

О. Дашковська, доцент НЮА України

Національні державно-правові механізми захисту прав жінок: світовий досвід і шляхи вдосконалення

Після Другої світової війни на міжнародній арені поступово втрачає свою безперечність догма про індивідуальний характер прав людини, формується третє покоління прав людини, яке одержало назву «колективні права соціальних груп населення»¹. Йдеться про такі категорії громадян, які внаслідок соціальних, політичних, фізіологічних та інших причин не мають рівних з іншими громадянами можливостей для здійснення загальних для всіх людей прав і свобод і через це потребують певної підтримки з боку як держави, так і міжнародного співтовариства в цілому. Коло носіїв таких прав охоплює, зокрема, молодь і старих, інвалідів і безробітних, жінок, біженців, представників расових меншин та ін.

Охорона колективних прав є необхідною передумовою функціонування не тільки правової, а й соціальної держави (ст. 1 Конституції України). Дискримінація за ознаками статі, віку, стану здоров'я, родинного стану тощо найчастіше зумовлена економічними і соціальними причинами, усунення яких вимагає певних дій держави і суспільства (побудова інфраструктури для інвалідів, створення зручного графіка роботи для окремих категорій осіб у зв'язку із виконанням сімейних обов'язків, надання можливості не працювати в суботу для осіб, що належать до окремих конфесій, і т. д.). Впровадження позитивних дій повинно перебудувати історично сформовані соціальні уявлення про нібито неповноцінність окремих категорій осіб за ознаками раси, кольору шкіри, релігії, національності, статі, що призводять до приниження особистості неза-

¹ Див: *Поленина С. В.* Закон и коллективные права женщин как социального слоя населения // Теория права: новые идеи (выпуск четвертый) — М., 1995. — С. 4—18.

лежно від того, відбувається це на основі холоднокривного наміру або є просто результатом бездумності, апатії чи обмеженої правосвідомості¹.

У західноєвропейських країнах поступово склалася думка про публічно-правовий характер колективних прав людини, оскільки в їх захисті зацікавлені не тільки конкретний індивід і певна соціальна група, а й суспільство в цілому. Суспільство, законодавець і суди дійшли висновку про те, що в багатьох випадках найкраще захищаються права індивіда, коли його розглядають як представника певного прошарку населення відповідно до міжнародних стандартів про права людини².

В сучасній українській юридичній науці проблемами захисту прав людини, зокрема становлення інституту прав жінок і дітей, займалися такі відомі вчені як М. Баймуратов, М. Буроменський, В. Денисов, В. Костицький, М. Орзіх, П. Рабінович, Ю. Римаренко та ін., які зазначали, що егалітарні права людини, які мають не тільки індивідуальний, а й колективний характер, повинні мати й особливий спосіб їх захисту. Можливість опротестування дискримінаційних рішень має бути надана законом не тільки самому потерпілому, а й у його інтересах відповідним громадським організаціям.

Про фактичну нерівність жінок і чоловіків у деяких випадках може свідчити концентрація осіб однієї статі у певних сферах праці і суспільного життя. У 1979 р. в Канаді декілька жінок звернулися до суду із позовом про незаконну відмову при прийнятті на роботу в поліцію через те, що їх зріст і вага виявилися нижчими за нормативи, встановлені для працівників поліції³. У ході судового розгляду було виявлено, що під зазначені нормативи підпадають менше половини поліцейських чоловічої статі і незначна кількість поліцейських жіночої статі. Суд скасував це правило як дискримінаційне і відновив порушені права жінок, які побажали працювати в поліції.

Організація і діяльність органів, що забезпечують захист прав і законних інтересів жінок як соціальної групи, можуть бути ефективними лише за умови їх відповідності міжнародним стандартам.

¹ Див.: Бутегва Ф. Недостатки системы прав человека в сфере защиты женских прав. Заявляем наши права. — М., 1996. — С. 19–24.

² Див.: Карташкин В. А. Международное право и защита прав человека в условиях перехода к рынку // Социальное государство и защита прав человека. — М., 1994. — С. 45–51.

³ Див.: *Adler v. Metropolitan Board of Commissioners of Police and Police Chief Adams, the Ottawa Board of Commissioners of Police and Police Chief Sequin.*

Стаття 2 Конвенції ООН 1979 р. «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» проголошує основні вимоги до країн-учасниць, які можна поділити на дві групи: 1) включення принципу рівноправності чоловіків і жінок до національних конституцій або іншого законодавства, 2) забезпечення за допомогою законів та інших відповідних засобів практичного здійснення цього принципу.

В більшості країн світу, які ратифікували Конвенцію ООН 1979 р., перша вимога виконана. Що ж стосується другої вимоги міжнародних стандартів, то можливість її реалізації становить труднощі навіть для країн, які називають себе державами з високим рівнем добробуту населення. Це пов'язано з національними традиціями, релігійними і звичаєвими нормами, а також з чинною практикою правозастосування.

Україна однією з перших країн світу проголосила у Конституції 1918 р. рівноправність статей і в усіх наступних конституціях (1937, 1978, 1996 рр.) послідовно втілювала в життя цей важливий демократичний принцип. До того ж вона ратифікувала переважну більшість основних конвенцій ООН та МОП, що регулюють питання рівноправності статей. Проте до повного втілення в життя відповідних міжнародних стандартів ще далеко. Недостатньо погоджена робота різних ланок державно-правового механізму реалізації міжнародних норм у сфері прав людини. Недостатньою є також активність жінок і жіночих громадських організацій в галузі захисту прав людини. Для активізації цих процесів необхідні високий рівень розвитку особистості жінки, її політичної культури, свідомості, психології, внутрішньої свободи, розвиток політичного плюралізму і багатопартійності в державі¹.

Суд — один з найважливіших інститутів забезпечення законності в демократичному суспільстві, основна гарантія захисту прав і свобод людини, в тому числі в питаннях гендерної рівноправності. Суди здійснюють найбільш повну перевірку доказів, наданих сторонами, судова процедура забезпечує змагальність сторін і гласність судового розгляду.

Проте судовий механізм забезпечення прав людини і громадянина має й певні недоліки. Судова процедура розгляду справ, що включає апеляцію й касацію судових рішень, надто повільна і досить дорога, оскільки її здійснення вимагає певних витрат на участь

¹ Див.: *Вагізов Р. Г.* Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере гражданских и политических прав человека: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. — Казань, 1998.

адвокатів та сплату мита. До того ж у багатьох країнах, зокрема в мусульманських, розгляд цивільних і сімейних справ є компетенцією релігійних судів, що заважає забезпеченню гендерної рівності.

Не менш важливе значення для формування і розвитку інституту судового захисту прав людини має вдосконалення процесуальної сторони механізму захисту прав і свобод людини. На потерпілого від дискримінації (в тому числі за ознакою статі) в справах приватного обвинувачення покладался обов'язок не тільки надати докази факту дискримінації, а й довести дискримінаційний мотив у діях порушника. І лише шляхом впровадження принципу справедливості в трудові і цивільно-правові відносини захист прав людини став переорієнтовуватися на приватноправовий механізм розгляду скарг про дискримінацію з використанням інституту відшкодування шкоди.

Поряд із судом важливою ланкою в механізмі захисту прав людини, в тому числі прав жінок, у багатьох країнах світу є уповноважений з прав людини (омбудсмен), який має декілька характерних ознак. Його головне призначення полягає в захисті прав і свобод громадян, забезпеченні гарантій їх додержання державними органами, органами місцевого самоврядування і посадовими особами. Омбудсмен призначається на посаду і звільняється з посади парламентом. При цьому, здійснюючи свої повноваження, він незалежний і не підзвітний будь-яким державним органам і посадовим особам.

На відміну від судових позовів скарги громадян, адресовані уповноваженому з прав людини, не вимагають додержання спеціальної форми і сплати мита. Все це надає інституту омбудсмена особливої демократичності і широкої доступності для населення.

У деяких країнах, зокрема скандинавських, існує спеціалізація омбудсменів щодо кола прав та інтересів громадян, які вони захищають. Серед них є й омбудсмени з питань рівноправності, які наглядають за додержанням закону про рівноправність чоловіків і жінок. Поряд з цим нерідко створюються і спеціальні органи з питань рівноправності, що розглядають скарги омбудсменів на факти дискримінації осіб за ознакою статі в різних сферах життя.

До компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини входить відновлення порушених прав громадян, сприяння гармонізації законодавства України відповідно до міжнародних стандартів захисту прав людини, правова освіта населення з питань

прав і свобод людини і громадянина, форм і методів їх захисту. Вивчивши і проаналізувавши інформацію про порушення прав громадян та узагальнивши підсумки розгляду скарг, Уповноважений може надіслати свої рекомендації відповідним органам і посадовим особам із пропозиціями загального характеру, в тому числі щодо удосконалення адміністративних процедур, звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи з пропозиціями про вдосконалення законодавства України. У разі грубого або масового порушення прав і свобод громадян Уповноважений може виступити з доповіддю на засіданні Верховної Ради України, а також клопотати про створення парламентської комісії з розслідування зазначених фактів.

У державах з демократично орієнтованою гендерною політикою на захисті прав та інтересів жінок найчастіше стоять спеціалізовані міністерства у справах жінок (або у справах жінок і молоді). Так не тільки в Скандинавських країнах, а й у Франції, Німеччині, усіх державах Британської співдружності та інших країнах є міністерства у справах жінок. Відповідні міністри цих країн координують свою політику і регулярно (раз на три роки) проводять зустрічі¹.

Наявність спеціалізованого міністерства (або комітету) у справах жінок свідчить про певні зміни у внутрішній політиці тієї чи іншої держави щодо впровадження принципу гендерної рівноправності. Вони є центрами, що визначають гендерну політику, розробляють рекомендації стосовно досягнення гендерної рівноправності, наглядають за виконанням в усіх сферах життя конституційних вимог рівноправності статей та положень законів про рівноправність чоловіків і жінок. До обов'язків такого міністерства (комітету) можуть входити:

підготовка спільно з іншими центральними органами виконавчої влади науково обґрунтованих пропозицій щодо формування державної політики у сфері сімейних відносин, становища молоді, жінок та дітей, демографічної ситуації, заохочення материнства, забезпечення здорового, всебічного розвитку молоді та дітей, їх виховання на засадах гуманізму;

розроблення та контроль за виконанням цільових програм з питань поліпшення становища сім'ї, жінок, молоді та дітей, організація роботи спеціальних установ для неповнолітніх, профілактика правопорушень, запобігання бездоглядності дітей;

¹ Див.: Status of Women Canada Perspectives. – Spring 1997. – Vol. 9 – № 3. – P. 1–2.

координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення прав та інтересів сім'ї, жінок, молоді та дітей;

здійснення міжнародного співробітництва з питань сім'ї, жінок, молоді та дітей.

У своїй діяльності міністерства у справах жінок повинні спиратися на широке коло уповноважених щодо досягнення гендерної рівноправності в органах державного управління і на великих підприємствах різних форм власності. Таким чином, повинна формуватися система державних органів, що стимулюють досягнення гендерної рівноправності і наглядають за ходом її втілення в життя.

На сьогодні в Україні діє спеціальне Міністерство у справах сім'ї та молоді, створене за Указом Президента України в грудні 1996 р. Подібні органи діють і в інших країнах СНД. Наприклад, в Азербайджані є Державний комітет із проблем жінок, в Узбекистані функцію міністерства у справах жінок виконує відповідний Комітет, головою якого за посадою є віце-прем'єр уряду країни¹. Однак жодна з названих вище структур не має достатніх ресурсів і повноважень для забезпечення і послідовної реалізації політики рівних прав і рівних можливостей чоловіків і жінок. Відповідно до міжнародних стандартів і рекомендацій щодо захисту прав жінок відповідальний державний орган повинен координувати і контролювати дії органів виконавчої влади, співпрацювати з органами законодавчої і судової влади, представляти інтереси певної соціальної групи в уряді, мати бюджетне фінансування і професійно підготовлені кадри, спиратися у своїх діях на пропозиції громадських організацій.

Основою для інституціонального оформлення політики рівних прав і рівних можливостей чоловіків і жінок в Україні має бути однойменний закон, який міг би розвиватися через відповідні нормативні акти, конкретизуючи ст. 24 Конституції України, що проголошує рівність прав і можливостей чоловіків і жінок в різних сферах життя. Закон повинен регулювати в першу чергу процедурні сторони реалізації принципу рівних прав і рівних можливостей осіб обох статей, а також регламентувати порядок застосування норм галузевого законодавства².

Нагляд за додержанням прав людини взагалі і прав жінок зокрема можуть здійснювати, поряд із судами, уповноваженими з прав

¹ Див.: Халмухамедов А. Не просто демократическое общество... // Свободная мысль. — 1998. — № 9—12. — С. 62.

² Лавринчук І. Принцип рівних можливостей — і у правових приписах, і на практиці // Віче. — 2000. — № 9. — С. 49—50.

людини та органами виконавчої влади, також інші державні органи загальної або спеціальної компетенції. Наприклад, в Ізраїлі, крім Бюро у справах жінок при міністрі праці та добробуту, що координує державну політику в галузі працевлаштування, спрямовану на залучення жінок до роботи поза традиційно жіночими професіями, в усіх міністерствах є координатор зайнятості жінок, який вживає заходів щодо реалізації рівних можливостей для жінок, зайнятих на державній службі. Скарги жінок на дискримінацію з боку державних службовців розглядає спеціальний інспектор у справах зайнятості жінок при Комісії громадянських служб¹.

У США спеціальними органами можна вважати агентства з громадянських прав, що наглядають за додержанням приватними підприємцями законів штатів про антидискримінаційну практику в сфері праці і виконання ними планів так званих позитивних дій щодо ліквідації дискримінації².

Допоміжні органи по захисту прав жінок іноді створюються і на міжнародному рівні. Так, у Європейському Союзі є спеціальна Комісія з рівних можливостей чоловіків і жінок, яка розробляє і затверджує п'ятирічні плани по вирівнюванню становища осіб обох статей в країнах ЄС, а також контролює хід їх виконання. У необхідних випадках Комісія створює допоміжні органи, покликані усунути нерівну участь чоловіків і жінок у тій або іншій сфері суспільного життя. Так, у ході реалізації другого п'ятирічного плану було створено комітет із просування жінок на відповідальні посади на радіо- і телевізійні служби країн ЄС. При цьому особливу увагу приділено забезпеченню участі жінок у розподілі засобів трансляції, виборі та складанні програм³.

В Україні нагляд за додержанням прав громадян, як індивідуальних, так і колективних прав жінок, покладено, крім іншого, на Генеральну прокуратуру України, яка неодноразово звертала увагу на численні факти порушення прав жінок, виявлені в ході прокурорських перевірок. Ці порушення стосувалися переважно репродуктивних прав жінок, а також затримки виплати заробітної плати, що є досить масовим порушенням соціально-економічних прав.

Отже, державно-правовий механізм забезпечення рівних прав і рівних можливостей чоловіків і жінок складається із: 1) діяльності органів державної влади, до компетенції яких належать питання

¹ Див.: Женщины в Израиле. Иерусалим. – 1993. – С. 28.

² Див.: McElrou. Sexual Correctness. The Gender-Feminist Attack on Women; Jefferson, N. Carolina. – L., 1996. – P. 77–80.

³ Frauen in Europa Bonn. – 1994. – S. 42.

рівних прав і рівних можливостей чоловіків і жінок; 2) комплексних механізмів формування і розподілу державних ресурсів (бюджет, державні програми, податкова політика, що включає підтримку благодійних, некомерційних, правозахисних організацій, законодавство про соціальне замовлення та ін.); 3) діяльності Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України; 4) судового і адміністративного захисту прав людини і громадянина.

Століття патріархату деформували правосвідомість і культуру громадян усіх країн світу, не тільки чоловіків, а й жінок, які недооцінюють своїх прав і можливостей в сім'ї, суспільстві, державі¹. виправити таке становище, домогтися справжньої рівноправності громадян обох статей — складне і тривале завдання, вирішення якого вимагатиме не тільки зусиль державних органів, а й громадської активності прихильників паритетної демократії і гендерної рівноправності.

Надійшла до редколегії 18.04.04

¹ *Клименкова Т. А.* Женщина как феномен культуры. — М., 1996; *Женщина, гендер, культура / Отв. редактор З. А. Хоткина, Н. Л. Пушкарева, Е. И. Трофимова.* — М., 1999.