

Аналітичний звіт

minority
rights
group
europe

Роми в Україні – Час для дій: Пріоритети та шляхи ефективної політики інтеграції

Галина Бочева





Шести річна ромська дівчина, в Ужгороді, Західна Україна, бере участь у програмі дошкільної підготовки (для дітей, а також для їх батьків), яку очолює директорка Закарпатського обласного благодійного фонду «Благо», *Лола Кульчар*.

Підтвердження

Цей звіт складено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цього звіту є виключно відповідальністю Міжнародної групи з прав меншин і за жодних обставин не може вважатися відображенням позиції Європейського Союзу.



Європейський офіс Міжнародної групи з прав шеншин

Європейський офіс Міжнародної групи з прав шеншин / Minority Rights Group Europe (MRGE) зареєстрована як неприбуткова організація згідно з угорським законодавством. Європейський офіс Міжнародної групи з прав шеншин, що базується в Будапешті з 1996 року, є європейським регіональним партнером Міжнародної групи з прав меншин (MRGI) з метою сприяння та захисту прав меншин і корінних народів у Європі та Центральній Азії. MRG Europe робить це шляхом розбудови потенціалу, міжнародної адвокації, адвокації в ЗМІ та створення партнерських мереж.

Міжнародна благодійна організація «Ромський жіночий фонд «Чіріклі»

Міжнародна благодійна організація «Ромський жіночий фонд «Чіріклі», що означає «птаха» на ромській мові, є неурядовою організацією на чолі з ромами, яка допомагає незахищеним ромам і виступає за їх включення в українське суспільство.

Діяльність фонду «Чіріклі» включає місцеву, національну та міжнародну адвокацію, тренінги з прав людини для ромських громад і державних органів влади, моніторинг і вирішення ситуації ромських громад у цілій Україні щодо їх доступу до охорони здоров'я, освіти, житла, зайнятості, громадського життя та прийняття рішень через мережу ромських медіаторів і партнерств із місцевими та центральними органами влади. Особлива увага приділяється становищу ромських жінок через їх особливо виражену ситуацію з точки зору різноманітної дискримінації, з якою вони стикаються в суспільному житті на етнічній та гендерній основі.

Ромський жіночий фонд «Чіріклі» є частиною Коаліції ромських НУО «Стратегія 2020» і є партнером Європейського центру з прав ромів (ERRC Будапешт), Ради Європи (РЕ, група «Роми та кочівники», Страсбург), управління ООН «Жінки в Україні», і що не менш важливо, Міжнародної групи з прав меншин.

© Міжнародна група з прав меншин, травень 2019 р.
Усі права захищено

Матеріали цієї публікації можуть бути відтворені з метою навчання або для інших некомерційних цілей. Жодна її частина не може бути відтворена в будь-якій формі в комерційних цілях без попереднього дозволу власників авторських прав. Для докладнішої інформації зверніться до Міжнародної групи з прав меншин. Запис СІР-каталогу цієї публікації можна отримати в Британській бібліотеці.

ISBN 978-1-912938-14-8. **Опубліковано** в травні 2019 р.

Роми в Україні – Час для дій: Пріоритети та шляхи ефективної політики інтеграції опубліковані Міжнародною групою з прав меншин як внесок у розуміння суспільством проблеми, що формує її суть. Текст і думка автора не обов'язково відображають у кожній деталі і всіх його аспектах колективний погляд Міжнародної групи з прав меншин.

Роми в Україні – Час для дій: Пріоритети та шляхи ефективної політики інтеграції

Contents

Ключові висновки	2
1 ВСТУП	3
2 Історія	5
3 Профіль спільноти	8
4 Інституційно-правова основа	12
5 Поточні проблеми	21
6 Рекомендації	35
Примітки	38

Ключові висновки

Ключові висновки

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Роми в Україні мають тривалу історію дискримінації, яка, незважаючи на певний прогрес протягом останніх років, продовжується і сьогодні. Сьогодні, як ніколи, настав час діяти. Нинішня стратегія інтеграції ромів для України закінчується у 2020 році і, незважаючи на позитивні наміри, насильницькі антиромські напади 2018 року лише підкреслили серйозну вразливість і маргіналізацію багатьох ромів в Україні. Вкрай важливо в підготовці нової Стратегії після 2020 року, щоб українська влада вивчила останній досвід і забезпечила повну участь ромів у плануванні, реалізації та моніторингу нової стратегії | <ul style="list-style-type: none">• Ключовим фактором у їх виключенні є статистична та інформаційна невидимість. Існує дуже мало достовірних, дезагрегованих даних про умови ромів країни в цілому, не кажучи вже про найбільш маргіналізовані громади серед них. Багато живуть у «незадокументованих будинках», які, оскільки вони офіційно не визнаються, не мають доступу до чистої води, електроенергії та каналізації. Ситуація ще важча для тих, у кого також немає особистих документів і хто в результаті бореться навіть за основні громадянські права. |
| <ul style="list-style-type: none">• Хоча ромське населення є різноманітним і умови життя значно відрізняються між різними громадами та регіонами, однак вони непропорційно маргіналізовані майже у всіх сферах їхнього життя, від освіти та охорони здоров'я до житла та зайнятості. Хоча бідність, ізоляція та високий рівень неписьменності спричиняють їхні злидні, дискримінація ромів на всіх рівнях суспільства, у тому числі серед поліції, прокуратури та посадових осіб, також відіграє важливу роль у збереженні їх вторинного статусу. | <ul style="list-style-type: none">• Наявні дані свідчать, що найбільш ефективними заходами щодо соціального включення ромів в Україні є ті, які очолюють самі члени громади. Дії, розроблені та впроваджені ромськими ОГС, які працюють у самому центрі їхніх громад, демонструють конкретні докази змін. Зокрема роль ромських медіаторів стала ключовою для розширення прав і можливостей ромських громадян і сприяння діалогу та партнерству з державними органами та установами. Однак ці ініціативи в основному підтримуються іноземними донорами: довгостроковий сталий розвиток ромських ОГС та медіаторів повинен бути пріоритетом для українських органів влади. |
| <ul style="list-style-type: none">• Ця дискримінація пояснюється обмеженим представництвом ромів у суспільному житті України та зростаючим поширенням мови ворожнечі та насильства з боку крайньоправих груп – атаками, що значною мірою зумовлені безкарністю, якою користується більшість злочинців. Тривожним є й низка останніх нападів, спрямованих проти ромських поселень, що відображає не тільки все більш помітну присутність екстремістських груп в Україні, але й більш широкий клімат антиромських настроїв, що сприяло відчуттю незахищеності громад. | <ul style="list-style-type: none">• Хоча Україна зробила ряд кроків для внесення змін до свого законодавства відповідно до міжнародних стандартів і публічно заявила про свою готовність сприяти включенню ромів та інших меншин, на практиці багато з цих обіцянок залишаються нереалізованими. Здатність українського уряду в майбутньому досягти цих амбіцій, таким чином, стане важливим показником для ширшого переходу країни до прав людини, демократії та соціального прогресу. |

1 ВСТУП

В Україні немає достовірних та всебічних даних про точні цифри, потреби та умови життя ромів. За оцінками, по всій країні можуть проживати спільноти від 200 000 до 400 000 ромів,¹ які об'єднують цілий ряд діалектів і культурних ідентичностей. Питання прав людини, з якими вони стикаються, також різняться, іноді істотно, в залежності від регіону. Однак, незважаючи на це різноманіття, ромське населення в цілому вважається найбільш вразливою групою меншин у країні.

Громадянські організації підкреслюють високий рівень бідності серед ромів та інші проблеми, такі як труднощі з забезпеченням документами, що посвідчують особу. Тисячі живуть у незадовільному та переповненому житлі, часто в ізольованих поселеннях, які мають обмежений доступ до медичних, соціальних та адміністративних послуг. Крім того, багато ромських домогосподарств не підключені до опалення, електроенергії або водопроводу. У багатьох випадках ця сегрегація в житловому секторі, у свою чергу, відображається в системі освіти, що виражається в незадовільних умовах навчання, дискримінації та пов'язаних з нею проблемах, (наприклад, прогулах), які зазвичай зазнають ромські діти. Як свідчить високий рівень неписьменності серед дорослих ромів, ці бар'єри можуть мати тривалий вплив на їхні життєві можливості.

Ця ізоляція призводить до порочного циклу, який загрожував ромським громадам в Україні протягом багатьох поколінь, з довгою історією переслідування, гноблення, експлуатації та асиміляції під час різних режимів. Хоча після закінчення радянської влади відбувся значний прогрес, перехід України від тоталітаризму до повноцінної демократії продовжується. Заявивши про свою відданість цінностям свободи, прав людини, верховенства права, рівності та недискримінації, український уряд прийняв низку законів і положень про права мен-

шин, включаючи прийняття в 2013 році Стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини в українське суспільство на період до 2020 року² («Ромська стратегія 2020») та Національний план дій щодо його реалізації³ («План дій для ромів до 2020 року»). Проте на сьогоднішній день ці та інші проекти із захисту ромів залишаються в значній мірі декларативними, мають слабкі інституційні рамки, неадекватні фінансові ресурси та мало нечасто мають пріоритет у формуванні державної політики, а їхні проблеми переважно асоціюються з їхньою культурою, а не з нерівністю в більш широкому сенсі, з якою вони стикаються.

Органи влади як на національному, так і на місцевому рівнях, часто не звертають уваги на занепокоєння щодо маргіналізації ромів, вважаючи це другорядним пріоритетом, менш гострим, ніж безліч проблем безпеки та управління, що стоять перед Україною в контексті російської агресії, економічних труднощів та радикальних реформ. Хоча ці питання, безсумнівно, є дуже серйозними, і роми не єдині, хто відчуває глибоку невизначеність у багатьох сферах свого життя, вони все ж наймовірніше страждають. Крім того, положення ромського населення не можна відокремити від більш широкого контексту демократії, верховенства права та громадянського суспільства в цілому. Оскільки це одна з найбільш необхідних і найбільш стигматизованих у країні груп, сила української демократії повинна оцінюватися у спроможності уряду здійснювати реальні та тривалі зміни в їхньому житті. На сьогоднішній день нездатність владних структур у значній мірі вирішити проблему їхньої постійної дискримінації залишається основним каменем спотикання для розвитку сильного, згуртованого суспільства, побудованого на справедливості, рівності та правах людини для всіх.

Методологія

Це дослідження є результатом співпраці між Міжнародною групою з прав меншин (MRG) та Міжнародною благодійною організацією Ромський жіночий фонд Чіріклі в рамках спільного проекту, що фінансується ЄС, «Партнерство для всіх: розробка стратегій для Соціально-економічного співробітництва ромських громад та місцевих органів влади в Україні». Метою проекту є посилення взаємодії між ромськими неурядовими організаціями (НУО) та відповідними місцевими органами влади у поточних галузевих реформах відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Плану дій щодо лібералізації візового режиму.

Доповідь спирається на свідчення членів ромської громади, представників неурядових організацій та прав людини, які працюють в Україні, у серії інтерв'ю, проведених у січні-березні 2019 року. Респонденти визначили найбільш гострі проблеми, з якими стикаються роми в різних громадах, окреслили свої погляди на корінні причини цих проблем, а також описали власний досвід спроби виправити різні порушення прав людини. Крім того, в тексті включено широке кабінетне дослідження та правовий аналіз.

Особливо корисними в цьому відношенні були нещодавні дослідження, проведені Міжнародною благодійною організацією «Ромський жіночий фонд Чіріклі» (Chiricli) та Коаліцією ромських НУО «Стратегія 2020», неформальним об'єднанням з 16 ромських НУО з усієї країни, створеним з метою сприяння моніторингу імплементації Стратегії ромів 2020 та Плану дій для ромів до 2020 року. Хоча неможливо перерахувати всіх тих, хто зробив внесок у розробку цього звіту, автор хотів би особливо подякувати наступним особам, чиї вказівки, думки, ідеї та висновки були безцінні: Максим Джум (про-

ромський активіст і ромський медіатор в Одеській області, з Чіріклі), Володимир Кондур (голова Ромського центру прав людини і керівник Коаліції ромських НУО «Стратегія 2020»), Юліан Кондур (координатор Чіріклі), Земфіра Кондур (Координатор проектів Ради Європи з захисту етнічних меншин, у тому числі ромів, мов меншин в Україні), Анжеліка Кругляк (Директор Запорізького ромського центру «Лачо Дром»), Лола Кульчар (директор Закарпатського обласного благодійного фонду, координатор проекту «Благо і REYN-Україна»), Тетяна Нурач (менеджер Секретаріату Міжвідомчої робочої групи з реалізації стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини в українське суспільство на період до 2020 року - Секретаріат ромів), Юрій Мадич (голова Організації соціально-правового захисту ромів «Бахтало Дром» та член Ужгородської міської ради), Вадим Матюшенко (президент Етнокультурного товариства «Ромен» та член Громадської ради при Харківській обласній адміністрації), Сергій Пономарьов (директор програми «Рома», Міжнародний фонд «Відродження») та Ольга Веснянка (ромська правозахисниця та експерт із ЗМІ Коаліції «Стратегія2020»).

Багато опитаних підкреслили, що однією з фундаментальних проблем в політиці України щодо ромів є відсутність підходу, заснованого на правах людини. Щодо рекомендацій, цей звіт має на меті окреслити ситуацію з ромами в Україні через призму міжнародних стандартів прав людини, з практичними порадами щодо кроків, які українська влада повинна вжити в терміновому порядку для поліпшення захисту прав членів ромської меншини, сприяти їх включенню і в кінцевому рахунку виправити укорінені нерівності, з якими вони стикаються.

2 Історія

Хоча ромське населення України не настільки численне, як у інших східноєвропейських країнах, воно є надзвичайно різноманітним. Окрім різних культур, мов і історій, ромські громади в різних селах і регіонах часто мають цілком різні реалії. Незважаючи на те, що детальний опис надзвичайної різноманітності ромського населення України виходить за рамки цього дослідження, важливо визнати широту та різноманітність цих спільнот: це одна з причин, чому не існує «універсального» рішення порушення прав людини щодо ромів в Україні.

Різноманітність етнічних і культурних підгруп ромів в Україні переплітається зі складною і трагічною історією країни. Найбільшою з цих спільнот є серви, чий ромський діалект тісно пов'язаний з українською мовою. Члени комун ромських сервів іноді називають себе «українськими ромами»⁴ і мають довгу історію в регіоні, а найперша згадка про присутність ромів в Україні датується п'ятнадцятим століттям. У той час більшість території сучасної України складала частину Великого Литовського Герцогства. Традиційні ремесла кочових ромів, такі як ковальство і бартерна торгівля, користувалися значним місцевим попитом: групи ромів переходили з села в село протягом літніх місяців і зимували в місцевих жителів.⁵

Наприкінці шістнадцятого століття, коли ці території потрапили під контроль польської корони у Речі Посполитій, влада наказала вигнати ромів з герцогства. Багато ромів з північно-західної України, особливо Карпатського регіону, були змушені переселитися до малонаселених степів на південному сході сучасної України. У період з п'ятнадцятого до сімнадцятого століття в цій місцевості також проживали численні безправні українські селяни і народилася Запорізька Січ - колиска української національної ідентичності. Перспектива свободи, яку пропонували ці землі, також приваблювала ромів з інших країн, що рятувались від рабства в князівствах Валахії та Молдавії (нині Румунія та Молдова). Це були предки сучасної субетнічної групи, відомої як Вlahи (Vlahurja), чий діалект ромської мови також вважається «українським» через сильний вплив української мови на її розвиток.

Приблизно в той самий час, як і на материковій Україні, ромська громада почала розвиватися в Криму. На землях Кримського ханства роми жили переважно серед місцевого кримськотатарського населення. «Татарські

чінгіне», як їх називали місцеві жителі, були мусульманами - як і більшість населення Криму до другої половини ХХ століття - і займалися традиційними ремеслами, такими як догляд за тваринами, металообробка та музика. Хоча татарські чінгіне були етнічно відмінні від більшості кримських татар, їх статус не сильно відрізнявся від «автохтонного» мусульманського населення, і вони були тісно інтегровані в місцеві громади - настільки, що до дев'ятнадцятого століття більшість забули ромську мову і розмовляли кримсько-татарською.

З розширенням Російської імперії до північного узбережжя Чорного моря та регіону, який тоді називався Бессарабією, багато нових і окремих груп ромів опинилися під її правлінням. Історики припускають, що вигнання татар та інших мусульман російськими правителями з цих земель змусило багатьох мусульманських ромів переселитися до Криму, де іслам все ще широко практикувався більшістю населення. Сьогодні предки цих переселених мусульманських ромів називають себе «кримськими ромами», «кримцями» або «киримлами», що означає їх зв'язок з Кримським півостровом. У зв'язку з пізнішими історичними подіями, зокрема, анексією Криму Росією в 2014 році, вони тепер розкидані по всій Україні, а також в Одесі, Херсоні, Донецьку, Вінниці, Житомирі та Києві. Їх діалект ромської мови, який є єдиним в Україні, що класифікований як член так званої «балканської групи» ромських діалектів, має окрім сильного балканського та румунського впливу, значний вплив кримськотатарської мови. Більшість ромів кримців досі практикують іслам.

Юрисдикція Російської імперії також поширювалася на багатьох християнських ромів, які протягом століть були поневолені румунськими поміщиками, грецькими та румунськими православними монастирями в Бессарабії та навіть іншими, більш привілейованими членами ромської громади: згідно з румунським законом, вони вважалися майном держави. Однак російська влада дозволяла румунським поміщикам і монастирям продовжувати експлуатувати ромів як своїх рабів. Для того, щоб «регулювати» статус кочуючих ромів, які «належали» державним установам, російська влада також намагалася розселити їх на державних землях. Про таку політику свідчить історія сіл Кайро (нині Крива Балка) і Фараонівка в Одеській області, де все ще проживають ромські громади. Проте ці спроби примушення до осілого життя

були в значній мірі невдалими, оскільки багато кочівників побоювалися, що це закріпить їх підневільний статус.

Положення ромів на території Західної України, яка в той час знаходилася під владою Габсбурзької монархії, було не набагато краще. На землях сучасного Закарпаття роми піддавалися жорсткому примусу до осілого життя й асиміляційній політиці під керівництвом Марії Терези (1740-80). Починаючи з обов'язкового поселення всіх ромів місцевою владою в місцях, де вони були ідентифіковані, наступні укази забороняли ромам носити традиційний одяг, влада видавала паспорти і наказувала ромам називатися «новими угорцями» або «новими селянами». Незабаром влада заборонила ромам говорити ромською мовою і одружуватися між собою. Ромські діти забиралися з сімей та поміщалися під «опіку» селян для забезпечення «угорського виховання». Через цю політику велика кількість ромів у сучасному Закарпатті більше не розмовляє ромською мовою: для багатьох рідною мовою є угорська, і вони навіть самовизначаються як угорці, незважаючи на те, що продовжують жити в сегрегації.

На землях нинішньої Чернівецької області австрійська влада спочатку зберігала практику ромського рабства, що існувала там, оскільки цей край перебував під контролем Молдавського князівства. Хоча в 1783 році Габсбурги офіційно скасували рабство, опір багатьох румунських монастирів і поміщиків цьому указу означав, що на практиці роми в цій області — відомі як буковинські роми — не мали доступу до землі, і більшість з них були змушені працювати в маєтках їхніх колишніх «власників», щоб вижити.

У середині 1950-х рр. Дунайські князівства Молдови і Валахії офіційно звільнили всіх ромських рабів, хоча власники мали право на «компенсацію» від податків, які сплачували колишні раби. Згодом влада розпочала агресивну стратегію насильницької асиміляції ромів, включаючи розселення по всій Румунії, обов'язкову освіту та заборону на використання ромської мови. Це призвело до масового витіснення румунських ромів, калдерарі (калдераш), урсарі та інших етносоціальних підгруп, деякі з яких вирушили на схід на територію сучасної України.

Індустріалізація, Перша світова війна та соціальні заворушення, революція та громадянська війна, що виникли після неї, спричинили хвилю масової міграції у Східній Європі, включаючи ромів. Штучно організовані голодомори 1921 і 1932-1933 років, які вбили мільйони українців, спонукали багатьох ромів до втечі від постраждалих від голоду сіл і переселення в великі міста, щоб врятуватися від голоду, хоча багато з цих утікачів згодом були спіймані радянською владою і депортовані в Сибір. Щоб уникнути переслідування, багато осілих ромів в Україні залишили свої домівки і повернулися до свого колишнього кочового способу життя. Оскільки ко-

чівництво асоціювалось з бідністю та пролетарством, це, можливо, врятувало деяких ромів від репресій під час жорстокого процесу «колективізації». У той же час новий економічний і політичний порядок, побудований Радами, підірвав і навіть криміналізував багато традиційних ромських професій, залишивши їм мало засобів для існування. Влада примушувала людей, як ромів, так і українців, вступати колгоспи, забираючи в них паспорти, забороняючи їм доступ до ліквідних грошових коштів і нав'язуючи суворо регульовану систему у містах для контролю міграції. Також було заборонено володіти конями. До 1930-х років кочівники часто підпадали під арешт за «бродяжництво», «контрреволюцію», «шпигунство» або інші звинувачення.

Під час Другої світової війни вся територія України була окупована нацистською Німеччиною та її союзниками. З другої половини 1941 року загопи винищення час від часу вбивали кочуючих ромів, і з весни 1942 року почалося систематичне вбивство ромів на окупованих нацистами територіях. Спершу взялися за кочівників. Ромам наказали під страхом смерті з'явитися для «переселення». Тисячі ромів по всій Україні послухалися, вважаючи, що їх переселять: замість цього, кожен, хто з'явився, був жорстоко зарізаний. Восени 1942 року нацисти, яким допомагала місцева поліція, вирішили знайти тих, хто вижив, для винищення. Масові злочини продовжувалися, причому від них страждали як кочуючі, так і осілі роми. Останні, зокрема, ледве відрізнялися від своїх не-ромських сусідів, але поліція і місцеві чиновники допомагали німцям ідентифікувати жертв. Для багатьох українських ромів, яким вдалося уникнути масових розстрілів 1942 року, єдиний варіант полягав у тому, щоб сховатися в лісі. Деякі вижили завдяки захисту інших українців.

Інша, але не менш трагічна доля спіткала ромів на південному заході України. Землі між річками Дністер і Південний Буг (на теперішній час Одеська область і частина Миколаївської області в Україні), названі румунськими властями як Придністров'я, були визначені місцем «депортації» євреїв і ромів з території Румунії, включаючи Бессарабію та Буковину. У період з червня 1942 року до грудня 1943 року режим Антонеску депортував близько 25 тисяч ромів до Придністров'я. Депортованих «заселили» у сільські будинки, з яких їхні українські власники були просто вигнані, без теплих речей або інших володінь, без доступу до їжі або палива, а також без прибуткової роботи в еміграції. Втеча на північ або через річку Південний Буг означала ймовірну смерть від рук німецьких властей, які контролювали навколишню територію. Деяким вдалося втекти назад до Румунії, Буковини та Бессарабії, хоча багато з цих втікачів були спіймані і повернуті до Придністров'я. Хоча немає жодних доказів того, що румунська влада спеці-

ально організувала масові розстріли ромів у Придністров'ї, записи показують, що були випадки, коли жандарми розстрілювали вигнанців за порушення правил «заселення», як у Тригатах (Очаківський район Одеської області), у травні 1943 року, коли поліція розстріляла групу ромів, які прибули з сусідніх сіл у пошуках роботи. Зрештою, тисячі депортованих до Придністров'я померли від голоду, холоду та хвороб. Точна кількість ромів, які загинули від рук режиму Антонеску на південному заході України, невідома. У березні 1944 року, коли депортованим було дозволено повернутися на батьківщину, кількість тих, що вижили, становила близько 14 тисяч осіб: це означає, що принаймні 11 тисяч депортованих ромів ймовірно загинули в Придністров'ї. Не всі румунські роми змогли повернутися до своїх домівок, а декілька тисяч мешканців стояли за лінією передової Червоної Армії. Деякі були репатрійовані після війни, а інші розкидані по Україні.

Близько 15 тис. ромів знаходилися в Закарпатті, у тому числі осілі та кочуючі роми з Угорщини та Словаччини. У 1941 році угорський уряд, який контролював цей регіон, обмежив переміщення ромів і експлуатував їхню працю, створивши гетто для ромів і встановивши ряд обмежень, включаючи заборону шлюбів між ромами та етнічними угорцями. Але до 1944 року, коли німецькі військові взяли Угорщину під свій контроль, ніяких депортацій і вбивств не відбулося. У період з квітня по червень 1944 року десятки тисяч закарпатських євреїв були депортовані в концентраційний табір Освенціма. Роми могли би бути наступними, якби пізніше цього року Червона Армія не взяла під контроль Закарпаття. Багато ромів на заході Угорщини були вбиті або депортовані: роми в Закарпатті ледь уникнули тієї самої долі.

В Криму, після початкової хвилі масових розстрілів, кілька тисяч ромів були врятовані від вірної смерті завдяки зверненням мусульманського комітету та корегуванню місцевими адміністраціями записів про населення, які записували їх як татар, а не чінгіне. У травні 1944 р., після того, як Радянський Союз одержав контроль над Кримом, татарське населення півострова було депортоване в Центральну Азію. Більшість кримських ромів, що вижили, розділили їх долю. Тисячі людей померли в дорозі, а кримські татари не могли повернутися до своїх домівок до періоду перебудови. Деякі кримські роми залишили райони насильницького переселення після смерті Сталіна і згодом повернулися наприкінці 1980-х і на початку 1990-х років разом з

депортованими кримськими татарами. Інші залишаються в Узбекистані й досі.

Дуже мало ромів пережили геноцид нацистів на материковій Україні. Тільки кочовий спосіб життя і схованки в лісах допомагали їм уникнути геноциду. Однак у середині 1950-х років радянська влада запровадила низку політичних заходів, що змушували ромів оселитися, переважно в сільській місцевості і часто в умовах, які не відповідають нормальним стандартам життя. Утримання від праці було злочином у Радянському Союзі, тому всі були зайняті. Роми працювали в основному на заводах, у колгоспах або комунальних підприємствах, хоча вони все ще були відокремлені від решти населення. Незважаючи на те, що кожній дитині гарантовано освіту, багато ромів мали доступ до шкільної освіти лише низького рівня якості.

За даними перепису населення 1989 року, трохи менше 48 тис. жителів Української Радянської Соціалістичної Республіки визнали себе ромами. У 1991 році Радянський Союз і соціалістична економіка зазнали краху. Фабрики і колгоспи, де працювала велика кількість ромів, були закриті. Щоб вижити, багато ромів, особливо із Закарпаття, займалися сезонною міграцією у великі міста, такі як Москва та Санкт-Петербург, у пошуках роботи. Протягом бурхливих 1990-х і початку 2000-х років, вони були змушені жити у тимчасових таборах і виживали, збираючи металобрухт та інші вторинні матеріали, виконуючи різні будівельні роботи та жебракуючи. Діти ромських мігрантів не мали доступу до системи освіти. Цілі покоління народилися без документів або їх втратили.

Проте в останні роки, особливо після російської окупації Криму в 2014 році та початку конфлікту на сході України, шляхи міграції до Росії закрилися. Крім того, збройні бойові дії спричинили масове переміщення постраждалих з районів конфлікту. Близько 1,5 мільйона людей, у тому числі роми з Донецької та Луганської областей, були змушені покинути свої будинки через загрозу переслідування з боку російських збройних формувань⁶ або гострих обстрілів. Інші залишаються в зоні конфлікту. На жаль, доступ НУО до інформації про становище ромів на територіях, що контролюються збройними групами, дуже обмежений через серйозні обмеження на діяльність правозахисних груп у регіоні. Таким чином, у цьому дослідженні основна увага приділяється проблемам ромів, які проживають на території, підконтрольній Україні.

3 Профіль спільноти

Останній Національний перепис населення, проведений у 2001 році, зафіксував 47 600 ромів (що становить близько 1% від загальної кількості населення).⁷ Ціком ймовірно, що їх фактична кількість значно вища: незалежні оцінки вказують, що у всій країні може проживати від 200 000 до 400 000 ромів,⁸ причому найчисленніші ромські громади розташовані в Закарпатській, Одеській і Харківській областях. Незважаючи на те, що оцінки різних груп громадянського суспільства часто є суперечливими і, як правило, не мають наукового підґрунтя, однак вони точніше відображають фактичну ситуацію, ніж незначні показники, зафіксовані переписом. Тому надзвичайно важливо, щоб центральні та місцеві органи влади мали доступ до достовірних даних про демографічний склад, географічний розподіл та специфічні потреби населення в цілому, зокрема ромів та інших меншин, щоб забезпечити розвиток ефективної та справедливої політики.⁹ Для цього потрібні не тільки достовірні дані на національному рівні, але й дезаггеговані дані за місцем проживання, громадою та статтю. Як пояснює Максим Джум, ромський медіатор, що працює з фондом Чіріклі в Одеській області:

“Зовсім не легко визначити потреби ромів в Україні. Ситуація в Одеській області сильно відрізняється від ситуації в Закарпатській чи навіть Харківській областях. Навіть в Одеській області роми не є однорідною спільнотою. Роми розкинуті по цій Одеській області. Різні групи можуть належати до різних субетнічностей, говорити по-різному, мати різні традиції і різні реалії життя.”

Проте залишається питання, де українські органи влади можуть отримати ці дані. Як і в ряді інших країн Східної та Південно-Східної Європи, реєстри населення¹⁰ та інші офіційні звіти не допомагають в окресленні ромського населення. Це частково тому, що багато ромів не мають документів, що посвідчують особу, та реєстрації місця проживання. Крім того, прагнучи вирватися з радянської системи інституціоналізованої дискримінації, українська влада відійшла від практики реєстрації етнічної ідентичності осіб в офіційних реєстрах та документах, що посвідчують особу.

Недостовірне відображення кількості ромського населення в переписі 2001 року може бути частково

пов'язане з тим, що деякі ромські респонденти приховують свою етнічну ідентичність або уникають реєстраторів через побоювання чи недовіру до влади. Це підтвердив Вадим Матюшенко, ромський активіст із Харківської області, який описав труднощі з опитуванням ромських громад із власного досвіду під час перепису 2001 року:

“Якщо ром вас не знає, то скаже, що він/вона є азербайджанцем чи вірменином або представником будь-якої іншої темношкірої етнічної групи. Люди побоюються, що, якщо влада дізнається, що вони роми, це призведе до певних проблем. Багато людей просто не відчинили двері. Роми не мають підстав очікувати від представників держави нічого доброго. Вони бояться державних чиновників. Коли вони бачать в дверях незнайомця з ручкою і блокнотом, то автоматично припускають, що він є представником держави, який не принесе нічого доброго. Звичайно, що вони не відчинили б двері! Іноді в деяких громадах навіть мене, рома, сприймають як незнайомця, іноземця і представника потенційно ворожої влади. Я вважаю, що єдиним способом відімкнути ці двері і змусити людей відкрито обговорювати свої реалії є залучення до такого опитування ромських медіаторів, які володіють довірою та міцними відносинами з громадою.”

Узагалі, недостовірні кількість ромів також відображає їхню більшу дискримінацію в українському суспільстві: багато ромів в Україні все життя проживають без документів, що посвідчують особу, чи реєстрації. Про це свідчить ситуація з громадою Котлер в Одесі, яку Максим Джум описав так:

“У таких громадах є чимало людей, які не мають паспортів, дітей, які не ходять до школи, тому що не мають свідоцтва про народження. Вони часто живуть у крайній бідності. Дані перепису нічого не розповідають про них. Іноді виникає підозра, що влада навмисно заперечує їх право на існування в очах закону, офіційних реєстрах, переписах і записах. Часто я чув, як місцеві чиновники казали мені: “Чому ви допомагаєте

*ромам отримувати документи і реєструватися?
Нам було б краще без цих додаткових "громадян"!
Щойно вони офіційно зареєструються, одразу
вимагатимуть виділення земельних ділянок та
заявлятимуть про інші права! У нас немає ресурсів
для цього!"*

Деякі ромські будинки і навіть квартали не мають адреси і не позначені на офіційних картах, оскільки вони були побудовані без офіційних дозволів: у результаті, вони можуть бути виключені з проведення перепису, оскільки в них немає офіційної адреси.¹¹ Ця невидимість на папері ще більше сприяє їхньому виключенню.

Саме тому Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин неодноразово наполягав на тому, що перед початком наступного перепису українські органи влади повинні підвищити обізнаність про цілі перепису серед громад меншин, проінформувати їх про важливість подання достовірних даних про етнічний та мовний склад населення для їхніх власних громад та роз'яснити існуючі гарантії, що допоможуть уникнути зловживання даними, наданими реєстраторам. Комплексні кампанії з підвищення обізнаності, такі як ці, повинні бути сплановані та впроваджені владою в тісній співпраці з представниками національних меншин. Особи, що належать до національних меншин, повинні, наскільки це можливо, входити до складу представників перепису на стадії розробки методології, а також під час самого процесу реєстрації. У районах, де проживає значна кількість людей, які говорять мовами меншин, органи влади повинні використовувати двомовні або багатомовні форми під час перепису. Важливо, щоб анкета перепису дозволяла респондентам вказувати більш ніж одну національну приналежність та більше однієї рідної мови.¹²

Хоча наступний перепис спочатку повинен був відбутися у 2011 році, він неодноразово переносився і в даний час його планується провести в 2020 році. Триває підготовка Державної служби статистики України (Держстату) із пілотною версією методології, яка буде протестована в грудні 2019 року в одному з районів міста Києва, а також в одному з районів Київської області. Судячи з анкети для пробного опитування Держстату, планується запровадити низку позитивних нововведень у методологію перепису.¹³ Потрібно, наприклад, щоб новий перепис населення спробував скласти карту внутрішньо переміщеного населення та перевірів, якою мірою реєстрація місця проживання (раніше відома як "прописка") відображає фактичне місцезнаходження. Перепис також передбачає визначення рівнів освіти серед населення і певною мірою зайнятості та житлових умов.

Однак слід відзначити, що методологія, на жаль, не передбачає різноманітних заходів, рекомендованих

рядом міжнародних інституцій, для забезпечення кращого захисту прав ромів та інших національних меншин в Україні. Зрозуміло, що для того, щоб уникнути подальших недостовірних даних, органи влади повинні залучити ромські НУО до розробки методології перепису якомога раніше, щоб усі поселення, незалежно від їх офіційного статусу, були включені до опитування. Вони також повинні виділити достатньо ресурсів для забезпечення підтримки ромських медіаторів на етапі реєстрації. На жаль, було мало проявів конструктивних консультацій або участі з боку офіційних каналів. Міжвідомча комісія зі сприяння національному перепису населення (Комісія з перепису населення), до складу якої входять представники різних державних та академічних установ, досі не в змозі адекватно залучити представників спільнот меншин і навіть членів так званого Секретаріату ромів, який діє в рамках Міністерства культури. Якщо ці основні проблеми не будуть ефективно вирішені цього разу, то ймовірно, що проблеми перепису 2001 року повторяться.

Крім того, хоча національний перепис населення може бути важливим інструментом збору даних (за умови належної розробки і реалізації), він сам по собі не є достатнім для формування всебічної бази даних для державної політики щодо національних меншин. Саме тому різні міжнародні інституції рекомендували українським органам влади розробити альтернативні механізми для своєчасного збору та аналізу даних, зібраних органами влади при наданні адміністративних, соціальних або освітніх послуг.¹⁴ Хоча українське законодавство не дозволяє збирати та зберігати дані про етнічну приналежність, окрім як у рамках перепису населення, деякі установи повідомляли дані про кількість ромів, яким надано певні державні послуги. Наприклад, під час звітування у 2017 році щодо імплементації Стратегії ромів до 2020 року, Закарпатська обласна адміністрація повідомила, що органи соціального захисту в регіоні забезпечили в цілому 17 516 ромських сімей різними формами допомоги, зокрема надано допомогу дітям, підтримку самотнім матерям, допомогу з інвалідності, субсидії сім'ям із низькими доходами, допомогу у зв'язку з безробіттям та комунальні платежі. Такі показники, безсумнівно, є цінними для органів влади для розуміння та задоволення конкретних потреб ромів та інших меншин. Проте вони є лише показовими з огляду на те, що багатоманітні ромів в Україні найбільш маргіналізованими ромами в Україні зaborонено звертатися за будь-якими соціальними та адміністративними послугами через відсутність документів, що посвідчують особу, чи реєстрації місця проживання.

Однак деяке занепокоєння полягає в тому, що навіть анонімними етнічними даними потенційно можна зловживати та маніпулювати. Ольга Веснянка, проромська

правозахисниця, пояснила деякі потенційні небезпеки неетичного поводження з етнічними даними:

“У нас на місцевому рівні до будь-якої ініціативи щодо “підрахунку кількості ромів” слід ставитися з обережністю. Це може бути зумовлене найкращими намірами. Але перетворити ці добрі наміри на щось жахливе дуже просто. Прикладом може бути поліція, яка переслідує людей на вулиці, проводить рейди деяких поселень, знімає відбитки пальців або навіть затримує людей. Публікація етнічних даних є дуже болючим питанням. Згадування про етнічну приналежність у статистиці злочинів чи індивідуальних кримінальних звітах, дані про соціальні пільги та виплати – оприлюднення такої інформації може легко спровокувати громадську напругу, прояви ненависті чи навіть насильства. Слід усвідомлювати ці речі та бути дуже обережним із будь-якими етнічними даними.”

Зважаючи на такі ризики, Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації (КАРД ООН) рекомендував, що на додачу до якнайшвидшого проведення перепису населення, українська влада також повинна регулярно та систематично збирати етнічні дані з академічних та соціальних досліджень. Комітет зазначив, що така інформація не тільки допоможе інституціям ООН краще зрозуміти ситуацію з різними меншинами, але й дозволить українським органам влади розробити кращі програми, плани і стратегії та оцінити їхній вплив.¹⁵ Протягом останніх декількох років в Україні було впроваджено низку інформаційних ініціатив різними НУО та коаліціями. Наприклад, Коаліція ромських НУО опублікувала результати опитування, в яких висвітлюється становище ромів в Україні у зв'язку з поточною реалізацією Стратегії ромів до 2020 року.¹⁶ Незважаючи на те, що дослідження не враховує складні регіональні відмінності, про які йшлося раніше, цей тип даних може допомогти владі оцінити обсяг певних проблем і потреб громад.

На регіональному рівні особливої уваги заслуговують нещодавні зусилля, спрямовані на окреслення ромського населення Харківської області Національним культурним товариством “Ромен”. Із червня до вересня 2018 року НУО провела опитування ромів у місті Харкові та кількох районах Харківської області. Опитування охопило в цілому 6279 осіб, які, на думку організації, становили 60-70 відсотків ромів у регіоні. За словами керівника організації Вадима Матюшенка, середовище для ромів у Харківській області є менш складним, ніж в інших регіонах, хоча близько 50 із них не мають жодних особистих документів, що ставить їх у надзвичайно враз-

ливу ситуацію. НУО має намір представити результати свого окреслення відповідним органам місцевого самоврядування з надією, що ці дані допоможуть більш цілеспрямованим місцевим політичним заходам досягти найуразливіших членів громади. Матюшенко висловлює оптимізм щодо готовності місцевих органів влади в Харківській області до співпраці і що, в контексті децентралізації, місцеві рішення, що базуються на фактичних даних, є можливими.

Юрій Мандич, ромський правозахисник і член міської ради в Закарпатській області, однаково стурбований відсутністю достовірних даних про ромське населення та його потребами, але менш оптимістичний щодо можливості того, що дані, зібрані неурядовими організаціями, або навіть створені дослідницькі інституції можуть заповнити цю прогалину. Виходячи зі свого досвіду членства в Ужгородській міській раді, він пояснює, що бюджетні асигнування здійснюються відповідно до кількості осіб, зареєстрованих як постійно проживаючих у певному муніципалітеті, і тих будинків, які є на офіційних планах і картах. Коли мешканці та будинки офіційно не існують в очах закону, то, як повідомляється, місцеві органи влади не в змозі планувати або запроваджувати будь-яку політику щодо них, незалежно від їхнього бажання допомогти. Юрій Мандич, ромський правозахисник і член Ужгородської міської ради, пояснив цю дилему:

“Невже ви вважаєте, що ми в міській раді не знаємо, скільки ромів проживає в Ужгороді і які їхні потреби? У місцевих органах влади є представники ромської громади, серед них і я. Ми дуже добре розуміємо ситуацію в місті. У невеликих поселеннях окреслення та оцінка потреб ромського населення є значно легшою, ніж в Ужгороді. Ці знання не допомагають нам вирішити існуючі проблеми. Якщо будинок, вулиця або навіть весь район не зазначено на карті міста, влада не має права виділяти будь-яке фінансування на житлове будівництво або інфраструктурні проекти в цій місцевості. Якби ми зробили це лише на основі наших знань без підтвердження офіційними даними, СБУ [Служба безпеки України] прийшла б за всіма нами і заарештувала нас за звинуваченнями в корупції”.

Подібні питання “бюрократизації” були очевидні в багатьох інших постсоціалістичних країнах Східної Європи. У Румунії, наприклад, саме місцеві академічні мережі та групи громадянського суспільства досліджували та формулювали конкретні потреби та проблеми ромської меншини.¹⁷ Реформи державного сектору в рамках вступу Румунії до Європейського Союзу (ЄС) допомогли скоротити деякі з цих адміністративних бар'єрів.

Оскільки Україна прагне до вступу в ЄС, влада може скористатися досвідом Східноєвропейських країн-членів ЄС у цій сфері.

Органи влади на національному та місцевому рівнях повинні заохочувати та підтримувати дослідження ситуації національних меншин України та ромів зокрема науковцями та НУО. Вони також могли б збирати інформацію про соціально-економічне становище ромів шляхом періодичних досліджень, здійснених приватними дослідницькими агентствами на основі договорів.

Найбільш важливим є те, що влада повинна забезпечити, щоб розробка політики, яка стосується ромської меншини та спільнот, де проживають роми, не покладалася виключно на офіційні дані про населення через їхнє недостовірне відображення реальної кількості ромського населення. Натомість прийняття рішень має ґрунтуватися на всебічній доказовій базі, де офіційні дані підтверджуються та доповнюються результатами академічних установ, НУО, міжнародних організацій та приватних агентств дослідження громадської думки.

4 Інституційно-правова основа

Тривала історія дискримінації, з якою стикалися роми, що часто заохочувалася чи здійснювалася самими державними органами, свідчить про численні порушення прав людини, жертвами яких роми є й сьогодні. З моменту здобуття Україною незалежності в 1991 році почався процес переходу до демократії, заснованої на верховенстві права й дотриманні прав людини. По суті, загально визнаним є той факт, що розвиток, забезпечення миру та стабільності вимагають наявності ефективних, законних і життєздатних державних інститутів, здатних сприяти безперервному розвитку й налагодженню взаємодії зі своїми громадянами. Демократію часто описують як систему, у якій влада більшості врівноважується правами меншин, при цьому рівність розглядають як запоруку прав людини, демократії та

верховенства права — усіх елементів, що мають ключове значення для успішних сучасних держав. У зв'язку з цим, Україні вкрай важливо створити ефективну судово-правову систему захисту меншин, у тому числі ромів, а також ввести заборону на всі форми дискримінації, що дозволить забезпечити успіх перетворень, пов'язаних з поточною діяльністю у цій площині.

У цьому розділі описано деякі ключові внутрішні та міжнародні правові системи, що стосуються прав меншин, у тому числі ряд положень, спеціально запроваджених у межах процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, а також розглянуто деякі поточні інституційні та бюджетні перешкоди для їхньої реалізації.

Конституція України,¹⁸ прийнята в 1996 році після здобуття незалежності, містить ряд положень, що сто-

Таблиця 1: Ключові міжнародні документи, підписані Україною

Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року (CERD)	
Стаття 1	Вислів «расова дискримінація» означає «будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, оснований на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя».
Стаття 2	Вимагає від Держав проведення політики ліквідації расової дискримінації. Це, зокрема, передбачає прийняття законів, що забороняють дискримінацію та мають на меті застосування тимчасових заходів щодо забезпечення належного розвитку деяких вразливих груп меншин.
Стаття 4	Вимагає від Держав не лише заборонити, але й визнати злочином, що карається за законом, будь-яке поширення ідей, заснованих на расовій перевазі або ненависті, підбурювання до расової дискримінації, а також усі акти насильства чи підбурювання до таких актів, спрямованих проти будь-якої раси або групи осіб іншого кольору шкіри чи етнічного походження, а також надання будь-якої допомоги для проведення расистської діяльності, включно з її фінансуванням. Крім того, в ній передбачено, що будь-які організації та види діяльності, що сприяють расовій дискримінації та підбурюють до неї, слід оголосити незаконними та забороненими.
Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року (ICCPR)	
Стаття 2	Зобов'язує кожну Державу-учасницю поважати й забезпечувати права, передбачені Пактом, для всіх осіб, які перебувають під його юрисдикцією, «без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження або іншої ознаки».
Стаття 26	Наголошує на тому, що «всі люди є рівними перед законом і мають право без будь-якої дискримінації на рівний захист закону», а також забороняє дискримінацію за будь-якою ознакою.
Стаття 27	Зазначає, що держави з етнічними, релігійними або мовними меншинами не повинні відмовляти членам цих меншин у їхньому праві, спільно з іншими членами своєї групи і культури, користуватися правом на віросповідання та використання рідної мови.

Міжнародний пакт про соціальні, економічні та культурні права 1966 року (ICESCR)

- Стаття 2** Zobov'язує кожну Державу-учасницю поважати й забезпечувати права, передбачені Пактом, для всіх осіб, які перебувають під його юрисдикцією, «без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження або іншої ознаки».
- Стаття 9** Визнає «право кожної людини на соціальне забезпечення, включно з соціальним страхуванням».
- Стаття 11** Визнає «право кожної людини на достатній рівень життя для неї та її сім'ї, у тому числі, на достатнє харчування, одяг і житло, а також на постійне поліпшення умов життя».
- Стаття 12** Встановлює зобов'язання держав щодо забезпечення «права кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я».
- Стаття 13** Гарантує право на освіту та стверджує, що «освіта має бути спрямованою на повний розвиток людської особистості й усвідомлення власної гідності», а також «повинна дати можливість усім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти взаєморозумінню, терпимості й дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами».

Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року (CEDAW)

- Преамбула** Підкреслює, що «ліквідація апартеїду, усіх форм расизму, расової дискримінації, колоніалізму, неокolonіалізму, агресії, іноземної окупації й панування та втручання у внутрішні справи Держав є необхідною для повного здійснення прав чоловіків і жінок».
- Стаття 1** Визначає дискримінацію стосовно жінок як «будь-яке розрізнення, виняток або обмеження за ознакою статі, спрямовані на ослаблення чи зведення нанівець визнання, користування чи здійснення жінками, незалежно від їхнього сімейного стану, на основі рівноправності чоловіків і жінок, прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, громадській або будь-якій іншій галузі».
- Стаття 5** Вимагає від Держав «змінити соціальні та культурні моделі поведінки чоловіків і жінок для досягнення використання забобонів, звичаїв та всіх інших проявів, що ґрунтуються на ідеї неповноцінності чи зверхності однієї зі статей або стереотипності ролі чоловіків і жінок».
- Стаття 10** Вимагає, щоб держави забезпечували жінкам рівні права в галузі освіти, зокрема шляхом надання їм доступу до програм безперервної освіти (включно з програмами навчання дорослих та програмами функціональної грамотності); скорочення чисельності дівчат, які не закінчують школи, та розроблення програм для дівчат і жінок, які передчасно залишили школу; а також забезпечення доступу до спеціальної інформації освітнього характеру для сприяння забезпеченню здоров'я й добробуту сімей, включаючи інформацію й консультації про планування розміру сім'ї.
- Стаття 14** Вимагає, щоб держава гарантувала жінкам, які проживають у сільській місцевості, право на участь у роботі й здійсненні планування розвитку на всіх рівнях; на доступ до належного медичного обслуговування, включно з інформацією, консультаціями та послугами про планування розміру сім'ї; на безпосереднє користування благами програм соціального забезпечення; на всі види професійної підготовки й освіти, формальної та неформальної, в тому числі функціональну грамотність, а також, серед іншого, на користування перевагами всіх спілкових та консультативних служб з метою підвищення їхньої технічної кваліфікації; на доступ до сільськогосподарських кредитів і позик, системи збуту, відповідних технологій; на належні умови життя, особливо житловими умовами, санітарними послугами, електро- й водозабезпеченням, а також транспортом і засобами зв'язку.

Конвенція про права дитини 1989 року (UNCRC)

- Стаття 2** Zobov'язує Держави-учасниці «поважати й забезпечувати всі права, передбачені цією Конвенцією, за кожною дитиною, яка перебуває в межах їх юрисдикції, без будь-якої дискримінації незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження дитини, її батьків чи законних опікунів або яких-небудь інших обставин, а також захищати від усіх форм дискримінації чи покарання на підставі статусу, діяльності, висловлюваних поглядів або переконань дитини, батьків дитини, законних опікунів чи інших членів сім'ї».

Конвенція про права дитини 1989 року (UNCRC)

- Стаття 3** Зобов'язує держави приділяти першочергову увагу інтересам дитини у всіх діях стосовно дітей, здійснених державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними або законодавчими органами.
- Стаття 7** Вимагає, щоб «дитина була офіційно зареєстрована відразу після народження і з моменту народження мала право на ім'я, набуття громадянства, і, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їхнє піклування».
- Стаття 9** Вимагає від Держав стежити за тим, щоб «дитина не розлучалася з батьками проти їхньої волі, за винятком випадків, коли компетентні органи згідно з судовим рішенням визначають, відповідно до чинного законодавства й процедур, що таке розлучення необхідне в якнайкращих інтересах дитини».
- Стаття 18** Вказує, що держави-учасниці «надають батькам і законним опікунам належну допомогу у виконанні ними обов'язків по вихованню дітей та забезпечують розвиток мережі дитячих установ».
- Стаття 27** Визнає «право кожної дитини на рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку дитини».
- Стаття 28** Визнає «право дитини на освіту з метою поступового досягнення здійснення цього права на підставі рівних можливостей».
- Стаття 30** Вказує, що в державах, «де існують етнічні, релігійні або мовні меншості чи особи з-поміж корінного населення, дитині, яка належить до таких меншостей чи корінного населення, не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами її групи користуватися своєю культурою, сповідати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою».

Європейська конвенція про права та основні свободи людини 1950 року (ECHR) та її Протокол № 12

- Стаття 1** Зобов'язує держави гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, користування цивільними й політичними правами, визначеними в Конвенції.
- Стаття 13** Передбачає, що кожна людина має право на ефективний засіб юридичного захисту в разі порушення її прав.
- Стаття 14** Гарантує право на свободу від дискримінації стосовно доступу до прав, визначених у Конвенції.
- Стаття 1, Протокол 12** Забороняє дискримінацію за будь-якими ознаками, наприклад, за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою за використання будь-якого права, визначеного не лише цією Конвенцією, але й будь-яким законом, нормативним актом будь-якого органу державної влади.

Рамкова конвенція про захист національних меншин 1997 року (CoE FCPNM)

- Стаття 1** Підкреслює, що «захист національних меншин, прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини».
- Стаття 4** Передбачає, що Держави-учасниці гарантують особам, які належать до національних меншин, «право рівності перед законом і рівний правовий захист», зобов'язуючи їх вживати належних заходів для сприяння «повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення».

суються поваги та захисту національних меншин, яких зобов'язані дотримуватися державні органи. У зазначених положеннях ідеться про підтримку розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної належності

національних меншин (стаття 11), сприяння багатоманітності (стаття 15), забезпечення рівних прав для всіх (стаття 21) і заборону дискримінації (стаття 24). У Конституції також зазначено, що міжнародні договори, ра-

тифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України й повинні застосовуватися безпосередньо на місцях (стаття 9).

Україна є учасницею цілого ряду міжнародних договорів у сфері прав людини, що містять відповідні положення про становище меншин, включно з Міжнародною конвенцією про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1965 року (CERD),¹⁹ Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 року (ICCPR),²⁰ Міжнародним пактом про соціальні, економічні й культурні права 1966 року (ICESCR),²¹ Конвенцією про лікві-

дацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року (CEDAW),²² Конвенцією про права дитини 1989 року (UNCRC),²³ Європейською конвенцією про права людини й основні свободи 1950 року (ECHR)²⁴ та її Протоколом № 12,²⁵ а також Рамковою конвенцією про захист національних меншин 1997 року (CoE FCPNM).²⁶

Права, закріплені у міжнародно-правових документах, передбачають позитивний обов'язок держав зі створення «інфраструктури», виділення ресурсів та реалізації інших заходів, спрямованих на те, щоб це право втілювалося в життя. Однак на практиці можна

Таблиця 2: Основні антидискримінаційні положення цивільного й адміністративного права

Цивільний кодекс України	
Стаття 1 (1)	Проголошує рівність перед законом одним з ключових принципів, що регулюють суспільні відносини.
Стаття 27	Застосовується до всіх правочинів, які обмежують можливість фізичної особи здійснювати свої громадянські права, що не мають законної сили.
Стаття 300	Гарантує кожній особі право на збереження своєї національної, культурної, релігійної, мовної самобутності, а також право на вільний вибір форм прояву своєї індивідуальності, якщо вони не заборонені законом.
Цивільний процесуальний кодекс	
Стаття 6	Вимагає від судів, що розглядають цивільні справи, керуватися принципами рівності перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.
Стаття 81 (2)	Вказує, що у справах про дискримінацію позивач зобов'язаний навести фактичні дані, які підтверджують, що дискримінація мала місце, а в разі наведення таких даних доказування їх відсутності покладається на відповідача.
Кодекс законів про працю України	
Стаття 2	Забороняє будь-яку дискримінацію у сфері праці, пряме або непряме обмеження залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання.
Закон «Про національну поліцію»	
Стаття 7 (5)	Забороняє будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками.
Кодекс України про адміністративні правопорушення	
Стаття 2	Зобов'язує суди перевіряти, чи відповідає будь-яке рішення, дія або бездіяльність державного органа чи установи принципу недискримінації, вимагає від судів скасування та виправлення рішень, які не відповідали цьому принципу.

стверджувати, що структури для реалізації цих конституційних та міжнародно-правових принципів в Україні є досить непослідовними, недопрацьованими й суперечливими вже на рівні державних законів та інститутів, в основному через усталену спадщину радянської системи.

Невдовзі після проголошення незалежності Верховна Рада України прийняла Закон «Про національні меншини в Україні», який визначає принципи захисту національних меншин. Згідно зі статтею 3 цього Закону, до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, але виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. У статті 11 заявлено, що громадяни мають право вільно обирати та відновлювати національність, а примушення громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності не допускається. У статті 18 встановлено, що будь-яке пряме чи непряме обмеження прав і свобод громадян за національною ознакою забороняється й карається законом. Стаття 7 вимагає, щоб держава вживала заходів для підготовки педагогічних, культурно-просвітницьких та інших національних кадрів через мережу навчальних закладів з метою збереження й розвитку культури та мов національних меншин. Стаття 14 гарантує державну підтримку національних громадських об'єднань, що представляють інтереси національних меншин. Стаття 10 гарантує право національних меншин на «життєве середовище» (наприклад, землю і житло) у районах їхнього історичного та поточного проживання.²⁷

Незважаючи на внесені згодом поправки, Закон «Про національні меншини в Україні» в цілому вважається неефективним та застарілим.²⁸

У межах процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС у 2012 Верховна Рада України прийняла Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».²⁹ У 2014 році у відповідь на критику з боку Європейської комісії в процесі лібералізації візового режиму до закону внесли певні поправки. Однак Закон все ще містить низку прогалин та невідповідностей, які слід усунути, аби забезпечити його ефективно застосування.³⁰

Антидискримінаційні положення поза основами законодавства можна знайти майже в кожному законі, що регулює різні аспекти суспільного життя, зокрема, у Цивільному кодексі України,³¹ Цивільному процесуальному кодексі,³² Кодексі законів про працю України,³³ законі «Про національну поліцію»³⁴ й Кодексі України про адміністративні правопорушення.³⁵

Паралельно з цими цивільними та адміністративними законами існує також система кримінального права, розроблена, принаймні теоретично, для забезпечення захисту меншин від насильства на ґрунті ненависті, пропаганди ненависті та інших форм дискримінації.

Посилаючись на статтю 4 CERD, яка вимагає, щоб будь-які акти насильства на расовому ґрунті, а також поширення ідей, заснованих на перевазі однієї расової групи над іншою, підбурювання до расової дискримінації або насильства на расовому ґрунті, оголошувалися правопорушенням, що тягне за собою покарання згідно з чинним законодавством, слід розглянути міжнародні стандарти, що стосуються визначення кримінальних форм дискримінації, а також необхідну якість кримінального законодавства, перш ніж розпочати аналіз відповідних положень Кримінального кодексу України (ККУ). Зокрема, Європейський суд з прав людини (ЄСтHR) під час розгляду позову *Даніленкова та інших проти Росії* (№ 67336/01, постанова від 30 липня 2009 року),³⁶ який стосувався дискримінації у сфері праці, дійшов висновку, що кримінальне провадження не завжди є належним засобом правового захисту в контексті дискримінації. Суд дійшов висновку, що у цій справі цивільне провадження стало б для заявника, який був незаконно звільнений з роботи, більш прийнятним засобом правового захисту. Нарешті, суд постановив, що криміналізація усіх форм дискримінації, що фактично перешкоджає доступу заявника до цивільного провадження, є порушенням його права на ефективний засіб правового захисту від дискримінації. З іншого боку, ЄСтHR вказав, базуючись на прецедентному праві, що до погроз насильства, переслідувань, упереджених словесних образ або закликів до насильства щодо певної групи меншин, здатних призвести до згубних наслідків, слід ставитися по-різному.³⁷ Більш того, ЄСтHR пояснив, що у разі, коли інциденти з застосуванням насильства та жорстокості можуть мати мотив дискримінації, держави не можуть розглядати ці випадки так само, як і справи, що не мають такого відтінку, оскільки це означатиме ігнорування конкретного характеру дій, що завдають основним правам особливо серйозної шкоди.³⁸ Інакше кажучи, хоч у деяких випадках кримінальна відповідальність за дискримінацію є неприйнятною, особливо коли вона перешкоджає доступу жертви до інших засобів правового захисту, за інших обставин — надто якщо мова йде про насильство, погрози його застосування або пропаганду дискримінації та ненависті стосовно будь-яких груп меншин — необхідно застосовувати положення кримінального права. Більш того, положення кримінального законодавства, що стосуються насильницьких злочинів, наприклад, вбивства, побоїв, тортур, завдання тілесних ушкоджень, протизаконного збитку, завданого власності, повинні розглядати упередження як обставини, що обтяжують і призводять до покарання відповідної тяжкості.

Однак Кримінальний кодекс України (ККУ),³⁹ незважаючи на численні зміни, у тому числі внесені в межах процесу лібералізації візового режиму між Украї-

ною і ЄС, не відповідає вищевказаним стандартам і не містить необхідних відмінностей. Стаття 161 (Порушення рівноправності громадян залежно від їхньої расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками) передбачає:

«1. Умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті [1], на приниження національної честі та гідності [2] або образу почиттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями [3], а

Таблиця 3: Огляд основних положень Кримінального кодексу України

Стаття 67	Обставини, які обтяжують покарання «При призначенні покарання обставинами, які його обтяжують, визнаються: ... 3) вчинення злочину на ґрунті расової, національної, релігійної ворожнечі чи розбрату або на ґрунті статевої приналежності»
Стаття 115	Умисне вбивство «Умисне вбивство... з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості... карається позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі».
Стаття 121	Умисне тяжке тілесне ушкодження «Умисне тяжке тілесне ушкодження, вчинене способом, що має характер особливого мучення, або вчинене групою осіб, а також з метою залякування потерпілого або інших осіб, чи з мотивів расової, національної або релігійної нетерпимості, або вчинене на замовлення, або таке, що спричинило смерть потерпілого... карається позбавленням волі на строк від семи до десяти років».
Стаття 122	Умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження «Умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження, тобто умисне ушкодження, яке не є небезпечним для життя і не потягло за собою наслідків, передбачених у статті 121 цього Кодексу, але таке, що спричинило тривалий розлад здоров'я або значну стійку втрату працездатності менш як на одну третину... вчинене з метою залякування потерпілого або його родичів чи примусу до певних дій або з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, караються позбавленням волі від трьох до п'яти років».
Стаття 126	Побої та мордування «Умисне завдання удару, побоїв або вчинення інших насильницьких дій, які завдали фізичного болю і не спричинили тілесних ушкоджень... що мають характер мордування, вчинені групою осіб, або з метою залякування потерпілого чи його близьких, або з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, караються обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк».
Стаття 127	Катування «Катування, тобто умисне заподіяння сильного фізичного болю або фізичного чи морального страждання шляхом нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій з метою примусити потерпілого чи іншу особу вчинити дії, що суперечать їх волі, у тому числі отримати від нього або іншої особи відомості чи визнання, або з метою покарати його чи іншу особу за дії, скоєні ним або іншою особою чи у скоєнні яких він або інша особа підозрюється, а також з метою залякування чи дискримінації його або інших осіб... вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років».
Стаття 300	Ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорстокості «1. Ввезення в Україну творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію, з метою збуту чи розповсюдження або їх виготовлення, зберігання, перевезення чи інше переміщення з тією самою метою або їх збут чи розповсюдження, карається штрафом до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [щомісячно] або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років. 2. Ті самі дії щодо кіно- та відеопродукції, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію, а також збут неповнолітнім чи розповсюдження серед них творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію, караються штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років. 3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони вчинені повторно чи за попередньою змовою групою осіб, а також примушування неповнолітніх до участі у створенні творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію, караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років».

також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [4], - караються штрафом від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

2. Ті самі дії, поєднані з насильством, обманом чи погрозами, а також вчинені службовою особою, караються штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [щомісячно] або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, які були вчинені організованою групою осіб або спричинили смерть чи інші тяжкі наслідки, караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

Очевидно, що наведений вище текст зводить до купи підбурювання до ненависті та звичайну образу релігійних почуттів людини, а також будь-які форми дискримінації («обмеження прав або встановлення привілеїв» — мовою законодавства України), прямої чи непрямой, за будь-якою ознакою. Очевидно, що саме проти цього застерігав Європейський суд з прав людини при розгляді справи *Даніленкова та інших проти Росії*, про яку йшлося вище. Коли положення кримінального права сформульовано настільки розпливчато й широко, що воно не відповідає мінімальним стандартам юридичної визначеності та чіткості, подальші критичні зауваження щодо незначних деталей, наприклад, посилання лише на «громадян» як жертв, стають зайвими. Тому не дивно, що це положення рідко застосовувалося на практиці, особливо якщо мова йде про дискримінацію як таку.⁴⁰

У Таблиці 3 наведено деякі основні положення, що стосуються обов'язку розглядати мотив ненависті як обставини, що обтяжують, у разі насильницьких злочинів. Хоча текст, очевидно, охоплює широке коло злочинних діянь, обумовлених «расовою, національною або релігійною ворожнечою», включаючи вбивства, завдання фізичної шкоди, тортури та пропаганду дискримінаційних матеріалів, його положення рідко застосовуються в межах

кримінального провадження на практиці. Замість цього, правоохоронні органи зазвичай класифікують насильницькі дії, мотивовані упередженням,⁴¹ за ст. 296 Кримінального кодексу України, а саме, як «хуліганство».

Українська влада ухвалила Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року в рамках процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС у квітні 2013 року.⁴² План дій щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року було затверджено у вересні 2013 року.⁴³ Цілі Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року розбито на шість основних блоків (Таблиця 4).

Громадські об'єднання із захисту прав ромів скаржилися, що представники влади не залучали їх до процесу розробки Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року й Плану заходів. Вони також стурбовані відсутністю в Плані заходів антидискримінаційної або правозахисної основи й представленням у ньому прав ромів як соціальної проблеми, а не як більш комплексного питання. Крім того, між Стратегією та Планом дій існують певні розбіжності, і жоден з документів не містить будь-яких показників, що піддаються об'єктивній перевірці. Експерти, однак, погоджуються з тим, що основний недолік цих стратегічних документів полягає в тому, що вони не отримали бюджетного фінансування для підтримки реалізації. За словами керівника Секретаріату у справах ромів, Тетяни Курач:

Уряд повинен був ухвалити Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини у 2013 році. Їм довелося займатися цим питанням поспіхом, аби виконати умови, встановлені в рамках процесу лібералізації візового режиму між Україною і ЄС. Закон вимагає від влади проведення консультацій з громадськістю до ухвалення подібних стратегічних документів. Тому органи влади мали подати запит на відповідні рекомендації та пропозиції. Але отримали дуже мало матеріалів. Звичайно, базова формальна процедура громадського обговорення може бути не найкращим і не найбільш ефективним засобом повноцінного залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Тому добре те, що зараз ми починаємо говорити про вигляд стратегічних основ для інтеграції ромів задовго до 2020 року, коли закінчиться термін дії поточної Стратегії. У будь-якому випадку, основна проблема Стратегії ромів до 2020 року, на мій погляд, полягає не так в

Таблиця 4: Загальний огляд Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року

Правовий захист ромів

- залучення представників громадських об'єднань ромів до участі у вирішенні питань суспільного життя, зокрема до розроблення та обговорення відповідних проектів актів і рішень, що впливають на становище ромської національної меншини;
- підвищення рівня правової обізнаності ромів;
- запобігання дискримінації ромів;
- активізація діалог між правоохоронними й іншими органами виконавчої влади та громадськими об'єднаннями ромів;
- розвиток співробітництва з міжнародними організаціями з питань захисту ромів;
- сприяння формуванню в суспільстві толерантного ставлення до ромів.

Соціальний захист і зайнятість ромів

- реалізація соціальної політики, спрямованої на забезпечення соціального захисту ромів, у тому числі сімей з дітьми, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, пенсіонерів і одиноких непрацевдатних та бездомних осіб, а також сприяння ромам у пошуку роботи;
- проведення серед ромів просвітницької роботи із запобігання насильству та жорстокому поводженню в сім'ї, недопущення використання дитячої праці;
- запобігати дискримінації під час працевлаштування ромів;
- залучення ромів до суспільно-корисної праці;
- забезпечення взаємодії працівників соціальної сфери та сфери зайнятості із громадськими об'єднаннями ромів.

Освіта

- підвищення обізнаності ромів про можливості отримання дітьми освіти;
- зміцнення співробітництва між освітніми установами та громадськими об'єднаннями ромів;
- зменшення кількості ромів, які не завершують навчання у загальноосвітніх навчальних закладах;
- проведення профорієнтаційної роботи зі стимулювання ромів до отримання професійно-технічної освіти.

Охорона здоров'я

- поширення серед ромів інформації про систему охорони здоров'я;
- забезпечення інформування працівників закладів охорони здоров'я про традиції, культуру, житлово-побутові умови та звичаї ромів;
- приділення особливої уваги стану здоров'я ромських дітей;
- проведення роботи із пропагування серед ромів здорового способу життя.

Житлово-побутові умови

- вдосконалення соціальної інфраструктури в місцях проживання ромів;
- сприяння ромам у вирішенні відповідно до законодавства питань щодо забезпечення житлом, участі у програмах пільгового кредитування.

Культура

- сприяння збереженню та розвитку культури й мистецтв ромів;
- сприяння поширенню інформації про життя та культурну самобутність ромів у засобах масової інформації.

участі, як у тому, що на її здійснення не було виділено жодних бюджетних коштів.

Стратегія та План дій передбачають призначення Міністерства культури в якості головної установи координаторів, відповідальної за реалізацію Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року та створення Міжвідомчої робочої групи з питань виконання плану заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року. Згідно з цими документами міністерству було доручено створити спеціальний підрозділ, який буде виконувати функції секретаріату міжвідомчої робочої групи.

Однак за три роки після прийняття Стратегії та Плану дій у їх реалізації було відзначено незначний прогрес. Основною причиною був брак фінансування. У 2016 році Міжнародний фонд «Відродження» профінансував дві посади позаштатних експертів з питань прав ромів для укомплектування секретаріату. З огляду на свій незвичайний статус вони не розглядаються як урядовці та є дещо ізольованими від решти міністерства: наприклад, вони не можуть звертатися за фінансуванням у межах звичайного бюджетного процесу, також їх не завжди інформують про розвиток нормативно-правової бази у «штатних» міністерських відомствах.

Після ухвалення Стратегії та Плану заходів регіональним адміністраціям було доручено ухвалити свої

власні регіональні плани дій з інтеграції ромів. Врешті-решт, більшість з них просто скопіювали текст національних стратегічних документів, не вказавши жодних вимірюваних показників або фактичного бюджету. Проте завдяки невтомній роботі громадських об'єднань із захисту прав ромів та підтримки міжнародних установ, наприклад, Міжнародного фонду «Відродження», Ради Європи (РЄ) та ЄС, тематичні робочі групи за участю відповідних державних установ та організацій громадського суспільства почали проводити збори та вивчати проблеми ромської громади. У 2018 році Секретаріат з питань ромів за підтримки РЄ провів серію нарад зі стратегічного планування для місцевих органів влади. Таким чином деякі регіональні адміністрації переглянули свої стратегії щодо інтеграції ромів. Проте досі необхідно провести значну роботу, перш ніж місцева влада зможе розробити та реалізувати ресурси, необхідні для задоволення потреб ромського населення.

Регіональні плани дій та інституційні механізми щодо сприяння інтеграції ромів та захисту їхніх прав на місцевому рівні особливо важливі в контексті поточної реформи децентралізації в Україні, у ході якої місцева влада отримує більший контроль над фінансовим управ-

лінням та прийняттям рішень у майбутньому. Фактично, у деяких виняткових випадках місцева влада вже виділила певні кошти на підтримку реалізації визначених стратегічних пріоритетів на місцевому рівні. Однак більшості посадовців не вистачає навичок та знань, необхідних для фінансування та ефективного управління проектами захисту меншин. Отже, все ще відчувається потреба у значних зусиллях для зміцнення потенціалу місцевих органів влади та розширення їхніх можливостей щодо здійснення Стратегії та Плану дій ромів до 2020 року спільно з громадськими об'єднаннями та місцевими ромськими громадами.

Щоб уникнути ризику так званої «пастки децентралізації», пов'язаної зі слабшим потенціалом посадових осіб громадського рівня у порівнянні з представниками центрального уряду, а також максимально збільшити потенційні вигоди децентралізації, слід формально запровадити посади консультантів та інші експертні механізми з питань ромських громад. Крім того, державні органи також мають виявляти та підтримувати економічно неблагонадійні райони, в яких може не вистачати коштів для задоволення потреб ромів та інших груп меншин, шляхом додаткового фінансування.

5 Поточні проблеми

Особисті документи та громадянська реєстрація

Загальновідомим є той факт, що відсутність документів, що посвідчують особу, є однією з ключових проблем, яка перешкоджає багатьом ромам в Україні користуватися основними правами людини.⁴⁴ Це призводить до

позбавлення громадянських прав, дискримінації та зuboжіння, забороняючи доступ до соціальних, адміністративних та медичних послуг, освіти, постійної зайнятості та житла. Відсутність документів, що посвідчують особу, в Україні робить людину невидимою в очах закону та унеможливує отримання доступу до основних прав.⁴⁵

Проблеми забезпечення охорони здоров'я без наявності документів

Як пояснила Земфіра Кондур, координатор програми з прав меншин РЄ, бюрократичні перешкоди, з якими стикаються роми, є не тільки спадщиною радянської епохи, але й результатом зосередження теперішньої влади на забезпеченні безпечної документації. Такий підхід насправді є контрпродуктивним:

В Україні володіння документом, що посвідчує особу, є передумовою доступу до прав. Я вважаю, що це значною мірою радянська спадщина. Проте багато проблем, пов'язаних із документами, є також результатом сучасних дій. Вони часто виникають через недопрацювання в законі або додаткові, зовсім непотрібні зусилля з боку влади. Наприклад, новий національний електронний реєстр населення, біометричні технології тощо надають українській владі неабияку можливість реєструвати, документувати та ідентифікувати кожного. І я маю на увазі всіх громадян. Якщо якісь кримінальні елементи десь переховуються без документів, можна припустити, що влада хотіла б тримати їх на обліку та під контролем. Якщо хтось спробував видати себе за когось іншого, щоб отримати фальшивий паспорт, сучасні технології дозволять розкрити обман. Чим більше даних має влада, тим краще вона може визначити подібні речі і покарати за це.

Вона вважає, що поточний процес асоціації України з ЄС посилив ці труднощі:

Вони вважають, що в рамках пріоритетів щодо асоціації Україна-ЄС «безпека документів» понад усе. Тому вони продовжують впроваджувати все

більше і більше перешкод для доступу на кожному етапі процедури видачі документів, ніби щоб захистити документ від особи. Такий підхід призводить до того, що багато ромів та інших незахищених громадян України не мають документів. Це руйнує їхні життя... Іншим прикладом є поточна медична реформа. Загальна трансформація системи охорони здоров'я в Україні, яка почалася після Революції Гідності, заслуговує великої похвали. Тепер люди зможуть обирати сімейних лікарів; гроші надходитимуть за пацієнтами, таким чином підвищуючи конкуренцію, якість послуг та усуваючи корупцію; медичні записи стають комп'ютеризованими. Це все чудово. Однак ви більше не можете отримати доступ до запланованої медичної допомоги без документа, що посвідчує особу. Я розумію, що це зроблено для того, щоб уникнути шахрайства – існує ризик, що деякі нечесні лікарі можуть зареєструвати фальшивих пацієнтів, змушуючи уряд платити за них. Проте в Україні є тисячі людей, які не мають дійсного паспорта, і зараз мова йде не тільки про ромів. Сюди належать також усі бабусі з радянськими паспортами, ВПО, які не можуть відновити свої документи, тому що їхні записи знаходяться на території, що контролюється збройними формуваннями, і тому влада не може їх «ідентифікувати». Не включення всіх цих людей до системи охорони здоров'я створює серйозний ризик для загального рівня здоров'я населення. Міністерство охорони здоров'я повинно мати план Б, який би враховував конкретні обставини всіх цих людей.

Внаслідок відсутності достовірних дезагрегованих даних важко оцінити точну кількість ромів, які проживають без посвідчення особи. Таким чином, досвід НУО, що займаються правами ромів, свідчить про те, що відсутність доступу до реєстрації громадян та документів, що посвідчують особу, залишається важливим викликом. Наприклад, опитування, проведені Коаліцією «Стратегія 2020» у 2017/2018 роках, свідчать про те, що більшість запитів щодо надання консультацій та допомоги НУО, що займаються правами ромів, стосуються видачі паспортів та свідоцтв про народження, причому значна кількість ромських респондентів заявили, що зіткнулися з проблемами та порушеннями прав при подачі заявок на документи, що посвідчують особу.⁴⁶

Ситуація в цьому відношенні, як повідомляється, є найскладнішою в Закарпатській області, а Одеська, Чернігівська та Черкаська області також мають подібні проблеми. Навіть у Харківській області, де доступ до документів не є такою проблемою, заходи з окреслення, проведені НУО «Ромен» у місті Харкові та кількох сусідніх округах, виявили 50 ромів, які взагалі не мали документів, що посвідчують особу. Згідно з інформацією представників НУО, опитування показало, що всі роми, які не мали таких документів, живуть в умовах надзвичайної депривації. Відсутність паспортів була головним інституційним фактором, що спричинила їхню злиденність.

За даними місцевих експертів, в Одеській області в 2011 році близько чверті населення ромів не мали жодних документів: хоча ця частка значно зменшилася з того часу завдяки громадським правозахисним НУО, які допомогли сотням ромів пройти повний процес реєстрації, доводячи свою ідентичність. Вони оцінюють, що від 10 до 15 відсотків ромів досі не мають документів, що посвідчують особу.⁴⁷ Ті, хто не має документів, опиняються в замкнутому колі: у той час як бідність, соціальна ізоляція, неписьменність та відсутність адекватних житлових умов призвели до ситуації з відсутністю документів, відсутність документів, у свою чергу, позбавила їх освіти, соціальної підтримки, охорони здоров'я та інших можливостей, які могли б допомогти їм покращити своє життя. У результаті, багато людей залишилося в пастці злиднів.

Існують також різкі відмінності між міськими та сільськими районами, оскільки роми, які проживають у сільській місцевості, непропорційно постраждали. Згідно з повідомленням одного експерта, в місті Ужгород частка незареєстрованих ромських мешканців в останні роки зменшувалася і в даний час становить близько 10-15%, але в навколишніх сільських і приміських районах ця кількість є значно вищою – до 30% або більше ромів не мають документів. Це було пов'язано з низкою чинників, зокрема з вищим рівнем неписьменності за межами міста, значними відстанями від окремих ромських поселень до адміністративних центрів, вартістю проїзду, яка була за-

надто високою для багатьох бідних членів громади, і тривалістю, необхідною для завершення процесу.⁴⁸

На додаток до тих, хто проживає у віддалених сільських районах, роми, які беруть участь у сезонній міграції до міських центрів у пошуках роботи, також піддаються ризику залишитися без документів. Як зазначалося раніше, крах соціалістичної економіки в 1990-х роках і широке закриття багатьох державних підприємств залишили без роботи більшість ромів у Закарпатській області. Як і у випадку з іншими українцями, які несподівано виявилися безробітними – хоча поширена думка, що роми непропорційно постраждали в порівнянні з іншими етнічними групами⁴⁹ – багато ромів були змушені шукати будь-яку можливість для виживання, наприклад, доглядали за посівами у своїх садах. Інші, зокрема чимало угорськомовних ромів із Закарпаття або «мадярських ромів», як вони називають себе перед сто-ронніми, тимчасово мігрували у великі міста Росії і, в меншій мірі, України. Міграція в Росію була переважно нелегальною, оскільки східний кордон України майже не охоронявся. Під час численних рейдів на тимчасові табори, створені «мадярами» на околицях Москви, Санкт-Петербурга або Тамбова, сотні людей втратили свої документи.⁵⁰ Через складні та часто нечіткі вимоги України до оформлення паспортів, діти українських громадян, які народилися під час проживання батьків за межами України, будучи нелегальними мігрантами, особливо діти ромів, тепер проживають без особистих документів. І це триватиме, поки українське законодавство розвиватиметься, враховуючи їхні обставини.

Як було описано раніше в цій доповіді, російська окупація Криму та збройні бойові дії на сході України перекрили шляхи незаконної трудової міграції до Росії, залишивши там деяких «мадяр» без документів. Боротьба також призвела до масового переміщення, особливо з регіонів, що постраждали від конфлікту в Донецькій та Луганській областях, причому роми та інші переміщені особи зазнали проблем із документами. Окрім ризику обстрілу, велика кількість ромів, які опинилися за лінією фронту на Донбасі, втекла в Росію, щоб уникнути переслідувань з боку російських озброєних формувань. Багато осіб переїхали в райони, де вони мали родичів. Як наслідок, у південно-західних регіонах Росії перебувають тисячі ромських біженців із Донецької області. Багато з них не в змозі впорядкувати свій статус, оскільки будинки ромських родичів, які їх прийняли, були побудовані ще в 1950-х⁵¹ роках без необхідних дозволів на планування, і тому не можуть вважатися прийнятним житлом для реєстрації. Життя з нелегальним статусом в іноземній країні створює додаткові проблеми щодо доступу до консульського захисту. Втрата українських паспортів або народження дітей під час нелегального проживання за межами України не тільки створює

ризика для цих груп стосовно російської влади, але також означає, що вони можуть втратити своє право повернутися в Україну. Це залишає їх де-факто без громадянства, оскільки їх свідоцтва про народження та інші документи залишаються на непідконтрольній Україні території.⁵²

Ті, кому вдалося переїхати в підконтрольну уряду частину України і тепер проживають як внутрішньо переміщені особи (ВПО), мають кращий доступ до відповідних органів, відповідальних за видачу документів. Проте існує ризик того, що українська влада не зможе їх ідентифікувати або підтвердити їхнє громадянство, оскільки їх офіційні документи залишаються на території, що контролюється проросійськими збройними формуваннями, що змушує багатьох ВПО виборювати собі документи.

Проблема відсутності особистих документів, зокрема свідоцтв про народження, та її вплив на ситуацію ромської меншини в Україні, неодноразово піднімалася різними міжнародними правозахисними установами. В останні роки МКЛРД, МПЕСКП та Комітет ООН з прав людини (КПЛ), розглядаючи прогрес України у виконанні відповідних міжнародних договорів із прав людини, закликали українську владу запровадити доступну та безкоштовну систему, що дозволить ромам отримати необхідні документи.⁵³ Проте українська влада, як повідомляється, досі не зробила цього. Хоча проблеми з документами в Україні стосуються не лише ромів і деякі з них пов'язані з внутрішніми невідповідностями у законах про громадянство, міграцію та особисту документацію, а також зі складними процедурами, що їх супроводжують, і зачіпають вони різні групи в Україні, проте роми непропорційно постраждали внаслідок тривалої дискримінації, з якою вони стикаються.

Щоб подолати цю проблему, громадські НУО продовжують невтомно виступати за подальші зміни в законах і процедурах для забезпечення доступу кожного громадянина України, без будь-якої дискримінації, до документів, що посвідчують особу. Як член Громадської консультативної ради ДМС, фонд «Чіріклі» може спостерігати та коментувати певні реформи, що розробляються в рамках агентства. Представники ромських НУО також беруть участь у фінансованій ЄС ініціативі громадянського суспільства, спрямованій на зміну системи реєстрації місця проживання (прописки).⁵⁴ Однак ромські активісти стурбовані тим, що ці поточні обговорення досі не вирішили нагальні потреби багатьох незахищених і неблагополучних громадян України, зокрема тисяч ромів. На думку експертів, опитаних для цього звіту, додаткові рівні контролю, запроваджені з метою підвищення безпеки, призвели до виключення певних категорій незахищених груп із доступу до документів: на їхню думку, найбільшою перешкодою в поточному режимі ідентифі-

кації та документації була надмірна складність для ромів довести, що вони дійсно є громадянами України.

Згідно з думкою експерта,⁵⁵ роми України оселилися на її території вже давно. Навіть ті, хто переїхав до Росії після 1991 року, є громадянами України відповідно до українського законодавства, як і їхні діти: усі вони, крім незначних винятків, повинні вважатися громадяни України незалежно від того, чи вони зареєстровані та задокументовані. Вона також висловила стурбованість тим, що законопроекти, спрямовані на регулювання статусу осіб без громадянства в Україні, які нещодавно були внесені до парламенту,⁵⁶ за відсутності паралельних інструментів, які спрощують доступ до документів, що посвідчують особу, для громадян, що не мають документів, можуть мимоволі трактуватися як механізм вирішення проблеми ромів із документами. Хоча вона вважає цю ініціативу безсумнівно необхідною для врегулювання ситуації з особами без громадянства, які не мають документів, та реалізації міжнародних зобов'язань України,⁵⁷ проте ці закони мають працювати паралельно з процедурами, які спрощують доступ громадян без документів, багато з яких роми, до відповідних документів, що підтверджують особу та громадянство України. Ситуація, коли громадян без документів можуть змусити до процедур визначення безгромадянства для визнання особами перед законом і отримання доступу до основних прав людини, які залежать від наявності документів, що посвідчують особу, та/або реєстрації місця проживання, є неприйнятна. Це може спричинити свавільне позбавлення громадянства і, ймовірно, непропорційно вплине на членів ромської меншини.⁵⁸ У зв'язку з цим потрібно запровадити альтернативні заходи для забезпечення універсального документування ромського населення України з органами влади та в тісній співпраці з НУО і представниками громадських організацій із прав ромів через швидкий і доступний адміністративний процес.

Освіта, що включає професійну підготовку

Окрім видачі документів, покращення освіти є також дуже важливим інструментом розірвання циклу дискримінації та ізоляції. Радянська система освіти прирєкла більшість українських ромів на низькокваліфіковану ручну працю на самому дні соціальної ієрархії. Цей сектор економіки постраждав найбільше через колапс радянської системи і перехід до вільного ринку. У результаті цього у період з 1990 по 2000 роки відбулося різке зниження рівня освіти серед ромів, причому це був процес не тільки професійного знекровлення, але й зниження рівня грамотності. Сьогодні багато дітей ромів й досі мають обмежений доступ до якісної освіти: опиту-

Загублені в лабіринті:

Труднощі отримання свідоцтва про народження для ромів без документів

Максим Джум, активіст і медіатор, який працює в Одеській області, описує досвід ромської жительки «Р.», яка провела все життя в Україні, добиваючись свідоцтва про народження від органів влади. Незважаючи на підтримку з боку ромських правозахисних груп, процес навігації зі звивистими бюрократичними перешкодами зайняв багато років. І зараз відображає глибокі труднощі, через які проходять роми без документів, доводячи своє існування.

“Дуже важко отримати документи для людини, яка виросла без свідоцтва про народження. Це практично неможливо без юридичної підтримки. Уявіть собі ромську жінку, яка не вміє читати і писати... Візьмемо, наприклад, Р., вона є прикладом однієї з нещодавніх історій успіху. Вона народилася на початку 1980-х років в Одеській області. Її батьки померли, коли їй було лише п'ять років. Її старший брат займався її вихованням, поки вона не досягла підліткового віку. Р. звернулася до мене зі своєю проблемою у 2013 році. Перш за все, нам потрібно було зібрати докази того, що вона була тією, за кого себе видає, і що вона проживала в Україні в 1991 році. Можна було б подумати, що влада буде зацікавлена в ідентифікації і підрахунку свого населення, і допомогла б комусь, хто ще не «ідентифікований». Але в Україні ви повинні беззаперечно довести владі, що ви дійсно існуєте. У випадку з Р. посприятило те, що її старший брат мав паспорт і міг поручитися за неї. Зазвичай допомагає, якщо людина відвідувала школу. Навіть якщо дитина поступила на навчання без документів, школа може видати сертифікат, який підтверджує, що вона навчалася там. Це може здатися іронічним, але якщо особа вчинила злочин і відбула покарання у в'язниці, то їй краще, ніж законотруслим громадянам без документів – керівництво в'язниці може видати їй свідоцтво з фотографією, що підтверджуватиме існування цієї особи.

Повертаючись до Р., коли у нас були готові папери і свідки, нам треба було отримати її свідоцтво про народження. Для цього ми звернулися до суду. Такі судові справи є швидкими та легкими для адвокатів – ви отримуєте рішення суду протягом місяця або двох. Але що, коли ви не можете найняти

адвоката або не знаєте про НУО? Ви дійсно змогли б пройти цей лабіринт, якщо б не вміли читати і писати? Але й це ще не кінець... Із рішенням суду, що підтверджує ваше народження, ви йдете до РАГСу, щоб вони видали вам свідоцтво про народження. Вони видають його, але не дають його вам. Щоб забрати його, вам потрібен паспорт. Це справжня пастка: якщо ви хочете отримати паспорт, вам потрібно свідоцтво про народження, яке ви не отримуєте, якщо у вас немає паспорта.

На щастя для нас, фонд «Чіріклі» працює з юристами. Вони можуть забирати такі документи від імені своїх клієнтів. Щойно ми отримали свідоцтво про народження Р., ми знову повернулися до суду. Цього разу нам потрібно було довести, що вона громадянка України. Відповідно до закону, кожен, хто проживав на території України в 1991 році, коли розпався Радянський Союз, є її громадянином. Але на практиці для органів влади єдиним доказом того, що ви проживали тут, є ваша офіційна реєстрація місця проживання («прописка»). У тих випадках, коли щось йде нестандартно в питаннях прописки, як, наприклад, коли документи втрачені або будинок, в якому ви проживали, не був належним чином зареєстрований, ви отримуєте безліч проблем. Якщо суд кваліфікує вас як громадянина, ви повинні пересвідчитися, що у вас є поточна прописка (реєстрація адреси), перш ніж ви зможете звернутися до Державної міграційної служби (ДМС) і подати заяву на отримання паспорта. Справа в тому, що ви можете отримати доступ до більшості адміністративних послуг тільки в тому населеному пункті, де ви зареєстровані. Але на практиці, якщо ви або ваша сім'я не володієте будинком, або якщо ви купили свій будинок без оформлення всіх документів у належному порядку, отримати реєстрацію надзвичайно важко.

Для органів влади це справа адміністративної зручності – прописка визначає їх територіальну юрисдикцію та виборчий округ, яким вони обираються. Для таких людей, як Р. – це жах. Якщо у вас немає зареєстрованої адреси, ви можете зареєструватися на своєрідну соціальну адресу. Але ця тимчасова реєстрація дійсна не більше ніж шість місяців. Уявіть собі людину, яка

не вміє читати і писати та намагається самотійно пройти цей процес... Повірте мені, це буде дуже швидко: він увійде в офіс ДМС; співробітники агентства направлять його до інформаційного стенду у фойє; і він відразу піде звідти з думкою: "Я жив без паспорта тридцять років. Я впораюся якось, тому що отримати його неможливо." Наша боротьба за паспорт Р. від першого судового

засідання до видачі паспорта тривала більше трьох років. За цей час вона народила двох дітей. Нам вдалося отримати свідоцтва про народження для них, але система така, що зараз Р. знову доведеться звернутися до суду, щоб довести, що вона є їхньою матір'ю. Перш ніж у неї з'явився паспорт, її зв'язок із дітьми не міг бути офіційно зареєстрований."

вання ромів, яке проводилося у 2018 році показало, що більше чверті сімей ромів з однією або більше дітьми мають дітей шкільного віку, які не відвідують школу.⁵⁹ Цілоком ймовірно, що неписьменність і невідвідування школи особливо гостро відчуваються серед тих, хто займається сезонною трудовою міграцією, і їхніх дітей, хоча про цю частину населення мало відомо.

Сподіваємося, що завдяки активізації зусиль національних і місцевих органів влади щодо задоволення конкретних потреб ромів у сфері освіти за підтримки партнерств з НУО, школами та громадами можна покращити ситуацію. Активісти у боротьбі за права ромів по всій країні висловили сподівання, що більшість членів спільноти, особливо молоде покоління, зараз розуміє цінність освіти. На сьогоднішній день здійснюється ряд прогресивних освітніх ініціатив, які підтримують Міжнародний фонд відродження (МФВ), Фонд освіти ромів (ФОР) та керівники певних місцевих шкіл і НУО. Ці ініціативи включають роботу фондів «Благо» і «Крок за кроком» з підтримки інтеграції ромів за допомогою навчання дошкільної мови і навичок із залученням асистентів-викладачів з числа ромів. Більша частина успіху досягнута на місцевому рівні: наприклад, завдяки роботі НУО в селі Корсунці Одеської області кількість дітей шкільного віку, які не відвідують школу, скоротилася з 20 до двох у 2017-18 навчальному році.⁶⁰

Ці ініціативи, що базуються на досвіді інших країн Європи, який свідчить про ефективність дошкільного навчання мови, залучення асистентів-викладачів з числа ромів і безкоштовних обідів, дають чіткі результати, проте, як і раніше, існують значні можливості для розширення і вдосконалення цих програм. Учасник НУО «Благо» Лола Кульчар, яка нещодавно очолила роботу мережі REYN в Україні, висловила стурбованість з приводу того, що діти ромів, які отримали дошкільну мовну освіту і навички, як правило, дуже швидко втрачають їх, якщо вони опиняються в сегрегованих школах. Крім того, діти, які відвідують несегреговані школи, часто починають відставати у навчанні після одного або двох років, навіть якщо вони відвідували дошкільний заклад освіти, через відсутність постійної підтримки батьків або наставників із позакласними заняттями і домашніми завданнями. Вона

занепокоєна тим, що ця проблема не отримала достатньої уваги від НУО, не кажучи вже про чиновників сфери освіти і про те, що як і раніше відчувається брак кваліфікованих кадрів для виконання таких функцій у школах. Проте найбільшу тривогу викликає те, що ці програми майже виключно залежать від допомоги міжнародних донорів і без повного та адекватного державного фінансування можуть стати нестійкими в майбутньому.

Паралельно з цими місцевими ініціативами на національному рівні здійснюється значна діяльність. У 2017 році в Україні почалася повна перебудова системи освіти, і після прийняття нового базового закону⁶¹ «Про освіту» Міністерство освіти і науки (МОН) затвердило програму реформ «Нова українська школа».⁶² Завдяки новій моделі фінансування шкіл і вищим початковим окладам вчителів для залучення більш кваліфікованих фахівців ця програма отримала широку підтримку і, серед іншого, передбачає, що всі діти повинні бути прийняті до школи незалежно від того, чи мають вони свідоцтво про народження, що є позитивним кроком для багатьох ромів країни, які не мають документів.⁶³ За новим законом влада вже розробила цифрову платформу електронного навчання для забезпечення належної якості освіти для дітей, які навчаються вдома, і зробила її доступною для дітей, що проживають на «тимчасово окупованих територіях» (Крим та райони Донецької і Луганської областей, контрольовані проросійськими збройними формуваннями).

Одним із ключових нововведень реформи освіти є її орієнтація на «інклюзивність» – поняття, яке визначається чинним законодавством у контексті дітей-інвалідів. Для досягнення цієї мети уряд приступив до поетапного скасування спеціальних шкіл для дітей-інвалідів, впроваджуючи доступний дизайн в звичайні школи та іншу інфраструктуру. Активісти із захисту прав ромів, з якими були проведені бесіди у зв'язку з цією доповіддю, підкреслили свою переконаність у тому, що концепцію відкритості слід розширити за допомогою аналогічних заходів щодо забезпечення доступу для дітей з числа меншин, особливо ромів, та інших потенційно ізольованих груп, таких, як діти мігрантів. Хоча вони як і раніше сподіваються на те, що Міністерство освіти і науки (МОН) сприятиме подальшому співробіт-

Як реформа освіти в Україні може погіршити сегрегацію в школах

Лола Кульчар, директор Закарпатського обласного благодійного фонду «Благо» та координатор проекту REYN-Україна, описує, як останні реформи в системі прийому до школи в Україні спричиняють тривожні наслідки для ромських учнів, які повинні бути терміново розглянуті владою:

У вересні 2018 року ми вперше побачили, як діти вступили до першого класу школи в рамках системи «Нова українська школа». На жаль, процес прийому підтвердив наші найгірші побоювання. Шкільні округи розмежовані в такий спосіб, що вони відокремлюють та сегрегують ромські та неромські квартали. Не зрозумійте мене неправильно. Сегрегація не є новою проблемою. Вона з'явилася не внаслідок освітньої реформи. Проте, нове правило, яке зобов'язує школи спочатку приймати всіх дітей зі свого району, а потім, можливо, розглянути інших за умови наявності місць, зробило боротьбу із сегрегацією практично неможливою. Українські школи тепер мають виправдання, щоб не приймати ромських дітей: «Вільних місць немає, тому забирайтеся...»

У нашому регіоні [Закарпатті] можна побачити, що багато ромів проживають у сегрегованих районах. Існує близько 100 ромських районів, компактних поселень, лише на Закарпатті. Усього в Україні налічується понад 400 таких сегрегованих ромських поселень. Загалом, не беручи до уваги дітей ромів та їхні проблеми, я цілком можу зрозуміти логіку нового правила прийому – позбавляючи школи можливості вибирати своїх учнів, Міністерство освіти намагається викоринити хабарі в школах, які іноді вимагаються за місце в закладі. Я цілком це розумію. Проте ми не повинні забувати про дітей ромів та їхні проблеми! Навіть найкращі наміри і найкраща політика не однаково добре працюють за всіх обставин.

Житлова сегрегація ромів є реальністю в Україні. Це той факт, який влада також повинна розуміти. У тих місцях, де існують сегреговані ромські поселення, потрібен інший підхід – підхід, який усуне сегрегацію дітей ромів у школах.

ництву та діалогу з цього питання, у даний час реформи, на жаль, мають негативний вплив на деяких дітей ромів та їхніх батьків через моделі місцевого фінансування, введені для шкіл, і нові правила, які вимагають, щоб школи приділяли пріоритетну увагу дітям у районі охоплення обслуговуванням, що може посилити існуючу проблему сегрегації дітей ромів у школах.⁶⁴

Крім цих систематичних питань, існують інші структурні проблеми, що перешкоджають доступу ромських дітей до освіти, пов'язані зокрема з бідністю та ізоляцією. Наприклад, деякі ромські батьки не в змозі придбати теплий одяг для своїх дітей, внаслідок чого вони змушені залишатися вдома і пропускати школу взимку. Це ізолює їх і збільшує ризик повної відмови від системи освіти. Крім того, із ромських дітей у школі можуть знущатися інші діти, які не є ромами.⁶⁵ Ці та інші фактори пояснюють, чому відсоток ромських дітей, які закінчують повну середню освіту, є непропорційно малим у порівнянні з рештою населення.

Ромські дівчата особливо ризикують, коли йдеться про відмову від школи через постійну практику ранніх шлюбів у певних громадах та інші аспекти гендерної нерівності, зокрема уявлення про те, що навчання менш важливе для жінок, ніж для чоловіків. У багатьох ромських громадах, коли дівчата досягли підліткового віку, вони все частіше займаються домашніми справами та піклуються про своїх братів і сестер.

Що стосується грамотності дорослих, ситуація, як повідомляється, ще складніша. Поточна реформа системи освіти передбачає закриття небагатьох вечірніх шкіл, що залишилися, де дорослі могли теоретично отримати свою базову освіту. Нові правила передбачають відкриття вечірніх шкіл на базі звичайних, якщо щонайменше п'ять дорослих звернуться з відповідним проханням. Проте ще не відомо, як ця система працюватиме на практиці. Доступність, через обмеженість часу та фінансові обмеження, з якими стикаються дорослі роми, матиме ключове значення для широкого розповсюдження можливостей для освіти дорослих. Наприклад, один експерт вказав на успіх деяких програм НУО щодо грамотності для дорослих у Закарпатській та Одеській областях, де багато ромів мешкали в компактних поселеннях, які забезпечували легкий доступ до занять. З іншого боку, коли члени громади були більш розкидані, як у Харкові, ці програми були значно менш ефективними.⁶⁶ Інший експерт зауважив, що, організовуючи програми навчання грамотності для дорослих, НУО повинні організувати паралельні заняття для їхніх дітей, щоб дати можливість ромським жінкам приєднатися. Як наслідок, ці програми можуть бути дуже дорогими, і тому міжнародні донори можуть неохоче підтримувати їх у майбутньому. Однак досі державна підтримка, як з боку центральних, так і місцевих органів влади, не була надана для цього.⁶⁷

Однак ці програми дають ромам можливість ширше взаємодіяти із суспільством, отримати доступ до можливостей працевлаштування або інші регульовані можливості для отримання доходу. Нині неграмотність заважає багатьом ромам отримати доступ до професійних програм і різноманітних навчальних програм, що забезпечуються державою через мережу центрів зайнятості. Щоб зробити останнє доступним для знедолених ромів, влада повинна запропонувати програми базової грамотності в рамках існуючих програм сприяння зайнятості та зробити інші програми навчання доступними для людей, які не мають атестата про закінчення школи.

Прибутки

У країні з високим рівнем безробіття та великою тіньовою економікою меншина ромів є особливо вразливою відносно виключення з ринку офіційного працевлаштування. Нестача освіти і особистих документів, а також розповсюджений расизм сприяють тому, що багато ромів живуть у злиднях, а інколи займаються незаконною діяльністю, щоб прогодувати себе і свої родини. Безробіття серед ромів досить розповсюджене: із сотні ромів, опитаних у 2018 році Коаліцією 2020, близько половини безробітні.⁶⁸ У деяких економічно неблагополучних районах, наприклад сільських або приміських районах Закарпатської області, рівень безробіття серед общин ромів один із респондентів оцінив аж у 95 відсотків.⁶⁹

Багато ромів живуть за рахунок вирощування городини на маленьких ділянках біля своїх будинків. Деякі родини лушать горіхи: вони продають ядра, а шкаралупами вкривають будинки для обігріву взимку. Деякі збирають метал та інші перероблювані матеріали. Такий вид неофіційного працевлаштування є досить негігієнічним і небезпечним для здоров'я тих, хто цим займається, а також для оточуючих. У деяких регіонах, наприклад, на Закарпатті, недостатньо сміття для сортування для тих, хто немає альтернативних засобів заробітку для існування. Влітку, коли дозволяє погода, деякі родини ромів їдуть в інші області, де збирають метал на продаж.

Лише невелика кількість ромів може знайти низькокваліфіковану безпечну, але низькооплачувану роботу, наприклад, сміттезбиральник, двірник і сантехнік. Однак такі можливості зустрічаються рідко і доступні лише тим, хто має повну середню освіту, з урахуванням вимог державних програм зайнятості. Але навіть з урахуванням цих жорстких вимог і низького статусу самих ролей, роми можуть бути відсторонені від цих посад, коли антиромські настрої вступають у гру. Один активіст в Одеській області розповів про недавній інцидент, коли ромська жінка, яка отримала підтримку від центру зайнятості, була спрямована до трьох потенційних робо-

тодавців. Коли вона прийшла на ці підприємства, вже на порозі їй сказали, що посада, на яку вона претендує, уже зайнята, хоча центр зайнятості підтвердив її доступність безпосередньо перед візитом.⁷⁰

Інші менш маргіналізовані роми оволоділи різними будівельними навичками і заробляли собі на життя, працюючи над проектами в містах України та Росії. Однак із посиленням міграційного контролю в Росії і спалахом збройного протистояння на сході України, можливості скоротилися до контрольованих урядом районів України. Також ці події зробили більш помітними здебільшого сезонні тимчасові табори ромських збирачів металобрухту у великих містах України, і в результаті населення почало ставитися до них ще більш вороже. Протягом 2018 року за відсутності будь-якого офіційного захисту тимчасові поселення в Києві та Львові, населені закарпатськими ромами, ставали легкою мішенню для правого насильства.

Захисниця прав ромів і експерт із засобів масової інформації коаліції «Стратегія 2020», Ольга Веснянка зазначила, що нападам на поселення часто передували антиромські виступи у засобах масової інформації або опортуністичні заяви політиків. Інші респонденти також заявили, що насильству можна було б запобігти, якби влада адекватно реагувала на спалахи ненависті, конструктивно залучала жителів поселень і забезпечувала їм належну безпеку. Відсутність цих заходів і ряд інцидентів, коли поліція і місцева влада не змогли ані запобігти нападу, ані провести його цілеспрямоване розслідування, сприяли подальшій дегуманізації ромів у домінуючій громадській думці, сприяючи створенню атмосфери безкарності серед ультраправих груп, що в кінцевому результаті призвело до смертельних наслідків. Дійсно, поліція сама є основним винуватцем насильства щодо ромів. Наприклад, у травні 2012 року напередодні проведення в місті у червні міжнародного футбольного турніру Євро-2012 у Дніпровському районі Києва біля сміттєзвалища був примусово виселений тимчасовий табір, в якому проживали ромські родини із Закарпаття, зокрема і діти. Група чоловіків у цивільному, серед яких жителі табору ромів впізнали кількох місцевих поліцейських, прибула в табір і підпалаила його. Чоловіки наказали ромам залишити Київ, і один із поліцейських нібито застрелив собаку в таборі, щоб продемонструвати серйозність цих вимог.⁷¹ У таблиці 5 наведена інформація про ряд недавніх інцидентів, пов'язаних із ромами, у період 2017-2019 років.

Добре, що після смерті Девіда Папа правоохоронні органи, як виявилось, із запізненням переглянули свої стратегії взаємодії з громадами ромів. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ активізувало діяльність робочої групи, створеної для вирішення питань правозастосування, викладених у стратегії щодо ромів на 2020 рік: у тісному співробітництві з активістами із захисту прав ромів, вона підтримує розробку алгоритму за-

Таблиця 5: Періоди основних нападів на ромів

Березень-квітень 2017 р., Київ:

- після ненависницьких промов у соціальних мережах проти жителів неформального поселення недалеко від озера Нижній Тельбін і петицій у Київську міську адміністрацію про близько 300 ромів, зокрема дітей, які проживають там і будуть виселені, співробітники правоохоронних органів, одягнені в балаклави, відвідали поселення в березні і сфотографували тамтешніх жителів, перш ніж наказати їм піти, погрожуючи нападом екстремістів на табір, якщо люди залишаться. Водночас місцеві політики, зокрема один член Київської міської ради, публічно заявили, що займаються цим питанням. У результаті багато переляканих жителів табору покинули місто, а в квітні було підпалено кілька порожніх хатин і згодом весь табір був спалений дотла. Незважаючи на засудження з боку вповноважених із прав людини і скарги з боку НУО, які займаються правами ромів, влада не розпочала жодного розслідування цього інциденту.⁷²

Травень 2017 р., Київ:

- чоловіки у формі напали на групу ромів, що складалася в основному з жінок і дітей, на площі біля центрального залізничного вокзалу, словесно ображаючи і б'ючи їх, перш ніж «конфіскувати» у них гроші і наказати їм покинути Київ. Представники Конгресу національних меншин України (КНМУ) вважають, що нападники були пов'язані з певною організацією карателів під назвою «Безпека життя». Незважаючи на те, що інцидент широко висвітлювався в соціальних мережах, поліція, як повідомляється, не намагалася притягнути до відповідальності винних у нападі.⁷³

Квітень 2018 р., Київ:

- до невеликої громади ромів у парку Лиса Гора, м. Київ, неодноразово навідувалася влада Голосіївського району, Національна поліція і співробітники «Муниципальної гвардії» під егідою Київської міської адміністрації. Після ряду загроз група молодих людей у масках напала на поселення ромів і, застосувавши каміння і сльозогінний газ, змусила його жителів покинути поселення. Праве екстремістське угруповання С14, яке не тільки офіційно зареєстроване як громадська організація, а й отримало фінансову підтримку Київської міської адміністрації для «освітніх» проектів і має у своїх лавах кількох відомих учасників «муниципальної гвардії», опублікувало відео нападу і похвалилося спаленням залишків табору вщент. Після публічного обурення поліція почала розслідування, проте потерпілі були допитані тільки через два місяці після інциденту. У липні 2018 року поліція звинуватила в нападі лідера місцевої групи С14 Сергія Мазура, і на деякий час за рішенням Голосіївського районного суду Києва його помістили під домашній арешт до суду. Однак пізніше в тому ж році суд скасував пред'явлені йому звинувачення у зв'язку з процесуальними порушеннями з боку співробітників правоохоронних органів. Прокуратура оскаржила це рішення і в даний час воно знаходиться на розгляді Київського міського Апеляційного суду.⁷⁴

Квітень 2018 р., Київ:

- невелике поселення ромів у Русанівському саду піддалося нападу невідомих, які підпалили не менше п'яти будинків за допомогою коктейлів Молотова. Через кілька днів крайня права група «Немезида» опублікувала в соціальних мережах відео, на якому кілька молодих людей поливають гасом речі в одному з будинків ромів і підпалюють їх. Про інцидент повідомили в поліцію, яка в результаті порушила кримінальне провадження. Проте учасники «Немезиди», як повідомляється, погрозували свідкові нападу, який дав свідчення поліції, і на момент складання цього звіту правоохоронні органи ще не встановили особи винних.⁷⁵

Травень 2018 р., Львів:

- група молодих людей підпалила табір ромів, поки 30 його жителів спали. Щонайменше двоє ромів, чоловік і його син, отримали поранення в ході нападу. За допомогою НУО з прав ромів «Гернипе» вони подали заяви в поліцію. Правоохоронні органи почали розслідування інциденту тільки після звернення вповноваженого із прав людини за статтею «хуліганство», а після повернення в залишки свого табору роми знову були виселені, цього разу місцевою поліцією. Влада поки не змогла встановити винних у підпалі.⁷⁶

Травень 2018 р., Тернопіль:

- Імпровізоване поселення ромів, в якому проживають близько 30 дорослих та 15 дітей, розташоване у Великогаєвському лісі під Тернополем, потрапило в засідку групи чоловіків у масках, які облили бензином усі три намети в таборі і підпалили їх. Поліція прибула на місце після того, як селище було спалено вщент. Влада затримала 12 підлітків неподалік від місця злочину, зокрема кількох осіб, які, як повідомлялося, були учасниками ультраправих угруповань і які згодом були звільнені. Начальник поліції Тернопільської області заявив, що інцидент стався через місцевий конфлікт і немає підстав кваліфікувати його як ксенофобський. Кримінальне провадження за звинуваченням у «хуліганстві» залишається відкритим.⁷⁷

Червень 2018 р., Київ:

- співробітник Голосіївського Національного природного парку в супроводі журналістів ICTV та групи людей, пов'язаних із новою ультраправою організацією «національні загони», які нібито перебували там для захисту журналістів, увірвалися в сезонний табір ромів під Новобиличами, м. Київ. Вони зажадали, щоб роми залишили цей район, і, поліція, що незабаром прибула на місце, не завадила їм вигнати мешканців табору і зруйнувати їхні тимчасові будинки. Тільки після публічного обурення було порушено кримінальне провадження за статтею «хуліганство», але поліція нібито не змогла встановити винних у нападі.⁷⁸

Таблиця 5: Періоди основних нападів на ромів

Червень 2018 р., Львів:

- табір ромів, розташований на Трускавецькій вулиці у Львові, раптово зазнав нападу чоловіків у масках із бейсбольними битами, які почали бити ромів, зокрема жінок і дітей, що спали в наметах. 24-річний Давид Пап, ром із Закарпаття, який заробляв на життя збором металобрухту, помер після того, як йому розрізали живіт ножем. Крім того, 19-річний чоловік, 30-річна жінка та 10-річна дитина були госпіталізовані після засідки з різними травмами. Поліція затримала 12 підозрюваних, зокрема 8 старшокласників віком від 16 до 17 років і ймовірного 20-річного організатора за звинуваченням у «вбивстві, вчиненому організованою групою», «хуліганстві при обтяжуючих обставинах» і «втягненні неповнолітніх у злочинну діяльність». Ймовірні злочинці визнали себе учасниками незареєстрованої ультраправої групи під назвою «Твереза і розлючена молодь» і свій намір вбити. Незважаючи на те, що расова упередженість кваліфікується в українському законодавстві як обтяжуюча обставина, влада вирішила не кваліфікувати цей інцидент як злочин на ґрунті ненависті. НУО, що займаються правами ромів, оскаржили це рішення в судах, і в даний час ведеться судовий розгляд щодо обвинувачених у скоєнні злочинів.⁷⁹

Березень 2019 р., Івано-Франківськ:

- стаття в місцевій газеті про громаду ромів, в основному із Закарпаття, яка проживає в неформальному таборі на околиці Івано-Франківська, викликала сплеск ксенофобських дискусій у соціальних мережах. На наступний день група людей, одягнених у темний одяг, влаштувала засідку в селищі і кинула кілька пляшок із коктейлем Молотова в намети, перш ніж втекти. У ході нападу загорілися два намети. Повідомляється, що жителі табору боялися підтримати поліцейське розслідування і не хотіли подавати скарги.⁸⁰

безпечення ефективного захисту тимчасових поселень ромів. Вищі посадові особи також чітко дали зрозуміти, що насильство щодо ромів, які проживають у цих поселеннях, є неприпустимим. Однак, лише цього недостатньо для того, щоб покінчити з атмосферою безкарності, особливо коли антиромські настрої залишаються високими. Тому влада має забезпечувати, щоб кожен напад належним чином розслідувався і класифікувався, а винних знаходили і переслідували, особливо в тих випадках, коли до цього можуть бути причетні безпосередньо співробітники поліції. Аналогічним чином, усі жертви мають бути визнані такими і мати доступ до наявних засобів правового захисту, включаючи компенсацію.

Поряд з ефективним попередженням і переслідуванням за розпалювання ненависті і ксенофобне насильство влада повинна реагувати на чинники, які спонукають багатьох ромів шукати засоби до існування і змушують їх жити у тимчасових таборах у незадовільних умовах. Ці фактори включають дискримінацію, відсутність належного житла та економічних можливостей. Сільські та приміські райони Закарпаття, Одеси та контрольованої урядом частини Донецької області навряд чи виграють, принаймні в короткостроковій перспективі, від бюджетної децентралізації. Це означає, що центральний уряд має забезпечити фінансування з національного бюджету для заповнення нестачі місцевих ресурсів і надання підтримки місцевим органам влади в неблагополучних регіонах із метою поліпшення житлових умов та створення економічних можливостей для бідних і знедолених груп населення.

Крім того, безпека виходить за рамки компетенції поліції. Із посиланням на Конституцію України, яка гарантує кожному громадянину право вільно пересуватися в межах своїх кордонів і обирати місце проживання,⁸¹ а

також враховуючи відсутність економічних можливостей у сільській місцевості та в цілому Закарпатській області, де проживає багато ромів, владі необхідно забезпечити наявність безпечних умов проживання для груп мігрантів, які належать до групи ризику. Один із шляхів досягнення цієї мети — внесення поправок до законів, що регулюють надання тимчасового і соціального житла,⁸² та значні інвестиції в будівництво або придбання тимчасового і соціального житла. З урахуванням того, що дах над головою і належні умови життя є одними з найважливіших факторів, що визначають доступ людини до засобів для існування, здійснення цих змін могло б розширити можливості для ромів і прокласти шлях до настільки необхідного скорочення масштабів убогості в громаді.

Житло та житлові умови

Досі в Україні не було проведено комплексних досліджень або оцінок житла та житлових умов ромів. Ситуація в цій області дуже різноманітна і специфічна для окремих регіонів: з одного боку в деяких регіонах житлові умови ромів можна порівняти з більшістю населення, проте загалом доступ до адекватного житла та основних комунальних послуг значно обмежений серед ромського населення України.

Структурні фактори, що лежать в основі житлового сектору в Україні, складні та їх важко вирішити. Серйозний дефіцит житлового будівництва був очевидний уже в радянські часи, особливо в міських районах, а за роки, що минули з часів незалежності, значно погіршився, оскільки будівництво державного житлового фонду зупи-

нилося, а існуючий житловий фонд погіршився. Сотні «незареєстрованих будинків» у ромських районах по всій Україні також значною мірою є спадщиною радянської епохи. Укази 1956 року, які передбачають кримінальне покарання за ромське кочівництво, також зобов'язували місцеві органи влади розміщувати ромських кочівників, які насильницьким способом були змушені осісти. Однак у багатьох випадках влада не лише нехтувала своїм зобов'язанням допомагати їм, але й не належним чином реєструвала житла, які роми були змушені побудувати, щоб уникнути переслідування.⁸³ Через ці та інші причини, зокрема через зростання населення та розширення ромських районів, вторинну міграцію, ворожість місцевих органів влади та громад, бідність і високий рівень неписьменності, які перешкоджали дотриманню необхідних бюрократичних формальностей, багато будинків, де роми жили десятиліттями, залишилися незареєстрованими і були виключені з хвилі приватизації, проведеної після розпаду Радянського Союзу. Під приводом «нелегальності» ромських районів радянська та пострадянська влада послідовно віддаляла ці райони від інфраструктури та розвитку.

У деяких випадках, навіть коли ромські жителі мали всі необхідні документи, щоб довести свій статус за радянським законодавством, складні процедури, що стосуються приватизації, та інші бюрократичні перешкоди, а також нестримна корупція, ускладнювали для них визнання прав власності. Особливо проблематичною в цьому сенсі була приватизація малоповерхового житла в сільських або приміських районах, що також передбачало визначення права власності на погано розмежовані земельні ділянки.⁸⁴ Незважаючи на наявність правових положень, що гарантують кожному громадянину право на розподіл земельних паїв на власний будинок, а також на будівництво та землеробство,⁸⁵ складні та непрозорі правила в цій сфері сприяли корупції та зазвичай перешкоджали доступу до цього права найбільш дискримінованим верствам населення, зокрема ромам. Це також допомогло обмежити конкуренцію між приватними забудовниками, що призвело до посилення дефіциту житла та зростання цін для більшості українців.

Варіанти соціального житла, які теоретично були представлені українським законодавством у 2000-х роках,⁸⁶ виявилися неспроможними виконати свої заявлені цілі. Незважаючи на те, що ці законодавчі ініціативи повинні сприяти спрощенню доступу до документів про ідентифікацію для безпритульних і багатьох ромів, які проживають у незареєстрованих будинках, вони сприяли лише загальній невизначеності в регулюванні ринку житла. Хоча серед інших положень ці закони передбачали створення орендованого соціального житлового фонду, у більшості регіонів України це досі не здійснено. Програми «Доступне житло», запро-

ваджені урядом у 2010 році, які пропонують підтримку в придбанні нового житла для молодих сімей та деяких категорій населення, які не мають фінансової змоги, не задовольнили навіть малу частку житлових потреб країни і, зокрема, не досягли найбільш незахищених верств.⁸⁷ Невдача знову була викликана складними правилами, відсутністю прозорості в процедурах розподілу, високими витратами на житло та недостатніми ресурсами.

Тим часом більшість приватного житла в Україні орендується в рамках тіньової економіки, оскільки домовласники часто неохоче офіційно реєструють своїх орендарів частково через ускладнення щодо реєстрації та інші правила.⁸⁸ Значна частка приватних переходів права власності, зокрема у сільській місцевості, також є неофіційною. Чи це через складність законів і процедур, чи через ухилення від податків, «неофіційність» ситуації на ринку житла робить покупців і особливо орендарів вразливими до всіх видів зловживання. Однак вони часто готові ризикувати, оскільки формалізація операцій призводить до зростання витрат. Іншими словами, за відсутності доступного соціального житла, неофіційний ринок житла використовується багатьма бідними жителями як найкращий доступний варіант.

Зрозуміло, що вся система регулювання, виділення землі та будівництва в Україні потребує далекосяжних реформ. Активісти з прав ромів погоджуються, що труднощі в цьому секторі не обмежуються виключно ромами, проте ромські громади непропорційно постраждали. Наприклад, у моніторинговому звіті щодо ромів Європейського центру з прав ромів (ERRC) за 2006 рік було встановлено, що багато ромських домогосподарств не мають доступу до водопостачання чи питної води, а сільські ромські поселення не мають каналізації, опалення і навіть електрики. Більше половини ромів, опитаних ERRC у Херсонській області та Автономній Республіці Крим, не мали постійного місця проживання та не були ніде офіційно зареєстровані.⁸⁹

На думку експертів, опитаних у рамках цієї доповіді, найскладніша ситуація з житлом для ромів є в Одесі і, ще в більшій мірі, Закарпатській області. Багато ромських громад у цих районах живуть у незареєстрованих поселеннях, які часто сегреговані від решти міста або села, і майже не мають доступу навіть до основних послуг. За словами одного з респондентів, відсутність збору сміття в багатьох ромських поселеннях становить серйозну загрозу здоров'ю мешканців: велика кількість бідних ромських сімей виживає шляхом просіювання сміття та продажу вторинної сировини, такої як папір, картон і метал, приносячи відходи спочатку додому для відсортування і очищення перед продажем. Решта сміття накопичується в селищі, погіршуючи антисанітарні умови в цих поселеннях і ставлячи під загрозу всю громаду.⁹⁰

Перешкоди для вирішення житлових питань у незареєстрованих ромських поселеннях

Юрій Мандич, ромський правозахисник і член Ужгородської міської ради, пояснює складні адміністративні перешкоди, пов'язані з реєстрацією, обслуговуванням і вдосконаленням неформальних ромських поселень, а також відсутністю достатнього фінансування для реалізації реальних змін:

У нас є три компактні ромські поселення в Ужгороді. У більшості будинків немає належних документів. Це не нові будинки. Вони збудовані ще за часів Радянського Союзу і ніколи не були належним чином зареєстровані. Навіть міська рада не завжди знає, чи є будинок зареєстрованим чи ні, і яка земля доступна для виділення. Із реєстрами земельних ділянок був суцільний безлад. До недавнього часу в Ужгороді навіть не було плану міста – офіційної карти реєстру земель. Цього року рада нарешті його розробила. Зараз наступним кроком є розробка детального плану. Якщо будинок не належним чином задокументовано, владі законом не дозволяється витратити будь-які гроші на підключення його до води, електроенергії, газу, каналізації, а також на прокладання дороги від нього до решти села.

Зараз можна припустити, що має бути спосіб урегулювання цієї ситуації, як і у випадку з багатьма іншими людьми. Але все не так просто. Для урегулювання будинку повинен відповідати цілому ряду стандартів, а ці стандарти постійно змінюються. Наприклад, у 2006 році було встановлено, що будинки повинні бути побудовані на відстані не менше чотирьох метрів один від одного, щоб пожежна бригада могла вільно переміщатися в околиці під час гасіння пожежі, рятуючи життя. Проблема в тому, що всі ці будинки були побудовані задовго до того, як цей стандарт виник. У ромських кварталах ви не знайдете таких будинків, які б стояли на відстані хоча б чотири метри один від одного.

Інша проблема полягає в тому, що більшість будинків у ромських районах дуже старі. Вони буквально розвалюються. В ідеалі нам потрібно допомогти людям побудувати нові будинки. Існує така програма, де уряд вносить від 30 до 50

відсотків вартості новозведеного житла, яке людина має намір купити. Але де знайти рома, який зможе зібрати гроші та виплатити 70% власного внеску за таку угоду.

Добре, якщо неможливо врегулювати ситуацію з будинком, можливо, можна офіційно виділити людям землю, на якій стоять їхні будинки. Адже Конституція гарантує кожному громадянину України ділянку землі. Однак, згідно із законом, місцева влада може лише виділяти землю, яка не є зайнятою. У нашому випадку – вона зайнята. Незважаючи на те, що на папері земля пуста, насправді враховуються будь-які неофіційні та незареєстровані будівлі, коли мова йде про виділення землі.

Житловий кодекс досі твердить, що місцеві органи влади повинні забезпечити житлом кожного, хто його потребує. Списки осіб, зареєстрованих у черзі на виділення державного житла, величезні. Часто роми вибувають із таких списків, оскільки в них немає реєстрації місця проживання, що є передумовою для того, щоб потрапити в список очікування. Але, навіть якщо в них була б реєстрація, у нас немає що видавати.

Ми усвідомлюємо всі проблеми і думаємо над тим, як їх вирішити, але нічого не виходить. Ми показали представникам Міністерства регіонального розвитку, які керували робочою групою з житлових питань у рамках Ромської стратегії 2020, як тут живуть люди – вони зробили записи і, здавалося, усе зрозуміли. Ми розробили план побудови низки нових будинків. Ми сподівалися розмістити найменш захищені верстви населення, зокрема ромів і ветеранів. Ми надіслали документи до Міністерства регіонального розвитку, а вони надіслали їх до Міністерства фінансів. Нам дали відповідь, що програма виглядає чудово, але з державного бюджету не буде виділено жодних коштів на неї. Вони зазначили, що з децентралізацією місцеві органи влади повинні знаходити кошти на місцевому рівні. Ужгород не є багатим промисловим містом – коштів у нашому місцевому бюджеті немає.

У деяких регіонах ситуація не така серйозна. Окреслення ромського населення однією НУО в Харківській області показало, що 30% опитаних домогосподарств орендували квартири та будинки, де вони проживали, 60% ромських сімей володіли власними житлами, а 5% жили з далекими родичами. Лише невелика частка, близько 1%, була фактично безпритульною: живучи в крайній бідності без опалення, безпечної питної води чи каналізації, у цієї групи також не було документів, що посвідчують особу. Окрім цієї громади, ситуація з ромами в Харківській області виявилася відносно справедливою і, хоча були випадки переповненості, поганого доступу до комунальних послуг та географічної ізоляції, ці проблеми також були властиві й іншим неромським жителям. Були навіть випадки, коли місцева влада та бізнес працювали з ромськими сім'ями для забезпечення їм доступу до житла – хоча ці мотивуючі приклади були переважно винятками, а не правилом.⁹¹

На жаль, дискримінація з боку місцевих органів влади та громад часто сприяла продовженню сегрегації ромських домогосподарств і навіть їх виселенню. Україну критикували, зокрема і Європейський суд із прав людини (ЄСПЛ), за те, що вона не забезпечила ромів надійним і належним житлом.⁹² Це було задокументовано Європейським центром із прав ромів (ERRC) в опитуванні 2006 року, коли ромські респонденти повідомили, що місцеві чиновники відмовилися від їхнього прохання про житло, обмежили їхні зв'язки з комунальними службами і навіть мобілізували проти них місцеве населення.⁹³ Нещодавні інциденти свідчать, що ромські громади, зокрема ВПО, які рятуються від конфлікту, досі перебувають під загрозою виселення, яке здійснюється за участі чи з відома місцевих чиновників. Наприклад, наприкінці 2016 року з'явилися повідомлення про те, що місцеві жителі в Шелудківці Харківської області звернулися до органів влади з проханням вигнати невелику громаду ромів, які прибули після виїзду зі своїх будинків у постраждалих від конфлікту районах Донбасу.⁹⁴

Ще складніша ситуація виникла в Лощинівці Одеської області в серпні 2016 року, коли тіло восьмирічної дівчинки було знайдено біля покинутого будинку в селі. Після повідомлень про те, що підозрюваний у вчиненні злочину був ромського походження, банда місцевих жителів здійснила засідку на будинки місцевих ромських сімей, а наступного дня голова сільської ради видав указ про вигнання ромів із села. Їм не було надано жодного альтернативного житла. Ромський правозахисний центр подав справу до суду від імені постраждалих, а в серпні 2018 року Одеський окружний адміністративний суд визнав, що місцева влада видала незаконне розпорядження про вигнання ромських мешканців із Лощинівки, хоча він і відмовив потерпілим у компенсації. Ромський правозахисний центр подав апеляцію на це рішення

суду, стверджуючи, що, відмовивши у відповідній компенсації потерпілим від нападу, суд не надав їм ефективного засобу правового захисту. Разом із тиском із боку правозахисних груп, поліція відкрила кримінальне розслідування, але визначити конкретних осіб, які вчинили насильство, чи визнати мотив упередженості нібито не вдалося. Більше того, не було жодних санкцій для тих поліцейських, які були присутні під час вигнання і не перешкождали йому.⁹⁵

Злиденне проживання мало довготривалі наслідки для добробуту ромських спільнот і лежить в основі багатьох проблем, зокрема продовольчої незахищеності та поганого стану здоров'я. Незважаючи на складні виклики в секторі, необхідно терміново вирішувати питання, щоб негайно припинити подальшу маргіналізацію ромів України та досягти значних змін. Однак недостатньо, щоб органи влади утримувалися від сприяння атакам і підтримували житлове будівництво. Будь-яка державна політика повинна належним чином враховувати конкретні потреби ромських сімей, місцеву економіку окремих районів і культурні переваги цих громад. Міжнародний досвід свідчить, що масштабні, високі громадські житлові проекти не змогли суттєво покращити житлову ситуацію ромів, а натомість увічнили житлову сегрегацію.⁹⁶ Альтернативні ініціативи, такі як субсидована модернізація притулку згідно з певними стандартами безпеки та гігієни, можуть дозволити маргіналізованим громадам покращити їхні умови життя, а при достатній участі громади, прозорості, фінансуванні та громадській співпраці можуть виявитися ефективними.

Участь, безпека та доступ до правосуддя

Міжнародний досвід показує, що ключовим елементом будь-якої успішної політики щодо інтеграції ромів є принцип «нічого про ромів без ромів»⁹⁷ – участь ромських лідерів, неурядових організацій і членів громад у розробці, реалізації та оцінці заходів, які безпосередньо впливають на них на всіх рівнях. Розглядаючи прогрес Стратегії 2020 та Плану дій щодо ромів, що наближаються до дати завершення, важко уникнути висновку, що українські органи влади не змогли забезпечити ромським громадам значну роль у прийнятті рішень. Як зазначалося вище, ці стратегічні документи були прийняті у відповідь на вимоги процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС і, здається, мало враховували потреби гетерогенних ромських громад України або рекомендації груп із захисту прав ромів.

Як наслідок, Стратегія не охопила низку ключових питань, таких як розвиток потенціалу ромської молоді та

інші нагальні проблеми. Чимало положень Плану дій, зокрема ті, що стосуються організації національного опитування населення, моніторингу програм соціального забезпечення, дошкільної освіти для ромських дітей, охорони здоров'я, житла, попередження злочинності та громадського порядку, не окреслили залучення ромських НУО в процес. Незважаючи на ці критичні недоліки, ромські активісти взяли заявлені цілі цих стратегічних документів і перетворили їх на ефективний інструмент адвокації. Використання його як спільної контрольної точки для різних НУО та груп громадянського суспільства, а не уряду, призвело до реалізації Стратегії 2020 та Плану дій для ромів.

Завдяки їхнім зусиллям і підтримці міжнародних донорів надалі були створені національні та регіональні координаційні структури, відповідальні за реалізацію Стратегії та залучення представників ромського громадянського суспільства. Насправді, з огляду на наявні бар'єри між різними державними установами, НУО є не лише мостом між урядом і ромським населенням, вони також допомагають різним державним установам ефективно співпрацювати щодо ромських питань. Подібна динаміка спостерігається на регіональному та громадському рівнях. Наприклад, у Харківській області НУО з прав ромів зрештою зуміли залучити регіональні органи влади та створили дієві консультативні механізми, які дозволяють їм збирати дані про становище ромського населення та сприяти діалогу між ромами та іншими громадами меншин, а також із місцевими органами влади.

Вплив цих заходів на ромів не можна недооцінювати. Ромські соціальні та медичні медіатори, що працюють із НУО, допомагають своїм громадам отримувати засоби правового захисту, вирішувати питання документації, отримувати доступ до медичної допомоги, освіти та інших основних послуг, отримувати роботу та повідомляти про свої потреби місцевим органам влади, а також запобігати порушенням прав і насильству щодо ромів. Наприклад, багато експертів пов'язують нещодавнє скорочення кількості необґрунтованих арештів ромів із боку поліції з діалогом, встановленим правозахисними НУО з прав ромів із правоохоронними органами.⁹⁸ Наприклад, один із лідерів НУО, що працює в Харківській області, зазначив, що в результаті механізмів співпраці НУО, які вдалося побудувати з владою в регіоні, зараз він отримує дзвінок із поліції, щойно виникне ситуація, пов'язана з ромами. Він вважає, що це дозволило своєчасно залучити ромські НУО для запобігання насильству в різних місцевостях у цілому регіоні протягом останніх двох років, зокрема в таких селах, як Шелудківка, Лозова та Волчанськ.⁹⁹

Проте цей активізм також іноді ставить під загрозу лідерів ромської громади, посередників діалогу, медіаторів та юристів. Багато з них регулярно стикаються з образливою мовою і навіть отримують серйозні погрози

від прихильників правих груп або представників громадськості в соціальних мережах. Хоча жодна НУО не представляє все різноманітне і розкидане населення ромів України, влада часто вважає, що НУО добре знають про те, що відбувається в конкретній ромській громаді, зокрема про випадки злочинів, зловживання психоактивними речовинами або насильство, і можуть покласти відповідальність за ці ситуації на НУО та їхніх співробітників. Активістам кажуть пильнувати, щоб вони не здійснили жодного злочину, ніби вони, а не поліція, відповідають за правоохоронну діяльність.

Незважаючи на зростання чисельності та професіоналізації ромських організацій громадянського суспільства, успіх інтеграції ромів не може залежати виключно від них. Безкарність осіб, що здійснюють злочини на ґрунті ненависті, а також політиків, місцевих чиновників та працівників правоохоронних органів, які допомагають їм, підриває всі зусилля неурядових організацій щодо сприяння освіті ромів та їх участі в суспільно-політичному житті. Натомість вона сприяє недовірі до влади серед ромів та закріплює негативні стереотипи, що поширені серед неромських українців щодо громади.

У багатьох країнах Східної Європи участь ромів в управлінських структурах і процесах розроблення політики сприяла включенню проблем, з якими стикаються їхні громади, в програми місцевих і центральних органів влади.¹⁰¹ Однак в Україні роми досі майже не представлені в обраних або адміністративних структурах управління. Навіть у Закарпатській області, де в деяких населених пунктах роми складають значну частину населення, є лише декілька членів місцевих рад, які заявляють про своє ромське походження і виступають від імені ромів у регіоні.

Низький рівень політичної участі українських ромів, особливо молодих, часто пояснюється відсутністю належним чином кваліфікованих членів спільноти. Суть цього питання полягає в обмеженому доступі для багатьох дітей і молоді ромів до освіти. Завдяки зусиллям ромського громадянського суспільства та мобілізації ромів у цілій країні, а також ширшій підтримці ромського руху та міжнародних донорів зараз відбуваються нові програми освіти та лідерства, спрямовані на молодь ромів. Прикладом є план Ромського центру з прав людини в співпраці з національною НУО «Комітет виборців України» провести серію семінарів для ромської молоді напередодні майбутніх парламентських виборів із метою підвищення їхньої обізнаності щодо політичного процесу, моніторингу виборів і політичної участі. Учасники Фонду освіти ромів та інші талановиті молоді роми також вивчали соціальну роботу, право, державну політику та адміністрацію, а також провели стажування у державних установах, щоб зрозуміти уряд зсередини, взяти участь в адвокаційній роботі на місцевому, регіо-

Два роки по тому жертви антиромського насильства у Вільшанах не побачили справедливості

Постійні виклики безпеці, з якими можуть стикатися ромські громади, а також безкарність, якою часто користуються винуватці насильства проти них, частково зумовлені нездатністю поліції та інших правоохоронних органів захистити їх. Провали судової системи чітко виражені в справі у Вільшанах Харківської області в травні 2017 року. Голова Вільшанської сільської ради Андрій Литвинов і його батько Олексій Литвинов, колишній голова Вільшанської сільської ради та член Харківської обласної ради, у той час запросили керівників місцевої ромської громади приїхати в сільську раду для вирішення незначного конфлікту, що стався між головою села і одним із членів ромської громади. Коли вранці до сільської ради прийшло кілька ромів на чолі зі старійшинами громади, владу «представляв» голова села і його батько, члени обласної ради та їхні «ділові партнери» – загалом група, яка, як повідомляється, налічувала майже 30 чоловік. Через три хвилини словесного протистояння, під час якого Олексій Литвинов нібито вимагав, щоб роми виїхали з Вільшан, його соратники почали стріляти гумовими кулями з пістолета і спортивної зброї. Щонайменше п'ять ромів зазнали серйозних травм, у тому числі Микола Каспицький, один із лідерів ромської громади, який розмовляв з Олексієм Литвиновим, коли почалася стрільба. Він був доставлений у лікарню, де

помер у результаті травми. Коли поліція прибула на місце події, вони заарештували 15 осіб і порушили кримінальну справу за статтею 296 («хуліганство») і статтею 115 («умисне вбивство») ККУ. Хоча члени ромської громади були переконані, що Олексій Литвинов керував розправою, поліція лише висунула звинувачення в хуліганстві проти нього, Андрія Литвинова і одного з «ділових партнерів», місцевого магната Євгена Криворучка, який був нібито одним із тих стріляв у ромів. За зверненнями Омбудсмена, поліція також порушила справу за статтею 161 ККУ («розпалювання ненависті та дискримінації»), але у своїх розслідуваннях проти Литвинових і Криворучка відмовилася розслідувати мотиви упередженості стрільби. Згодом з'явилися твердження про спроби свідчення про несанкціоноване втручання місцевого прокурора і залякування адвоката потерпілого, якого, як стверджують, побили і погрожували подальшим насильством, якщо він продовжуватиме захищати ромів. Ромські НУО стверджують, що розслідування Вільшанської стрільби було неадекватним і процедурно недосконалим, внаслідок чого Литвинови та інші обвинувачені змогли unikнути покарання. Тим часом сільські чиновники, яких звинувачують у насильстві проти ромів, нібито продовжують розпалювати ворожнечу серед жителів Вільшан проти ромської громади.¹⁰⁰

6 Рекомендації

Для уряду України:

Збір даних

- Підтримка точного та дезагрегованого збору даних про ромів для інформування щодо розробки політики: Відсутність достовірної інформації про конкретні потреби різних ромів, зокрема незареєстрованих груп і внутрішньо переміщених осіб (ВПО), має бути виправлена за допомогою опитувань, окреслення та оцінок, що здійснюються при тісному залученні представників ромської громади та неурядових організацій.
- Заходи щодо забезпечення включення ромів до перепису населення 2020 року мають важливе значення: одна з ключових перешкод для збору необхідної статистичної інформації для розробки ефективної політики включення полягає в низькому рівні реєстрації ромів у переписі, зокрема через страх дискримінації багато ромів не ідентифікують себе. Планування включення ромів до перепису має розпочатися негайно із децентралізованою інформаційно-просвітницькою кампанією в ромських громадах, навчанням представників перепису щодо інклюзивної практики та безпосереднього залучення ромських посередників (наприклад, консультантів, медіаторів і НУО) у процес перепису населення.
- Розвиток кращого розуміння соціального, економічного та культурного різноманіття ромського населення, а також специфічні проблеми, з якими стикаються певні групи, такі як жінки, діти та мігранти: оскільки ромські громади в Україні дуже різноманітні і стикаються з різними проблемами залежно від регіону, рівня освіти, доступу до документації та інших факторів, будь-яка політика, спрямована на сприяння включенню ромів, повинна визнавати і відображати ці відмінності.

Доступ до правосуддя

- Забезпечення належного розслідування злочинів на ґрунті ненависті, мови ворожнечі та інших видів злочинів, пов'язаних з попередженням і спрямованих на ромів, а також притягнення до

відповідальності відповідно до національного та міжнародного права: зокрема органи влади повинні вжити заходів для забезпечення того, щоб дискримінаційне насильство не класифікувалося за меншими звинуваченнями, такими як «хуліганство»

- Забезпечення ретельного та швидкого розслідування випадків насильства та залякування ромів та їх поселень, зокрема притягнення до відповідальності злочинців та реституція жертв. Поліція, прокурори та чиновники повністю несуть відповідальність за нездатність визначити, розслідувати та засудити обвинувачених у здійсненні цих дій. Ефективне притягнення до відповідальності та розслідування потрібні для того, щоб покласти край фактичній культурі безкарності щодо осіб, які вчиняють злочини на ґрунті антиромської ненависті.
- Гармонізація існуючої законодавчої бази для чіткого розмежування цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності, механізмів виконання та інституцій, відповідно до міжнародних стандартів прав людини: зокрема, потрібно внести зміни до статті 161 Кримінального кодексу України щодо прояснення відповідальності за дискримінацію з одного боку і розпалювання ненависті з іншого. Основними статтями Кримінального кодексу України, що стосуються загальних насильницьких злочинів, зокрема злочинів проти власності, слід чітко передбачити тяжке покарання у випадку, коли насильство мотивувалося упередженням ставленням.

Фінансування та бюджетне асигнування

- Створення адекватного фінансування, яке передбачено для ромів та інших сильно маргіналізованих груп населення, для підтримки адекватного та інклюзивного надання послуг для всіх: беручи до уваги поточний рух до більшої децентралізації, дуже важливо, щоб центральний уряд вжив заходів для створення додаткової бюджетної підтримки для бідніших регіонів України, щоб гарантувати виділення коштів для ромів та інших бідних або дискримінованих груп населення.

- **Включення детальніших і конкретніших показників у стратегії інтеграції ромів після 2020 року:** відсутність вимірюваних показників підриває ефективну реалізацію Стратегії 2020. Покращення бюджетування інтеграційних стратегій має бути пов'язане з детальними показниками прогресу та досягнення. Показники також повинні бути децентралізовані та мають відповідати регіональним та місцевим умовам
- **Підтримка програм професійної підготовки та грамотності для дорослих ромів:** відсутність доступу до освіти та високий рівень неписьменності серед старших ромів продовжують підривати їхні життєві перспективи та можливості працевлаштування. Ця спадщина дискримінації повинна вирішуватися завдяки ретельно розробленій програмі розвитку навичок та просвітницькій діяльності серед ромських громад.

Документація

- **Визначення пріоритетів надання документів, що посвідчують особу, і доказів громадянства ромам та іншим групам населення, яким загрожує безгромадянство, через безплатну, легкодоступну та недискримінаційну систему:** органи влади повинні встановити чітку адміністративну процедуру перевірки особистості і громадянства та видачі документів ромам без документів, вільну від адміністративних зборів і нереальних тягарів доведення.
- **Усунення бар'єрів, з якими стикаються роми та інші особи, що не мають документів, під час отримання медичних, освітніх та інших державних послуг:** відсутність доступу до документів особливо впливає на найбідніших і найбільш маргіналізованих ромів, серед яких мігранти, ВПО та особи, які проживають у віддалених сільських районах, що посилює їхню злиденність. Тому органи влади повинні забезпечити, щоб ці основні права були доступні для всіх, незалежно від їх задокументованого статусу.
- **Вживання заходів для розв'язання численних факторів дискримінації, які непропорційно зосереджують ромів у погано оплачуваній та небезпечній неофіційній роботі:** окрім подолання багатьох бар'єрів щодо працевлаштування, від дискримінації та бідності до неграмотності та відсутності документації, органи влади також повинні вживати заходів для запобігання експлуатації, небезпеки для здоров'я та інших ризиків під час неофіційної роботи.
- **Посилення безпеки для ромських трудових мігрантів щодо порушення прав людини, зокрема нападів на неофіційні поселення і табори:** ромські мігранти особливо зазнавали атак від крайньоправих груп і хоча потрібний ефективніший поліцейський захист для запобігання подальшим інцидентам, особливо з огляду на співучасть місцевих чиновників у деяких нападах, органи влади також повинні гарантувати безпечне і доступне житло для покращення безпеки мігрантів.

Прибутки

Освіта та професійна підготовка

- **Сприяння рівноправному, доступному та недискримінаційному навчанню для ромських дітей:** органи влади повинні підвищити освітні результати серед ромських шкіл, усуваючи складні фінансові, соціальні та географічні бар'єри, які заважають багатьом, особливо дівчатам, отримати право на освіту. Найкраще це можна досягти шляхом тісної співпраці з ромськими НУО та членами громад.
- **Забезпечення того, щоб поточні освітні реформи в Україні сприяли включенню ромів:** Українським органам влади потрібно визнати і вжити суттєвих заходів для припинення практики де-факто політики сегрегації щодо ромських дітей серед багатьох шкіл та органів влади. Зокрема терміново потрібні заходи для запобігання ненавмисного посилення сегрегації ромських дітей внаслідок нещодавніх реформ освіти щодо вимог про район охоплення.
- **Негайний розгляд питання несприятливих житлових умов, що впливають на ромські громади, зокрема відсутності доступу до адекватного та доступного житла:** нині високі ціни на житло, дискримінація та відсутність соціального житлового фонду змушують багатьох ромів проживати в неофіційних, тимчасових поселеннях. Оскільки програми житлових субсидій не досягають багатьох найбільш відчужених ромів, потрібні більш цілеспрямовані та культурно відповідні системи підтримки.
- **Визначення пріоритетності реєстрації та обслуговування «незадокументованих будинків», ситуації, яка особливо вражає ромські домогосподарства:** оскільки чимало ромських будинків, навіть ті, які побудовані декілька десятиліть тому, офіційно не зареєстровані, вони не мають доступу до чистої води, каналізації, утилізації

Житло

відходів та інших важливих послуг, і ця ситуація заштовхує їх у замкнуте коло бідності та поганого здоров'я. Влада повинна усунути дискримінаційні бар'єри для реєстрації, щоб гарантувати офіційне визнання прав мешканців цих будинків.

Участь

- **Встановлення чітких консультаційних механізмів для ромських представників, активістів і членів громад на національному, регіональному та місцевому рівнях для залучення до розробки та реалізації політики:** це особливо важливо, коли відповідні рішення безпосередньо впливають на них. Органи влади повинні забезпечити, щоб програми та послуги у сфері освіти, охорони здоров'я та інших секторах чітко окреслили перспективи та переваги для місцевих ромів.
- **Забезпечення фінансової стійкості та розширення ролі ромських медіаторів та ОГС як ключових посередників та агентів, які забезпечують інтеграцію ромів:** найбільш позитивні приклади інтеграційної політики, починаючи з 2013 року, очолювали ромські представники громадянського суспільства, однак вони значною мірою залежали від іноземних або міждержавних донорів. Зокрема ромські медіатори мали значний вплив у сфері освіти, охорони здоров'я, документації та вирішення конфліктів. Визнання ролі ромських медіаторів з офіційною кваліфікацією є невідкладним пріоритетом, і довгострокове фінансування медіаторів має стати ключовим компонентом будь-якої стратегії після 2020 року.

Примітки

- 1 Наприклад, див. *“Моніторинг ситуації з правами людини щодо ромів в Україні” 2014 р., стор. 7, фонд Чіріклі; “Тьшовий звіт до другої національної доповіді України в Рамковій конвенції про захист національних меншин” 2006 р., стор. 2-3, ініціативна група “Роми в Україні”.*
- 2 Повний текст Стратегії українською мовою доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/2013>.
- 3 Повний текст Плану дій українською мовою доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/701-2013-%D1%80>.
- 4 Інтерв'ю з Анжелікою Кругляк, виконавчим директором Запорізького центру ромів “Лачо Дром”.
- 5 Роми широко представлені в українському фольклорі під етнонімом “Циган”. Ці казки змальовують стереотипний образ чоловіків-ромів як мирних, безтурботних шахраїв та мандрівників, і демонструють, що роми були невід'ємною частиною українського суспільства. Багато українських ідіом свідчать про тісні відносини між українцями та ромами, описуючи їх майстерність у традиційних ремеслах та спеціальні навички. Наприклад, див. “Людина в народній казці Українських Карпат: на матеріалі оповідальної традиції українців та угорців” Л. Мушкетика, 2010 р.; Т. Сукаленко “Типаж «циган» крізь призму українських прислів'їв та приказок”, Література та культура Полісся. Серія: Філологічні науки, 82: 241–253, 2016 р.
- 6 У квітні 2014 року в Слов'янську Донецької області було здійснено ряд нападів на ромів із боку російських збройних формувань. У районах, підконтрольних збройним формуванням, роми, як повідомляється, піддаються свавіллям, вимаганням, побиттям та вбивствам. Наприклад, див. “Меморіал” організації ADC “Роми і війна на сході України – біженці, переселенці та жертви насильства” 2015 р., стор. 20
- 7 Результати Національного перепису населення 2001 року щодо етнічного складу населення України див. за посиланням <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality>.
- 8 Наприклад, див. *згадані напрацювання* фонду Чіріклі та ініціативної групи “Роми в Україні”.
- 9 Консультативний комітет Ради Європи щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, “Четверта думка щодо України”, прийнята 10 березня 2017 року і опублікована 5 березня 2018 року
- 10 Запроваджено в рамках пакету заходів із візової лібералізації між Україною та ЄС, передбачених Законом України “Про єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус. Реєстр досі перебуває в процесі завантаження даних громадян.
- 11 Докладне обговорення різних факторів, що стримують збір даних про чисельність та потреби ромів, доступне в соціальному дослідженні Д. Петрової “Роми: між міфом і майбутнім”, том 70, № 1, 2003 р.
- 12 Консультативний комітет Ради Європи щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, *згадані напрацювання*
- 13 Доступно за посиланням http://www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/2018/prg_test2019.pdf
- 14 Наприклад, Консультативний комітет Ради Європи щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, *згадані напрацювання* Це свідчить про те, що ніщо не заважає українській владі збирати етнічні дані за згодою відповідних осіб і за умови належного захисту.
- 15 КЛРД ООН, *Заключні зауваження до двадцять другої та двадцять третьої періодичних доповідей України*, 2016 р.
- 16 Звіт про дослідження від Коаліції ромських НУО “Стратегія 2020”, *Права ромів в Україні: проблеми, виклики, перспективи*, 2018 р.
- 17 М. Іонеску та С. Сасе, *Державна політика щодо ромів: еволюція та перспективи*, 2006 р.
- 18 Повний текст Конституції доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- 19 Повний текст CERD доступний за посиланнями англійською <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> та українською https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105
- 20 Повний текст ICCPR доступний за посиланнями англійською <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> та українською https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
- 21 Повний текст ICSECR доступний за посиланнями англійською <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> та українською https://zakon.rada.gov.ua/go/995_042
- 22 Повний текст CEDAW доступний за посиланнями англійською <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx> та українською https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207
- 23 Повний текст UNCRC доступний за посиланнями англійською <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> та українською https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021
- 24 Повний текст ECHR доступний за посиланнями англійською https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf та українською https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
- 25 Повний текст протоколу ECHR № 12 доступний за посиланнями англійською <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680080622> та українською https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537
- 26 Повний текст CPNM доступний за посиланнями англійською <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800c10cf> та українською https://zakon.rada.gov.ua/go/995_055
- 27 Закон «Про національні меншини в Україні» (1992 рік), зі змінами, внесеними у 2012 році, доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>
- 28 ОБСЄ та ODIHR (Бюро демократичних інститутів та прав людини), *Доповідь про оцінку ситуації: Про становище ромів в Україні та наслідки нинішньої кризи*, 2014 р.
- 29 Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>
- 30 ОБСЄ та ODIHR, *у цитованій роботі*
- 31 Цивільний кодекс України (2003 р.), доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
- 32 Цивільний процесуальний кодекс (2004 р.), доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

- 33 Кодекс законів про працю України (1971 р.), зі змінами, внесеними наприкінці 2015 р. у рамках процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
- 34 Закон «Про національну поліцію» (2015 р.), доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
- 35 Кодекс України про адміністративні правопорушення (2005 р.), доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
- 36 Повний текст рішення ЄСtHR у справі *Даніленкова та інших проти Росії* (№ 67336/01 30 липня 2009 року) доступний за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93854>.
- 37 Див. постанову ЄСtHR у справі *Р. Б. проти Угорщини* (№ 64602/12, постанова від 12 квітня 2016 р.), доступну за посиланням <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161983>; постанову ЄСtHR у справі *Кіралі та Домотор проти Угорщини* (№ 10851/13, постанова від 17 січня 2017 р.), доступну за посиланням <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170391>
- 38 Наприклад, див. постанову ЄСtHR у справі *«Ідентоба» та інших проти Грузії* (№ 73235/12 від 12 травня 2015 р.) за посиланням <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154400>; постанову ЄСtHR у справі *Бурлі та інших проти України* (№ 3289/10 від 6 листопада 2018 р.) за посиланням <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187508>
- 39 Кримінальний кодекс України (2001 р.), доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
- 40 Див. Центр громадських дій — проект «Без кордонів» та MRG, *незалежний звіт у межах 19–21 періодичного звіту по Україні згідно з ICERD*, 2001 р.
- 41 Зверніть увагу, що в разі настання смерті внаслідок таких дій, юридична класифікація, як правило, передбачає застосування статті 115 ККУ (умисне вбивство). Однак навряд чи до неї буде долучено будь-яке посилання на пункт 14 частини другої статті 115, в якому расистські мотиви перераховуються у якості конкретних обставин, що обтяжують.
- 42 Див. повний текст Стратегії українською мовою за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/2013>; неофіційний переклад документа Стратегії на англійську мову див. за посиланням <https://bit.ly/2ln6mbw>
- 43 Повний текст Плану заходів українською мовою за адресою <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/701-2013-%D1%80>.
- 44 Наприклад, див. Європейський центр із прав ромів (ERRC) та фонд Чіріклі, *Письмові зауваження щодо України, ухвалені Комітетом із прав людини на 108-й сесії*, 2013 р.; ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ), *Доступ до особистих документів для ромів в Україні: необхідні додаткові зусилля*, 2018 р.
- 45 В Україні наявність документів, що посвідчують особу, є важливою для повсякденного життя в суспільстві. Людина повинна пред'явити їх у поїзді, під час зупинки поліцією, здійснення банківських операцій, пошуку роботи, реєстрації дітей у школі або дитячому садку, отримання медичної допомоги. За таких обставин дії чи бездіяльність уряду, які змушують особу жити без документів, що посвідчують особу, не відповідають правам на повагу до приватного життя, закріпленим, серед іншого, у статті 8 ЄКПЛ (див. Рішення ЄСПЛ у справі *Смірнова проти Росії*, № 46133/99 та 48183/99 від 24.07.2003 р.)
- 46 Звіт про дослідження від Коаліції ромських НУО «Стратегія 2020», *згадані напрацювання*.
- 47 Свідчення Володимира Кондура та Максима Джума.
- 48 Свідчення Юрія Мандича.
- 49 Наприклад, див. О. Беліков, *Цыгане Украины в конце XX века: проблемы и пути их разрешения* [Цигани України наприкінці XX століття: проблеми та способи їх вирішення], доступно за посиланням http://www.iai.donetsk.ua/_uai/dtp/CONF/13/articles/sec2/stat22.html
- 50 АДЦ «Меморіал», російська правозахисна НУО, яка нещодавно була визнана російськими органами влади «іноземним агентом», задокументувала десятки таких випадків. У багатьох випадках винуватцями погромів була місцева поліція. Наприклад, лише в одному таборі біля станції метро «Рибальське» група задокументувала цілу серію атак, зокрема збройні напади і підпали. Один такий випадок відбувся у 2004 році, коли під час спецоперації правоохоронці підпалили десятки ромських наметів. У 2005 році, щойно поселення було відновлено, група людей у масках знову спалила його. У 2010 році поліція знову підпалила поселення. Див. Lenta.ru, *Убили цыгана, так вышло Как в Петербурге жил мадьярский табор*: [Убили цыгана, так трапилось: як у Петербурзі жив мадярський табір], 12 грудня 2013 р., доступно за посиланням <https://lenta.ru/articles/2013/12/12/tabor>.
- 51 Слідом за указами щодо примусового переходу від кочового до осілого способу життя, виданими радянською владою в 1956 році.
- 52 Докладніше щодо ситуації ромських біженців із Донбасу в Росії див. у тематичному інтерв'ю АДЦ «Меморіал» з Ольгою Абраменко – Абраменко о том, как донбасские цыгане прозябают на юге России, 8 квітня 2016 р.; доступно за посиланням <http://www.test.kavkaz-uzel.ru/articles/280529/>.
- 53 КЛРД, *Заключні зауваження до двадцять другої та двадцять третьої періодичних доповідей України*, серпень 2016 р., параграф 22(е); КПЛ ООН, *Заключні зауваження до сьомої періодичної доповіді України*, липень 2013 р., параграф 12; МПЕСКП, *Заключні зауваження до шостої періодичної доповіді України*, червень 2014 р., параграф 8.
- 54 Докладніше про цей проект можна дізнатися за посиланням https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49259/freedom-movement-every-body-reform-residence-registration-system-ukraine_en.
- 55 Свідчення Земфіри Кондур.
- 56 Проект закону №9123, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання особою без громадянства», 21 вересня 2013 р., доступно за посиланням http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64673
- 57 Зокрема, Конвенція ООН 1954 року про статус осіб без громадянства (Конвенція ООН про статус осіб без громадянства, доступно за посиланням https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf)
- 58 Стаття 7 Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства (НСБ ООН), що ратифікована Верховною Радою України у 2013 році, забороняє ситуації, коли громадянин Договірної Держави втрачає своє громадянство на підставі від'їзду, перебування за кордоном, відсутності реєстрації чи будь-якої подібної причини (стаття 7). Вона також зобов'язує держави забезпечити той факт, щоб ніхто не втрачав громадянства внаслідок державного правонаступництва та територіальних передач (стаття 10) і забороняє державам позбавляти будь-яку особу або групу осіб їхнього громадянства через расові, етнічні, релігійні або політичні мотиви (стаття 9). Аналогічним чином, Європейська конвенція про громадянство 1997 року, ратифікована Верховною Радою України в 2006 році, підтверджує право кожної особи на громадянство (стаття 4) і забороняє дискримінацію за ознакою статі, релігією, расою, кольором шкіри або національним чи етнічним походженням (стаття 5). Вона також не дозволяє державам-учасницям ухвалювати закони, що дозволяють втратити громадянство, коли це призводить до безгромадянства, якщо громадянство не було отримано обманним шляхом або якщо поведінка особи не несе серйозної загрози інтересам

- держави (стаття 7). А у випадках державного правонаступництва, як, наприклад, незалежності України після розпаду СРСР у 1991 році, державам-учасницям потрібно забезпечити доступність громадянства кожному, хто має фактичний зв'язок із новою державою, яка утворилася на території цієї країни, або хто постійно (і не обов'язково «законно» або «офіційно») проживав на її території під час правонаступництва. У статті також зазначено, що коли законодавство держави-учасниці вимагає відмовитися від іноземного громадянства, слід робити винятки у випадках, коли неможливо обґрунтувати таку необхідність (стаття 18).
- 59 Звіт про дослідження від Коаліції ромських НУО «Стратегія 2020», згадані напрацювання.
- 60 Свідчення Максима Джума.
- 61 Закон України «Про освіту» (2017 р.) можна знайти за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
- 62 Дивіться текст базової концепції реформи середньої освіти «Нова українська школа» за посиланням <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf>; графік реформи з ключовими орієнтирами був опублікований Міністерством на сайті: <http://nus.org.ua/about/calendar>.
- 63 Див. наказ МОУ № 367 від 16 квітня 2018 року за посиланням https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2018/05/10/1_nakaz_367.pdf Варто зазначити, що ці нововведення в процедурі прийому не дозволяють повною мірою вирішити всі проблеми доступу, з якими стикаються роми та інші діти, що не мають документів. По-перше, деякі шкільні адміністрації або не знають, або вважають за краще ігнорувати нові вимоги і можуть відмовити у прийомі дітей без документів. Крім того, коли діти вступають до початкових шкіл без свідоцтва про народження, у них можуть виникнути проблеми з доступом до програми безкоштовних обідів через спосіб їхнього фінансування з місцевих бюджетів. Також коли діти, які не мають документів, закінчують навчання у школі, вони можуть зіткнутися з проблемами, пов'язаними з отриманням атестата про закінчення школи і допуском до зовнішнього незалежного тестування, що є передумовою для вступу в університет.
- 64 Детальніше про проблему шкільної сегрегації до впровадження реформи див. у розділі «Перехресні потоки» Асоціації рівних прав: *Боротьба з дискримінацією та нерівністю в Україні*, 2015 р.; фонд Чіріклі, *Моніторинг положення в галузі прав людини ромів в Україні*, 2014 р.
- 65 Ця проблема була задокументована Асоціацією рівних прав, *згадані напрацювання*.
- 66 Свідчення Вадима Матюшенка.
- 67 Свідчення Максима Джума.
- 68 Звіт про дослідження від Коаліції ромських НУО «Стратегія 2020», *згадані напрацювання*.
- 69 Свідчення Лолі Кучлар
- 70 Свідчення Максима Джума.
- 71 Докладнішу інформацію про цей випадок див. тут: *Подробности. Киевские цыгане утверждают, что милиционеры сожгли их табор [Київські цигани заявляють, що міліція спалила їхній табір]*, 1 червня 2012 р., Nashkiiev, *Цыганский табор в Киеве жгли милиционеры, "очищая" город под Евро? [Табір цыган в Києві спалила міліція, «очищаючи» місто перед Євро?]*, 24 липня 2012 р.
- 72 Детальну інформацію див. за посиланням <https://hromadske.ua/posts/viselennya-romiv-z-taboru-v-kiyev>; і доповідь Конгресу національних меншин України (КГНУ), *[аналіз даних та розробка рекомендацій щодо дій у боротьбі з антисемітизмом та ксенофобією щодо ромів в Україні: за рівні права і рівні можливості]*, 2017 р., можна знайти за посиланням http://www.kngu-recommendations.org/data/pdf/evz_report_2017_print_re.pdf
- 73 Докладнішу інформацію див. у доповіді Конгресу національних меншин України (КГНУ), *[аналіз даних та розробка рекомендацій щодо дій у боротьбі з антисемітизмом та ксенофобією щодо ромів в Україні: за рівні права і рівні можливості]*, 2017 р., можна знайти за посиланням http://www.kngu-recommendations.org/data/pdf/evz_report_2017_print_re.pdf
- 74 Докладнішу інформацію див. у Міжнародній Амністії, ЛИСА ГОРА: *Рік минув після нападу на ромів у Києві – жертви досі не дочекалися справедливості*, 2019.
- 75 Деталі цього інциденту див. у доповіді Конгресу національних меншин України (КГНУ) *Ксенофобія в Україні 2018 р.*, 2019 р.; стаття Громадського радіо «Злочин без кари: як розслідуються напади на ромські поселення» від 26 червня 2018 р. доступна за посиланням <https://hromadske.ua/posts/rozsliduvannya-napadiv-na-romski-poselennia>.
- 76 Докладніше див. у доповіді Конгресу національних меншин України (КГНУ), *згадані напрацювання*; Громадське радіо, *згадані напрацювання*.
- 77 Докладніше див. у доповіді Конгресу національних меншин України (КГНУ), 2019 р., те ж посилання; Громадське радіо, *згадані напрацювання*.
- 78 *Те ж джерело*.
- 79 *Те ж джерело*.
- 80 Докладніше див. у Громадському радіо: *В Івано-Франківську роми заявили про напад на табір та підпад: писати заяву відмовилися від 25 березня 2019 р.*
- 81 Стаття 33 Конституції України говорить: «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.»
- 82 Законодавство, що потребує перегляду, включає Закон України «Про Фонд соціального житла» від 12 січня 2006 року (остання редакція від 13 жовтня 2018 року), доступний за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>; наказ Кабміну № 422 від 31 березня 2004 року доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-%D0%BF>. Ці нормативні акти, за деякими винятками, незастосовні до ромів, пов'язують доступ до соціального або тимчасового житла з постійним, тобто зареєстрованим (навіть якщо формально) місцем проживання. Разом із тим варто зазначити, що через структурні умови, що визначають ситуацію на ринку житла після приватизації в Україні, будь-яка реформа, спрямована на практичну реалізацію нормативно-правової бази, що регулює надання соціального житла (із включенням або без включення мобільних груп вразливого населення), вимагатиме суттєвого перегляду явно застарілого житлового кодексу 1983 року (доступний за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>).
- 83 Наприклад, див. АДЦ «Меморіал» та МФПЛ (2008 р.), *Право цыган на жилье и проблема насильственных выселений в России [Право ромів на житло та проблема насильницького виселення в Росії]*, 2008 р.
- 84 ЕЕК ООН (2013 р.), Профіль країни з питань житла та землеустрою в Україні. *Європейська економічна комісія ООН*. Доступно за посиланням http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/CP_Ukraine_ECE.HPB.176.en.pdf
- 85 Стаття 6 Житлового кодексу 1990 р. доступна за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12> та стаття 121 Житлового кодексу 2001 р. доступна за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
- 86 До них належать статті 1321 та 1322, внесені до Житлового кодексу 1983 року, які зобов'язують органи влади створювати тимчасові житлові приміщення

- відповідного стандарту для забезпечення тимчасовим житлом незахищених осіб, особливо сімей із дітьми, які не мали фінансової змоги для придбання або оренди житла після його втрати внаслідок повернення, примусового переміщення або непридатності для проживання у своїх будинках (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>).
- 87 До 2018 року порядок розподілу коштів за цими програмами був непрозорим і майже недоступним для більшості громадян, навіть для тих, хто теоретично мав на це право. Тривожні ознаки корупції як із точки зору пропозиції, так і попиту в рамках програм «доступного житла» змусили владу змінити програму у 2018 році. Однак, зважаючи на високу вартість новозведеного житла, програма залишається недоступною для найбільш неблагополучних груп населення. Крім того, програма не поширюється на малоповерхові односімейні будинки, які краще відповідають потребам більшості ромських сімей в Україні, враховуючи їх традиційний спосіб життя та культурні переваги.
- 88 Значна частина населення України не проживає там, де зареєстрована офіційно. Див. докладніше про причини цього явища та його наслідки для прав постраждалого населення в недавньому дослідженні Центру з прав людини «Зміна» за посиланням <https://drive.google.com/file/d/1JtuQLQZz4H47dWP-dpCcmfc3-8ExeuO/view>
- 89 ERRC, *Справу припинено: Інерція змін прав ромів в Україні*, 2006 р., стор. 70.
- 90 Свідчення Юрія Мандича.
- 91 Свідчення Володимира Матюшенка.
- 92 Згідно з ЄСПЛ, неспроможність органів влади надавати притулок і захищати від злиднів деяких особливо незахищених осіб може призвести до принизливого поводження, яке заборонено статтею 3 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ, *із відповідними поправками* М.С.С проти Бельгії та Греції, № 30696/09, рішення від 21 січня 2011 року). 6 листопада 2018 року ЄСПЛ виніс рішення у справі *Бурля та інші проти України* (№ 3298/10). Справа стосувалася погрому будинків ромів, що відбулися в селі Петрівка Одеської області 7 вересня 2002 року. Обставини справи дуже подібні до того, що сталося в селі Лощинівка у 2016 році: після трагічної загибелі 17-річної дівчини, нібито вбитої молодим ромом після суперечки, місцеві жителі закликали до вигнання ромських мешканців із села і великий натовп згодом напав на ряд будинків ромів, спаливши один із них до тла. Незважаючи на те, що органи влади розпочали формальне розслідування, інцидент не був класифікований як злочин на ґрунті ненависті, жодні злочинці не були офіційно ідентифіковані, а потерпілі не отримали компенсації або альтернативного житла. Суд наголосив, що насильницькі напади на ромські будинки та наказ сільської ради про виселення були безсумнівно мотивовані антициганізмом, і прийшов до висновку, що роми, які були змушені втекти із села в результаті погрому, зазнали принизливого поводження, що порушує статтю 3 Конвенції.
- 93 ERRC, 2006 р., *згадані на працевлаштування*.
- 94 Факты и комментарии, На Харьковщине люди выгоняют цыган из села [На Харківщині люди виганяють ромів із села], 24 січня 2017 р.
- 95 Громадське радіо, Виселення ромів з Лощинівки: суд визнав дії сільського голови незаконними 10 серпня 2018 р.
- 96 Наприклад, див. А. Слаєв, «Болгарська політика щодо житлової проблеми ромів та розселення ромів», *Європейський журнал житлової політики*, 7(1), 63-84; Агентство ЄС з основних прав, Аналіз ситуації: Житлові проекти ромів у малих громадах», Словаччина, 2009 р.
- 97 Євросітіз, *Окреслення ситуації ромів у містах Європи*, серпень 2017 р., стор. 33.
- 98 Харківський інститут соціальних досліджень, Безпека ромського населення: результати дослідження в Одеській та Закарпатській областях, 2018 р., доступно за посиланням <http://khisr.kharkov.ua/files/docs/1546699810.pdf>
- 99 Свідчення Вадима Матюшенка.
- 100 Харківська правозахисна група, «Місцеві органи влади причетні до смертельної атаки на жителів ромів у Харківській області», 23 травня 2017 року; Харківська правозахисна група, «Український прокурор звинувачений у жорстокому нападі на адвоката ромів у справі злочинів на ґрунті ненависті», 28 травня 2018 року.
- 101 Н. Треган та Н. Сігона (2009 р.). Ромська політика в сучасній Європі: Бідність, етнічна мобілізація та неоліберальний порядок / *за редакцією Нандо Сігони та Нідхі Трегана*. Бесінгсток: Palgrave Macmillan.

забезпечення прав меншин і корінних народів

minority
rights
group
europe


Роми в Україні – Час для дій: Пріоритети та шляхи ефективної політики інтеграції

Роми в Україні мають тривалу історію дискримінації, яка, незважаючи на певний прогрес протягом останніх років, продовжується і сьогодні. Сьогодні, як ніколи, настав час діяти. Нинішня стратегія інтеграції ромів для України закінчується у 2020 році і, незважаючи на позитивні наміри, насильницькі антиромські напади 2018 року лише підкреслили серйозну вразливість і маргіналізацію багатьох ромів в Україні.

Хоча бідність, ізоляція та високий рівень неписьменності спричиняють їхні злидні, дискримінація ромів на всіх рівнях суспільства, у тому числі серед поліції, прокуратури та посадових осіб, також відіграє важливу роль у збереженні їх вторинного статусу. Це пояснюється

обмеженим представництвом ромів у суспільному житті України та зростаючим поширенням мови ворожнечі та насильства з боку крайньоправих груп – атаками, що значною мірою зумовлені безкарністю, якою користується багато злочинців.

Хоча Україна зробила ряд кроків для внесення змін до свого законодавства відповідно до міжнародних стандартів і публічно заявила про свою готовність сприяти включенню ромів та інших меншин, на практиці багато з цих обіцянок залишаються нереалізованими. Здатність українського уряду в майбутньому досягти цих амбіцій, таким чином, стане важливим показником для ширшого переходу країни до прав людини, демократії та соціального прогресу.

Minority Rights Group Europe, c/o NEKI, Ulloi Utca 68. 11.em. 15. H-1082 Budapest
Тел +44 (0)20 7422 4200 Факс +44 (0)20 7422 4201 Електронна пошта minority.rights@mrgmail.org
Веб-сайт www.minorityrights.org  www.twitter.com/minorityrights  www.facebook.com/minorityrights

ISBN 978-1-912938-14-8

Відвідайте Minority Voices Newsroom, щоб ознайомитися з історіями меншин і корінних народів у всьому світі
www.minorityvoices.org