

Європа без бар'єрів

**Як Україна виконує План дій
з візової лібералізації?**

Результати громадського моніторингу

Київ-2012

УДК 342.721-047.36(477)
ББК 67.9(4Укр)400.7
Я44

Дана публікація є результатом річного комплексного громадського моніторингу Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ), наданого Євросоюзом Україні. В рамках проекту, згідно структури ПДВЛ, здійснено незалежну експертизу реформ в сферах безпеки документів, міграційної політики та реадмісії, громадського порядку і безпеки та зовнішніх зносин і фундаментальних прав.

Матеріали дослідження допоможуть в роботі державним службовцям, залученим до виконання реформ в рамках візової лібералізації, політикам, журналістам та всім, хто цікавиться питаннями свободи пересування в Європі.

Як Україна виконує План дій з візової лібералізації?
Результати громадського моніторингу

Інформаційно-аналітичне видання

Автори дослідження:

Ірина Сушко, Наталія Беліцер, Олексій Хмара, Катерина Левченко, Олександр Сушко,

Організатор дослідження:
Громадська ініціатива «Європа без бар'єрів» (Україна)

Переклад: Лілія Левандовська

Видання та друк ТОВ «Вістка», наклад 1000 примірників

Дослідження виконувалось в рамках проекту:

«Громадське сприяння виконанню Плану дій з візової лібералізації через незалежний моніторинг виконання критеріїв та існуючих зобов'язань між Україною та ЄС» за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження»

Англomовна версія даного видання містить також матеріали порівняльного міжнародного проекту *«Прокладаючи шлях до безвізового режиму між країнами «Східного партнерства» та ЄС»* за сприяння PASOS (Асоціація політики за відкрите суспільство, Прага), українська частина якого виконана «Європою без бар'єрів» (Додаток II).

ISBN 978-966-8875-84-7

Громадська ініціатива «Європа без бар'єрів»
Веб-сайт: www.novisa.org.ua
м. Київ, вул. Володимирська, 42, офіс 21
Тел/факс: 38 (044) 238 68 43

ЗМІСТ

Передмова	4
ПІДСУМКИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ З ВІЗОВОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ	6
Робочі висновки.....	6
Що таке ПДВЛ?.....	7
Як здійснюється аналіз виконання ПДВЛ?.....	8
Публічність, прозорість та підзвітність у виконанні та оцінці ПДВЛ.....	9
Оцінка виконання за блоками ПДВЛ.....	11
Блок 1. Безпека документів, включаючи біометрику.....	11
Блок 2. Нелегальна міграція, включаючи реадмісію	14
Блок 3. Громадський порядок та безпека	17
Блок 4. Зовнішні зносини та фундаментальні права.....	24
ВІДПОВІДНІСТЬ НАЙБІЛЬШ ЧУТЛИВИХ СФЕР ПДВЛ СТАНДАРТАМ ЄС	27
Впровадження Україною політики у сфері запобігання і протидії корупції	27
Боротьба з дискримінацією — законодавство, політика та реалії.....	42
Проблеми протидії торгівлі людьми в Україні	60
ДОДАТОК 1. Таблиця результатів Громадського моніторингу виконання Україною Плану дій з візової лібералізації.....	75

ПЕРЕДМОВА

План дій з візової лібералізації (ПДВЛ), одержаний українською стороною 22 листопада 2010 року на саміті Україна — ЄС в Брюсселі, є суттєвим кроком в напрямку подальшої лібералізації міжлюдських контактів між Україною та ЄС та новаторським документом у відносинах Євросоюзу із його східноєвропейськими сусідами.

Документ побудований переважно на знайомих Україні напрямках порядку денного Україна-ЄС в сфері юстиції, свободи та безпеки (вперше сформульованих у відповідному Плані дій у 2002 році), а також на досвіді Дорожніх карт з візової лібералізації, наданих країнам Західних Балкан у 2008 році.

Для досягнення мети — безвізового режиму короткострокових поїздок — потрібні не лише реформи у таких сферах як безпека документів, міграційна політика, управління кордонами, громадський порядок, але й якісна експертиза, послідовний суспільний тиск та широке громадське залучення.

Формальний підхід у виконанні завдань Плану дій може спричинити неякісну політику, що не призведе до бажаного результату.

У тексті ПДВЛ передбачено, що «швидкість руху до лібералізації візового режиму залежатиме від досягнутого Україною прогресу у виконанні встановлених умов». В процесі переходу від одної фази до іншої не буде автоматизму, а прогрес у виконанні кожного рівня критеріїв буде ретельно вивчатись. Відповідні рішення прийматимуться Комісією та Радою ЄС.

«Європа без бар'єрів» вважає, що публічна незалежна експертиза, відкритість, громадське інформування та посилення адвокаційних зусиль з боку як українського, так і міжнародного громадянського суспільства може суттєво допомогти українській стороні у виконанні відповідних критеріїв, а також знизити ризики зволі-

кання з прийняттям відповідних рішень з боку ЄС та гальмування усього процесу.

Дана публікація містить результати підсумкового (річного) громадського моніторингу ПДВЛ за 2011 рік, що має забезпечити належний рівень публічності, прозорості та підзвітності процесу як з боку української влади, — головного виконавця завдань та критеріїв, так і з боку відповідних органів ЄС, що прийматимуть доленосні для України рішення. Період даного дослідження охоплює переважно 2011 рік, але події до початку лютого 2012 року також охоплено.

Для посилення фахової експертизи окремих напрямків ПДВЛ, до моніторингу були залучені експерти профільних громадських організацій та незалежних аналітичних центрів, що проаналізували стан та готовність тих сфер державної політики, де вбачаються найбільші ризики щодо якості виконання критеріїв ПДВЛ.

Сподіваємось, що дана, чергова публікація сприятиме поширенню в українському інформаційному просторі достовірної та виваженої інформації щодо стану виконання ПДВЛ та відповідних перспектив, та посиленню громадської підтримки необхідних реформ.

Окрім основного дослідження що підтримане Міжнародним фондом «Відродження», англomовна версія даної публікації містить також результати міжнародного проекту з візової лібералізації для країн Східного партнерства, здійсненого у 2011 році за координації Асоціації політики за відкрите суспільство (PASOS), у якому «Європа без бар'єрів» брала активну участь (Додаток II англomовної версії).

*Від імені громадської ініціативи «Європа без бар'єрів»
Ірина Сушко*

ПІДСУМКИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ З ВІЗОВОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ

Робочі висновки:

Прогрес України на шляху до безвізового режиму з ЄС є нерівномірним та диспропорційним. Найбільш важливі нормативно-правові акти в рамках виконання ПДВЛ були ухвалені в період травень-жовтень 2011 року, саме у цей відрізок часу спостерігався найшвидший темп законодавчої роботи. Починаючи з листопада 2011 р. спостерігається певне уповільнення темпів виконання ПДВЛ.

Досягнувши значного, очевидного успіху за блоком 2 (Незаконна міграція, включаючи реадмісію), та певного, помірного успіху за блоком 3 (Громадський порядок та безпека), Україна в той же час майже повністю провалила блок 1 (Безпека документів, включаючи біометрику) та обмежилась досить скромними успіхами за блоком 4 (зовнішні зносини та фундаментальні права).

Для виправлення ситуації з метою якнайшвидшого переходу до 2-ї фази ПДВЛ найближчим часом Україні необхідно прийняти принаймні три закони: (1) про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, (2) про запобігання та протидію дискримінації та (3) щодо спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики. Крім того, необхідно ухвалити понад 10 підзаконних нормативно-правових актів, які б створювали належні робочі механізми для імплементації цих та інших, раніше прийнятих законів.

Станом на лютий 2012 оптимістичним прогнозом є перехід України до 2-ї фази ПДВЛ в наприкінці 2012 року, розрахунок на таке рішення в першій половині року не справдився через певне уповільнення виконання ПДВЛ у період після жовтня 2011 року.

Що таке ПДВЛ?

План дій з візової лібералізації (ПДВЛ), наданий Європейським Союзом Україні 22 листопада 2010 року¹, є документом, що містить вичерпний перелік умов та критеріїв, виконання яких Україною, підтверджене відповідними органами ЄС, призведе до скасування з боку останнього візових вимог для громадян України (стосується шенгенських віз, тобто віз для короткострокових поїздок — до 90 днів протягом півроку).

ПДВЛ складається з чотирьох блоків: безпека документів, включаючи біометрику; нелегальна міграція, включаючи реадмісію; громадський порядок та безпека; зовнішні зносини та фундаментальні права. Документ передбачає дві фази виконання: законодавчо-планувальну та імплементаційну.

Під час першої фази оцінюється: ухвалення законів, а також концептуальних рамкових документів (стратегій, концепцій); прийняття підзаконних актів (постанов, розпоряджень, наказів), необхідних для повноцінної імплементації ухвалених законів; розробка та затвердження планувальних документів (планів заходів, планів дій) з конкретними виконавцями та часовими рамками; укладання та ратифікація необхідних міжнародних угод та конвенцій. Під час другої фази оцінюється якість впровадження (імплементації) раніше ухвалених нормативно-правових актів.

Станом на лютий 2012 року Україна знаходиться в першій, законодавчо-планувальній фазі. Перший звіт Єврокомісії щодо прогресу виконання ПДВЛ був оприлюднений 16 вересня 2011 року. Перехід до другої фази вимагатиме рішення Ради ЄС, що ухвалюється на підставі висновків Єврокомісії. Окрім України, на даному етапі аналогічний ПДВЛ виконує Республіка Молдова.

¹ План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Сайт Кабінету Міністрів України http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&ctime=1324569897648

Як здійснюється аналіз виконання ПДВЛ?

Даний незалежний моніторинг виконання 1-ї, законодавчо-планувальної фази ПДВЛ здійснюється за спеціально розробленою методологією, що враховує не лише факт ухвалення (чи неухвалення) нормативно-правових актів, але і передбачає оцінку їхньої якості на предмет повноти та відповідності цілям ПДВЛ.

Експерти беруть до уваги той факт, що на виконання ПДВЛ Кабінет міністрів розробив і втілює Національний план з виконання ПДВЛ² (затверджено Указом президента від 22 квітня 2011 р.), далі — НП. Саме цей документ є практичним дороговказом в діяльності ЦОВВ.

При цьому предметом даного аналізу є виконання самого Плану дій з візової лібералізації, тому зміст НП розглядається у першу чергу на предмет повноти його відповідності критеріям ПДВЛ, і лише потім — на предмет рівня його виконання органами виконавчої влади.

Оскільки метою громадського моніторингу є в цілому виявлення рівня відповідності України критеріям ПДВЛ (а не лише рівень ефективності уряду), предметом аналізу є не лише робота ЦОВВ, але і Верховної Ради України, тим більше, що 1-а фаза ПДВЛ значною мірою стосується законодавчої роботи.

На даному етапі оцінюється лише 1-а фаза ПДВЛ. Отже, якість імплементації тих нормативно-правових актів, що набули чинності, наразі не є предметом аналізу. Однак експерти враховують той факт, що деякі елементи 1-ї фази не можуть бути реалізовані без певного рівня імплементації раніше впроваджених законів³.

2 Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», 22 квітня 2011 року, № 494/2011 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>

3 Наприклад, укладання операційних угод про співпрацю з Євроюстом та Європолом (що є частиною 1-ї фази ПДВЛ) зумовлене позитивною оцінкою даними агентствами ЄС рівня практичного запровадження Україною європейських стандартів в сфері захисту персональних даних.

Детальні результати моніторингу доступні і регулярно оновлюються онлайн на сайті «Європи без бар'єрів» за адресою <http://novisa.com.ua/ua/monit1>

Робоча група незалежних експертів, створена в рамках проекту, включає в себе фахівців з різних тематичних компонентів ПДВЛ, зокрема, безпеки документів, антикорупційної політики, протидії торгівлі людьми та запобіганню дискримінації.

Експертами вивчені і взяті до уваги офіційні документи сторін:

- Перший звіт Єврокомісії щодо прогресу України (оприлюднений 16 вересня 2011 р.), що є публічним документом;
- Деякі робочі звіти тематичних (за блоками ПДВЛ) експертних груп Єврокомісії, що відвідали Україну з оціночною місією у листопаді 2011р;
- Два звіти української сторони, направлені до Європейської Комісії відповідно у червні та листопаді 2011 року.

Публічність, прозорість та підзвітність у виконанні та оцінці ПДВЛ

Протягом часу з моменту надання ПДВЛ відбулися позитивні зрушення у забезпечення прозорості та публічності виконання та моніторингу ПДВЛ. Серед таких зрушень ми особливо відзначаємо:

- Сторони офіційно оприлюднили текст ПДВЛ, який протягом майже року існував як документ з обмеженим доступом.
- Українська сторона залучала незалежних експертів на початковій стадії розробки Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України (НП).
- НП з моменту ухвалення є публічним документом, доступним на урядових інформаційних ресурсах.

- Українською стороною було надано можливість ознайомлення незалежних експертів із матеріалами звітів з виконання ПДВЛ, що їх українська сторона надавала до Єврокомісії у червні та листопаді 2011 р.
- Сторона ЄС запровадила практику спілкування незалежних експертів та громадських діячів із представниками ЄС, до компетенції яких входить оцінка виконання ПДВЛ, зокрема, відбулись зустрічі з Комісаром з питань юстиції та внутрішніх справ Сесілією Мальмстрьом (Київ, червень 2011 р.) та зустрічі з експертами Єврокомісії, що відвідували Україну з місією в рамках оцінки виконання ПДВЛ у листопаді 2011 р.

В той же час українська сторона наразі не виявила готовності до включення представників громадянського суспільства до складу Координаційного центру з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, створеного Постановою Кабінету міністрів № 77 від 7 лютого 2011 року, хоча така пропозиція з боку громадськості надходила.

ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ЗА БЛОКАМИ ПДВЛ

Блок 1. Безпека документів, включаючи біометрику

За блоком 1 «Безпека документів, включаючи біометрику» зафіксоване найменший прогрес з-поміж усіх чотирьох блоків ПДВЛ. Причиною цього стало неузгодження позицій ЦОВВ, уряду в цілому, а також певних зацікавлених груп парламентської більшості щодо проекту профільного закону «Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України». Більшість інших нормативно-правових актів, передбачених в рамках даного блоку, може бути ухвалена лише після набуття чинності вищезгаданим профільним законом. **Загальний індикатор виконання 1-ї фази ПДВЛ за блоком 1 складає 25%.**

Блок 1 ПДВЛ у 1-й фазі передбачає досягнення трьох цілей:

1. Ухвалення законодавства, необхідного для початку випуску машино-зчитувальних біометричних документів для виїзду за кордон;
2. Ухвалення Плану заходів щодо вилучення з обігу документів, що не відповідають стандартам ІСАО;
3. Створення тренінгових програм та антикорупційних етичних кодексів для службовців, що працюють в сфері ідентифікаційних документів.

На виконання даних цілей ухвалений Кабміном НП передбачає здійснення дев'яти практичних заходів.

З них станом на лютий 2012 р. виконано — 3, в процесі виконання — 1, не виконано — 5. Оскільки за своєю вагою заходи є нерівнозначними, а до числа невиконаних належать найбільш важливі заходи, загальний індикатор виконання 1-ї фази ПДВЛ за блоком 1 складає 25%.

Наріжним каменем блоку 1 є передбачене ПДВЛ схвалення законодавчої бази для випуску машино-зчитувальних біометричних закордонних паспортів у повній відповідності до найвищих стандартів ІКАО на основі безпечного управління ідентифікацією (документи про цивільний стан і первинні документи, що засвідчують особу) та, беручи до уваги належний захист персональних даних.

На виконання даного критерію уряд у НП передбачив подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, в якому мало бути передбачене запровадження документів України для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації та врегульоване питання щодо особливостей закупівлі бланків таких документів.

При цьому з самого початку було виявлено розбіжності між позиціями уряду та деяких груп впливу у парламентській більшості. Як наслідок, група народних депутатів (Коновалюк, Зарубінський, Мойсик, Бережна, Буджерак) випередила подачу урядового документу і внесла законопроект № 8507 від 13.05.2011р — «Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України».

Кабмін лише «навздогін» спромігся подати свій законопроект, що був зареєстрований як альтернативний (№ 8507-1 від 03.06.2011р.).

Обидва законопроекти було розглянуто у першому читанні 5 липня 2011 року. Депутатський проект №8507 ухвалено в першому читанні, урядовий — №8507-1 — знято з розгляду.

В ході розгляду законопроектів підтвердився факт конфлікту інтересів та підходів уряду в особі Міністерства юстиції та окремих лобістів із проурядової фракції. В результаті уряд не спромігся забезпечити ефективне супроводження свого законопроекту, і він був відхилений.

Законопроект №8507 ухвалено остаточно 23 вересня 2011 року, однак, внаслідок гострої критики та виявлених недоліків, президент

скористався правом вето 21 жовтня 2011 р. і повернув закон із зауваженнями до парламенту.

Прем'єр-міністр Микола Азаров заявив, що уряд у стислі терміни подасть до парламенту оновлений законопроект, однак **станом на початок лютого 2012 року нового законопроекту урядом до парламенту не подано.**

Відсутність профільного закону унеможливило виконання деяких інших вимог за блоком 1, насамперед, прийняття підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для запровадження документів України для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації, зокрема щодо затвердження технічних описів відповідних зразків паспорта громадянина України для виїзду за кордон, проїзного документа біженця для виїзду за кордон тощо.

Серед виконаних критеріїв блоку 1 відзначаємо:

- Затверджена Наказом МВС від 20.09.2011 р. № 693 Програма вилучення з обігу документів для виїзду за кордон, зразки яких не відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО).
- Затверджено спільним Наказом № 319/149/145/145 МВС, МЗС, Мінінфраструктури та Голодержслужби 14.06.2011 р. Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить оформлення та видача документів, що посвідчують особу.
- Затверджена Наказом міністра внутрішніх справ від 21.06.2011 р. Навчальна програма підвищення кваліфікації працівників, до функціональних обов'язків належить оформлення та видача документів що посвідчують особу.

Зазначені пункти є необхідними, але другорядними елементами блоку 1, тому рівень виконання ПДВЛ загалом за даним блоком залишається незадовільним.

Блок 2. Нелегальна міграція, включаючи реадмісію

За блоком 2 спостерігається найвищий рівень виконання вимог ПДВЛ з поміж усіх чотирьох блоків. Індикатор виконання 1-ї фази за 2-м блоком ПДВЛ складає 85%.

Блок 2 ПДВЛ у 1-й фазі передбачає досягнення семи цілей (скорочено):

1. Забезпечення умов для виконання існуючої Програми розвитку державного кордону до 2015 року, включаючи ухвалення законодавчої бази для взаємодії Прикордонної служби з іншими органами, задіяними до управління кордонами;
2. Схвалення національної стратегії Інтегрованого управління кордонами та відповідного Плану заходів;
3. Створення тренінгових програм та антикорупційних етичних кодексів для службовців, що працюють в сфері управління кордонами;
4. Ухвалення законодавчих рамок для міграційної політики та її інституційного забезпечення;
5. Схвалення Стратегії управління міграцією та відповідного Плану дій;
6. Започаткування механізму моніторингу міграційних потоків та регулярно оновлюваного міграційного профілю;
7. Ухвалення законодавства щодо притулку у відповідності із нормами Женевської Конвенції ООН 1951 року та Нью-Йоркського протоколу, а також стандартів ЄС.

На виконання даних цілей ухвалений Кабміном НП передбачає здійснення двадцяти практичних заходів.

З них станом на лютий 2012 р. виконано — 11, в процесі виконання — 9, повністю невиконаних — немає. Оскільки до числа виконаних належать найбільш важливі заходи, зокрема ухвалені всі необхідні за даним блоком закони, загальний індикатор виконання 1-ї фази за 2-м блоком ПДВЛ складає 85%.

Україна істотно просунулась у законодавчому забезпеченні політики інтегрованого управління кордонами. 27 жовтня 2010 року уряд схвалив Концепцію інтегрованого управління кордонами, 5 січня 2011 року — План заходів з її реалізації, документи розроблені із залученням експертів ЄС (EUBAM).

У червні 2011 р. затверджено Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами. Метою документу є активізація роботи, пов'язаної з навчанням працівників, завданням яких є здійснення управління кордонами у частині антикорупційної етики їх поведінки (спільний наказ МВС, МЗС, Мінфіну, Адміністрації ДПС України та Головдержслужби № 330/151/809/434/146 від 05.07.2011р.)

Концепція міграційної політики України затверджена Указом Президента № 622/2011 (30 травня 2011 р.). План заходів щодо виконання даної Концепції затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів від 12 жовтня 2011 р. №1058-р. Зазначені акти створили належну концептуальну базу держаної міграційної політики України і відкрили шлях до ухвалення низки інших нормативно-правових актів, зокрема призначених забезпечити права біженців та шукачів притулку.

8 липня 2011 р. було ухвалено Закон про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон набув чинності, встановивши належні процедури розгляду клопотань шукачів притулку та отримання статусу біженця.

22 вересня 2011 р. ухвалено Закон про внесення змін до Закону України Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон розроблений із залученням незалежних експертів та міжнародних організацій і загалом відповідає європейським стандартам. Даний акт встановлює, зокрема, прозорі підстави і процедури видворення з території України іноземців та осіб без громадянства, перебування яких не відповідає вимогам законодавства.

В процесі створення перебуває механізм моніторингу міграційних потоків, зокрема регулярно оновлюваний міграційний профіль України з даними як щодо нелегальної, так і легальної міграції. Підготовлено проект постанови КМУ «Про створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками».

Загалом завершується створення Державної міграційної служби (ДМС) — органу виконавчої влади, до компетенції якого відноситься формування цілісної державної міграційної політики. Указом Президента від 6 квітня 2011 року N 405/2011 затверджене Положення про ДМС, згідно якого ДМС України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Діяльність даної служби координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Експертами виявлено, що деякі ухвалені документи не в повній мірі відповідають цілям ПДВЛ. Так, розпорядженням від 15 червня 2011 р. № 653-р Кабінет Міністрів України затвердив План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки. Назва ухваленого документу та його зміст не в повній мірі відповідає запланованому, адже в ньому не йдеться про «реінтеграцію українських мігрантів», а лише про іноземних мігрантів в Україні. Тим не менше, офіційні матеріали стверджували, що ухвалено саме «План заходів щодо інтеграції іноземних мігрантів та реінтеграції українських мігрантів в Україні» Однак документ з такою назвою в базах даних законодавства відсутній.

Вартими схвалення є результативні зусилля МЗС України щодо укладання угод про реадмісію з країнами-постачальниками нелегальної міграції.

В той же час для повного виконання 1-ї фази ПДВЛ за блоком 2 бракує певної чіткості у процедурах імплементації Угоди про реадмісію між Україною та ЄС. Зокрема, мають бути укладені імплементаційні протоколи щодо реадмісії з окремими країнами-членами. Станом на лютий 2012 р. не укладено жодного протоколу, хоча переговори ведуться з кількома країнами-членами вже тривалий час.

Блок 3. Громадський порядок і безпека

За блоком «Громадський порядок і безпека» українською стороною досягнуто значного прогресу, однак подальші зусилля є необхідними, зокрема у подоланні корупції, боротьбі з торгівлею людьми, міжнародному правоохоронному співробітництві, зокрема налагодженні оперативної співпраці з Europol, та захисті персональних даних. Індикатор виконання 1-ї фази за 3-м блоком ПДВЛ складає 70%.

Блок 3 ПДВЛ у 1-й фазі передбачає досягнення тринадцяти цілей (скорочено):

- Ухвалення всеосяжної стратегії з подолання організованої злочинності;
- Ухвалення закону щодо запобігання торгівлі людьми та відповідного Плану дій;
- Ухвалення антикорупційного законодавства та закону щодо заснування єдиного та незалежного антикорупційного органу
- Ухвалення стратегії із запобігання відмивання грошей та фінансування тероризму;
- Ухвалення національної стратегії щодо обігу наркотиків та відповідного Плану дій;
- Ратифікація конвенцій ООН та Ради Європи у вищезгаданих сферах та щодо протидії тероризму;
- Створення законодавчих рамок щодо взаємної правової допомоги;

- Ратифікація 2-го Протоколу Європейської Конвенції щодо взаємної правової допомоги;
- Укладання угоди про співпрацю з Євроюстом;
- Створення координаційного механізму між відповідними органами та створення спільної бази даних, доступної на всій території України;
- Укладання операційної угоди з Європоллом;
- Ухвалення законодавства із захисту персональних даних, заснування відповідного органу;
- Ратифікація Конвенції Ради Європи щодо автоматичної обробки персональних даних із додатковим протоколом.

На виконання даних цілей ухвалений Кабміном НП передбачає здійснення двадцяти чотирьох практичних заходів.

З них станом на лютий 2012 р. виконано — 16, в процесі виконання — 7, повністю невиконаних — 1. В кількісному вимірі за блоком 3 зафіксовано найвищий результат виконання заходів. Однак не всі заходи досягають поставлених цілей. Оскільки за даним блоком не ухвалено два важливих закони, а щодо двох інших існують сумніви у повноті їхньої відповідності європейським стандартам, загальний індикатор виконання 1-ї фази за 3-м блоком ПДВЛ складає 70%.

Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року №1000/2011.

25 січня 2012 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено План заходів щодо реалізації даної Концепції. План передбачає виконання низки заходів, спрямованих на посилення захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб від дій організованих злочинних угруповань, міжнародне співробітництво у сфері протидії організованим злочинності, інформування громадськості тощо.

Досягнуто прогресу в сфері протидії торгівлі людьми. Закон України «Про протидію торгівлі людьми» ухвалено 20 вересня 2011 року, набув чинності. Закон відповідає основним положенням профільної Конвенції Ради Європи «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми», що була ратифікована Верховною радою 21 вересня 2010 року.

Втім, окрім даного закону, ПДВЛ вимагає також розробки та ухвалення Плану дій з метою ефективної імплементації політики протидії торгівлі людьми, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси. Станом на лютий 2012 р. даний документ не затверджено.

Більше того, наразі відсутній передбачений НП проект Закону про затвердження Загальнодержавної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року.

Детальніше про проблематику протидії торгівлі людьми див. спеціальний розділ цього видання *«Проблеми протидії торгівлі людьми в Україні»*.

Досягнуто певного прогресу у нормативно-правовому забезпеченні антикорупційної політики. Зокрема, Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки ухвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011. З 1 січня 2012 року набув чинності ухвалений 7 квітня 2011 р. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», чим завершено тривалі колізії навколо антикорупційного законодавства.

В той же час бракує закону, яким би створювався єдиний незалежний антикорупційний орган. Міністерством юстиції України, за повідомленням самого міністерства, розроблено та подано на розгляд Президентові України законопроект щодо спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики, який визначає статус такого органу як центрального органу виконавчої влади. При цьому зазначений проект досі не оприлюднений.

Загалом перелік зусиль щодо боротьби з корупцією, в тому числі і нормативно-правового забезпечення, є недостатнім. Попри деякий прогрес в ухваленні законів та стратегій, одночасно ухвалюються інші рішення, що можуть сприяти посиленню корупційних явищ.

Зокрема, незалежні експерти вказують на те, що рішення Конституційного суду від 24 січня 2012 року щодо офіційного тлумачення положень ч. 1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України може сприяти подальшому поширенню корупційних явищ. Цим рішенням Конституційний Суд України встановив, що збирання, зберігання, використання і поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в особисте і сімейне життя і допускається винятково у випадках, визначених законом, і тільки в інтересах національної безпеки, економічного добробуту і прав людини.

Детальніше про стан справ у сфері антикорупційної політики див. розділ *«Впровадження Україною політики у сфері запобігання і протидії корупції»*.

У сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму необхідні нормативно-правові були ухвалені.

9 березня 2011 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів було схвалено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року

Того ж дня затверджено План заходів на 2011 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму

Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» було ухвалено у 2003 році. Нині діє в редакції від 18 травня 2010 року. Зміни та доповнення, спрямовані на досягнення цілей ПДВЛ, внесені 7 квітня, 7 липня та 15 листопада 2011 року.

«Концепція реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 роки» затверджена Розпорядженням КМУ №1808-р від 13 вересня 2010 р. План заходів щодо виконання зазначеної Концепції затверджено Розпорядженням КМУ №2140-р від 22 жовтня 2010 р.

Попри наявність даних документів новостворена Державна служба України з контролю за наркотиками заявила про свій намір розробити нову Національну стратегію боротьби з наркотиками на період до 2020 року і навіть оприлюднила на своєму сайті її орієнтовну структуру⁴. Отже, ситуація в даній сфері вимагає прояснення.

18 жовтня 2011 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів.

Укладений між Україною та EMCDDA Меморандум про взаєморозуміння (28 січня 2010 р.) не потребує ратифікації Верховною Радою України.

Україна ратифікувала всі відповідні Конвенції та Протоколи ООН та Ради Європи за винятком Протоколу ООН щодо боротьби з нелегальним виробництвом та торгівлею вогнепальною зброєю, її частинами, компонентами та амуніцією (2001 рік).

Другий додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах був ратифікований Верховною Радою України 1 червня 2012 р., відповідний закон на виконання Конвенції прийнятий 16 червня 2011 р., набув чинності.

На виконання положення щодо створення координаційного механізму роботи правоохоронних органів 10 червня 2011 року МВС та СБУ схвалили спільну інструкцію щодо взаємодії у сфері боротьби з організованою злочинністю.

⁴ Веб-сайт Державної служби з контролю за наркотиками <http://narko.gov.ua/komnarko/uk/publish/article/90624>

8 грудня 2011 р. Міністерство юстиції оголосило про парафування Угоди про співробітництво з Європейським бюро з питань юстиції (Eurojust).

Переговори про укладання Угоди про оперативну співпрацю з Європейським поліцейським офісом (Europol) тривають. Їх успішність залежить насамперед від оцінки експертами Європолу якості роботи запровадженої в Україні системи захисту персональних даних.

Протягом 2012 року розпочалась робота Державної служби з питань захисту персональних даних. Сфера компетенції даної служби визначені Указом Президента Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних № 390/2011 від 6 квітня 2011 р., згідно якого вказана служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України.

2 червня 2011 р. ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порушення законодавства про захист персональних даних», яким встановлено кримінальну відповідальність за порушення законодавства щодо захисту персональних даних. Втім набуття чинності даного закону на початку 2012 року було перенесене з 1 січня на 1 липня внаслідок неготовності служби до обробки значної кількості (понад 2 мільйонів протягом півроку) отриманих заявок щодо реєстрації баз персональних даних.

Загалом перший рік дії в Україні законодавства щодо захисту персональних даних засвідчує, що ухвалений у червні 2010 року закон містить низку недоліків.

Українські незалежні експерти неодноразово вказували на те, що Державна служба України з питань захисту персональних даних створена при Міністерстві юстиції України, тобто знаходиться в системі органів виконавчої влади. За таких обставин завжди є загроза, що положення закону можуть застосовуватися з іншою метою, ніж захист

прав людини, зокрема, з метою приховування суспільно важливої інформації.

Відповідно до європейських стандартів, персональні дані поділяються на дані загального характеру (прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання) та вразливі персональні дані (про стан здоров'я, етнічну належність, ставлення до релігії, ідентифікаційні коди чи номери, відбитки пальців, податковий статус, дані про судимість тощо).

«Але український закон такого розмежування не проводить. Як наслідок, за буквальною тлумаченням норм закону поширення навіть прізвища та ім'я особи може здійснюватися лише за письмової згоди особи. Водночас закон не передбачає можливості поширювати персональні дані, якщо вони становлять суспільний інтерес, що є істотним обмеженням свободи слова. Це суперечить положенню інших законів, наприклад, закону «Про доступ до публічної інформації»⁵.

Деякі експертні висновки взагалі вказують на неможливість виконання окремих положень даного закону. За останніми даними, уряд уже доручив Мін'юсту доопрацювати закон про захист персональних даних⁶.

На додачу до виявлених прогалин, в рамках виконання блоку 3 необхідно доопрацювати стандарти надання адміністративних послуг у міграційній сфері з метою автоматизації процесу їх надання. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.06.2011 № 383 «Про затвердження Тимчасових стандартів надання адміністративних послуг у міграційній сфері», поданий МВС до Мінюсту, був повернутий останнім без державної реєстрації.

5 Черніков А. Чому закон про захист персональних даних неможливо виконати. — Економічна правда <http://www.epravda.com.ua/publications/2012/01/27/314140/>

6 *ibid*

Блок 4. Зовнішні зносини та фундаментальні права

За блоком «Зовнішні зносини та фундаментальні права» прогрес є відчутно недостатнім, насамперед через прогалини в антидискримінаційній складовій. Індикатор виконання 1-ї фази за 4-м блоком ПДВЛ складає 40%.

Блок 4 ПДВЛ у 1-й фазі передбачає досягнення шести цілей (скорочено):

- Перегляд законодавчих та регуляторних засад здійснення процедур реєстрації та зняття з реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України, з метою уникнення необґрунтованих обмежень;
- Перегляд законодавчих та регуляторних засад з метою забезпечення ефективного доступу до проїзних та ідентифікаційних документів без дискримінації, зокрема, що стосується вразливих груп;
- Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства;
- Дотримання конкретних рекомендацій ООН, ОБСЄ/БДПЛ, Ради Європи/ЄКРН та міжнародних правозахисних організацій у виконанні антидискримінаційної політики, захисті меншин та боротьби зі злочинами, скоєними на ґрунті ненависті;
- Ратифікація відповідних документів ООН та Ради Європи про боротьбу з дискримінацією;
- Уточнення умов та обставин набуття громадянства України.

На виконання даних цілей ухвалені Кабміном НП передбачає здійснення шести практичних заходів.

З них станом на лютий 2012 р. повністю виконаних — немає, в процесі виконання — 6, повністю невиконаних — немає. Індикатор виконання 1-ї фази за 4-м блоком ПДВЛ складає 40%.

10 січня 2012 року Верховна Рада України ухвалила у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні» (реєстр. № 9289 від 13.10.11). Положення законопроекту підготовлені Державною міграційною службою на основі аналізу нормативно-правових актів, якими наразі визначені процедура реєстрації місця проживання, та враховують рекомендації ЄК та ЄСЗД, що містяться в оцінці прогресу України у виконанні 1-ї фази ПДВЛ.

Міністерство юстиції розробило Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні — рамковий документ, що визначає цілі, поняття та засоби подолання дискримінації в Україні. Документ розроблено із залученням громадських організацій.

На сайті Міністерства юстиції завершено громадське обговорення проекту даної Стратегії. Очікується розгляд документу Кабінетом Міністрів із подальшим поданням на підпис президенту. Документ в достатньо коректній формі визначає основні цілі та принципи протидії дискримінації в Україні. Недоліком документу є відсутність конкретних механізмів протидії дискримінації.

Окрім Стратегії, необхідне ухвалення Закону про запобігання та подолання дискримінації, однак проект такого закону наразі відсутній. Відсутнє також чітке розуміння урядом та парламентською більшістю самої потреби у такому законі.

Детальніше про це — у розділі *«Боротьба з дискримінацією — законодавство, політика та реальність»*

7 листопада 2011 р. Україна підписала Конвенцію Ради Європи «Про попередження та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством».

Україна є стороною більшості міжнародних документів з питань захисту прав людини, однак якість їх імплементації залишається переважно недостатньою.

Отже, оскільки уряд не визначився у питанні розробки комплексного антидискримінаційного законодавства, яке б впроваджувало практичні механізми запобігання та протидії дискримінації — ця обставина створює найбільшу прогалину у виконанні вимог 4-го блоку ПДВЛ.

ВІДПОВІДНІСТЬ НАЙБІЛЬШ ЧУТЛИВИХ СФЕР ПДВЛ СТАНДАРТАМ ЄС

ВПРОВАДЖЕННЯ УКРАЇНОЮ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Олексій Хмара

Творче об'єднання «ТОРО»

(Контактна група в Україні Transparency International)

В рамках ПДВЛ, тим більше його першої фази, перед Україною не ставиться завдання повністю подолати корупцію: такі очікування були б ідеалістичними і нездійсненними. Однак питання ухвалення ефективного антикорупційного законодавства, а також належного інституційного забезпечення антикорупційної політики мають бути вирішені. Держава має продемонструвати чітку політичну волю, що має бути виражена у розробці конкретних планів антикорупційних заходів із відповідними часовими рамками, виконавцями, механізмами контролю за виконанням та ресурсним забезпеченням.

Корупція залишається однією з ключових проблем, які перешкоджають економічному зростанню та розвитку України. Під виглядом активної політичної конкуренції політичні та бізнес-еліти дійшли згоди щодо розподілу основних галузей економіки та підпорядкували собі державний апарат. Фактичне підпорядкування держави та всієї системи регулювання суспільних відносин інтересам бізнес-еліт⁷ стало однією з ключових причин поширення корупції на всіх рівнях управління, у тому числі й політичних інститутах.

⁷ Management Systems International, Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I.Spector, Svetlana Winbourne, and other, 2006: 4.

Прощитанню корупції також суттєво сприяє високий рівень терпимості суспільства до корупційних проявів. У 2011 році українські громадяни ставили проблему корупції на четверте місце з-поміж проблем, які їх хвилювали найбільше; при цьому більш актуальними для громадян були лише проблеми низького рівня життя населення, безробіття, високої вартості і низької якості охорони здоров'я⁸. Згідно з даними Глобального барометру корупції від Transparency International, громадяни відносять до найбільш корумпованих інститутів політичні партії, парламент, міліцію, державну службу та публічний сектор, органи судової влади (див. Таблицю 1).

Таблиця 1.

**Сприйняття громадянами України корупції
в органах влади та інших інституціях ***

Роки	Політичні партії	Парламент	Міліція	Бізнес/ приватний сектор	ЗМІ	Публічний сектор / державні службовці	Органи судової влади	Неурядові організації	Релігійні об'єднання	Збройні сили	Система освіти
2007	4.1	4.1	4.1	3.9	3.2	—	4.2	3.2	2.3	3.1	3.8
2009	4.4	4.5	—	4.3	3.8	4.5	4.5	—	—	—	—
2010	4.0	4.1	4.3	3.7	3.2	4.1	4.4	3.2	2.3	3.5	4.0

* Питання: *Якою мірою, на Вашу думку, корупція поширена у нижче-наведених інститутах? (1 бал — корупція відсутня взагалі, 5 балів — інститут повністю вражений корупцією). Наводиться середній бал.*

8 Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології, Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009. Для Порогової програми для України Корпорації «Виклики тисячоліття», 2009: 18.

Незмінно низькі місця України в міжнародних індексах та критичні оцінки реформ у сфері протидії корупції дозволяють стверджувати, що антикорупційну політику в Україні навряд чи можна вважати ефективною. Цей висновок підтверджують і результати соціологічних опитувань. Наприклад, у 2009 році лише 7% опитаних громадян вважали державну антикорупційну політику ефективною, в той час як частка тих, хто вважав її неефективною становила 73%. У 2010 році частка громадян, переконаних у тому, що діяльність органів влади у сфері протидії корупції є неефективною, все ще залишалась досить значною — 59%⁹.

Основними чинниками, які сприяють поширенню корупції в державі, є: відсутність політичної волі протидіяти корупції; поширення корупції серед вищих посадових осіб держави; значний рівень терпимості до корупції серед громадян; низька якість законодавства у сфері запобігання та протидії корупції; вибіркове застосування законодавства; надмірне державне регулювання економіки; втручання органів виконавчої влади у діяльність судів та неналежний парламентський контроль за діяльністю Уряду; міцні зв'язки між політичною та бізнес-елітою; використання державних службовців у політичних цілях; недостатній рівень спроможності громадянського суспільства; недорозвинені механізми забезпечення підзвітності; непрозорість діяльності та рішень публічної адміністрації; надмірний рівень централізації управління; неналежне реагування правоохоронних органів на корупційні діяння та безкарність осіб, які їх вчинили. Всі ці чинники все ще залишаються без належного реагування з боку органів публічної влади.

Антикорупційні зусилля органів влади

Більшість антикорупційних заходів органів влади впродовж останніх 7 років носила формальний характер і зводилась до ухва-

⁹ TI GCB 2010: 47.

лення рамкових документів та законів, внесення антикорупційних законопроектів на розгляд парламенту, створення нових органів з координації антикорупційної політики, підвищення кваліфікації службовців, відповідальних за протидію корупції. Однак найбільш важливі реформи, які могли б зменшити рівень корупції в Україні, реалізовано так і не було, а ухвалене антикорупційне законодавство поки що не запрацювало належним чином.

Нова владна команда, що прийшла до влади у 2010 р., загалом залишила поза увагою напрацьовані їй попередниками політичні документи¹⁰. Впродовж 2010-2011 років Президентом України Віктором Януковичем було зроблено низку кроків, спрямованих на повне переформатування державної антикорупційної політики.

У лютому 2010 року ним було утворено Національний антикорупційний комітет при Президенті України як форум вищого рівня для вироблення стратегічних рішень у сфері протидії корупції. До його складу увійшли перші особи держави, керівники правоохоронних органів, науковці та громадські експерти¹¹. Водночас Комітет так і не став потужним центром впровадження антикорупційних реформ та використовується скоріше як майданчик для проголошення політичних декларацій. Свідченням цьому є, зокрема, неспішність у прийнятті Положення про Національний антикорупційний комітет, яке було затверджене Указом Президента лише через півтора роки з моменту утворення Комітету¹².

В рамках заходів з протидії корупції органами публічної влади у 2007–2009 роках було здійснено певні кроки у напрямі удосконалення координації антикорупційної політики. Зокрема, у 2008 році Кабінетом Міністрів України було введено посаду Урядового уповноважено-

10 OECD/ACN, Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine, 2010: 12.

11 Указ Президента України № 275/2010 від 26.02.2010 «Про утворення Національного антикорупційного комітету» (зі змінами)

12 Указ Президента України № 890/2011 від 01.09.2011 «Питання Національного антикорупційного комітету»

го з питань антикорупційної політики¹³, якого було наділено низкою функцій та повноважень у сфері протидії корупції. Проте у 2011 році в рамках адміністративної реформи, ініційованої Президентом України Віктором Януковичем, Кабінет Міністрів України без належного обґрунтування ліквідував посаду Урядового уповноваженого¹⁴, а самого Уповноваженого — звільнив¹⁵.

Впродовж понад як восьми місяців в Україні не існувало жодного органу центральної влади, безпосередньо відповідального за координацію державної антикорупційної політики. При цьому вимога щодо його створення була безпосередньо зафіксована і в ПДВЛ, і в Національному плані (НП) з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України (рекомендація Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку), а також у Статті 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Утворення цього органу на підставі спеціального закону перебуває в компетенції Президента України. Останнім, до моменту утворення спеціального органу, ця функція у жовтні 2011 року тимчасово була покладена на Міністерство юстиції України¹⁶. Міністерство юстиції в грудні 2011 року розробило проект закону про спеціальний орган з питань антикорупційної політики та подало його на розгляд Президента України. Станом на початок лютого 2012 року розроблений законопроект не було внесено Президентом України на розгляд Верховної Ради України.

Основним концептуальним документом у сфері антикорупційної політики держави до 2011 р. залишалася схвалена ще у 2006 році Президентом України Віктором Ющенком Концепція подолання коруп-

13 Постанова КМУ № 532 від 4.06.2008 р.

14 Розпорядження КМУ № 86-р від 7.02.2011 р.

15 Указ Президента № 212/2011 від 14.02.2011 р.

16 Указ Президента України № 964/2011 від 05.10.2011 «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»

ції «На шляху до доброчесності»¹⁷. Хоча ця Концепція і мала певні ознаки стратегічного документу і визначала заходи, спрямовані на вирішення основних проблем у сфері боротьби з корупцією, вона не передбачала механізмів контролю за її виконанням, не визначала строків здійснення відповідних антикорупційних заходів, пріоритетів антикорупційної політики, обов'язків органів влади, відповідальних за втілення положень Концепції в життя, а також джерел та обсягів фінансування передбачених нею заходів¹⁸.

З огляду на це за дорученням Президента України Віктора Януковича Міністерством юстиції України в партнерстві з Національним антикорупційним комітетом при Президенті України було розроблено та прийнято Указом Президента Національну антикорупційну стратегію України на 2011–2015 роки¹⁹. Процес її підготовки не носив публічний характер, що позначилося на якості змісту документу. Незважаючи на те, що документ дає доволі докладний опис ключових проблем України у сфері протидії корупції та пропонує певні шляхи подолання корупції в Україні, слабкими сторонами стратегії залишаються: а) значна кількість пріоритетів (понад десять), що мають бути досягнуті продовж найближчих п'яти років; б) відсутність чітких завдань по досягненню стратегічних цілей; в) відсутність критеріїв та індикаторів для оцінювання прогресу у виконанні стратегії; г) розмитість процесу моніторингу та оцінки програми тощо. Очікувалося, що всі компоненти будуть розкриті в Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, яка була розроблена на підставі Національної антикоруп-

17 Указ Президента України № 742/2006 від 11.09.2006 р.

18 OECD/ACN, Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption. Monitoring Report on Ukraine, 2006: 13; OECD/ACN, Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine, 2010: 11.

19 Указ Президента України № 1001/2011 від 21.10.2011 «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки»

ційної стратегії та ухвалена Кабінетом Міністрів України²⁰. Проте поспіх у прийнятті програми без залучення потенціалу організацій громадянського суспільства та порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо оприлюднення проекту програми призвели до збереження в тексті Державної антикорупційної програми системних вад стратегічного документу. Переважна більшість запланованих програмою заходів стосується розробки нових нормативних актів антикорупційного спрямування, а лівова частка бюджету програми (803 із загальною понад 820 мільйонів гривень) має бути спрямована на запровадження електронного обігу медичних форм.

Реальна боротьба з корупцією в Україні часто підміняється гучними заявами та показовими акціями. Робота в системному реформуванні державних інституцій проводиться вкрай повільно та нагадує імітацію дій. Ці процеси відбувалися на фоні зростання тиску з боку правоохоронних органів на представників великого бізнесу, які в тій чи іншій формі підтримували діяльність опозиційних політичних сил. Так, за допомогою підрозділів спеціального призначення неодноразово відбувалося фізичне блокування роботи підприємств, виймка фінансової документації, зміна керівництва підприємств тощо. Щодо значної кількості представників опозиційних сил було відкрито кримінальні справи по ознаках корупції, а по частині з них вже ухвалено обвинувальні вироки.

Все це вплинуло на вкрай негативні оцінки антикорупційних зусиль України в рейтингах спеціалізованих міжнародних організацій. Зокрема, Антикорупційна мережа Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD/ACN) за результатами проведеного моніторингу дійшла висновку, що Україною було повністю виконано лише 5 з 24 рекомендацій запропонованих Мережею ще у 2006 році,

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240

в той час 12 рекомендацій Мережі не було враховано взагалі²¹. Аналогічну думку висловила Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO)²².

Законодавче забезпечення державної антикорупційної політики

Ще 11 червня 2009 р. Верховною Радою було ухвалено т.зв. «антикорупційний пакет» законів²³, які мали набути чинності 1 січня 2010 р. Однак парламент двічі (23 грудня 2009 р. та 10 березня 2010 р.) відкладав його введення у дію, а 21 грудня 2010 р. — взагалі скасував «пакет»²⁴. Як результат, впродовж шести місяців Україна жила без будь-якого спеціального законодавства аж до моменту прийняття нового антикорупційного закону в редакції Президента України Віктора Януковича²⁵.

Новий антикорупційний закон є доволі суворим до публічних (державних) службовців України. Відтепер їм заборонено: неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів; неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням

21 OECD/ACN, Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine, 2010: 71.

22 <http://www.toro.org.ua/news/630.html>

23 Антикорупційний «пакет» включав Закон «Про засади запобігання та протидії корупції» № 1506-VI від 11.06.2009 р.; Закон «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» № 1507-VI від 11.06.2009 р.; Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» № 1508-VI від 11.06.2009 р.

24 Закон № 2808-VI від 21.12.2010 р.

25 Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07.04.2011 р.

(погодженням) висновків; займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; одержувати дарунки (пожертви) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами, органами; одержувати дарунки (пожертви), якщо особа, яка дарує (здійснює) дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Екс-посадовці, які звільнилися з посад у органах влади або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави (місцевого самоврядування) протягом року з дня припинення не мають права: працювати на підприємствах, установах чи організаціях незалежно від форми власності, якщо під час держслужби здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій; розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (крім випадків, установлених законом); представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Закон передбачає суворі обмеження щодо роботи близьких осіб у органах публічної влади. До таких осіб закон відносить подружжя, дітей, батьків, рідних братів і сестер, діда, бабу, онуків, усиновлювачів, усиновлених, а також інших осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з публічним службовцем. У разі виникнення обставин, що спричинили працевлаштування близьких осіб в одному органі влади, у п'ятнадцятиденний строк вживаються заходи щодо усунення обставин. Антикорупційний

закон ввів в обіг поняття конфлікту інтересів. Службовці зобов'язані вживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів.

Кандидати на отримання посади в органах публічної влади відтепер мають проходити спеціальну перевірку на відповідність вимогам закону. Зокрема, за їх письмовою згодою перевіряють факти щодо: притягнення особи до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення; наявності адміністративних стягнень за корупційні правопорушення; достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; наявності в особи корпоративних прав; стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

Окрім того, щодо вже працюючих службовців застосовується фінансовий контроль через вивчення декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік. Декларація подається щорічно до 1 квітня за місцем роботи (служби). Особи, які не подали декларацію із зазначених причин і звільняються з цього місця роботи, зобов'язані подати таку декларацію до розірвання трудового договору. Важливим нововведенням закону є вимога оприлюднення декларацій перших осіб держави, головних суддів та правоохоронців, а також керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників. Робиться це протягом 30 днів з дня подання декларацій шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях відповідних органів державної влади (місцевого самоврядування).

За вчинення корупційних правопорушень публічні службовці притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк з дня набрання законної сили рішенням суду (притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисци-

плінарного стягнення) заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Цей реєстр формує та веде Міністерство юстиції України. Службовці, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

Антикорупційний закон дозволяє неурядовим організаціям не тільки повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень, запитувати та одержувати від органів державної влади (місцевого самоврядування) інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції, а й проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади.

Серед інших важливих законодавчих нововведень у сфері протидії корупції варто виділити наступні.

Указом Президента України №33/2012 від 25 січня 2012 року визначено порядок організації проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Постановою Кабінету Міністрів України №16 від 11 січня 2012 року визначено порядок зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей про відкриття валютного рахунку. Показово, що на думку громадських експертів цей порядок вступає в певне протиріччя як з самим антикорупційним законом, так і Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Наказом Міністерства юстиції України № 39/5 від 11 січня 2012 року затверджено Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Згідно цього Положення Мі-

ністерство юстиції України з 1 лютого 2012 року формує та веде так званий державного реєстр корупціонерів, що є частиною державного реєстру судових рішень.

Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року № 214 затверджені Загальні правила поведінки державного службовця. Правила етичної поведінки наявні в судових органах, органах митної та податкової служб, працівників Національної служби посередництва і примирення, а також працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, оформлення та видача документів, що посвідчують особу.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» від 6 липня 2011 року № 642-р з другого півріччя 2011 року запроваджено обов'язкове для всіх категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування підвищення кваліфікації з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

У новій редакції статті 364 -368 Кримінального кодексу України, а новими статтями Кодексу 3641, 3651, 3652, 3682 -3684, 3692 встановлено кримінальну відповідальність за зловживання впливом, комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права або особи, яка надає публічні послуги. Верховною Радою України 18 жовтня 2011 року прийнято у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедури здійснення конфіскації» (реєстраційний № 9208).

У травні 2010 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо видачі особи (екстрадиції)», згідно з яким Кримінально-процесуальний кодекс Укра-

їни (далі — КПК України) був доповнений новими Розділом дев'ятим та главою 37 «Видача особи (екстрадиція)», яка врегулювала процесуальний порядок видачі (екстрадиції) особи. 16 червня 2011 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Другого додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах» КПК України доповнений главою 38 «Міжнародна правова допомога у кримінальних справах» та главою 39 «Переїзяття кримінального переслідування», які разом з главою 37 «Видача особи (екстрадиція)» об'єднані у Розділ дев'ятий «Міжнародне співробітництво у кримінальних справах».

Рекомендації: необхідні кроки заради подолання корупції

Рекомендації Європейського Союзу щодо протидії корупції в Україні ґрунтуються переважно на висновках Ради Європи. Україна, зокрема, має зробити наступне.

Для дієвої протидії корупції необхідно забезпечити інституційну незалежність органів судової влади та прокуратури, гарантії невтручання в їхню діяльність, запровадити ефективні механізми доброчесності суддів та прокурорів. Для комплексного реформування системи правосуддя в Україні слід:

- ініціювати підготовку змін до Конституції України з метою виконання відповідних рекомендацій Венеціанської Комісії;
- підготувати проект змін до Закону «Про судоустрій та статус суддів» та нову редакцію Закону «Про прокуратуру».

З метою зменшення залежності політичних партій від приватного фінансування та корупційних впливів, підвищення прозорості та підзвітності їхньої діяльності слід:

- підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проєкт закону про реформування законодавства про фінансування політичних партій та виборчих кампаній, враховуючи стандарти

Ради Європи та рекомендації Україні з боку GRECO. Змінами, зокрема, буде передбачено відновлення державного фінансування політичних партій відповідно до європейських стандартів.

Існуючі законодавчі положення про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів і видатків потребують подальшого розвитку для створення дієвих механізмів підзвітності та доброчесності у діяльності публічної адміністрації. Для цього слід:

- прийняти Закон про загальні правила поведінки публічних службовців та кодекси поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави;
- затвердити практичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів з врахуванням специфіки діяльності окремих державних органів та їх службовців;
- підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проект закону про запровадження системи контролю за декларуванням майна, доходів і витрат публічних службовців.

Необхідно завершити приведення законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення у відповідність до міжнародних стандартів, що містяться в документах ООН, Ради Європи та ОЕСР. З цієї метою слід підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проекти законів, якими зокрема передбачити:

- виконання відповідних рекомендацій моніторингу у рамках GRECO та Стамбульського плану дій ОЕСР;
- приведення складу злочину «незаконне збагачення» у відповідність до статті 20 Конвенції ООН проти корупції;
- запровадження ефективної відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення.

Як невідкладні заходи з імплементації нового антикорупційного закону мають бути врегульовані питання щодо:

- загальних вимог до поведінки осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 Закону, якими вони зобов'язані керуватися

під час виконання своїх службових повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог (визначає парламент спеціальним законом);

- уточненої процедури організації державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (визначає парламент спеціальним законом);
- порядку відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення (визначає парламент спеціальним законом);
- порядку проведення службового розслідування щодо особи, яка вчинила корупційне правопорушення (визначає Кабінет Міністрів України);
- порядку інформування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення (встановлює Кабінет Міністрів України);

БОРОТЬБА З ДИСКРИМІНАЦІЄЮ — ЗАКОНОДАВСТВО, ПОЛІТИКА ТА РЕАЛІЇ

Наталія Беліцер

Інститут демократії імені Пилипа Орлика

Відправний пункт, що окреслює законодавче та стратегічне завдання, записаний у параграфі 2.4.3 ПДВЛ наступним чином: *«Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, як рекомендовано моніторинговими органами ООН та Ради Європи для забезпечення ефективного захисту від дискримінації»*. Це передбачає або підготовку та ухвалення єдиного цілісного «антидискримінаційного» закону, або внесення відповідних змін до всіх законів, що стосуються різних аспектів можливих проявів дискримінації.

З огляду на ситуацію в Україні, цей пункт є надзвичайно важливим, адже ані законодавство, ані інституційна система, ані адміністративна чи судова практика не забезпечують повного захисту від дискримінації, висловлювань, спрямованих на розпалювання ненависті, та проявів гострих форм ксенофобії.

Діюче законодавство

Як правило, аналіз діючого законодавства охоплює такі документи: Конституцію України (Статті 24, 35, 37 та 26); Статтю 14 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також Протокол № 12 до цієї Конвенції (ратифікований 9 лютого 2006 року), закони України «Про національні меншини в Україні» (№ 2494-ХІІ від 25.06.1992 року), «Про забезпечення рівних прав та можливостей для жінок та чоловіків» (№ 2866-15 від 08.09.2005 року); «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (№ 3773-17, чинна редак-

ція від 22.09.2011 року); «Про свободу совісті та віросповідання» (№ 987-12, остання чинна редакція від 03.02.2009 року). Заборона дискримінації затверджена в ряді інших законів, зокрема в Статті 3 Закону України «Про місцеве самоврядування». Деякі положення проти дискримінації ми можемо знайти в Кримінальному, Цивільному та Трудовому Кодексах України.

Проте, як вже неодноразово зазначали незалежні експерти та відповідні міжнародні організації, наприклад, Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації (CERD), Європейська Комісія проти расизму та нетерпимості Ради Європи (ECRI), практично всі ці правові інструменти є недостатньо ефективними або взагалі недієвими. Наприклад, заборона дискримінації за расовою чи етнічною належністю, затверджена в статтях 66, 67 та 161 Кримінального Кодексу України, рідко застосовується в практиці прокуратури. Це зумовлено тим, що стаття 161 визначає кримінальну відповідальність за *навмисні дії*, спрямовані на розпалювання етнічної, расової чи релігійної ворожнечі чи приниження національної честі та гідності особи, образу почуттів громадян на основі їх релігійних поглядів. Відповідно, вирок на основі цього положення вимагає наявності доказів навмисної дії з боку порушника, які зазвичай дуже складно отримати. Цю статтю також неможливо застосувати у випадку, коли наклеп чи образа національної честі та гідності спрямована не проти конкретної особи, а проти етнічної групи чи народу загалом.

Потрібно взяти до уваги, що один з найважливіших законодавчих актів щодо забезпечення прав та свобод національних меншин, а також надання гарантій проти дискримінації, а саме Закон «Про національні меншини в Україні», ухвалено ще 25 червня 1992 року; до того ж, деякі з його положень ніколи не були реалізовані. Наскільки б передовим він не був на той час, наразі він є застарілим, потреба його перегляду вже давно назріла. Це ж стосується інших відповідних законодавчих актів, зокрема щодо політичної

реабілітації та відновлення прав осіб, депортованих на основі етнічної приналежності, та їх нащадків. В той же час, окремі нові законопроекти, наприклад «Про боротьбу з екстремізмом», викликають різку негативну реакцію представників громадянського суспільства, які нині працюють над спільними критичними зауваженнями. Громадські експерти вважають, що такий законопроект не потрібно подавати на розгляд законодавців, адже його положення можна легко використати для подальшого обмеження прав та свобод громадян України.

Оскільки українські та міжнародні експерти неодноразово наголошували, а представники влади та законодавці самі визнали таку необхідність, потрібно негайно внести змін до чинного законодавства, особливо з огляду на збільшення нападів на расовому ґрунті, скоєних проти членів уразливих груп, включаючи представників «видимих» меншин, іноземців, шукачів притулку та ін.

Діяльність уряду

ПДВЛ передбачає можливість негайного здійснення рішучих кроків та реалізації комплексних заходів для докорінного покращення ситуації щодо існуючої дискримінації з метою забезпечення ефективного захисту. Натомість, Україна обрала інший шлях виконання цих зобов'язань. Національний план (НП) на виконання ПДВЛ, ухвалений 22 квітня 2011 року, у пункті 42 «Права громадян, включаючи захист меншин» не визначає ухвалення та втілення *всеохоплюючого закону щодо боротьби з дискримінацією* пріоритетним завданням. Натомість, в ньому йдеться про розробку та ухвалення *Стратегії боротьби та протидії дискримінації*, яку повинен затвердити Президент України своїм Указом. Міністерство юстиції України визначено органом, відповідальним за розробку Стратегії та проекту Указу Президента.

Через декілька місяців було справді представлено проект Указу Президента «Про стратегію боротьби з дискримінацією в Україні», що визначав наступні цілі:

- удосконалення системи державного управління та законодавчого забезпечення у сфері боротьби та протидії дискримінації;
- активізації міжнародного співробітництва у цій сфері;
- Забезпечення правового, медичного та соціального захисту осіб, які постраждали від дискримінації;
- використання напрацювань науки та освіти в сфері боротьби та протидії дискримінації;
- Формування у суспільстві толерантного ставлення до особи за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, поширення полікультурних цінностей.

Стратегія також передбачає реалізацію міжнародних принципів та стандартів в національному законодавстві, розвиток та втілення державних та регіональних програм боротьби та протидії дискримінації, а також інтеграцію та повторну адаптацію до українського суспільства осіб, які постраждали внаслідок дискримінаційних дій.

Основні напрямки розвитку та реалізації державної політики у боротьбі та протидії дискримінації включають, *поміж іншим*, визначення необхідності розробки окремого закону про заборону дискримінації, що гарантуватиме захист від будь-яких форм дискримінації та забезпечуватиме рівність як найвищу цінність відповідно до Конституції України.

Цей Закон повинен визначити можливі форми дискримінації, містити основні визначення та роз'яснити відповідні терміни, необхідні для його реалізації, зокрема, такі як «пряма та непряма дискримінація», «заходи по боротьбі з дискримінацією», «дискримінаційне ставлення» тощо. Він також повинен визначити основні принципи роз-

вितку та реалізації державної політики в зазначеній сфері, розподіл повноважень та обов'язків органів державної влади, відповідальних за боротьбу та протидію дискримінації, процедуру моніторингу та покарання за недотримання Закону.

У Пояснювальній записці до проекту Стратегії за підписом міністра юстиції 18 серпня 2011 року зазначено: *«Відсутність концептуального визначення державної політики..., принципів діяльності органів державної влади в цій сфері, стратегічних цілей, завдань і стандартів... не дає змоги підвищити ефективність протидії дискримінації».*

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

Іншими словами, українська держава визнала, що за роки її існування не закладено і не здійснено окремих кроків та конкретних дій для боротьби з дискримінацією, а поняття «дискримінація» все ще залишається незрозумілим і не роз'ясненим. Таке бачення видається досить дивним, зважаючи на ряд рекомендацій, розроблених міжнародними наглядовими органами у відповідь на регулярні урядові звіти за останні 10 років.

Насправді, такий підхід свідчить про значну затримку у виконанні відповідних пунктів ПДВЛ, що чітко визначає зобов'язання, включно з ухваленням всеохоплюючого законодавства щодо боротьби з дискримінацією для забезпечення ефективного захисту від дискримінації; реалізацію політики боротьби з дискримінацією, захист меншин

та боротьбу зі злочинами на ґрунті ненависті; а також ратифікацію відповідних документів ООН та Ради Європи у боротьбі та протидії дискримінації.

Таке свідоме затягування могли зумовити суто фінансові причини, оскільки ухвалення «Стратегії» не передбачає додаткових витрат з державного бюджету, тоді як розробка, ухвалення та подальше втілення цілісного законодавчого акту неодмінно вимагатиме додаткового виділення коштів з центрального та місцевих бюджетів. Це припущення базується, зокрема на пояснювальній записці до проекту Стратегії, в якій вказано: *«Норми Стратегії... у разі її затвердження, не матимуть прямої дії (а, отже, й не вимагатимуть фінансування), а слугуватимуть певною «дорожньою картою» діяльності державних органів, зокрема, при розробленні та прийнятті проектів законів та інших нормативно-правових актів».*

Відповідно до встановленої процедури вищезгаданий проект Стратегії протягом місяця (від 23 серпня до 23 вересня 2011 року) було розміщено на офіційному сайті Міністерства юстиції. Таким чином, він залишався відкритим для громадського обговорення через коментарі та пропозиції представників громадянського суспільства. Відповідно до наявної інформації, ряд НУО та експертів взяли участь в дискусії, серед них Представництво Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Білорусії, Молдові та Україні, окремі релігійні організації, наприклад, Кримський православний медико-просвітницький центр «Життя», а також Рада ЛГБТ-організацій в Україні.

Після того, як сплинув місячний термін, наданий на публічне обговорення проекту документу, його результати були представлені на сайті Міністерства²⁶. Як можна було очікувати, найбільш активними антагоністами цього досить декларативного та слабкого документу стали релігійні організації, що представляли православну церкву. Відповідно до підсумкового звіту міністерства, активний супротив про-

²⁶ Веб-сайт Міністерства юстиції України, <http://www.minjust.gov.ua/0/36397>

екту стратегії, висловлений цими організаціями, чітко засвідчує, що такі організації сприйняли його як «пропаганду гомосексуалізму», що підриває морально-етичні засади суспільства та навіть «провокує геноцид українців». Насправді основною ціллю таких протестів та звинувачень були положення щодо можливого захисту від дискримінації сексуальних меншин — членів груп ЛГБТ. Більше того, в коментарях зазначалось, що *«без сумніву, проект указу Президента України щодо Стратегії... насправді розробила «Рада ЛГБТ України», створена під егідою Міністерства юстиції України в лютому 2011 року для реалізації власних цілей»*.

Схожі аргументи, розповсюджені через низку публікацій та закликів, зазвичай подавались в різкий спосіб, нагадуючи розпалювання ненависті²⁷. Такі погляди та коментарі ввічливо «взяті до відома» міністерством, в той час як пропозиції представництва УВКБ ООН та Львівської лабораторії прав людини та громадянина враховані.

Потрібно зазначити, що у відповідях міністерства на надіслані коментарі наголошується, що згідно з частиною 2 статті 106 Конституції України, Укази Президента України є актами нижчої юридичної сили у порівнянні з законами України, що унеможливує приведення останніх у відповідність до Указу Президента України «Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні». Також міністерство пояснює відхилення деяких пропозицій, вказуючи, що проект Указу «не стосується соціально-трудої сфери». Даний аргумент тільки підтверджує, що проект Стратегії не є всеохоплюючим.

Таке ставлення держави до назрілої необхідності розробки всеохоплюючого законодавства щодо боротьби з дискримінацією видається особливо цинічним з огляду на Третю періодичну доповідь по Україні, подану 27 червня 2007 року Європейською Комісією проти расизму та нетерпимості (ECRI) (CRI(2008)4).

²⁷ Див., наприклад, <http://sovest.dnipro.org/2011/3780.html>

Пункт 27 даного документу вказує: «ECRI з жалем відзначає, що з моменту публікації другої доповіді не ухвалено жодного вичерпного законодавчого акту щодо боротьби з дискримінацією. Єдине положення є лише в Цивільному Кодексі (Стаття 26). Органи влади запевнили ECRI, що завдання розробки такого закону стоїть на порядку денному. ECRI сподівається, що необхідність прийняття такого законодавства буде визнана усіма компетентними урядовими органами, оскільки на даний момент видається, що цього ще не досягнуто».

Більше того, після подання звіту ECRI, ситуація в цій сфері тільки погіршилась. В останньому звіті CERD, узгодженому 14 вересня 2011 року (Заключні зауваження щодо України після вивчення трьох урядових звітів, об'єднаних в одному документі, див. CERD/C/UKR/CO/19-21), Комітет стурбовано зазначає, що «...незважаючи на його рекомендації державі-учасниці щодо прийняття нового рамкового антидискримінаційного законодавства від 2006 року, проект антидискримінаційного акту розроблено лише в 2011 році²⁸ а його подальша підготовка та прийняття залежать від розробки та затвердження нової міжвідомчої Стратегії протидії дискримінації та нетерпимості за дорученням Президента України... Комітет закликає державу-учасницю прискорити прийняття комплексного антидискримінаційного закону...» (Параграф 5); Комітет також «рекомендує державі-учасниці внести зміни до Цивільного кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення для встановлення цивільної та адміністративної відповідальності за расову дискримінацію, включаючи розпалювання ворожнечі через засоби масової інформації, а також гарантувати засоби правового захисту, в тому числі компенсацію жертвам дискримінації» (Параграф 22).

28 Імовірно, Комітет посилається на проект закону про боротьбу з дискримінацією, розроблений групою громадських експертів (див. нижче). Інформації щодо іншого проекту закону, розробленого у 2011 році, немає.

Діяльність громадянського суспільства

Зацікавлена громадськість в той же час здійснювала діяльність, прямо пов'язану із зобов'язаннями, зазначеними в пункті 2.4.3 ПДВЛ. Така діяльність розпочалась ще у 2004 — 2005 роках, коли здійснено першу (невдалу) спробу розробити проект закону проти дискримінації. Проект Закону «Про захист від дискримінації за расовою, національною та етнічною належністю» подано до Верховної Ради у 2005 році. Цей проект різко критикували ряд правозахисних НУО та незалежні експерти за численні недоліки та недостатню вичерпність. Відповідно, подальше просування закону та робота над ними зупинились.

Незважаючи на невдачу, зумовлену різними причинами, громадські організації дотепер продовжують не тільки обговорення питання, але і моніторинг проявів ксенофобії, розпалювання ненависті, злочинів на ґрунті ненависті та випадків дискримінації, а також спостереження за розвитком, змістом та курсом втілення директив ЄС з протидії дискримінації та інших позитивних прикладів різних країн Європи, зокрема тих центральноєвропейських держав, які досягли вражаючого прогресу в боротьбі з дискримінацією та ксенофобією під час підготовки до вступу в ЄС.

В результаті експертних дискусій, проведених протягом останнього часу, зроблено такі висновки:

- Існуюче українське законодавство, державні стратегії, система відповідальних органів та судова практика не відповідають завданню ефективного запобігання, боротьби та протидії різним формам дискримінації та ксенофобії;
- Зокрема, необхідно удосконалити механізми відповідальності за здійснення відповідних дій, адже наприклад, Стаття 161 Кримінального Кодексу України містить таку кількість недоліків, що постраждалі від дискримінації фактично не мають змоги її застосовувати;

- Існує нагальна потреба роз'яснення основних термінів, включаючи «пряму» та «непряму» дискримінацію;
- Потрібно прийняти концепцію етнонаціональної політики України, всі подальші дії у сфері політики щодо боротьби з дискримінацією потрібно узгоджувати з цим основоположним документом;
- З метою забезпечення надійності та життєздатності досвіду правозахисних НУО у проведенні моніторингу, його потрібно розширити, узагальнити та формалізувати;
- Система аналізу та класифікації повинна забезпечувати належний збір статистичної інформації, яка повинна бути доступною для громадськості.

Отже, в той час як урядовці по суті визнали відсутність адекватної інформації та потребу подальшої «інформаційної роботи», в 2011 році представники громадянського суспільства та незалежної спільноти експертів виявились краще підготовленими до виконання завдання з розробки всеохоплюючого законодавства в сфері протидії дискримінації. Вони також спромоглися запропонувати конкретні інституційні та адміністративні зміни, необхідні для успішної реалізації такого законодавства. Крім того, НУО України розробили два альтернативні звіти, подані до 79-ої сесії CERD. Перший, розроблений Українською Гельсінською спілкою з прав людини (УГСПЛ)²⁹, інший — громадською організацією Центр «Соціальна дія» Проект «Без кордонів» спільно з Міжнародною групою прав меншин³⁰.

Протягом декількох місяців 2011 року в рамках проекту «Антидискримінаційна дія», підтриманого невеликим грантом Міжнародного Фонду Відродження, здійснено такі кроки:

1. Створена група незалежних експертів для розробки проекту закону щодо боротьби з дискримінацією;

29 <http://diversipedia.org.ua/ukr/your-rights/publications.html>

30 http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/MRGI_Ukraine79.pdf.

2. Сформована Коаліція з протидії дискримінації; її заснували 22 представники правозахисних НУО, що працюють з різними аспектами прояву дискримінації, ксенофобії, розпалювання ненависті, тощо;
3. Розроблено термінологічний словник у сфері захисту прав людини та протидії дискримінації, що включає 321 відповідний термін. Перші 200 примірників словника роздруковано та розповсюджено серед зацікавлених учасників, включаючи громадських активістів та представників засобів масової інформації;
4. Створено спеціалізований веб-сайт, що містить інформацію про діяльність Коаліції та інші актуальні питання³¹.
5. Представлено проект всеохоплюючого Закону України «Про захист від проявів дискримінації», в якому, *поміж іншим*, розширено перелік можливих форм дискримінації за 22 ознаками; окреслено норми, що стосуються діяльності компетентних відповідальних органів (створення яких заплановано) та передбачено адміністративне покарання за порушення закону.

21 липня 2011 р. під час презентації результатів виконаного проекту зазначено, що в загальному проект відповідає всім вимогам ЄС та інших міжнародних структур, поставленим перед Україною. Тим не менше, з огляду на численні коментарі та пропозиції, висловлені учасниками дискусії, автори проекту та члени Коаліції вирішили продовжити спільну роботу над законодавством щодо боротьби з дискримінацією.

Єдиний присутній представник державних органів — заступник директора Департаменту конституційного та адміністративного законодавства Міністерства юстиції України — виглядав враженим досягненнями Робочої групи та Коаліції та схвалив їх діяльність. Тим не менше, зазначені досягнення не вплинули ні на роботу, яка проводилась міністерством паралельно із зусиллями громадського су-

31 Див. <http://antidi.org.ua/coalition/>

пільства, ні на позицію інших посадовців. Хоча текст проекту Указу Президента про Стратегію з'явився на сайті Міністерства юстиції за місяць після презентації результатів проекту «Антидискримінаційна дія», жоден з результатів презентації не відображений у документі. Як випливає з тексту Преамбули, органи державної влади вважають, що необхідно рухатись далі, насамперед починаючи з розробки Стратегії боротьби та протидії дискримінації, яка має бути запроваджена Указом Президента. Це насправді означає, що Україна не готова виконати умови, зазначені в параграфі 2.4.3 ПДВЛ.

Потрібно додати, наскільки б дивно це не виглядало, що жоден з 12 членів експертної групи, які брали участь в розробці закону щодо боротьби з дискримінацією та інших заходах проекту «Антидискримінаційна дія», не взяв участь в громадському обговоренні документу, розробленого Міністерством юстиції. Переконливого пояснення такому парадоксу не існує. Можливо, через те, що вони випереджали на декілька кроків (у термінах та змісті розроблених продуктів розумової праці) діяльність органів державної влади, незалежні експерти не бачили сенсу в обговоренні Стратегії, яка по суті була тільки підготовчою фазою з віддаленою перспективою реалізації вже зробленої роботи.

Інституції

Інший, інституційний аспект ефективного захисту від дискримінації, перебуває не в кращому стані. Основний орган, який повинен був займатись проблемами дискримінації, — Державний комітет у справах національностей та релігій, — був по суті продуктом численних змін структури Міністерства у справах національностей, створеного ще 1993 року відповідно до статті 5 Закону про національні меншини. З того часу компетенція спеціального органу поступово звужувалась, незважаючи на численні вимоги урядових та незалежних експертів удосконалити його роботу.

Ситуація погіршилась після того, як президент Віктор Янукович 09 грудня 2010 року видав Указ № 1085/2010 «Про оптимізацію системи органів центральної виконавчої влади». В результаті реалізації Указу ліквідовано єдиний центральний орган виконавчої влади, відповідальний за всі питання міжетнічних відносин, прав меншин, дискримінації тощо. Його функції розподілили між реорганізованим Міністерством культури України та новоствореною Службою державної реєстрації. Через незавершеність реформи часто неможливо вчасно вирішити багато актуальних питань.

Неодноразові заклики багатьох громадських організацій, як світських, так і релігійних, до відновлення урядового органу, відповідального за міжетнічні та релігійні питання, не були взяті до уваги. Тим не менше, хоча відповідний ЦОВВ не відновлено, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 року № 937 всі функції колишнього Комітету у справах національностей та релігій будуть консолідовані в межах нового департаменту Міністерства культури. Згідно плану цей департамент включатиме чотири структурні одиниці, а саме:

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

Визначально, що згадана запланована структура департаменту не передбачає окремого відділу з питань боротьби з дискримінацією³². Потрібно зазначити, що відповідно до Плану дій на виконання Концепції міграційної політики (від 12.10.2011 року) на Міністерство

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

культури покладено відповідальність за протидію ксенофобії та расизму, що спричиняє невпевненість в тому, яким чином та хто саме виконуватиме таку діяльність.

Потрібно зазначити, що паралельно з ліквідацією урядового органу, у 2010 році припинили роботу міжвідомча робоча група проти ксенофобії та етнічної і расової нетерпимості, а також окремі підрозділи Міністерства внутрішніх справ з розслідування та боротьби з злочинами на етнічному ґрунті. У 2011 році їх діяльність не відновлено. Не вжито достатніх заходів для забезпечення активної участі представників офісу Омбудсмана в Україні в боротьбі з дискримінацією (всупереч рекомендаціям моніторингових структур). Незважаючи на те, що в 2010 році штаб Омбудсмана поповнився за рахунок призначення відповідального представника з питань прав дітей та боротьби з дискримінацією, на даний момент немає інформації про його практичну діяльність.

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

Перелік рекомендованих законодавчих ініціатив містить 5 пунктів, проте потреба *всеохоплюючого* антидискримінаційного закону не згадується. Посилення інституційної бази обмежується проектом рекомендацій Президенту України щодо *«розгляду питання можливого створення Державної служби у справах національностей та меншин як центрального органу виконавчої влади, діяльністю якого керуватиме Міністерство культури»*, та рекомендаціями Міністерству культури *«створити Управління у справах національностей у формі структурної одиниці при Департаменті у справах релігій та національностей*

шляхом реорганізації даного Департаменту». Проте п.3 рекомендацій до Кабінету міністрів України зазначає: «Вжити заходів для забезпечення діяльності Міжвідомчої робочої групи з питань боротьби з ксенофобією, расовою та етнічною нетерпимістю; розглянути можливість створення урядової комісії» [з даних питань], хоча не прописані ані відповідні функції, ані розподіл обов'язків та зобов'язань чи інші організаційні питання щодо роботи даних органів.

Поточний стан справ

Відповідно до результатів внутрішнього та міжнародного моніторингу, проблеми існування дискримінації членів груп меншин, проявів ксенофобії, розпалювання ненависті, злочинів на ґрунті ненависті та расової приналежності викликають серйозне занепокоєння. Також існує проблема прямої та непрямої дискримінації за ознаками статі чи приналежності до ЛГБТ спільноти. Ситуація з громадами ромів залишається незадовільною, рівень упередженості щодо мігрантів є високим і продовжує зростати. Протягом 2011 року зареєстровано напади на ґрунті расової приналежності, зазвичай на членів «видимих» меншин. Студенти з Туреччини, Індії, Тунісу, Нігерії, Сомалі, Судану та інших країн Африки та Азії часто стають жертвами фізичного насильства. В багатьох містах України помічені прояви розпалювання ненависті, включаючи написи графіті; їх об'єктами є не тільки представники меншин та мігранти, а деколи і власне українці, зокрема україномовні громадяни на сході та півдні країни.

Етнічний профайлінг з боку міліції продовжується, під час численних рейдів міліціонери часто зупиняють осіб, вимагаючи хабарі в осіб «неслов'янської зовнішності» та затримують тих, в кого немає при собі дійсних документів чи належної реєстрації. Влада надалі відмовляється визнати расистський характер нападів та насильства проти членів видимих спільнот, таким чином приховуючи їх масштаб

та надаючи упереджені офіційні статистичні дані. В низці оприлюднених випадків відсутність адекватної реакції з боку правоохоронних органів є очевидною.

Ісламофобія стала однією з найгостріших та найбільш актуальних форм ксенофобії; вона виражена в публікаціях ЗМІ (особливо в мережі Інтернет), публічних доповідях (зокрема, в Криму), публічних кампаніях проти зведення мечетей (в Хмельницькому та Білій Церкві), тощо. Найбільш віддані прихильники «справжніх християнських цінностей» (які потрібно охороняти від «злих мусульман, що несуть загрозу таким цінностям») представляють досить різні політичні погляди та партії, від членів ультраправої Свободи до маргіналізованих крайніх лівих. Ця відносно нова проблема прийшла на зміну серйозним побоюванням щодо (провальних) спроб розпалювання антисемітизму в Україні.

У 2011 році моніторинг антисемітських проявів не виявив жодного випадку прямого насильства, який ніс загрозу життю чи здоров'ю потенційної жертви; відзначив меншу кількість випадків вандалізму порівняно з попереднім роком разом із виразним та стабільним зменшенням кількості антисемітських публікацій (до прикладу, 13 в 2011 році порівняно із 676 у 2006 році). Цим відносним успіхом можна завдячувати спільним зусиллям представників громадянського суспільства та влади, а також міжнародному нагляду.

Висновки

За більш ніж рік з часу надання ПДВЛ Україна не просунулась у виконанні зобов'язань, вказаних у параграфі 2.4.3, щодо ефективного захисту від дискримінації через ухвалення всеохоплюючого законодавства та державної політики (включаючи створення відповідної інституційної бази). Більше того, державний підхід можна оцінити як крок назад порівняно з попередніми роками: замість розробки дов-

гоочікуваного антидискримінаційного закону, зроблені тільки підготовчі кроки, спрямовані на розробку Стратегії боротьби та протидії дискримінації, що має бути затверджена Указом Президента України. Цей документ матиме нижчу юридичну силу порівняно з законом, таким чином не передбачаючи внесення змін до діючого законодавства; крім того, він не передбачає і виділення коштів з центрального чи місцевого бюджетів. В рамках так званої «адміністративної реформи» замість зміцнення системи відповідальних державних органів, що комплексно працюють у даній сфері, ліквідовано відповідний ЦОВВ; всупереч рекомендаціям Ради Європи та ЄС, навіть не розглянуто питання про створення спеціалізованих інституцій для протидії дискримінації.

Такий стан зумовлює зростаюче занепокоєння в контексті повідомлень про дії дискримінаційного характеру, вчинені різноманітними суб'єктами; гострих проявів ксенофобії, розпалювання ненависті та загальної нетерпимості до «інакшості». Такі випадки не тільки продовжують траплятися, але і стають більш вираженими в деяких аспектах. Єдиною позитивною тенденцією є зниження рівня антисемітизму, в той час як поширюються прояви таких негативних явищ як ісламофобія та неприязнь до мігрантів (спрямованих переважно проти членів «видимих» меншин). Органи влади, насамперед, міністерство внутрішніх справ та прокуратура, часто відмовляються визнавати напади та зловживання на расовому ґрунті, відносячи їх до «хуліганських дій». Згідно повідомлень, міліціонери часто самі скоюють відповідні правопорушення, які зазвичай залишаються без покарання, особливо після скорочення та кадрового ослаблення структурних підрозділів, відповідальних за нагляд за дотриманням прав людини в системі МВС, що відбулося після призначення у 2010 році міністром внутрішніх справ А. Могильова.

Громадські організації та незалежні експерти продемонстрували більшу відданість та спроможність боротись та протидіяти дискри-

мінації та схожим негативним явищам. Робоча група незалежних експертів розробила всеохоплюючий проект Закону; створено Антидискримінаційну коаліцію; використання соціальних мереж, постійний моніторинг та інформаційно-адвокаційні кампанії сприяють підвищенню поінформованості громадян та пильності у стримуванні діяльності екстремістських угруповань.

ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ

Катерина Левченко

Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда — Україна»

Проблема торгівлі людьми, протидія цьому злочину, а також організація надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми залишаються актуальними питаннями в Україні. Найбільш проблемними сферами реалізації державної політики з протидії торгівлі людьми є ефективне розслідування та судове покарання злочинців, а також організація надання необхідної допомоги потерпілим від торгівлі людьми відповідно до вимог та стандартів міжнародних документів в цій сфері, зокрема, Конвенції Ради Європи по боротьбі із торгівлею людьми, в якій сформульовані базові принципи діяльності держав в цій сфері, Плану Дій ОБСЄ в галузі протидії торгівлі людьми³³ та інших документах.

Виконання ПДВЛ може суттєво допомогти українській владі серйозніше поставитися до реалізації необхідної політики в даній сфері. В той же час існує ризик збереження формального підходу — коли заради безвізового режиму робитимуться лише символічні кроки в напрямку відповідних європейських стандартів.

Ситуацію із діяльністю української держави у галузі протидії торгівлі людьми не можна оцінити однозначно. Так, у другій половині 2011 р. (вересень) Верховна Рада прийняла Закон України «Про протидію торгівлі людьми». З іншого боку — весь 2011 рік не велася комплексна системна практична робота у сфері протидії торгівлі людьми. Не розроблені нормативно-правові акти на виконання За-

³³ http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/07-3447-pc1.pdf (англ.)

кону. Не визначений уповноважений орган державної влади, відповідальний за впровадження цієї роботи.

У Глобальному звіті щодо стану протидії торгівлі людьми (червень 2011 р.), що готується експертами Державного департаменту США, Україна залишилася за результатами 2010 р. у другій групі (робота проводиться, але недостатньо)³⁴.

Найбільш популярною країною призначення в усі роки спостережень була та залишається Російська Федерація, на друге місце в останні роки пересунулася Польща (на початку 2000 — це була Туреччина), на третьому місці — Україна³⁵. Цифри показують зростання кількості ідентифікації випадків внутрішньої торгівлі людьми (46 осіб за статистикою МОМ за перші 6 місяців 2011 р., 114 — в 2010), а також випадків торгівлі людьми, пов'язаних із трудовою експлуатацією. Щороку збільшується і в абсолютних, і у відносних цифрах кількість чоловіків, які визнані потерпілими від торгівлі людьми — 36 % у 2010 р. та 43 — у 2011³⁶. В останні роки виявляються випадки виявлення потерпілих від торгівлі людьми — громадян інших країн — в середині України, що є підтвердженням того, що Україна є не лише країною походження потерпілих від торгівлі людьми, але й призначення (8 осіб в 2010 р., 9 — за 6 міс. 2011 р.)

Статистика кримінальних справ, відкритих правоохоронними органами України за статтею 149 ККУ залишається стабільною, хоча із тенденцією до зменшення. Так, за 6 місяців 2011 р. відкрито 126 справ (в 2010 р. — 337). Ця тенденція, на нашу думку, пов'язана із погіршенням роботи відповідних підрозділів МВС України, пов'язаних із реорганізацією та затягнутим у часі реформуванням в середині МВС —

34 <http://photos.state.gov/libraries/ukraine/164171/pdf/tip-2011-ukr.pdf>. За роки здійснення моніторингу Україна потрапляла в другу групу країн (це означає, що держава здійснює певні кроки в напрямку протидії торгівлі людьми, але недостатні) – в 2002, 2003, 2004, 2006, 2008 та 2010 рр. (за результатами діяльності в попередньому році). У т. з. «лист спостереження» — в 2005, 2007 та 2009 рр. Це означає, що держава знаходиться під пильним оком міжнародних спостережних місій.

35 <http://www.stoptrafficking.org/view.statistics/>

36 <http://www.stoptrafficking.org/view.statistics/>

ліквідацією Департаменту боротьби із злочинами, пов'язаними із торгівлею людьми, створення на його місці Департаменту боротьби із кіберзлочинністю та торгівлею людьми, а потім плани по ліквідації цього новоствореного департаменту та його підпорядкування Департаменту карного розшуку.

Існуючі офіційні дані не відображають реальних масштабів цього явища в Україні, а лише свідчать про невисокий рівень ефективності діяльності органів внутрішніх справ в протидії торгівлі людьми. Їх заходи, в більшості, пов'язані у виявленні дрібних і незначних фактів злочинної діяльності у цій сфері. Тривала за часом злочинна діяльність організованих на міжнародному рівні угруповань залишається поза увагою. Інформація, що стає предметом перевірки і викриття таких злочинів в основному надходить до правоохоронців від самих постраждалих осіб або їх родичів³⁷.

Звіти міжнародних організацій та спостереження експертів дають підстави також говорити про низьку ефективність судової гілки влади, яка виявляється у неефективності розгляду справ в судах. Вироки виносяться менш ніж по чверті заведених кримінальних справ. Проблема розгляду справ у суді, а також винесення вироків злочинцям залишається дуже серйозним гальмом у реалізації права потерпілих від торгівлі людьми на справедливе судочинство.

Як і в попередні роки, надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми залишалося сферою відповідальності міжнародних та громадських організацій³⁸. Разом з мережею партнерських НУО по всій

37 «Права людини в міліції. 2010 рік». – Харків, Права людини. – 2011. Звіт підготовлений Харківською правозахисною групою та Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Автор розділу Л.О.Гема.

38 За період 1997–2011 рр. Центром Ла Страда було надано допомогу 1989 особам. Протягом 2011 р. допомогу було надано 109 постраждалим від торгівлі людьми, насильства, включаючи домашнього насильства як в Україні так і за кордоном, особам, які опинилися в складних життєвих обставинах, тощо. У зв'язку з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та збільшенням реклами в мережі Інтернет, за 2011 р. було надано близько 1000 електронних консультацій.

території України, за період з січня 2000 року до вересня 2011 р. 7954 постраждали особи (611 — за 9 місяців 2011 р.) отримали допомогу в рамках реінтеграційної програми МОМ, яка, залежно від індивідуальних потреб кожного бенефіціара, включала юридичні консультації та його представництво у кримінальному та цивільному суді; медичну та психологічну допомогу, забезпечення притулку, професійну підготовку, програми надання невеликих грантів для підтримки тих постраждалих від торгівлі людьми, які прагнуть започаткувати власний бізнес, та інші форми допомоги.

З 2002 р. в рамках допомоги, здійснюваної МОМ, працює Медичний реабілітаційний центр, єдиний у своєму роді в Україні, де повне медичне обслуговування та психологічна допомога надаються безкоштовно на безпечній та конфіденційній основі. З 2002-го по 2010 рік, понад 1700 постраждалих скористалися послугами Центру³⁹. За 6 місяців 2011 р. МОМ в Україні самостійно та через мережу громадських організацій надано допомогу 397 потерпілим (за весь 2010 рік — 1085 потерпілим)⁴⁰. За 6 місяців 2011 р. надано допомогу 47 дітям (в 2010 р. — 123), 26 — дівчатам та 21 хлопчику.

Кількість випадків так званої внутрішньої торгівлі весь час зростає, а жертвами найчастіше стають мешканці сільської місцевості, бо там найгостріше відчутна проблема безробіття, виїзять цілими селами, кримінальні структури легко можуть вмовити селянина через необізнаність. Проблем додає і те, що такі люди, які потерпіли від торгівлі, не знають куди звертатись за допомогою та бояться розголошу. Зростає кількість випадків, коли українці експлуатують своїх же громадян — це в першу чергу трудове та сексуальне рабство.

У здійсненні профілактичної та превентивної роботи, як і в попередні роки, активність виявляли не тільки громадські організації, але й державні структури. У 2011 р. Міністерством освіти і науки,

³⁹ <http://iom.org.ua/ua/activities/combating-human-trafficking.html>

⁴⁰ <http://www.stoptrafficking.org/view.statistics/>

молоді та спорту видано черговий наказ № 292 від 29.03.2011 «Про організацію інформаційно-профілактичної роботи щодо запобігання торгівлі, експлуатації та жорстокого поводження з дітьми у 2011 році»⁴¹. Розроблені проекти таких документів, як: Стандарт надання інформаційно-просвітницьких послуг із запобігання торгівлі людьми; Стандарт надання соціальних послуг дітям, які постраждали від торгівлі людьми; Стандарт надання послуг із запобігання торгівлі людьми для осіб, які знаходяться в уразливому стані; Стандарт надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми⁴². Але не дивлячись на отримані позитивні оцінки, вони досі не затверджені.

Була проведена експертиза шкільних навчальних планів з метою з'ясувати можливості включення теми протидії торгівлі людьми та експлуатації дітей в базову частину державного компоненту шкільних навчальних програм. За результатами Міністерству освіти і науки, молоді та спорту були представлені методичні рекомендації щодо включення таких тем до шкільних програм⁴³. В ході дослідження «Стан впровадження навчальних програм (тем) з питань запобігання торгівлі людьми в системі підготовки педагогічних та соціальних працівників вищими навчальними закладами» було зібрано та узагальнено інформацію стосовно наявності у навчальних програмах ВНЗ та обсягу спецкурсів, окремих тем і питань щодо проблематики торгівлі людьми та експлуатації дітей⁴⁴. Підготовлена низка посібників та публікацій з теми. Дослідження, проведені ще в 2008 році, дають підстави констатувати зростання рівня обізнаності різних категорій громадян з проблем протидії торгівлі людьми, що само по собі є позитивним моментом.

41 http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_47.html

42 http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_206.html

43 http://la-strada.org.ua/ucp_mod_materials_show_124.html

44 http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_207.html

Важливою подією 2011 р. стало підписання в лютому Меморандуму про співпрацю у сфері протидії торгівлі людьми між Урядами України та США. Але реалізація Плану співпраці між Урядом Сполучених Штатів Америки та Урядом України з питань протидії торгівлі людьми, відповідно до якого кожна з держав, у тому числі й Україна, взяла на себе зобов'язання щодо запровадження та фінансування активних дій для зупинення цього ганебного явища перебуває під загрозою зриву. Відповідальним за реалізацію Меморандуму з боку України визначено Міністерство України у справах освіти і науки, молоді та спорту, до переліку сфер компетенції якого протидія торгівлі людьми не віднесена. Фінансування діяльності відповідно до цього Меморандуму з боку України не було.

Після прийняття Конвенції Ради Європи про заходи по протидії торгівлі людьми (Україна ратифікувала її в вересні 2010 року), запровадив комітет ГРЕТА — регіональний механізм моніторингу виконання державами положень Конвенції. Не дивлячись на можливість, Україна не номінувала в 2011 р. своїх представників до цієї групи експертів. Можна очікувати моніторингову місію представників ГРЕТА до України в 2013 р.

В березні 2010 р. Україна отримала рекомендації від Комітету ООН з питань ліквідації дискримінації щодо жінок за результатами розгляду шостої та сьомої об'єднаної доповіді про виконання державою Конвенції ООН з ліквідації усіх форм дискримінації щодо жінок, в яких висловлюється занепокоєння і з приводу низької ефективності політики у сфері протидії торгівлі людьми, низького представництва жінок в органах влади вищого рівня, і з приводу поширеності гендерних стереотипів в суспільстві, і насильства над жінками⁴⁵.

В п. 30 та 31 заключних зауважень, члени Комітету, визнаючи зусилля, докладені Україною для вирішення проблеми торгівлі жінками та дівчатами, у тому числі створення кількох дорадчих і консульта-

45 <http://umdpl.info/index.php?id=1275745690>

тивних органів, розробку законопроекту про боротьбу з торгівлею людьми та захист жертв та ратифікацію відповідних міжнародних документів, відзначили із занепокоєнням, «що першопричини торгівлі людьми не вирішені, фінансування притулків залишається недостатнім і що, в цілому, ресурси, які виділяються для боротьби з торгівлею людьми, не є адекватними. Комітет відчуває занепокоєність у зв'язку з недостатнім обсягом міжнародного співробітництва з притягнення винних осіб до відповідальності».

І далі, Комітет закликав Державу-учасницю «усунути першопричини торгівлі людьми, прискорити ухвалення законодавства про торгівлю людьми, забезпечити достатнє фінансування для ефективного виконання державної програми запобігання торгівлі людьми в Україні та інших заходів, спрямованих на боротьбу з торгівлею людьми та проводити регулярний моніторинг їхнього впливу. Він закликає Державу-учасницю вжити усіх відповідних заходів, включно з виділенням достатнього фінансування і створення додаткових притулків для реабілітації та соціальної інтеграції жінок і дівчат, які стали жертвами торгівлі людьми.

Крім того, Комітет закликає Державу-учасницю забезпечити систематичне розслідування, переслідування і покарання торговців людьми, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва, і надати інформацію про кількість жертв, кількість проведених розслідувань та їхні результати». Звітування по цих пунктах має відбутися вже в 2012 р.

Інституційні механізми

Проблемою 2010–2011 рр. було руйнування інституційного механізму протидії торгівлі людьми. Указом Президента 9 грудня 2010 р. про оптимізацію управління ліквідоване Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, яке було уповноваженим та координу-

ючим органом центральної виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми. Указами Президента від 6 квітня 2011 р. були затверджені положення про центральні органи виконавчої влади і його функції частково передані Міністерству соціальної політики. При цьому такий важливий напрямок — як протидія торгівлі людьми залишився поза сфери компетенції усіх центральних органів влади (в т.ч. станом на 31 грудня 2011 р.).

Як наслідок — не була затверджена розроблена ще в 2010 р. Державна програма протидії торгівлі людьми на 2011-2015 роки, хоча затвердження очікувалось у вигляді закону, тобто як Державної цільової програми із виділеним фінансуванням. На це зверталася увага міжнародних та громадських організацій⁴⁶; реакції з боку держави не було. В дезорієнтованому стані знаходилися обласні управління у справах сім'ї та молоді, на яких на місцях покладені функції координування цієї роботою і які очікують більше року реорганізації внаслідок реформування.

Слабка координація діяльності на цьому рівні в минулому є й сьогодні проблемним питанням. В багатьох ситуаціях можна говорити не стільки про погіршення діяльності скільки про продовження жевріння і підтримки того недосконалого стану, який спостерігався при минулому Уряді. Координація роботи у сфері протидії торгівлі людьми здійснювалася через Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії торгівлі людьми, домашнього насильства, гендерної та сімейної політики, захисту прав дітей. Такий монстр для координації діяльності різних органів державної влади був створений ще в 2007 р. на виконання Державної програми протидії торгівлі людьми до 2010 р. Вона неодноразова критикувалася за свою низьку ефективність. Були намагання реформувати її шляхом створення та діяльності за окремими напрямками тематичних експертних груп, але цього зро-

⁴⁶ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_materials_show_93.html, <http://motilek.com.ua/index.php/2010-03-04-07-14-12/1327-2011-04-30-06-05-42>

блено не було. Крім того, невирішеним було і питання оформлення усіх рішень Міжвідомчої Ради, яка є за своєю суттю дорадчо-консультативним органом, у вигляді доручень та розпоряджень Кабінету Міністрів, щоб вони мали характер обов'язкових для виконання центральними органами виконавчої влади, обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

Протягом 2011 р. Міжвідомча рада не збиралася жодного разу. Формат координаційної роботи, яку має здійснювати відповідно до нового Закону «Про протидію торгівлі людьми» Національний координатор, станом на початок 2012 року не визначений. Національний координатор не визначений та не призначений також.

Внаслідок відсутності Державної програми протидії торгівлі людьми на 2011-2016 рр. та відповідального органу влади інформація та звіти про стан проблеми та діяльність у сфері протидії торгівлі людьми в 2011 р. державними структурами не збиралася та не аналізувалася, всупереч рекомендаціям Комітету ООН по ліквідації дискримінації щодо жінок.

Характеризуючи ситуацію в Україні щодо співпраці державних структур та громадських організацій, варто зауважити, що ініціативи стосовно такої співпраці в більшості випадків надходили з боку громадських організацій і багато в чому залежали та продовжують залежати від особистісного ставлення того чи іншого керівника або державного службовця до громадських організацій.

Закон України «Про протидію торгівлі людьми»

20 вересня 2011 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про протидію торгівлі людьми». Проект внесений народний депутатом України О.О. Зарубінським 10 травня 2011 р. В основу покладено проект Закону, який розроблявся робочою групою, створеною в Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту ще в 2008 році, яка працювала

при підтримці Офісу координатора проектів ОБСЄ, за участі представників міжнародних та громадських організацій, незалежних експертів.

Не дивлячись на негативний висновок щодо цього законопроекту Головного науково-експертного управління⁴⁷ — за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно відхилити», той факт, що 31 травня Верховна Рада 239 голосами з 313 зареєстрованих проголосувала навіть проти його включення до порядку денного розгляду на пленарному засіданні, 5 липня 2011 р. він був прийнятий в першому читанні. А менш ніж через три місяці став чинним нормативно-правовим актом держави.

Таку зміну можна пояснити політичною доцільністю прийняття Закону, що було визначено одним із пунктів Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України (НП), який спирається на відповідні вимоги ПДВЛ.

Відповідно до ПДВЛ, поряд із профільним законом має бути ухвалений відповідний План заходів з конкретними часовими рамками, виконавцями, та фінансовим забезпеченням. Поки що такого Плану заходів не ухвалено. Тож що отримало українське суспільство з прийняттям Закону України «Про протидію торгівлі людьми» — лише формальний крок до безвізового режиму з ЄС чи реальний інструмент боротьби з торгівлею людьми — залишається риторичним питанням.

Метою прийняття Закону є «визначення шляхів законодавчого врегулювання питання протидії торгівлі людьми, мінімізації її наслідків через установлення відповідних організаційно-правових заходів, повноважень органів виконавчої влади, визначення статусу осіб, які постраждали від торгівлі людьми, порядку надання допомоги таким особам». Закон визначає: основні напрями реалізації державної політики, спрямованої на протидію торгівлі людьми; повноваження

⁴⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radac_gs09/g_zak_list_n?word=8469

органів виконавчої влади під час здійснення заходів з протидії торгівлі людьми; механізм запобігання торгівлі людьми, боротьби з нею, надання допомоги та захисту постраждалим особам; права постраждалих від торгівлі людьми осіб, які звернулися за допомогою; засади міжнародного співробітництва у сфері протидії торгівлі людьми.

Крім того, Законом визначена процедура репатріації іноземців та осіб без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми, а також спеціальні принципи протидії торгівлі дітьми. Є положення, які стосуються захисту прав іноземців або осіб без громадянства, які потерпіли від торгівлі людьми на території України.

В Законі також визначені суб'єкти державної політики у сфері протидії торгівлі людьми (стаття 5). Ними є: Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; закордонні дипломатичні установи України; заклади допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми. Окрім них, у здійсненні заходів, спрямованих на попередження протидії торгівлі людьми, беруть участь органи місцевого самоврядування, а також, за згодою, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, громадські організації та окремі громадяни.

Другий розділ закону так і називається «Загальні повноваження суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми». Він складається з трьох статей: «Повноваження Кабінету Міністрів України» (ст. 6), «Загальні повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми» (ст. 7), «Загальні повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері протидії торгівлі людьми» (ст. 8).

Так, Кабінет Міністрів, відповідно до Закону, спрямовує і координує роботу суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; визначає національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми; процедуру встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми; порядок утворення та функціонування

Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми; затверджує Державну цільову програму у сфері протидії торгівлі людьми та здійснює контроль за її реалізацією; Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, та контролює його реалізацію; форму опитувальника щодо встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та довідки про встановлення її статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми; положення про заклади допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми; встановлює порядок виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми тощо.

Окремо мова про спеціальний уповноважений орган влади у сфері попередження та протидії торгівлі людьми в законі не йде, але є сподівання, що саме національний координатор і буде таким органом. На яке міністерство будуть покладені такі функції — поки не визначено.

В Законі міститься низка інноваційних положень, особливо тих, які стосуються захисту потерпілих від торгівлі людьми. Так, з метою ефективної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, та їх захисту створюється Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (ст.13). Особа, яка вважає себе постраждалою від торгівлі людьми, має право звернутися до місцевої державної адміністрації із заявою про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та до органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод (ст. 14). Статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, встановлюється на строк до двох років (ст.15). Особа, якій встановлено статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, має право на забезпечення особистої безпеки, поваги, а також на безоплатне одержання (ст.16): медичної, психологічної, соціальної, правової та іншої необхідної допомоги; тимчасового розміщення, за бажанням постраждалої особи та у разі відсутності житла, в закладах допомоги для осіб, які постраждали від торгівлі людьми, на строк до трьох місяців, який у разі необхідності

може бути продовжено за рішенням місцевої державної адміністрації, зокрема у зв'язку з участю особи в якості постраждалого або свідка у кримінальному процесі; відшкодування моральної та матеріальної шкоди за рахунок осіб, які її заподіяли, у порядку, встановленому Цивільним кодексом; одноразової матеріальної допомоги у порядку; допомоги у працевлаштуванні, реалізації права на освіту та професійну підготовку тощо.

Законодавче закріплення державної політики у сфері протидії торгівлі людьми звільнить її від коливань політичної уподобань та рівня фаховості та розуміння керівників відповідних міністерства та відомств.

Але навіть поверховий аналіз Закону «Про протидію торгівлі людьми» показує, що він не в повній мірі відповідає положенням Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми. Так, в Законі не сформульовані положення щодо виплати компенсацій потерпілим від торгівлі людьми, формування спеціального фонду компенсації жертвам, потерпілим від торгівлі людьми, як того вимагає ст. 15 Конвенції. В ньому не застосовується термін «встановлення періоду видужування і рефлексії для осіб», відносно яких є підозра, що вони є жертвами торгівлі людьми.

Є положення, які викликають насторогу. в ст. 6 Закону «Повноваження Кабінету Міністрів України» серед інших визначене таке, як визначення порядку утворення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми». При цьому виникає сумнів щодо можливості захисту персональних даних потерпілих від торгівлі людьми, розголошення яких сприятиме їх віктимізації та дискримінації.

Викликає сумнів також висновок про те, що прийняття цього Закону не потребуватиме внесення змін до інших нормативно-правових актів. Так, на сьогодні усі центри надання допомоги особам, які перебувають в складних життєвих обставинах (кризових ситуаціях)

працюють на основі типових положень, які в свою чергу розробляються на основі Закону України «Про соціальну роботу із молоддю». Однак останній Закон обмежує можливість потрапляння до таких центрів лише особами у віці до 35 років. Тож до існуючих центрів соціально-психологічної допомоги можуть потрапити лише особи до 35 років. Тож існують суперечності між законами України, які вимагають змін.

Очікування від прийняття Закону «Про протидію торгівлі людьми» є амбітними, але їх реалізація залежить від політичної волі, від того, яким чином положення Закону будуть прописані в Державній програмі протидії торгівлі людьми, яка має бути затверджена Кабінетом Міністрів, конкретизовані в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема у відповідному Плані заходів, чи будуть і в якому розмірі виділені кошти для реалізації запланованих заходів тощо.

Так, у пояснювальній записці до проекту Закону зазначалось, що реалізація законопроекту потребуватиме виділення коштів в обсязі 2003,4 тис. грн. з державного бюджету, 13954,1 тис. грн. з місцевих бюджетів та 3264,1 тис. грн. з інших джерел на здійснення моніторингу діяльності суб'єктів протидії торгівлі людьми та публікацію щорічної доповіді⁴⁸.

В 2011 р. підготовлений проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми» (Мінсім'ямолодьспорт за сприяння Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні). Цей документ має більш конкретно визначити повноваження суб'єктів, механізм їх взаємодії, процедури щодо організації допомоги постраждалим тощо. Наразі документ знаходиться на етапі погодження з усіма відповідними структурами. Він потребує суттєвого доопрацювання, тож наразі важко говорити про його практичне впровадження.

48 http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_140.html

Рекомендації: що потрібно зробити для досягнення відповідності європейським стандартам

В основу політики протидії торгівлі людьми покласти міжнародні документи, в т.ч. Конвенцію Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми та рекомендації Комітету ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок із застосуванням індикаторів виміру прогресу та виділенням бюджетного фінансування.

- Внести зміни в Укази Президента України, якими затверджені положення про центральні органи влади, визначивши уповноважений орган виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми.
- Визначити Національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми.
- Розробити та затвердити нормативно-правові документи на виконання Закону України «Про протидію торгівлі людьми», перш за все Постанову Кабінету Міністрів Про національний механізм пере направлення потерпілих від торгівлі людьми.
- Доопрацювати та прийняти Державну програму протидії торгівлі людьми на 2012-2016 рр., із обов'язковим уточненням та обговоренням з громадськістю та експертами проекту та застосуванням якісних та кількісних індикаторів.
- Розробити законопроекти, необхідних для приведення законодавства України у відповідність до Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми.
- Прийняття стандартів щодо здійснення послуг у сфері протидії торгівлі людьми на національному рівні (як у сфері превентивної роботи, так і надання допомоги потерпілим).
- Здійснювати постійний моніторинг імплементації Закону України «Про протидію торгівлі людьми».

ДОДАТОК 1

**ТАБЛИЦЯ РЕЗУЛЬТАТІВ
ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ
ПЛАНУ ДІЙ З ВІЗОВОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ**

УМОВНІ ІНДИКАТОРИ

	Не виконано (виконання не розпочате)
	В процесі виконання
	Виконано повністю або майже повністю

Складові Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ)	Заходи, передбачені урядом (Згідно Національного плану з виконання Плану дій з візової лібералізації)	Коментарі
БЛОК 1: БЕЗПЕКА ДОКУМЕНТІВ ВКЛЮЧАЮЧИ БІОМЕТРИКУ		
1. Схвалення законодавчої бази для випуску машино-зчитувальних Біометричних закордонних паспортів у повній відповідності до найвищих стандартів ІКАО на основі безпечного управління ідентифікацією (документи про цивільний стан і Первинні документи, що засвідчують особу) та, беручи до уваги належний захист персональних даних.	Подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, в якому передбачити запровадження документів України для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації та врегулювати питання щодо особливостей закупівлі бланків таких документів (травень 2011 року)	Кабінет міністрів вніс до ВР Проект Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України — № 8507-1 від 03.06.2011р. Група народних депутатів (Коновалюк, Зарубінський, Мойсик, Бережна, Буджерак) раніше внесла законопроект з аналогічною назвою № 8507 від 13.05.2011р Вказані законодавчі ініціативи завершилися 22.10.11 президентським вето на ухвалений закон (див нижче) Станом на початок лютого 2012 р. нового законопроекту не внесено

	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України (до прийняття Закону)</p>	<p>Обидва законопроекти було розглянуто у першому читанні 5 липня 2011 року. Депутатський законопроект №8507 ухвалено в першому читанні, урядовий законопроект №8507-1 знято з розгляду. В ході супроводження урядового законопроекту виявився конфлікт інтересів уряду в особі Міністерства юстиції та окремих лоббістів із проурядової фракції. В результаті уряд не спромігся забезпечити ефективне супроводження свого законопроекту, і він був відхилений. Законопроект №8507 ухвалено остаточно 23 вересня 2011 року, однак, внаслідок виявлених недоліків ухваленого закону, президент скористався правом вето 21 жовтня 2011 р. і повернув закон із зауваженнями до парламенту. Прем'єр-міністр Микола Азаров заявив, що уряд у стислі терміни подасть до парламенту оновлений законопроект, однак станом на початок лютого 2012 р. новий законопроект не внесено.</p>
	<p>Прийняття нормативно-правових актів, необхідних для запровадження документів України для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації, зокрема щодо затвердження технічних описів відповідних зразків паспорта громадянина України для виїзду за кордон, проїзного документа біженця для виїзду за кордон (у місячний строк після прийняття Закону)</p>	<p>Виконання даного пункту стримується потребою ухвалення Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України</p>

	<p>Внесення на розгляд Президентів України проекту Указу Президента України про внесення змін до Указу Президента України від 26 лютого 1998 року № 153 «Про дипломатичний та службовий паспорти України» у зв'язку із запровадженням нових зразків дипломатичного та службового паспортів з електронним носієм біометричної інформації (у місячний строк після прийняття Закону)</p>	<p>Виконання даного пункту стримується потребою ухвалення Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України</p>
<p>2. Схвалення Плану дій, що міститиме часові рамки повного переходу на видачу біометричних закордонних паспортів, що відповідають стандартам ІКАО, у тому числі в консульствах України за кордоном, та повного вилучення з обігу паспортів, що не відповідають стандартам ІКАО.</p>	<p>Затвердження плану заходів із запровадження документів України для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації і створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, яким, зокрема, передбачити заходи щодо розроблення системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які проживають в Україні, персоналізації документів, що посвідчують особу, та контролю за обігом документів, що посвідчують особу, з електронним носієм біометричної інформації (у місячний строк після прийняття Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України)</p>	<p>Виконання даного пункту стримується потребою ухвалення Закону про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України</p>

	<p>Розроблення програми вилучення з обігу документів для виїзду за кордон, зразки яких не відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) (вересень 2011 року)</p>	<p>Наказом МВС від 20.09.2011 р. № 693 затверджена Програма вилучення з обігу документів для виїзду за кордон, зразки яких не відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО).</p>
<p>3. Створення навчальних програм та схвалення антикорупційних кодексів етики для посадових осіб будь-якого органу державної влади, що має справу із закордонними паспортами, а також національними паспортами та іншими первинними документами, що засвідчують особу.</p>	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України: проекту Закону про конфлікт інтересів у діяльності державних службовців (реєстраційний № 4420); проекту Закону про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів (реєстраційний № 4420-1 (до прийняття Законів)</p>	<p>Законопроект 4420 знаходиться в стадії «Передано на доопрацювання в комітет» (02.11.2010) http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35136 Законопроект 4420-1 знаходиться в стадії «Передано на доопрацювання в комітет» (02.11.2010) http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35203 Обидва законопроекти готуються до повторного першого читання</p>
	<p>Видача спільного нормативно-правового акта про кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить оформлення та видача документів, що посвідчують особу (травень 2011 року)</p>	<p>Документ ухвалено спільним Наказом 319/149/145/145 МВС, МЗС, Мінінфраструктури та Головдержслужби 14.06.2011 р. http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0784-11</p>
	<p>Розроблення програми навчання та підвищення кваліфікації працівників, до функціональних обов'язків яких належить оформлення та видача документів, що посвідчують особу (червень 2011 року)</p>	<p>21 червня 2011 року Міністром внутрішніх справ України затверджена Навчальна програма підвищення кваліфікації працівників, до функціональних обов'язків належить оформлення та видача документів що посвідчують особу</p>

БЛОК 2: НЕЛЕГАЛЬНА ІМІГРАЦІЯ, ВКЛЮЧАЮЧИ РЕАДМІСІЮ		
Управління кордонами		
<p>4. Схвалення всіх необхідних заходів з імплементації правоохоронної програми розвитку та реконструкції державного кордону на період до 2015 року та Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, включаючи правові засади для міжвідомчого співробітництва між Прикордонною службою, правоохоронними органами та іншими установами, що задіяні в управлінні кордонами, а також надання Прикордонній службі можливості брати участь у виявленні та розслідуванні прикордонних злочинів у координації з усіма причетними правоохоронними органами.</p>	<p>Продовження реалізації Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, схваленої Указом Президента України від 19 червня 2006 року № 546 (протягом 2011 року)</p>	<p>Ще 5 листопада 2009 р. було ухвалено Закон України «Про прикордонний контроль». 2 грудня 2010 р. до Закону були внесені зміни. Протягом першої половини 2011 р. Уряд України схвалив 8 нормативно-правових актів з метою забезпечення належної імплементації згаданого Закону.</p>
	<p>Продовження виконання Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 року № 831 (протягом 2011 року)</p>	<p>Загалом завершено створення чотирирівневої системи управління й реагування на зміни обстановки: Головний центр управління службою, регіональні центри, центри управління службою органів охорони державного кордону, центри управління службою відділів прикордонної служби</p>

<p>5. Схвалення Національної стратегії інтегрованого управління кордонами та Плану дій з її ефективної імплементації, що міститиме часові рамки та конкретні цілі для подальшого розвитку законодавства, організації, інфраструктури, матеріальної бази, а також достатні фінансові та людські ресурси у сфері управління кордонами.</p>	<p>Забезпечення виконання у межах бюджетних призначень плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 2-р (протягом 2011 року)</p>	<p>27 жовтня 2010 року Уряд України схвалив Концепцію інтегрованого управління кордонами, 5 січня 2011 року – План заходів з її реалізації, документи розроблені із залученням експертів ЄС (EUBAM), реалізація триває</p>
<p>6. Запровадження навчальних програм та схвалення антикорупційних кодексів етики, що безпосередньо стосуються посадових осіб прикордонної служби, митних органів та інших посадових осіб, що задіяні в управлінні кордонами.</p>	<p>Видання нормативно-правового акта про кодекси поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами. Активізація роботи, пов'язаної з навчанням працівників, завданням яких є здійснення управління кордонами у частині антикорупційної етики їх поведінки (червень 2011 року)</p>	<p>Документ затверджено спільним наказом МВС, МЗС, Мініфіну, Адміністрації ДПС України та Головердержслужби № 330/151/809/434/146 від 05.07.2011р. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0922-11</p>
	<p>Активізація роботи, пов'язаної з навчанням працівників, завданням яких є здійснення управління кордонами у частині антикорупційної етики їх поведінки</p>	

Управління міграцією		
<p>7. Схвалення законодавчої бази у сфері міграційної політики, що передбачатиме ефективну інституційну структуру управління міграцією, правила в'їзду та перебування іноземців, заходи з реінтеграції громадян України (які повертаються добровільно або відповідно до Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб), моніторинг міграційних потоків, боротьбу з нелегальною міграцією (включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови утримання; зусилля, спрямовані на укладення угод про реадмісію з основними країнами походження; виявлення нелегальних мігрантів всередині країни).</p>	<p>Подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (нова редакція) (травень 2011 року)</p>	<p>Подано урядом до парламенту 26 травня 2011 р.</p>
	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (нова редакція) (до прийняття Закону)</p>	<p>Забезпечено. Закон ухвалено 22 вересня 2011 року. Набув чинності http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3773-17&c=1#History</p>
	<p>Проведення переговорів з метою укладення з державами походження (транзиту) нелегальних мігрантів міжнародних договорів про реадмісію осіб (протягом 2011 року)</p>	<p>Тривають дипломатичні зусилля (з різною мірою успіху) щодо укладання угод з Вірменією, Азербайджаном, Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном і Білоруссю, Бангладеш, Індією, Іраном, Іраком, Шрі-Ланкою, Китаєм, Афганістаном Ведуться переговори щодо опрацювання імплементаційних протоколів щодо реадмісії з країнами-членами ЄС</p>

	<p>Затвердження плану заходів щодо інтеграції іноземних мігрантів та реінтеграції українських мігрантів в Україні на 2011 – 2015 роки (протягом першого півріччя 2011 року)</p>	<p>Розпорядженням від 15 червня 2011 р. N 653-р Кабінет Міністрів України затвердив План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=653-2011-%F0 Назва ухваленого документу та його зміст не в повній мірі відповідає запланованому, адже в ньому не йдеться про «реінтеграцію українських мігрантів», а лише про іноземних мігрантів в Україні. Тим не менше, офіційні повідомлення стверджують, що ухвалено саме «План заходів щодо інтеграції іноземних мігрантів та реінтеграції українських мігрантів в Україні» http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244340298&cat_id=244274160 Однак документ з такою назвою в базах даних законодавства відсутній</p>
	<p>Прийняття постанови Кабінету Міністрів України стосовно порядку добровільного повернення іноземців та осіб без громадянства до держав походження і порядку видворення з України іноземців та осіб без громадянства (у місячний строк після прийняття Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (нова редакція))</p>	<p>Відповідний Закон набув чинності у жовтні 2011 р. Проект акта стосовно порядку добровільного повернення іноземців та осіб без громадянства до держав походження і порядку видворення з України іноземців та осіб без громадянства в стадії розробки</p>

	<p>Проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері управління міграцією, на виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» (травень 2011 року)</p>	<p>Міграційна політика включена до напрямків, на які поширюється програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство». Наприкінці травня 2011 Кабінет Міністрів отримав інформацію щодо функціонального обстеження відповідних органів. Результати обстеження наразі не оприлюднені. Оскільки станом на травень Державна міграційна служба перебувала у стадії інституційного становлення, дані, отримані в той період часу, потребують оновлення.</p>
<p>8. Схвалення Національної стратегії управління міграцією з метою ефективною імплементації законодавчої бази у сфері міграційної політики та Плану дій, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси.</p>	<p>Внесення проекту Указу Президента України про затвердження Концепції міграційної політики України (протягом 2011 року)</p>	<p>Ухвалено. Відповідний Указ Президента № 622/2011 підписаний 30 травня 2011 р</p>
	<p>Затвердження плану заходів з реалізації Концепції міграційної політики України, підготовка та внесення в установленому порядку пропозицій щодо інституційної реформи у сфері управління міграцією (червень 2011 року)</p>	<p>План заходів затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів від 12 жовтня 2011 р. N 1058-р http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1058-2011-%F0</p>

<p>9. Запровадження механізму моніторингу міграційних потоків, що визначатиме регулярно оновлюваний міграційний профіль України з даними як щодо нелегальної, так і легальної міграції, а також утворення органів, відповідальних за збирання та аналіз даних про обсяги і потоки міграції.</p>	<p>Удосконалення механізму обміну даними в інтегрованій міжвідомчій інформаційно-телекомунікаційній системі «Аркан» щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон України (протягом 2011 року)</p>	<p>Згідно повідомлення Кабміну 07.07.2011 проведено друге засідання Робочої групи № 4 «Управління міграцією, захист прав мігрантів» стосовно створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками. В рамках рішення групи передбачено удосконалення механізму обміну даними в інтегрованій міжвідомчій інформаційно-телекомунікаційній системі «Аркан» щодо контролю осіб, які перетинають державний кордон України.</p>
	<p>Забезпечення створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками в Україні (червень 2011 року)</p>	<p>Документ перебуває на заключній стадії ухвалення. 09.09.2011 проект документу наданий на опрацювання членам Науково-експертної ради з питань діяльності ДМС. Підготовлено проект постанови КМУ «Про створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками»</p>
	<p>Підготовка пропозицій щодо потреб України у міжнародній технічній допомозі для створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками, їх подання Міністерству закордонних справ України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України для проведення консультацій з міжнародними організаціями та іноземними державами щодо залучення такої допомоги (травень 2011 року)</p>	<p>За наявною інформацією, 23.05.2011 до Міністерства економічного розвитку та торгівлі України направлено пропозиції Державної міграційної служби щодо потреб у міжнародній технічній допомозі.</p>

	<p>Проведення консультацій щодо залучення міжнародної технічної допомоги для створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками, подання Кабінету Міністрів України відповідних пропозицій (травень 2011 року)</p>		
Політика притулку			
<p>10. Схвалення законодавства у сфері притулку у відповідності з міжнародними стандартами (Женевської конвенції 1951 року, Нью-Йоркського протоколу) та стандартами ЄС, що передбачатиме підстави для міжнародного захисту(включаючи допоміжні форми захисту), процедурні правила перевірки звернень за міжнародним захистом, а також права шукачів притулку та біженців.</p>	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (реєстраційний № 7252) (до прийняття Закону)</p>		<p>Ухвалено 8 липня 2011р., закон набув чинності http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3671-17</p>
	<p>Розроблення проектів нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (у місячний строк після прийняття Закону)</p>		<p>В процесі розробки</p>



БЛОК 3: ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК ТА БЕЗПЕКА		
Попередження та боротьба з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією.		
<p>11. Схвалення всеохоплюючої стратегії боротьби з організованою злочинністю разом з Планом дій, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси.</p>	<p>Подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Президентіві України проекту Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю (травень 2011)</p>	<p>Документ ухвалено Кабінетом Міністрів 22 червня 2011 року і передано Президенту. Остаточо ухвалено Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року N 1000/2011 http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1000%2F2011</p>
	<p>Подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України плану заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю (у місячний строк після схвалення Концепції)</p>	<p>Ухвалено Кабінетом Міністрів 25 січня 2012 року</p>
<p>12. Схвалення Закону «Про протидію торгівлі людьми », Плану дій з метою ефективної імплементації Державної програми протидії торгівлі людьми, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси.</p>	<p>Подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону про протидію торгівлі людьми (травень 2011 року)</p>	<p>Закон розроблено із залученням міжнародних та вітчизняних громадських організацій</p>
	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про протидію торгівлі людьми (до прийняття Закону)</p>	<p>Закон України «Про протидію торгівлі людьми» ухвалено 20.09.2011. Підписаний президентом. Відповідає основним положенням відповідної Конвенції Ради Європи.</p>

	<p>Подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону про затвердження Загальнодержавної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року (у місячний строк після прийняття Закону про протидію торгівлі людьми)</p>		<p>Проект розроблено. У 4-му кварталі 2011 році документ був розміщений на сайті як Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України. Однак пізніше проект було знято з сайту. Станом на початок лютого 2012 року проект на сайті відсутній.</p>
	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про затвердження Загальнодержавної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року (до прийняття Закону)</p>		<p>Наразі законопроект не внесено до парламенту</p>
	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про безоплатну правову допомогу (реєстраційний № 4406) (до прийняття Закону)</p>		<p>Закон України «Про безоплатну правову допомогу» ухвалено 02.06.2011. Підписаний президентом, набув чинності.</p>
<p>13. Ухвалення законодавства про запобігання і боротьбу з корупцією, створення єдиного та незалежного антикорупційного органу; посилення координації та обміну інформацією між органами державної влади, відповідальними за боротьбу з Корупцією.</p>	<p>Подання в установленому порядку на розгляд Президентів України проекту Національної стратегії запобігання та протидії корупції на 2011 – 2014 роки (травень 2011 року)</p>		<p>Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки ухвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011 http://www.president.gov.ua/documents/14092.html В документі бракує конкретики і новизни, зокрема, необхідних положень щодо створення єдиного та незалежного антикорупційного органу; посилення координації та обміну інформацією між органами державної влади</p>

	<p>Удосконалення роботи підрозділів правоохоронних органів та інших органів державної влади з питань боротьби з корупцією у державному секторі (протягом 2011 року)</p>	
	<p>Розроблення стандартів надання адміністративних послуг у міграційній сфері з метою автоматизації процесу їх надання (червень 2011 року)</p>	<p>22 липня 2011 р. Міністерство юстиції повернуло без державної реєстрації для доопрацювання наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.06.2011 № 383 «Про затвердження Тимчасових стандартів надання адміністративних послуг у міграційній сфері». Наказ мав бути доопрацьований у місячний термін, однак станом на початок листопада нова версія документу не була затверджена</p>
<p>14. Схвалення національної стратегії протидії та боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму; прийняття закону про запобігання фінансуванню тероризму.</p>	<p>Подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України та Національного банку України щодо затвердження плану заходів на 2011 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (червень 2011)</p>	<p>9 березня 2011 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів № 190-р було схвалено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» було ухвалено у 2003 році. Нині діє в редакції від 18 травня 2010 року. Зміни та доповнення, необхідні для досягнення цілей ПДВЛ, внесені 7 квітня, 7 липня та 15 листопада 2011 року. План заходів на 2011 рік затверджено спільною постановою N 270 КМУ та НБУ 9 березня 2011 р. http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=270-2011-%EF</p>

15. Схвалення нової Національної стратегічної програми щодо боротьби з наркотиками та відповідного Плану дій, ратифікація Меморандуму про взаєморозуміння з EMCDDA.	Аналіз законодавства у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, подання за його результатами Кабінету Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з метою вдосконалення державного регулювання у зазначеній сфері (липень 2011 року)	Концепція реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 роки затверджена Розпорядженням КМУ №1808-р від 13 вересня 2010 р. План заходів щодо виконання зазначеної Концепції затверджено Розпорядженням КМУ №2140-р від 22 жовтня 2010 р.
	Активізація співробітництва між Україною та Європейським моніторинговим центром з питань наркотиків та наркотичної залежності у рамках Меморандуму про взаєморозуміння між Міністерством охорони здоров'я України та Європейським моніторинговим центром з питань наркотиків та наркотичної залежності (протягом 2011 року)	18.10.2011 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів. Укладений між Україною та EMCDDA Меморандум про взаєморозуміння (28 січня 2010 р.) не потребує ратифікації Верховною Радою України
16. Схвалення відповідних Конвенцій ООН та Ради Європи у сферах, зазначених вище, а також про боротьбу з тероризмом.	Визначення переліку міжнародних договорів у сфері боротьби з організованою злочинністю та тероризмом, до яких необхідно приєднати Україну, та внесення відповідних пропозицій (травень 2011 року)	Україна ратифікувала всі відповідні Конвенції та Протоколи ООН та Ради Європи за винятком Протоколу ООН щодо боротьби з нелегальним виробництвом та торгівлею вогнепальною зброєю, її частинами, компонентами та амуніцією (2001 рік)
Судове співробітництво у кримінальних справах		
17. Ухвалення законодавчої бази щодо взаємної правової допомоги.	Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про ратифікацію Другого додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах (до прийняття Закону)	Ратифіковано 1 червня 2011 року

<p>18. Ратифікація Другого протоколу до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу</p>	<p>Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Другого додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах (до прийняття Закону)</p>	<p>Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Другого додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах» ухвалено 16 червня 2011 р. Набув чинності.</p>
<p>19. Укладення Угоди з Євроюстом.</p>	<p>Проведення переговорів з метою узгодження тексту Угоди про співробітництво між Україною та Європейським бюро з питань юстиції (вересень 2011 року)</p>	<p>За повідомленням Міністерства юстиції угоду парафровано 8 грудня 2011 року</p>
	<p>Укладення Угоди про співробітництво між Україною та Європейським бюро з питань юстиції (четвертий квартал 2011 року)</p>	<p>За повідомленням Міністерства юстиції угоду парафровано 8 грудня 2011 року</p>
<p>Правоохоронне співробітництво</p>		
<p>20. Створення належного координаційного механізму між відповідними національними органами та спільної бази даних, що гарантує прямий доступ на всій території України.</p>	<p>Затвердження спільної інструкції щодо взаємодії правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю (травень 2011 року)</p>	<p>Затверджено спільним Наказом Міністерства внутрішніх справ України та Центрального управління Служби безпеки України 10.06.2011 N 317/235 http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0822-11</p>
<p>21. Укладення Угоди про оперативне співробітництво з Європолем з окремим наголосом на положеннях про захист даних</p>	<p>Проведення переговорів з метою узгодження тексту Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне співробітництво (вересень 2011 року)</p>	<p>Укладання угоди залежить насамперед від позитивної оцінки функціонування в Україні системи захисту персональних даних, переговори тривають</p>

	Укладення Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне співробітництво (четвертий квартал 2011 року)		Укладання угоди залежить насамперед від позитивної оцінки функціонування в Україні системи захисту персональних даних, переговори тривають
Захист даних			
22. Прийняття відповідного законодавства про захист персональних даних та Створення незалежного наглядового органу у сфері захисту персональних даних.	Розроблення проєктів нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України «Про захист персональних даних» та функціонування Державної служби України з питань захисту персональних даних (протягом 2011 року)		В Україні створено Державну службу із захисту персональних даних, затверджене відповідне положення, триває процес забезпечення її інституційної спроможності. Однак, внаслідок недосконалості профільного закону, бракує незалежності відповідної Державної служби, а також чіткості у визначенні масивів даних, що підлягають захисту. Закон потребує внесення змін та доповнень.
	Забезпечення супроводження у Верховній Раді України проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порушення законодавства про захист персональних даних (до прийняття закону)		
23. Ратифікація відповідних міжнародних конвенцій, таких як Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї 2001 року.	Визначення переліку міжнародних договорів у сфері захисту персональних даних, до яких необхідно приєднатися Україні, та подання в разі потреби відповідних пропозицій (травень 2011 року)		Вказана Конвенція та Додатковий протокол ратифіковані у червні 2010 року

БЛОК 4: ЗОВНІШНІ ЗНОСИНИ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА		
Свобода пересування в межах України		
<p>24. Перегляд законодавчих та регуляторних засад здійснення процедур реєстрації та зняття з реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України, з метою уникнення необґрунтованих обмежень або зобов'язань щодо їхньої свободи пересування в межах України, зокрема стосовно умов законного проживання без реєстрації місця проживання чи заходів, які вживаються у випадку, коли особа не дотрималась вимог щодо реєстрації, а також щодо відповідальності осіб, які винаймають житло.</p>	<p>Проведення аналізу нормативно-правових актів, якими визначені процедури реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання або місця перебування громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, та внесення в разі потреби Кабінету Міністрів України пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері з метою забезпечення рівного доступу усіх осіб до зазначених процедур (травень 2011 року)</p>	<p>У Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні» (реєстр. № 9289 від 13.10.11). Положення законопроекту підготовлені Державною міграційною службою на основі аналізу нормативно-правових актів, якими наразі визначені процедура реєстрації місця проживання, та враховують рекомендації ЄК та ЄСЗД, що містяться в оцінці прогресу України у виконанні I-ї фази ПДВЛ. Законопроект прийнято в першому читанні 10.01.2012 р.</p>
Умови та процедури видачі ідентифікаційних документів		
<p>25. Перегляд законодавчих та регуляторних засад з метою забезпечення ефективного доступу до проїзних та ідентифікаційних документів без дискримінації, зокрема, що стосується вразливих груп</p>	<p>Проведення аналізу зазначених актів, які регулюють питання видачі проїзних документів та документів, що посвідчують особу, внесення в разі потреби Кабінету Міністрів України відповідних пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері з метою забезпечення рівного доступу осіб до зазначених процедур (травень 2011 року)</p>	<p>Питання знаходиться на розгляді Міністерства юстиції</p>

Права громадян, включаючи захист меншин		
26. Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, що рекомендовано моніторинговими органами ООН та Ради Європи для забезпечення ефективного захисту від дискримінації.	Подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Президентіві України проекту Указу Президента України про затвердження Стратегії боротьби з дискримінацією в Україні (травень 2011 року)	Документ розроблено із залученням громадських організацій. На сайті Міністерства юстиції завершено громадське обговорення проекту Стратегії боротьби з дискримінацією в Україні. Очікується розгляд документу Кабінетом Міністрів із подальшим поданням на підпис президенту. Документ в достатньо коректній формі визначає основні цілі та принципи протидії дискримінації в Україні. Недоліком документу є відсутність конкретних механізмів протидії дискримінації.
27. Активно дотримуватись конкретних рекомендацій органів ООН, ОБСЄ/БДІПЛ, Ради Європи/ЄКРН та міжнародних правозахисних організацій у виконанні антидискримінаційної політики, захисті меншин та боротьбі зі злочинами, скоєними на ґрунті ненависті.	Забезпечення активної взаємодії з ООН, ОБСЄ, Радою Європи щодо ефективної імплементації антидискримінаційних стратегій таких організацій в Україні (протягом 2011 року)	Зафіксовано значний перелік заходів, що свідчать про активну взаємодію державних органів із зазначеними міжнародними організаціями. В той же час звіти щодо України за цим напрямком носять переважно критичний характер, що свідчить про недостатність зусиль і вимагатиме посилення співпраці
28. Ратифікація відповідних документів ООН та Ради Європи про боротьбу з Дискримінацією	Визначення переліку міжнародних договорів у сфері боротьби з усіма проявами дискримінації, до яких необхідно приєднатися Україні, та подання в разі потреби відповідних пропозицій (травень 2011 року)	Україна є стороною більшості міжнародних документів з питань захисту прав людини. 7 листопада 2011 р. Україна підписала Конвенцію Ради Європи про попередження та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством.
29. Визначити умови та обставини набуття громадянства України.	Забезпечення активного поширення інформації щодо правових підстав набуття громадянства України (травень 2011 року)	Даному пункту ПДВЛ бракує ясності щодо вимог, що зумовлює труднощі з визначенням ступеня його виконання