

**Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Києво-Могилянська школа врядування**

Група «Публічне управління та адміністрування», 2020/2021 навч. рік
А.В. Хорішко

Аналітична записка

Проблема правового визначення громадян України, окремих незаконно ув'язнених осіб
такими, що є «політичними в'язнями»

Анотація

Замовник: Комітет ВРУ з питань правової політики та правосуддя

Мета вирішення проблеми: впровадження механізмів соціального забезпечення та правового захисту політичних в'язнів на засадах принципів міжнародного права і цінностей громадянського суспільства України

Рекомендований варіант політики: Варіант 3: Залучення зовнішніх інституційних ресурсів для забезпечення механізмів захисту прав українських політичних в'язнів – координація міжнародного співробітництва

Відхилені варіанти політики: Варіант 2: Централізоване державне регулювання механізмів правового та соціального захисту політичних в'язнів-громадян України

Ця Аналітична записка – результат нашої власної роботи. Її було написано без свідомого відтворення (частково або повністю) оприлюднених результатів інтелектуальної праці, створених іншими особами, без належного посилання на них. Ми даємо згоду на перевірку цієї Аналітичної записки на академічний плагіат та її безоплатне використання в повному обсязі або частково в навчальних цілях.

А. В. Хорішко

Київ – 2020

1. Визначення проблеми, придатної для аналізу політики

1.1. Формулювання проблеми

Як забезпечити реалізацію прав і свобод громадян України, що перебувають у неправомірному ув'язненні поза межами держави?

1.2. Замовник аналізу

Комітет ВРУ з питань правової політики та правосуддя

1.3. Симптоми проблеми

Серед симптомів визначеної проблеми можна визначити ряд практичних прецедентів ув'язнень громадян України на території інших держав, зокрема Росії, Білорусі, Італії а також фактів неналежного їх утримання та порушення права на судове представництво, права на найвищий досяжний рівень психічного та фізичного здоров'я тощо:

- Справа Станіслава Асєєва;
- Справа Віталія Марківа;
- Справа проти кримсько-татарського осередку політичної партії «Хізб ут-Тахрір»;
- Справа Павла Гриба, незаконно затриманого представниками силових відомств РФ на території Білорусі;
- Службовців ВМС України під час конфлікту у Керченській протоці.

1.3.1. Опис симптомів

Симптоматику видається можливим локалізувати здебільшого на тимчасово непідконтрольних територіях України, або ж на територіях країн, що мають політичний мотив до ув'язнення індивіда. При цьому, цільовою групою виступають здебільшого військовослужбовці ЗСУ а також відомчих служб МВС та цивільні особи, що або ведуть активну громадську, правозахисницьку, журналістську діяльність, або медійні особистості, що відкрито виражали власні політичні погляди. Власне, проблемна ситуація наразі регулюється посередництвом міжнародних майданчиків політичного діалогу: ТКГ, Мінські домовленості тощо.

1.3.2. Причинно-наслідкові зв'язки

Випадки протиправного позбавлення волі громадян України, з можливим приховуванням факту самого ув'язнення державою-суб'єктом є перш за все наслідком гібридного збройного конфлікту (інтервенції держави-агресора на т. України), однак з огляду на status quo, існування симптомів проблеми мотивується перш за все недосконалим правовим полем українського законодавства, а також низці інституційних неспроможностей влади – зокрема законодавчої та виконавчої гілок влади. Зокрема серед причин є недостатня кількість залученості міжнародних акторів до вирішення проблеми – зокрема численних

правозахисних організацій та спостерігацьких місій, власне через закриту структуру централізованого управління у силових відомствах держави.

1.3.3. Доказова база

Симптоми проблеми спостерігаються безпосередньо у суспільному житті – у вигляді існування окремих суспільних груп, чий інтереси безпосередньо чи опосередковано зачіпаються наслідками міжнародного збройного конфлікту (військової інтервенції) – це близькі, родичі колишніх чи актуальних полонених українців, представники політичних сил правоцентристського напрямку та ін. Виявлені симптоми транслюються в українському та міжнародному медійному полі, знаходять своє відображення у численних регуляторних рекомендаційних актах наднаціональних правових акторів.

Емпіричну складову було взято із наративів медіа, а також численних звітів, інфографік та експертних думок українських ngo, а також міжнародних правозахисних організацій.

У процесі виявлення причинно-наслідкових зв'язків використовувались методи юридичного аналізу НПА, а також методи контент-аналізу тощо.

1.4. Масштаби проблеми або її симптомів

Вказана проблема існує у активній фазі починаючи із початком актів політичної та військової агресії з боку держави-агресора станом з 2014 року, про що свідчать публічні медіа, і продовжується поточно. Точних статистичних даних щодо кількості ув'язнених громадян України, або таких, чий невідчужувані права та свободи на території іноземних держав було порушено, у відкритих джерелах інформації не наводиться, проте керуючись аналітичними звітами а також прес-релізів за участі уповноваженої Верховної Ради з прав людини, масштаб безпосереднього охоплення становить близько 5 тис. осіб, а відтак рівень соціальної значимості з урахунком сімей та родичів полонених є значним.

1.5. Новизна проблеми й нагальність її вирішення

Дана проблема не є новою, численні намагання її вирішити знайшли своє відображення у ряді законодавчих ініціатив профільних комітетів та ініціативних груп депутатів: Проект ЗУ «...про визнання політичними в'язнями осіб, позбавлених свободи з політичних мотивів за рішенням органів влади Російської Федерації...»р. № 6700, Проекти Законів «Про правовий статус...», «...правовий режим на ТОТ України», «Про засади правового і соціального захисту заручників...» тощо. Однак жоден з проектів не задовольнив усіх необхідних критеріїв у контексті державної управлінської діяльності, а також з огляду на гармонізацію національного законодавства відповідно до міжнародних норм – таким чином держава Україна не лише може продемонструвати адміністративну та політичну неспроможність, а й позбутися міжнародної економічної та інформаційної підтримки.

1.6. Законодавча та інституційна база реалізації чинної політики

Перелік НПА національного законодавства, що слугують нормативною базою чинної політики:

- ✓ Проект № 8006 «Про засади правового і соціального захисту заручників, інших незаконно позбавлених волі осіб» від 06.02.2018;
- ✓ Проект № 6700 «Про визнання політичними в'язнями осіб, позбавлених свободи з політичних мотивів за рішенням органів влади Російської Федерації, та умови і порядок надання їм державної соціальної допомоги та пільг» від 13.07.2017
- ✓ ККУ;
- ✓ *Проект № 0936 «про правовий статус і соціальні гарантії осіб, які незаконно позбавлені волі, заручники, або засуджені на тимчасово окупованих територіях України та за її межами» від 29.08.2019;*
- ✓ Проект № 7163 «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 04.10.2017
- ✓ Постанова ВРУ «Про Звернення Верховної Ради... щодо засудження політичних репресій Російської Федерації проти громадян України внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та звільнення політичних в'язнів - громадян України» № 2312-VIII;
- ✓ ЗУ № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014;
- ✓ Закон України № 638-IV «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003;
- ✓ Проект № 9438 «про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення гармонізації кримінального законодавства з положеннями міжнародного права» від 20.12.2018.

Серед міжнародних норм варто окреслити основні:

- ✓ положення Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року;
- ✓ IV Гаазької Конвенції від 5 (18) жовтня 1907 р.;
- ✓ ЗУ «Про зняття застережень України до Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 року»;
- ✓ Пакт Генеральної Асамблеї ООН «про економічні, соціальні і культурні права»;
- ✓ Міжнародні конвенції про права дитини та про права інвалідів;
- ✓ **Римський статут.**

Інституційну базу національного рівня становлять:

- КМУ;
- Міністерство закордонних справ;
- Міністерство юстиції України;
- Служба безпеки України;
- Міністерство внутрішніх справ;
- Державна податкова служба;

- Центральний Банк України;
- Верховна Рада України.

1.6.1. Законодавча база

- ✓ Постанова ВРУ «Про Звернення Верховної Ради... щодо засудження політичних репресій Російської Федерації проти громадян України внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та звільнення політичних в'язнів - громадян України» № 2312-VIII;
- ✓ ЗУ № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014;
- ✓ Карний кодекс України;
- ✓ Конституція України;
- ✓ Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 року;
- ✓ Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року

1.6.2. Інституційна база

З чинних державних акторів політики, повноваження та потенціал яких є кумулятивно актуальними є наступні:

- ✚ Верховна Рада України;
- ✚ СБУ;
- ✚ **Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення;**
- ✚ МЗС;
- ✚ КМУ;
- ✚ Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України як головний експертно-аналітичний орган оцінки здійсненості проваджуваної політики.

Усі попередньо згадувані стейкхолдери є залученими до процесу вироблення задовільного рішення проблеми політики – зокрема із застосуванням специфічних, інформаційних та непрямих інструментів реалізації політики.

Наразі однією з головних перешкод є *проблема гармонізації національного законодавства із міжнародними правовими нормами*, а також інституційні колізії у діяльності відповідних державних органів.

1.7. Чинники середовища, що формують контекст проблеми

- Політичне середовище – слабка акумуляція політичної волі між державними органами, хаотична активність і навіть протистояння, зокрема законодавчої і виконавчої гілок влади: ситуація склалась через точкові законодавчі взаємодії ініціативних груп депутатів ВРУ у складах робочих груп профільних комітетів.

Внаслідок такої моделі законотворчості, релевантні законопроекти на подання ВРУ мали низки недоліків, в особливості у сфері розподілу повноважень та економіки; через такий підхід, ЦОВВ зазначали про критичні недоліки, апелюючи ще й до існуючих норм права – тому всі ініціативи в кінцевому результаті було повернено суб'єктам ініціативи на доопрацювання, або взагалі відкликано через низку втручань тих же Міністерств (Соцполітики, ...у справах Ветеранів тощо).

- Економічне середовище – відносна непередбачуваність розвитку подій (неможливо передбачити на рік вперед, скільки саме в'язнів буде звільнено) призвела до низької якості проробки економічного виміру у намаганнях втілення бодай якихось ініціатив з проробки правового статусу ув'язнених та їх соціальних гарантій: лише один законопроект мав економічне обґрунтування («...про визнання політичними в'язнями осіб, позбавлених свободи з політичних мотивів за рішенням органів влади Російської Федерації...»р.№ 6700), однак і наведене було досить примітивним – розрахунок містив вибірку на 50 людей – і хоч загальна сума затрат, що вимагалась з бюджету, була відносно невеликою – однак виявилась нежиттєздатною в сучасних економічних реаліях України, зокрема методики формування бюджету на розрахунковий період;
- Соціальне та фізичне середовище [нерозривно пов'язані соціальною градацією разом з адміністративним поділом] – соціальна стратифікація відносно ТОТ регіонів України у порівнянні з іншими центрами підприємництва і освіти, політичного фаворитизму в регіонах (достатньо ознайомитись з результатами президентських, позачергових парламентських і місцевих виборів України за рівнями популярності) країни сприяла факту розпорошення рівня громадської цікавості до проблеми українських в'язнів, а також до проблеми відновлення територіальної цілісності України, що також було зумовлено довготривалими подіями урегулювання наслідків збройної агресії останніх років.

1.8. Корисний зарубіжний досвід (не менше двох країн)

Італія і Каталонія – вкладки

США – спеціальний закон про захист американського персоналу за кордоном

Міжнародний кримінальний Суд

2. Підстави для державного втручання

Власне, мотив до державного втручання полягає в обумовленості неспроможності ринку його відсутністю – правові засади діяльності державних акторів не виходять за межі компетенції останніх. Відтак, державне втручання базується на етичному вимірі поняття справедливості проваджуваного курсу з метою досягнення редистрибуції суспільних благ та підвищення загального добробуту.

3. Консультації

Групи стейкхолдерів:

Стейкхолдер	Заінтересованість	Значимість	Впливовість	Можлива роль
Цільова група				
1. Власне категорії осіб, що підпадають під визначення «політичний в'язень»	4, дуже заінтересований	3	2	
Група непрямого впливу				
1. Групи громадських правозахисних організацій України	4	3	2	
2. Платформа координації міжнародного співробітництва ...	3	3	0	
3. Родичі ув'язнених політичних мотивів осіб	4	3	1	
Група потенційного впливу				
1. Меджліс	4	3	3	
2. Місцеві організації правового захисту				
Група з вагомим авторитетом				
1. КМУ	3	3	4	
2. Конституційний Суд України	2	3	4	

Стейкхолдер	Заінтересованість	Значимість	Впливовість	Можлива роль
3. ПАРЄ	4	4	4	
Експерти				
1. Міжнародні правозахисні організації: Amnesty etc.	4	4	2	
2. Українська Гельсінська спілка	4	4	3	
3. ОБСЄ	3	2	1	
Групи, що виявляють інтерес				
1. ЗМІ	2	3	3	
2. Міжнародний кримінальний Суд	4	4	4	

3.1. Організовані заінтересовані групи – аналіз стейкхолдерів

- Меджліс;
- спілки родичів політичних в'язнів;
- Укр. Гельсінська спілка, ОБСЄ;
- ПАРЄ;
- Платформа з координації...;
- медіа.

3.2. Заінтересовані органи влади

- КМУ;
- Міністерство закордонних справ;
- Міністерство юстиції України;
- Служба безпеки України;
- Міністерство внутрішніх справ;
- Державна податкова служба;
- Верховна Рада України.
- **Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення;**
- Міністерство соціальної політики України,.
- Мін. Ветеранів.

3.3. Ставлення громадськості

Наразі питання територіальної цілісності і здійсненності держави Україна посідає значне місце у громадській думці, однак безпосередніх впливів від існування проблеми громадянське суспільство не зазнає, тому імовірно є відносно негативна реакція на зміни політики, у реалізації якої неорганізовані групи громадськості зацікавленими не були.

Окрему роль у прогнозуванні реакції громадськості відіграє чинна пандемія Covid-19, а саме економічні та соціальні наслідки карантинного режиму, що також сприятимуть потенційно негативній реакції не скільки на саму політику чи її продукти, а на наслідки.

4. Опис обмежень

Ресурси, необхідні для здійснення політики:

- 1) Правові ресурси – очевидна законодавча здатність органів державної влади до формування якісних законодавчих ініціатив є безумовно необхідною ресурсною базою;
- 2) Фінансові ресурси – Бюджетний кодекс, зокрема положення статей про необхідність фінансового обґрунтування ініціатив є необхідною умовою для взяття ініціативи за основу;
- 3) Організаційні ресурси – політична агрегованість, відтак спроможність державних акторів до синергії між собою для розподілу обов'язків у реалізації нерозривно пов'язані з наступним ресурсом;
- 4) Ресурси часу – ключовий ресурс для організації часу діяльності міжвідомчих одиниць: у більшості випадків початковий законопроект стагнував близько півроку перед принаймні першим висновком Головного Науково-експертного Управління Апарату ВРУ. Тому правильний тайм-менеджмент у цьому випадку необхідніший за повітря, оскільки також впливає на суспільний ресурс підтримки проваджуваної політики.

Обмеження

1. Обмеження у пізнанні: обмеження уваги (неможливо спостерігати за всіма проблемами та варіантами їхнього вирішення одразу); розумові здібності (можна опрацювати тільки невелику кількість альтернатив); невпорядковані вподобання (неможливість прийняття об'єктивно кращого рішення) – приклад рішення Міжнародного кримінального Суду.
2. Політичні обмеження: управлінські рішення приймаються не раціонально, а шляхом перемовин, компромісів та угод. Оскільки парламент зараз складається із переважно політичних сил, що є опонентами у парламенті, вирішувати цю проблему, що ще не була артикульована на державному рівні, виявилось вкрай складно навіть по відношенню до партійного ресурсу, що було залучено до реалізації вказаного законопроекту.
3. Організаційне обмеження – організаційна анархія: управління в таких анархіях не регулярний процес, а «проблематична ініціатива» між відносно автономними групами. Одне з висунутих Ліндбломом пояснень інкременталізму¹ у його роботі, виражено словами «перепалка одnodумців», що має на увазі постійний торг політиків один з одним, в тому числі за дефіцитні ресурси (таке визначення має місце бути згаданим під час розбору нашого кейсу, оскільки пріоритети народних обранців скеровані й у тому числі на отримання електоральної підтримки у

¹ Charles E. Lindblom The Science of "Muddling Through"//Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88

довгостроковій перспективі, однак це прагнення є скоріше утилітарними, аніж деонтологічним, тому вимагає загальнопартійної активності), в поєднанні з політикою взаємних поступок. Переговорний процес призводить до вимушеного пом'якшення найбільш радикальних позицій заради отримання підтримки в реалізації більш помірних програм, що однак, і зокрема у цьому випадку, потребує залучення додаткового інституційного ресурсу.

4. Нездатність носіїв законодавчої ініціативи повністю передбачити наслідки прийнятих рішень, зокрема оцінити економічні аспекти реалізації політики. Так у випадку обраної політики щодо надання соціальних гарантій визначеним категоріям осіб зіграла роль економічна невизначеність через неможливість прогнозування темпів розитку проблеми

5. Моделювання проблеми

5.1. Мета вирішення проблеми

Реалізація державного соціального захисту українських політичних в'язнів на засадах цінностей і принципів громадянського суспільства України

5.2. Очікувані результати

Конкретні продукти реалізації політики

- 1) визначення чіткого *правового статусу «політичний в'язень»*, що стосується цільових груп політики на міжнародних майданчиках;
- 2) формування прозорої та відкритої моделі взаємодії державних органів, до компетенції яких входить регулювання питань чинної політики: діяльність МВС, СБУ, Мін соціполітики та МЗС разом із громадською платформою – відкриті публічні засідання, чіткі процедурні рекомендації для участі зацікавлених груп, фінансова та методологічне обґрунтування здійснення контролюючих повноважень силових відомств;
- 3) розробка комунікаційного плану державних органів із громадянським суспільством – доведення до населення алгоритмів реалізації їх прав і свобод, громадянської освіти;
- 4) формування комунікаційної стратегії представницьких груп України у питаннях обміну та звільнення за участі Міжнародної коаліції підтримки України – а саме інтенсифікація міжнародної комунікації України з організаціями-членами: ГУАМу, американської ngo Human Rights Watch, британської ngo Amnesty International, залучення до створення філіалів цих правозахисних організацій на території України;

5) ратифікація Римського статуту.

Імовірні бажані і небажані наслідки політики:

Серед небажаних наслідків є

- зниження рівня інституційної спроможності держави внаслідок втручання в усталену інституційну структуру,
- негативні впливи на ресурси Державного резервного фонду, що спричинять великі затрати ресурсу часу на вироблення нормативної бази з обґрунтування діяльності і неможливості точного прогнозування розвитку масштабів ситуації;
- структурна загальність рекомендованих міжнародних правових норм, що мотивується рекомендаційними засадами діяльності комітетів ПАРЕ.

5.3. Перелік показників результативності:

- медійне висвітлення позицій та діяльності саме громадського сектору стосовно існуючої проблеми;
- Впровадження гнучкої моделі державного бюджетування, натомість застосувавши принцип 'ad hoc';
- Зниження кількості випадків, про які повідомляють міжнародні правозахисні організації, звіти ПАРЕ із оцінкою ситуації;
- Набуття Україною членства Асамблеї держав-учасниць Міжнародного кримінального суду;
- публічне поширення існуючих неформально посібників а також методичних рекомендацій союзів правозахисних організацій різних країн

5.4. Перелік цільових індикаторів:

- зведення існуючих а також потенційно вироблених міжнародних ініціатив у комплексний НПА і взяття документа за основу: створення процесуального регламенту визначення осіб-політичних в'язнів і формування алгоритму моніторингу стану і потреб ув'язненого;
- впровадження моделі адаптивного бюджетування;
- загальний ріст міжнародних рейтингів оцінки України правозахисними організаціями;
- ратифікація Римського Статуту;
- існування реальної інформаційної бази на основі відгуків і пропозицій громадян на опубліковані методики з метою здійснення належного АРВ НПА.

6. Формулювання варіантів політики

6.1. Варіант 1: Збереження чинної політики (Е)

6.1.1. Адміністративні інструменти полягають у прямому регулюванні із латентним компонентом примусу з боку влади.

Непрямі інструменти полягають у намаганні центральних органів влади підтримувати вже складене правове поле, вносячи корективи до вже існуючих НПА, таким чином гальмуючи процес прийняття рішень як на нац., так і на міжнар. рівні.

6.1.2. Переваги збереження чинної політики

- економія матеріальних та адміністративних ресурсів;
- сталість правової системи,
- уникнення збільшення рівня соціальної напруги
- реальна оцінка ресурсів, якими володіють компетентні органи державної влади.

6.1.3. Недоліки збереження чинної політики

- регрес позицій на міжнародній арені: зокрема пункт про ратифікацію Римського Статуту;
- стагнація національної законодавчої бази, змін у яких вимагають програмні пункти Угоди про Асоціацію;
- закритість процесів співпраці з державою експертних груп із громадського сектору;
- ігнорування мети публічної політики із позицій справедливої редистрибуції соціальних благ для захисту вразливих категорій населення – відтак низький рівень податкових надходжень та абсентеїзму населення.

6.2. Варіант 2: Централізоване державне регулювання механізмів правового та соціального захисту політичних в'язнів-громадян України

6.2.1. Завдання й заходи з реалізації варіанта:

- Застосування принципу юридичного погодження національного законодавства у процедурному та методологічному вимірах забезпечення прав і свобод політичних в'язнів-громадян України:
 - визначення на державному рівні компетентних регуляторних органів – МЗС, СБУ, МВС, Мінсоцполітики та делегувати необхідні повноваження існуючим суспільним акторам – навести чіткі межі компетенцій цих органів, погодити процедури міжведомчих комунікацій;
 - розпорядження про залучення технічно-аналітичної бази Інституту законодавства при ВРУ для забезпечення методологічної бази діяльності СБУ і МВС у ході здійснення ними контролюючих функцій;
 - розгляд альтернативного методу формування бюджету для нівелювання ригідних інституційних впливів у процесі реалізації політики: принцип залучення ресурсів «ad hoc»; акцентування уваги на можливості цільового фінансування з боку МВФ;
- створення комунікаційного простору для державного інформування та співпраці із організованими заінтересованими групами недержавного сектору (спілки родичів ув'язнених, інших суспільно-політичних рухів із відповідним профілем конвенційної діяльності тощо):

- через засоби соціальної реклами, використання адміністративного інструменту політики;
- заснування інтерактивного майданчика МЗС
- застосування інших інформаційних інструментів реалізації політики: консультування та розповсюдження спонукальної інформації про доцільність обраного курсу дій.

6.2.2. Потенційні переваги варіанта:

- забезпечення мінімально необхідних результатів для задоволення вимог сформульованої проблеми на державному рівні, без залучення сторонніх арбітрів;
- відносна незалежність прийнятого рішення від зовнішніх чинників;
- підвищення рівня прозорості та підзвітності безпекових відомств, потенційна консолідація суспільства;
- з середньо-термінових наслідків прогнозовано збільшення бюджету зовнішньоекономічної допомоги МВФ, що амортизує витрати.

6.2.3. Потенційні недоліки варіанта:

- необхідність залучення значних державних та суспільних ресурсів;
- значне посилення вертикалі владного контролю в процесі реалізації пропонованої політики;
- слабкі механізми економічної амортизації політики, зокрема низька політична здійсненність наведеного комплексу дій;
- неоднозначність у прогнозуванні потенційного стану суспільства (депривація).

6.3. Варіант 3: Залучення зовнішніх інституційних ресурсів для забезпечення механізмів захисту прав українських політичних в'язнів – координація міжнародного співробітництва

6.3.1. Завдання

- Визначення і впровадження змістів правових норм державної політики переважно в межах ТКГ та міжнародних консультаційних платформ:
 - створення незалежної дорадчої громадської групи при ТКГ;
 - редукція дискретних безпекових повноважень МВС та СБУ зокрема щодо відмов міжнародним та вітчизняним правозахисним організаціям доступу до спеціальних приміщень, у яких утримуються ув'язнені в результаті післясудового мотивованого рішення
 - ревізія підписаних міжнародних угод – ратифікація Римського статуту;
 - використання інститутів ПАРЄ для модерування захисту прав та свобод громадян України у ході проведення обмінів полоненими.

- Інституційна агрегація та державне координування діяльності (дорадча функція) правових спілок України, Грузії, Польщі, Білорусі, Росії та ін.
- Надання державних правових повноважень представницьким [у ПАРЄ] правозахисним групам – надання правового статусу суб'єкта законотворчого процесу Українській Гельсінській спілці, Громадській платформі із координування міжнародної діяльності у звільненні політичних в'язнів при МЗС;
- Використання розроблених методичних рекомендацій щодо визначення «політичного в'язня» державними аналітичними відомствами, наданих об'єднаннями правозахисних організацій різних країн із релеватним досвідом;
- Формування місцевих представництв ключових правозахисних організацій, залучених до процесу з метою інформування зацікавлених неорганізованих груп (родичів і т.д.).

6.3.2. Потенційні переваги

відносна простота реалізації у порівнянні з іншими альтернативами, використання існуючих інституційних та правових механізмів дії, інтенсифікація зближення законодавства України до *acquis* ЄС;

6.3.3. Потенційні недоліки

залежність від зовнішніх політичних сил, ієрархічна вразливість внутрішнього політичного середовища України, значне фокусування на економічній сфері життя України.

7. Порівняння варіантів політики

7.1. Методи порівняння варіантів політики

Результативність: критерій досягнення задекларованих цілей політики – вірогідність і часова протяжність досягнення мети політики;

Ефективність: модель вигід і витрат, критерій адекватності заходів політики;

Справедливість: критерій Парето, критерій Кальдора-Хікса;

Адміністративна здійсненність: визначається шляхом якісної оцінки діяльності інститутів, залучених до реалізації політики на основі чинних правових норм;

Політична здійсненність: оцінюється за критеріями відповідності загальнополітичному державному курсу, ставлення громадськості та міжнародних арбітрів до проваджуваної політики.

7.2. Порівняння варіантів політики

Критерій порівняння	Збереження чинної політики		
	Варіант 2	Варіант 3	
Результативність	1	3	2
Ефективність	2	1	3
Справедливість	1	3	2
Адміністративна здійсненність	3	1	2
Політична здійсненність	3	1	2
Сумарна оцінка:	10	9	11

8. Рекомендації й реалізація

8.1. Рекомендований варіант політики

Рекомендовано до втілення альтернативи №3: Залучення зовнішніх інституційних ресурсів для забезпечення механізмів захисту прав українських політичних в'язнів – координація міжнародного співробітництва

Вказаний варіант політики отримав найвищу оцінку за п'ятьма універсальними критеріями через достатній потенціал в досягненні переслідуваних політикою цілей, оптимальне співвідношення затрачуваних державних ресурсів і продуктів політики, задовільну оцінку соціальної справедливості за критерієм Парето, відносно високий рівень адміністративної спроможності влади внаслідок залучення зовнішніх правових інституцій та високого потенціалу в спроможності прийняття необхідних політичних рішень.

8.2. Реалізація політики

З метою реалізації обраного варіанту політики, необхідно вжити наступних заходів:

- 1) створення незалежної дорадчої громадської групи при ТКГ;
- 2) редукція дискретних безпекових повноважень МВС та СБУ щодо організації доступу до внутрішніх матеріально-технічних та інформаційних ресурсів;
- 3) ревізія підписаних міжнародних угод – ратифікація Римського статуту;
- 4) надання правового статусу суб'єкта законотворчого процесу Українській Гельсінській спілці, Громадській платформі із координування міжнародної діяльності у звільненні політичних в'язнів при МЗС;
- 5) Використання розроблених методичних рекомендацій² щодо визначення «політичного в'язня» державними аналітичними відомствами, наданих об'єднаннями правозахисних організацій різних країн із релевантним досвідом;

² <https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2013/11/Rukovodstvo-po-opredeleniya-ponyatiya-politicheskij-zaklyuchennyj.pdf>

- б) Формування місцевих представництв ключових правозахисних організацій, залучених до процесу з метою інформування зацікавлених неорганізованих груп (родичів і т.д.);

8.3. Створення підтримки рекомендованому варіанту

8.3.1. Комунікативні цілі

- ✓ Інформування заінтересованих груп громадян за допомогою державних веб-ресурсів про змісти та способи реалізації власних прав і свобод, а також соціальних компенсацій.
- ✓ Регулярне розміщення оновленої статистичної інформації про поточний масштаб проблеми, акредитований структурними підрозділами ПАРЄ.
- ✓ Транслявання оціночної інформації в медіа про доцільність реалізації чинної програми політичних дій.

8.3.2. Ключові повідомлення

- Стратегічно виправдана політика через загальнополітичний євроінтеграційний курс держави;
- Важливість догляду держави за належним забезпеченням потреб громадян;
- Перспективи інтенсивного економічного співробітництва з ЄС.

8.3.3. Групи інтересів, на які вплине реалізація політики

- 1) Власне категорії осіб, що підпадають під визначення «політичний в'язень»;
- 2) Групи громадських правозахисних організацій України;
- 3) Платформа з координації міжнародного співробітництва...;
- 4) Родичі ув'язнених з політичних мотивів осіб;
- 5) Меджліс;
- 6) Місцеві організації правового захисту.

8.3.4. Методи та способи інформування

Серед основних форм комунікації політики визначено інформування громадян та заінтересованих груп громадян посередництвом веб-ресурсів домену gov та медіа (інформаційні осередки державних органів та служб – сторінки у ФБ, телеграм-канали тощо) – уся інша комунікація передбачена у натуральному вигляді, або ж через майданчики для онлайн-конференцій.

8.3.5. Фінансове забезпечення

Фінансове забезпечення комунікаційної кампанії передбачається паспортами бюджетних програм МЗС, частина фінансових ресурсів перекладена на інші організовані зацікавлені групи поза державним сектором.

8.3.4. Рекомендації щодо подальших дій

У разі невідповідності цільових індикаторів показників результативності політики варто переглянути методику здійснення рекомендованих заходів відповідно до змінних політичного середовища.