

Батанов О. В.

Доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, м. Київ, Україна

Роль територіальних громад у реалізації та захисті прав людини, що належать до ЛГБТ-спільноти

Визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на муніципальному рівні, переконливо підтверджуючи вірність одного з девізів Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Втім, незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціоналізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка даної проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід’ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостатичну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов’язки, пов’язані з правами людини, які впливають з міжнародних зобов’язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов’язків, пов’язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-п’яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні

органи влади до того, щоб сприяти дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У даних Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і прийняття відповідних стандартів.

Зокрема, рекомендується заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав-членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

Правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування доволі рельєфно ілюструє стан реалізації прав сексуальних меншин. Ця проблема є однією з найбільш складних, суперечливих та таких, які вкрай неоднозначно сприймаються та вирішуються у сучасному світі. Не є виключенням у контексті відповідних проблем правореалізації та правозахисту і сучасна Україна. Як свідчать соціологічні дослідження, в Україні існує високий рівень дискримінаційного фону. Випадкам дискримінації можуть бути піддані не лише представники ЛГБТ-спільноти, а і все інше населення. Українське суспільство демонструє вкрай високий рівень гомофобії щодо представників ЛГБТ-спільноти – у переважній більшості громадян залишається упереджене стереотипне сприйняття сексуальних меншин.

Так, наприклад, правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ» лише у 2017 р. задокументував 226 випадків порушення прав ЛГБТ в Україні на ґрунті гомофобії та трансфобії. Про це йдеться у звіті організації «На піднесенні. Становище ЛГБТ в Україні у 2017 році». Згідно зі звітом, у 20 кейсах йшлося про події, що відбулися у 2016 р., решта – 206 випадків – трапилися у 2017. Найчастішими проявами порушення прав ЛГБТ ставали образи, приниження людської гідності та погрози, фізичне насильство, гомофобія і трансфобія в сім'ї, розголошення конфіденційної інформації, вимагання та шантаж, а також грабїж, перешкоджання мирним акціям тощо. Експерти організації зауважують, що кількість зафіксованих у 2017 р. порушень суттєво перевищує показники за попередні роки.

Експерти підкреслюють, що з 226 випадків 99 можна охарактеризувати як злочини на ґрунті ненависті, які мали б ефективно розслідуватися представниками правоохоронних органів. Втім, і самі правоохоронці нерідко порушують права ЛГБТ – таких зафіксовано 26 інцидентів. Згідно зі звітом, основним порушенням з боку поліції залишається неналежне реагування на звернення за захистом з боку ЛГБТ. Тобто самі поліцейські відмовляються приймати заяви про правопорушення або вносити в них суттєво важливі свідчення потерпілих про гомофобний/трансфобний мотив порушників. Слідчі, у свою чергу, намагаються звести розслідування злочинів на ґрунті ненависті до зручного для них хуліганства або нанесення тілесних ушкоджень. А також затягують розслідування, оскільки нібито неможливо встановити особи правопорушників.

Показовим у аспекті порушень прав осіб, що належать до ЛГБТ-спільноти є й 2018 р. Так, 30 березня 2018 р. представники партії «Національний корпус» у Полтаві зірвали тренінг організації TERGO для психологів, присвячений особливостям роботи з представниками ЛГБТ-спільноти. Націоналісти увірвалися до приміщення, де проходив захід, порвали матеріали організаторів, забирали телефони в учасників семінару. Тренінг «Особливості роботи психолога з представниками ЛГБТ-спільноти» був запланований з метою діалогу про проблеми толерантності й інклюдії. У свою чергу представники керівництва «Національного корпусу» повідомили, що ініціатором акції була полтавська організація, а причиною зриву заходу те, що полтавська організація сприйняла тренінг як пропаганду гомосексуалізму.

На наш погляд, як у концептуальному аспекті, так і, насамперед, в контексті правозахисної практики, слід враховувати, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважною мірою порушуються саме на локальному рівні: адже життєвим простором існування цієї категорії людей є, насамперед, територіальна громада. Тому питання прав ЛГБТ-спільноти об'єктивно може розглядатися не лише у конституційно-правовому та політичному вимірах, а і в аспекті реалізації муніципальних прав людини.

Свідченням тому є позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВРС), який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. Відповідно до позиції даної установи, гомофобні інциденти у ряді держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ, а і показують, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість та сприяють неправомірному обмеженню прав. На запобігання та протидію дискримінації у державах-членах Ради Європи 2007 р. КМРВРС було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб». Враховуючи, що свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного суспільства і що роль влади у захисті цих прав є фундаментальною, КМРВРС запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначається у даних Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть з собою певні обов'язки і відповідальність і, тому, як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом.

Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, КМРВРС здійснив огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті на даному ґрунті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці

дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; в разі необхідності здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з вищевказаних заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації.

КМРВРС також звернув увагу на те, щоб усі місцеві влади були в курсі всіх нових законодавчих норм і відповідного прецедентного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути ніяких законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Отже, інтерпретація прав людини у відношенні сексуальної орієнтації у сучасному світі є вкрай неоднозначною і залежить не лише від конкретної політичної, соціально-економічної та культурної ситуації в конкретній державі, а й стану розвитку муніципальної демократії та суспільно-політичної і духовно-культурної зрілості територіальних громад.

Прикладом порушення в Україні прав людини за ознаками сексуальної ідентичності у муніципальному вимірі їх реалізації є звернення Громадянської організації «Громадянський рух «Всі разом!» до місцевих рад всіх рівнів з пропозицією ухвалити рішення і звернутися до керівних органів держави для захисту інституту сім'ї і підтримки сімейних цінностей. В організації констатують, що за останні роки в Україні зроблено найбільше за роки незалежності для викривлення моральних і етичних норм, знищення інституту сім'ї та батьківства, нехтування національною ідентичністю, а саме: «чинні закони розширюються поняттями «сексуальна орієнтація» та «гендерна ідентичність»; планується розширення можливостей для осіб, які мають одностатеві сексуальні стосунки; вже розроблено законопроект про так звані цивільні партнерства, який покликаний стати останнім кроком перед легалізацією одностатевих «шлюбів» тощо; здійснюються наміри переписати пряму норму Конституції, яка нині визначає шлюб як союз чоловіка і жінки». Відповідні рішення протягом останніх двох років прийняли депутати Запорізької обласної ради, Рівненської міської ради Острозької міської ради, Галицької міської ради, Червоноградської міської ради та низки органів місцевого самоврядування інших територіальних громад.

На наш погляд, такі рішення значною мірою виходять за межі повноважень місцевого самоврядування, суперечать конституційним цінностям та принципам. Адже, згідно ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Ми вважаємо, що рівною мірою, усі права людини визначають зміст та спрямованість діяльності усіх суб'єктів місцевого самоврядування. Згідно ст. 22 Конституції України права

і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Згідно ст. 24 Конституції не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Сукупність цих та інших конституційних норм та принципів вказує, що органи та посадові особи місцевого самоврядування у своїй діяльності, у тому числі шляхом прийняття рішень або звернень, не повинні посягати на фундаментальні свободи та основи демократії, у тому числі прикриваючись іншими конституційними цінностями та мотивуючи їх шляхом посилання на інші конституційні норми. Значною мірою такого роду девіантні з точки зору конституційної доктрини та практики нетолерантні акції та дискримінаційні дії місцевих влад є ілюстрацією штучного «втягування» місцевого самоврядування та територіальних громад у вирішення «немісцевих» за своєю природою та значенням справ, які здебільшого роз'єднують суспільство та територіальні громади.

Враховуючи серйозні виклики та загрози, які виникають як у сфері реалізації та захисту прав людини в цілому, так і в процесі становлення дієздатних територіальних громад і муніципальної демократії, у тому числі й у порушеній у даній статті сфері, наукова громадськість має висловлювати свою виважену позицію щодо актуальних проблем муніципально-правового забезпечення прав людини щодо ЛГБТ-спільноти.

Якщо в цілому проблема ЛГБТ-спільноти у міжнародному та національному конституційному праві вже розглядається в аспекті толерантності й недискримінації та не викликає будь-яких сумнівів, як з точки зору своєї практичної актуальності, так і науково-пізнавального значення, то муніципально-правові аспекти реалізації прав людини щодо ЛГБТ-спільноти залишаються за межами серйозної наукової дискусії. Наведені вище методологічні та прикладні проблеми муніципально-правового забезпечення прав людини за ознакою сексуальної орієнтації та сексуальної ідентичності, нажаль, ще не стали предметом пильної уваги вітчизняних вчених-муніципалістів.

Ми вважаємо, що муніципальна політика та діяльність усіх органів та посадових осіб місцевого самоврядування має базуватися на принципах, згідно яких жоден мешканець або гість міста, селища або села не повинен зазнавати дискримінації за ознаками етнічної приналежності, місця народження, віку, статі, гендерної ідентичності, культурної ідентичності, громадянського стану, мови, релігії, ідеології, політичної приналежності, правового стану, соціально-економічного стану, міграційного статусу, сексуальної орієнтації, стану здоров'я, ВІЛ-інфікованості, інвалідності, фізичної відмінності або будь-якої іншої відмінної особливості, особистої чи колективної, тимчасової чи постійної, яка може спрямовуватись або призвести до обмеження або анулювання визнання, використання чи здійснення прав.

На нашу думку, кожен мешканець – член територіальної громади, особливо той, хто зазнав або хто є уразливими до дискримінації, має право на консультації й участь в розробці та реалізації антидискримінаційних актів місцевої влади та муніципальної політики щодо здійснення права на рівність. При цьому, муніципальна влада у рамках, визначених Конституцією та законами України, має гарантувати діяльність асоціацій, організацій або інших юридичних

осіб, які мають законний інтерес щодо реалізації права на недискримінацію, займатися безпосередньо, від імені або на підтримку тих, хто зазнав або хто є уразливими до дискримінації, в будь-якому судовому та адміністративному порядку.

Також, з метою забезпечення реалізації права на рівність та недискримінацію, місцеві влади зобов'язані збирати та надавати гласності інформацію щодо виявлення нерівності, дискримінаційних практик і моделей неблагополуччя, здійснювати заходи щодо заохочення толерантності. Має бути заборонено використовувати таку інформацію таким чином, що порушує права людини.

У своїй діяльності органи та посадові особи місцевого самоврядування мають забезпечувати підвищення обізнаності громадськості щодо толерантності та недискримінації, гарантувати здійснення просвіти з питань рівності. Муніципальна політика та програми у сфері науки та освіти мають сприяти взаєморозумінню, злагоди, зміцненню солідарності та толерантності у відносинах між людьми тощо.