



ПЕРСПЕКТИВИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

ЛЕВЧЕНКО Катерина Борисівна - доктор юридичних наук, професор, президент Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда - Україна»

В статті планується проаналізувати проблемні питання, пов'язані із застосуванням Бангкокських правил – Правила ООН, що стосуються поводження з жінками-ув'язненими і заходів покарання для жінок-правопорушників, не пов'язаних з позбавленням волі [1, с. 18-35] в процесі розвитку та впровадження ювенальної юстиції в Україні, зокрема в аспектах ставлення та роботи з дівчатами, які перебувають в конфлікті із законом, скоїли злочин або правопорушення, а також відбувають покарання в колонії для неповнолітніх.

Правила ООН, що стосуються поводження з жінками-ув'язненими і заходів покарання для жінок-правопорушників, не пов'язаних з позбавленням волі (Бангкокські Правила) складаються з 70 правил, в яких розглядаються питання, що стосуються місця жінок в системі кримінального правосуддя. Вони були прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 21 грудня 2010 р. без голосування.

Прийняття цих правил передувала довга систематична робота міжнародних організацій та структурних підрозділів ООН, яка була спрямована на розробку принципів та правил, які б стосувалися особливостей жінок, які скоїли правопорушення або злочин. Так, «у 1980 році 6-й Конгрес ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками недвозначно визнав, що жінкам через їх незначну чисельність, доволі часто не приділяється така ж увага та повага до їх потреб, як правопорушників

чоловічої статі. Було відмічено, що це виражається у обмеженому доступі жінок до необхідних програм й послугам, у їх розміщенні в установах, які знаходяться на значній віддаленості від їх родин і місцевих співтовариств. І це при тому, що саме на жінках зазвичай лежить основна відповідальність за піклування про дітей» [1, с. 12].

Окремих правил і принципів поводження вимагають також неповнолітні правопорушники – діти, які перебувають у конфлікті із законом. Такі правила та стандарти сформульовані в цілій низці міжнародних документів, зокрема, в Мінімальних стандартних правилах ООН, що стосуються відправлення правосуддя відношенні неповнолітніх (Пекінські правила); Керівних принципах ООН для попередження злочинності серед неповнолітніх (Ер-Рядські керівні принципи); Правилах ООН, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених

волі; Керівних принципів відносно дій в інтересах дітей у системі карного правосуддя. Але їх аналіз – це тема окремої статті.

Таким чином в статті поєднуються дві сучасні актуальні теми – теми впровадження гендерної рівності в українському суспільстві та розвитку ювенальної юстиції. Коло питань обмежуються аналізом нормативно-правових документів, які регламентують розвиток кримінальної юстиції для неповнолітніх.

Основний принцип Правил ООН, що стосуються поводження з жінками-ув'язненими і заходів покарання для жі-

нок-правопорушників, не пов'язаних з позбавленням волі – правило 1, наголошує на необхідності врахування особливих потреб жінок-ув'язнених. Облік таких потреб з метою забезпечення реальної рівності чоловіків і жінок не вважається дискримінацією. І на цьому принципі мають будуватися усі національні документи, які тим чи іншим чином стосуються питань ув'язнених жінок (та дівчат).

Загальну характеристику Бангкокських правил надає І.Якимець [1, с.15-16]. Розділ І Бангкокських правил, що стосується загального управління установами виконання покарань, застосовується до всіх категорій жінок, позбавлених волі, незалежно від того, чи є вони засудженими, або ж відносно них обрано запобіжний захід у виді взяття під варту. У розділі II викладаються правила, що застосовуються тільки до особливих категорій, про які говориться окремо в кожному підрозділі. У розділі III містяться правила відносно застосування покарань і заходів, не пов'язаних з позбавленням волі, до жінок і неповнолітніх правопорушників жіночої статі, у тому числі під час арешту й на етапах попереднього судового розгляду справи, винесення вироку й після винесення вироку в процесі кримінального судочинства. У розділі IV включені правила, що стосуються досліджень, планування, оцінки, інформування громадськості й обміну інформацією, і вони застосовуються до всіх категорій жінок-правопорушників, охоплюваних цими Правилами.

В підрозділі А та В викладені додаткові правила поведінки з неповнолітніми ув'язненими правопорушниками жіночої статі (правила 65, 36 – 39).

Правило 36. Адміністрація виправних установ вживає заходів для задоволення потреб неповнолітніх ув'язнених жіночої статі в захисті.

Правило 37. Неповнолітні ув'язнені жіночої статі мають рівний доступ до освіти й професійно-технічного навчання, які надаються ув'язненим-неповнолітнім чоловічої статі.

Правило 38. Неповнолітні ув'язнені жіночої статі мають доступ до про-грам і послуг, які враховують їхній вік і стать, напри-

клад, консультування з питань сексуальної наруги або насильства. Вони проходять навчання з питань охорони здоров'я жінок і мають регулярний доступ до гінеколога нарівні з дорослими ув'язненими жіночої статі.

Правило 39. Вагітні неповнолітні ув'язнені жіночої статі одержують таку ж підтримку й медичну допомогу, як і дорослі ув'язнені жіночої статі. За їхнім здоров'ям стежить медичний фахівець з урахуванням того факту, що внаслідок свого віку під час вагітності вони можуть зазнати більший ризик ускладнень.

Правило 65 «Неповнолітні правопорушники жіночої статі»: «Слід у максимально можливому ступені уникати поміщення дітей, що перебувають у конфлікті із законом, у виправні установи. При прийнятті рішень враховується уразливість неповнолітніх правопорушників жіночої статі, обумовлена гендерними факторами» [1, с. 33].

Але практичне кожне із Бангкокських правил може бути віднесено, а відповідно, і має бути враховано у нормативно-правових документах, які регламентують роботу із неповнолітніми правопорушниками жіночої статі. Наведемо деякі приклади.

Правило 5. Особиста гігієна [Доповнює правила 15 і 16 Мінімальних стандартних правил поведінки з ув'язненими]. У приміщеннях, у яких розміщуються жінки-ув'язнені, є засоби й приладдя, необхідні для задоволення специфічних гігієнічних потреб жінок, включаючи безкоштовно надані гігієнічні серветки й регулярне постачання водою для цілей особистої гігієни дітей і жінок, особливо жінок, що займаються готуванням їжі, вагітних жінок, матерів-годувальниць і жінок під час місячних.

Правило 8. Завжди дотримується право жінки-ув'язненої на дотримання лікарської таємниці, включаючи, зокрема, право не надавати інформацію й не проходити огляд у зв'язку з історією її репродуктивного здоров'я.

Правило 10.

1. Надане жінкам-ув'язненим медичне обслуговування з урахуванням гендерних факторів як мінімум рівноцінно тому, що надається за місцем проживання.

2. Якщо жінка-ув'язнена просить про

проведення її медичного огляду або лікування жінкою-лікарем або медсестрою, за наявності можливості надається жінка-лікар або медсестра, за винятком ситуацій, що вимагають термінового медичного втручання. Якщо всупереч побажанням жінки-ув'язненої медичний огляд проводить чоловік-лікар, під час огляду присутня жінка-співробітниця.

Правило 20. Замість обшуків з повним роздяганням і інвазивних особистих обшуків розробляються альтернативні методи огляду, такі, як сканування, для того, щоб уникати такого, що травмує психологічно й, можливо, фізіологічно, інвазивного особистого обшуку.

Правило 29. Професійна підготовка персоналу, що працює в жіночих виправних установах, дозволяє йому задовольняти особливі потреби жінок-ув'язнених, пов'язані із соціальною реінтеграцією, і підтримувати в установах безпечні умови, що й реабілітують. Заходу щодо забезпечення професійного росту жіночого персоналу включають також доступ до старших посад, що передбачають головну відповідальність за розробку політики й стратегій відносно обігу з жінками-укладеними й надання їм допомоги.

Правило 30. Тюремна адміністрація демонструє чітку й постійну прихильність до недопущення дискримінації жіночого персоналу за статевою ознакою й боротьби з нею.

Правило 40. Тюремна адміністрація розробляє й впроваджує методи класифікації з урахуванням особливих потреб і обставин жінок-ув'язнених, обумовлених гендерними факторами, для того, щоб забезпечити відповідне індивідуальне планування й здійснення роботи з якнайшвидшої реабілітації, виправлення й реінтеграції цих ув'язнених у життя суспільства.

Правило 41. Оцінка ризиків з урахуванням гендерних факторів і класифікація ув'язнених:

с) забезпечують включення в плани виконання покарань відносно жінок реабілітаційних програм і послуг, що враховують їхні особливі потреби, обумовлені гендерними факторами.

Правило 56. Відповідні органи визнають, що під час утримання під вартою до початку

судового процесу жінки піддаються особливому ризику зловживань, і ухвалюють відповідні програмні й практичні заходи, що забезпечують безпеку жінок у цей період.

Правило 67. Докладаються зусилля для організації й заохочення всебічних і орієнтованих на конкретні результати досліджень правопорушень, вчинених жінками, причин, що спонукують жінок вступати в конфлікт із системою кримінального судочинства, впливу, який виявляє вторинна криміналізація й тюремне ув'язнення на жінок, характерних рис жінок-правопорушників, а також програм, спрямованих на скорочення рецидивів правопорушень серед жінок, як основи для ефективного планування, підготовки програм і вироблення політики з урахуванням потреб жінок-правопорушників у соціальній реінтеграції.

Правило 70.

1. Засоби масової інформації й громадськість інформуються про причини, з яких жінки потрапляють у поле зору системи кримінального судочинства, і про найбільш ефективні способи реагування на це з метою створення можливостей для соціальної реінтеграції жінок з урахуванням найкращого забезпечення інтересів їх дітей.

2. Комплексними елементами політики, спрямованої на поліпшення під-сумкових показників і забезпечення справедливості заходів, застосованих системою кримінального судочинства до жінок-правопорушників, стосовно жінок і їх дітям, служать публікації й поширення результатів досліджень та прикладів позитивної практики.

3. Засобом масової інформації, громадськості й тим, хто несе професійну відповідальність за питання, пов'язані з жінками-ув'язненими й правопорушниками, регулярно надається фактична інформація з питань, порушених у даних Правилах, а також щодо їх виконання.

4. Для відповідних посадових осіб системи кримінального судочинства розробляються й впроваджуються навчальні програми за цими правилами й результатами досліджень, для того, щоб підвищувати їхню поінформованість і спонукувати їх більш уважно ставитися до положень, що містяться в них.

Наведені приклади показують необхідність врахування в самих різноманітних аспектах та ситуаціях особливостей дівчат, які перебувають у конфлікті із законом або відбувають покарання. Головне, до чого закликають Бангкокські правила – до необхідності застосування гендерних підходів у роботі та поводженні з жінками, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, тобто до врахування статевих та вікових особливостей ув'язнених.

Яка ж ситуація із застосуванням Бангкокських правил в Україні? Враховуючи, що використання та застосування стандартів починається із формулювання принципів та їх нормативно-правового закріплення, будь то в законах чи в підзаконних актах. Вважаємо також, що застосування Бангкокських правил поводження із ув'язненими жінками по відношенню до неповнолітніх правопорушниць має бути однією із складових впровадження ювенальної юстиції в Україні. У зв'язку із вищезазначеним зробимо аналіз деяких нормативно-правових документів, які стосуються питань розвитку юстиції для неповнолітніх.

24 травня 2011 року Президентом України була затверджена Концепція розвитку кримінальної юстиції для неповнолітніх [2]. Сам по собі це дуже позитивний крок. «Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні визначає основні напрями розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх. Реалізація цих напрямів має посилити відповідальність сім'ї, суспільства та держави за процес виховання і становлення дітей, забезпечити додержання прав і свобод дітей, які потрапили у конфлікт із законом, шляхом підвищення рівня їх правового та соціального захисту, зменшити рівень дитячої злочинності». Метою цієї Концепції є побудова в Україні повноцінної системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх, спроможної забезпечити законність, ґрунтованість та ефективність кожного рішення щодо дитини, яка потрапила у конфлікт із законом, пов'язаного з її перевихованням та дальшою соціальною підтримкою [2].

Серед визначених концепцією напрямків – забезпечення ефективного правосуддя

щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з урахуванням вікових, соціально-психологічних, психофізичних та інших особливостей розвитку; сприяння розвитку відновного правосуддя; створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з метою їх перевиховання та ресоціалізації; забезпечення під час здійснення дізнання, досудового слідства та правосуддя щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, додержання їх прав з урахуванням вікових, соціально-психологічних, психофізичних та інших особливостей розвитку; забезпечення доступу неповнолітніх до безоплатної правової допомоги; підготовки працівників органів внутрішніх справ, суддів, прокурорів, адвокатів, працівників органів опіки і піклування з питань здійснення дізнання, досудового слідства та правосуддя щодо неповнолітніх; запровадження спеціалізації суддів з розгляду судових справ щодо неповнолітніх; розроблення корекційних, освітньо-інформаційних та психолого-педагогічних програм; розроблення і впровадження в систему реабілітації заходів виховного, профілактичного, культурного та духовного характеру; сприяння створенню служби пробації для неповнолітніх, однією з функцій якої має бути збір, узагальнення та надання суду інформації соціально-психологічного характеру про особу неповнолітнього правопорушника, а також забезпечення здійснення належного патронажу щодо неповнолітніх, які перебувають у спеціальних виховних установах або звільнені з них, сприяння їх соціальній адаптації та реінтеграції, зокрема, шляхом забезпечення таких неповнолітніх соціальним житлом, надання допомоги у працевлаштуванні, отриманні освіти тощо.

Однак гендерні підходи в цьому документі, як і в абсолютній більшості інших, не застосовуються. Навіть в преамбулі до документа зазначається, що «станом на 1 січня 2011 року в установах відбування покарань України перебувало 1432 неповнолітніх. Більше половини з них (54,8 відсотка) засуджені до позбавлення волі строком від 3 до 5 років, 58,3 відсотка – раніше притягувалися до кримінальної відповідальності, не пов'язаної з позбавленням волі, а 24,9

відсотка – до засудження не навчалися і не працювали» [2]. Скільки серед них хлопців, скільки дівчат – невідомо.

Гендерно-дезагрегована статистика є дуже важливою, оскільки і програми перевиховання, і програми реабілітації мають здійснюватися із врахуванням статевих особливостей. Тож чи можуть бути ефективними заходи без такого врахування? На нашу думку – ні.

Зазначимо, що врахування принципу гендерної рівності при формуванні будь-яких державних програм та планів є необхідним у відповідності із Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Так, наприклад, в статті 5 Закону «Відображення органами державної статистики показників становища жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства» зазначається, що «Центральний орган виконавчої влади в галузі статистики забезпечує збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичних даних щодо показників становища жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства, групуючи їх за статями.

Статистичні дані, зазначені в частині першій цієї статті, є невід’ємною складовою державної статистичної звітності» [7].

На виконання Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх, 12 жовтня 2011 року Кабінет Міністрів України затвердив План заходів щодо реалізації Концепції [3]. В ньому йдеться про облік неповнолітніх порушників, створення системи їх реінтеграції в суспільство, аналіз причин дитячої та підліткової злочинності, навчання фахівців тощо. Жодного слова про впровадження гендерних підходів, застосування принципів гендерної рівності, врахування гендерних (читай – статевих) особливостей тих, з ким потрібно вести роботу нема. Без врахування таких підходів не може бути ефективною реалізація плану, особливо його пунктів 9, 10, 16 та 17: «9. Розробити порядок проведення оцінки ризиків скоєння повторних злочинів неповнолітніми, що перебувають на обліку кримінально-виконавчої інспекції ДПтС. (ДПтС, 2014 р.)

10. Провести аналіз причин і умов, що сприяють поширенню злочинності серед

неповнолітніх, та подати в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо їх попередження (МВС, МОН-молодьспорт, Мінсоцполітики. IV квартал 2011 р. – 2012 р.).

16. Передбачити в навчальних планах та програмах підготовки фахівців за відповідними напрямками і спеціалізацією курси з питань роботи з неповнолітніми, що вчинили правопорушення, а також з профілактики правопорушень серед неповнолітніх (Національна академія педагогічних наук (за згодою), МОНмолодьспорт, МВС, ДПтС, 2012 р.).

17. Забезпечувати на постійній основі підготовку та підвищення кваліфікації працівників органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, працівників органів внутрішніх справ, суддів, адвокатів, які працюють з неповнолітніми, що вчинили правопорушення, та прокурорів, які проводять правозахисну діяльність у сфері захисту прав дітей (Національна академія педагогічних наук (за згодою), МОНмолодьспорт, МВС, Мінсоцполітики, ДПтС, Генеральна прокуратура України (за згодою), Верховний Суд України (за згодою), Вищий спеціалізований Суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (за згодою), Національна школа суддів України (за згодою), Вища кваліфікаційна комісія адвокатури (за згодою). Постійно») [3].

Наступний приклад. Закон України «Про Загальнонаціональну програму «Національний план дій на виконання Конвенції ООН про права дитини». Закон був прийнятий 5 березня 2009 р. [4]. Ним передбачається вивчення можливості «створення системи ювенальної юстиції в рамках проведення реформи судової системи з метою поліпшення національного законодавства у сфері захисту прав дітей, удосконалення превентивної та профілактичної роботи з метою запобігання вчиненню дітьми злочинів та інших правопорушень, створення ефективною системи реабілітації неповнолітніх правопорушників». Цей Закон серед інших формулює і завдання для державних органів, таке як «удосконалення системи соціальної роботи з сім’ями, що мають дітей і опинилися в складних життєвих обстави-

нах», приділяючи серйозну увагу сім'ї та сімейним формам виховання дітей.

На виконання цього Закону щорічно Кабінетом Міністрів України приймається План дій. В ньому є окремий розділ «Захист прав дітей, які вчинили правопорушення». В 2011 р. він був затверджений 13 квітня Розпорядженням № 330-р [5]. Зокрема, для забезпечення соціального патронажу дітей, які перебувають в місцях позбавлення волі, планувалось розширення можливостей та переліку послуг закладів для дітей, які потребують особливих умов виховання (п.16), а також удосконалення порядку проведення моніторингу стану дитячої злочинності та злочинів, вчинених проти дітей вдосконалення державної статистичної звітності щодо злочинів та правопорушень, які скоєні дітьми, або по відношенню до них (п.17).

В Плані на 2012 р. також є два пункти, які відносяться до розділу «Захист прав дітей, які вчинили правопорушення» [6]. Це – «Профілактика правопорушень з боку дітей, значне зменшення кількості злочинів, вчинених дітьми, приведення умов їх утримання у спеціальних установах для дітей у відповідність із міжнародними стандартами» та «Удосконалення порядку проведення моніторингу стану дитячої злочинності та злочинів, вчинених проти дітей».

Однак ні цей розділ, ані інші розділи цих Закону та Планів не враховують, в суперечність багатьом міжнародним документам та Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», принципу гендерної рівності, що також унеможлиблює ефективне виконання запланованих заходів. В статті 12 Закону «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» сформульовані завдання та функції цих структур у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Серед них – дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у своїй діяльності та здійснення позитивних дій [7].

Безумовно, Бангкокські правила не є обов'язковими для виконання державами, оскільки не вимагають ратифікації і не відно-

сяться до обов'язкових правових документів. Але кваліфікація та професіоналізм фахівців полагатиме в застосування найкращих міжнародних практик та стандартів на національному рівні. Тож ігнорування їх положень не може сприяти формуванню ефективної політики захисту прав, реабілітації та перевиховання неповнолітніх правопорушниць.

Але обов'язковими для виконання є Заключні зауваження Комітету ООН з прав дитини, які були представлені Україні за результатами розгляду третьої та четвертої доповіді про виконання Україною Конвенції ООН про права дитини (січень 2011 р.). Зокрема, Комітет закликав Україну запровадити систему ювенальної юстиції, як це передбачено Національним планом дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини [8].

За результатами здійсненого аналізу варто запропонувати наступні рекомендації:

1. Врахувати Правила ООН, що стосуються поводження з жінками-ув'язненими і заходів покарання для жінок-правопорушників, не пов'язаних з позбавленням волі по відношенню неповнолітніх правопорушниць жіночої статі, а також гендерні підходи при розробці, прийнятті або реалізації наступних нормативно-правових документів:

1.1. При розробці та формуванні Плану заходів на 2013 рік по реалізації Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року».

1.2. При виконанні Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні. Особливу увагу приділити пунктам 9, 10, 16 та 17.

1.3. При формуванні Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, концепція якої затверджена Кабінетом Міністрів України 21 листопада 2012 р. Включити до неї питання дотримання прав ув'язнених жінок та дівчат у конфлікті із законом.

1.4. При формуванні та реалізації будь-яких документів та програм, які стосуються питань дітей, які перебувають у конфлікті із законом.

Література

1. Жінки і кримінальні покарання : наук.-практ. посіб. / упоряд. І. Яковець. – К. : Паливода А. В. – 2011. – 64 с.

2. Указ Президента України № 597/2011 від 24.05.2011 Про схвалення Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13600.html>

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1039-р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1039-2011-%D1%80>

4. Закон України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1065-17>

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 330- р.

«Про затвердження плану заходів з виконання у 2011 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року». – Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=330-2011-%F0>

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 р. № 329- р. «Про затвердження плану заходів з виконання у 2012 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року». – Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/329-2012-%D1%80>

7. Закон України про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків – Електронний режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2866-15>

8. Заключні рекомендації Комітету з прав дитини ООН. – Електронний ресурс. Режим доступу: www.unicef.org/.../CRC_Concluding_Observations_Ukraine_2002.doc