



УДК 349.2:342.5

ПРОТИДІЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ У СФЕРІ ПРАЦІ ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Мельниченко Т.В., студентка
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено дослідженню ролі державних та недержавних інституцій у протидії дискримінації в сфері праці України, проблематики і пошуку шляхів удосконалення їхнього функціонування.

Ключові слова: протидія дискримінації, моніторинг дискримінації, Міжнародна організація праці, професійна спілка, неурядові організації, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Статья посвящена исследованию роли государственных и негосударственных институций в противодействии дискриминации в сфере труда в Украине, проблематики и поиска путей совершенствования их функционирования.

Ключевые слова: противодействие дискриминации, мониторинг дискриминации, Международная организация труда, профессиональный союз, неправительственные организации, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

Melnychenko T.V. COMBATING LABOUR DISCRIMINATION INVOLVING PUBLIC AND NON-GOVERNMENTAL INSTITUTIONS IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF FOREIGN EXPERIENCE

The article deals with the role of public and private institutions in combating labour discrimination in Ukraine, problems of their functioning and ways of improvement.

Key words: combating discrimination, discrimination monitoring, International Labour Organization, trade union, non-governmental organization, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights.

Постановка проблеми. Сьогодні те, що всі люди є вільними і рівними у своїх правах, визнають чи не всі країни світу; це положення закріплено у безлічі міжнародно-правових актів, а також у національному законодавстві більшості держав. Відповідні положення містяться і в ст. 24 Конституції України. Проте на практиці часто спостерігається явище дискримінації, яку прийнято вважати порушенням принципу рівності людей чи перешкодою у реалізації їхніх прав. Дискримінація у сфері праці в світі та Україні за віковою ознакою, ознакою статі тощо є одним із найбільш поширених видів дискримінації. Тому постає питання щодо подолання явища дискримінації у сфері праці шляхом впровадження ефективного механізму реалізації правових норм щодо попередження дискримінації, а також щодо виявлення на належному рівні її проявів та їх усунення.

Ступінь наукової розробки проблеми. До проблематики дискримінації у сфері праці зверталися такі вчені: О.В. Вашанова, Д.А. Паньков, І.С. Сахарук, Д.В. Солдаткін, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева та ін. Проте станом на сьогодні бракує наукових праць, у яких розкривалось би питання антидискримінаційного моніторингу у сфері праці, роль профспілок, а також неурядових організацій у його проведенні, оскільки з цих питань наявні здебільшого статистичні дані та рекомендаційні матеріали.

Метою статті є дослідження практики реалізації повноважень державних органів у протидії дискримінації, вивчення міжнародного досвіду щодо протидії дискримінації у сфері праці задля вдосконалення механізму протидії дискримінації в Україні, формування пропозицій щодо залучення недержавних інституцій до антидискримінаційного моніторингу.

Виклад основного матеріалу дослідження. На міжнародному рівні поняття дискримінації у сфері праці знайшло відображення в актах Міжнародної організації праці (далі – МОП). Відповідно до Конвенції МОП № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять, дискримінація визначається як будь-яке розрізнення, недопущення або перевага за ознакою раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, іноземного походження або соціального походження і призводить до знищення або порушення рівності можливостей чи поводження в галузі праці та занять. На національному рівні у трудовому законодавстві таке поняття свого вираження не знайшло; у ч. 1 ст. 22 Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 р. просто закріплено заборону щодо будь-якого прямого або непрямого обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних по-



глядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять.

Натомість у проекті Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 р. регулюванню дискримінації у сфері праці приділено особливу увагу: у ст. 2 проекту недопущення дискримінації у сфері праці визначено однією із засад правового регулювання трудових відносин. У ст. 3 проекту зазначено, що забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від... ознак, не пов'язаних з характером роботи або умовами її виконання.

Дискримінація забороняється при здійсненні будь-якої правозастосовчої та управлінської діяльності у сфері праці [1, с. 337]. Основною перешкодою на шляху до подолання дискримінації прийнято вважати «недосконалість нормативної регламентації недопущення дискримінації, а також відсутність позитивної практики застосування вже наявних правових норм, які дискримінацію забороняють» [2, с. 77].

Хотілося б більш детально зупинитися на моніторингу проявів дискримінації, який, з одного боку, дозволяє виявити наявні проблеми, а з іншого – сприяти їх усуненню у майбутньому.

У доповіді МОП за 2011 р. проблемною визначено «відсутність обізнаності та розуміння у відношенні... дискримінації, що тісно пов'язано з браком як кількісних, так і якісних даних і досліджень з цього питання» [3, с. 19]; зазначено, що «одним з найбільш стійких бар'єрів на шляху ліквідації дискримінації у сфері праці є відсутність оновленої інформації та статистичних даних про різні ознаки дискримінації та їх взаємодію» [3, с. 80].

Управління Верховного комісара ООН з прав людини зауважує, що «визначальним підходом до моніторингу проявів дискримінації повинні бути статистичні методи та тематичні дослідження. Вони допомагають оцінити рівень поширеності дискримінації у країні» [4].

Донедавна необхідність моніторингу дискримінаційних проявів на національному ринку праці законодавчо не встановлювалась, а тому її дотримувались лише правозахисні організації [5, с. 150]. З прийняттям у 2012 р. Закону «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні» передбачено, що в рамках антидискримінаційної державної політики важливе значення має створення умов для своєчасного виявлення фактів дискримінації, недопущення дискримінації, виховання і пропаганди серед насе-

лення України поваги до осіб незалежно від їх певних ознак, поширення просвітницької діяльності у цій сфері (ст. 7). Відповідно до ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р., його дія поширюється, зокрема, і на трудові відносини. Суб'єктами, наділеними повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, Верховна Рада України визначила Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Кабінет Міністрів України, інші державні органи, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування, громадські організації, фізичних та юридичних осіб.

Верховна Рада України шляхом законодавчої діяльності безпосередньо врегулює протидію дискримінації в Україні. З метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що містять ознаки дискримінації, проводиться експертиза проектів нормативно-правових актів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (його повноваженнями у сфері протидії і запобігання дискримінації є також забезпечення проведення єдиної державної політики, спрямованої на дотримання принципу недискримінації в усіх сферах життя суспільства, спрямування і координування роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади із забезпечення запобігання та протидії дискримінації).

Ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» від 23.12.1997 р. метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений визначає... запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод. Серед повноважень омбудсмана щодо запобігання та протидії дискримінації наявні, зокрема: контроль за дотриманням принципу недискримінації, ведення обліку та узагальнення випадків дискримінації в різних сферах суспільних відносин; проведення моніторингу та узагальнення результатів дотримання принципу недискримінації в різних сферах суспільних відносин; висвітлення у щорічній доповіді питання запобігання та протидії дискримінації та дотримання принципу недискримінації і т.п. Якщо досліджувати міжнародний досвід, то в Польщі Управління Захисника прав людини засновано у 1987 р. На Управління покладено обов'язки проводити аналіз і моніторинг та сприяти рівному ставленню до всіх громадян, здійснювати незалежні дослідження щодо дискримінації, готувати та оприлюднювати незалежні звіти та надавати рекомендації з питань протидії дискримінації; захисник готує та оприлюднює щорічні звіти про свою

роботу. Серед недоліків роботи виокремлюють відсутність системного збору даних про випадки дискримінації і дуже широку сферу, що потребує такого моніторингу. На нашу думку, ця ситуація є близькою українському інституту омбудсмена. Позитивним в цьому аспекті може стати досвід Австралії, де з 1986 р. діє Австралійська комісія з прав людини, у складі якої шість уповноважених, відповідальних за різні сфери дискримінації (за ознакою віку, статі, інвалідності та ін.). Така структура комісії сприяє ефективній протидії дискримінації та дозволяє використовувати різні способи для боротьби з нею, зокрема розгляд скарг, дослідження, моніторинг дискримінації тощо [6, с. 18–23, 31–36, 45].

У ст. 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні» серед повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування щодо запобігання та протидії дискримінації визначено, що вони готують пропозиції щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію дискримінації, сприяють науковим розробкам у сфері запобігання та протидії дискримінації, провадять просвітницьку діяльність з питань запобігання та протидії дискримінації. Постає питання, чи реально зазначеними інституціями здійснюються такі дії. Відповідно до даних дослідження Українського незалежного центру політичних досліджень, положення щодо підготовки пропозицій з удосконалення законодавства про запобігання та протидію дискримінації реалізовувалися лише в 11-и випадках (на основі аналізу запитів до центральних органів виконавчої влади), щодо просвітницької діяльності з питань запобігання та протидії дискримінації – у 18-и випадках, щодо сприяння науковим розробкам – у 5-и випадках (станом на 31 березня 2013 р.) із 75-и випадків [7, с. 20–21]. Отже, по-перше, ставлення до визначених Законом положень з боку таких органів має досить формальний вигляд, і, по-друге, результати цього дослідження показали, що значний відсоток таких органів взагалі не відповідає на подібні запити або ж відмовляє у їх задоволенні. Підтримуємо позицію вчених стосовно надання Міністерству соціальної політики України повноважень щодо проведення моніторингу дискримінаційних проявів на ринку праці, а також підвищення ролі Державної служби зайнятості, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у проведенні моніторингу, наданні ними необхідних даних та інформації в межах своїх повноважень [5, с. 151].

Ст. 13 Закону України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні»

закріплює права громадських організацій, фізичних та юридичних осіб щодо запобігання та протидії дискримінації, вони, до прикладу, мають право брати участь у розробленні рішень, що приймають державні органи та органи місцевого самоврядування, щодо запобігання та протидії дискримінації; делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів з питань запобігання та протидії дискримінації; проводити моніторинг з питань запобігання та протидії дискримінації, громадську антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів та ін.

У контексті протидії і запобігання дискримінації у трудових відносинах необґрунтовано мало уваги приділено висвітленню ролі профспілок, незважаючи на те, що «будучи найбільшими в Європі добровільними організаціями громадянського суспільства, багато профспілок мають серйозні політичні зобов'язання щодо боротьби з дискримінацією та упередженням у всіх їхніх формах» [8, с. 34]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р., професійна спілка (профспілка) є добровільною неприбутковою громадською організацією, тому на профспілки також поширюватимуться положення Закону України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні». На нашу думку, саме профспілки, як особливий суб'єкт трудового права, можуть і повинні відігравати важливу роль у попередженні дискримінації в сфері праці. Це видається можливим через реалізацію ними своїх повноважень – адже, відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», держава визнає профспілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів.

Відповідно до положень Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 23.10.2010 р., соціальний діалог в Україні як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень, зокрема і з питань регулювання трудових відносин, здійснюється на національному, галузевому, територіальному та локальному рівнях на тристоронній або двосторонній основі. Профспілка є стороною соціального діалогу на усіх зазначених рівнях.

Важливо, що профспілки можуть реально впливати на врегулювання питання щодо протидії дискримінації, починаючи із локального рівня, і аж до національного (наприклад, беручи участь у політичних дебатах щодо боротьби з дискримінацією, шляхом висвітлення відповідних питань у



Генеральній угоді тощо), що при належному законодавчому врегулюванні та практичному втіленні стало б безперечним поштовхом щодо запобігання і протидії дискримінації, тож вважаємо доцільним конкретизувати законодавчі положення щодо повноважень профспілок у сфері запобігання і протидії дискримінації.

Нині важливу роль в аспекті попередження та запобігання дискримінаційним проявам відіграє діяльність неурядових організацій (далі – НУО), зокрема правозахисних [5, с. 151], оскільки вони також мають права щодо запобігання та протидії дискримінації. Одним з найбільш яскравих прикладів такої організації в Україні є Коаліція з протидії дискримінації, заснована у квітні 2011 р., яка шляхом проведення різноманітних тренінгів та семінарів здійснює просвітницьку діяльність задля протидії дискримінації. У Австралії НУО відіграють помітну роль у здійсненні моніторингу та протидії дискримінації (особливо за ознакою статі): наприклад, внаслідок співпраці між Національними альянсами жінок та 105-а неурядовими організаціями була підготовлена доповідь про виконання положень Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок за 2012 р. НУО дуже активно залучені до діяльності з протидії дискримінації та її моніторингу і в Польщі. У Швеції існує дуже розгалужена мережа НУО, що працюють у сфері протидії дискримінації, наприклад Шведська мережа бюро з протидії дискримінації, Шведська федерація людей з інвалідністю. Партнерство з неурядовими установами та організаціями суттєво посилює спроможність уповноважених органів вести моніторинг та протидіяти дискримінації, адже вони «краще розуміють стан забезпечення прав людини на рівні громад, партнерство з ними може бути дуже цінним для визначення ключових проблем і пріоритетів діяльності, а також для виконання та моніторингу цих програм» [6, с. 22, 34, 45].

Співпраця органів виконавчої влади з громадськими організаціями в Україні щодо дотримання принципу недискримінації, як свідчить практика, відбувається у форматі консультацій, скликання громадських рад, створення спеціалізованих консультативних органів; проблемою є нестача офіційних даних про ефективність консультацій стосовно пропозицій щодо внесення змін до законодавства, нормативно-правових актів, також наявна нестача даних про проведення антидискримінаційних експертиз протягом поточного року [7, с. 14].

Також хотілося б проаналізувати досвід Нідерландів щодо роботи з протидії дискримінації. Нідерландський Акт муніципальної служби містить особливі положення щодо

діяльності з протидії дискримінації муніципалітетів. Акт забезпечує кожному можливість подання скарги на випадок дискримінації за місцем проживання та отримання консультацій від антидискримінаційної служби; прийом скарг на дискримінацію, надання консультацій постраждалим та виконання інших пов'язаних завдань здійснюють Муніципальні антидискримінаційні служби. Нідерланди стали першою країною Європи, яка законодавчо забезпечила дію антидискримінаційних служб на місцях; скарги не може приймати сам муніципалітет, але він має співпрацювати з незалежними бюро (це можуть бути вже наявні НУО, які проводять таку роботу). При цьому місцева влада, так само як і державна, має доступ до інформації про отримані скарги, дозволяє зрозуміти природу дискримінації та дає можливість розробляти ефективну політику і стратегії із протидії дискримінації [9, с. 28–31]. Для України цей досвід також може стати корисним, адже нині в нас відсутній ефективний та легкий правовий механізм для подання скарг на дискримінацію та отримання відповідних відшкодувань особами, які її зазнали. Отже, визначальним для втілення подібної програми є: надання значної автономії і повноважень місцевим органам влади; спільна їх співпраця із прокуратурою, міліцією і службою боротьби з дискримінацією; регулярні консультації між національними та місцевими органами щодо спільного підходу до проблеми дискримінації; проведення ефективних інформаційних кампаній.

Також серед підходів, спрямованих на протидію дискримінації у сфері праці, пропонуються такі заходи: налагодження партнерства з окремими дослідниками чи дослідницькими установами з метою отримання актуальної інформації з приводу дискримінації у сфері праці та пропозицій органам влади щодо протидії їй, а також створення бази експертів, компетентних у захисті осіб, щодо яких здійснюється дискримінація у сфері праці [9, с. 24–25].

Говорити про запобігання і протидію дискримінації у сфері праці слід не лише щодо законодавчого врегулювання, здійснення практичних заходів, а і безпосередньо на рівні трудового договору, адже «важливою проблемою є визначення його умов таким чином, щоб виключити будь-яку дискримінацію щодо конкретного працівника. Принцип свободи трудового договору передбачає розсуд сторін при укладенні трудового договору. І хоча сторони у такому випадку юридично рівні, фактично роботодавець може диктувати свої, не завжди вигідні для контрагента умови, зокрема дискримінаційні» [2, с. 81].

Висновки. Отже, незважаючи на законодавчо закріплений перелік заходів щодо протидії і недопущення дискримінації (зокрема і у сфері праці), а також визначення кола суб'єктів, які повинні або можуть здійснювати такі заходи, існує проблема втілення на практиці цих норм, а також їх практичні проблеми, пов'язані з реалізацією зазначених норм в Україні та за кордоном, вважаємо доцільним запропонувати:

– реструктуризацію інституту омбудсмена в Україні на зразок австралійської моделі (наявність декількох уповноважених), або ж надання конкретних функцій з проведення моніторингу щодо дискримінації Міністерству соціальної політики України чи іншим спеціальним органам;

– зважаючи на особливу роль профспілок як суб'єктів трудового права, слід здійснити конкретизацію законодавчих положень щодо повноважень профспілок у сфері запобігання і протидії дискримінації;

– розвивати партнерство з НУО щодо проведення моніторингу дискримінації у сфері праці, а також підвищення їх ролі у загальному механізмі попередження дискримінації;

– посилювати співробітництво між національними та місцевими органами влади з питань протидії дискримінації у сфері праці, зокрема шляхом проведення регулярних спільних консультацій щодо впровадження спільних та узгоджених підходів попередження і протидії дискримінації на усіх рівнях; впроваджувати ефективний механізм подання і розгляду скарг на дискримінацію до органів місцевого самоврядування і місцевих органів влади (за прикладом Нідерландів).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Паньков Д.А. Заборона дискримінації у сфері праці як принцип трудового права / Д.А. Паньков // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – № 25. – С. 336–339.
2. Сахарук І.С. Реалізація принципу недопущення дискримінації у сфері доступу до праці / І.С. Сахарук // Вісник Запорізького національного університету. Сер. Юридичні науки. – 2011. – №1. – С. 77–83.
3. Рівність у сфері праці – виклик зберігається : [Глобальна доповідь МОП, представлена відповідно до механізму реалізації Декларації МОП про основоположні принципи і права у сфері праці] [Електронний ресурс]. – 2011. – 82 с. – Режим доступу : <http://www.ilo.org.ua>.
4. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. Індикатори дотримання прав людини: керівництво щодо вимірювання та виконання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.
5. Сахарук І.С. Недопущення дискримінації у сфері праці як принцип трудового права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05. / І.С. Сахарук. – К., 2012. – 230 с.
6. Гершковіц Л. Національні системи моніторингу дискримінації: огляд міжнародного досвіду [Електронний ресурс] / Л. Гершковіц. – Режим доступу : http://www1.ombudsman.gov.ua/files/documents/MSDiscrim5Ukr_final.pdf.
7. Тищенко Ю. Звіт за результатами 5-и запитань органам влади стосовно виконання Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу : http://www.antidi.org.ua/images/report_discrimination2013.pdf.
8. Гінарау А. Від заборони дискримінації до сприяння рівності : посіб. для тренерів [Електронний ресурс] / А. Гінарау. – Режим доступу : <http://www.gender.ilo.org.ua>.
9. Федорович І. Запобігання та протидія дискримінації: кращі практики та поради / І. Федорович, О. Сverdлова. – К. : Гамазин, 2014. – 72 с.