

Плотян С. Г.

ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВОВОГО ПОЛЯ ЩОДО РІВНОСТІ ПРАВ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ

У статті аналізуються основні міжнародно-правові акти Європейського Союзу та Ради Європи у сфері рівності чоловіків і жінок. Питання забезпечення гендерної рівності розглядається в контексті історичного розвитку цих двох найважливіших європейських інституцій. Особливу увагу приділено вивченню практики Суду ЄС та Європейського суду з прав людини. Подано також загальний Тендерний аналіз законодавства України та статистичні дані щодо участі жінок у різних сферах суспільного життя.

Європейська інтеграція в Україні визначена головним напрямом державної політики. Водночас, стратегічною метою нашої держави є досягнення європейських стандартів у всіх сферах життя: політичній, економічній, соціальній і, в тому числі, у сфері гендерної рівності.

У Європі питанню забезпечення рівноправності жінок і чоловіків приділено неабияку увагу. У період з початку 50-х і до середини 70-х років Рада Європи займалась боротьбою з дискримінацією за ознакою статі в контексті загальної проблематики прав людини, а Європейське Економічне Співтовариство обмежувало свою діяльність економічною сферою.

Це пов'язано з особливостями інтеграційних процесів у Європі. Інтеграція спочатку здійснювалася у двох напрямках: економічному - в рамках Європейського співтовариства вугілля і сталі, Європейського співтовариства з атомної енергії та Європейського Економічного Співтовариства, а також політико-правовому - в рамках Ради Європи.

Питання забезпечення гендерної рівності у Європейському Союзі необхідно розглядати в контексті історичного розвитку самої спільноти та її правової системи - європейського права.

Визнаючи всі основні міжнародно-правові акти щодо забезпечення рівності чоловіків і жінок, у тому числі документи Ради Європи, держави-члени Європейського Союзу зробили значний крок уперед у розробці єдиної, гендерної за суттю, правової політики. Відповідні положення закріплені як у первинному праві ЄС (установчих та інших договорах уже згаданих Європейського співтовариства вугілля і сталі, Євратому, ЄЕС, а також Європейського Союзу), так і у вторинному (директиви, рішення, резолюції, рекомендації органів спільноти та судова практика).

Еволюція гендерної складової європейського права варта того, щоб розглянути її докладніше.

Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства 1957 р. лише зобов'язував встановити рівну платню жінкам та чоловікам за рівноцінну працю (стаття 119). Ця норма тривалий час не могла бути ефективним засобом боротьби з дискримінацією жінок, оскільки до 70-х років положення актів ЄЕС розглядалися державами-членами як декларативні, що не мають прямої дії і не підлягають судовому захисту. Зрушення у цій сфері були спричинені позовами громадянки Бельгії Габріель Дефрен, яка скар-

жила на те, що, працюючи стюардесою у бельгійській авіакомпанії «Сабена», вона отримувала меншу платню, ніж чоловіки-стюарди за такий самий обсяг роботи. Лише третій її позов був розглянутий Судом Європейських Співтовариств не по суті вимог заявника, а з точки зору можливості вважати положення Римського договору щодо запобігання дискримінації за ознакою статі в оплаті праці нормою прямої дії. Рішення Суду було однозначним: так, громадяни можуть використовувати в судах для обґрунтування відповідних вимог до роботодавця статтю 119 Договору про заснування СЕС. Таким чином, справа № 43-75 «Габріель Дефрен проти авіакомпанії «Сабена» дозволила перетворити згадану статтю в дієвий засіб захисту прав жінок. Після цього була ціла низка рішень Суду у справах щодо порушення положень статті 119, у яких тлумачились поняття «заробітна плата», «одноробота», а також розширювалась сфера застосування принципу рівноправності жінок і чоловіків, зокрема на пенсійне забезпечення.

Значна кількість позовів до Суду Європейських Співтовариств свідчила про небажання держав-членів повною мірою проводити імплементацію положень ст. 119 у національне законодавство. Починаючи з середини 70-х років було прийнято низку документів, спрямованих на запобігання дискримінації за ознакою статі у трудових відносинах.

Перший з них - Директива Ради 75/117/ЄЕС від 10 лютого 1975 р. про адаптацію законодавства держав-членів щодо застосування принципу рівності оплати праці чоловіків і жінок. 9 лютого 1976 р. Рада прийняла Директиву 76/207/ЄЕС про запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у трудових відносинах, а саме при прийнятті на роботу, професійному навчанні і просуванні по службі. Наступним актом була Директива Ради 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 р., яка вже повністю присвячувалась запровадженню принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення.

Реалізація державами-членами ЄЕС положень згаданих вище директив і, як наслідок, нова хвиля судових справ призвели до того, що на початку 80-х років Європа відчула необхідність вироблення нової політики у цій сфері. Тому Комісія Європейських Співтовариств прийняла Рішення 82/43/ЄЕС від 9 грудня 1981 р. про створення Консультативного комітету з рівних можливостей для жінок і чоловіків. На Комітет поклалися функції щодо збору та аналізу відповідної інформації, а також консультування Єврокомісії

при розробці та впровадженні політики трудової зайнятості та рівноправності жінок. Крім того, Комітет мав забезпечувати обмін інформацією щодо досвіду держав-членів у сфері його компетенції.

Саме з цього часу в Співтоваристві почалось формування цілеспрямованої політики рівних можливостей для чоловіків і жінок. Так, починаючи з 1982 р. затверджувались середньострокові Програми дій Співтовариства щодо рівних можливостей для жінок і чоловіків. Ці Програми дозволили системно планувати заходи, зробили процес прийняття рішень передбачуваним і відкритим для громадськості, запровадили контроль з боку Ради міністрів і Європейського Парламенту за ходом їх реалізації.

Не залишилась поза увагою Євросоюзу проблема пропорційної участі жінок та чоловіків у процесі прийняття рішень. Для її врегулювання у середині 90-х років було прийнято два документи: Резолюція Ради від 27 березня 1995 р. про збалансовану участь чоловіків і жінок у прийнятті рішень, а також Рекомендація Ради 96/694/ЄС від 2 грудня 1996 р. про збалансовану участь чоловіків і жінок у прийнятті рішень.

Важливим є також те, що Директивою Ради 97/80/ЄС від 15 грудня 1997 р. держави-члени зобов'язувались у рамках національних судових систем вжити необхідних заходів для того, щоб тягар доказування у справах про дискримінацію за ознакою статі покладался на відповідача.

Остаточний новий підхід до вирішення проблеми статевої дискримінації було законодавчо закріплено в Амстердамському договорі 1997 р.: зберігаючи норми попереднього Договору в ст. 141, рівність жінок та чоловіків визнано одночасно метою (ст. 2) і принципом діяльності (ст. 3) Євросоюзу. Крім того, стаття 13 дає можливість органам ЄС здійснювати заходи з метою запобігання дискримінації, в тому числі за ознакою статі, а стаття 137, яка дозволяє Співтовариству підтримувати і доповнювати діяльність держав-членів у напрямі забезпечення рівності жінок і чоловіків щодо можливостей на ринку праці та ставлення до них на роботі.

Неможливо не згадати Договір про запровадження Конституції для Європи, який узагальнив європейський та світовий досвід за останні 50 років. Він повинен замінити всі попередні договори ЄС, але не набрав чинності, оскільки не був ратифікований окремими країнами-членами. Однак, це зовсім не зменшує його цінність.

Рада Європи, заснована у 1949 р., проголосила своєю метою досягнення більшого єднання між її членами на принципах плюралістичної

демократії, верховенства права та забезпечення прав людини.

Серед документів Ради Європи важливе значення для боротьби з дискримінацією жінок мають Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод та Європейська соціальна хартія.

Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. вважається найбільш досконалим та ефективним актом у сфері прав людини. Кожна країна, яка вступає до Ради Європи, бере зобов'язання ратифікувати цю Конвенцію і неухильно дотримуватись її норм.

У ст. 14 документа визначається, що здійснення прав і свобод, викладених у Конвенції, гарантується без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або інших обставин. Водночас, Конвенція не тільки проголосила основоположні права людини, а й створила механізм їх захисту.

Спочатку він включав три органи, які забезпечували виконання зобов'язань, прийнятих державами-членами Конвенції: Європейську комісію з прав людини, Європейський суд з прав людини та Комітет міністрів Ради Європи. Скарги, подані фізичними особами, групами осіб, неурядовими організаціями або державами, ставали предметом попереднього розгляду Європейської комісії з прав людини. Вона, перш за все, намагалась допомогти сторонам досягти дружнього врегулювання спору на основі поваги до прав людини, визначених у Конвенції та протоколах до неї. Якщо це не вдавалось, справа передавалась до Комітету міністрів або Суду.

На початку 90-х років у зв'язку зі збільшенням кількості членів Ради Європи та заяв щодо набуття членства назріла необхідність перебудови контрольного механізму, створеного Конвенцією для забезпечення та підвищення ефективності захисту прав і основних свобод людини.

11 травня 1994 р. було підписано Протокол № 11, який вносить відповідні зміни до Конвенції та Протоколів до неї. Він передбачає формування нового Європейського суду з прав людини, який функціонує на постійній основі та замінює попередні контрольні органи - Суд та Комісію, а також надає заявникам право самим передавати заяви безпосередньо до Суду.

Протокол № 11 набув чинності 1 листопада 1998 р. після ратифікації всіма країнами-членами Ради Європи.

Необхідно зауважити, що справжній зміст

багатьох норм Конвенції, сформульованих в основному в загальній, оціночній формі, виявляється саме у рішеннях Суду. Практика Європейського суду з прав людини має прецедентний характер, що є для нас особливо актуальним.

Суд декілька разів давав дуже важливе тлумачення ст. 14 Конвенції. Так, у рішенні щодо справи «Абдулазіз, Кабалес і Балкандалі проти Сполученого Королівства» від 28 травня 1985 р. Суд заявив: «Поняття дискримінації в розумінні статті 14 охоплює в цілому випадки, коли з якою-небудь особою або групою осіб без належного обґрунтування поводяться менш сприятливо, ніж з іншою групою, навіть якщо Конвенція не потребує більш сприятливого поводження».

З точки зору захисту принципу гендерної рівності дуже цікавою є справа «Вілліс проти Сполученого Королівства» від 11 червня 2002 року.

Законодавство Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії містило норми, які передбачали для вдів та овдовілих матерів право на значно більшу соціальну допомогу та пенсійне забезпечення, ніж одержували чоловіки-вдівці. Посилаючись на букву закону, британські соціальні служби відмовляли чоловікам у здійсненні виплат таких, як і жінкам, а суди стосовно позовів вдівців щодо дискримінації виносили негативні рішення. Тоді деякі з них звернулися до Європейського суду з прав людини. Таких позовів нараховувалось близько двох десятків. Справу громадянина Великої Британії Кевіна Девіда Вілліса слід виділити серед інших, оскільки її розгляд здійснювався з дотриманням повної процедури, а інші справи були вирішені за мировою угодою сторін або згодою відповідача, Сполученого Королівства, компенсувати різницю у виплатах та судові витрати. Крім того, Велика Британія скасувала патріархальні норми свого законодавства, які відверто суперечили принципу рівності чоловіків і жінок. Цей приклад яскраво доводить, що гендерні проблеми давно перестали бути виключно «жіночими».

Співробітництво України з Радою Європи розпочалося практично після проголошення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою України незалежності. Враховуючи низку історичних, географічних, політичних, економічних, культурних, правових та інших факторів, наша держава зробила вибір на користь європейських, демократичних цінностей.

14 липня 1992 р. Україна заявила про своє бажання вступити до Ради Європи. 19 жовтня 1995 р. Комітет міністрів Ради Європи ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом цієї міжнародної організації. 9 листопада

да 1995 р. відбулася урочиста церемонія вступу України до Ради Європи, у Страсбурзі на площі перед Палацом Європи було піднято Державний прапор України.

Україна представлена в усіх основних органах Ради Європи: Парламентській асамблеї, Комітеті міністрів, Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи, а також у Європейському суді з прав людини. Особливої уваги, на мою думку, заслуговує Парламентська асамблея, оскільки саме цей орган визначає основні напрями діяльності Ради Європи. Україна представлена в ПАРЕ Постійною делегацією Верховної Ради України у складі 24 народних депутатів (12 основних членів та 12 їх заступників).

Слід зазначити, що Асамблея вважає своїм довгостроковим завданням досягнення тендерно збалансованого представництва в делегаціях парламентів країн-членів, підвищення представництва жінок у національних парламентах та здійснює кроки для заохочення участі жінок у політичному житті.

Підтвердженням цього є ціла низка документів Парламентської Асамблеї Ради Європи. Так, у своїй Резолюції 606 (1975) Асамблея закликала парламенти держав-членів визнавати можливість всіх своїх членів незалежно від статі при формуванні своїх делегацій.

Резолюція Асамблеї 1079 (1996) про підвищення рівня представництва жінок у Парламентській Асамблеї Ради Європи передбачає, що якщо певна національна делегація не включає жодної жінки або включає більш низький відсоток жінок, ніж представлено у її національному парламенті, така ситуація є несумісною з принципом рівності між чоловіками та жінками.

У своїй Рекомендації 1413 (1999) щодо рівного представництва в політичному житті Асамблея запропонувала національним делегаціям представити власні засоби для виправлення ситуації з недостатнім представництвом жінок у цій сфері.

Інші органи Ради Європи також активно сприяють забезпеченню тендерно збалансованої участі чоловіків та жінок у політичних та представницьких органах влади. Конгрес Конгресі в місцевих та регіональних влад прийняв Резолюцію 85 та Рекомендацію 68 (1999), які спрямовані на забезпечення активної участі жінок у політичному житті в регіонах та в місцевих органах влади Європи.

12 березня 2003 року Комітет міністрів прийняв Рекомендацію Res(2003)3 щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у політиці та представницьких органах влади, в якій пропонується виходити з відсотку представлення жінок та

чоловіків у національних делегаціях до Парламентської Асамблеї як одного з показників прогресу в політиці.

Однак, практично всі згадані документи носять рекомендаційний характер. Тому не дивно, що зміни відбувалися вкрай повільно. Станом на середину 2003 року в складі Асамблеї було 19,4% жінок (119 з 612 діючих членів). Близько 45% жінок-парламентаріїв Асамблеї були постійними членами, а 55% - заступниками. У шести національних парламентських делегаціях, у тому числі й українській, жінки були взагалі відсутні. Відсоток жінок-парламентаріїв у Парламентській Асамблеї змінювався таким чином. Вересень 1975 р. - 6,1%; жовтень 1985 р. - 7,9%; жовтень 1992 р. - 11,3%; вересень 1997 р. - 15,6%; серпень 2002 р. - 20,7%; червень 2003 р. - 19,4%). Слід відзначити, що в Європі вже немає парламентів без жодної жінки-депутата.

Для порівняння, в Європейському Парламенті - 31,5% жінок-членів (17,5% в 1979 р.).

Тоді було здійснено досить радикальний крок. До Регламенту ПАРЕ були внесені зміни, що зобов'язували національні парламенти при обранні делегатів обов'язково включати жінок якнайменше в тому самому відсотку, в якому вони представлені у національному парламенті. Політичним групам та комітетам пропонувалося поважати принцип тендерної рівності при наданні їх пропозицій щодо кандидатів у керівні органи Асамблеї. У разі, якщо постійна делегація не виконає вимогу щодо представництва чоловіків і жінок, її мандат може бути визнаний недійсним.

Водночас, український парламент до такого підходу виявився не готовий. Як відомо, в нинішньому скликанні майже 95% народних депутатів складають чоловіки. Традиційно виключно з чоловіків було сформовано і нашу Постійну делегацію до ПАРЕ. Запровадження досить жорстких вимог щодо обов'язкового представництва жінок у національних делегаціях було для українських парламентарів неприємною несподіванкою. Лише після того, як було поставлене питання про можливість невизнання їхніх мандатів, Верховна Рада України терміново ввела до складу Постійної делегації України народних депутатів Оксану Білозір в якості члена делегації та Катерину Ващук в якості заступника члена.

Якщо говорити про представництво жінок у парламенті, необхідно констатувати, що Україна з показником 5,3% знаходиться на передостанньому місці серед країн-членів Ради Європи. Менше тільки в Туреччині - 4,4%.

Влада в Україні була і, на превеликий жаль, досі залишається дуже патріархальною. Статис-

тичні дані свідчать про те, що в державних органах України найбільше жінок працює на посадах найнижчого рівня. Водночас, чим вище посада - тим більше диспропорція на користь чоловіків.

Яскравою ілюстрацією цієї закономірності є склад вищих органів державної влади. Так, дві жінки були судьями в попередньому складі Конституційного Суду, що становить 14% від його загального складу. У складі Верховного Суду є 8 жінок-суддів (11%). Найпрогресивнішим щодо представництва жінок є Вищий господарський суд - 28 суддів (46%). Підкреслю, однак, що в керівництві цих органів жінок немає.

У 2002 році до Парламенту було обрано лише 27 жінок, що становить 5,3% від загальної кількості народних депутатів. Головою Верховної Ради України та його заступниками традиційно були обрані чоловіки, а лише 2 профільні комітети з 25 очолили жінки.

Серед державних службовців вищого рівня (1-2 категорії посад) жінки становлять приблизно 15%, серед керівників середнього рівня - 50%, серед спеціалістів - 80%.

Попередній уряд мав у своєму складі не так багато жінок: Прем'єр-міністра, Міністра культури, Голову Фонду держмайна та Голову Державного комітету з ядерного регулювання. В нинішньому - поки тільки два останні керівники, які залишились на своїх посадах.

Загалом, факт призначення на посаду Прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко можна вважати справжнім проривом. Нагадаю, що вона свого часу також була першою жінкою, яка обіймала посаду Віце-прем'єр-міністра. Ці події можна сміливо порівнювати з перебуванням на чолі Уряду Пакистану Біназір Бхуто. Однак, обличчю самоіронію - Україна не Пакистан. У нас зовсім різні традиції, релігія та законодавство.

Конституція України, свого часу визнана іноземними фахівцями однією з найдемократичніших, проголошує рівність прав жінок і чоловіків у всіх сферах життя (стаття 24). Норм, що відверто надають переваги залежно від статі, в законодавстві України немає. Винятки становлять випадки так званої позитивної дискримінації щодо жінок, проголошені у згаданій уже статті 24 Основного закону, і детально виписані у Кодексі законів про працю.

У вересні 2005 року було прийнято Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», метою якого визначено досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рів-

них прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України.

Водночас, слід констатувати наступне: попри те, що жінки отримали де-юре рівний з чоловіками статус, вони де-факто продовжують зазнавати дискримінації внаслідок глибоко укорінених у нашому суспільстві, і зокрема, в середовищі української влади тендерних стереотипів.

Показовим критерієм тендерної зрілості нашого суспільства, на мій погляд, разом з результатами парламентських виборів є результати місцевих виборів. Однак, і тут зберігається та ж тенденція: чим вище орган - тим менше жінок. Загалом серед більш ніж 230 тисяч депутатів місцевих рад усіх рівнів 41,7% жінок, серед сільських, селищних міських голів - 24,5%, серед заступників сільських, селищних міських голів - 26,9%, серед секретарів сільських, селищних, міських рад - 91,7% (зовсім не дивно - максимум рутинної роботи при мінімумі владних повноважень), голів районних, районних у містах рад - 9,1%, заступників голів районних, районних у містах рад - 22,1%. Жодної жінки-голови обласної ради станом на сьогодні в Україні немає. У 2002 році Дніпропетровська обласна рада обрала Галину Булавку головою. Однак, через 2 роки головою було обрано Миколу Швеца, звільненого Президентом Л.Кучмою з посади голови облдержадміністрації, а пані Булавку обрала його заступником.

За час існування інституту обласних державних адміністрацій головами цих органів призначалися виключно чоловіки. Були окремі випадки призначення жінок на посади заступників, які почастішали після того, як було підписане спеціальне доручення Прем'єр-міністра України В. Януковича міністрам, головам інших центральних органів влади, головам місцевих державних адміністрацій про покладання обов'язків щодо забезпечення рівності прав жінок і чоловіків на одного з заступників.

З приходом до влади Президента В. Ющенка жінок призначено головами облдержадміністрацій у Дніпропетровській (Надія Деєва), Житомирській (Ірина Синявська) та Сумській (Ніна Гаркава) областях.

Можна казати, що сфера управління дуже специфічна. Водночас, у науці зберігається та ж тенденція: серед академіків 4% жінок, серед докторів наук - 15%, і лише на рівні кандидатів жінки зараз досягають приблизної рівності.

Висновок для нас, на превеликий жаль, невтішний. Незважаючи на тривалу співпрацю в рамках Ради Європи та проголошений курс на європейську інтеграцію, наша держава у сфері тендерної рівності ще не досягла рівня європейських вимог.

Тендерні перетворення у політико-правовій

системі і в суспільстві в цілому - процес складний і тривалий. Водночас, забезпечення рівного доступу до процесу прийняття рішень для чоловіків і жінок є однією з важливих умов розбудови в Україні правової держави.

В цьому сенсі європейський досвід є для України просто неоціненним.

1. Збірка договорів Ради Європи.- К., 2000.
2. Міжнародний досвід державного забезпечення рівності жінок та чоловіків. Матеріали міжнародної конференції.- К., 2003.
3. Конституційні акти Європейського Союзу.- К., 2004.

4. Основи теорії тендеру. Навчальний посібник.- К., 2004.
5. Впровадження тендерних підходів у роботі комітетів Верховної Ради України. Практичний посібник, ПРООН.- К., 2005.

S. Plotyan

THE PECULIARITIES OF THE EUROPEAN LEGISLATION ON EQUAL RIGHTS OF WOMEN AND MEN

The Article analyses the basic international legal acts of the European Union and the Council of Europe on equal treatment of men and women. The gender equality is considered in the context of historic development of these two the most important European institutions. A special attention is paid to the case law of the European Court of Justice and the European Human Rights Court. The Article also provides a comprehensive gender analysis of the Ukrainian legislation and statistics data concerning the women s participation in different spheres of social life.