

УДК 340.69:364.28

К. Б. ЛЕВЧЕНКО, докт. юрид. наук,
проф., Міжнародний жіночий правозахисний
центр «Ла Страда – Україна»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ЗА ФАКТАМИ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЗА ОЗНАКОЮ СТАТІ

Ключові слова: дискримінація за ознакою статі, ліквідація дискримінації, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків», оскарження дискримінації, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Комітет ООН з питань ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, Експертна рада з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі

Процеси формування та реалізації гендерної політики в Україні є актуальною та малодослідженою сферою в сучасній правовій думці. Водночас за останні роки Українська держава та суспільство значно просунулися на шляху розуміння важливості принципу гендерної рівності як засадничої цінності демократичного суспільства, що базується на принципах поваги до прав людини та верховенстві права.

08.09.2005 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». В Україні були розроблені та впроваджені програми сприяння впровадженню гендерної рівності в суспільстві. Міністерство юстиції вже декілька років поспіль здійснює гендерну експертизу законів України та проектів нормативно-правових актів. Впроваджуються курси з гендерної проблематики в освітніх закладах. В національному законодавстві

України не існують формальні юридичні перешкоди для активної діяльності жінок в бізнесі, політиці. Україна є учасницею усіх міжнародних конвенцій та договорів, які стосуються питань гендерної рівності. Але щоденна практика засвідчує, що гендерний паритет, проголошений Конституцією України, в реальному житті часто порушується, хоча і переважно в прихованому вигляді. Жінок мало на верхніх щаблях влади та управління. Поширеними є гендерні стереотипи та гендерна дискримінація. З виявами гендерного насильства та стикається майже третина родин.

Тож метою статті є аналіз проблемних питань формування та організації діяльності Експертної ради з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі, яка створена при Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту як одного з можливих механізмів оскарження дискримінації за ознакою статі відповідно до норм чинного законодавства, зокрема ст.22 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків» в контексті формування та реалізації сучасної політики сприяння гендерної рівності в Україні для підвищення ефективності останньої.

Так, у ст.22 названого закону говориться, що «особа, яка вважає, що стосовно неї було застосовано дискримінацію за ознакою статі чи вона стала об'єктом сексуальних домагань, має право звернутися зі скаргою до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, уповноважених осіб (координаторів) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, правоохоронних органів держави та суду.

Особи будь-якої статі або групи осіб мають право надсилати повідомлення про порушення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків до Комітету ООН з ліквідації

дискримінації щодо жінок у разі, якщо вичерпані внутрішні засоби правового захисту або якщо застосування таких засобів захисту не виправдано зтягується» [1].

Таким чином, ст.22 формулює коло суб'єктів, які можуть розглядати звернення за фактами гендерної дискримінації.

Тож можливостями оскарження дискримінації за ознакою статі є:

1. Звернення зі скаргою до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

2. Звернення до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (яким є Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту та його підрозділи в областях).

3. Звернення до уповноважених осіб (координаторів) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування (якими визначені заступники керівників центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій).

4. Звернення до правоохоронних органів держави.

5. Звернення до суду.

6. Надсилання повідомлень до Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок у разі, якщо вичерпані внутрішні засоби правового захисту або якщо застосування таких засобів захисту не виправдано зтягується, а також у випадках, коли мають місце серйозні чи систематичні порушення прав, викладених в Конвенції. Останній механізм забезпечується положеннями Факультативного протоколу до Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, який був прийнятий ООН в 1999 році та ратифікований Україною в 2003 році. Відповідно до ст.17 Протоколу, застереження до нього не допускаються [3].

Ми не будемо зупинятися на розгляді усіх існуючих механізмів реалізації положень норм ст.22 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та

жінок», а проаналізуємо один – діяльність в цьому напрямі Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту як уповноваженого органу державної влади у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Для здійснення таких повноважень необхідною є розробка відомчої нормативної бази, наказу Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту та створення процедури прийняття, розгляду та реагування на заяви.

Створення Експертної ради з питань розгляду звернень за фактами дискримінації як раз і є важливим адміністративно-управлінським кроком на шляху інституалізації механізмів оскарження проявів гендерної дискримінації та гендерної політики в цілому. Її робота має стати саме одним з тих правозастосовних інструментів, які допомагають зменшити рівень декларативності Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок». Тож розглянемо низку питань щодо її створення та роботи детальніше.

Процес створення такої ради та проект положення про нього був предметом громадських обговорень протягом 2009 року.

Як результат такої спільної роботи експертів у галузі гендерної політики було розроблено Положення про Експертну раду з питань недопущення всіх форм дискримінації за ознакою статі, сформований склад Експертної ради, які були затверджені наказом Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту № 4374 від 16.12.2009 р. [7]. Інформація про створення такої Експертної Ради була надіслана в Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок перед захистом Україною 21.01.2010 р. шостої та сьомої об'єднаної доповіді з питань виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок і її можна знайти в документах Комітету. На жаль, Рада так і не стала дієвим інструментом оскарження дискримінації за ознакою статі.

Але в вересні 2010 року був підписаний новий наказ № 3036 [8], яким знов створю-

валася фактично така ж сама Експертна рада. Що було змінено – так це її персональний склад, але для цього не потрібно було розробляти новий наказ, а достатньо було б внести зміни до попереднього, щоб не тільки спростило та прискорило роботу, але й зекономило сили та час працівників міністерства, які перенавантажені великим обсягом роботи.

При цьому на час підписання нового наказу, наказ № 4374 від 16.12.2009 р. «Про Експертну раду з питань недопущення всіх форм дискримінації за ознакою статі» не був відмінений.

Правда, якщо його відмінять, то все рівно залишаться питання щодо підстав відміни. Якщо він продовжує діяти, то навіщо розробляється та підписується новий ідентичний наказ № 306 від 06.09.2010 р. № 306 «Про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі»? За змістом та функціональними положеннями повноваження Експертних рад абсолютно ідентичні. Редакційні зміни не несуть принципового навантаження.

При змістовному аналізі нового наказу про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі, варто висловити наступні зауваження та коментарі.

Так, необхідність його підписання (відповідно до тексту Наказу) обґрунтовується статтею 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», в якій констатується факт заборони дискримінації за ознакою статі. Наведемо текст цієї статті: «*Стаття 6. Заборона дискримінації за ознакою статі.*

Дискримінація за ознакою статі забороняється.

Не вважаються дискримінацією за ознакою статі:

- спеціальний захист жінок під час вагітності, пологів та грудного вигодовування дитини;
- обов'язкова строкова військова служба для чоловіків, передбачена законом;
- різниця в пенсійному віці для жінок і

чоловіків, передбачена законом;

– особливі вимоги щодо охорони праці жінок і чоловіків, пов'язані з охороною їх репродуктивного здоров'я;

– позитивні дії».

Таким чином, посилання на статтю 6 виглядає недостатнім та нелогічним. Водночас в Законі є окремі статті, якими регламентується діяльність центрального уповноваженого органу державної влади у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а також механізми оскарження дискримінації за ознакою статі. Це ст.11 «Повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та ст.22 «Оскарження дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань»

Процитуємо ст.11: «Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: розглядає звернення громадян з питань дискримінації за ознакою статі; веде облік та узагальнює випадки дискримінації за ознакою статі та вносить пропозиції щодо їх усунення».

Також наведемо повний текст ст.22 «Оскарження дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань»: «Особа, яка вважає, що стосовно неї було застосовано дискримінацію за ознакою статі чи вона стала об'єктом сексуальних домагань, має право звернутися зі скаргою до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, *спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань рівних прав та можливостей жінок і чоловіків*, уповноважених осіб (координаторів) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, правоохоронних органів держави та суду».

Таким чином, є абсолютно логічним керування в діяльності Експертної ради саме цими статтями, які не згадуються в Наказі.

Повернемося тепер до питання функцій

Експертної ради. Вони сформульовані в пункті 6 Положення про Раду наступним чином: «розгляд, облік і узагальнення звернень з питань дискримінації за ознакою статі та вжиття відповідних заходів за результатами їх розгляду;

– підготовка пропозицій щодо розробки проектів нормативно-правових актів Міністерства молодьспорту з питань недопущення всіх форм дискримінації за ознакою статі та висновків;

– підготовка висновків, пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правових актів з метою їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

Функції Експертної ради, як вони сформульовані в пункті 6 Положення про неї, звужені порівняно із Законом, який має вищу юридичну силу в частині розгляду скарг на випадки сексуальних домагань.

Щодо персонального складу Ради, то вважаємо недоцільним включення до складу Ради широкого кола представників центральних органів виконавчої влади (фактично за посадами, а не експертним досвідом), що робить майже неможливим прийняття ними незалежних рішень та висновків в ситуації фактів дискримінації у ввіреній їм галузі. Приклад із розглядом скарги на М.Я. Азарова з приводу його вислову у березні 2010 року про те, що реформи – не жіноча справа, працівниками Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, які залежні від керівника Кабінету Міністрів і не можуть надати у зв'язку з цим принципового висновку є яскравим підтвердженням цих застережень. Розглянемо цей випадок детальніше.

У двадцятих числах березня 2010 року групою представниць жіночих організацій відповідно до ст.22 «Оскарження дискримінації за ознакою» Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» була направлена скарга до Міністерства України у справах сім'ї молоді та спорту як уповноваженого органу державної влади у сфері формування та реалізації

гендерної політики в державі.

В ній йшлося про те, що вислів М.Я. Азарова прямо підходить під визначення поняття «дискримінація», як воно надається в ст.1 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», оскільки виражає розрізнення та винятки за ознакою статі, спрямований на обмеження, а також унеможливорює визнання, користування чи здійснення на рівних підставах прав і свобод людини для жінок і чоловіків. А саме: прав на участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прав на рівний доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст.38 та ст.24 Конституції України). В ст.24 чітко сформульовано: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом». У скарзі були наведені положення не тільки порушених законів України, але й міжнародних документів, зокрема Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, а також рекомендацій відповідного Комітету ООН, які були надані після захисту Україною в січні 2010 року періодичної доповіді про виконання державою цієї Конвенції. У відповіді ж Міністерства говорилося (лист від 20.04.2010 р. № Л-541/4.1), що: «виступ Прем'єр-міністра України Азарова М.Я. від 19.03.2010 не підпадає під поняття «дискримінація за ознакою статі».

Досвід формування, наприклад, Комітету ООН з питань ліквідації дискримінації щодо жінок показує, що претенденти від країн подають свої резюме, в яких обґрунтовують свій експертний рівень та рівень знань в цій галузі. Подібну практику варто було б запровадити і при формуванні Експертної ради. Важливо сформулювати критерії щодо членів Ради, визначивши індикатори, які б свідчили про експертний рівень в сфері рівності прав та можливостей жінок і чоловіків кожного члена Експертної ради.

Неправомірним, з нашої точки зору, є та-

кож внесення в положення в п.8 можливості членам Ради в разі «неможливості особистої участі в засіданнях ...за погодженням з Головою... направляти своїх представників». Такий пункт суперечить як принципу професіоналізму (чи завжди на заміну можуть прийти експерти, особливо це стосується державних структур?), так і принципу конфіденційності, сформульованому в тому ж п.8. Так в ньому говориться, що «Члени Експертної ради зобов'язані: брати участь у роботі Експертної ради і забезпечувати виконання доручень з підготовки матеріалів для розгляду на її засіданнях; зберігати конфіденційність інформації про заявника».

Також у затвердженому персональному складі ради є посада співголови, хоча подібна посада не передбачена положенням, так само і її функціональні обов'язки.

Досвід роботи та формування персонального та керівного складу інших консультативно-дорадчих органів показує, що більш ефективною є виборність членами органу особи на посаду співголови від громадськості. Друга співголова (а не голова, як некоректно прописано в положенні) призначається за посадою. Для цього необхідно внести відповідні зміни до наказу.

Крім того, п.15 положення «Перелік осіб, які не є членами Експертної ради, але можуть бути присутніми на засіданні, визначається її головою» суперечить принципу демократизму в її роботі. Такий перелік може пропонуватися головою, але погоджуватися із членами Ради.

Окрім зазначених по тексту статті наведемо ще декілька практичних рекомендацій, впровадження та застосування яких сприятиме, з нашої точки зору, підвищенню дієвості національних механізмів захисту від дискримінації.

Так, вважаємо доцільним запропонувати розробити та внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо визначення адміністративних стягнень за здійснення дискримінації за ознакою статі, в тому числі, враховуючи можливість засто-

сування адміністративних санкцій і до юридичних осіб, а також ввести визначення правопорушення «дискримінація за ознакою статі».

Внести зміни до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», прописавши його функції та обов'язки в частині захисту громадян від дискримінації.

Розробити та запровадити навчальні теми та курси у всіх вищих навчальних закладах юридичного профілю, юридичних факультетів з проблем захисту від гендерної дискримінації.

Розробити методичні матеріали для проведення занять із зазначеної проблематики із особовим складом правоохоронних органів України, працівниками Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту для реального реагування на скарги громадян із дискримінації та підвищення ефективності застосування ст.22 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок».

ЛІТЕРАТУРА

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

2. Гуторова Н. О. Проблеми кримінально-правового захисту гендерної рівності в Україні / Н. О. Гуторова // Впровадження гендерних підходів в діяльність правоохоронних органів України : матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 18–20 травня 2005 р.). – К., 2005.

3. Факультативний протокол до Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_794.

4. Левченко К. Б. Перспективи розвитку повноважень та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у

сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків / К. Б. Левченко // Наше право. – 2009. – № 2.

5. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=776%2F97>.

6. Закон України «Про судоустрій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3018-14)

nreg=3018-14.

7. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту «Про Експертну раду з питань недопущення всіх форм дискримінації за ознакою статі» : від 16.12.2009 р., № 4374.

8. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту «Про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі» : від 06.09.2010 р., № 3036.

Левченко К. Б. Проблемні питання формування та організації діяльності Експертної ради з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі / К. Б. Левченко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 575–580 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/111kbzoc.pdf>

Аналізуються проблемні питання формування та організації діяльності Експертної ради з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі, яка створена при Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту як одного з можливих механізмів оскарження дискримінації за ознакою статі відповідно до норм чинного законодавства, зокрема, ст.22 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків» в контексті формування та реалізації сучасної політики сприяння гендерної рівності в Україні для підвищення ефективності останньої.

Левченко Е.Б. Анализируются проблемные вопросы формирования и организации работы Экспертного совета по вопросам рассмотрения обращений граждан по фактам дискриминации по вопросам пола

Анализируются проблемные вопросы формирования и организации деятельности Экспертного совета по вопросам рассмотрения обращений по фактам дискриминации по вопросам пола, который создан при Министерстве Украины по делам семьи, молодежи и спорта как одного из возможных механизмов обжалования дискриминации по признаку пола в соответствии с нормами действующего законодательства, в частности, ст.22 Закона Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей мужчин и женщин» в контексте формирования и реализации современной политики содействия внедрению гендерного равенства для повышения эффективности последней.

Levchenko E.B. Problem Questions of Formation and the Organization of Work of Advisory Council Concerning Consideration of References of Citizens on the Facts of Discrimination Concerning a Gender

The main topic of the article – analysis of the main problems of creation and activity of the Expert Council on investigations of facts of gender discrimination, which has been created under Ministry of Family, Youth and Sports of Ukraine as one of the existing mechanisms combating gender discrimination on the legal basis, including article 22 of the Legal Act On Equal Rights And Equal Opportunities of Women And Men in the context of gender policy implementation in Ukraine with the aim of improving situation in this area.