

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ
РАСОВІЙ ДИСКРИМІНАЦІЇ В УКРАЇНІ****ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE COUNTERACTION
OF RACIAL DISCRIMINATION IN UKRAINE**

Линник Т.В., к.ю.н.,

доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін

Білоцерківський національний аграрний університет

У статті проведено послідовний та системний аналіз вітчизняної моделі організаційної та правової протидії факторам расової дискримінації. У роботі надане характеристику особливостей еволюційного розвитку релевантної нормативної бази, що є сформованою у вимірі захисту права людини не бути дискримінованим та досліджене застосування релевантних нормативних механізмів у правозастосовчій практиці.

У дослідженні проведено оцінку ефективності нормативного встановлення національної моделі організаційних та правових засобів протидії в Україні расовій дискримінації згідно з Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та системи документів Комітету з ліквідації расової дискримінації ООН, а також у діяльності профільного Спеціального доповідача ООН.

Авторкою здійснене оцінку відповідних міжнародних стандартів та національної нормативної бази, насамперед норм Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» 2012 р. та Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» 2021 р. й відповідної судової й адміністративної практики. У статті запропоноване послідовний порівняльний аналіз ефективності реалізації цих актів та запропоновані шляхи їх удосконалення.

Авторка доводить, що в Україні аспекти процедурного реагування на факти расової дискримінації не отримали відображення у зазначених Законах України, а тому процедури організаційно-правового забезпечення протидії расовій дискримінації ще потребують на власне удосконалення.

Так саме у статті вказане, що Україні необхідно вжити заходів із встановлення компетенції національного органу влади, який мав би повноваження попередньої оцінки ймовірних порушень Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. відповідно до її ст. 14, до подання індивідуальних петицій до Комітету з протидії расовій дискримінації ООН.

Ключові слова: адміністративне судочинство, антисемітизм, Комітет з ліквідації расової дискримінації, права людини, право не бути дискримінованим, расова дискримінація.

The article contains a consistent and systematic analysis of the domestic model of organizational and legal counteraction to factors of racial discrimination. The work provides a description of the features of the evolutionary development of the relevant regulatory framework, which is formed in the dimension of protecting the human right not to be discriminated, and it explores the application of relevant regulatory mechanisms in law enforcement practice.

The study assesses the effectiveness of the normative establishment of the national model of organizational and legal tools of countering racial discrimination in Ukraine in accordance with the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the system of documents of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, as well as in the activities of the relevant UN Special Rapporteur.

The author assessed the relevant international standards and national regulatory framework, primarily the norms of the Law of Ukraine "On the Principles of Preventing and Combating Discrimination in Ukraine" of 2012 and the Law of Ukraine "On Preventing and Combating Anti-Semitism in Ukraine" of 2021, and relevant judicial and administrative practice. The article proposes a consistent comparative analysis of the effectiveness of the implementation of these acts and suggests ways to improve them.

The author proves that in Ukraine, aspects of procedural response to facts of racial discrimination have not been reflected in the mentioned Laws of Ukraine, and therefore the procedures for organizational and legal support of combating racial discrimination still need to be improved.

Thus, the article indicates that Ukraine needs to take measures to establish the competence of a national authority that would have the authority to conduct a preliminary assessment of alleged violations of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 1965 in accordance with its Article 14, before submitting individual petitions to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

Key words: administrative justice, anti-Semitism, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, human rights, racial discrimination, right not to be discriminated.

Постановка проблеми. Нинішні умови масштабної російської агресії як фактично безпрецедентного в європейській історії міждержавного конфлікту, що супроводжується чисельними злочинами проти людяності, воєнними злочинами та геноцидальними діями окупантів, системною та масовою дискримінацією українського населення на тимчасово окупованих територіях, тотальним запереченням агресором самого інституту прав людини й прав етнічних груп та самих загальних засад міжнародного права цивілізованих націй зумовлюють гостру потребу в якісній та кваліфікованій оцінці, та часто й у переоцінці наявних форм правової та організаційної підтримки жертв російської агресії, зокрема й у вимірі протидії факторам расової дискримінації.

Та водночас питання якісного та системного формування національної моделі протидії дискримінаційним явищам прямо стосується й аспектів забезпечення мінімізації дискримінаційних ризиків, викликів та фактів на підконтрольній території України. Затвердження у 2012 році Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» мала зумовити реалізацію нових

організаційно-правових форм захисту громадян та груп осіб проти дискримінаційних факторів та ризиків, водночас найбільш яскравим юридичним процесом у цій сфері стала у наступному міждержавна справа України проти агресора № 166 у Міжнародному суді ООН.

У цій розпочатій у 2016 році справі щодо дискримінації росією в окупованому Криму етнічних українців та кримських татар Міжнародний суд ООН 31 січня 2024 р. оголосив своє рішення [11], у якому встановив порушення росією норм Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. (далі – Конвенція) щодо утисків окупантами освіти українською мовою, але відкинув у цьому вимірі більшість звинувачень проти росії [9]. У цьому вимірі не виключається наступна фабрикація росією наступних позовів до того ж Міжнародного суду ООН, про нібито порушення Україною Конвенції, що посилює актуальність аналізу стану організаційно-правового забезпечення її імплементації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ситуація російської агресії проти України, тимчасової окупації агресором територій України та вчинення окупантами на

них масової дискримінації, спроб України ініціювати міжнародний процес проти агресора відповідно до Конвенції у цілому послідовно та системно відображалася у роботах окремих вітчизняних та іноземних авторів. Але така наукова діяльність досі концентрувалася у першу чергу на питаннях оцінювання міжнародно-правового виміру протидії расовій дискримінації у вимірі злочинних діянь агресора та його окупаційних сил і структур, та, крім того, у відповідних наукових роботах часто не містився навіть оглядовий аналіз схваленого законодавства України з питань протидії дискримінації й тим більше формат його застосування.

Відповідно, у цьому контексті слід вказати на наукові публікації Б. Бабіна, О. Задорожного, О. Мережка, Е. Плешка, А. Приходько та інших авторів. Водночас при цьому питання організаційних форм та моделей протидії расовій дискримінації окреслювалися насамперед в роботі неурядових експертів, прикладом – Асоціації Реінтеграції Криму та Кримськотатарського ресурсного центру, але також насамперед у контексті окреслення відповідних міжнародних аспектів таких процесів.

Формулювання мети статті. Таким чином слід констатувати, що у вимірі наукового пошуку досі не отримав свого цілісного та комплексного відображення системний підхід щодо оцінки стану організаційних та правових моделей протидії расовій дискримінації в Україні, що наразі вбачається виключно актуальним питанням. А тому відповідний дослідницький пошук має надалі призводити до формування цілісного доктринального бачення системи нормотворчої та правозастосовної діяльності України, зокрема у вимірі документів з прав людини та етнічних груп, гуманітарної діяльності, міжнаціональних відносин, та водночас з урахуванням цілісного стратегічного й програмного підходу та й сучасних методів компаративістики й прогнозування.

При цьому трансформація доктринальних підходів у контексті процесів удосконалення національних механізмів протидії расовій дискримінації прямо впливає й з необхідності протидії масштабній російській агресії та відповідним антиукраїнським провокаціям у міжнародному політичному та правовому вимірах, але при цьому відповідні аспекти наукового пошуку ще не отримали конкретизованого й належного доктринального виміру у дослідницькій роботі. У цьому вимірі не варто й цілком ігнорувати еволюцію за останні роки нових урядових інституцій у вимірі міжетнічних відносин, розвиток системи резолюцій міжнародних організацій та рішень міжнародних судів стосовно протидії расовій дискримінації.

Мета статті. За таких обставин у поточній ситуації актуальною та суспільно вжитою метою наукової статті є дослідження ефективності організаційно-правових механізмів протидії расовій дискримінації у законодавстві України. У вимірі реалізації означеної мети цієї статті варто визначити необхідним виконання таких завдань як оцінка відповідних міжнародних стандартів та національної нормативної бази у сфері протидії расовій дискримінації, проведення послідовного порівняльного аналізу ефективності реалізації затверджених актів, системне та комплексне дослідження наявної адміністративної та судової практики у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аспекти організаційно-правового забезпечення протидії расовій дискримінації на міжнародному рівні насамперед ґрунтуються на вимогах Конвенції [2] та у правотворчій й правозастосовній діяльності утвореного цим міжнародним договором органу, а саме Комітету по ліквідації расової дискримінації (далі – Комітет) [13].

Конвенція була ратифікована Українською РСР 21 січня 1969 р. із застереженням щодо необов'язковості для України юрисдикції Міжнародного Суду ООН щодо спорів про застосування Конвенції; це застереження було

знято республіканським указом Президії Верховної Ради від 14 березня 1989 р. № 7248-XI [5] та надалі постановою Верховної Ради від 4 лютого 1994 р. № 3936-XII [7] Україна ратифікувала технічні зміни до Конвенції щодо порядку забезпечення діяльності Комітету.

Згідно ст. 8 та ст. 9 Конвенції Комітет, що складається з 18 експертів, розглядає доповіді держав про вжиті законодавчі, судові, адміністративні чи інші заходи, за допомогою яких проводяться в життя положення Конвенції, які мають подаватися кожні два роки через Генсека ООН. При цьому Комітет щороку у такому ж порядку подає доповідь Генасамблеї ООН та може робити пропозиції та загальні рекомендації, що ґрунтуються на вивченні доповідей та інформації, одержаних від держав. Варто вказати, що на практиці дворічний термін подання звітів державами є скомпанованим Комітетом таким чином, щоб країни подавали об'єднані звіти за два чи три таких періоди водночас; тим самим розгляд таких звітів фактично відбувається раз на 4 чи на 6 років [16]. Прикладом, Україна подавала такі звіти 16 разів, до 1991 р. кожні два роки, потім кожні чотири роки та останній об'єднаний український звіт охоплює три дворічні періоди [19].

Ст. 11 та 12 Конвенції передбачають можливість вирішення державами спорів щодо застосування цього міжнародного договору у Комітеті, який для цього має утворювати спеціальну комісію, водночас за півсторіччя чинності Конвенції жодна країна такою можливістю не скористалася; перший спір до Комітету передав у 2018 році Катар проти Саудівської Аравії та ОАЕ, але надалі ця справа завершилася дружнім врегулюванням та до рішень Комітету по суті не призвела [14]. Україна, а надалі Азербайджан та Вірменія вирішили звертатися щодо порушень Конвенції не до Комітету, а до Міжнародного Суду ООН, який у згаданій вище справі № 166 визнав відсутність потреби попереднього звернення зі спором щодо Конвенції до Комітету перед ініціюванням процесу в Суді.

Крім того, ст. 14 Конвенції встановлює можливість звернення індивідів чи груп осіб до Комітету щодо порушення їх конвенційних прав, за умов, що відповідна держава заявила, що вона визнає компетенцію Комітету в межах його юрисдикції приймати й розглядати такі повідомлення від окремих осіб чи груп осіб. Але при цьому така держава, яка робить відповідну заяву, «може заснувати або вказати орган у межах своєї національної правової системи, що буде компетентний приймати й розглядати петиції окремих осіб і груп осіб у межах своєї юрисдикції, які заявляють, що вони є жертвами порушення якогось із прав, викладених у цій Конвенції, і які вичерпали інші доступні місцеві засоби правового захисту» [2].

Тим самим Конвенція встановлює для петиціонерів своєрідний шлях вичерпання національних засобів правового захисту, не лише через проходження традиційних судових інституцій, але й через звернення до спеціально уповноваженого органу, вказуючи, що саме «в разі, коли петиціонер не вдоволений діями органу, ...він має право протягом шести місяців передати дане питання в Комітет» [2]. При цьому Конвенція не встановлює ані конкретні вимоги до такого національного органу, ані процедуру відповідного звернення; єдина її релевантна норма стосується того, що «Комітет не повинен розглядати ніяких повідомлень будь-якого петиціонера, коли він не встановить, що петиціонер вичерпав усі доступні внутрішні засоби правового захисту. Проте це правило не діє в тих випадках, коли застосування цих засобів надмірно затягується» [2].

Як впливає з документів ООН, за останні роки не виявлене рішень Комітету щодо петицій проти України, хоча наша держава визнала для себе відповідну юрисдикцію Комітету заявою від 28 липня 1992 р. [10], водночас тепер на розгляді Комітету перебуває одна петиція 81/2022, подана проти України у 2022 р. [15]. Та водночас

вартим уваги є те, що українська влада наразі не визначила відповідно до ст. 14 національний орган, який мав би розв'язувати питання порушень Конвенції до подання скаргниками відповідних петицій до Комітету.

Про це серед іншого вказане у розміщеному на сайті ООН листі Державної служби України з етнополітики та свободи совісті № 1451/12-99/24 від 14 березня 2024 р. професору Борису Бабіну про те що ця Служба «не володіє інформацією про рішення Уряду України, яким би було визначено єдиний орган, компетентний приймати і розглядати петиції окремих осіб і груп осіб, які заявляють що вони є жертвами порушення якогось із прав, викладених у Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, відповідно до статті 14 цієї Конвенції» [1].

У наведеному листі як фінальної відповіді компетентного органу влади щодо цього питання констатується, що Переліком центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, затвердженим постановою Кабміну України від 13 вересня 2002 р. № 1371, у редакції постанови від 30 листопада 2011 р. № 1276 [6], одночасно визначено низку суб'єктів владних повноважень, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в Комітеті.

Такими суб'єктами в межах своєї компетенції лист № 1451/12-99/24 називає Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство юстиції України, МВС України, МЗС, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Міністерство освіти і науки України, Національна поліція України, Офіс Генерального прокурора, Омбудсман та власне Службу [1].

Але варто погодитися із тим, що таке досі не проведене Україною визначення спеціального органу становить додаткові виклики: якщо таким органом буде структура виконавчої влади чи Омбудсмен, то, крім потреби законодавчого закріплення відповідних повноважень, виникає щонайменш питання подальшого оскарження його рішень за відповідними петиціями не до Комітету, а в рамках національного судочинства. А якщо функціоналом такого органу буде наділений український суд, прикладом – Верховний Суд, то це потребуватиме істотних змін як законодавства про судоустрій, так й процесуальних норм.

Згаданий вище Закон України 2012 р. «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» відповіді на це питання не надає, та лише встановлює у ст. 9, що до кола суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, входять Верховна Рада України, Омбудсман, Кабінет Міністрів України та «інші державні органи, органи влади Автономної Республіки

Крим, органи місцевого самоврядування; громадські організації, фізичні та юридичні особи» [4].

Так саме у ч. 1 ст. 14 цього Закону лише вказане, що «особа, яка вважає, що стосовно неї виникла дискримінація, має право звернутися зі скаргою до державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та/або до суду в порядку, визначеному законом» [4]. А Закон України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» [3] узагалі не встановлює у цій сфері повноважень жодного органу та не визначає ніякого, навіть максимально узагальненого механізму реагування на відповідні виклики.

За цих умов не дивує той факт, що скарги на порушення Конвенції подаються вітчизняними заявниками не тільки до Комітету у вигляді петицій чи коментарів до звітів держави, але й до інших моніторингових органів ООН, які діють під мандатом Ради з прав людини.

Прикладом, факти порушення ссудовими та правоохоронними органами України Конвенції у вимірі приховування епізодів расової дискримінації та антисемітизму Асоціація Реінтеграції Криму описувала щодо національних справ та проваджень 5201700000000361, 991/6913/21 та 420/2297/22 у повідомленнях до Експертного механізму ООН з просування расової справедливості та рівності в контексті правоохоронної діяльності [18] та до Спеціального доповідача ООН з питань сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості [8]. Відповідні повідомлення були серед іншого відображені у Доповіді А/HRC/57/71 від 23 серпня 2024 р. цього Експертного механізму ООН [17] та у Доповіді А/79/195 від 19 серпня 2024 р. «Сучасні форми расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості» наведеного Спецдоповідача ООН [12].

Висновки. Таким чином в Україні аспекти процедурного реагування на факти расової дискримінації не отримали відображення у профільному Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» 2012 р., а тому процедури організаційно-правового забезпечення протидії расовій дискримінації ще потребують на власне удосконалення.

Так саме Україні необхідно вжити заходів із встановлення управлінської та процедурної компетенції національного органу влади, якій мав би повноваження попередньої оцінки ймовірних порушень Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. відповідно до її ст. 14, до подання індивідуальних петицій до Комітету з протидії расовій дискримінації ООН.

Ці питання безперечно мають стати предметом окремого наукового пошуку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лист Державної служби України з етнополітики та свободи совісті № 1451/12-99/24 від 14 березня 2024 р. UN. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/cfis/res78234/subm-preparation-un-sg-cso-association-reintegration-crimea-input-1.pdf> (дата звернення: 22.02.2025).
2. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. ВРУ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105 (дата звернення: 22.02.2025).
3. Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні: Закон України від 22 вересня 2021 р. № 1770-IX. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1770-20> (дата звернення: 22.02.2025).
4. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5207-VI. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 22.02.2025).
5. Про зняття зроблених раніше застережень Української РСР про невизнання обов'язкової юрисдикції Міжнародного Суду ООН щодо спорів про тлумачення і застосування ряду міжнародних договорів: Указ Президії Верховної Ради від 14 березня 1989 р. № 7248-XI. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7248-11> (дата звернення: 22.02.2025).
6. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна: постанова Кабміну України від 13 вересня 2002 р. № 1371. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1371-2002-p> (дата звернення: 22.02.2025).
7. Про прийняття поправок до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації: постанова Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. № 3936-XII. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3936-12> (дата звернення: 22.02.2025).
8. Російська агресія, расова дискримінація, ксенофобія та пов'язана з ними нетерпимість. 29 жовтня, 2024. APK. URL: https://arcrimea.org/uk/activity_u/2024/10/29/rosijska-agresiya-rasova-diskriminacziya-ksenofobiya-ta-povyazana-z-nimi-neterpimist/
9. Чому Міжнародний суд ООН не задовольнив усіх вимог України. 1 лютого 2024 р. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3821186-comu-miznarodnij-sud-oon-ne-zadovolniv-usih-vimog-ukraini.html> (дата звернення: 22.02.2025).

10. Acceptance of individual complaints procedures for CERD, Art.14 – Individual complaints procedure under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. UN. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CERD (дата звернення: 22.02.2025).

11. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation). ICJ. URL: <https://www.icj-cij.org/case/166> (дата звернення: 22.02.2025).

12. Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. A/79/195, 19 August 2024. UN. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/244/03/pdf/n2424403.pdf>

13. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. UN. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd> (дата звернення: 22.02.2025).

14. Interstate communications Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia and Qatar v. United Arab Emirates. UN. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/inter-state-communications> (дата звернення: 22.02.2025).

15. List of cases as of 17 September 2024. UN. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/cerd/cerd-cases-registered-up-dec-2023.pdf> (дата звернення: 22.02.2025).

16. List of themes in relation to the combined twenty-fourth to twenty-sixth periodic reports of Ukraine. Note by the Country Rapporteur. CERD/C/UKR/Q/24-26. UN. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FUKR%2FQ%2F24-26&Lang=en (дата звернення: 22.02.2025).

17. Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers. Report of the International Independent Expert Mechanism to Advance Racial Justice and Equality in Law Enforcement A/HRC/57/71. 23 August 2024. UN. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/143/13/pdf/g2414313.pdf>

18. Racial Discriminative Issue and Ukraine's Anticorruption Activities. ARC, № 377/2024. UN. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/iemlawenforcement/cfi-hrc-57/subm-justice-accountability-redress-cso-association-reintegration-crimea.doc>

19. Ratification, Reporting & Documentation for Ukraine. UN. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx (дата звернення: 22.02.2025).