методика

1. НРАМ БДППЛ збирала фактичний матеріал з 6 березня по 1 квітня 2014 року. Загалом, на різних етапах НРАМ до її роботи залучалося 19 експертів БДППЛ, які збирали інформацію, працюючи групами у складі двох осіб. Більшість відомостей у цьому звіті ґрунтується на даних окремих експертів НРАМ, зібраних у ході опитування або шляхом особистого спостереження. Крім того, до звіту включено відомості, отримані у ході зустрічей з посадовими особами органів влади всіх рівнів, з виборними представниками, національними правозахисними організаціями, представниками громад, національними та міжнародними недержавними організаціями (НДО) та міжнародними організаціями.
2. Особлива увага приділялась оцінці неоднаковості наслідків поточних подій для різних груп ризику, таких як переміщені особи, корінне населення та громади національних меншин.
3. У ході оцінки ситуації НРАМ зосереджувала свою увагу на наступних правах і свободах:
 - a. Свобода від свавільного арешту і затримання;
 - b. Заборона катувань та іншого жорстокого, нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження або покарання;
 - c. Свобода мирних зібрань;
 - d. Свобода вираження поглядів, свобода ЗМІ;
 - e. Напади на журналістів та активістів;
 - f. Свобода пересування та внутрішньо переміщені особи (ВПО);
 - g. Прояви нетерпимості.
4. Перша група БДППЛ прибула до Києва 6 березня, після чого відвідала Донецьк і Луганськ. Робота повного складу моніторингових груп НРАМ відбувалася наступним чином:
 - a. 18-25 березня - Крим: Бахчисарай, Феодосія, Керч, Севастополь, Сімферополь і Ялта (три групи);
 - b. 18-25 березня – Донецьк, Харків і Луганськ (чотири групи);
 - c. 25 березня - 1 квітня – поблизу Червоногруду та Любовичів, а також Херсон, Київ, Львів, Миколаїв та Одеса (три групи). Дві групи НРАМ відвідали ділянки

українського кордону з Придністров'ям та блокпост в Армянську на новоствореній демаркаційній лінії з Кримом.

5. Загалом у зазначених місцях моніторингові групи провели 187 інтерв'ю. Окрім індивідуальних опитувань, також проводилися групові опитування. HRAM гарантувала опитуваним повну конфіденційність, за винятком державних посадових осіб, яких опитували в їхньому офіційному статусі. Кожний звіт про проведене інтерв'ю реєструвався під окремим кодом з метою захисту анонімності опитуваних. Посилання на звіти HRAM про опитування надаються в примітках до цього звіту (наприклад, 14-03-27-T8-LV-01-01). Всі дані як від опитуваних, так і від самих експертів HRAM, по можливості, повторно перевірялися шляхом порівняння з інформацією, отриманою від інших осіб та з інших джерел. Збирання інформації з виїздом на місця доповнювалося кабінетними дослідженнями та аналізом вторинних джерел, таких як відеозаписи, фотографії й текстові документи, включаючи повідомлення ЗМІ та інші доступні інтерактивні матеріали.

Наголос на дотриманні прав людини

6. Предметом цього звіту є стан справ із дотриманням прав людини в Україні протягом періоду роботи HRAM. Представлена інформація стосується, головним чином, подій та інцидентів у тих місцях, де працювали моніторингові групи HRAM.
7. Цей звіт не є спробою представити повну картину дотримання прав людини в Україні або ж встановити відповідальних за окремі дії, які можуть тягнути за собою кримінальну відповідальність. Тим не менш, звіт містить певний масив відомостей з особистого досвіду опитаних та іншої інформації, які вказують на низку серйозних порушень, що мали місце протягом роботи HRAM. При цьому посилання на ймовірні порушення прав людини, які мали місце до 6 березня, можуть міститися у різних частинах цього звіту в якості довідкової інформації.

Стандарти дотримання прав людини

8. Первинними стандартами дотримання прав людини та прав національних меншин в цілях проведення HRAM дослідження та підготовки цього звіту є так званий людський вимір зобов'язань перед ОБСЄ, які Україна взяла на себе як країна-член цієї організації. Крім того, Україна повинна виконувати свої зобов'язання за такими договорами про дотримання прав людини, як Міжнародний пакт про цивільні та політичні права (МПЦПП), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (МПЕСКП), а також Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ).
9. Виконання завдань щодо захисту прав людини покладається на уряди. Одночасно, на них лежить відповідальність за захист прав людини тільки там, де вони насправді контролюють ситуацію. Включені до цього звіту рекомендації в

своїй більшості адресуються уряду України. Низка інших рекомендацій стосується органів, які *de facto* контролюють Крим.

10. Коротке нагадування про відповідні міжнародні стандарти міститься в кожному розділі Глави IV.

Структура звіту

11. Текст звіту розбитий за темами. Окремий розділ присвячений ситуації з дотриманням прав людини в Криму, із визнанням того факту, що саме в цьому регіоні виникають певні ризики та виклики через події, які призвели до анексії півострову Російською Федерацією.
12. Звіт також містить перелік рекомендацій українським державним органам та іншим сторонам.

Контекст подій лютого 2014 року

13. В листопаді 2013 року в Києві та інших містах України розпочалися масові протести проти рішення тодішнього українського керівництва, прийнятого 21 листопада 2013 року, не підписувати Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом. Спочатку ці протести мали мирний характер.
14. Масові протести набули потужності вже 24 листопада, але поворотним моментом стало 30 листопада, коли влада здійснила спробу силою розігнати протестувальників на Майдані Незалежності в Києві, застосувавши спеціальний загін міліції «Беркут». Після цього відбувалися періодичні сутички між учасниками зібрань та міліцією, такі, як, наприклад, події 11 грудня, коли влада знову намагалась звільнити Майдан Незалежності. Напруга зросла ще більше 16 січня 2014 року, після прийняття парламентом пакету законів, які накладали суворі обмеження на свободу мирних зібрань, висловлення поглядів, свободу об'єднань та низки інших прав і свобод¹. Ці події супроводжувалися повідомленнями про напади на активістів та журналістів, випадки викрадень учасників зібрань та жорстоке поводження з ними. Ситуація погіршилася 22 січня 2014 року, коли вперше за час заворушень загинули люди: двоє чоловіків були вбиті пострілами з вогнепальної зброї після сутичок з міліцією, а один активіст Майдану² був знайдений мертвим під Києвом зі слідами катувань. Події поширилися на інші регіони України, де протести стали більш масовими, а сутички з міліцією – більш жорстокими.

¹ Докладніше див. «Висновок щодо внесення змін до деяких Законів України, прийнятих 16 січня 2014 року», ОБСЄ/БДПП, Варшава, 10 лютого 2014 року, <<http://www.osce.org/odihr/111370?download=true>>.

² Спочатку вони називались активістами Євромайдану через підтримку ними підписання Україною Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, і через початок протестів саме на Майдані Незалежності в Києві; по мірі того, як їхні вимоги розширювалися і почали включати в себе боротьбу із корупцією та припинення насильства, які пов'язувались з попереднім режимом, їх почали називати активістами Майдану. І навпаки, прибічники попереднього режиму отримали назву «активістів анти-майдану». Водночас групи на підтримку Майдану та проти нього почали сприйматися, відповідно, як проукраїнські та проросійські.

15. Насильство досягло свого піку 18 - 21 лютого 2014 року, що призвело до великої кількості загиблих внаслідок надмірного застосування сили міліцією та залучення снайперів, особи яких на той час не були встановлені. Загинули більше 100 протестувальників та працівників швидкої медичної допомоги, а також 17 працівників міліції. Доля певної кількості осіб й надалі залишається невідомою.
16. 20 лютого президент Янукович провів зустріч з міністрами закордонних справ Франції, Німеччини та Польщі. 21 лютого між президентом Януковичем та представниками парламентської опозиції була підписана Угода про врегулювання кризи в Україні, яку посвідчили міністри Польщі, Німеччини та Франції, а також спеціальний представник Російської Федерації. Угода передбачала повернення положень Конституції 2004 року, створення уряду національної єдності, проведення президентських виборів протягом року, розслідування нещодавніх актів насильства, а також утримання від використання сили.
17. У той самий день, 21 лютого 2014 року, президент Янукович втік з Києва. 22 лютого Парламент обрав Олександра Турчинова новим Головою Верховної Ради. 23 лютого Парламент проголосував за призначення Олександра Турчинова виконуючим обов'язки Президента до проведення 25 травня дострокових президентських виборів. 27 лютого люди у військовій формі без знаків розрізнення зайняли основні урядові будівлі в Криму. Приблизно в той самий час так звані «зелені чоловічки» почали охороняти військові бази та інші важливі об'єкти по всьому півострову. Пізніше Президент Росії Путін визнав, що ці дисципліновані військові підрозділи без знаків розрізнення належали до Російської Армії³.
18. Внаслідок подій, які відбувалися з листопада 2013 року до лютого 2014 року в Україні, та, головним чином, у зв'язку з протестами на Майдані Незалежності в Києві, виникло серйозне занепокоєння з приводу порушень прав людини. По суті, вони стосувалися, в основному, права на життя, заборони катувань і жорстокого поводження, свободи мирних зібрань та свободи вираження поглядів. Ці порушення вже були належним чином задокументовані в ряді джерел⁴. Надалі повинно бути проведено гідне довіри розслідування подій, в

³ Пряма лінія з Володимиром Путіним, 17 квітня 2014 р., <http://eng.kremlin.ru/news/7034>.

⁴ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Спеціальна доповідь щодо порушень прав і свобод людини в Україні під час подій, які відбувались в Україні з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року. Київ, 2014, <http://www.ombudsman.gov.ua/en/images/stories/special%20report%20of%20ukrainian%20ombudsperson_nov_2013_feb_2014.pdf>; Офіс Верховного комісара ООН з прав людини, «Звіт про стан справ із дотриманням прав людини в Україні», Женева, 15 квітня 2014 р., <<http://reliefweb.int/report/ukraine/report-human-rights-situation-ukraine-15-april-2014>>; «Розвиток останніх подій в Україні: загрози функціонуванню демократичних інститутів», Парламентська асамблея Ради Європи, Комітет з дотримання зобов'язань та обов'язків країнами-членами Ради Європи (Моніторинговий комітет), 08 квітня 2014 року, <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20712&lang=en>>; «Звіт Нільса Муйжнієкса, Комісара Ради Європи з прав людини, за результатами його візиту до України з 4 по 10 лютого 2014 року», Рада Європи, CommDH(2014)7, Страсбург, 4 березня 2014 року, <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2489569&SecMode=1&DocId=2124234&Usage=2>>.

ході якого будуть встановлені особи, винні в загибелі людей та жорстокому поводженні з ними. Події на Майдані відгукнулися потужною луною у подальшому розвитку подій в Україні, проте вони залишаються за межами завдань цього звіту.

IV. ОЦІНКА СТАНУ СПРАВ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ

Напади на журналістів та активістів

19. Країни-члени ОБСЄ мають зобов'язання щодо дотримання принципів верховенства права⁵ та вжиття необхідних заходів для забезпечення відповідності дій працівників правоохоронних органів публічним інтересам⁶. Як МПЦПП⁷, так і ЄКПЛ⁸ містять положення про захист права кожної особи на фізичну недоторканість, що передбачає також право на свободу від катувань та інших видів жорстокого поводження. Свобода вираження поглядів і, зокрема, право ЗМІ збирати, повідомляти й розповсюджувати інформацію гарантоване у зобов'язаннях в рамках ОБСЄ⁹, а також в інших стандартах з дотримання прав людини¹⁰. Країни-члени ОБСЄ засуджують будь-які напади та тиск на журналістів та рішуче налаштовані докладати зусиль для того, щоб особи, безпосередньо винні в таких нападах й тиску, були притягнуті до відповідальності¹¹.
20. Експерти НРАМ отримали від різних опитуваних гідну довіри інформацію про напади, погрози і залякування на адресу журналістів та активістів Майдану у зв'язку із проведенням мітингів по всій території країни. Вони також включали словесні образи журналістів та фізичні напади антимайданівців та груп агресивних осіб. Крім того, повідомлялося й про те, що деякі особи зазнали залякувань та тиску навіть на роботі, проти їхньої участі у мирних зібраннях на підтримку Майдану в містах їхнього проживання, а також про те, що такі активісти наражались на погрози та образи за участь у заходах на підтримку Майдану. Повідомлялося, що міліція часто не надавала належного захисту від таких дій і не проводила ефективних розслідувань щодо них.

Встановлені факти

21. НРАМ отримувала скарги щодо погроз, тиску і залякувань журналістів, які

⁵ «Документ Копенгагенської наради Конференції ОБСЄ щодо людського виміру», Копенгаген, 29 червня 1990 р., <<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>> (Копенгагенський документ).

⁶ «Документ Московської наради Конференції ОБСЄ щодо людського виміру», Москва, 4 жовтня 1991 р., <<http://www.osce.org/odihr/elections/14310>> (Московський документ).

⁷ Міжнародний пакт про цивільні та політичні права (МПЦПП), Стаття 7.

⁸ Європейська конвенція з прав людини (ЄКПЛ), Стаття 3.

⁹ Наприклад, Московський документ, *op. cit.*, примітка [2].

¹⁰ Стаття 19 МПЦПП; Стаття 10 ЄКПЛ.

¹¹ «На шляху до справжнього партнерства у нову епоху», Будапешт, 6 грудня 1994 р., <<http://www.osce.org/mc/39554>> (Будапештський документ).

висвітлювали мирні зібрання на підтримку Майдану, що призвело до ситуації, коли деякі з них все більше боялися виходити на мітинги через ризик нападу¹². Крім того, журналісти з деяких ЗМІ начебто вирішували не вести репортажі про заходи «анти-майдану» через побоювання за власну безпеку¹³.

22. Відомості, зібрані Незалежною медіа-профспілкою України, включають повідомлення про близько 300 випадків порушень прав людини по відношенню до журналістів у зв'язку із виконанням ними своїх професійних обов'язків, включаючи напади на окремих журналістів та на їхні робочі місця від початку подій на Майдані в листопаді 2013 року та до кінця березня 2014 року (включаючи випадки у Криму)¹⁴. Опитувані заявляли, що начебто багато журналістів та інших працівників ЗМІ стали жертвами нападів, проте не повідомляли про це міліцію через свою повну недовіру до правоохоронної системи, а також тому, що не очікували будь-якого відшкодування або компенсації за завдану їм шкоду. З числа небагатьох випадків такого роду, про які міліції було повідомлено, більшість з них не була розслідувана через те, що за поясненнями міліції, наданим потерпілим, вона не мала підозрюваних, оскільки потерпілі не могли впізнати нападників.
23. Як повідомили Місії у Генеральній прокуратурі, усього було проведено розслідування за майже 70 подібними справами, включаючи розслідування за Статтею 171 Кримінального кодексу (навмисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів, яке карається штрафом або позбавленням волі). Згідно з інформацією, наданою НРАМ, станом на кінець березня приблизно 40 справ залишалися відкритими¹⁵.
24. Експерти НРАМ отримували повідомлення про інциденти, в ході яких нападники виокремлювали саме журналістів та псували їхню техніку. Наприклад, експертам повідомили про мітингувальників з анти-майдану, які поламали техніку журналіста в Донецьку¹⁶. Більше того, згідно із наданою експертам НРАМ інформацією, чотири журналісти отримали поранення під час жорстокого нападу на демонстрацію на підтримку Майдану в Луганську 9 березня 2014 року¹⁷. Стверджується, що з поміж усіх присутніх там журналістів не чіпали тільки двох, які представляли обласні ЗМІ, а саме теле- та радіо канал

¹² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T7-MY-04-01.

¹³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T5-DO-03-01.

¹⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T2-KY-03-03. За словами опитаного, ще дві організації – Інститут масової інформації та «Телекритика» - здійснюють регулярний моніторинг нападів на журналістів та погроз на їхню адресу. В період з 23 листопада 2013 р. по 24 лютого 2014 р. Інститут масової інформації зафіксував 206 випадків завдання тілесних ушкоджень працівникам ЗМІ та знищення їхньої техніки в Києві та в інших містах. Див. «Євромайдан: список постраждалих журналістів – 206 випадків», сайт Інституту масової інформації, Київ 07 березня 2014 р., <<http://imi.org.ua/analytics/42295-spisok-postrajdalih-jurnalistiv-30-vipadkiv-onovlyuetsya.html>>. «Телекритика» зафіксувала близько 170 таких випадків протягом цього ж періоду. Див.: «Майже за три місяці в Україні постраждали 170 журналістів, двоє з них загинули», сайт *Telekritika News*, 25 лютого 2014 р., <<http://www.telekritika.ua/profesija/2014-02-25/90766>>.

¹⁵ Особисте інтерв'ю МОПЛ 14-03-26-T2-KY-03-03.

¹⁶ Особисте інтерв'ю МОПЛ 14-03-24-T5-DO-03-01

¹⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-02-01.

ЛОТ і газету «XXI століття»¹⁸.

25. Крім того, НРАМ отримала відомості про напади анти-майданівців на телевізійну групу, яка працювала на мітингу 23 березня в Харкові. За повідомленнями, анти-майданівці вимагали від журналістів пред'явити посвідчення й повідомити, який саме засіб вони представляють, після чого напали на журналістів. В цьому випадку міліція втрутилася і захистила їх від подальших нападів¹⁹.
26. Після актів насильства під час демонстрацій в Луганську 9 березня 2014 року було повідомлено про штурм приватної телестанції ІРТА групами анти-майданівців, який відбувся наступного дня. Вочевидь, цей напад був пов'язаний з діяльністю журналістів каналу, які записали, а потім передали в ефір кадри нападу на учасників зібрання на підтримку Майдану їхніми опонентами²⁰. За повідомленнями очільника управління МВС в Луганській області, до приміщення телеканалу увірвалися близько 20 осіб²¹, а ще 30 осіб залишалися біля будівлі. Присутнім на роботі працівникам погрожували, накинувшись на них із лайкою. Крім того, повідомлялося і про викрадення в ході інциденту особистих речей та грошей працівників телеканалу. Нападники начебто вимагали вибачень за політику каналу, яка, на їхню думку, підтримує Майдан. Нападники провели в приміщенні близько двох з половиною годин та пообіцяли повернутися²².
27. За даними експертів НРАМ, міліція прибула на місце подій, але в момент нападу не втрутилася²³. Повідомлялося й про те, що розслідування цього випадку почалося із запізненням, а увесь цей епізод був кваліфікований як дрібне хуліганство²⁴. Після цього міліція встановила особи деяких нападників; за повідомленнями, в ході проведення розслідування три особи були затримані²⁵. 14 березня 2014 року Міністерство внутрішніх справ України підтвердило, що двом підозрюваним організаторам цього нападу було пред'явлене обвинувачення за Статтею 294 КК (заворушення) і суд присудив залишення їх під домашній арешт²⁶.
28. Повідомлялося й про інші випадки, зокрема, про те, що сталося в Києві 19

¹⁸ Там же.

¹⁹ Звіт НРАМ 14-03-23-Т7-КН-виїзне дослідження.

²⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-Т6-LU-01-02.

²¹ Зустріч НРАМ з генералом Володимиром Станіславовичем Гуславським, начальником Головного Управління МВС в Луганській області; Інтерв'ю МОПЛ 14-03-24-Т6-LU-03-01.

²² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-Т6-LU-01-02 та 14-03-19-Т6-LU-01-04.

²³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-Т6-LU-01-02 та 14-03-19-Т6-LU-02-04.

²⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-Т6-LU-01-02.

²⁵ Зустріч НРАМ з генералом Володимиром Станіславовичем Гуславським, начальником Головного Управління МВС в Луганській області; Інтерв'ю МОПЛ 14-03-24-Т6-LU-03-01); Зустріч НРАМ з Іриною Костянтинівною Верігіною, Заступником Голови Луганської обласної адміністрації; Інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т6-LU-04-01 та 14-03-24-Т6-LU-04-01.

²⁶ Див. заяву Міністра внутрішніх справ: «По факту захоплення Луганської телекомпанії підозрювані взяті під домашній арешт», 14 березня 2014 р., <<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/ru/publish/article/1000161>>.

березня 2014 року, коли група представників політичної партії «Свобода», до якої входили декілька народних депутатів, штурмувала кабінет виконуючого обов'язки Голови Національної телевізійної компанії України (НТКУ) через те, що ця компанія, на думку зазначених осіб, трансливала антиукраїнський контент, та примусила його підписати заяву про відставку за власним бажанням. 17 березня група осіб увірвалася до приміщення державної телевізійної мережі в Чернігівській області та примусила її директора підписати заяву про звільнення²⁷.

29. НРАМ отримала низку скарг щодо нападів, погроз та залякувань на адресу активістів Майдану. Методи, якими нібито користувалися групи анти-майданівців та органи місцевої влади для залякування активістів Майдану в деяких регіонах України, включали в себе підпали автомобілів²⁸, розміщення оголошень та листівок з образами й погрозами біля помешкань активістів, агресивні кампанії у ЗМІ з навішуванням ярликів²⁹, допити міліцією сусідів активістів³⁰, а також розслідування міліції, спрямовані проти потерпілих за зловживання правом на скарги, замість розслідувань задля встановлення осіб правопорушників³¹. Деякі активісти описували погрози та тиск як «психологічну війну»³².
30. За словами низки опитаних, деякі з таких дій припинилися після зміни влади наприкінці лютого, але інші дії такого роду продовжувалися або навіть активізувалися. Наприклад, опитаний з Донецька зазначив, що стало небезпечно носити українську символіку взагалі, оскільки вона може спровокувати напад³³. Опитані з Одеси повідомляли, що активістам Майдану й надалі щодня погрожують через соціальні мережі, і такі погрози активізувались з початку березня³⁴. За повідомленнями, в Інтернеті публікуються списки активістів із зазначенням їхніх прізвищ та адрес, що наражає їх на небезпеку³⁵.
31. Активісти з Луганська так само повідомляли про те, що отримують погрози через соціальні мережі. Крім публікації в мережах списків адрес і телефонів активістів, представники анти-майдану вивішують он-лайн відео та фотоматеріали образливого характеру. Крім того, опитувані повідомляли, що біля будинків активістів з'являлися листівки і плакати принизливого змісту, де ці активісти змальовувались як злочинці та наркомани, і містилися натяки на їхню певну сексуальну орієнтацію. Активісти також повідомили про інцидент, що мав місце в березні, коли невідомі особи нанесли балончиком з фарбою

²⁷ Див. Прес-реліз Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ: «Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ обурений нападом на керівників українського національного телебачення», 19 березня 2014 р., <<http://www.osce.org/fom/116599>>.

²⁸ Наприклад, Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-02-01 та 14-03-27-T6-OD-01-05.

²⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-02-01.

³⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-01-01.

³¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-02-01.

³² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-22-T4-DO-02-04 та 14-03-24-T6-LU-05-02.

³³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T5-DO-03-01.

³⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T6-OD-01-05.

³⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-14-AT-DO-03-01.

образливі написи на стінах біля приміщення їхньої організації³⁶. Декілька активістів знаходили на своїх дверях плакати, де їх називали «терористами» і «агентами Державного департаменту США», а також повідомляли особисті відомості делікатного характеру. За словами опитаних, подання заяв з приводу цих інцидентів до міліції не призвело до проведення розслідувань³⁷.

Оцінка

32. Описані вище інциденти свідчать про тенденцію до систематичного залякування журналістів та активістів Майдану, часто у змові або за мовчазної згоди місцевих органів влади, зокрема – правоохоронних органів. Це породжує занепокоєння з приводу неспроможності компетентних органів гарантувати свободу вираження поглядів думок і свободу ЗМІ, включаючи належне забезпечення захисту журналістів при виконанні їхніх професійних обов'язків.
33. Більше того, занепокоєння з приводу свободи вираження поглядів виникають і через неспроможність компетентних органів захистити активістів від фізичного насильства, навішування ярликів, втручання в їхнє приватне життя та від інших пов'язаних з цим неправомірних дій. В цьому відношенні особливе занепокоєння викликає те, що місцева міліція, як видається, бере безпосередню участь в залякуванні активістів Майдану. Крім того, непокоїть і те, що в деяких випадках органи міліції і прокуратури, за наявними повідомленнями, не проводять належного розслідування таких інцидентів з метою притягнення винних до відповідальності.

Свобода мирних зібрань

34. Стаття 11 ЄКПЛ, стаття 21 МПЦПП та пункт 9.2 Копенгагенського документу захищають свободу мирних зібрань. Згідно із статтею 11(2) ЄКПЛ, будь-які обмеження щодо цього права повинні встановлюватись законом та в демократичному суспільстві бути необхідними в інтересах національної або громадської безпеки, сприяти запобіганню заворушень або злочинів, а також захисту прав і свобод інших осіб.
35. Згідно з позицією ОБСЄ/ БДПЛ та Керівних принципів зі свободи мирних зібрань Комісії Ради Європи за демократію через право (Венеціанської комісії)³⁸, заходи з метою охорони правопорядку під час зібрань повинні базуватися на таких принципах захисту прав людини, як законність, необхідність, пропорційність та недопущення дискримінації, а також відповідати чинним стандартам захисту прав людини. Держава має позитивне зобов'язання вживати розумних і належних

³⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T6-LU-05-02 і Додаток до Особистого інтерв'ю МОПЛ 14-03-24-T6-LU-05-02. Копії листівок та фото графіті зберігаються у БДПЛ.

³⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T5-DO-01-01 та 14-03-24-T5-DO-03-01.

³⁸ *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань* (Варшава: ОБСЄ/БДПЛ та Рада Європейської комісії за демократію через право, 2010 рік), параграф 5.3.

заходів для проведення мирних зібрань таким чином, щоб їхні учасники не боялися фізичного насильства. Крім того, посадові особи правоохоронних органів повинні захищати учасників мирних зібрань від будь-яких осіб або груп (включаючи провокаторів та противників зібрання), які намагаються у будь-який спосіб перешкоджати або блокувати проведення зібрання.

36. Протягом періоду роботи НРАМ мітинги на підтримку Майдану за участі сотень людей відбувалися майже щодня в усіх регіонах України, включаючи південь та схід. Ці зібрання супроводжувались епізодичними проявами насильства, включаючи залякування, словесні погрози та безпосередні напади на учасників. Зокрема, учасники зібрань на підтримку Майдану наражались на напади опонентів, реагування на які з боку міліції було, за наявними даними, невідповідним. В південних та східних областях країни групи підтримки Майдану часто опинялися в меншості до мітингувальників анти-майдану також і через те, що останніх нібито підвозили автобусами та платили їм за участь у акціях. Також учасниками моніторингових груп повідомлялось про загострення складнощів у забезпеченні мирних зібрань через брак чіткої законодавчої бази, яка врегульовувала би ці питання.

Встановлені факти

37. Порядок проведення зібрань в Україні регулюється Статтею 39 Конституції України; окремого закону про мирні зібрання не існує. За словами в.о. Голови Донецького адміністративного апеляційного суду, за відсутності законодавства судам важко приймати «правильні рішення»³⁹. Це, як видається, вказує на брак критеріїв, на основі яких судді могли б вирішувати, чи може конкретне зібрання призвести до небажаних наслідків, таких як ризик виникнення публічних заворушень, підбурювання до незаконних дій або порушення прав і свобод інших осіб.
38. Єдина наявна вимога полягає в тому, що організатори зібрань повинні повідомляти про них виконавчі органи місцевого самоврядування заздалегідь, тобто протягом розумного часу до дати запланованого заходу; щоправда, те, що вважається «розумним часом», жодним документом не визначено⁴⁰. Представники органів місцевої влади, з якими зустрічалася НРАМ, висловлювали занепокоєння тим, що занадто пізно надане повідомлення може позбавити правоохоронні органи можливості провести всю необхідну підготовку для забезпечення свободи мирних зібрань та захисту громадського порядку, безпеки громадян, а також прав і свобод інших осіб⁴¹. Таке ж занепокоєння висловлювалося з приводу деяких випадків

³⁹ Інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T5-DO-04-02.

⁴⁰ Рішення Конституційного суду України від 19 квітня 2001 р., No. 4-рп/2001, яким було надане офіційне тлумачення параграфу 1 статті 39 Конституції України, <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>>.

⁴¹ Комітет ООН з прав людини зазначив, що вимога про надання повідомлення, яка *de facto* порушує свободу мирних зібрань, є сумісною з дозволеним обмеженням, передбаченим у статті 21 МПЦП. Див. Комітет ООН з прав людини, справа Ківенмаа проти Фінляндії [*Kivenmaa v. Finland*] (1994). Аналогічним чином, Європейська комісія з прав людини, в своєму рішенні *Rassemblement Jurassien* (1979), постановила, що: «Така процедура відповідає вимогам статті 11(1), якщо її єдиною метою є надання державним органам

зіткнень між протилежними групами або нападів на мирні зібрання, про які йдеться далі.

39. Опитані представники як груп прихильників Майдану, так і прибічників анти-майдану, погодилися з тим, що акти насильства часто мали місце через одночасне проведення різних зібрань. Втім, існуюча законодавча база не врегульовує одночасне проведення різних заходів.
40. Переважна більшість свідчень, зібраних спостерігачами НРАМ, вказує на бездіяльність та пасивність міліції на зібраннях в Донецьку, Луганську і Харкові під час спалахів насильства. Як групи анти-майдану, так і групи на підтримку Майдану скаржились на те, що міліція була не в змозі виконувати свої обов'язки і, зокрема, забезпечувати безпеку учасників зібрань⁴². За словами кількох опитаних, неспроможність міліції виконувати свої обов'язки була причиною ще й того, що активісти Майдану та інші пов'язані з ними особи створили групи так званої «самооборони» для захисту учасників своїх зібрань і, зокрема, найбільш уразливих груп (наприклад, дітей та осіб похилого віку)⁴³.
41. Експертам Місії повідомили про акти насильства, що мали місце 9 березня 2014 року в Луганську⁴⁴, коли мітингувальники анти-майдану перешкодили проведенню мирного зібрання і напали на прибічників Майдану. Один з опитаних розповів, що анти-майданівців звезли до Луганська з інших регіонів автобусами і що їхня кількість значно перевищувала кількість активістів Майдану⁴⁵. В результаті нападу деякі учасники акції зазнали незначних травм⁴⁶. Опитувані стверджують, що міліція була не спроможна надати їм належний захист⁴⁷. Присутні на заході діти потребували захисту від нападників, їх розмістили за пам'ятником Шевченку⁴⁸. Начальник Управління МВС в Луганській області підтвердив відкриття розслідування цього інциденту⁴⁹. В подальшому повідомлялось про штурм представниками анти-майдану приміщення місцевої адміністрації після нападу на майданівців, під час якого міліція спостерігала за їхніми діями без втручання у них⁵⁰. Стверджується, що нападники висловлювали погрози на адресу голови

можливості забезпечити мирний характер зібрання, і якщо, відповідно, вона сама по собі не є втручанням у здійснення цього права».

⁴² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T4-DO-03-01, 14-03-20-T5-DO-03-01, 14-03-21-T6-LU-01-01, 14-03-21/23-T5-DO-01-01, 14-03-22-DO-T5-01-01, 14-03-23-T4-DO-01-01, 14-03-23-T6-LU-01-01, 14-03-23-T7-KH-02-02.

⁴³ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T4-DO-03-01, 14-03-21/23-T5-DO-01-01, 14-03-23-T4-DO-01-01.

⁴⁴ Наприклад, Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-17-AT-LU-01-01, 14-03-19-T6-LU-01-04, 14-03-19-T6-LU-02-04, 14-03-20-T6-LU-02-04, 14-03-21-T6-LU-02-01, 14-03-21-T6-LU-03-01, 14-03-21-T6-LU-04-01, 14-03-23-T6-LU-01-01, 14-03-23-T6-LU-02-01, 14-03-23-T6-LU-04-05, 14-03-24-T6-LU-03-01.

⁴⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-01-01.

⁴⁶ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-17-AT-LU-01-01 та 14-03-23-T6-LU-02-01.

⁴⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-01-01.

⁴⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-02-01.

⁴⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T6-LU-03-01.

⁵⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T6-LU-01-01.

обласної адміністрації, примушуючи його подати у відставку⁵¹, а також встановили на даху будівлі російський прапор⁵².

42. Зіткнення під час проведення зібрань декілька разів спостерігалися у Донецьку. Зокрема, співрозмовники Місії повідомляли про окремі спалахи насильства, які мали місце 4, 5 та 9 березня⁵³. Однак, насильство досягло свого піку 13 березня 2014 року⁵⁴. У цей день зібрання в Донецьку було затьмарено проявами насильства, коли групи анти-майданівців прорвали кордон міліції і почали бити⁵⁵ учасників набагато меншого за кількістю учасників⁵⁶ зібрання на підтримку Майдану. Ці інциденти відбулися під кінець мітингу, коли, за повідомленнями учасників, на місці його проведення залишилося не більше 50 працівників міліції⁵⁷.
43. Опитані розповідали, як група в складі близько 30 протестувальників була змушена шукати сховища в міліцейському автобусі, який оточили нападники. Вікна автобусу були потрошені, всередину почали пускати сльозогінний газ, примушуючи людей вийти з нього, після чого їх били та ображали непристойною лайкою⁵⁸. Один з учасників розповів, що його вдарили в обличчя каменем, а в результаті численних побоїв він отримав перелом руки⁵⁹. Інший опитаний розповів, що його вдарили по потилиці, і він втратив свідомість⁶⁰. Ще одна особа повідомила про отримання струсу мозку⁶¹. Крім того, повідомлялося, що ще одна людина – представник партії «Свобода» - в ході цього інциденту була вбита ножем⁶².
44. Розповіді очевидців цих подій і наявні відео-матеріали, з якими ознайомилося БДПЛ⁶³, вказують на свідоме небажання сил міліції вживати належних заходів для захисту зібрань на підтримку Майдану⁶⁴. Наприклад, деякі опитані засвідчили, що бачили, як представникам груп анти-майдану передавали металеві кийки та іншу

⁵¹ Там же.

⁵² Там же.

⁵³ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-22-T4-DO-02-04 та 2014-03-23-T4-DO-01-01.

⁵⁴ Наприклад, Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-14-AT-DO-02-07, 14-03-14-AT-DO-04-01, 14-03-14-AT-DO-05-01, 14-03-15-AT-DO-02-01, 14-03-17-AT-DO-02-01, 14-03-19-T4-DO-01-01, 14-03-19-T5-DO-03-01, 14-03-20-T4-DO-02-01, 14-03-20-T5-DO-01-01, 14-03-20-T5-DO-03-01, 14-03-21-T4-DO-03-01, 14-03-22-T4-DO-02-04, 14-03-22-T5-DO-01-01, 14-03-23-T4-DO-01-01, 14-03-24-T4-DO-01-01, 14-03-24-T4-DO-02-01, 14-03-24-T4-DO-03-02.

⁵⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T5-DO-03-01.

⁵⁶ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-14-AT-DO-02-07, 14-03-17-AT-DO-02-01, 14-03-20-T5-DO-01-01, 14-03-22-T5-DO-01-01.

⁵⁷ За даними Особистого інтерв'ю НРАМ 2014-03-21-T4-DO-03-01 – двадцять осіб; за даними Особистого інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T5-DO-03-01 – «набагато менше, ніж на початку»; від 10 до 20 за даними Особистого інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T5-DO-03-01. Крім того, див. Особисте інтерв'ю МОПЛ 14-03-22-T5-DO-01-01.

⁵⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T5-DO-01-01.

⁵⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T4-DO-03-01.

⁶⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T5-DO-03-01.

⁶¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T4-DO-01-01.

⁶² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T4-DO-02-01.

⁶³ «Російський МЗС набрехав про Донецьк, і погрожує взяти його під захист», веб-сайт *Українська правда: новини*, <<http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/14/7018762/>>; Радіо «Свобода» - «Сутички в Донецьку». Відео он-лайн. *Radio Svoboda*. Веб-сайт Радіо «Свобода», 13 березня 2014 р., <<http://www.radiosvoboda.org/media/video/25296762.html>>.

⁶⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T5-DO-03-01; свідок начебто почув, як керівник міліціонерів сказав: «Нехай повбивають одне одного!». Також див. Особисте інтерв'ю МОПЛ 14-03-20-T5-DO-01-01.

зброю, а міліція ніяк не реагувала⁶⁵. Інші вказували на те, що групи анти-майданівців, які, на думку багатьох, прибували з сусідніх міст, завозилися автомобілями й автобусами без номерних знаків⁶⁶. Деякі вказують на помітне поблажливе поводження міліції з групами анти-майдану⁶⁷. За словами деяких свідків, окремі працівники міліції не мали належних засобів для виконання своїх обов'язків в умовах масових зібрань з проявами насильства (кийків, кайданок або щитів)⁶⁸.

45. Згідно із повідомленнями про події, що мали місце, внаслідок зіткнень поранення отримали близько 29 осіб⁶⁹. Крім того, НРАМ збрала відомості про те, що медична допомога не надавалася своєчасно⁷⁰. Деякі опитані стверджують, що деякі з поранених не зверталися по медичну допомогу, оскільки боялися нападів та помсти під час перебування в лікарні⁷¹.
46. За результатами зібрання прокуратура порушила розслідування щодо службової недбалості в діях міліції⁷². Деякі опитані пояснювали, що після подій 13 березня мешканці Донецька прийняли рішення утримуватись від організації подальших мирних зібрань на підтримку Майдану через побоювання за власну безпеку⁷³.
47. Ще один інцидент, про який розповіли членам моніторингової групи, пов'язаний з протистоянням між українськими ультраправими активістами та мітингувальниками анти-майдану 14 березня 2014 року на вулиці Римарській в Харкові⁷⁴. Спочатку до місця проведення мітингу анти-майдану нібито під'їхав міні-вен з членами «Правого сектору», через що й почалася конфронтація. Після цього міні-вен поїхав на вулицю Римарську, де розташовано приміщення організації «Просвіта». Активісти анти-майдану поїхали за цією автівкою, й пізніше почали штурмувати будівлю. За наявною інформацією, внаслідок конфронтації двох осіб було вбито з вогнепальної зброї; принаймні п'ятьох осіб було поранено⁷⁵.

⁶⁵ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-15-АТ-ДО-02-01 та 14-03-19-Т5-ДО-03-01.

⁶⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-Т4-ДО-01-01.

⁶⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-14-АТ-ДО-05-01.

⁶⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-Т5-ДО-01-01.

⁶⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-15-АТ-ДО-02-01.

⁷⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т4-ДО-03-01.

⁷¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-16-АТ-ДО-01-01.

⁷² «Прокуратурою Донецької області розпочато розслідування дій працівників міліції під час масових заворушень», 14 березня 2014 р..

<http://www.don.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=135467&fp=60>

⁷³ Наприклад, Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-Т5-ДО-01-01.

⁷⁴ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-20-Т7-КН-03-01, 14-03-21-Т7-КН-04-01, 2014-03-22-Т7-КН-01-03; крім того, про цей інцидент повідомляли ЗМІ. Див., наприклад: «У Харкові стрілянина біля офісу «Просвіти», 2 загиблих, 5 поранених» (є відео), сайт *Новини Донбасу*, 14 березня 2014 р., <<http://novosti.dn.ua/details/220240/>>; «Проросійські активісти обстрілюють офіс, у якому забарикадувалися члени «Правого сектору», сайт *Українська правда, новини*, 15 березня 2014 р., <<http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/03/15/7018848/>>; «Нічна перестрілка в Харкові: двоє вбитих, затримані близько 30», сайт *Подробности, новини*, 15 березня 2014 р., <<http://podrobnosti.ua/criminal/2014/03/15/964695.html>>; Захаренкова Єлена: «МВС України: Після зіткнень на Римарській затримано 38 осіб», Медіа група «Об'єктив», 15 березня 2014 р., <<http://www.objectiv.tv/150314/94437.html>>.

⁷⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т7-КН-04-01.

48. Крім того, деякі прихильники Майдану стверджують, що представники анти-майдану захопили близько п'ятдесяти осіб та відвели їх до центральної площі Харкова. Їх примусили вийти на сцену і стати на коліна, обливши їхні обличчя зеленою рідиною⁷⁶. Крім того, на їхню адресу лунала непристойна лайка. Повідомляється також про присутність міліції під час інциденту, яка жодним чином не реагувала на все, що відбувалося⁷⁷. Деякі опитані повідомили про те, що навіть ставши жертвами насильства, побоювалися звертатися по медичну допомогу, оскільки вважали, що на них нападуть у лікарнях⁷⁸. В результаті цих насильницьких дій було поранено більше 100 осіб⁷⁹.
49. Наявні достовірні повідомлення про те, що групи та зібрання анти-майдану мали в своїх рядах осіб, які підбурювали до насильства, що спалахувало під час деяких акцій, зокрема, в Донецьку, Харкові та Луганську, або намагалися домогтися його ескалації. Існують підтвержені свідчення того, що таким особам забезпечувалися засоби переїзду до центру міст, де проходили заходи, із сусідніх містечок України або ж з-за кордону з Російською Федерацією⁸⁰. Ці особи прибували автобусами або приватними автомобілями, деякі з яких мали або російські номерні знаки, або не мали жодних номерів взагалі⁸¹. Деякі особи були озброєні металевими кийками⁸². В деяких джерелах вказується на їхню російську вимову або акцент⁸³. Зібрана НРАМ інформація свідчить про те, що для доставки таких осіб до місць зібрань та оплати їхніх дій існували певні фонди. Два джерела заявляють про існування чіткої шкали оплати діяльності цих активістів; ті, які належали до невеликої групи, що займалася безпосередньо побиттям людей, отримували більше⁸⁴. За отриманими повідомленнями, особи, причетні до актів насильства, не були активістами; їхні наміри полягали не в тому, щоб виступити з контр-демонстрацією та висловити свої погляди, а в тому, щоб зірвати зібрання опонентів і не дати їм можливості реалізувати своє право на демонстрацію. Часто траплялось, що кількість місцевих мешканців, налаштованих проти Майдану, які приходили на зібрання, була меншою від кількості осіб, які прибували невідомо звідки⁸⁵.
50. Деяких з цих осіб називають *тітушками*. Цей термін в цілому означає найманців, які за гроші виступають на чийсь підтримку, діють як вуличні хулігани і готові до насильницьких дій. Як правило, вони вдягнуті в цивільне, не мають знаків розрізнення й діють з-поза спин демонстрантів. Їх особи часто відомі міліції і вони

⁷⁶ «1 березня 2014 року: вибачення бійців «Правого сектору» (бандерівців) перед харківчанами». Відео-кліп он-лайн. *YouTube*. 1 березня 2014 р. Інтернет 16 квітня 2014 р.,

<<https://www.youtube.com/watch?v=aa63IjsaWIk>>.

⁷⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T7-KH-01-02.

⁷⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-22-T7-KH-02-02.

⁷⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T7-KH-04-01.

⁸⁰ Наприклад, особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T6-LU-01-01 та 14-03-20-T6-LU-01-02.

⁸¹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T5-DO-03-01, 14-03-20-T5-DO-01-01, 14-03-22-T5-DO-01-01, 14-03-23-T4-DO-01-01.

⁸² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-22-T5-DO-01-01.

⁸³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T5-DO-01-02.

⁸⁴ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T4-DO-01-01 та 14-03-20-T5-DO-01-01.

⁸⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T5-DO-01-01.

мають злочинне минуле. Багато з них ніде не працюють і заробляють собі на життя, діючи в ролі *тітушок*⁸⁶.

51. Наявні також повідомлення про те, що групи на підтримку Майдану мають в своїх лавах осіб, які, переважно діючи на добровільних засадах, опікуються безпекою учасників зібрань («самооборона»); подеколи вони також долучалися до актів насильства під час зібрань⁸⁷.
52. За словами опитаних, у переважній більшості випадків у зв'язку з насильницькими діями, які призводили до зриву деяких зібрань, жодних належних або ефективних розслідувань не проводилося. Опитані, в принципі, мали можливість подати заяви до міліції, але існують підтвержені свідчення про неспроможність або небажання міліції відкривати розслідування⁸⁸. Ті учасники зібрань, які стали жертвами або свідками порушень прав людини під час мирного зібрання, висловлювали значний скептицизм, а то й повну зневіру щодо спроможності або бажання міліції проводити ефективні розслідування. Іноді навіть самі міліціонери мали сумніви, що такі заяви «дадуть хоч який-небудь результат»⁸⁹. Втім, високі посадові особи з правоохоронних органів стверджують, що розслідування проводиться, наприклад, стосовно інцидентів у Луганську 9 березня⁹⁰. Крім того, повідомляється про порушенні провадження проти осіб, причетних до актів насильства на кшталт тих, які мали місце під час мітингів 13 березня в Донецьку⁹¹.

Оцінка

53. Згадані вище інциденти вказують на тривожні тенденції неспроможності працівників правоохоронних органів захищати свободу мирних зібрань. В цьому відношенні слід зазначити, що держава має позитивні зобов'язання щодо захисту мирних зібрань, які поширюються і на демонстрації, які відбуваються одночасно, і на контр-демонстрації. Державні органи повинні гарантувати безпеку та порядок у будь-якому місці, і такий обов'язок за жодних обставин не може бути доручений або делегований організаторам зібрання або будь-яким іншим групам. Відтак, широка громадськість або будь-яка група з офіційно або неофіційно делегованими повноваженнями не може відповідати за забезпечення безпеки учасників зібрання або залучатися до такої діяльності. Занепокоєння викликає той факт, що фізичні напади на учасників мирних зібрань, та, зокрема, активістів Майдану, які проводились на сході та півдні країни, призвели до смертей та серйозних травм, та, за повідомленнями, не були предметом належного реагування з боку міліції.
54. Держава має обов'язок проводити ефективні розслідування нападів на учасників мирних зібрань, а також всіх заяв про вчинення міліцією серйозних порушень, в

⁸⁶ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-19-T5-DO-01-02.

⁸⁷ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-20-T5-DO-01-01; наприклад, стосовно ескалації насильства в Донецьку 5 березня.

⁸⁸ Наприклад, особисте інтерв'ю HRAM 14-03-22-T5-DO-01-01.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-24-T6-LU-03-01.

⁹¹ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-21-T4-DO-01-03.

результаті незабезпечення захисту зібрання та його проведення. Відтак, принципово важливим є відкриття та/або ефективне проведення розслідувань описаних вище інцидентів. Невиконання цієї вимоги призводить до порушення права на життя, заборони жорстокого, нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження, порушує право на ефективні засоби правового захисту і загрожує свободі мирних зібрань.

55. Свобода мирних зібрань не передбачає захист зібрань насильницького характеру, така само як і *провокаторів*, включаючи осіб, які за гроші беруть участь у протестах, націлених на зрив мирних зібрань, та розпалюють насильство. Відтак, з особливим занепокоєнням слід зазначити, що свобода мирних зібрань була перетворена (зокрема, групами анти-майданівців) на інструмент порушення громадського порядку та придушення свободи мирних зібрань та свободи вираження поглядів.
56. Проблему може поглиблювати брак нормативно-правової бази, яка врегульовувала би порядок проведення зібрань; це має руйнівний ефект на здійснення громадянами прав людини. Отже, важливо подбати про прийняття і повноцінну реалізацію правових норм, які відповідали би міжнародним стандартам захисту прав людини.

Свобода засобів масової інформації

57. Країни-члени ОБСЄ взяли на себе зобов'язання забезпечувати захист та сприяти свободі вираження поглядів, ЗМІ та інформації⁹². Зокрема, країни-учасниці визнають ключову роль незалежних та плюралістичних ЗМІ у відкритому та вільному суспільстві⁹³. Країни-учасниці також наголошують на тому, що розпалювання міжетнічної напруги через ЗМІ може завчасно попередити про майбутній конфлікт⁹⁴. Свобода вираження поглядів є невід'ємною складовою міжнародних та регіональних угод, які є обов'язковими для виконання Україною⁹⁵. Свобода вираження поглядів розуміється як така, що пов'язана зі свободою отримувати та передавати інформацію без перешкод з боку державних органів⁹⁶.
58. НРАМ отримувала відомості про втручання у роботу ЗМІ з боку державних органів, а також про маніпуляцію ЗМІ урядом іншої держави і потужними групами впливу. Це призвело до погіршення стану справ зі свободою ЗМІ, а також, за наявною інформацією, до упередженого висвітлення поточних подій.

Встановлені факти

⁹² Див., Наприклад, «Заключний акт Конференції з безпеки та співробітництва в Європі», Гельсінкі, 1 серпня 1975 р., <http://www.osce.org/mc/39501> (Гельсінський заключний акт); Віденський документ, *op. cit.*, примітка 39; «Підсумковий документ Мадридської наради 1980 року представників країн-учасниць Конференції з безпеки та співробітництва в Європі, проведеної на основі положень Заключного акту стосовно подальших кроків», Мадрид, 9 вересня 1983 р., <<http://www.osce.org/mc/40871>> (Підсумковий Мадридський документ).

⁹³ Будапештський документ, *op. cit.*, примітка [7], параграф 36.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ МПЦП, Стаття 19; ЄКПЛ, Стаття 10.

⁹⁶ ЄКПЛ, Стаття 10; див. також МПЦП, Стаття 19.

59. Більшість опитаних НРАМ осіб сприймають висвітлення поточних подій в Україні як упереджене⁹⁷. Зокрема, деякі опитані поділилися своїми підозрами щодо того, що російські ЗМІ, які ведуть мовлення на території України, навмисно перекручують факти для маніпулювання громадською думкою⁹⁸. Опитані також скаржилися на перекручування фактів деякими засобами масової інформації в Україні (особливо мовниками)⁹⁹. Крім того, НРАМ виявила випадки упередженого висвітлення¹⁰⁰ подій в Донецьку 13 березня, які, як зазначалося вище, спостерігалися членами НРАМ безпосередньо. Крім того, Місію повідомили про ознаки того, що зосередження політичної потуги та контролю над ЗМІ в одних руках призвели до державного втручання в новинний контент¹⁰¹.
60. Наприклад, деякі опитані скаржилися на певну міру свавільності в тому, як журналістам надається доступ до подій, вартих висвітлення в новинах (зокрема, була скарга на обмеження мером міста доступу до засідань міської ради, надаючи його тільки лояльним журналістам)¹⁰², а також у порядку акредитації журналістів¹⁰³. Щодо акредитації, зокрема, зазначалося, що редакції на свій власний розсуд вирішують, кому саме надавати акредитаційні документи, і що існує начебто поширена практика продажу таких документів особам, які насправді не є журналістами, або ж видачі цих документів під тиском спонсорів¹⁰⁴.
61. 11 березня Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України, пославшись на відповідне законодавство України, закликала українських кабельних операторів припинити мовлення російських телевізійних каналів «Росія 24», ОРТ, РТР, «Планета» та «НТВ-Мир». Заступник Секретаря Ради національної безпеки та оборони пояснила це рішення тим, що вона назвала «медійною війною», яка становить «загрозу національній безпеці»¹⁰⁵. 25 березня Київський міський адміністративний суд розглянув позов Національної ради з питань телебачення і радіомовлення України до однієї з компаній, які здійснювала ретрансляцію зазначених вище каналів, та ухвалив призупинення мовлення цих російських телеканалів на території України¹⁰⁶.

⁹⁷ Додаткова інформація про твердження щодо упередженого висвітлення подій була отримана через українські моніторингові веб-сайти, наприклад, www.stopfake.org (востаннє відвіданий 14 квітня 2014 р.).

⁹⁸ Наприклад, Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-10-АТ-КУ-02-01, 14-03-16-АТ-ДО-02-01, 14-03-24-Т5-ДО-03-01, 14-03-26-Т2-КУ-01-02.

⁹⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-Т2-КУ-01-02.

¹⁰⁰ «Украина-Россия СРОЧНО! События на Украине 13 – 15 марта». Відео он-лайн. YouTube. 15 березня 2014 р.; Web. 16 квітня 2014 р., <<https://www.youtube.com/watch?v=ubbtMSBpS2s>>.

¹⁰¹ Наприклад, особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т6-LU-01-01, 14-03-21/23-Т5-ДО-01-01, 14-03-24-Т6-LU-01-01, 14-03-24-Т5-ДО-03-01.

¹⁰² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т6-LU-01-01.

¹⁰³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-Т2-КУ-03-03.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ «Рада національної безпеки та оборони України закликає до перегляду умов ліцензій на мовлення російських телеканалів», веб-сайт *Kyiv Post News*, 7 березня 2014 р., <<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/ukraines-national-security-and-defense-council-calls-for-review-of-russian-tv-broadcast-licensing-conditions-338704.html>>.

¹⁰⁶ Ухвала Окружного адміністративного суду м Києва про забезпечення адміністративного позову № 826/3456/14 від 25 березня 2014 р., Київський окружний адміністративний суд, Київ, <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/37822378>>.

62. Доступ російськомовного населення до ЗМІ, які здійснюють мовлення його рідною мовою, був оцінений в цілому як адекватний. При цьому один з опитаних зазначив, що більшість ЗМІ в Донецькій області використовує російську мову як мову спілкування зі своєю аудиторією¹⁰⁷.

Оцінка

63. Слід із великим занепокоєнням зазначити, що використання пропаганди та упереджене висвітлення подій та заходів, яке було помічене НРАМ, сприяло погіршенню безпекової ситуації, включаючи можливості здійснення прав людини. Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ застерегла від руйнівного ефекту пропаганди у час конфлікту та її сприяння його ескалації¹⁰⁸. Напади на журналістів, про які йшлося у відповідному розділі вище, разом із іншими методами політичного втручання та тиску на ЗМІ, розпалюють протистояння та насильство, прикладами чого є згадані вище напади на мирні зібрання громадян.
64. Накладання обмежень на трансляцію російських телевізійних каналів було виправданим з міркувань національної безпеки, які становлять одну з допустимих підстав обмеження свободи вираження поглядів. Разом із тим слід відзначити, що неочевидно визначене поняття пропаганди не може використовуватися для виправдання заборон, які вочевидь мають значення для доступності всіх мовників через низку російських медійних засобів. Не може не непокоїти й те, що намагання протидіяти пропаганді мають своїм результатом накладення обмежень на мовників, що може бути прирівняне до порушення свободи вираження поглядів, замість того, щоб протидіяти пропаганді приділяючи увагу більшому плюралізму ЗМІ.
65. Отримані Місією скарги щодо політичного втручання в роботу ЗМІ наводять тривожні докази тих негативних для свободи ЗМІ наслідків, до яких призводить тиск владних структур на місцевому та національному рівнях. Політичний тиск ще більше загострює проблеми, які виникають внаслідок звуження свободи ЗМІ, що є природним явищем у час кризи.

Прояви нетерпимості

66. Країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання боротися з нетерпимістю та дискримінацією в цілому¹⁰⁹, а також з такими ж явищами, спрямованими проти

¹⁰⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T4-DO-02-01.

¹⁰⁸ Див. «Заяву Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ щодо пропаганди в часи конфлікту», 15 квітня 2014 р., <<http://www.osce.org/fom/117701>>.

¹⁰⁹ Див., наприклад, примітку 174 Гельсінського заключного акту, *op. cit.*; примітку 39 Віденського документу, *op. cit.*; Рішення Ради Міністрів ОБСЄ № 4/03, «Терпимість та недопущення дискримінації», Маастрихт, 2 Грудня 2003 р., <<http://www.osce.org/mc/19382>>, (Маастрихтське рішення Ради Міністрів No. 4/03 про терпимість та недопущення дискримінації).

таких груп, як роми та сінті¹¹⁰. Зокрема, країни-учасниці визнають важливість боротьби із злочинами на ґрунті ненависті¹¹¹. Низка міжнародних інструментів захисту прав людини та інші стандарти містять заборону дискримінації¹¹², включаючи расову дискримінацію¹¹³, а також засуджують нетерпимість та створення негативних стереотипів на основі релігії або переконань¹¹⁴.

67. Експерти НРАМ отримали скарги щодо проявів нетерпимості, включаючи пропаганду ненависті, по відношенню до громад національних меншин та релігійних груп. Ці приклади не видаються такими, що мають системний характер і, зокрема, НРАМ не спостерігала ескалації насильства проти російськомовного населення на сході та півдні України.

Встановлені факти

68. Як видається з цілої низки звітів, наразі спостерігається значна тенденція зростання політичної орієнтації на етнічній основі. Зокрема, це становить проблему в східній та південній Україні, де українська самоідентифікація та символіка викликають прояви мови ворожнечі¹¹⁵.
69. На активістів Майдану на сході країни часто навішують ярлики «бандерівців»¹¹⁶ (послідовників Бандери), «нацистів»¹¹⁷ та «фашистів»¹¹⁸. Слід зазначити, що слово «бандерівці», зокрема, несе в собі конотацію войовничого українського націоналізму і, як таке, фіксує небезпечний стереотип етнічних українців як людей нетерпимих та націоналістично налаштованих. Місцеві політики з Партії регіонів¹¹⁹ та пов'язані з ними ЗМІ, за свідченнями опитаних, вдаються саме до такої риторики¹²⁰. В цілій низці випадків повідомлялося про погроми автомобілів, на яких були українські прапори або інша національна символіка¹²¹.
70. Крім того, НРАМ отримала незначну кількість повідомлень про прояви етнічної нетерпимості у відношення російських національних меншин на заході України. Один представник російської громади розповідав про те, яким чином поточні події

¹¹⁰ Див., наприклад, Рішення Ради Міністрів ОБСЄ № 3/03, «План дій з поліпшення ситуації ромів та сінті в зоні ОБСЄ», Маастрихт, 27 Листопада 2003 р., <<http://www.osce.org/odihr/17554>>.

¹¹¹ Маастрихтське Рішення Ради міністрів № 4/03 про терпимість і недопущення дискримінації, *op. cit.*, примітка 206.

¹¹² МПЦПП, Статті 2 та 26; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Стаття 2(2); Конвенція про права дитини, Стаття 2; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації у відношенні жінок, Стаття 2.

¹¹³ Конвенція про ліквідацію расової дискримінації.

¹¹⁴ Резолюція Ради ООН з прав людини №22/31 про боротьбу з нетерпимістю, створення негативних стереотипів та переслідування осіб за релігійними ознаками або їхніми переконаннями, а також з їх дискримінацією, підбурюванням до насильства та насильства проти них.

¹¹⁵ Наприклад, особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-22-T7-KH-03-01, 14-03-20-T4-DO-02-01, 14-03-28-T7-MY-01-01. Звіт МОПЛ 14-03-23-T7-KH-виїзд на місце.

¹¹⁶ Наприклад, особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T7-MY-01-04 та 14-03-28-T7-MY-01-01.

¹¹⁷ Наприклад, особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T7-MY-01-01.

¹¹⁸ Наприклад, особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-22-DO-T5-01-01.

¹¹⁹ Наприклад, особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-22-T7-KH-02-02 та 14-03-28-T7-MY-01-01.

¹²⁰ Наприклад, особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T7-MY-01-01.

¹²¹ Наприклад, особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T4-DO-02-01 та 14-03-22-T7-KH-02-02.

в Україні позначилися на російській громаді у Львівській області. Іноді етнічних росіян вважають такими, що виступають проти руху Майдану, та з цих підстав піддають явному або неявному осуду а іноді – й провокаціям. Наприклад, повідомлялося про використання етнічно маркованих інсинуацій проти росіян на зібраннях на підтримку Майдану¹²².

71. Під час роботи НРАМ представники єврейської громади не повідомляли про зростання антисемітської пропаганди ненависті¹²³. Насправді, закиди щодо росту антисемітизму були публічно спростовані провідними в Україні публічними фігурами єврейської громади¹²⁴.
72. Поведінка ромів, за оцінками, сприймається як аполітична. В зв'язку з цим НРАМ отримувала повідомлення про випадки образ та залякувань на адресу ромських громад. В одному випадку повідомляється про те, що таке сприйняття призвело до нападу натовпу на чоловіка-рома в Київській області з обвинуваченнями в тому, що народ рома не підтримує жодної партії, і зокрема - Майдан¹²⁵.

Оцінка

73. Прояви нетерпимості, повідомлені НРАМ, залишаються поодинокими, хоча в контексті зростання напруги в країні владі вкрай важливо реагувати на них ефективно та оперативно для запобігання дискримінації та злочинам на ґрунті ненависті та поширювати дух терпимості. Крім того, критично важливим є подбати про те, щоб безпідставні твердження про прояви нетерпимості, екстремізму та ненависті не поширювались дійовими особами за межами України, оскільки це може сприяти ескалації напруги та погіршенню безпекової ситуації.

Свобода пересування та ВПО

74. Країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання усувати всі юридичні та інші обмеження на пересування в межах їхніх територій та у зв'язку з місцем проживання тих осіб, які мають право на постійне проживання на своїх територіях¹²⁶. Крім того, вони мають зобов'язання сприяти добровільному поверненню ВПО, в ситуації безпеки та гідності, у відповідності з міжнародними стандартами, визнаючи також те, що реінтеграція людей на місцях свого початкового проживання повинна забезпечуватись без дискримінації¹²⁷. Міжнародне законодавство про права людини гарантує кожному право на свободу пересування в межах країни, де така особа знаходиться, а також право на

¹²² Наприклад, особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-31-T8-LV-02-01.

¹²³ Наприклад, особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T5-DO-02-01.

¹²⁴ Див. «Відкритий лист українських євреїв до Президента Російської Федерації Володимира Путіна», *International New York Times*, 27 березня 2014 року, стор. 9.

¹²⁵ Там же.

¹²⁶ Московський документ, *op. cit.*, примітка [2], параграф 33.

¹²⁷ «Лісабонський документ 1996 року», Лісабон, 3 грудня 1996 р., <<http://www.osce.org/mc/39539>>, параграф 10.

проживання в своїй власній країні та на в'їзд до неї¹²⁸. ОБСЄ визнає Керівні принципи ООН з питань ВПО відповідною правовою базою для цих процесів¹²⁹.

75. Ситуація в Криму, особливо після подій 27 – 28 лютого, змусила, за оцінками, близько 3000 осіб покинути цей регіон. Ці люди набули статусу внутрішньо переміщених осіб (ВПО) на території, яку контролює уряд України. Більшість з них є кримськими татарами, але серед них є також члени родин українських військовослужбовців, які дислокувалися в Криму. Після анексії Криму Російською Федерацією почали виникати проблеми, які позначаються на свободі пересування з півострову та на півострів.

Встановлені факти

76. У західній Україні перші ВПО з Криму з'явилися 4 березня 2014 року¹³⁰. Станом на 21 березня оцінювана кількість ВПО на західній Україні, за повідомленнями, становить близько 2000 осіб (з них 80 % - це кримські татари)¹³¹. Станом на 1 квітня кількість ВПО (здебільшого жінок і дітей) зросла до 3000 осіб. Вони були розміщені, головним чином, у Львові, Києві, Вінниці, а також, меншою мірою, в Івано-Франківську¹³².
77. Опитані НРАМ ВПО та представники державних органів вказували на атмосферу страху, невизначеності і залякувань як на головну причину від'їзду зазначених осіб¹³³. За словами однієї кримськотатарської родини, люди вирішили виїхати, побоюючись війни¹³⁴. Ще один наш співрозмовник з числа кримських татар повідомив, що татари особливо бояться російських та проросійських сил. Вони, як нам повідомили, посилаються на конфлікти в Південній Осетії та Абхазії, а також на депортацію кримськотатарського народу в 1944 році як на головні причини своїх побоювань¹³⁵. Вони висловлювали занепокоєння щодо майна, яке їм довелося покинути, оскільки не знають, що з ним станеться¹³⁶.
78. В районах, прилеглих до Криму, значну частку ВПО складають члени родин українських військовослужбовців. Наприклад, станом на 30 березня 2014 року, Миколаїв прийняв, за різними повідомленнями, від 63 до 68 таких осіб та очікує прибуття ще 50 сімей¹³⁷. Одеса, за повідомленнями, розмістила у себе 65 членів родин офіцерів прикордонної служби та чекає на прибуття ще більшої кількості

¹²⁸ Загальна декларація прав людини, Стаття 13; МПЦП, Стаття 12; ЄКПЛ, Стаття 2 Протоколу 4.

¹²⁹ Маастрихтське рішення Ради Міністрів № 4/03 про терпимість і недопустимість дискримінації, *op. cit.*, примітка 206, параграф 13.

¹³⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T8-LV-01-03.

¹³¹ "Звіт про гуманітарну ситуацію в Україні № 4", ЮНІСЕФ, 21 березня 2014, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF_Ukraine_SitRep4_21March2014.pdf>.

¹³² "Звіт про гуманітарну ситуацію в Україні № 6", *op. cit.*, примітка 248. Наприклад, за даними Львівської обласної державної адміністрації на 27 березня, тільки Львів прийняв 1276 ВПО, з яких більшість – це кримські татари, [Особисте інтерв'ю МОПЛ 14-03-27-T8-LV-03-10].

¹³³ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T8-LV-01-03, 14-03-29-T8-LV-01-01 та 14-03-30-T8-LV-01-02.

¹³⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T8-LV-05-01.

¹³⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T8-LV-04-01.

¹³⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T6-OD-01-03.

¹³⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-30-T7-MY-01-01.

таких осіб¹³⁸. За повідомленнями, більшість ВПО зацікавлені в переміщенні ще далі вглиб території країни, а не в тому, щоб залишатися в Миколаєві, Херсоні та Одесі¹³⁹.

79. НРАМ отримала інформацію про те, що з огляду на відсутність централізованої системи реєстрації ВПО¹⁴⁰, докладалися зусилля для створення такої системи на регіональному рівні¹⁴¹. Власне, відповідальність за забезпечення ВПО всім необхідним покладалася на органи самоврядування на регіональному рівні, досвід яких у цьому відношенні є вельми обмеженим або навіть повністю відсутнім¹⁴², а фінансова підтримка від центральних органів їм не надавалась¹⁴³. Отже, органи влади в Херсоні, Миколаєві та Львові створили обласні координаційні центри для прийняття, розташування та забезпечення базовими послугами ВПО¹⁴⁴; при цьому в Херсоні обласні структури створили міграційні пункти і табори для осіб, що полишили Крим¹⁴⁵. Крім того, ВПО розміщувались в приватних домівках¹⁴⁶.
80. Спектр послуг, до яких мають доступ ВПО, різняться по регіонах¹⁴⁷, проте, як зазначалося, всі запропоновані варіанти мають тимчасовий характер¹⁴⁸. Зокрема, НРАМ отримувала повідомлення про особливе занепокоєння долею військовослужбовців, наприклад, у зв'язку з місцями їхнього проживання або з їхніми особовими справами, відсутність яких може мати наслідки для їхніх контрактних стосунків зі збройними силами¹⁴⁹.
81. Висловлювалося занепокоєння і свободою пересування ВПО, які бажають повернутися до Криму, та їхніми можливостями в'їхати до Криму з території, яка контролюється українським урядом¹⁵⁰. Повідомляється, що ускладнення виникають й у тих, хто виїздить з Криму, й у тих, хто виїздить з території під контролем українського уряду¹⁵¹.
82. Під час перебування НРАМ в Україні на розгляді парламенту перебувала низка законодавчих ініціатив, які, в разі їх прийняття, матимуть наслідки для свободи пересування в Україні¹⁵². УВКБ ООН, висловлюючи свою точку зору щодо цих

¹³⁸ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T6-OD-01-03 і 14-03-27-OD-T6-02-04.

¹³⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T7-MY-01-04.

¹⁴⁰ "Звіт про гуманітарну ситуацію в Україні № 6", ЮНІСЕФ, 5 квітня 2014 р., <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Ukraine%20SitRep%20No.%206,%2005%20April%202014.pdf>>.

¹⁴¹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T6-OD-01-03 та 14-03-26-T8-LV-01-03.

¹⁴² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T8-LV-03-10.

¹⁴³ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T8-LV-03-10 та 14-03-28-T8-LV-02-02.

¹⁴⁴ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T8-LV-01-03, 14-03-27-T7-KS-01-10, 14-03-27-T7-MY-01-05.

¹⁴⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T7-KS-01-10 та Звіт МОПЛ 14-03-30-T7-KS-04-db-виїзне дослідження.

¹⁴⁶ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T8-LV-01-03 та 14-03-27-T8-LV-01-01.

¹⁴⁷ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-30-T7-MY-11-01 та 14-03-28-T8-LV-04-01.

¹⁴⁸ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T8-LV-01-01, 14-03-28-T8-LV-02-02 і 14-03-28-T8-LV-04-01.

¹⁴⁹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-30-T7-MY-01-01 та 14-03-28-T8-LV-03-03.

¹⁵⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T8-LV-01-03.

¹⁵¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T3-CR-01-01.

¹⁵² Проект Закону про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території України, № 4473-1, зареєстрований 19 березня 2014, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50320>;

законопроектів, рекомендувало застосувати гуманітарний підхід та принцип некаральності до звичайних громадян, які постраждали через кризу, та висловило своє занепокоєння тим, що «такі закони можуть збільшити ризики, пов'язані з переміщенням з Криму, та звузити права внутрішньо переміщених осіб, оскільки передбачені цими законопроектами обмеження економічних та майнових операцій та свободи пересування не відповідають міжнародним правовим стандартам»¹⁵³. Після цього до останнього проекту закону про гарантування прав і свобод громадян на тимчасово окупованих територіях України¹⁵⁴ були внесені поправки з урахуванням основних зауважень з боку УВКБ ООН, згідно з якими обмеження на пересування між Кримом та рештою території України для осіб, зареєстрованих як мешканці Криму, були зняті.

Оцінка

83. Присутність у Криму військових без знаків розрізнення породила атмосферу страху та залякувань, яка призвела до руху ВПО на території, що контролюється українським урядом. Ці події надто зачепили кримськотатарську спільноту і членів родин військовослужбовців Збройних Сил України. Органи, які контролюють Крим *de facto*, мають обов'язок сприяти добровільному поверненню переміщених осіб в ситуації безпеки та гідності, а також їхню реінтеграцію на місцях їхнього початкового проживання, без дискримінації та з належною повагою до їхніх прав на землю і майно. Для тих, хто вирішить не повертатися, вкрай важливо забезпечити пошук довгострокових рішень відповідно до Керівних принципів ООН з питань внутрішньо переміщених осіб і до чинних зобов'язань перед ОБСЄ та норм міжнародного законодавства про права людини.

Проект Закону про правовий режим тимчасово окупованої території № 4497-1, зареєстрований 20 березня 2014 року, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50324>; Проект Постанови про невідкладні заходи забезпечення прав і свобод громадян України, зв'язку з окупацією частини території України Російською Федерацією №4497-1, зареєстрований 20 березня 2014, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50325>; Проект постанови про вжиття невідкладних заходів щодо захисту прав і свобод громадян України та осіб без громадянства, у зв'язку з ситуацією на території Автономної Республіки Крим № 4499, зареєстрований 20 березня 2014 року, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50322>.

¹⁵³ «Попередні коментарі УВКБ ООН щодо проектів законів про права та обов'язки громадян на території Автономної Республіки Крим», Регіональний представник УВКБ ООН в Білорусі, Молдові та Україні, 23 березня 2014 р., <<http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1242-unhcr-concerned-by-ukrainian-draft-legislation-affecting-the-rights-of-displaced-persons-from-crimea>> (відвіданий 10 квітня 2014 р).

¹⁵⁴ Проект закону про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території України № 4473-1, зареєстрований 19 березня 2014 р., <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50320>.

Стан справ із дотриманням прав людини в Криму

Контекст

84. Масові протести в Києві та в інших містах України, які розпочалися в листопаді 2013 року, мали потужний вплив на політичну ситуацію в Криму, що призвело до організації анти-майданівських демонстрацій при, в цілому, нечисленних протестах на підтримку Майдану, починаючи з грудня 2013 року.
85. Протести, включаючи великі мітинги проти Майдану, стали інтенсивнішими наприкінці лютого 2014 року, після зміни уряду в Києві. 23 лютого в Севастополі відбулася велика проросійська демонстрація, в ході якої був призначений «народний мер» міста¹⁵⁵. 26 лютого протестувальники з мітингів анти-майдану та на підтримку Майдану (до числа останніх входила значна кількість представників кримськотатарської громади) вступили у сутички в Сімферополі, адміністративній столиці Автономної Республіки Крим, біля будівлі Верховної Ради АРК – місцевого законодавчого органу. За повідомленнями, внаслідок конфронтації двох осіб було вбито. В ході протестів певна кількість протестувальників на підтримку Майдану зайняла будівлю Верховної Ради АРК (див. також далі).
86. Рано вранці 27 лютого озброєні особи захопили урядові будівлі в Криму, включаючи будівлю Верховної Ради та Ради міністрів АРК. Поки будівлі перебували, як повідомлялося, під контролем цих озброєних осіб, Верховна Рада АРК провела термінове засідання, в ході якого новим Прем'єр-міністром Криму був призначений пан Сергій Аксьонов, представник партії «Русское единство». Крім того, Верховна Рада АРК проголосувала за проведення референдуму щодо статусу Криму¹⁵⁶. Центральні державні органи в Києві відмовилися визнавати нове керівництво Криму, а тим часом пан Аксьонов звернувся 1 березня до Російської Федерації з проханням надати допомогу в збереженні миру в Криму.
87. Також, починаючи з кінця лютого на вулицях кримських міст стали з'являтися організовані військові підрозділи в формі без знаків розрізнення, які брали під охорону важливі об'єкти, зокрема, пов'язані із забезпеченням діяльності військових та органів управління. Згодом Президент Росії визнав, що ці військові підрозділи належали до збройних сил Росії¹⁵⁷.
88. Протягом наступних днів невпізнані озброєні люди, з яких деякі заявляли про свою належність до груп «самооборони», поступово взяли під свій контроль ключові об'єкти інфраструктури Криму, перекрили дороги бетонними блоками, а також оточили, а в деяких випадках – взяли під свій контроль військові об'єкти і бази, які належать Збройним Силам України. Повідомлялося також, що члени груп «самооборони» фактично залучалися до виконання деяких правоохоронних

¹⁵⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-ТЗ-CR-01-01.

¹⁵⁶ Спочатку референдум планувався на 25 травня 2014 року. Згодом він був перенесений на ближчу дату - 16 березня 2014.

¹⁵⁷ Пряма лінія з Володимиром Путіним, 17 квітня 2014, <http://eng.kremlin.ru/news/7034>

функцій, наприклад, під час демонстрацій, а також удавалися до використання сили та до інших засобів перешкоджання діяльності мирних протестувальників та журналістів. За повідомленнями, силами «самооборони» була затримана ціла низка осіб (див. далі).

89. 16 березня в Криму був проведений референдум, в ході якого начебто 96 відсотків його учасників проголосували за приєднання Криму до Російської Федерації. Після референдуму кримські органи, які *de facto* контролювали територію півострову, звернулися з офіційним проханням до Російської Федерації прийняти Крим до її складу. Українська влада відмовилась визнати законність цього референдуму та його результати на підставі положень Конституції, і ця позиція була також підтримана Венеціанською комісією Ради Європи¹⁵⁸. Одночасно з ратифікацією угоди між кримськими органами влади, які контролюють півострів *de facto*, та Російською Федерацією про приєднання Криму до Російської Федерації, 21 березня російський президент підписав *Конституційний закон «Про прийняття до Російської Федерації Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів – Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя» («О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»)*.
90. Після цього були здійснені подальші кроки щодо прийняття в Російській Федерації законів, які врегульовують низку питань під час перехідного періоду, а у цей час кримська влада продовжувала зміцнювати свій *фактичний* контроль над кримською територією. Одночасно українські війська, які все ще залишалися на базах у Криму, почали вихід з півострову.
91. Аналіз законності дій, які призвели до зміни влади, яка *de facto* контролює Крим, не входить до завдань цього звіту. Зокрема, в цьому звіті не розглядаються питання законності референдуму, проведеного 16 березня, та його відповідності стандартам ОБСЄ та іншим міжнародним стандартам щодо проведення демократичних виборів. З метою оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму в цьому звіті враховуються наслідки цих подій для реалізації прав людини, як вони закладені до зобов'язань перед ОБСЄ, пов'язаних з людським виміром, та до інших чинних інструментів з питань дотримання прав людини.
92. Під час проведення цієї оцінки виникла низка занепокоєнь у зв'язку з присутністю та діяльністю осіб, які визначаються як групи «самооборони». Декілька осіб, з якими проводилися бесіди, описували членів цих груп «самооборони» як людей, вдягнених в різні види військової форми, яка важко піддається ідентифікації¹⁵⁹. Вона включає форму, дуже подібну до тієї, яку носить особовий склад збройних сил (без знаків розрізнення), а також форму козаків. І хоча не всі члени груп «самооборони» були вочевидь озброєні, НРАМ отримала низку скарг, з яких

¹⁵⁸ Див.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e)

¹⁵⁹ Особисті інтерв'ю МОПЛ 14-03-20-T3-CR-03-01, 14-03-20-T3-CR-01-03, 14-03-24-T3-CR-01-01, 14-03-20-T2-CR-04-03, 14-03-20-T1-CR-01-01, 14-03-20-T1-CR-02-01, 14-03-21-T1-CR-03-01bis

витає, що багато з них були озброєні дуже добре, включаючи автоматичну бойову зброю.

93. Як зазначалося вище, групи «самооборони» *de facto* залучалися до виконання функцій, які, як правило, відносяться до компетенції правоохоронних органів. Командир однієї з груп «самооборони» визнав, що сили «самооборони» насправді виконують функції місцевої міліції, яка, за його словами, «повністю деморалізована»¹⁶⁰.
94. НРАМ не вдалося дізнатися про структуру управління або нормативну базу, які регулюють діяльність груп «самооборони». Повідомлялося, що ці групи діють у відповідності з Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», яким передбачається створення груп громадян на допомогу у підтриманні громадського порядку. Втім, цей закон, *окрім іншого*, передбачає, що члени таких груп повинні отримати від компетентних органів посвідчення особи, позначати себе нарукавними пов'язками¹⁶¹, а також не мають права застосовувати в своїй діяльності зброю¹⁶².
95. Зазначені сили були описані їхнім командиром як такі, що «зорганізувалися знизу» та координують свої дії з місцевими правоохоронними органами¹⁶³. За низкою свідчень, зібраних НРАМ, дії місцевої міліції видавалися такими, що продемонстрували майже повну або повну відсутність контролю з її боку за діями формувань «самооборони». Фактично, сили «самооборони», відповідно до низки достовірних джерел, є озброєними групами, які ефективно діють поза межами чітко визначеної нормативної бази за мовчазної згоди або за потурання з боку місцевих органів влади, включаючи правоохоронні органи, які *de facto* мають контроль на місцях¹⁶⁴.
96. Слід зазначити, що існування та діяльність таких груп породжують сумніви щодо дотримання місцевими органами, які мають контроль *de facto* на місцях, принципів верховенства права та поваги до прав людини, які мали б становити суть діяльності будь-яких органів з правоохоронними функціями. Зокрема, відсутність ясності щодо ідентифікації і приналежності груп «самооборони», структури управління ними, а також нормативно-правової бази їхньої діяльності негативно позначається на їхній потенційній відповідальності за порушення прав людини, які могли бути ними вчинені. Конкретні твердження про порушення прав людини, які вважаються вчиненими членами груп «самооборони», обговорюватимуться докладніше в наступних розділах.

¹⁶⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T1-CR-04-01.

¹⁶¹ Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» № 1835-14, від 01 серпня 2003 р., Стаття 12.

¹⁶² Там же, Стаття 14.

¹⁶³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T1-CR-04-01

¹⁶⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T1-CR-02-02.

97. Окрім діяльності сил «самооборони», іншою причиною для занепокоєння є ситуація правової невизначеності, котра виникла внаслідок зміни органів, які здійснюють контроль *de facto* в Криму. Слід зазначити, що судова система Криму, принаймні в низці випадків, за наявними повідомленнями, призупинила свою роботу протягом звітнього періоду в очікуванні роз'яснень щодо законодавства, яке підлягає застосуванню¹⁶⁵. Це призвело до виникнення занепокоєння з приводу дотримання принципів верховенства права та захисту прав людини.
98. Особливі приводи для занепокоєння пов'язані із статусом мешканця та громадянина, працевлаштуванням і правом на роботу, правами на землю та майно, а також з положенням особливо уразливих груп. Слід зазначити, що НРАМ не отримала скарг на порушення прав людини у зв'язку із зазначеними аспектами. Разом з тим, багато осіб висловлювали свою стурбованість можливостями здійснення своїх прав протягом перехідного періоду та після його завершення.
99. Відповідно до законодавства Російської Федерації, всі особи, які постійно проживають на території Криму, якщо вони окремо не заявлять про свою відмову від російського громадянства, набудуть статусу громадян Російської Федерації через один місяць після дати, в яку Крим, як вважає Російська Федерація, був включений до складу її території¹⁶⁶. Місія також зазначає відсутність ясності щодо майбутнього статусу тих жителів Криму, які вирішать залишити за собою українське громадянство і не набудуть російського громадянства.
100. Важливо подбати про те, щоб заходи, спрямовані на врегулювання статусу громадянства осіб, які проживають в Криму, не призвели до появи осіб без громадянства або до свавільного позбавлення осіб їхнього нинішнього громадянства. Крім того, варто встановити такі процедури, які, не будучи безпідставно обтяжливими для громадян, давали би особам, що мають статус постійних жителів Криму, зберегти за собою цей статус незалежно від того, чи погодяться вони стати громадянами Росії. Процес набуття повного комплексу прав громадянина тими особами, які будуть вважатися іноземцями, що залишилися в Криму, має бути максимально спрощений, включаючи перенесення остаточного строку для відмови від російського громадянства. Наприклад, в цілях надання громадянства після зазначеного строку необхідно сповна враховувати той статус, який особа мала до зміни влади в Криму.
101. Статус громадянина і мешканця тісно пов'язані з фактичними можливостями працевлаштування та з правом на роботу. Низка опитаних НРАМ осіб висловила занепокоєність потенційними наслідками розвитку подій в Криму в зв'язку з власними можливостями продовжувати працювати¹⁶⁷. Зокрема, саме так обстоють справи з тими, хто не планує отримувати російське громадянство. Істотна

¹⁶⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T1-CR-03-01.

¹⁶⁶ Конституційний закон Російської Федерації «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя», Стаття 4, 21 березня 2014 р., <<http://kremlin.ru/news/20625>>.

¹⁶⁷ Наприклад, Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T1-CR-01-10.

стурбованість була також висловлена тими, хто працює в державному секторі, включаючи установи освіти, де викладання здійснюється українською мовою, а також представниками юридичної професії.

102. Вкрай важливо, щоб всі особи, які постійно проживають в Криму, включаючи громадян як Росії, так і України, зберегли за собою свої права на працевлаштування в Криму. Зайняті в державному секторі повинні й надалі продовжувати виконання своїх обов'язків там, де це можливо. Якщо таких можливостей немає, їм слід запропонувати альтернативні посади, сумірні з їхніми знаннями та досвідом без втрат в розмірі заробітної платні. Крім того, тим, хто цього потребуватиме, слід запропонувати відповідні курси перепідготовки та навчання для того, щоб вони мали можливість продовжувати свою роботу в органах державного управління в разі, якщо в цій системі з'являться нові вимоги. Важливо подбати про вжиття рішучих заходів забезпечення нетерпимості до дискримінації та активної боротьби з нею в питаннях працевлаштування в державному секторі, включаючи дискримінацію за ознаками етнічної приналежності, мови або релігії.
103. Стурбованість висловлювалася і з приводу прав на землю і майно протягом перехідного періоду та після його завершення¹⁶⁸. Чимало співрозмовників, зокрема, представники кримськотатарської громади, непокоїлися можливою втратою своїх земель. Така стурбованість є особливо високою через те, що в значній кількості випадків представники кримськотатарських громад офіційно не зареєстрували свою присутність на таких землях шляхом оформлення документів, які посвідчували б їхні права на ділянки та на збудовані на них споруди. Така стурбованість ще більше загострюється через заяви в ЗМІ, які закликають кримських татар звільнити частину своїх земель, котрі необхідні для «соціальних потреб», в обмін на інші земельні ділянки, права власності на які ще належить офіційно визначити¹⁶⁹. У цілому, НРАМ виявила великий ступінь невизначеності багатьох опитаних щодо того, яким чином їм вдасться домогтися визнання своїх майнових прав за умов нової системи. Це може стати значною проблемою для людей, які загубили або з інших причин не мають документів, котрими визнається їхнє право на нерухомість, або ж для тих, хто перебував у процесі придбання майна безпосередньо перед останніми подіями в Криму. За повідомленнями, які надходили протягом звітного періоду, доступ до електронного реєстру прав на нерухомість в Криму був заблокований українськими державними органами, що унеможлиблює продаж або придбання майна.
104. Під час перехідного періоду та після його завершення майнові та земельні права всіх прошарків населення, особливо – корінних народів, національних меншин та інших уразливих груп – повинні поважатися. З цією метою вкрай важливо буде забезпечити якомога вищий ступінь перехідності положень між старою та новою системами реєстрації прав на нерухомість. Більше того, ті, хто займає землі або нерухомість в рамках неформальних схем або ж з інших причин не має документів,

¹⁶⁸ Наприклад, особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T2-CR-04-01.

¹⁶⁹ Див., наприклад, «Регіональне бюро повідомляє, що кримських татар попросили звільнити землю», *The Moscow Times*, 20 березня 2014 р.

які підтверджували би їхнє право на нерухомість, повинні отримати гарантії володіння своїм майном до повного врегулювання ситуації. Не припустимо допускати примусового виселення, включаючи ті, що здійснюватимуться в рамках оголошених планів переміщення людей із земель, якими зараз володіють кримські татари.

105. Взагалі, існуюча ситуація правової невизначеності в Криму має перспективи дуже негативних наслідків для реалізації прав людини представниками уразливих груп населення. Наприклад, висловлювалося занепокоєння долею осіб, які перебувають під вартою або в ув'язненні, і людей, які потребують довготривалого медичного лікування або особливих видів опіки. Реалізація прав людини всіма особами обов'язково повинна мати зворотній ефект. Окрему увагу слід приділити тому, щоб в цьому процесі були повністю дотримані права корінних народів та меншин, включаючи національні, мовні та релігійні меншини.

Викрадення людей, катування та інші жорстоке поводження із затриманими

106. Зобов'язання перед ОБСЄ містять заборону свавільного арешту або затримання¹⁷⁰, так само як і положення МПЦПП¹⁷¹, ЄКПЛ¹⁷² та інших міжнародних договорів. Країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе численні зобов'язання щодо заборони катувань або інших видів жорстокого поводження¹⁷³. Крім того, норми стосовно запобігання катуванням та жорстокому поводженню закладені в МПЦПП¹⁷⁴, Конвенції проти катувань, ЄКПЛ¹⁷⁵ та інших правових інструментах.
107. Протягом звітного періоду НРАМ отримувала гідну довіри інформацію про викрадення людей¹⁷⁶. В низці випадків жертви, за повідомленнями, під час примусового утримання піддавалися катуванням та іншим видам жорстокого поводження. В одному випадку жертву викрадення знайшли мертвою. Мішенями нападників були, головним чином, активісти Майдану, а також українські військовослужбовці.

Встановлені факти

108. Повідомляється, що представник кримськотатарського Решат Аметов вийшов зі свого будинку приблизно о 7:30 ранку 3 березня 2014 року. Далі, як

¹⁷⁰ Див., наприклад, Віденський документ 1989, *op. cit.*, примітка 39; Московський документ, *op. cit.*, примітка [2].

¹⁷¹ МПЦПП, Стаття 9.

¹⁷² ЄКПЛ, Стаття 5.

¹⁷³ Див., Наприклад, Віденський документ 1989, *op. cit.*, примітка 39.

¹⁷⁴ МПЦПП, Стаття 7.

¹⁷⁵ ЄКПЛ, Стаття 3.

¹⁷⁶ В цілях цього звіту, насильницьке зникнення визначається як "арешт, затримання, викрадення чи позбавлення волі в будь-якій іншій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють з дозволу, за підтримки чи за згодою держави, при подальшій відмові визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону" (Стаття 1, **Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень**).

повідомляється, він прибув на площу Леніна в Сімферополі та стояв перед будівлею Ради міністрів, де знаходилися декілька невстановлених осіб у формі, які охороняли цю будівлю. Він потрапив до об'єктиву камери місцевого телевізійного каналу АРТ. Починаючи з 9 години, його бачили та знімали перед будівлею протягом більш ніж години; він напевно намагався висловити одноосібний протест. Аметов зник, як повідомляють, після того, як його забрала з собою невелика група осіб у формі приблизно о 10:09 ранку. Відеокадри каналу АРТ, які продивилися представники НРАМ, підтверджують цю інформацію¹⁷⁷.

109. Наступного дня родичі потерпілого заявили про його зникнення до місцевої міліції та розповсюдили інформацію про це в соціальних мережах. За повідомленнями, родичі не отримали жодної змістовної інформації про долю потерпілого або про місце його перебування від міліції, яка припустила, що Аметова ненадовго затримали групи «самооборони», після чого відпустили. Також повідомлялося, що місцевий представник «самооборони» сповістив родичів Аметова про те, що сили «самооборони» тільки забрали його з площі, проте надалі не тримали¹⁷⁸.
110. Повідомляється, що тіло Аметова було знайдено 15 березня, а 17 березня він був опізнаний родичами. За повідомленнями, причиною його смерті стала глибока колота рана в області ока. На його тілі були знайдені інші пошкодження, які, за наявною інформацією, підтверджують факт жорстокого поводження¹⁷⁹. НРАМ не вдалося отримати інформацію від правоохоронних органів або від прокуратури в Криму про заходи, вжиті для того, щоб провести розслідування за фактом викрадення та загибелі Аметова¹⁸⁰.
111. Жертвами викрадень в Криму, за наявними повідомленнями, головним чином були активісти Майдану, а в деяких випадках – журналісти. В одному випадку двоє активістів Майдану нібито були викрадені 9 березня особами, яких вважають учасниками груп «самооборони», на залізничному вокзалі в Сімферополі в той час, коли їм передавали пакунок з українськими прапорами та іншими речами, які повинні були використовуватись під час запланованої демонстрації¹⁸¹. Повідомляється, що спочатку їх привели до міліцейської дільниці біля вокзалу, а незабаром після цього перевезли до іншого місця автомобілем, вдягнувши їм на голову мішки. Вже в дільниці один з них отримав декілька ударів, оскільки намагався чинити опір. За свідченнями одної з опитаних осіб, працівники міліції спочатку визнавали, що чоловіків передали під варту членам партії «Русское единство»¹⁸².
112. Під час тримання під вартою, за повідомленнями, одного з чоловіків жорстоко побили та поранили ножом. Крім того, його катували електрострумом за

¹⁷⁷ „Як в Сімферополі викрадали закатованого кримського татарина”, 27 березня 2014, <<http://www.ua-gu.info/news/8857-kak-v-simferopole-pohischali-zamuchennogo-krymskogo-tatarina.html>>.

¹⁷⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T1-CR-02-01.

¹⁷⁹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T1-CR-01-01 та 14-03-20-T1-CR-02-01.

¹⁸⁰ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T1-CR-01-01 та 14-03-20-T1-CR-01-03.

¹⁸¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T2-KY-02-02.

¹⁸² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-12-AT-KY-01-01.

допомогою пристрою, який в свідченнях, зібраних НРАМ, описується як «електричний стілець». Нарешті, за його заявами, в нього декілька разів прицільно вистрілили з пневматичної гвинтівки¹⁸³. Другий чоловік не заявляв про побиття, катування або жорстоке поводження по відношенню до нього, напевно, через похилий вік та стан здоров'я. Втім, під час тримання під вартою обоє чоловіків начебто були піддані значному психологічному тиску¹⁸⁴.

113. Повідомляється, що викрадачі представилися як члени «Кримського війська». В одному з викрадачів начебто впізнали колишнього працівника розпущеного українського спеціального підрозділу міліції «Беркут». Інші, як вважають жертви викрадення, були членами «самооборони». Доля та місце перебування цих двох чоловіків залишалися невідомими до 19 березня, коли їх відпустили разом із сімома іншими активістами та одним офіцером збройних сил України; всі ці особи раніше зникли. Цікаво те, що 10 березня Прем'єр-міністр Криму, як повідомили ЗМІ, заявив, що один з активістів «живий і здоровий» і був затриманий кримськими спецслужбами начебто для того, щоб перешкодити його діяльності перед референдумом 16 березня¹⁸⁵.
114. Ще в одному випадку повідомляється про викрадення проукраїнського активіста невстановленими особами, які мали на собі георгіївські стрічки (символ, що асоціюється з проросійськими групами), 11 березня, коли він повертався з проукраїнської демонстрації. Його доля та місце перебування залишалися невідомими до 19 березня, коли його відпустили. Один з його викрадачів начебто представився членом групи «самооборони»¹⁸⁶. Під час тримання під вартою цього чоловіка, за повідомленнями, було поранено ножем одним з викрадачів, потім його били, не давали їжі та води та тримали в нелюдських мовах в приміщенні, яке не опалювалось. Під час затримання цей потерпілий начебто спостерігав катування та акти жорстокого поводження по відношенню до інших осіб, які трималися разом з ним, і, зокрема, катування двох осіб, які, на його думку, були військовими офіцерами (див. також далі), і яких, за свідченнями, жорстоко били й стріляли в них з пневматичної гвинтівки¹⁸⁷.
115. НРАМ отримувала повідомлення¹⁸⁸ про те, що одна особа, релігійний активіст¹⁸⁹, зникла 17 березня в Сімферополі. Працівники міліції в Сімферополі, яким було повідомлено про зникнення, не могли надати інформацію про його долю та місце перебування, хоча, за неофіційними даними, вважалось, що цей чоловік тримався в СІЗО міста Сімферополь. 21 березня представники НРАМ на власні очі спостерігали, як адвокатам потерпілого було відмовлено в доступі до приміщення,

¹⁸³ Спостерігачам БДПЛ вдалося побачити поранення ніг потерпілого; крім того, повідомлялося, що на одній з його рук були ознаки поранень, котрі могли бути завдані пневматичною зброєю.

¹⁸⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T2-KY-02-02.

¹⁸⁵ «Аксёнов: Щекун живий і здоровий, але діяльність провокаторів буде обмежена», 10 березня 2014 р., <<http://rosukrinform.com/categ-news/item/12624-shchekun-giv-i-zdorov>>.

¹⁸⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T2-KY-02-01.

¹⁸⁷ Там же.

¹⁸⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T3-CR-01-01.

¹⁸⁹ Цей активіст брав участь у перекладі й розповсюдженні Корану.

в якому він начебто утримувався. Ані його адвокату, ані родичам не вдалося отримати відомості про його долю та місце перебування до 31 березня, коли його відпустили¹⁹⁰.

116. НРАМ збрала інші свідчення та оповіді про викрадення осіб, які затримувалися нествановленими силами, як правило – у формі, та ставали жертвами поводження, яке прирівнюється до катування, включаючи жорстокі побіи прикладами гвинтівок та використання пневматичної зброї для навмисного завдання болю та поранень¹⁹¹. В одному випадку особа повідомляє про те, що викрадачі відрізали йому шматок вуха. Дві жінки – активістка та журналістка, викрадені на блокпосту в Армянську 9 березня та відпущені 11 березня, начебто були фізично атаковані викрадачами, серед яких були військові у формі без знаків розрізнення та чоловіки, які нібито були у формі козаків¹⁹². Крім того, ті, хто силою утримували цих жінок, начебто їм погрожували, знущались над ними та залякували їх. В іншому випадку двоє журналістів були, згідно з отриманими повідомленнями, викрадені на одній з виборчих дільниць, де проводився референдум. Серед ймовірних нападників були члени груп «самооборони». Повідомлялося, що цих людей відпустили 22 березня, після чого вони описали акти жорстокого поводження з ними під час тримання під вартою¹⁹³.
117. Протягом звітнього періоду Місію повідомляли про викрадення службовців Збройних Сил України, дислокованих у Криму. В одному випадку військовослужбовець зник після обіду 11 березня. За деякими повідомленнями, його затримали озброєні особи у нього в квартирі в Сімферополі¹⁹⁴. Повідомляють, що це викрадення відбулося в присутності працівників місцевої міліції, які за всім спостерігали, проте не втручались. За зібраними НРАМ свідченнями, представники міліції визнають, що бачили акт викрадення, але «нічого не могли вдіяти». Незважаючи на всі пошуки родичів, доля та місце перебування чоловіка залишалися невідомими до 27 березня, коли було повідомлено про його звільнення. Місцеві та міжнародні ЗМІ повідомляли про подібні випадки викрадень та примусових зникнень, жертвами яких ставали українські військовослужбовці¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Звіт НРАМ 14-04-01-T3-CR-correspondence.

¹⁹¹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T2-KY-02-01 і 14-03-29-T2-KY-01-01. Повідомлення про катування під час тримання під вартою, отримані БДПЛ, збігаються з тим, про що повідомляла низка інших джерел, включаючи правозахисні організації громадянського суспільства та ЗМІ.

¹⁹² Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T2-KY-03-02 та 14-03-29-T2-KY-02-01.

¹⁹³ «Оператор Вавилону-13 розповів, як кримчани били його трубою за батька-депутата», 22 березня 2014 р., <<http://ru.tsn.ua/ukrayina/operator-vavilon-13-rasskazal-kak-krymchane-bili-ego-truboy-iz-za-otca-deputata-356431.html>>.

¹⁹⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T3-CR-01-01.

¹⁹⁵ «В Криму звільнені захоплені у полон українські офіцери», 27 березня 2014 р., <<http://www.svoboda.org/content/article/25311041.html>>, «Визнаючи свою поразку, Україна виводить війська з Криму», 24 березня 2014, <<http://www.reuters.com/article/2014/03/24/us-ukraine-crisis-crimea-base-idUSBREA2N09J20140324>>, «Що сталося з українським полковником «Ні»? Непокірний пілот винищувача зник, відколи росіяни запросили його на «зустріч», 24 березня 2014 р., <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2587895/Ukrainian-fighter-pilot-colonel-Yuli-Mamchur-missing-taken-meeting-Russian-officers.html>>.

118. НРАМ не вдалося отримати від правоохоронних органів або від прокуратури Криму жодних даних про проведені ними розслідування фактів викрадення та інші дії як у період відсутності викрадених осіб, так і після їхнього повернення, котрі мали би на меті забезпечити притягнення до відповідальності за будь-які злочини, вчинені в контексті примусового зникнення осіб в Криму. За інформацією, яку отримала місія з інших джерел, включаючи потерпілих та членів їхніх родин, будь-які кроки такого роду поки що виявлялися безрезультатними.
119. В ході інтерв'ю з особами, які, за їхніми словами, стали жертвами викрадення, а також, в значній кількості випадків, катування під час тримання в неволі, НРАМ отримала свідчення, що вказують на примусове тримання разом з ними інших осіб. Ці особи описували представникам НРАМ поведження, якого вони зазнали, а також поведження з іншими особами, які трималися разом з ними¹⁹⁶. Зокрема БДППЛ одержувало повідомлення про те, що деякі із зниклих трималися та піддавалися катуванням у військовому комісаріаті в місті Сімферополі, який начебто перебував під контролем груп «самооборони».

Оцінка

120. Описані вище інциденти вказують на тривожну тенденцію допущення порушень, пов'язаних з викраденням людей та ймовірні катуванні та інші види жорстокого поведження, від яких передусім потерпають активісти Майдану та українські військовослужбовці. Такі порушення, як видається, вчинюються особами, які носять різну уніформу та діють як члени груп «самооборони», козацтва, «Кримського війська», тощо. Діючи поза межами закону, ці групи, як видається, користуються мовчазною згодою, а в деяких випадках – активним потуранням з боку органів, які *de facto* контролюють ситуацію, включаючи правоохоронні органи. Співучасть правоохоронців, які або долучаються до викрадень, або, можливо, знають про вчинення незаконних дій озброєними групами, але не вживають заходів для зупинення таких дій, викликає особливу стурбованість.
121. Що стосується викрадення людей, то особливе занепокоєння викликає поведження, якому, за наявними повідомленнями, піддаються жертви і яке може тягти за собою порушення права на життя, заборони катувань та іншого жорстокого, нелюдського і такого, що принижує гідність, поведження або покарання, а також права на свободу від свавільного арешту або затримання.
122. З огляду не те, що органи, які *de facto* контролюють ситуацію, не вживали ефективних заходів для розслідування інцидентів та притягнення правопорушників до відповідальності, виникає значна стурбованість щодо порушень права на ефективні засоби правового захисту.

Напади на журналістів та активістів

¹⁹⁶ В деяких випадках опитані особи розповідали, що чули пронизливі крики інших осіб, яких катували.

123. Країни-учасниці ОБСЄ мають зобов'язання щодо дотримання принципів верховенства права¹⁹⁷ та вжиття необхідних заходів для забезпечення відповідності діяльності правоохоронних органів публічним інтересам¹⁹⁸. Положення як МПЦПП¹⁹⁹, так і ЄКПЛ²⁰⁰ захищають право кожної особи на фізичну недоторканість, що включає в себе право бути вільною від катувань та інших видів жорстокого поводження. Свобода вираження поглядів і, зокрема, право ЗМІ збирати, повідомляти та поширювати інформацію, гарантується зобов'язаннями щодо людського виміру перед ОБСЄ²⁰¹, а також положеннями інших міжнародних договорів стосовно захисту прав людини²⁰². Країни-учасниці ОБСЄ засуджують всі напади та тиск на журналістів та зобов'язуються докладати зусиль для притягнення до відповідальності осіб, які несуть пряму відповідальність за такі дії²⁰³.
124. НРАМ почула низку гідних довіри тверджень про фізичні напади, здійснені, передусім, на журналістів і активістів Майдану, які мали місце в Криму протягом звітного періоду.

Встановлені факти

125. Українська журналістка повідомила НРАМ про напад на неї та на її колег в Севастополі 7 березня в той час, коли вона вела репортаж про штурм української військової бази невідомими силами²⁰⁴. Перший напад відбувся, за її словами, коли група невідомих чоловіків, вдягнених у спортивний одяг, накинулася на журналістів та почала їх бити²⁰⁵. Після цього нападу, за словами журналістки, вона разом із колегами сіла в автівку та спробувала поїхати з місця подій. Втім, за її твердженнями, їхній автомобіль був заблокований трьома іншими, з яких вистрибнули невідомі особи в масках, озброєні гвинтівками та кийками, котрі почали жорстоко бити журналістів-чоловіків, включаючи, як повідомляють, і репортера з Греції. В результаті двоє репортерів та двоє операторів отримали поранення, включаючи переломи, забої та пробиту легеню. Повідомлялося, що нападники побили також водія знімальної групи і забрали та знищили знімальну техніку. Після нападу нападники замкнули двох журналістів в багажнику свого автомобіля, після чого зникли²⁰⁶.
126. Місцеві журналісти з Криму повідомляють, що на них з образами та погрозами напали невідомі особи, включаючи членів груп «самооборони». Журналістка з Ялти повідомила про низку випадків тиску та погроз²⁰⁷. 5 березня, коли вона вела

¹⁹⁷ Див., наприклад, Копенгагенський документ, *op. cit.*, примітка [1].

¹⁹⁸ Див., наприклад, Московський документ, *op. cit.*, примітка [2].

¹⁹⁹ МПЦПП, Стаття 7.

²⁰⁰ ЄКПЛ, Стаття 3.

²⁰¹ Див., наприклад, Московський документ, *op. cit.*, примітка [2].

²⁰² МПЦПП, Стаття 19; ЄКПЛ, Стаття 10.

²⁰³ Будапештський документ, *op. cit.*, примітка [7].

²⁰⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-29-T2-KY-03-01.

²⁰⁵ Свідком цього ж інциденту став російський журналіст, на якого, за повідомленнями, напали під час його репортажу про події в Севастополі 7 березня. Після інциденту він звернувся за медичною допомогою в Сімферополі, а до міліції була подана заява про напад.

²⁰⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-29-T2-KY-03-01.

²⁰⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T1-CR-02-01.

репортаж з проросійського мітингу, невідомі чоловіки спробували відібрати у неї камеру, внаслідок чого вона отримала травму. Це начебто відбувалося в присутності працівників міліції, які не втрутилися. Після цього, 6 березня, коли ця журналістка вела репортаж про події на військовому блокпості, невідомі чоловіки, за її словами, змусили її подзвонити до редакції та передати інформацію під їхню диктовку; ці чоловіки заявили, що вони захищають блокпост від українських націоналістів. Після цих інцидентів журналістка отримувала погрози поштою та електронною поштою, а також, як вона розповідає, була повідомлена про те, що її фотографія була розміщена на наметі проросійських протестувальників разом з текстом, де її називали українським радикалом та провокатором²⁰⁸.

127. Журналістка із Севастополя повідомила про те, що на неї напали 3 березня, начебто члени груп «самооборони», коли вона вела репортаж про ситуацію біля української військової бази в Севастополі²⁰⁹. Вона стверджує, що її вдарили по голові та відібрали у неї камеру. Крім того, вона стверджує, що пізніше, 10 березня, в редакції, де вона працює, був проведений обшук особами, які представилися членами місцевої групи «самооборони», а один з них – працівником Служби безпеки. Ці люди заявили, що шукають вибухівку. Крім того, вона розповіла, що під час обшуку ці особи переглядали та фотографували особисті та робочі документи²¹⁰.
128. Працівники місцевого кримськотатарського телеканалу також повідомляли про те, що піддавалися значному тиску через обмеження їхніх можливостей виконувати свою роботу²¹¹. НРАМ отримувала повідомлення про образливі листівки та плакати (див. також далі), мішенню яких був головний редактор місцевої української газети²¹². Кілька опитаних НРАМ журналістів розповіли, що такі неодноразові напади мали наслідком певну осторогу, через яку ЗМІ було дуже важко працювати вільно. Засоби масової інформації відчували складнощі, зокрема, з тим, щоб знайти операторів, які погодилися би працювати в Криму²¹³.
129. Як повідомляється, активісти в Криму ставали жертвами викрадень (див. вище) та нападів, а також інших видів незаконного обмеження свободи мирних зібрань в контексті проведення публічних заходів (див. далі). Крім того, НРАМ отримувала повідомлення про інші види нападів, погроз та залякувань активістів. В деяких випадках активісти Майдану нетривалий час утримувались невідомими особами, які начебто належали до груп «самооборони»; інколи під час утримання ці активісти потерпали від жорстокого поводження²¹⁴. В інших повідомленнях зазначається, що невідомі особи вривалися до квартир активістів у Севастополі та проводили в них обшуки, начебто шукаючи матеріали з проукраїнською або

²⁰⁸ Там же.

²⁰⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-26-T2-KY-04-01.

²¹⁰ Там же.

²¹¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T2-CR-04-03.

²¹² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T2-CR-04-08.

²¹³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-29-T2-KY-03-01.

²¹⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T3-CR-04-01.

націоналістичною пропагандою. За повідомленнями, такі інциденти почастишали напередодні референдуму 16 березня²¹⁵.

130. Адвокат кримської НДО та активістка майдану²¹⁶ повідомила, що стала мішенню для розповсюдження в місцевій громаді листівок з її прізвищем, фотографією та домашньою адресою. Листівки, які вдалося побачити членам НРАМ, змальовують її як «зрадницю Криму» та прибічницю «кримінального майдану», на совісті якої «кров убитих людей». Експерти НРАМ отримували повідомлення про подібні листівки, націлені проти інших активістів, і про плакати з образами та погрозами, розвішані неподалік від їхніх помешкань, в місцевих автобусах та в інших публічних місцях²¹⁷.
131. В деяких випадках жертви таких нападів приймали рішення не звертатися до міліції; однією з причин цього було побоювання репресій. В інших випадках до міліції подавалися заяви про кримінальне правопорушення, або ж їй ставало відомо про такі інциденти в інший спосіб. НРАМ не вдалося одержати інформацію від місцевих правоохоронних органів та органів прокуратури про проведення жодних розслідувань таких дій з метою притягнення винних до відповідальності. За отриманою НРАМ з інших джерел інформацією, включаючи свідчення потерпілих, поки що жодний із вжитих заходів не дав адекватного результату²¹⁸.

Оцінка

132. Описані вище інциденти вказують на тривожну тенденцію у скоєнні фізичних нападів, тиску, погроз та залякувань журналістів та активістів Майдану, які протягом звітного періоду мали місце в Криму. Нападників, як правило, описують як невідомих чоловіків, які в деяких випадках були у формі і, як повідомляється, належали до «самооборони». Це породжує стурбованість щодо порушень свободи вираження поглядів та свободи ЗМІ. Особливе занепокоєння викликає очевидна неспроможність міліції належним чином здійснювати захист активістів та журналістів, які виконують свої професійні обов'язки.
133. Аналіз націленості та частоти таких нападів підказує, що багато з них мали на меті обмеження свободи ЗМІ шляхом створення загроз безпеці журналістів, коли вони намагалися вести репортажі з місця подій.
134. Схоже, що напади, погрози та залякування, спрямовані проти активістів Майдану, мають подібну мету – створення атмосфери залякувань та середовища, в якому альтернативні точки зору неможливо відкрито висловити або передати в ефір, що тягне за собою порушення свободи вираження поглядів.

²¹⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T1T2T3-CR-03-02.

²¹⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-12-AT-KY-01-01.

²¹⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T2-CR-04-08.

²¹⁸ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-12-AT-KY-01-01, 14-03-20-T2-CR-04-03 і 14-03-29-T2-KY-03-01.

135. Не може не турбувати те, що, згідно з отриманими повідомленнями, присутні на місці подій працівники міліції не втручаються з метою запобігання або зупинення таких дій, вочевидь не виконуючи свого обов'язку належним чином захищати громадян, що викликає стурбованість порушенням права на ефективний правовий захист.

Прояви нетерпимості

136. Країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання щодо боротьби з проявами нетерпимості та дискримінації взагалі²¹⁹, а також з аналогічними проявами, спрямованими проти конкретних груп, таких як ромів та синті²²⁰. Зокрема, країни-учасниці визнають важливість боротьби із злочинами на ґрунті ненависті²²¹. Низка міжнародних інструментів із захисту прав людини та інші стандарти містять заборону дискримінації²²², включаючи расову дискримінацію²²³, а також засуджують нетерпимість та створення негативних стереотипів на основі релігії або переконань²²⁴.
137. НРАМ отримувала повідомлення про публічні образи та прояви нетерпимості, націлені, головним чином, проти україномовного населення, а також проти представників кримськотатарської громади на тлі загального зростання насильства в Криму після прибуття до цього регіону сил у військовій формі без знаків розрізнення.

Встановлені факти

138. Наприклад, НРАМ отримувала повідомлення про публічні образи осіб через те, що вони розмовляли українською мовою в громадських місцях²²⁵. Деякі опитувані повідомляли про інциденти, коли україномовні студенти зазнавали утисків з боку своїх російськомовних колег²²⁶. Місії також повідомили про випадок, коли україномовний викладач піддавався образам з боку студентів та інших викладачів начебто за те, що він завжди віддавав перевагу українській мові²²⁷.

²¹⁹ Див., наприклад, Гельсінський заключний акт, *op. cit.*, примітка 174; Віденський документ 1989, *op. cit.*, примітка 39; Рада Міністрів ОБСЄ, Рішення No. 4/03, "Терпимість і недопустимість дискримінації", Маастрихт, 2 грудня 2003 р., <<http://www.osce.org/mc/19382>>, (Маастрихтське рішення Ради Міністрів №4/03 щодо терпимості і недопустимості дискримінації).

²²⁰ Див., Наприклад, Рішення Ради Міністрів ОБСЄ No 3/03, «План дій з поліпшення ситуації ромів та синті в зоні ОБСЄ», Маастрихт, 27 листопада 2003 р., <<http://www.osce.org/odhr/17554>>.

²²¹ Маастрихтське рішення Ради Міністрів № 4/03 щодо терпимості і недопущення дискримінації, *op. cit.*, примітка 206.

²²² МПЦПП, Статті 2 і 26; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Стаття 2(2); Конвенція про права дитини, Стаття 2; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок, Стаття 2.

²²³ Конвенція про ліквідацію расової дискримінації.

²²⁴ Рада ООН з прав людини, Резолюція 22/31 про боротьбу з нетерпимістю, створення негативних стереотипів та стигматизації осіб на основі їхньої релігії або переконань, їх дискримінацією, підбурювання до насильства та з насильством проти них.

²²⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T2-CR-03-06.

²²⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T2-CR-03-06.

²²⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T2-CR-04-08.

139. Визнання себе українцем та підтримка єдності України, згідно з повідомленнями, наражаються на негативне сприйняття значною часткою населення Криму²²⁸. Опитувані розповідали про те, що проукраїнські почуття все більше сприймаються як вираження ультра-націоналістичних правих поглядів²²⁹. Зокрема, повідомлялося про випадки, коли прибічників єдності України називали «бандерівцями» та «фашистами» навіть у ЗМІ²³⁰. Згадувався випадок, коли на дверях будинку патріотично налаштованої шкільної викладачки української мови намалювали свастику²³¹. Один з опитаних зазначив, що навіть український прапор сприймається деякими як символ фашизму, і додав, що протягом останніх місяців в місті з'явилися аж три «антифашистські комітети»²³².
140. В той час як кримські татари сприймають ставлення до себе в цілому як терпиме, опитані, що належать до кримськотатарської громади, повідомили про зростання анти-татарських настроїв через те, що кримські татари взагалі виступають проти від'єднання Криму²³³. Також вони повідомляли про епізоди залякування кримських татар. Такі дії включали в себе розміщення на стінах осель кримських татар спеціальних позначок²³⁴, а також відправлення окремим представникам кримськотатарської громади анонімних листів з погрозами²³⁵ і висловлення образ на адресу кримськотатарських школярів їхніми однокласниками²³⁶. Повідомлялося, що в більшості цих випадків потерпілі не заявляли в міліцію, оскільки вони визнають, що не мають довіри до правоохоронних органів²³⁷.
141. Крім того, оскільки чимало представників кримськотатарської спільноти мають в регіоні успішний приватний бізнес, існують побоювання, особливо з огляду на нещодавні події зі спаленням готелю та ресторану, які належали кримським татарам, що кримські татари можуть наражатися на ще більші загрози знищення їхнього майна або незаконного заволодіння таким майном²³⁸.

Оцінка

142. Описана вище ситуація вказує на неспроможність органів, які *de facto* контролюють ситуацію в Криму, сприяти духу терпимості по відношенню до всіх громад, що мешкають в регіоні, та гарантувати захист їхнім представникам від проявів дискримінації за етнічними або мовними ознаками. Особливе занепокоєння викликає становище кримськотатарської, а також української громад. Очевидно, що обидві групи стають мішенями образ та залякувань на ґрунті їхньої етнічної

²²⁸ Особисті інтерв'ю HRAM 14-03-21-T2-CR-04-08, 14-03-23-T2-CR-01-01, 14-03-23-T2-CR-04-01.

²²⁹ Там же.

²³⁰ Особисті інтерв'ю HRAM 14-03-23-T2-CR-01-01 і 14-03-23-T2-CR-04-01.

²³¹ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-21-T2-CR-04-08.

²³² Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-23-T2-CR-03-01.

²³³ Особисті інтерв'ю HRAM 14-03-20-T2-CR-02-02 і 14-03-24-T2-CR-04-01.

²³⁴ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-20-T2-CR-02-02.

²³⁵ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-24-T2-CR-04-01.

²³⁶ Там же.

²³⁷ Там же.

²³⁸ Особисте інтерв'ю HRAM 14-03-20-T2-CR-02-02.

приналежності, а органи, які *de facto* контролюють ситуацію, не забезпечують адекватне реагування на такі інциденти.

Права військовослужбовців та членів їхніх родин

143. Країни-учасниці ОБСЄ зобов'язалися «[забезпечувати], щоб особовий склад військових і воєнізованих сил та сил безпеки мав можливість користуватись і здійснювати свої права людини та основні свободи, відображені в документах ОБСЄ та міжнародному праві»²³⁹. Крім того, вони зобов'язалися «відображати в своїх законах або інших відповідних документах права та обов'язки особового складу збройних сил»²⁴⁰.
144. Група НРАМ отримала низку скарг стосовно обмежень, які створювалися для українських військовослужбовців у користуванні звичайними зручностями і послугами, включаючи електропостачання²⁴¹ та харчування²⁴².

Встановлені факти

145. За повідомленнями, така ситуація виникла внаслідок блокування військових баз силами «самооборони» та іншими озброєними людьми у формі без знаків розрізнення²⁴³. Більше того, деякі опитані повідомляли, що військовослужбовці та члени їхніх родин позбавлялися можливості отримати гроші чи здійснювати оплату за послуги, або через невідомі проблеми у банках, або ж через безпосереднє блокування їхніх рахунків²⁴⁴.
146. Мали місце також повідомлення про випадки різного ступеню тиску на членів родин військовослужбовців²⁴⁵. Принаймні в одному повідомленому випадку на родини українських прикордонників чинився тиск, щоб примусити їх полишити свої домівки та виїхати²⁴⁶. Одночасно слід зазначити, що такий тиск на родини військовослужбовців, за повідомленнями, мав, в основному, психологічний характер²⁴⁷, в той час як по відношенню до самих військових повідомлялося про випадки фізичного нападу²⁴⁸ та викрадень²⁴⁹.

²³⁹ Будапештський документ, *op. cit.*, примітка [7], Рішення: IV. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, параграф 32.

²⁴⁰ Там же, параграф 28.

²⁴¹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-06-АТ-КУ-01-02 і 14-03-30-Т6-ОД-02-01.

²⁴² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т3-СР-03-01.

²⁴³ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-06-АТ-КУ-01-02; 14-03-08-АТ-КУ-01-03, 14-03-21-Т3-СР-03-01, 14-03-30-Т6-ОД-02-01.

²⁴⁴ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-10-АТ-КУ-03-01 і 14-03-30-Т2-КУ-01-01.

²⁴⁵ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-06-АТ-КУ-01-02, 2014-03-07-АТ-КУ-04-08, 14-03-11-АТ-КУ-01-01, 14-03-21-Т1-СР-03-01, 14-03-21-Т2-СР-04-08; 14-03-24-Т2-СР-02-01, 14-03-30-Т2-КУ-01-01.

²⁴⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т2-СР-04-08.

²⁴⁷ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-11-АТ-КУ-01-01 і 14-03-21-Т3-СР-03-01.

²⁴⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-10-АТ-КУ-03-01.

²⁴⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-Т1-СР-03-01.

147. Крім того, повідомлялося про спроби здійснення тиску на військовослужбовців з метою підштовхнути їх до зради присяги²⁵⁰. Повідомлялося як про випадки пропонування грошей²⁵¹, так і про накази та пропозиції, які передавалися офіцерами високого рівня через ланцюги управління²⁵². З отриманих повідомлень виявляється, що процес передислокації військовослужбовців на бази, розташовані на території під контролем українського уряду, був непростим, через необхідність забезпечення передислокованого особового складу належним житлом і доступом до соціальних послуг²⁵³. За деякими повідомленнями, родинам військовослужбовців доводилося самостійно організувати свій переїзд²⁵⁴, подеколи власним коштом²⁵⁵. Ситуація загострювалася через зазначені вище ускладнення з отримання готівки²⁵⁶, а також, як повідомляють, через додаткові ризики, на які наражалися родини військовослужбовців, коли цілі групи таких родин, які їхали разом, були пограбовані на блокпостах²⁵⁷.
148. Одна особа поскаржилася на те, що військовослужбовці, які походять з Криму і радше пішли б у відставку та залишилися на півострові, не зрадивши присяги, наражалися на ризик ганебної відставки, яка призвела би до втрати ними їхніх пенсій²⁵⁸.

Оцінка

149. Доведена до відома НРАМ інформація вказує тенденцію чинення тиску на військовослужбовців Збройних Сил України, який негативно позначився на їхніх правах і пільгах. Такі дії начебто учинялися, в основному, групами «самооборони». Положення українських військовослужбовців, які не зрадили присяги, потребуватиме належної уваги для того, щоб запобігти зазначеним порушенням в майбутньому.

Свобода пересувань та переміщення населення

150. Країни-учасниці ОБСЄ зобов'язалися усувати всі юридичні та інші обмеження стосовно пересування в межах їхніх територій, а також проживання осіб, які мають право постійного проживання на цих територіях²⁵⁹. Крім того, вони мають зобов'язання сприяти добровільному поверненню в умовах безпеки та гідності щодо внутрішньо переміщених осіб відповідно до міжнародних стандартів, із визнанням того, що реінтеграція таких осіб в місцях їхнього походження повинна відбуватися без дискримінації²⁶⁰. Міжнародне законодавство про права людини

²⁵⁰ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-07-АТ-КУ-04-08, 14-03-19-Т2/Т3-СР-01-02, 14-03-23-Т2-СР-02-01.

²⁵¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-07-АТ-КУ-04-08.

²⁵² Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-19-Т2/Т3-СР-01-02 і 14-03-23-Т2-СР-02-01.

²⁵³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-Т2-СР-02-01.

²⁵⁴ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-23-Т2-СР-02-01 і 14-03-30-Т2-КУ-01-01.

²⁵⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-30-Т2-КУ-01-01.

²⁵⁶ Там же.

²⁵⁷ Там же.

²⁵⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-Т2-СР-02-01.

²⁵⁹ Московський документ, *op. cit.*, примітка [2], параграф 33.

²⁶⁰ Лісабонський документ, *op. cit.*, примітка 240, параграф 10.

гарантує кожному право на свободу пересування в межах кордонів держав, де вони перебувають, а також право виїздити зі своєї країни та в'їжджати до неї²⁶¹. ОБСЄ визнає, що відповідною правовою базою для цього є Керівні принципи ООН з питань внутрішньо переміщених осіб²⁶².

151. Станом на 1 квітня Крим залишили близько 3000 осіб, в основному – жінки та діти, шукаючи тимчасового притулку, головним чином, у Львові, Києві та Вінниці, а також в Івано-Франківську²⁶³. Вісімдесят відсотків ВПО, за повідомленнями, є кримськими татарами²⁶⁴. Окрім цивільних, полишати Крим довелося службовцям українських збройних сил та прикордонної служби, а також членам їхніх сімей (вони переїхали, в основному, до регіонів ближче до Криму, зокрема до Миколаївської та Одеської областей).

Встановлені факти

152. Умови, в яких перебувають ВПО, та їхні проблеми докладно обговорюються нижче, а цей розділ присвячений ситуації саме в Криму, включаючи основні причини переселення цих осіб. В цьому контексті йдеться і про обмеження свободи пересування.
153. НРАМ опитала цілий ряд осіб, включаючи мешканців Криму, які вже полишили Крим як ВПО (в тому числі членів родин українських військовослужбовців та громад національних меншин, таких як кримські татари та роми). За інформацією української прикордонної служби, люди, які полишали Крим, у своїй більшості не вважали себе ВПО, оскільки планують колись повернутися до Криму²⁶⁵.
154. Опитані представники релігійних громад відзначали, що півострів полишила низка місцевих релігійних лідерів, включаючи священників Української православної церкви (Київського патріархату) та Української Греко-католицької церкви²⁶⁶. В деяких інших випадках священники, які виїхали на початку кримських подій, згодом повернулися на півострів²⁶⁷.
155. Представники ромської громади в Криму розповідали НРАМ про загальне відчуття страху та невизначеності серед ромів стосовно визнання їхніх паспортів та доступу до соціальної допомоги; один з них зазначив, що поки що кількість ВПО з числа

²⁶¹ Загальна декларація прав людини, Стаття 13; МПЦПП, Стаття 12; ЄКПЛ, Стаття 2 Протоколу 4.

²⁶² Маастрихтське рішення Ради Міністрів No 4/03 про терпимість та недопущення дискримінації, *op. cit.*, примітка 206, параграф 13.

²⁶³ «Звіт про гуманітарну ситуацію в Україні № 6», *op. cit.*, примітка 248. Наприклад, за даними Львівської державної адміністрації від 27 березня, тільки Львів прийняв 1276 ВПО, більшість з яких є кримськими татарами. [Інтерв'ю НРАМ 14-03-27-T8-LV-03-10].

²⁶⁴ «Звіт про гуманітарну ситуацію в Україні» № 4, UNICEF, 21 березня 2014 р.,

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF_Ukraine_SitRep4_21March2014.pdf>.

²⁶⁵ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T6-OD-01-01.

²⁶⁶ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-23-T2-CR-01-01 і 14-03-24-T2-CR-02-01.

²⁶⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T2-CR-02-01.

ромів не є надто великою, проте багато ромів розглядають варіант виїзду²⁶⁸. За словами одного з опитаних, певна кількість ромських сімей продали своє майно в Криму та готуються до виїзду у Російську Федерацію або вже виїхали до неї (це пояснюють тим, що ті роми, які прибули в Україну після розпаду Радянського Союзу, мають міцні родинні зв'язки в Російській Федерації)²⁶⁹.

156. НРАМ отримала скарги на значні обмеження свободи пересування в Криму. Зокрема, деякі опитані повідомляли про створення блокпостів, а також про перевірки їхніх документів навіть за межами цих блокпостів. Після референдуму в Криму, наприклад, за словами одного з наших співрозмовників, на дорозі до Севастополю з'явився блокпост, який контролювали колишні службовці «Беркуту» та сили «самооборони»²⁷⁰. В Бахчисараї, за повідомленнями, блокпости були встановлені в населених пунктах, де проживають кримські татари, за три або чотири дні до референдуму²⁷¹.
157. Ще один опитаний, якій стверджував, що проводив дослідження ситуації з громадським транспортом в Криму в період роботи НРАМ, повідомив про численні перевірки документів, які щодня проводяться силами «самооборони» як на блокпостах, так і на транспортних шляхах²⁷². За повідомленнями, обіг транспортних компаній зменшився на 30 відсотків через те, що люди бояться мандрувати. Водночас, спад попиту на перевезення та стрибок цін на пальне (десь на 15 – 20 відсотків) призвів до зменшення кількості автобусів, які виїждять на маршрути. Цей опитаний повідомив, що групи «самооборони» можуть зупинити транспортний засіб або потяг щоб провести перевірку документів, а також обшукати багаж пасажирів. Тих осіб, які видаються групам «самооборони» підозрілими, начебто змушують вийти з транспортного засобу та припинити подорож. Повідомляють, що на автобусних станціях вивішені об'яви, в яких всім пасажирам пропонується мати при собі посвідчення особи навіть під час поїздок в межах Криму²⁷³.
158. Аналогічним чином, українська прикордонна служба заявила про те, що деяким особам, які бажали виїхати з Криму, був заборонений перетин кордону в напрямку території під контролем українського уряду²⁷⁴, головним чином через те, що, начебто, мета їхньої поїздки до України викликала підозри або ж вони не мали належних документів²⁷⁵.

²⁶⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T2-CR-02-02.

²⁶⁹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-29-T6-OD-03-06.

²⁷⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T2T3-CR-01-02.

²⁷¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T2-CR-01-01.

²⁷² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T2-CR-04-03.

²⁷³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T2-CR-04-03.

²⁷⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T6-OD-01-01.

²⁷⁵ Звіт НРАМ 14-03-30-T7-KS-04-віїзне дослідження. Це також було підтверджене прикордонниками, які чергували на посту біля Армянську.

159. Ще один опитаний повідомив, що він особисто бачив, які люди в зеленій формі та касках перевіряли документи всіх осіб, які перетинали блокпост²⁷⁶. Повідомляється, що принаймні на одному блокпості (біля Воїнського) знаходилися особи в цивільному.
160. Що стосується в'їзду до Криму, то, судячи з повідомлень, маршрут через Армянськ видається особливо складним. Там на блокпосту працюють начебто сили «самооборони» та колишні працівники розформованого підрозділу «Беркут». Крім того повідомлялося, що на вокзалі міста Джанкой вишикувалися на десятиметровій відстані один від одного особи в масках та зеленій формі²⁷⁷. Крім того, один з опитаних повідомив про проведення воєнізованими формуваннями обшуків багажу пасажирів після прибуття потягів до Сімферополя²⁷⁸. Місію повідомляли і про те, що деяких людей, зокрема – журналістів, на блокпостах завертали назад²⁷⁹. З'ясувати, хто саме був причетний до таких дій – групи «самооборони» або будь-які інші воєнізовані формування – не вдалося²⁸⁰. За наявними повідомленнями, мешканці Криму, незалежно від їхньої національної приналежності, побоюються їздити півостровом через начебто абсолютно випадковий характер та непередбачуваність таких перевірок²⁸¹. Водночас, українські державні органи стверджують, що прикордонники повертають назад тих, хто перетинає кордон у напрямку Криму тільки в тому разі, якщо в них нема відповідних документів, або ж коли відомо про їхнє кримінальне минуле²⁸².
161. Особливих обмежень свободи пересування зазнали українські частини збройних сил в Криму, що опинилися в облозі. Саме так сталося на аеродромі в Бельбеку та на базі ВМС України в Євпаторії²⁸³. Одна з родичок службовця ВМС України, яка мешкала в Севастополі, повідомляє, що озброєні люди випускали військовослужбовців з бази, але не пускали їх назад. Така ситуація тривала більше місяця²⁸⁴.

Оцінка

162. Присутність військових у формі без знаків розрізнення створила атмосферу страху та беззаконня, який змусив певну кількість людей полишити свої домівки в Криму та стати внутрішньо переміщеними особами, головним чином, до території, яка контролюється українськими державними органами. Особливо сильно постраждала громада кримських татар. Така атмосфера страху та невизначеності може примусити до від'їзду ще більшу кількість людей.

²⁷⁶ Там же.

²⁷⁷ Там же.

²⁷⁸ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-24-T2-CR-04-01.

²⁷⁹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-12-AT-KY-01-01 і 14-03-24-T2-CR-04-01.

²⁸⁰ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-10-AT-KY-03-01 і 14-03-12-AT-KY-01-01. Водночас люди скаржилися, що інколи під час таких перевірок документи знищувались. Особисте інтерв'ю МОПЛ 14-03-10-AT-KY-04-NA.

²⁸¹ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-20-T2-CR-04-03.

²⁸² Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-28-T6-OD-01-01.

²⁸³ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-19-T2T3-CR-01-02.

²⁸⁴ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-30-T6-OD-02-01.

163. Значні обмеження свободи пересування також спостерігалися, головним чином, через наявність по всій території півострова блокпостів, на яких діють групи «самооборони». Свавільний характер перевірок та їхня незаконність породили атмосферу страху, через який, за наявними повідомленнями, місцеві мешканці побоюються їздити півостровом. Повідомляється, що часто об'єктами перевірок на блокпостах ставали журналісти, яким не дозволяли в'їзд до Криму. Повідомлялось також про випадки відмови у в'їзді на територію, яка контролюється українськими державними органами.

Свобода мирних зібрань

57. Стаття 11 ЄКПЛ, стаття 21 МПЦП та пункт 9.2 Копенгагенського документу передбачають захист свободи мирних зібрань. Згідно з положеннями статті 11(2) ЄКПЛ, будь-які обмеження цього права повинні встановлюватись законом, а в демократичному суспільстві бути необхідними в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням і злочинам або з метою захисту прав і свобод інших осіб.
58. Згідно з позицією ОБСЄ/БДПЛ та положеннями Керівних принципів свободи мирних зібрань Комісії Ради Європи за демократію через право (Венеціанської комісії)²⁸⁵, процес охорони правопорядку в ході мирних зібрань повинен спиратися на такі принципи захисту прав людини, як законність, необхідність, пропорційність та неприпустимість дискримінації, а також відповідати чинним стандартам щодо захисту прав людини. Держава має позитивне зобов'язання вживати розумних та належних заходів для проведення мирних зібрань таким чином, щоб їхні учасники не боялися фізичного насильства. Крім того, посадові особи правоохоронних органів повинні захищати учасників мирних зібрань від будь-яких осіб або груп (включаючи провокаторів та противників зібрання), які намагаються в будь-який спосіб перешкоджати зібранню або блокувати його проведення.
164. Подібно до інших регіонів на півдні та сході України, зібрання в Криму відбувалися в контексті масованої кампанії, спрямованої проти активістів Майдану. Часто бувало так, що групи готових до насильства осіб проявляли агресію по відношенню до зібрань, які проводилися в Криму групами на підтримку Майдану, примушуючи їх розходитися²⁸⁶. Такі інциденти, як правило, супроводжувалися дуже слабкою або повністю відсутньою реакцією міліції, яка перебувала на місці подій.

Встановлені факти

165. Окрім описаних вище зазіхань на журналістів під час зібрань, НРАМ дізналася про випадки серйозного перешкоджання зібранням, організованим групами на

²⁸⁵ Керівні принципи свободи мирних зібрань (Варшава: ОБСЄ/БДПЛ та Рада Європейської комісії за демократію через право, 2010), параграф 5.3.

²⁸⁶ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-21-T1-CR-03-01.

підтримку Майдану. Повідомлялося, наприклад, що в Севастополі демонстранти на такому зібранні, організованому 9 травня на підтримку територіальної єдності України, зазнали нападу з боку невстановлених осіб, які перебували поруч. Деякі з учасників цього зібрання були поранені²⁸⁷.

166. Аналогічним чином, 13 березня в Ялті зібралися близько 70 прибічників територіальної цілісності України, більшість яких становили студенти, жінки та діти. Цей захід був перерваний проросійською групою «самооборони» у складі 70 осіб, чисельність якої поступово збільшилася до 200. За повідомленнями, це була не контр-демонстрація, а спроба силою розігнати мирне зібрання із застосуванням залякувань та словесних погроз. Результатом цього протистояння стали незначні сутички²⁸⁸. Повідомляється, що при цьому були присутні не більше шести міліціонерів, які поводитися пасивно²⁸⁹. Складалося враження, що міліція була не нейтральною, а підтримувала проросійські групи²⁹⁰.

Оцінка

167. Наведені вище інциденти вказують на неспроможність працівників правоохоронних органів захистити свободу мирних зібрань від нападів груп «самооборони» та інших угруповань. Органи, які *de facto* контролюють Крим, зобов'язані проводити ефективні розслідування нападів на учасників мирних зібрань, а також всіх скарг щодо серйозних випадків бездіяльності міліції, внаслідок яких проведення зібрання не було належним чином захищене і забезпечене. Слід зазначити, що такі занепокоєння поглиблюються через присутність та активну участь в інцидентах груп «самооборони», що вказує на серйозні порушення свободи мирних зібрань.

²⁸⁷ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-12- АТ-КУ- 02-01. Див. також Особисте інтерв'ю МОПЛ та 14-03-22-Т1-СР-02-02.

²⁸⁸ Там же.

²⁸⁹ Особисті інтерв'ю НРАМ 14-03-23-Т1-СР-02-01 та 14-03-23-Т1-СР-01-10.

²⁹⁰ Особисте інтерв'ю НРАМ 14-03-23-Т1-СР-01-10.

РОЗДІЛ II: ВКНМ ПРО СТАН СПРАВ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

I. РЕЗЮМЕ

Цей звіт було підготовлено на прохання Уряду України. Він є розділом загального Звіту Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини (НРАМ), котра проводилася Верховним комісаром у справах національних меншин (ВКНМ) та Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДПЛ) Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). Зібрана під час роботи Місії інформація була доповнена даними та відомостями, отриманими з інших надійних джерел, включаючи звіти та висновки таких структур ОБСЄ, як Представник з питань свободи засобів масової інформації (RFoM) та Спеціальна моніторингова місія, а також з інших міжнародних структур, з метою представлення контексту для висновків, які містяться в даному звіті.

Даний розділ звіту НРАМ містить висновки і рекомендації щодо стану справ із дотриманням прав національних меншин в Україні. Його підготував ВКНМ на основі матеріалів, зібраних у ході декількох місій зі збору даних ВКНМ та її співробітників в період з 8 березня до 17 квітня 2014 року в різних регіонах України, включаючи Крим. Висновки та рекомендації з приводу стану справ із дотриманням прав людини, підготовлені БДПЛ, наведені в першій частині цього звіту. ВКНМ та БДПЛ мають різні мандати, тому в ході підготовки звіту зосереджувалися на різних питаннях, і саме це призвело до необхідності поділити даний звіт на два розділи. Ці два розділи у своїй сукупності являють собою огляд стану справ, що склався останнім часом в сфері захисту прав людини та прав національних меншин в Україні, включаючи Крим.

На початку звіту визначається загальний контекст викликів щодо прав національних меншин в Україні, в формі огляду актуальних політичних подій та відповідних міжнародних та внутрішніх правових стандартів, пов'язаних із захистом прав національних меншин. Оцінка ситуації містить ключові висновки стосовно механізму забезпечення захисту прав меншин. Увага зосереджується на найбільш актуальних аспектах прав національних меншин, таких як використання мови; права на освіту; участь осіб, які належать до національних меншин, у державних справах, в культурному, соціальному та економічному житті; недопущення дискримінації. Окремий розділ звіту присвячений аналізу особливості ситуації в Криму.

В звіті визнається високий рівень міжнаціональної терпимості, традиційно притаманний Україні, а також підтримка, яку протягом багатьох років надають українські державні органи освіті мовами національних меншин та культурному розвитку національних меншин. Втім, у звіті також відзначається, що уряди, які змінювали один одного в Україні, не запропонували ефективних рішень глибинних

протирич, які властиві українському суспільству. Фактично, в низці випадків різні політичні сили використовували проблеми національної самобутності у власних цілях.. Політизація прав національних меншин може призвести до поляризації суспільства. Крім того, вона відволікає увагу від потреб малих меншин, внаслідок чого їхня уразливість збільшується.

Нормативно-правова база України, покликана забезпечувати захист прав національних меншин та їх підтримку, є фрагментованою, застарілою, а іноді – незрозумілою та суперечливою. Спроби запровадження відповідних законів були непослідовними, частково – з браком інституційної спроможності та фінансування. Результатом цього стала істотна правова та практична невизначеність щодо конкретних аспектів захисту прав національних меншин. Ця невизначеність збільшилася ще більше через існуючу кризу. Відтак, державним органам вкрай необхідно починати вирішення цих питань через злагоджений і зважений процес юридичних реформ із залученням якомога більшої кількості зацікавлених осіб. І хоча ці потреби є невідкладними, державним органам слід уникати будь-яких поспішних кроків, особливо з огляду на поточні події.

В цьому звіті окреслена низка занепокоєнь, які існували ще до кризи, але які стали ще більш гострими і нагальними в світлі існуючої кризи. Крім того, з'явилися й нові приводи для занепокоєння. Зростання міжнаціональної напруги проявляється в різних інцидентах в політичному дискурсі і в медійному висвітленні питань мовної або національної ідентичності. Це сприяє зростанню уяви національних меншин про власну вразливість. Державним органам необхідно докласти рішучих зусиль не тільки для стабілізації ситуації в усіх регіонах та забезпечення принципу верховенства права, але і гарантувати законодавчий і фактичний захист прав національних меншин..

Протягом останніх двох місяців положення національних меншин в Криму зазнало значних змін . Етнічні українці, особливо ті, які віддають перевагу українській мові перед російською, почали боятися потенційного насильства та тиску через свою національну приналежність, оскільки в них вбачають стійких прибічників «Майдану» та територіальної цілісності України. Крім того, їх все більше непокоють чутки про політичні зміни на кшталт можливого закриття шкіл з українською мовою викладання. Зростає небезпека в положенні кримських татар, оскільки вони відкрито підтримали ідею української територіальної цілісності та багато з них бойкотували так званий «референдум» про статус Криму. Після повідомлень про низку інцидентів, які включали в себе акти залякування, словесних погроз та фізичних нападів, кримські татари глибоко стурбовані безпекою та недоторканістю своєї громади та її майбутнім представництвом в виборних органах та у виконавчих структурах Криму, включенням до соціально-економічного життя, а також дотриманням їхніх прав в цілому, включаючи права на житло, землю і майно, а також на свободу релігії. Становище етнічних українців та кримських татар, які поділяють проукраїнське бачення статусу Криму або ж демонструють прагнення зберегти свою ідентичність і, особливо, свої релігійні, культурні або мовні права, виглядає все більш уразливим і потребує негайного

захисту – тобто, виконання зобов'язань, які лежать, передусім, на тих органах, які *de facto* контролюють Крим. ВКНМ під час свого візиту або візитів її співробітників не встановила фактів порушення прав росіян в Криму²⁹¹.

Для надання українським державним органам допомоги в їхніх зусиллях щодо виявлення ключових проблем, пов'язаних з правами осіб, які належать до національних меншин в Україні, включаючи Крим, а також підвищення рівня захисту прав національних меншин, ВКНМ підготувала низку рекомендацій щодо дій термінового та середньострокового характеру. До них відносяться загальні рекомендації щодо прав національних меншин, заходи, які необхідно здійснити на інституційному рівні, та в рамках правової реформи, а також конкретні політичні рекомендації стосовно мови, освіти, залучення до суспільного життя та недопущення дискримінації. Крім того, звіт містить рекомендації, адресовані органам, які контролюють ситуацію в Криму *de facto*. Всі ці рекомендації слід вивчати та реалізовувати в поєднанні з рекомендаціями, запропонованими БДПЛ в першій частині цього звіту.

ВКНМ висловлює свою подяку українським центральним та регіональним органам за організаційну та адміністративну допомогу в проведенні необхідних зустрічей на всій території країни. Ця подяка також поширюється на представників громад національних меншин та організацій громадянського суспільства, які погодилися зустрітися з ВКНМ та її радниками, часто в складних умовах і в умовах стислого часу для підготовки до зустрічі. ВКНМ залишається в розпорядженні державних органів України для надання подальшої допомоги у питаннях, пов'язаних з національними меншинами.

²⁹¹ В своєму прес-релізі від 6 березня за результатами її відвідин Криму, Верховний комісар заявила, що не виявила жодних фактів порушень прав російськомовних осіб в Криму або погроз на їхню адресу.
<http://www.osce.org/hcnm/116180>.

II. ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ЗВІТУ

Методика та спрямування процесу оцінки дотримання прав національних меншин

У відповідь на прохання, направлене до БДПЛ та ВКНМ виконуючим обов'язки Міністра закордонних справ України в його листі від 3 березня 2014 року (див. Додаток 1) ВКНМ, відповідно до свого мандату, здійснила необхідні кроки для підготовки цього звіту щодо ситуації з дотриманням прав осіб, які належать до національних меншин, в рамках Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини (HRAМ), яка здійснювалася у співпраці з БДПЛ.

Хоча у зазначеному листі йшлося лише про оцінку наслідків присутності озброєних формувань в Криму для прав осіб різного етнічного походження, згодом, у березні та квітні, ситуація розвивалася таким чином, що центр уваги та обсяг цього звіту довелося змінити. В центрі уваги звіту опинився розвиток подій в Україні протягом останніх кількох місяців, проте одночасно в ньому враховується і ширший контекст. Ще до розгортання поточної кризи національні меншини зустрічалися з проблемами, пов'язаними з різними аспектами відповідної законодавчої бази та здійснюваної щодо них політики, як, наприклад, в системі освіти. Оскільки всі особи, які обіймали посади Верховного комісара, активно спостерігали за Україною від початку 90-х років, в цьому звіті також враховуються відповідні довгострокові спостереження.

Даний звіт спирається на висновки, зроблені делегаціями ВКНМ, які брали участь в HRAМ в період з 8 березня до 17 квітня 2014 року. Крім того, він спирається на відомості, зібрані в результаті регулярних заходів ВКНМ, включаючи контакти з причетними особами, а також з інших надійних джерел. Члени делегацій ВКНМ відвідували Київ, Сімферополь, Бахчисарай, Донецьк, Луганськ, Одесу, Львів, Ужгород, Берегове, Тячів, Нижню Апшу та Чернівці. Крім того, вони зустрічались зі співрозмовниками, які приїхали з місць, куди самі члени делегацій потрапити не могли (включаючи Крим). В деяких випадках перешкодою для збору додаткової інформації ставала відсутність доступу до певних населених пунктів через загрози для особистої безпеки.

Застосовані методи включали в себе проведення інтерв'ю з представниками національних, регіональних та місцевих державних органів; з представниками громадянського суспільства, включаючи організації місцевих громад та інші організації громадянського суспільства; з міжнародними та місцевими експертами, а також з представниками міжнародних організацій. Делегації ВКНМ провели в різних населених пунктах України більше 75 зустрічей, в ході яких були опитані понад 250 осіб.

Демографічний та політичний контекст

За даними останнього перепису населення 2001 року, , приблизно 78 відсотків населення України вважають себе етнічними українцями. Росіяни складають найчисленнішу громаду національних меншин – 17 % населення. Інші п'ять відсотків населення згідно офіційних даних включають 130 «національностей», , з яких до найчисленніших груп, що складають від 9 до 0,1 відсотків населення, відносяться білоруси, молдовани, кримські татари, болгари, угорці, румуни, поляки, євреї, вірмени, греки, татари, роми, азербайджанці, грузини, німці та гагаузи.

Хоча найбільш вживаними мовами є українська, як державна мова, та російська, мовна ситуація не збігається з етнічною, оскільки своєю рідною мовою російську назвали 29,5 % – набагато більший відсоток, ніж відсоток етнічних росіян в країні – в порівнянні з 67,5 %, які визначили своєю рідною мовою українську²⁹². Відсоток осіб, які вважають своєю рідною мовою російську, є найвищим у східних та південних регіонах (Харківська, Донецька, Луганська, Запорізька, Одеська області та Крим), проте ця мова широко використовується і в інших регіонах країни. Деякі інші меншини, так само, як і деякі етнічні українці, також вважають російську своєю основною мовою, а багато мешканців є двомовними, що ускладнює мовну ситуацію іще більше.

Запланований на 2011 рік перепис населення був відкладений до 2016 року, тому в ході аналізу етнічного і мовного складу населення України слід брати до уваги застарілість даних перепису 2001 року.

Приховані лінії поділу, що лежать в основі українського суспільства, почали виходити на поверхню в середині 90-х років, вони ставали все більш помітними в ході «Помаранчевої революції», а пізніше – в зв'язку з подіями, що відбувалися з листопада 2013 року. Всі вибори після 2004 року вказували на глибокий розкол суспільства, в якому політичні, географічні, етно-лінгвістичні та культурні лінії поділу багато в чому збігаються. Україні дісталось у спадок протиріччя між здебільшою україномовним північним заходом та російськомовним південним сходом. І хоча етнічні питання, безумовно, відіграють свою роль у цьому протиріччі разом із мовними, культурними та політичними тенденціями, Україна ніколи не переживала гострих етнічних протистоянь, які поставили б етнічних українців проти етнічних росіян.

На цьому тлі, а також з урахуванням спадщини, отриманої від радянської політики, мовне питання – зокрема, співвідношення української та російської мовчисто політизувалось. Політизація загострювала поляризацію в суспільстві на тлі більш широких дебатів стосовно національної ідентичності та геополітичної орієнтації країни. Політичні рішення, прийняті для сприяння розвитку української мови за часів президентства Віктора Ющенка (2005 – 2010 рр.), зазнали кардинальних змін

²⁹² http://2001.ukrcensus.gov.ua/d/mono_eng.pdf

при Вікторі Януковичі, в ході підготовки до парламентських виборів 2012 року. Як результат, в липні 2012 року парламент поспішно прийняв суперечливий новий Закон «Про засади державної мовної політики» (Закон про мови). Партія регіонів, до якої належав Президент Віктор Янукович і яка спиралася на підтримку сходу країни, в ході своєї передвиборчої кампанії обіцяла зробити російську мову другою державною. Деякі аспекти Закону про мови отримали критичну оцінку з боку ВКНМ та Венеціанської комісії Ради Європи²⁹³.

Закон про мови передбачає, що мова, якою розмовляють принаймні десять відсотків місцевого населення, може бути визнаною як офіційна регіональна мова. Після прийняття Закону про мови низка областей та міст проголосили своєю офіційною мовою російську. Деякі громади Західної України проголосили своїми офіційними мовами угорську, румунську або болгарську.

23 лютого 2014 року, зразу ж після повалення режиму Януковича, Верховна Рада проголосувала за скасування Закону про мови від 2012 року, що викликало спалахи протестів в низці міст на півдні та сході України. ВКНМ застерегла, що скасування Закону про мови може призвести до подальших заворушень і закликала державні органи до широких консультацій щодо розробки збалансованого та інклюзивного підходу до мовної політики²⁹⁴. 27 лютого виконуючий обов'язки Президента Олександр Турчинов оголосив про своє рішення ветоувати постанову Верховної Ради про скасування зазначеного закону до прийняття нового, внаслідок чого Закон про мови залишився в силі, а також створити Спеціальну тимчасову комісію з питань мовного законодавства для невідкладної розробки нового проекту закону про мови. Незважаючи на вето, рішення Верховної ради про скасування закону вже спровокувало неспокій в громадах національних меншин та призвело до закликів з боку представників деяких меншин до потужнішого захисту їхніх мов. 18 березня Прем'єр-міністр Арсеній Яценюк ще раз підтвердив, що влада зберігатиме в силі закон про мови 2012 року і що право вільного вжитку російської мови не зазнаватиме утисків.

Виступи проти діючої в Києві влади розпочалися на сході країни наприкінці лютого. Протестувальники заявляли про стурбованість через виключення російськомовного населення з процесів державного управління на національному рівні та закликали до надання російській мові статусу другої державної мови. Ескалація напруги відбулася в квітні, коли протестувальники почали захоплення урядових будівель в Донецьку, Луганську, Харкові та в інших містах, закликаючи до проведення референдуму про незалежність. Українська влада намагається повернути собі контроль над ситуацією на сході. Але, станом на 17 квітня – кінцеву дату періоду проведення цієї оцінки – ситуація в регіоні залишалася вкрай напруженою.

Крим

²⁹³ Див. <http://www.osce.org/node/92418> і [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)047-e).

²⁹⁴ Див. <http://www.osce.org/hcnm/115643>.

Ситуація на Кримському півострові, де етнічні росіяни складають 58% населення і являють собою найбільшу етнічну групу, а кількість українців складає 24 відсотки, є особливо складною з точки зору становища національних меншин та міжнаціональних відносин. Повернення до Криму наприкінці 80-х років приблизно 266 тисяч кримських татар та інших національних меншин (включаючи вірменів, болгар, німців та греків), які були депортовані в часи радянського режиму в 1940-х роках, призвела до значних складнощів інтеграційного характеру, які постали перед регіональними та центральними органами влади, про які ВКНМ згадувала в Оцінці потреб²⁹⁵. Питання, які сприяли міжнаціональній напрузі, включають доступ до земель та житла, статус кримськотатарської мови, питання самоврядування. У кримських татар є свій виборний представницький орган, Меджліс, хоча за українським законодавством він не має юридичного статусу.

Сутички між проросійськими демонстрантами, які протестували проти тимчасового уряду в Києві, та кримськими татарами спалахнули наприкінці лютого. В світлі підготовки до сумнівного «референдуму» 16 березня щодо статусу Криму етнічні українці та кримські татари опинилися в особливо уразливому становищі. Меджліс публічно закликав кримських татар бойкотувати «референдум». Після його проведення почали з'являтися повідомлення про переслідування кримських татар.

Аналіз законності подій, які призвели до зміни влади, котра наразі фактично контролює Крим, не входить до завдань цього звіту. Зокрема, в цьому звіті не ставиться питання про законність проведеного 16 березня «референдуму» або його відповідність стандартам ОБСЄ та інших міжнародних організацій, які стосуються проведення демократичних виборів²⁹⁶. Оскільки метою цього звіту є оцінка стану справ із дотриманням прав людини, включаючи права національних меншин у Криму, його зміст обмежується дослідженням наслідків зазначених подій для реалізації таких прав, як це передбачено зобов'язаннями ОБСЄ щодо людського виміру та іншими чинними інструментами про права людини.

21 березня, незважаючи на протести, висловлені Україною та міжнародною спільнотою, Президент Росії Володимир Путін підписав закони про прийняття Республіки Крим та міста Севастополь до складу Російської Федерації. Меджліс відмовився від нової «конституції» Криму, яка була прийнята 11 квітня Верховною Радою Криму і в якій Крим проголошується частиною Російської Федерації.

²⁹⁵ *Інтеграція депортованих в минулому народів у Криму: Оцінка потреб*, <http://www.osce.org/hcnm/104309>.

²⁹⁶ Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) ставить під сумнів законність цього референдуму. Див. її Висновок про те, «чи прийняте Верховною Радою Автономної Республіки Крим рішення про організацію референдуму з питання про її приєднання до Російської Федерації або про відновлення Кримської Конституції 1992 року є сумісним з конституційними принципами», ухвалений Венеціанською комісією на її 98-й Пленарному засіданні (Венеція, 21–22 березня 2014 р.), CDL-AD(2014)002-е. До референдуму та під час його проведення спостерігачів від БДПІЛ в Криму не було.

Стандарти захисту прав національних меншин

А) Зобов'язання у зв'язку з членством в ОБСЄ

Україна, як країна-учасниця ОБСЄ, прийняла на себе зобов'язання поважати та виконувати обов'язки перед ОБСЄ, які хоча й не є юридично обов'язковими, але відображають ті мінімальні стандарти, з якими погодились та домовилися реалізовувати на практиці країни-члени зазначеної організації.

Україна пообіцяла виконати широкий спектр зобов'язань стосовно людського виміру, включаючи зобов'язання, пов'язані із захистом прав національних меншин. Такі зобов'язання, перш за все, містяться в Заключному акті Гельсінської Конференції 1975 року²⁹⁷. Крім того, вимога про захист національних меншин міститься в Підсумковому документі Мадридської зустрічі від 1983 року²⁹⁸, а також в Документі Віденської зустрічі від 1989 року²⁹⁹, в Підсумковому документі Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1990 року³⁰⁰, в звіті КБСЄ від 1991 року про нараду експертів у справах національних меншин³⁰¹, в Документі Московської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1991 року³⁰², а також в Підсумковому документі Гельсінської наради від 1992 року, яким, до речі була створена посада ВКНМ³⁰³. Захист прав меншин – це питання, яке неодноразово ставилося в багатьох подальших зобов'язаннях та рішеннях ОБСЄ³⁰⁴.

Важливий внесок в розуміння того, яким чином зазначені стандарти можуть реалізовуватися, був зроблений особами, що перебували на посаді ВКНМ, в їхніх рекомендаціях та Керівних принципах³⁰⁵.

В) Регіональні документи

²⁹⁷ Гельсінський заключний акт КБСЄ 1975 року; пов'язані з безпекою в Європі питання: 1(а) Декларація принципів, якими керуються країни-учасниці в стосунках між собою – Принцип VII), Співпраця в гуманітарній та в інших сферах.

²⁹⁸ Підсумковий документ Мадридської зустрічі – Друга нарада за результатами зустрічі, Мадрид, 6 вересня 1983 р. (Питання, пов'язані з безпекою в Європі: Принципи; Співробітництво в гуманітарній та в інших сферах, стор. 31, 45, 59 та 68).

²⁹⁹ Підсумковий документ Віденської зустрічі — Третя нарада за результатами зустрічі, Відень, 15 січня 1989 р.

³⁰⁰ Документ Копенгагенської наради стосовно людського виміру КБСЄ 1990 року, параграфи 30–39.

³⁰¹ Женевська нарада експертів КБСЄ з питань національних меншин 1991 року, Женева, 19 липня 1991 р., частини II–VII.

³⁰² Московська нарада Конференції ОБСЄ щодо людського виміру, Москва, 3 жовтня 1991 р., п. 37.

³⁰³ Четверта нарада за результатами зустрічі, Гельсінкі, 10 липня 1992 (Рішення: II. Верховний комісар КБСЄ в справах національних меншин), (Рішення: VI. Людський вимір, зокрема, параграфи 23–28).

³⁰⁴ Див. Зобов'язання ОБСЄ щодо людського виміру, Том 1, Тематична збірка Третє видання. ОБСЄ/БДПДЛ 149-163 (Національні меншини): <http://www.osce.org/odihr/76894?download=true>.

³⁰⁵ Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996), Ословські Рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998), Лундські Рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадському житті (1999), Керівні принципи використання мов меншин в роботі мовників (2003), Рекомендації щодо охорони правопорядку в багатонаціональних спільнотах (2006), Бользано-Бозенські Рекомендації стосовно національних меншин у міждержавних відносинах (2008), Люблянські Керівні принципи щодо інтеграції багатоманітних суспільств (2012). Див. <http://www.osce.org/hcnm/66209>.

Україна є членом Ради Європи та ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ)³⁰⁶. Крім того, Україна підписала та ратифікувала Протокол № 12 до ЄКПЛ про загальну заборону дискримінації³⁰⁷.

Україна ратифікувала Рамкову Конвенцію про захист національних меншин (РКЗНМ)³⁰⁸, яка є найбільш повним європейським документом в цій сфері. Крім того, Україна є однією із сторін Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин (ЄХРМММ)³⁰⁹.

С) Документи Організації об'єднаних націй

Україна підписала та ратифікувала цілу низку основоположних договорів ООН про права людини³¹⁰. Гарантовані конвенціями ООН з прав людини права рівним чином поширюються на групи національних меншин. Серед цих документів – дві угоди, які містять положення, що конкретно стосуються прав національних меншин. Це – Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (стаття 27) та Конвенція про права дитини (стаття 30).

Україна є стороною Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (КЛРД)³¹¹. В 1992 році Україна визнала процедуру індивідуальних скарг за статтею 14 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації³¹².

Україна підписала Декларацію про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (Декларація не має обов'язкової юридичної сили)³¹³.

Національна нормативно-правова база

Національна нормативно-правова база України, яка врегульовує права осіб, що належать до національних меншин, включає в себе, зокрема, Конституцію 1996 року, Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 року та Закон України «Про засади державної мовної політики» 2012 року. Крім того, конкретні аспекти прав осіб, які належать до національних меншин, ще докладніше врегульовані в інших законах України, таких як Закон України «Про об'єднання громадян», «Про освіту», «Про культуру», «Про громадянство України», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Основи українського законодавства про культуру», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про

³⁰⁶ Підписано 9 листопада 1995 р., ратифіковано 11 вересня 1997 р.

³⁰⁷ Підписано 4 листопада 2000 р., ратифіковано 2 березня 2006 р..

³⁰⁸ Підписано 15 вересня 1995 р., ратифіковано 26 січня 1998 р..

³⁰⁹ Підписано 2 травня 1996, ратифіковано 19 вересня 2005 р..

³¹⁰ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=183&Lang=EN.

³¹¹ Підписано 7 березня 1966, ратифіковано 7 березня 1969.

³¹² Прийнято 28 липня 1992.

³¹³ Декларація прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, 18 грудня 1992, A/RES/47/135.

місцеве самоврядування в Україні», «Про біженців», «Про імміграцію», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», а також у Кримінальному та Цивільному кодексах України.

Конституція України (в редакції від 28 червня 1996 року із змінами і доповненнями) передбачає, що «Держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, *а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України*»³¹⁴. Крім того, вона визначає, що державною мовою в Україні є українська, і що Держава забезпечує її комплексний розвиток та функціонування в усіх сферах соціального життя по всій території України³¹⁵. Водночас, Конституція гарантує «вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України»³¹⁶.

Конституція містить положення про загальну рівність, яке передбачає, що всі громадяни мають рівні конституційні права і свободи, а також є рівними перед законом³¹⁷. Це ж саме положення закріплює Принцип недискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, а також етнічної та мовної належності. Хоча українські державні органи повідомляють, що термін «громадяни» в цьому контексті використовується як родове найменування, яке охоплює також іноземців та осіб без громадянства³¹⁸, це положення залишається неоднозначним з точки зору його застосування до тих, хто не має українського громадянства. Крім того, Конституція гарантує, що особи, які належать до національних меншин, мають «право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства»³¹⁹. Зазначимо, що Конституція також передбачає, що ратифіковані Верховною Радою міжнародні угоди стають частиною національного законодавства України³²⁰.

Закон України «Про національні меншини в Україні» від 1992 року гарантує всім громадянам, незалежно від їхнього національного походження, рівні політичні, економічні та культурні права та свободи, а також підтримує розвиток національної самосвідомості та самовираження. Цей закон передбачає, що всі громадяни України підлягають захисту зі боку держави. В статті 3, зокрема зазначається, що: «До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою». Національним меншинам гарантуються базові права людини, а також право на «національно-культурну автономію». При цьому Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 року багатьма вважається застарілим і таким, що не повністю відповідає міжнародним зобов'язанням, які Україна приймала на себе пізніше. Незважаючи на численні публічні та експертні

³¹⁴ Конституція України, Стаття 11 (курсив наш).

³¹⁵ Конституція України, Стаття 10.

³¹⁶ Там же.

³¹⁷ Конституція України, Стаття 24.

³¹⁸ Звіт ЄКПРН по Україні за 2012 рік (четвертий моніторинговий цикл), стор. 11 параграф 4.

³¹⁹ Конституція України, Стаття 53.

³²⁰ Конституція України, Стаття 9.

дискусії, що точаться протягом останніх років стосовно необхідності внесення змін до цього закону або його перегляду, такі ініціативи ще належить об'єднати у формі законопроекту, який отримав би достатню підтримку у Верховній Раді України .

Використання мов в Україні врегульоване Законом України «Про засади державної мовної політики» (Закон про мови) 2012 року (див. розділ про мовні права нижче), який замінив ще радянський Закон про мови від 1989 року. Закон про мови 2012 року бере за основу захист мов національних меншин через систему визнання і захисту «регіональних мов або мов національних меншин» в конкретних географічних/адміністративних зонах. В регіонах, де кількість людей, які розмовляють мовою національних меншин, сягає десяти відсотків від місцевого населення, гарантується і захищається законом використання регіональної мови або мови національних меншин в широкому спектрі сфер суспільного життя, включаючи державне управління, систему освіти, судівництво, культуру, а також ЗМІ та рекламу. Закон про мови 2012 року, хоча й визнавався в цілому значним кроком вперед у порівнянні із Законом про мови 1989 року, зазнав, тим не менш, критики з боку різних компетентних міжнародних органів, включаючи ВКНМ та Європейську комісію за демократію через право (Венеціанську комісію), через те, що ним не встановлюється адекватний баланс між сприянням розвитку державної (української) мови та її використанням як чинника об'єднання у суспільстві, та сприянням розвитку мов національних меншин, включаючи менш поширені мови, та їх захистом. В лютому 2014 року, невдовзі після падіння уряду В.Януковича, нова влада України намагалася скасувати Закон про мови 2012 року. Але виконуючий обов'язки Президента наклав вето на відповідний законопроект, внаслідок чого Закон про мови 2012 року залишається в силі. Одночасно була створена Спеціальна тимчасова комісія з питань мовного законодавства, з метою розробки проекту нового закону про мови.

III. ОЦІНКА ПРАВ МЕНШИН

Загальні та найбільш важливі проблеми у царині прав національних меншин

Після набуття Україною незалежності в 1991 р. міжнаціональна терпимість між україномовним та російськомовним населенням загалом перебувала на високому рівні. Як і в більшості спільнот, в Україні мали місце окремі випадки міжособистісних конфліктів або злочинів на ґрунті ненависті через національну приналежність або подібні чинники. Уряд надавав підтримку культурним заходам національних меншин, а також забезпечував відчутне фінансування та організаційну підтримку освіти мовами національних меншин на різних рівнях.

Від початку кризи національні меншини зіштовхнулися з новими проблемами, які, хоч і пов'язані з істотними проблемами сфери прав меншин, які існували до кризи, коріняться саме у нещодавніх подіях. Права людини, включаючи права осіб, які належать до національних меншин, зазнають утисків через постійну неспроможність і небажання властей ефективно долати вельми поширену корупцію³²¹.

Широка громадськість стурбована загальною атмосферою невизначеності щодо стабільності та цілісності країни, питаннями безпеки людей і майна в світлі насильницьких дій або відповідних погроз з боку різних, часто невідомих, осіб, проблемами політичного керівництва, а також питаннями політики і законодавства. Дія цих чинників особливо сильно позначається на уразливих групах населення, включаючи національні меншини, а також на етнічних українцях там, де вони становлять меншість *de facto*. Це відчуття небезпеки загострюється повідомленнями у ЗМІ про факти порушень прав або навіть про акти насильства чи про відповідні плани вчинення таких актів, навіть коли ці відомості не відповідають дійсності. Деякі політичні гравці також втягуються в поширення тривожних чуток. Це створює атмосферу страху та серйозні й нагальні ризики для міжнаціональних стосунків. На доповнення до проблем хибного або неповного висвітлення подій, негативне сприйняття ситуації та відчуття загрози ще більше підживлюються відсутністю прозорості та негайних і конкретних заходів з розслідування скарг щодо порушення прав людини, включаючи акти фізичного насильства та тиску.

Правоекстремістські організації, включаючи ті, що координують свої дії через рух Правого сектору, набули потужнішого голосу та організованості в ході протестів, що призвели до повалення президента В.Януковича, та в подальший період. Російськомовне населення у Східній Україні особливо стурбоване активізацією правоекстремістського руху та його чільної ролі в поширенні пов'язаних з Майданом протестів, включаючи участь представників зазначеного руху в силових сутичках із силами безпеки та в захопленні адміністративних будівель. Багато

³²¹ «Україна зайняла 144 місце із 176 країн в Індексі сприйняття корупції організації «Трансперенсі інтернешнл» - провідної антикорупційної правозахисної агенції (<http://www.transparency.org/country#UKR>).»

представників російськомовного населення розповідали про свої страхи щодо ультра-націоналістичної ідеології, антиросійської риторики, воєнізованих нерегулярних формувань та погроз насильства.

Крім того, поточна криза загострює існуючі проблеми, включаючи безвідповідальне, суб'єктивне, а іноді – пропагандистське висвітлення поточних подій українськими та міжнародними ЗМІ. Важливо пам'ятати про те, що будь-які невідкладні заходи з усунення найнагальніших чинників занепокоєння не повинні відволікати увагу від давно існуючої необхідності ліквідувати кореневі причини напруги в структурній та системній способи.

Причетні структури на регіональному та міжнародному рівнях висловлювали свою стурбованість питаннями реалізації прав людини особами, які належать до національних меншин в Україні, ще задовго до того, як виникла поточна криза. Необхідність вирішувати вищезазначені проблеми залишається, як в рамках додержання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань, так і в якості індикатора організації належного управління державою³²². Останні події породили нові чинники занепокоєння, через що уразливість національних меншин зросла ще більше. Через кризу стала більш нагальною потреба в тому, щоб державні органи переконливо продемонстрували громадянам свої рішучі наміри та реальні кроки на забезпечення захисту прав національних меншин як у теорії, так і на практиці.

Питання, що досі не вирішено та які ще раніше порушувалися ВКНМ, Консультативним комітетом РКПНМ та відповідними органами та механізмами ООН, включають, окрім інших, наступні:

- 1) Україна й досі не має масиву комплексного та послідовного законодавства, спрямованого на захист прав осіб, які належать до національних меншин³²³. Закон 1992 року про національні меншини є застарілим. Хоча різні права меншин згадуються в низці різних законів, включаючи Закон про мови та Закон України «Про освіту», відповідним розпорошеним положенням бракує послідовності та чіткості. Крім того, сама розпорошеність прав по різних документах може створювати невизначеність формулювань та сприяти необізнаності з ними, що, в свою чергу, призводить до неадекватного захисту відповідних прав. Міжнародні експерти неодноразово вказували на цю проблему, проте її досі не вирішено.
- 2) Інституційний механізм для розробки та реалізації політики захисту прав осіб, які належать до національних меншин, залишається

³²² Див. Перший (1 березня 2002 р.), Другий (30 травня 2008 р.) та Третій (22 березня 2012 р.) Висновки Консультативного комітету РКНМ (ACFC), http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_PKHMdocs/Table_en.asp#Ukraine. Див. також відповідні звіти, рекомендації та висновки інших моніторингових органів Ради Європи, таких як Комісар з прав людини, ЄКПРН та Експертного комітету з питань ЄХРММ. Див. також підсумкові матеріали органів, створених дотичними договорами ООН про права людини.

³²³ Див. Третій висновок ACFC по Україні, прийнятий 22 березня 2012 р., параграф 11.

неналагодженим³²⁴. Ліквідація Державного комітету з питань національностей та релігії наприкінці 2010 року не була належним чином компенсована розширенням функцій Міністерства культури. Представники національних меншин висловлювали своє занепокоєння з цього приводу, як зазначав Консультативний комітет РКЗНМ, а також озвучували побоювання того, що організаційний перехід від окремої структури до департаменту в міністерстві означає, що ці питання не вважаються пріоритетними. Департамент Міністерства культури, який відповідає за політику щодо національних меншин, має недостатні кадрові та фінансові ресурси для того, щоб належним чином здійснювати свої функції у теперішні часи. Існування добре організованої інституційної структури, яка була би наділена повноваженнями виконавчого органу і відповідала би за реалізацію політики щодо національних меншин, а також наявність незалежної установи з розгляду скарг щодо порушення прав має вирішальне значення для належного функціонування всеохоплюючої системи забезпечення прав національних меншин. Така структура також забезпечувала би національні меншини чіткими механізмами та інститутами для висловлення своїх побоювань та реалізації їхніх прав, поклавши край нинішнім пострахам меншин щодо того, що їхні потреби буцімто не відносяться до пріоритетних питань. Такі інституційні вади не тільки перешкоджають реалізації послідовної політики, але набувають особливої гостроти в час кризи, коли виникає потреба в чітких сигналах про врахування всіх наявних суспільних інтересів.

- 3) Представники національних меншин та міжнародні моніторингові органи постійно привертали увагу до браку прозорості процесу прийняття рішень, які стосуються прав національних меншин взагалі або інтересів конкретних меншин, включаючи рішення щодо їхнього фінансування³²⁵. Ці зауваження і тепер потребують адекватної та системної реакції. Подібним чином увага неодноразово приверталася і до відсутності дієвих консультативних механізмів, але й тут належної реакції не було. Ініціативи щодо проведення консультацій з представниками та організаціями національних меншин, включаючи проведення цих заходів під егідою декількох міністерств, слід вітати, проте самі процедури залучення представників національних меншин до них залишаються незрозумілими. Деякі представники меншин висловлювали свої сумніви стосовно результативності таких ініціатив, яким також бракувало прозорості та координації. Свого часу висловлювалися рекомендації щодо поліпшення роботи Ради представників Всеукраїнської асоціації меншин. Ці рекомендації передбачали, зокрема, проведення регулярних нарад та ретельних досліджень з метою зміцнення або (повторного) створення передбачених законом консультативних механізмів, забезпечення їх збалансованого та плюралістичного складу, повного

³²⁴ *Ibid.* Див. також Заяву Спеціального доповідача з питань меншин Рити Іжак за результатами її офіційного візиту до України, 7 - 14 квітня 2014 р.

³²⁵ Див. Третій висновок щодо України від 22 березня 2012 р., параграф 17.

представництва меншин та чіткого визначення їхніх функцій та компетенції. Ці рекомендації виконані не були.

- 4) Незважаючи на загальну атмосферу терпимості, деякі моніторингові механізми, включаючи Консультативний комітет РКЗНМ та ЄКПРН, вказували на деякі тривожні ознаки зростання нетерпимості протягом останніх років³²⁶. Йшлося про певні інциденти, політичні виступи, а також, в деяких випадках, про неналежне реагування на ці факти з боку правоохоронних структур, а інколи навіть про їхню неналежну поведінку. Консультативний комітет РКЗНМ³²⁷ та ВКНМ³²⁸ також висловлювали стурбованість стосовно політизації питань мови та прав національних меншин, що може вести до поляризації суспільства та відволікати увагу від потреб меншин невеликої чисельності, що лише збільшить їхню уразливість. Зазначені органи рекомендували різні заходи, яких могли би вжити українські державні органи для боротьби із зростанням міжнаціональної нетерпимості та зловживанням питаннями національних меншин в політичних цілях.

Конкретні проблеми у сфері прав національних меншин

Проблеми національних меншин у царині прав людини

Існуюча в Україні ситуація характеризується широкою невизначеністю, включаючи все те, що пов'язане зі становищем національних меншин та їхніми правами. Відкритий конфлікт та акти насильства, повідомлення про утиски, насильницькі зникнення та вбивства стали глибоким потрясінням для суспільства, яке до цього жило в мирі та спокої. Оскільки початковий конфлікт, оснований на політичних розбіжностях, вилився у міжрегіональні та міжмовні протиріччя, порушення прав людини також мають безпосередній та негативний вплив на міжнаціональні відносини та поглиблюють відчуття небезпеки серед уразливих груп, включаючи національні меншини.

Крім того, коли ситуація залишається нестабільною, а закони скасовуються, змінюються або приймаються занадто швидко, міра правової непевності є вельми високою. Рішення Ради про скасування Закону про мови викликало стурбованість майбутніми правами національних меншин, і така стурбованість поділялася російськомовним населенням, а також носіями інших, менш поширених мов. Дискусії щодо нової Конституції викликають

³²⁶ Див. Третій висновок щодо України Консультативного комітету АСFC, прийнятий 22 березня 2012 р., параграф 66. Див. також Звіт ЄКПРН щодо України (Четвертий моніторинговий цикл) від 8 грудня 2011 р.

³²⁷ Третій висновок, АСFC, АСFC/ОР/ІІІ(2012)002, від 28 березня 2013 р.

³²⁸ Заява ВКНМ від 26 липня 2012 р. стосовно прийняття Закону про мови 2012 р., див.

<http://www.osce.org/node/92418>.

у представників національних меншин додаткові побоювання, окрім загального інтересу до цього питання з боку всіх громадян.

Невизначеність щодо політичної, а іноді й інституційної стабільності, та ще й у контексті майбутніх виборів, супроводжується занепокоєнням щодо дотримання принципів свободи пересування, свободи вираження поглядів та прав на дієву участь в вирішенні суспільних та державних питань як елементу демократичного врядування.

Можливості демократичної участі у врядуванні повинні гарантуватись всім, незважаючи на перерозподіл політичних сил у Верховній Раді України після розпаду Партії регіонів. Всі жителі України і, особливо, національні меншини потребують чітких гарантій того, що уряд та регіональні органи влади зможуть та будуть забезпечувати інклюзивність та стабільність для всіх груп населення.

Мовні права

Нормативно-правова база

До 2012 року норми, які врегульовували використання мов в широкому спектрі сфер, таких як громадське життя, спілкування з державними органами, ЗМІ та освіта, мали фрагментований та суперечливий характер. Закон «Про засади державної мовної політики» (Закон про мови) був прийнятий Верховною радою влітку 2012 року. Провідну роль в розробці цього закону відіграла Партія регіонів, хоча надана в ході передвиборної кампанії обіцянка зробити російську другою державною мовою відійшла на другий план через політичні реалії та потужні протести майже всіх опозиційних сил у парламенті та значної частини українського суспільства.

Закон про мови націлений на захист мов національних меншин через визнання і захист «регіональних мов або мов меншин» в окремих адміністративно-територіальних одиницях³²⁹. Кордони цих одиниць можуть бути різними: від області до району, міста, селища або навіть села. В тих адміністративно-територіальних одиницях, де принаймні десять відсотків населення розмовляють мовою меншини або регіональною мовою, використання такої мови в широкому спектрі сфер, включаючи державне управління, освітню систему, суди, культуру, ЗМІ та рекламу, є гарантованим і захищене законом. Крім того, Закон про мови передбачає усунення всіх обмежень на використання мов меншин в ЗМІ, кіно та рекламі, а також усунення практично всіх обмежень на використання мов меншин в освітній системі.

³²⁹ Для забезпечення послідовного підходу при внесенні змін та доповнень до мовного законодавства можливо переглянути акт про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов і мов меншин.

ВКНМ³³⁰ та Венеціанська комісія³³¹ висловлювали критичні зауваження на адресу кількох проектів Закону про мови 2012 року. У виданому безпосередньо перед прийняттям Закону про мови прес-релізі ВКНМ зазначав, що Закон про мови, ймовірно, потягне за собою ще більшу поляризацію суспільства, і закликав усі сторони до «практичного діалогу щодо питань, які виникають у зв'язку із цим законом, з метою пошуку належного компромісу»³³². Однак уваги цьому приділено не було.

23 лютого 2014 року, відразу після повалення режиму В.Януковича, яке призвело до зміни балансу сил у Верховній Раді України, нова більшість проголосувала за скасування Закону про мови 2012 року. Це було зроблено за ініціативою партії «Свобода», а за законопроект про скасування Закону про мови проголосували 232 депутати з 450. Через потужну реакцію в країні та тиск з боку міжнародної спільноти виконуючий обов'язки Президента та Голова Верховної Ради України Олександр Турчинов наклав вето на постанову від 23 лютого 2014 року про скасування Закону про мови 2012 року. Відтак, Закон про мови 2012 року і надалі є чинним в Україні.

27 лютого 2014 року Турчинов створив у Верховній Раді тимчасову Спеціальну комісію з питань мовного законодавства, з метою розробки нового законопроекту до 31 березня 2014 року. Комісія погодилася взяти за основу проект закону від 2013 року, розроблений групою експертів під головуванням першого президента України Леоніда Кравчука, в якому українська проголошується єдиною державною мовою. Втім, через принципи розбіжності думок, насамперед щодо статусу російської мови, комісії не вдалося досягнути згоди стосовно змін та доповнень, які стали б основою узгодженого тексту закону, в рамках встановленого строку.

Актуальні проблеми

Всі опитані делегаціями ВКНМ представники національних меншин вказували на мовне питання як на один із основних факторів занепокоєння. Практично всі співрозмовники ВКНМ назвали скасування Закону про мови 2012 року чинником, який ще більше погіршив і без того напружену

³³⁰ Наприклад, оцінка ВКНМ від грудня 2010 року містила висновок про те, що проект закону про мови *скоріше збільшить, аніж зменшить* напругу між групами, які користуються різними мовами та підсилить існуючі лінії поділу в суспільстві, через що даний законопроект аж ніяк не сприятиме стабільності в українському суспільстві. Відтак, ВКНМ рекомендував українській владі утриматись від розгляду даного законопроекту в його існуючому вигляді. ВКНМ рекомендував владі націлитися на *комплексне реформування* застарілого українського законодавства, яке стосується прав меншин та мовних питань, для того, щоб привести його у відповідність до застосовних міжнародних інструментів, підписаних Україною протягом попередніх 15 років. ВКНМ рекомендував проводити таку реформу із застосуванням процесу *широких та прозорих консультацій*, включаючи консультації з представниками національних меншин, різних мовних спільнот та громадянського суспільства в цілому для сприяння досягненню розумного суспільного компромісу та забезпечення дотримання як інтересів держави, так і інтересів всіх громад та поваги до них.

³³¹ Висновок Венеціанської комісії, 30 березня 2011 р.

³³² Прес-реліз ВКНМ, 26 липня 2012 р., <http://www.osce.org/hcnm/92418>.

ситуацію в країні, і зазначали, що це рішення було дуже невдалим з огляду на його поспішність, момент у часі та відсутність жодних консультацій. Воно не тільки створило серед меншин враження «мовного реваншизму» депутатів, але й поглибило стурбованість однобічним та націоналістичним характером нової влади; така стурбованість ще й підживлювалась поданням перекрученої інформації та чутками, особливо в Криму та в переважно російськомовних регіонах країни.

Пов'язані з мовним законодавством дії знову розпалили публічні дебати, в яких віддзеркалювалися непевність та поляризованість позицій з мовного питання. В поєднанні із заворушеннями в регіонах це призвело до перекосів у загальному дискурсі та до активізації вимог щодо визнання російської мови другою державною мовою з боку певної частини опозиції.

Багато співрозмовників ВКНМ, окрім сумнівів щодо строків роботи тимчасової комісії та можливості швидкого прийняття відповідних рішень, висловлювали зневіру в спроможності комісії напрацювати збалансований та узгоджений зі всіма зацікавленими сторонами проект закону про мови. Представники меншин також робили скептичні зауваження з приводу складу комісії, який не сприймався як належно інклюзивний. В ході опитувань представники румунської та угорської меншин заявили, що вони виступають проти розробки нового законопроекту про мови. Їх влаштовував статус-кво згідно із Законом про мови 2012 року, оскільки вони боялися, що за поточної ситуації будь-які зміни призведуть тільки до зменшення рівня захисту мов меншин, які використовуються на регіональному рівні, включаючи російську мову, яка також активно використовується громадами інших національних меншин.

Разом з тим, інформація про імплементацію Закону про мови вказує на її непослідовний та залежний від конкретних обставин характер. В сфері державного управління деякі місцеві ради в регіонах із значним представництвом меншин (в основному – угорців та румунів, а також, подекуди, болгар) визначили свої мови офіційними регіональними мовами. Утім, такий крок просто відображав вже існуючий стан справ. Для заходів на виконання цих рішень, наприклад, на переклад і на навчання, не було потрібно жодних коштів. Міста та регіони з більшістю російськомовного населення також формалізували справжній стан справ та офіційно перейшли на російську як на «регіональну мову», що відображало місцеві реалії та щоденну практику на місцях. Слід зазначити, що це не означає, що всі державні установи в цих регіонах повністю перейшли на російську мову: в цьому відношенні ситуація в різних місцях є різною. В Криму рішення про надання російській статусу регіональної мови прийнято не було, незважаючи на те, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим провела потужну кампанію на підтримку Закону про мови 2012 року.

Співрозмовники ВКНМ висловлювали різні точки зору щодо того, наскільки добре Закон про мови захищає мови національних меншин в освітній сфері. Україномовні громадяни висловлювали своє занепокоєння тим, що українська мова не матиме достатньої підтримки та зміцнення свого статусу, а в скасуванні вимоги про обов'язкове складання єдиного іспиту з української мови як передумови вступу до ВНЗ вони побачили зменшення ролі української мови. Крім того, вони вважають, що Закон про мови 2012 року створив умови, які зменшили необхідність знати, а відповідно – і вивчати українську мову, особливо в регіонах, де російськомовне населення становить більшість. Носії мов національних меншин, включаючи російськомовне населення, повідомляли, що, попри чинні офіційні положення про гарантоване вивчення мов національних меншин та викладання цими мовами, можливості реалізації цих прав ніколи належним чином не забезпечувались (див. розділ про права на освіту нижче). Водночас, представники національних меншин побоюються того, що внесення будь-яких змін до законодавства про мови одразу потягне за собою послаблення їхніх прав у сфері освіти.

Законом про мови 2012 року були скасовані обмеження на використання мов в ЗМІ - наприклад, встановлення квот на обсяги мовлення та реклами певними мовами. Попередні адміністративні акти щодо використання мов в ЗМІ, включаючи приватні ЗМІ, є досить сумнівними, оскільки вони не є необхідними в демократичному суспільстві або сумірними із законними цілями, такими, як сприяння розвитку державної мови. За словами співрозмовників ВКНМ, скасування обмежень на використання мов в ЗМІ виходило за необхідні рамки, було незбалансованим та поставило під загрозу присутність державної мови в ЗМІ. Вони стверджували, що Закон про мови 2012 року, відповідаючи вимогам про дотримання права на свободу вираження поглядів, жодним чином не сприяв досягненню мети щодо підтримки української мови як спільної мови всіх мовних груп.

Хоча зазначені зміни, які поширюються також на кіно та рекламу, не були такими радикальними, як очікувалося, саме споживчий попит, згідно з отриманою інформацією, призвів до домінування російської мови у ЗМІ. В той же час україномовні ЗМІ, особливо на півдні та сході країни, змушені були боротися за аудиторію. Російськомовні громади по всій Україні сприйняли цю зміну як позитивну та довгоочікувану, в той час як україномовні громади побачили в ній утиски присутності державної мови в ЗМІ. Жодних зусиль не було докладено для запровадження позитивних стимулів для сприяння розвитку державної мови або для створення суспільного телебачення і мережі радіомовлення на національному та регіональному рівнях на підтримку законної мети сприяння розвитку державної мови з одночасним задоволенням потреб всіх мовних громад в Україні.

Представники менш чисельних меншин повідомили ВКНМ про те, що Закон про мови 2012 року не поліпшив їхній доступ до ЗМІ і що державне мовлення мовами меншин залишається дуже обмеженим. Крім того, вони повідомляли ВКНМ про те, що без достатньої підтримки з боку державних органів ті меншини та громади, які мають таку можливість, наразі спираються на підтримку з боку своїх «споріднених держав» для організації роботи ЗМІ своїми мовами. Відсутність ЗМІ, які працювали би на місцевому рівні, не залишає цим національним меншинам іншого вибору, як споживати продукцію іноземних ЗМІ, які працюють на їхній рідній мові, для задоволення власних інформаційних потреб і культурних прагнень.

На завершення слід зазначити, що окрім конкретних питань, зокрема, тих, що стосуються використання мов в освіті та в ЗМІ, співрозмовники ВКНМ, які представляли різні національні меншини, висловили три загальні зауваження: необхідність офіційного визнання в законі особливого статусу російської мови, що відображало би фактичний стан справ в Україні в цілому та в деяких регіонах зокрема; необхідність дбати про те, щоб нове законодавство або політика в жодному разі не призводили б до руху назад від встановленого статусу-кво, особливо у світлі необхідності здійснення заходів із забезпечення прав носіїв мов нечисленних меншин; і, нарешті, необхідність поступово розбудовувати довіру та забезпечити законодавчу стабільність шляхом надання конституційних гарантій дотримання цих прав.

Права на освіту

Нормативно-правова база

Стаття 53 Конституції України гарантує громадянам, які належать до національних меншин, право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних та комунальних навчальних закладах, а також через національні культурні товариства. В Законі про мови 2012 року зазначено, що «громадянам України гарантується право на отримання освіти державною мовою і регіональними мовами або мовами меншин» (Стаття 20, п. 2). Закон про мови проголошує, що потреба в конкретній мові освіти визначається на основі заяв, поданих студентами або, якщо йдеться про неповнолітніх, їхніми батьками або опікунами.

Актуальні проблеми

В Україні існує добре організована мережа шкіл з вивченням мов національних меншин та з викладанням ними, включаючи російську, румунську, угорську, молдавську, польську та кримськотатарську мови. Більш ніж дві третини шкіл з викладанням мовою меншин становлять російськомовні школи. Можливості для навчання мовами менш чисельних меншин є обмеженими або відсутні.

Незважаючи на потужні правові гарантії прав меншин на освіту, міжнародні моніторингові організації помітили низку проблем з реалізацією цих прав на практиці³³³. Права на прийняття рішень про надання можливості вивчення мов меншин або викладання такими мовами делеговані місцевим органам влади, що породжує різні підходи в різних регіонах. За відсутності чітких вказівок з боку національних державних органів або ж чітко визначеного граничного показника для формування класів з викладанням мовами меншин, місцеві органи часто вагаються з рішеннями про відкриття або підтримку таких класів, іноді вдаючись до запрошення на засадах сумісництва викладачів міноритарних мов до викладання в факультативних недільних школах. Представники меншин помітили неухильне зменшення кількості шкіл з міноритарними мовами викладання, а також погіршення якості освіти в таких школах. До інших проблем відносяться нестача сучасних якісних підручників, написаних міноритарними мовами, а також підготовка та наявність вчителів для викладання української мови в школах з навчанням мовою меншин і для викладання деякими міноритарними мовами. Представники російської меншості висловлювали своє занепокоєння тим, що кількість російськомовних шкіл не відповідає частці росіян серед місцевого населення³³⁴.

Співрозмовники ВКНМ на західній Україні відзначили проблеми відсутності дошкільної освіти міноритарними мовами, а також тенденції до відкриття україномовних класів в школах з викладанням мовами меншин. Представники деяких меншин повідомляли, що батьки зазнавали тиску щодо подання заяв про відкриття україномовних класів в школах з викладанням румунською мовою. Крім того, висловлювалася стурбованість щодо якості викладання української мови як другої мови для учнів з числа національних меншин. Крім того, Закон про мови зменшив мотивацію до вивчення української мови, передусім в регіонах, де мови меншин визнані регіональними³³⁵. В довгостроковій перспективі це може створити додаткові перешкоди для інтеграції до суспільства, оскільки випускники таких шкіл, які недостатньо користуються українською мовою, можуть наражатися на перешкоди для ефективної участі в усіх аспектах життя країни.

Вступні іспити до ВНЗ, за винятком тестів з української мови та літератури та з іноземної мови, можна проходити мовою навчання, хоча й надходили повідомлення про проблеми, пов'язані з якістю перекладу екзаменаційних матеріалів на мови меншин. Вищі навчальні заклади також пропонують

³³³ Третій висновок щодо України, АСFC, 22 березня 2012 р., http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_PKHMdocs/PDF_3rd_OP_Ukraine_en.pdf, а також Звіт експертного комітету з питань ЄХРМММ, від 15 січня 2014 р., http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/UkraineCXPMM2_en.pdf

³³⁴ Заява Спеціального доповідача з питань меншин, Рити Іжак, за результатами її офіційного візиту до України 7 - 14 квітня 2014 р.,

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E>

³³⁵ Спеціальний звіт про ситуацію національних меншин в Україні, від 1 квітня 2014 р.

викладання російською, угорською та румунською мовами³³⁶. Представники національних меншин на західній Україні повідомили ВКНМ про свою стурбованість з приводу проекту закону про вищу освіту, який був зареєстрований у Верховній Раді України та начебто вимагає, щоб українська мова була єдиною мовою викладання як у державних, так і в приватних вищих навчальних закладах.

Міжнародні структури поділяють занепокоєність представників громадянського суспільства стосовно освітньої ситуації ромів, включаючи випадки сегрегації, шляхом навчання в окремих класних кімнатах або в окремих школах, а також щодо доступу до освіти дітей тих ромів, які не мають посвідчень особи³³⁷.

Ефективна участь в суспільних та державних справах

Нормативно-правова база

Існують юридичні гарантії, які забороняють дискримінацію національних меншин у зв'язку з їхньою участю в суспільних та державних справах; проте вони не передбачають жодних обов'язків сприяння адекватній участі національних меншин. Згідно із статтею 9 Закону України «Про національні меншини в Україні», «громадяни України, які належать до національних меншин, мають право відповідно обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях». Стаття 18 визначає, що «будь-яке пряме чи непряме обмеження прав і свобод громадян за національною ознакою забороняється й карається законом».

Слід відзначити нещодавню реформу виборчої системи, яка негативно позначилася на представниках національних меншин. Як зазначив Консультативний комітет РКНМ у своєму «Третньому висновку щодо України», рекомендації низки міжнародних органів про запровадження регіональної пропорційної системи з відкритими списками та низкою регіональних округів для забезпечення більш потужного регіонального представництва, включаючи представництво національних меншин, не були взяті до уваги у відповідних змінах, внесених до Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого в листопаді 2011 року³³⁸.

³³⁶ Третій звіт, поданий Україною стосовно РКНМ, 2009 р.,

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_PKHMdocs/PDF_3rd_SR_Ukraine_en.pdf

³³⁷ СКПРН, Четвертий звіт щодо України, 2012, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf>.

³³⁸ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятий 16 та 17 грудня 2005 р., параграф 23; Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України», прийнятий 12 та 13 грудня 2003 р., параграфи 6, 7 та 42; а також Рекомендації Міжнародної конференції БДПЛ/Венеціанської комісії «Європейська демократична спадщина

Збільшення порогу з трьох до п'яти відсотків, а також заборона виборчих блоків зменшують шанси невеликих або нових політичних партій потрапити до Верховної Ради України. Крім того, Закон України «Про політичні партії в Україні» 2002 року вимагає від всіх політичних партій активної діяльності по всій території країни та реєстрації в не менше ніж 17 (з 27) областях країни; виконання такої вимоги є практично неможливим для невеликих та регіональних партій національних меншин. На додаток до цього Центральна виборча комісія, як і раніше, не зобов'язана враховувати склад населення при визначенні меж виборчих округів, незважаючи на постійні вимоги представників національних меншин, які вбачають, що існуючі межі округів розподіляють їхній електорат між різними округами.

Актуальні проблеми

Більшість співрозмовників ВКНМ вважають рівень участі національних меншин в суспільних та державних справах та рівень їхнього представництва недостатнім. Представники національних меншин часто вказували на те, що вони відчують брак належного представництва їхніх громад або інтересів цих громад в державних органах та політичних процесах. Існують деякі можливості для представників громад національних меншин бути присутніми на засіданнях місцевих рад, проте вони вважають, що національні меншини дуже слабо представлені, якщо представлені взагалі, в складі Верховної Ради України, незважаючи на той факт, що деякі члени Верховної Ради України походять з національних меншин. Крім того, попри те, що деякі представники національних меншин присутні в структурах прийняття рішень різних парламентських угруповань, їхні громади часто вважають, що це є суто символічний жест, який має продемонструвати прагнення уряду опікуватися питаннями національних меншин, але не має жодних практичних наслідків.

Така ситуація ще більше загострюється через відсутність будь-яких інститутів, здатних представляти національні меншини та розглядати їхні проблеми з моменту ліквідації наприкінці 2010 року Державного комітету з питань національностей та релігії (див. вище розділ про загальні та найбільш важливі проблеми у царині прав національних меншин)³³⁹.

У південних та східних регіонах країни, де населення є переважно російськомовним, існує уявлення про невідповідне представництво у виконавчих та законодавчих структурах. Воно може підтверджуватися або не підтверджуватися конкретними фактами але в умовах, які наразі існують,

та розвиток виборчого законодавства в Україні», пункт 1. Парламентська асамблея закликала українську владу якомога швидше вирішити ці проблеми з огляду на те, що «повністю пропорційна система із закритими партійними списками та з визначенням України як єдиного округу [...] не гарантує вибори такого парламенту, який представлятиме українське суспільство в усій його різноманітності». Див. Резолюцію ПАРЕ 1549(2007) про функціонування демократичних інститутів в Україні, пп. 12 і 15.4.

³³⁹ Див., окрім іншого: Третій висновок АСФС щодо України, прийнятий 22 березня 2012 р., АСФС/ОР/Ш(2012)002, пп. 24 - 25.

постає як окрема проблема. Цей чинник занепокоєння, який зараз став вельми помітним, пов'язаний з трьома основними факторами. По-перше, послаблення позицій Партії регіонів, яка підтримується, в основному, населенням східної України, зменшило можливості російськомовного населення на ефективне представництво в прийнятті політичних рішень. По-друге, деякі співрозмовники ВКНМ вважають теперішній уряд не інклюзивним, оскільки в ньому переважають члени партій «Батьківщина» та «Свобода», які вважаються такими, що, в основному, представляють точки зору Західної України. Багато російськомовних громадян висловлюють побоювання того, що їхні інтереси наразі представлені неналежно або взагалі не представлені у Верховній Раді України та в центральних органах виконавчої влади. По-третє, багато співрозмовників ВКНМ привертали увагу до рішень нової влади змінити низку високопосадовців у регіонах – губернаторів, міських голів та очільників міліції – на прибічників партій нової коаліції, багато з яких походять із західної України. Ці опитані особи вважають, що такі кроки ще більше послабили їхню роль в процесах прийняття рішень.

В той час, як упереджені повідомлення в заангажованих ЗМІ іноді занадто акцентують увагу на безпідставних побоюваннях виключення зазначених осіб з життя держави або примусу до асиміляції, делегації ВКНМ все ж таки отримували гідні довіри повідомлення від окремих представників російськомовної спільноти про тиск або залякування по відношенню до них або до їхніх рідних. В деяких випадках вони включали знищення їхнього майна - автомобілів або будинків. Крім того, делегації ВКНМ звернули увагу на повідомлення про те, що політичні представники меншитарних громад зазнавали утисків на масових зібраннях, які супроводжувалися погрозами, а іноді – навіть актами фізичного насильства. Такі інциденти повинні фіксуватися та невідкладно й неупереджено розслідуватися компетентними органами, щоб гарантувати безпеку всіх людей та їхнього майна. В кліматі недовіри до органів державної влади ефективного реагування на такі інциденти напряму пов'язане із забезпеченням легітимності влади. .

Наші співрозмовники неодноразово підкреслювали своє занепокоєння тим, що навіть якщо національні меншини представлені – принаймні, якоюсь мірою – у виборних органах, їхнє представництво у виконавчих та судових органах є значно меншим. Деякі представники національних меншин висловлювали своє бажання мати систему (приблизно) пропорційного представництва у виконавчих органах або принаймні бачити позитивні заходи сприяння їхньому адекватному представництву. Представництво національних меншин на державній службі або в інших виконавчих структурах також наражається на перешкоди практичного характеру. Деякі наші співрозмовники зазначали дуже складні процедури визнання закордонних дипломів, які негативно позначаються на долі осіб, які належать до румунської та угорської меншин і закінчили університети в

»споріднених державах», але прагнуть працювати в державному секторі України.

Повідомлялося, що особи, які належать до національних меншин, за повідомленнями, можуть наражатися на мовні бар'єри у взаємодії з місцевими органами влади. Навіть у регіонах, щільно населених національними меншинами, місцеві державні та виконавчі органи рідко здатні спілкуватися з представниками меншин їхніми мовами.

Особливий чинник занепокоєння, який набув помітності протягом охопленого цим звітом періоду, пов'язаний із забезпеченням можливостей для повноцінної участі в майбутніх виборах, включаючи такі можливості для мешканців Криму, які наділені правом голосу.

Рівність та неприпустимість дискримінації

Нормативно-правова база

Україна постійно заявляла про те, що її чинна нормативно-правова база щодо попередження дискримінації та її недопущення є достатньою³⁴⁰. Втім, в Україні відсутнє комплексне законодавство про дискримінацію. Правові норми проти дискримінації обмежені, головним чином, Конституцією та Кримінальним кодексом. Стаття 24 Конституції передбачає, що громадяни України мають рівні конституційні права і свободи; стаття гарантує їхню рівність перед законом та забороняє дискримінацію за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних або інших переконань, етнічного та соціального походження, а також за мовними або іншими ознаками. Стаття 37 забороняє створення та діяльність політичних партій або громадських організацій, програмні цілі або дії яких націлені на розпалення міжетнічної, расової або релігійної ворожнечі або посягання на права і свободи людини.

Стаття 161 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за розпалювання національної ворожнечі та ненависті; за приниження національної честі або гідності; а також за обмеження прав громадян або створення привілеїв громадян на підставі етнічного походження або ж мовних або інших ознак³⁴¹. Деякі положення включені до нормативних актів, які стосуються конкретних галузей права, включаючи Кодекс законів про працю³⁴², Цивільно-процесуальний кодекс³⁴³, Кодекс адміністративного судочинства³⁴⁴, тощо.

³⁴⁰ Див. Звіти, подані Україною згідно із частиною 2 Статті 25 РКНМ.

³⁴¹ Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості», 5 листопада 2009 р..

³⁴² Всі громадяни мають рівне право на працю незалежно від етнічного походження (Стаття 2.1); будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, тощо не допускається (стаття 22). При укладенні трудового договору

Окрім цих загальних і декларативних, спрямованих проти дискримінації, положень Конституції та кодексів, будь-які докладні та комплексні цивільно-правові або адміністративно-правові норми, пов'язані з дискримінацією в конкретних сферах, відсутні³⁴⁵. Існуюча нормативно-правова база не містить визначення дискримінації, яке повністю відповідало би міжнародним та регіональним стандартам прав людини. Нормативній базі також бракує ясності щодо сфери її застосування; крім того, виникають питання і щодо того, як саме тлумачиться в Україні принцип рівності³⁴⁶.

Актуальні проблеми

Делегації ВКНМ спілкувалися із співрозмовниками, які належать до різних національних меншин, й не знайшли підтверджень системної дискримінації меншин. Втім, членами делегацій були отримані повідомлення про потенційно дискримінаційні дії, зокрема, свавільні перевірки документів на вулицях, націлені на представників певних національних меншин, частіші інциденти застосування сили міліцією або ж інші форми її неналежного поведіння у відношенні представників деяких вразливих етнічних груп, а також скарги на прояви дискримінації, які буцімто мали місце за ознакою етнічної належності в освітніх закладах і за місцем роботи. Крім того, надходили повідомлення про напади расистів, пропаганду ненависті, погрози та насильство проти національних меншин, включаючи кримських татар і ромів, а також проти шукачів притулку, біженців, іммігрантів, іноземних студентів та інших³⁴⁷.

забороняється вимагати від осіб, які поступають на роботу, відомості про їх національну приналежність (стаття 25.1).

³⁴³ Відповідно до Статті 5 Цивільно-процесуального кодексу, Суд повинен поважати честь і гідність всіх сторін цивільного процесу та здійснювати правосуддя на засадах їх рівності перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, етнічного походження, мовних та інших ознак. Стаття 6 Цивільно-процесуального кодексу гарантує іноземним громадянам, особам без громадянства та іноземним юридичним особам в Україні такі ж самі права на судовий захист, як і громадянам та юридичним особам України.

³⁴⁴ У відповідності до Статті 10 Кодексу адміністративного судочинства, всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом, і жодні привілеї або обмеження прав учасників адміністративного процесу за ознакою раси, релігії, кольору шкіри, етнічної, мовної приналежності або за іншими ознаками не допускаються.

³⁴⁵ Див., наприклад, оцінку Європейським судом з прав людини дієвості конституційних гарантій прав та свобод людини та відсутності їх імплементації в українській правовій системі у справі *Проніна проти України* (№ 63566/00, рішення від 18 липня 2006 р.). Див. також Другий висновок АСFC щодо України, АСFC/ОР/П(2008)004, Страсбург, 20 березня 2011 р., п. 14. Також див.: Європейський центр прав ромів, «Письмові коментарі Європейського центру прав ромів стосовно України для розгляду Комітетом ООН з питань ліквідації расової дискримінації на його 69-й сесії, 31 липня – 18 серпня 2006 р.», 19 червня 2006 р., стор. 7–8 (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds69.htm>).

³⁴⁶ Там же.

³⁴⁷ Другий висновок АСFC щодо України, АСFC/ОР/П(2008)004, Страсбург, 20 березня 2011 р., п. 18, Звіт СКПРН щодо України (Четвертий моніторинговий цикл), CRI(2012)6, ухвалений 8 грудня 2011 р., опублікований 21 лютого 2012 року, п. 43. Див. також: докладний опис деяких епізодів, зазначених в Заяві спеціального доповідача Рити Іжак за результатами її офіційного візиту до України 7 - 14 квітня 2014 року.

Як було зазначено представниками деяких моніторингових механізмів, представники державних органів і широкого загалу, як правило, слабо обізнані з питаннями дискримінації, а відповідна статистика не ведеться. Крім того, залишаються проблемними питання реєстрації, розслідування та притягнення до відповідальності у зв'язку з випадками злочинів на ґрунті ненависті, незважаючи на всі попередні зусилля виправити ці недоліки³⁴⁸.

Делегації ВКНМ отримували деякі повідомлення про випадки дискримінації або злочинів на ґрунті ненависті проти національних меншин, включаючи росіян, в регіонах, яким у цілому властива міжнаціональна терпимість (наприклад, у Західній Україні).

Хоча на поточний час повідомлення про злочини на ґрунті ненависті залишаються поодинокими та епізодичними, існує ризик того, що внаслідок зростання напруги вони можуть набути більшого поширення. Національні меншини по всій Україні із занепокоєнням стежать за розвитком подій в Криму та східних регіонах. Багато з них висловлюють стурбованість зростанням нетерпимості в ситуації, коли, на їхню думку, ні нормативно-правові та інституційні механізми, ні органи правопорядку неспроможні забезпечити їм належний захист.

Крим

Загальна ситуація

Політична криза в Україні швидко призвела до поляризації серед багатонаціонального населення Криму. Це стало очевидним в ході подій 26 та 27 лютого, коли кримські татари, які підтримують єдність України, зустрілися з проросійськими демонстрантами в центрі Сімферополю. Протистояння між цими двома групами призвело до масових сутичок, внаслідок яких загинули дві особи. Ризик етнічного конфлікту загострився в дні проведення так званого «референдуму про статус Криму» 16 березня 2014 року, який кримські татари масово бойкотували.

Більшість співрозмовників ВКНМ стверджують, що хоча суперечливе рішення про скасування Закону про мови 2012 року (втім, заетоване виконуючим обов'язки Президента) та дискусії щодо закону про люстрацію не були вирішальними чинниками в розкитуванні стабільності в Криму, вони посприяли мобілізації значної кількості етнічних росіян проти нової влади в Києві. Реальні побоювання щодо політики реваншу, спрямованої проти російської меншини, підживлювались чутками та одностороннім

³⁴⁸ Другий висновок АСФС щодо України, АСФС/ОР/П(2008)004, Страсбург, 20 березня 2011, параграф 14, Звіт ЄКПРН щодо України (Четвертий моніторинговий цикл), CRI(2012)6, прийнятий 8 грудня 2011, опублікований 21 лютого 2012 року, параграф 28. Див. також приклади і Звіті ЄКПРН щодо України (Четвертий моніторинговий цикл), CRI(2012)6, прийнятому 8 грудня 2011 року, опублікованому 21 лютого 2012 року, параграфи 49–50.

висвітленням подій в ЗМІ та ще більше розпалювалися радикальними заявами деяких політиків, які, не підтверджувалися жодними фактичними доказами.

Хоча нагальний ризик національного конфлікту здавався таким, що зменшувався протягом звітного періоду, принаймні тимчасово, та напруга, яка його породила, не зникла і може призвести до вибуху в будь-який момент. Нові політичні та правові реалії, нав'язані національним меншинам після анексії Криму Російською Федерацією, позначилася на їхньому правовому статусі, на їхніх правах як меншин та на їхньому повсякденному житті, яке все більше відбувається в атмосфері нетерпимості та упередженості.

В особливо небезпечній ситуації опинилися кримські татари, оскільки вони відкрито підтримали українську державність і територіальну цілісність країни та бойкотували так званий «референдум про статус Криму». Позиція кримських татар стосовно «референдуму» була заявлена через Меджліс – орган самоврядування, який претендує на роль представника всіх кримських татар. В результаті цього Меджліс перебуває під все більшим тиском з боку влади, яка *de facto* контролює Крим.

Кримські татари занепокоєні безпекою своєї громади і непевні щодо свого правового статусу, особливо через те, що більшість з них, за повідомленнями, планує залишитися громадянами України. Вони стурбовані своїм представництвом в *de facto* обраних органах та у виконавчих структурах Криму, а також гарантіями збереження їхньої ідентичності, оскільки вважають себе корінним народом Криму.

Ситуація в громаді кримських татар віддзеркалює довгі роки їх маргіналізації в економічному та політичному житті півострову. Громада була дуже стурбована, коли Рустам Теміргалієв, перший заступник прем'єр-міністра Криму *de facto*, оголосив, що органи, які *de facto* контролюють Крим, вимагатимуть від кримських татар звільнення деяких спірних земель³⁴⁹. Питання власності на землю було яблуком розбрату для громади від самого початку її повернення до Криму наприкінці 80-х років. Для багатьох кримських татар збереження їхньої землі в Криму прирівнюється до збереження власної ідентичності³⁵⁰.

Багато кримських татар вважають, що якщо вони оберуть російське громадянство, вони можуть наштотхнутися на проблеми доступу до освіти, працевлаштування та медичного обслуговування або ж на обмеження своїх прав на землю і майно.

³⁴⁹ Див. http://www.gazeta.ru/politics/news/2014/03/18/n_6020613.shtml.

³⁵⁰ Див. більше про земельні конфлікти за участю кримських татар в публікації: ВКНМ, *Інтеграція депортованих в минулому народів у Криму, Оцінка потреб*, серпень 2013 р., стор. 9–15.

Деякі кримські татари також занепокоєні тим, що їх можуть піддавати переслідуванням за ознакою їхньої релігії, оскільки вони належать до організованих релігійних громад, які є законними в Україні, але незаконними в Російській Федерації.

За поточних обставин, уразливою стала й громада етнічних українців, особливо ті її представники, які розмовляють українською мовою та підтримують територіальну цілісність України. Багато етнічних українців побоюються переслідування за етнічною ознакою, оскільки вважають, що етнічні росіяни дивляться на всю їхню громаду як на рішучих прибічників Майдану і територіальної цілісності України.

Особиста незахищеність людей

На тлі зростання нестабільності в Україні, особливо в ході підготовки до «референдуму про статус Криму» 16 березня, на півострові знову почали проявлятися глибоко вкорінені міжнаціональні протиріччя. По мірі розгортання відомих подій різні національні громади все менше спілкувалися між собою; почала наростати атмосфера страху й залякувань. Зокрема, кримські татари та україномовна громада стали більш уразливими. Присутність невідомих збройних сил, поява «народної самооборони» та зростання напруженості навколо підрозділів української армії і сил правопорядку разом сприяли підвищенню рівня небезпеки.

Від моменту протистояння між двома групами протестувальників перед будівлею Верховної Ради в Сімферополі 26 лютого взаємні недовіра та побоювання між етнічними росіянами і кримськими татарами дедалі зростали. На регулярній основі фіксувалися повідомлення про залякування кримських татар, особливо силами так званої «народної самооборони» та невідомих чоловіків у військовій формі. Такі публічні утиски сформували відчуття підвищеної уразливості, неспокою та непевності в кримськотатарському середовищі. Кримські татари організовували патрулювання в районах щільного проживання своїх громад.

В дні після так званого «референдуму про статус Криму» низка інцидентів вказувала на нарощування тиску у відношенні кримськотатарської спільноти. Повідомлялося про те, що в Бахчисараї певна кількість домівок кримських татар була відмічена спеціальними позначками. Громада вбачала в цьому акт залякування і погрозу виникнення погромів.

Вбивство кримського татарина Решата Аметова в березні було сприйняте його громадою як акт терору та залякування всієї спільноти. 3 березня Решат Аметов вийшов на одноосібний протест біля будинку Ради Міністрів АРК і розташувався напроти сил «народної самооборони», які охороняли будівлю.

В той самий день він зник. Його понівечене тіло було знайдено через два тижні та мало ознаки катувань³⁵¹.

Опитані ВКНМ до та після анексії кримські татари висловлювали свій страх перед можливими репресіями через їхню позицію на так званому «референдумі про статус Криму». Переважна більшість кримських татар з повагою поставилася до заклику Меджлісу бойкотувати «референдум», проте вважала, що таке рішення може обернутися для них негативним наслідками. Вони також повідомляли про залякування та побоювання через напади груп так званої «народної самооборони» і формувань козаків у відповідь на рішучу підтримку кримськими татарами єдності України. Їхня спільнота дуже стурбована планами органів, які *de facto* контролюють Крим, та груп «народної самооборони» щодо її майбутнього, особливо у зв'язку з питаннями майнових прав.

Лідери кримських татар повідомляли про відсутність консультацій в ході прийняття *de facto* «конституції Криму», в якій, за їхніми словами, не відображені політичні та культурні очікування кримськотатарської спільноти³⁵². У першій половині березня лідери кримських татар оголосили про свій намір скористатися своїм правом на самовизначення в формі проголошення територіальної або національно-культурної автономії в Криму. Співрозмовники ВКНМ вважають, що таке протистояння призвело до подальшої напруги між кримськими татарами та органами, які *de facto* контролюють Крим. Деякі представники спільноти вважають, що позиція Меджлісу може сприяти ескалації насильства проти кримських татар; інші звинувачують Меджліс в тому, що він поступився принципами в обмін на тимчасові гарантії безпеки.

Співрозмовники ВКНМ вважають, що розбіжні точки зору серед лідерів кримських татар можуть зробити їхню спільноту ще більш уразливою. Одночасно ця спільнота опікується практичними питанням громадянства, реєстрації землі, прав власності, банківських рахунків та освіти і непокоїться через можливий призов до військової служби.

Спільнота етнічних українців також уразлива за нинішніх обставин. В атмосфері зростання тиску перед так званим «референдумом про статус Криму» та після нього, а також в ході подальшої анексії Криму Росією

³⁵¹ Див. <http://rus.azattyq.org/content/crimea-tatar-ukraine-russia-annexation-minority/25302057.html>.

³⁵² Слід зазначити, що 11 березня 2014 р. Верховна Рада Криму прийняла Постанову «Про гарантії відновлення прав кримськотатарського народу та його інтеграції в кримське співтовариство», яка містила обіцянку надання, після прийняття «нової конституції Криму», гарантій офіційного статусу кримськотатарській мові на рівні української та російської мов; двадцятивідсоткової квоти для представників кримських татар у виконавчих органах влади, їхнього гарантованого представництва в районних та міських радах та в інших органах; визнання статусу Курултая та всіх його структур як органу самоврядування кримських татар; сприяння використанню історичних географічних назв паралельно з існуючими, а також інших заходів на підтримку кримськотатарського народу в культурній, освітній та соціально-економічній сферах. Так звана «Конституція Криму», прийнята 11 квітня, містить тільки одну з цих гарантій, а саме – надання кримськотатарській мові статусу офіційної мови.

багато активістів цієї спільноти були змушені полишити Крим або перевезти свої родини за межі півострову з міркувань безпеки.

Етнічні українці висловлюють все більше занепокоєння можливістю зберегти свою ідентичність в Криму, особливо свою мову та своє право на освіту. Відчуття загрози власній ідентичності підживлюється повідомленнями про залякування вчителів української мови та чутками про наміри органів, які *de facto* контролюють Крим, закрити українські школи. Крім того, протягом двох тижнів перед референдумом мали місце інциденти, мішенями яких ставали саме проукраїнські журналісти та активісти; 15 осіб були викрадені невідомими нападниками. Всі вони були відпущені після так званого «референдуму про статус Криму», але більшість з них заявили, що піддавалися актам жорстокого поводження або навіть катуванням³⁵³.

Декілька етнічних росіян повідомили ВКНМ про своє занепокоєння зростанням напруги між громадами етнічних росіян та кримських татар, яка, як вони побоюються, може перетворитися на міжнаціональний конфлікт.

³⁵³ Відомості, отримані в ході інтерв'ю ВКНМ у Криму.

Внутрішньо переміщені особи

За офіційними даними, близько 3000 осіб були зареєстровані як внутрішньо переміщені особи (ВПО) та розміщені в наданому державою або приватними особами житлі на материковій частині України. Реальна кількість ВПО може бути втричі більшою, оскільки люди часто зупиняються у своїх друзів або родичів. Українські державні службовці, військовослужбовці, які раніше дислокувалися в Криму, та члени їхніх родин не реєструвалися як ВПО.

Кримські татари, кількість яких серед ВПО є найбільшою, тимчасово розмістилися, головним чином, у Львові та в прилеглих до нього районах. Спочатку їх прийняли дружньо, але зараз вже виникають тертя з місцевим населенням через питання, пов'язані з їх довгостроковим перебуванням, наприклад, приміщення для моління. Коли ініціативи місцевих жителів щодо їхньої підтримки себе вичерпають, регіональні і центральні органи можуть виявитися неготовими до більш тривалого або більш чисельного руху переселенців з Криму. За повідомленнями, багато ВПО, які спочатку залишили Крим, зробили це через побоювання переслідувань на релігійному ґрунті, оскільки вони належать до організованих релігійних громад, які є нелегальними в Росії.

Оскільки більшість кримських татар не визнають результатів так званого «референдуму про статус Криму» і подальшу анексію Криму Російською Федерацією, вони вбачають в положеннях про перетин кордону між Україною та Кримом порушення прав на свободу пересування в межах країни свого проживання. Представники кримськотатарської спільноти також висловлювали стурбованість через обмеження на пересування в межах Криму. Вони розповідали про блокпости на дорогах та про активні перевірки документів, особливо у кримських татар, що є ознакою упередженого ставлення до представників певної національності.

Доступ до інформації/ЗМІ національних меншин

Анексія Криму Російською Федерацією призвела до утисків свободи ЗМІ. Українські телеканали, незалежно від використовуваної ними мови, в Криму повністю відсутні. Наземні сигнали українських телеканалів *Интер*, *Бриз*, *1+1* та *5 канал*, а також місцевого незалежного каналу *Чорноморське ТВ*, були вилучені з ефіру і замінені на російські канали.

Кримськотатарський канал АТР залишився в ефірі. Однак, повідомляють про активний тиск на нього з боку органів, які *de facto* контролюють Крим, особливо в частині висвітлення діяльності лідерів кримських татар. За

словами співрозмовників ВКНМ, веб-сайт АТР піддавався зовнішній атаці і залишається тимчасово закритим з початку березня.

Мова та освіта

Хоча так звана «конституція Криму», прийнята органами, які контролюють півострів *de facto*, передбачає три державні мови – російську, кримськотатарську та українську, кримські татари та етнічні українці не бачать ознак того, що ці положення насправді реалізовуватимуться.

Етнічні українці мають особливі побоювання щодо майбутнього статусу української мови. Декілька співрозмовників ВКНМ зізналися, що через потужні антиукраїнські настрої, що превалюють серед етнічних росіян, вони почувуються в небезпеці, коли розмовляють українською в публічних місцях. Кримські татари занепокоєні тим, чи дадуть їм можливість використовувати їхню мову в органах державного управління.

Громади національних меншин також занепокоєні тим, чи зможуть вони зберегти свої освітні права. На кримському півострові 15 шкіл викладають предмети кримськотатарською мовою (тільки в початкових класах), а сім шкіл викладають українською мовою, і ці показники вважаються низькими по відношенню до потреб населення³⁵⁴.

Етнічні українці занепокоєні тим, що органи, які *de facto* контролюють півострів, незабаром приймуть рішення про заборону вивчення української мови в російськомовних середніх школах. Вони побоюються, що сім україномовних шкіл в Криму будуть закриті або переведені на викладання російською мовою. Вважається, що єдина українська гімназія і єдиний в Криму факультет української філології Таврійського університету імені Вернадського можуть бути закриті. Спроби змістити директора української гімназії в Сімферополі, випадки публічних образ українського викладацького персоналу в інших школах та повідомлення про тиск на батьків з метою примусити їх забрати своїх дітей з україномовних шкіл ще більше сприяють поширенню таких побоювань.

Кримські татари непокояться тим, чи зможуть й надалі працювати школи, які викладають предмети кримськотатарською мовою, особливо з огляду на те, що деякі з них вже почали запроваджувати викладання із застосуванням латиниці, а така практика може суперечити вимогам законів Російської Федерації.

Співрозмовники ВКНМ в Криму також занепокоєні тим, що особи, які належать до національних меншин і вирішили не набувати російського громадянства, можуть наразитися на проблеми з доступом до освіти.

³⁵⁴ Третій висновок щодо України, АСФС, 22 березня 2012 р.

Участь у суспільному житті і представництво

Як видається, думка кримськотатарської спільноти розділилася щодо питання про участь в державних справах. Деякі шукають роботу в органах, які контролюють півострів *de facto*; інші підозрюють, що ці органи намагаються розколоти їхню громаду. Співрозмовники ВКНМ повідомляли, що участь кримських татар в соціальному та політичному житті Криму швидко зменшуватиметься.

Меджліс, який вважає себе органом, що представляє всіх кримських татар, а не НДО, сподівається зберегти свій статус у Російській Федерації. Хоча до недавнього часу українська влада не визнавала статус цього органу, вона терпимо ставилася до його діяльності, і Меджліс часто розглядався як легітимний представницький орган кримських татар, незважаючи на поодинокі суперечки з цього приводу³⁵⁵. Втім, Меджліс може й не спромогтися зберегти свій статус, офіційний, чи ні, при тій владі, яка контролює Крим *de facto*, або навіть в межах кримськотатарської громади. Слід зазначити також існування побоювань того, що НДО, включаючи об'єднання за національною ознакою, будуть змушені перереєструватися і ті з них, які не вважатимуться лояльними до Москви, реєстрацію не отримають. Законодавство та правила, які регулюють діяльність НДО в Російській Федерації, є більш обмежувальними, ніж в Україні.

Меджліс прийняв рішення висунути своїх кандидатів на посади у Кримському уряді, який здійснює діяльність *de facto*. Влада, яка контролює Крим *de facto*, погодилася з цими кандидатурами, але відмовилася бачити в Меджлісі орган, що представляє всю кримськотатарську спільноту. Низка посад у виконавчих органах *de facto* також була запропонована кримським татарам з тих груп, які є більш проросійськими, як, наприклад, «Міллі Фірка». Поки що органи, які *de facto* контролюють півострів, не взяли до уваги конкретні занепокоєння кримських татар стосовно розробки законодавчої бази для Криму (окрім того, що кримськотатарська мова визначається державною в «конституції» Криму).

Багато кримських татар вбачають в політиці органів, які контролюють півострів *de facto*, спроби провести лінії поділу всередині їхньої громади. Деякі кримські татари рішуче виступають проти рішення Меджлісу брати участь в уряді Криму *de facto*, сприймаючи це як формальне визнання Криму частиною Росії та як стратегію, спрямовану на захист бізнесу, яким володіють провідні кримськотатарські лідери.

Громадянство

³⁵⁵ 20 березня 2014 року Верховна Рада прийняла Постанову, яка містить положення про те, що «Україна визнає Меджліс кримськотатарського народу виконавчим органом Курултаю, а Курултай – вищим представницьким органом кримських татар».

Згідно із статтею 5 російського «договору» про включення Криму до складу Російської Федерації, громадяни України, які постійно проживають в Криму та в місті Севастополі, автоматично вважаються громадянами Росії з дати набрання договором чинності, яка, за статтею 1, є датою підписання договору, тобто – з 18 березня 2014 року³⁵⁶. Відповідно до цієї ж статті, мешканцям Криму та Севастополя надається один місяць, щоб «обрати» для себе російське або інше громадянство. Цей «вибір» начебто відображає «право оптації», закладене в статті 17 російського закону про громадянство, яка передбачає, що: «При змінненні державного кордону Російської Федерації відповідно до міжнародного договору Російської Федерації, особи, що проживають на території, державну приналежність якої було змінено, мають право на вибір громадянства (оптацію) в порядку та у строк, встановлені відповідним міжнародним договором Російської Федерації» («При изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации»).

У статті 4 Закону РФ від 23 березня 2014 року «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» повторюється положення статті 5 російського «договору» про прийняття Криму до складу Російської Федерації, яке доповнюється вимогою про те, що через місяць особи, які мають інше громадянство або ж постійне місце проживання за кордоном, позбавляються права займати посади в уряді та в муніципальних органах Криму³⁵⁷.

За словами співрозмовників ВКНМ, подати заяву про збереження українського громадянства та про відмову від громадянства російського було можливо тільки з 1 квітня 2014 року. Спочатку такі заяви можна було подати тільки в одному місці в Сімферополі і ще в двох місцях на території Криму: в Білогірську та в Бахчисарай. На момент закінчення строку для подання таких заяв, пункти прийому таких заяв існували тільки у восьми населених пунктах (Ялта, Євпаторія, Саки, Феодосія, Джанкой, Сімферополь, Севастополь та Бахчисарай). За повідомленнями осіб, які подавали такі заяви, така невелика кількість пунктів прийому заяв фактично означала, що багато мешканців Криму не змогли скористатися своїм правом вибору громадянства³⁵⁸.

³⁵⁶ <http://www.kremlin.ru/news/20605>.

³⁵⁷ Див. <http://www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html>.

³⁵⁸ За словами Голови Федеральної міграційної служби Російської Федерації, станом на 18 березня від російського громадянства відмовились приблизно 3000 осіб. Див. <http://www.regnum.ru/news/1793226.html>.

У зв'язку з цим рішенням у осіб, які не хочуть набувати російського громадянства або не хочуть втратити українське громадянство, можуть виникнути проблеми. В багатьох випадках такі особи навіть не знають про всі наслідки свого рішення. Якщо вони вважатимуться іноземними громадянами у відповідності до Закону РФ про статус іноземних громадян, їм доведеться виїхати з території Російської Федерації через 90 днів, а перебувати на її території вони зможуть не більше 90 днів протягом будь-яких 180 календарних днів. Відповідно до Кодексу адміністративних правопорушень Російської Федерації, порушення цієї норми тягне за собою накладення штрафу або депортацію, як це визначено в частині 1 Статті 18.8. Ці норми, в разі їх застосування до мешканців Криму, які відмовилися від російського громадянства, можуть створювати серйозні перешкоди для реалізації їхніх майнових та інших прав на території Криму.

Співрозмовники делегацій ВКНМ також припустили, що багатьом працівникам державних організацій погрожуватимуть звільненням в разі збереження ними українського громадянства. Втім, слід зазначити, що відповідно до російського законодавства обмеження, пов'язані з громадянством або статусом постійного мешканця, поширюються тільки на офіційні посади в державній або муніципальній службі. За російським законодавством, особа, яка займає офіційну посаду, не має права на подвійне громадянство; такі особи повинні мати виключно російське громадянство³⁵⁹.

Крім того, схоже, що ті проекти законів, які зараз готуються до прийняття в Україні та в Російській Федерації, свідчать про розгляд обома країнами можливості надання ще більшої жорсткості своїм законам й нормам щодо подвійного громадянства та запровадження санкцій за порушення таких норм. Такі напрацювання можуть мати негативні наслідки для тих кримчан, які вирішили зберегти свої українські паспорти, але одночасно набути російського громадянства.

За повідомленнями, мешканці Криму, які відмовляться від російського громадянства, не матимуть права на російське пенсійне забезпечення, заробітну платню та соціальні пільги³⁶⁰. Стаття 7 проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» передбачає, що громадяни України, котрі проживають на тимчасово окупованій території України, мають право на соціальне та пенсійне забезпечення з боку уряду України за умови, що вони не отримують таке забезпечення від компетентних органів Російської Федерації. Відповідна процедура має бути визначена Кабінетом міністрів

³⁵⁹ Див. <http://www.interfax.ru/world/365252>.

³⁶⁰ Див. <http://pravo.gov.ru/laws/acts/29/505554.html>.

України³⁶¹. За словами співрозмовників ВКНМ, Кабінет міністрів України поки що таку процедуру не розробив. Співрозмовники також висловлювали думку про те, що для отримання українських пенсій та соціальних виплат громадянам України, мабуть, доведеться виїздити на материкову частину країни, що у нинішній ситуації може виявитися проблематичним.

Слід зазначити, що правила і практика в питаннях громадянства в Криму перебувають в невизначеному стані, а коментарі з боку посадових осіб *de facto* в Криму та державних органів в Києві суперечать одні одним. Правова невизначеність статусу багатьох мешканців Криму, особливо – кримських татар та етнічних українців, може серйозно позначитися на реалізації їхніх прав та на їхніх можливостях отримання соціального та пенсійного забезпечення.

На практиці, у мешканців Криму майже не залишається вибору в прийнятті рішення щодо свого громадянства; якщо вони не отримають російське громадянство (що, в свою чергу, ймовірно означатиме відмову від громадянства українського), вони ризикуватимуть втратою доступу до певних прав.

У багатьох кримських татар не залишається вибору, окрім прийняття російського громадянства, для збереження за собою права використовувати землю під сільське господарство, оскільки, за законами Росії такі права можуть належати тільки громадянам Російської Федерації. Ще більше ускладнює ситуацію те, що багато кримських татар не зможуть довести факт свого проживання на півострові, оскільки не мають дійсної реєстрації та офіційно не мають майнових прав.

На доповнення до стурбованості ситуацією окремих осіб, існують міркування міждержавного рівня та питання дотримання міжнародних норм. З одного боку, міжнародне законодавство наділяє держави широкими повноваженнями в питаннях надання громадянства. Водночас, надання державою громадянства відповідно до внутрішнього права, за Статтею 1 Гаазької Конвенції від 1930 року «Про деякі питання щодо конфліктів між законами про громадянство», «повинно визнаватися іншими державами в разі його відповідності міжнародним конвенціям і звичаям, а також загально визнаним правовим принципам стосовно громадянства»³⁶². Водночас, сучасні напрацювання в сфері громадянства запроваджують все більші обмеження свободи дій суверенної держави, включаючи загальне

³⁶¹ Законопроект був ухвалений Верховною Радою України 15 квітня і станом на дату підготовки цього звіту очікував на підписання виконуючим обов'язки Президента України. Див. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/page>.

³⁶² Від 12 квітня 1930 року. Доступна на: <http://eudo-citizenship.eu/InternationalDB/docs/Convention%20on%20certain%20questions%20relating%20to%20the%20conflict%20of%20nationality%20laws%20FULL%20TEXT.pdf>.

визнання того, що надання громадянства не повинне мати ані свавільний, ані дискримінаційний характер³⁶³.

Крім того, слід зазначити, що масове визнання всіх мешканців Криму громадянами Росії робить незастосовним положення Статті 19 Закону України «Про громадянство», відповідно до якої громадяни України втрачають своє громадянство, якщо вони добровільно набувають інше. В цьому контексті слід привітати той факт, що частина 4 Статті 3 українського законопроекту про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України передбачає, що примусове автоматичне набуття російського громадянства українцями, які проживають в Криму, в Україні не визнаватиметься юридичною підставою для позбавлення особи українського громадянства. З точки зору міжнародного права, набуття російського громадянства мешканцями Криму в описаних вище умовах дуже важко кваліфікувати як «добровільне»³⁶⁴.

Хоча кримські татари перебувають в особливо уразливому становищі стосовно питань громадянства, для низки етнічних українців вирішальним чинником прийняття рішення про виїзд з Криму став саме тиск щодо прийняття російського громадянства в разі залишення на території півострова.

³⁶³ Крім того, масова видача паспортів суперечить параграфу 11 Больцано-Бозенських Рекомендацій стосовно національних меншин у міждержавних відносинах та підриває територіальну цілісність та суверенітет, а також порушує основоположний принцип добросусідських відносин.

³⁶⁴ Європейська конвенція про громадянство, ратифікована Україною в 2006 році, проголошує, що набуття іншого громадянства повинно вважатися «добровільним» і як таке може служити підставою для втрати іншого громадянства в разі, коли «набуття громадянства є результатом вільного, а не автоматичного вибору (*ex lege*)».

IV. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Державним органам України:

Термінові кроки:

- Надати високий пріоритет захисту прав людини, включаючи права національних меншин, на практиці та забезпечити оперативне, ефективне та неупереджене розслідування, у співпраці, в разі необхідності, із відповідними міжнародними організаціями, всіх заявлених або підтверджених повідомлень про акти насильства, утиски та залякування, зокрема, пов'язані з національною, мовною, культурною або релігійною приналежністю або із політичною позицією.
- Забезпечити перебування під демократичним контролем та підзвітність всіх регулярних збройних сил. Всі військові підрозділи або підрозділи міліції спеціального призначення повинні діяти виключно в рамках чітко визначеної нормативно-правової бази, в дусі повної поваги до прав людини та до принципу верховенства права. Всі неофіційні озброєні угруповання повинні бути роззброєні, а їхня діяльність повинна бути справедливо й ретельно досліджена компетентними органами; якщо з'ясується їхня причетність до залякувань, насильства або інших кримінальних дій, їхня діяльність повинна бути припинена.
- Забезпечити прийняття всіх нових законів або внесення змін у законодавство із належним урахуванням загальнонаціональних та інклюзивних консультацій та на основі їхніх результатів, а не в режимі поспішної роботи, а також забезпечити, щоб таке законодавство не знижувало існуючий рівень захисту прав людини, включаючи права національних меншин.

Загальні рекомендації

- Виконати всі рекомендації щодо прав національних меншин, які стали результатом різних міжнародних аналітичних заходів та механізмів міжнародного моніторингу, включаючи такий, що було проведено під егідою ООН, ОБСЄ, в тому числі ВКНМ та БДПЛ, а також Раду Європи, включаючи Рамкову Конвенцію про захист прав національних меншин (РКЗНМ) та Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (ЄХРМММ).
- Для гарантованого виконання вищенаведених положень вести постійну, повноцінну та ефективну співпрацю з відповідними міжнародними організаціями та розглядати захист прав національних меншин як одне із пріоритетних завдань державної політики.
- Забезпечити, шляхом проведення загальнонаціональних та інклюзивних консультацій із залученням, за потреби, міжнародних експертів, якомога ширшу участь всіх сторін, зацікавлених у перегляді нормативно-правової бази, яка гарантує ефективний захист прав національних меншин.

- Прийняти та реалізувати на практиці довгострокові і загальнонаціональні стратегію та політику, разом із планами дій, де визначатимуться конкретні цілі та строки, з подальшим періодичним моніторингом досягнутих результатів.
- Розробити системний підхід, який забезпечуватиме прозорість, інклюзивність та участь відповідних зацікавлених сторін в усіх законодавчих, політичних та організаційних напрацюваннях, пов'язаних з правами національних меншин.

Інституційні заходи

- Відновити роботу окремої установи або координаційного органу з питань прав національних меншин та забезпечувати інтеграцію на інституційному рівні. Проголошені урядом відповідні реформи повинні бути розроблені та реалізовані.
- Створити ефективні механізми сприяння проведенню консультацій з представниками національних меншин та обговорення або вирішення проблем, пов'язаних з правами національних меншин, а також гарантувати регулярне та належне функціонування таких механізмів. На доповнення до національного консультативного органу, розглянути можливість створення, за необхідності, підпорядкованих регіональних органів для забезпечення інклюзивності та розробити стимули для ефективного залучення всіх зацікавлених національних меншин в Україні.
- Забезпечити надання Уповноваженому з прав людини достатніх повноважень й ресурсів для діяльності в якості ефективного та незалежного захисника прав людини, включаючи права національних меншин, в тому числі шляхом роботи з громадянами, розгляду скарг та реагування на порушення і недоліки на національному та регіональному рівнях.

Правова реформа

- Внести зміни та доповнення до законодавства з метою забезпечення ефективного захисту прав національних меншин, який повністю відповідав би міжнародним та регіональним зобов'язанням.
- Проводити ефективні консультації з усіма громадами національних меншин для надання їм відповідних можливостей відігравати конструктивну та змістовну роль в процесах правової реформи, зокрема з питань, які є для них найбільш актуальними. Інші залучені представники громадянського суспільства також повинні отримати можливість участі в консультаціях на регулярній основі.

Конкретні напрямки політики

- Щодо використання **мови**: переглянути відповідну нормативно-правову базу тільки після того, як ситуація в Україні стабілізується. Спрямована на перегляд нормативно-правової бази робота повинна проводитися у формі інклюзивного, всеосяжного та деполітизованого процесу; необхідно подбати про послідовність мовного законодавства та можливість його однакового застосування; щоб новий закон про мови встановлював баланс між забезпеченням функції державної мови як

ефективного інструменту єднання суспільства та повною повагою до осіб, які належать до національних меншин. Визнаючи українську мову як єдину державну мову, слід чітко закріпити в законі особливий статус російської мови, з одночасним захистом прав та інтересів осіб, які розмовляють менш поширеними мовами національних меншин. Передбачуваність та стабільність ситуації повинна бути відновлена через конституційні гарантії.

- Щодо **освіти**: сприяти розвитку належних моделей освіти, включаючи навчання різними мовами, як засобів забезпечення вільного володіння як відповідною мовою меншин, так і державною мовою, із забезпеченням застосування таких моделей на практиці; встановити чіткий порядок та критерії для створення класів або шкіл з викладанням мовами меншин, включаючи дошкільну освіту, там, де на це існує достатній попит; особливу увагу приділяти міжкультурній освіті.
- Щодо **участі**: розробити заходи та механізми забезпечення повної та дієвої участі осіб, які належать до національних меншин, в державних справах, а також в соціально-економічному та культурному житті України, а також періодично оцінювати ефективність таких процедур.
- Щодо **недопустимості дискримінації**: внести зміни до чинного законодавства для сприяння повній та реальній рівності всіх, включаючи тих, хто належать до національних меншин. Запровадити спеціальні цільові заходи для меншин, які перебувають в уразливому стані, наприклад, кримських татар та ромів, зокрема щодо можливості їхнього доступу до освіти, житла, охорони здоров'я та державних послуг; в тісній співпраці з громадянським суспільством розробити комплексну стратегію та реалістичні плани дій для досягнення цих цілей; передбачити додаткову розбудову спроможності правоохоронних та судових органів для роботи зі справами, де виникають міжнаціональні питання, включаючи прояви упередженості та нетерпимості.

Органам, які здійснюють фактичний контроль у Криму

- Надати найвищий пріоритет захисту прав людини, включаючи права національних меншин, на практиці та забезпечити невідкладне, ефективне та неупереджене розслідування, у співпраці, в разі необхідності, з відповідними міжнародними організаціями, всіх заявлених або підтверджених повідомлень про акти насильства, утиски та залякування, зокрема, пов'язані з національною, мовною, культурною або релігійною приналежністю або з політичною позицією.
- Вжити негайних заходів для сприяння безпеці та зменшенню непевності всіх громад національних меншин в Криму, особливо – найбільш уразливих груп, включаючи кримських татар та українців.
- Сприяти міжособистісним контактам, зокрема – між родичами, які були розлучені та наразі перебувають у Криму та на материковій частині України. Особи, які відмовилися від запропонованого їм російського громадянства, не повинні зазнавати обмеження своїх прав щодо проживання на території Криму та реалізації

своїх прав у порівнянні з іншими мешканцями Криму, які обрали для себе російське громадянство.

- Гарантувати право проживання на території Криму для всіх його мешканців, включаючи іноземних громадян та осіб без громадянства, які мають відповідні дозволи на проживання відповідно до законодавства України.
- Забезпечити, щоб питання громадянства не мало негативних наслідків для можливості доступу до соціальних пільг та пенсійного забезпечення всіх нинішніх мешканців Криму.
- Забезпечити надання об'єктивної та легко доступної інформації стосовно статусу та відповідних прав різних категорій мешканців на території Криму.
- Забезпечити, щоб відмінності у правовому статусі мешканців Криму не тягли за собою дискримінацію. Всі жителі Криму повинні мати доступ до своїх прав та пільг в разі пред'явлення ними дійсних посвідчень особи, включаючи паспорти України.
- Органам влади, які фактично контролюють ситуацію в Криму, належить забезпечувати безперешкодний доступ для всіх національних та міжнародних спостерігачів з метою ведення моніторингу дотримання прав людини і прав національних меншин на півострові.

V. ДОДАТКИ

ДОДАТОК I Лист Міністерства закордонних справ України

Постійне представництво України при Міжнародних організаціях у Відні

№416

Відень, 3 березня 2014 року

Ваші Високоповажності!

У додатку до цього листа – лист Виконуючого обов'язки Міністра закордонних справ України пана Андрія Дешиці із запрошенням від імені уряду України на адресу Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) та Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) надіслати Місію з оцінки стану справ із дотриманням прав людини (НРАМ) до України з метою встановлення фактів та обставин, пов'язаних із присутністю іноземних озброєних підрозділів на території України, які істотно обмежують можливості реалізації прав людини громадянами України різного етнічного походження на відповідних територіях.

Сподіваюся, що обидві організації матимуть змогу надати позитивну відповідь на це запрошення без затримок.

Прошу прийняти, Ваші Високоповажності, запевнення в нашій глибокій повазі.

Додаток: за текстом, 1 сторінка.

З повагою,

Ігор Прокопчук,

Посол, Постійний представник України при міжнародних організаціях у Відні.

Копії:

Астрід Торс

Верховний комісар у справах національних меншин

Янез Ленарчіч

Директор БДІПЛ

МІНІСТР ЗАКОРДОННИХ СПРАВ УКРАЇНИ

3 березня 2014 року, Київ

Ваша Високоповажносте!

Маю честь надіслати від імені уряду України запрошення до Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДПІЛ) та Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) надіслати Місію з оцінки стану справ із дотриманням прав людини (НРАМ) в Україні з метою встановлення фактів та обставин, пов'язаних з присутністю іноземних озброєних підрозділів на території України, які істотно обмежують можливості реалізації прав людини громадянами України різного етнічного походження (українцями, росіянами, кримськими татарами та інші) на відповідних територіях.

Проведення такої оцінки необхідно для надання правдивої інформації про стан справ із дотриманням своїх зобов'язань перед ОБСЄ країнами-учасницями ОБСЄ, включаючи країни, причетні до існуючої кризової ситуації.

Ми готові надати всю необхідну підтримку у роботі Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Україні і я закликаю всі інші країни сприяти роботі цієї місії.

Користуючись нагодою, хочу передати свої запевнення в нашій глибокій повазі.

З повагою, Андрій Дешиця

Копії:

Астрід Торс
Верховний комісар у справах національних меншин

Янез Ленарчіч
Директор БДПІЛ

ДОДАТОК II Список офіційних осіб-співрозмовників БДІПЛ/НРАМ

Автономна Республіка Крим

1. Помічник Головнокомандувача Військово-морських сил України Марина Канелюк.
2. Помічник Головнокомандувача Військово-морських сил України з юридичної роботи, Голова Юридичного управління Військово-морських сил України Леонід Залюбовський.
3. Помічник Представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмена) в Криму Наталія Сергєєва
4. Заступник Голови Верховної Ради Криму та Перший заступник Голови партії «Русское единство» Сергій Цеков.
5. Заступник представника Міністерства закордонних справ України в Криму Сергій Татарцев.
6. Голова Бахчисарайської районної державної адміністрації Ільмі Умеров.
7. Голова Меджлісу кримськотатарського народу Рефат Чубаров.
8. Мер міста Бахчисарай Костянтин Рубаненко.
9. Прес-секретар Меджлісу кримськотатарського народу Лілія Муслімова.
10. Представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Криму Наталія Шарова.

Донецьк

1. Виконуючий обов'язки Голови апеляційного адміністративного суду м. Донецька Раїса Ханова.
2. Виконуючий обов'язки Голови окружного адміністративного суду м. Донецька Олег Коніченко.
3. Радник Заступника Голови Донецької обласної державної адміністрації Сергій Зав'ялов.
4. Заступник Голови Донецької обласної державної адміністрації Олександр Фоменко.
5. Перший заступник Начальника обласного управління МВС Валерій Станченко.
6. Колишній Голова Донецької обласної державної адміністрації п. Шишацький.
7. Голова Донецької обласної державної адміністрації Сергій Тарута.
8. Секретар Донецької міської ради Сергій Богачов.

Харків

1. Виконуючий обов'язки заступника Голови Харківської обласної державної адміністрації Ігор Райнін.
2. Заступник голови Департаменту зовнішньоекономічних зв'язків та міжнародних

- відносин Харківської обласної державної адміністрації Денис Ткачов.
3. Заступник голови Харківської обласної державної адміністрації Людмила Давидова.
 4. Депутат Харківської обласної ради та член Постійної комісії з прав людини, свободи слова та інформації Володимир Алексеєв.
 5. Представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в місті Харків Наталія Зураб.
 6. Заступник міського голови міста Харкова Ігор Терехов.

Херсон

1. Голова Херсонської обласної державної адміністрації Юрій Одарченко.

Київ

1. Перший заступник Секретаря Ради національної безпеки та оборони України Віктор Чумак.
2. Депутат Верховної Ради України та член Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин Мустафа Джемільєв.
3. Члени Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки та оборони, який очолює Володимир Литвин.
4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Валерія Лутковська.

Миколаїв

1. Радник з міжнародних відносин обласної державної адміністрації Ігор Мейснер.
2. Заступник голови Миколаївської обласної державної адміністрації Володимир Луста.
3. Голова Департаменту соціального захисту Миколаївської обласної державної адміністрації Ольга Сивопляс.
4. Депутат Миколаївської обласної ради Оксана Янішевська.
5. Спеціаліст Департаменту з питань національних меншин та релігії Миколаївської обласної державної адміністрації Віктор Чеботарьов.

Луганськ

1. Заступник голови Департаменту зовнішніх відносин Луганської обласної державної адміністрації Світлана Бондар.
2. Заступник міського голови м. Луганська Заза Зухбая.
3. Перший заступник Голови Луганської обласної державної адміністрації Ірина

Верігіна.

4. Голова Департаменту внутрішніх справ та інформаційної політики Луганської міської державної адміністрації Оксана Терещенко.
5. Голова Департаменту економіки Луганської міської державної адміністрації Світлана Дроботенко.
6. Голова Головного управління МВС України в Луганській області генерал Володимир Гуславський.
7. Депутат Луганської обласної ради Максим Челенко.
8. Депутат Луганської обласної ради Юрій Ховолов.
9. Міський голова м. Луганська Сергій Кравченко.
10. Регіональний координатор Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань зв'язків з громадськістю Валерій Архіпов.

Львів

1. Начальник Галицького районного відділу МВС України у м. Львів Іван Іваночко.
2. Заступник міського голови м. Львова Олег Березюк.
3. Заступник Голови Львівської міської ради Андрій Голявка.
4. Заступник начальника Департаменту соціального захисту Львівської обласної державної адміністрації Оксана Яковець.
5. Начальник Західного регіонального командування Прикордонної служби України Ігор Андрусик.
6. Глава Департаменту з питань культури, національностей та релігії Львівської обласної державної адміністрації Наталія Гамкало.
7. Глава Департаменту міжнародних зв'язків Львівської обласної державної адміністрації Павло Гобзей.
8. Глава Департаменту права та прав людини Львівської обласної ради Олег Ріжний.
9. Глава Департаменту соціального захисту Львівської обласної державної адміністрації Василь Мартиняк.
10. Голова Львівської обласної державної адміністрації Ірина Сех.
11. Голова Львівської обласної ради Петро Колодій.
12. Службовець підрозділу прикордонного контролю Західного регіонального командування Прикордонної служби України Геннадій Тороп.
13. Працівник Департаменту з питань національностей та релігії Львівської обласної державної адміністрації Віра Отіч.
14. Представник департаменту зовнішніх зв'язків Західного регіонального командування Прикордонної служби України Михайло Слободянюк.
15. Відповідальний за роботу з іноземцями Західного регіонального командування Прикордонної служби України Ігор Кавал.

16. Представник Міністерства закордонних справ України у Львові Ірина Сагай.

Одеса

1. Заступник начальника Департаменту з питань зовнішньої економічної діяльності та європейської інтеграції Одеської обласної державної адміністрації Анастасія Андропова.
2. Заступник начальника Департаменту з питань культури та туризму, національностей та релігії, керівник відділу з питань національностей та релігії Одеської обласної державної адміністрації Олена Петрова.
3. Заступник Голови Одеської обласної державної адміністрації Сергій Калінчук.
4. Перший заступник начальника обласного управління МВС Валерій Станченко.
5. Голова Одеської обласної державної адміністрації Володимир Немировський.
6. Представник Міністерства закордонних справ України в регіоні (Херсонська, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська та Вінницька області) Анна Гончарова.
7. Представник Державної прикордонної служби України, представник Відділу міжнародного співробітництва та прикордонного представництва Федір Белінський.