

жби у справах неповнолітніх» // Електроний ресурс: <http://rada.kiev.ua>. 9. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Про проблему бездомних громадян та безпритульних дітей і шляхи її подолання»» // Відомості Верховної Ради. 2004. №16. Ст.246 10. Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми, перспективи // Щорічна доповідь Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2002 року). К., 2003.

Надійшла до редколегії 18.05.05

О.В. Марцеляк

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИМИ ОМБУДСМАНАМИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Посилення на сучасному етапі інтеграційних зв'язків України з європейськими і трансатлантичними структурами має за мету збагачення національної практики державотворення світовими здобутками у цій сфері. Україна бажає влитися у міжнародну спільноту демократичних країн рівноправним партнером. Для цього їй необхідно вивчати та впроваджувати у вітчизняну практику міжнародні стандарти демократії, основу яких складають права людини.

Сьогодні саме права людини становлять перепони тоталітаризму, всевладдю і свавілля державних структур. Вони встановлюють параметри взаємовідносин людини, суспільства і держави, їх відповідальність, визначають сферу свободи і самовизначення особи, її автономію, забезпечують розкриття економічного, політичного, соціального, творчого і громадянського потенціалу кожної особи. Права та свободи людини і громадянина упорядковують і координують суспільні зв'язки і відносини на основі загально визначених норм і стандартів у галузі прав людини.

Визнання людини, її прав і свобод вищою соціальною цінністю стало конституційним обов'язком цілого ряду розвинутих країн та держав, що стоять на шляху демократичних перетворень, які основною метою здійснюваних в суспільстві змін вбачають демократизацію статусу особи, створення людині гідних умов для життя і діяльності, активної участі в політиці й управлінні, гарантування їй свободи, недоторканності та соціальної захищеності. Це визнання має у своїй основі суспільну згоду, громадянський мир та політичну стабільність.

На цих засадах мають ґрунтуватися і демократичні перетворення в Україні. Формування громадянського суспільства та становлення правової, демократичної, соціальної держави настійно вимагають політичної, соціальної, економічної, культурної модернізації сучасного українського суспільства й механізму державної влади. І одне з найбільш складних завдань сучасної суспільно-політичної реформи в нашій державі полягає в зміні взаємовідносин влади і людини, налагодженні дієвого зворотного зв'язку між громадянами та представниками владних структур, недопущенні порушень прав людини з боку останніх. При чому сьогодні акцент робиться не просто

на створенні умов для реалізації громадянами своїх прав, а на вивченні світового досвіду щодо належного забезпечення прав й свобод окремих соціальних груп, які в силу різних обставин залишаються найменш захищеними в нашому суспільстві. Зокрема, на наш погляд, такими є жінки. Тому актуальним в цьому плані є вивчення міжнародних стандартів забезпечення гендерної рівності. В Україні це питання малодосліджене. За винятком К. Шевченко, аналізом цього питання на належному науковому рівні ніхто не займався. Проте поза її увагою залишилося дослідження ролі спеціалізованих омбудсманів у забезпеченні гендерної рівності. Тому завданням нашої роботи є вивчення та узагальнення світового досвіду функціонування омбудсманів, які своєю діяльністю сприяють впровадженню міжнародних стандартів гендерної рівності.

Необхідно відзначити, що міжнародний досвід яскраво доводить ефективну роль у забезпеченні гендерної рівності інституту омбудсмана. В деяких країнах запроваджені спеціалізовані омбудсмани з цього питання. Так, у Швеції, Фінляндії та деяких інших країнах діють омбудсмани із забезпечення рівності статей. У Швеції цей інститут запроваджено на підставі прийнятого у 1980 р. закону про рівність прав чоловіків і жінок у трудовій діяльності. Омбудсман призначається урядом країни. Він зобов'язаний домагатися дотримання приписів цього закону відносно недопущення випадків порушення рівноправ'я чоловіків і жінок у сфері трудових відносин. Діяльність омбудсмана полягає головним чином в інформуванні суспільства про рівні можливості чоловіків і жінок у галузі трудової діяльності, впливі на громадкість щодо недопущення випадків порушення такої рівноправності з боку будь-яких органів, організацій, установ. Також омбудсман розглядає окремі випадки дискримінації за ознакою статі як за заявами громадян, так і за власною ініціативою. Омбудсман діє, наскільки це можливо, методами консультацій, порад, роз'яснень, дискусій, намагаючись у першу чергу довести роботодавцю необхідність дотримання норм закону про рівність прав чоловіків і жінок у трудовій діяльності. Якщо йому не вдається досягнути необхідного результату та погодити позиції сторін, то він передає справу або в суд із трудових конфліктів, або в Комітет по рівних правах із пропозицією, щоб той зобов'язав роботодавця вжити відповідних заходів. Щорічно до омбудсмана надходить близько 150 – 200 заяв, з яких приблизно 75% стосуються питань дискримінації за статевою ознакою при прийнятті на роботу, інші 25% – це скарги на роботодавців, які не сприяють рівноправності чоловіків і жінок у трудовій сфері [1, с.173].

У Фінляндії інститут омбудсмана з питань рівноправності чоловіків і жінок запроваджено у 1986 р. Законом № 609 про рівноправ'я жінки і чоловіка. В його обов'язки також входить недопущення випадків дискримінації осіб за статевою ознакою, сприяння рівноправності між жінками і чоловіками та поліпшення статусу жінок, зокрема, у сфері трудової діяльності. Омбудсман з питань рівноправ'я надає допомогу особам, які зазнали дискримінації, у захисті їх прав, у тому числі в судовому процесі, пов'язаному з відшкодуванням шкоди, заподіяної особі незаконною практикою відпові-

дача. Якщо є серйозні підстави вважати, що порушуються норми закону про рівноправність жінки і чоловіка, то омбудсман має право здійснювати інспектування установ. Омбудсман активно співпрацює із Радою з питань рівноправ'я – органом, створеним на підставі того ж таки закону. До складу Ради входять голова Ради та чотири члени, які мають ступінь магістра права і є спеціалістами у сфері трудового права та рівноправності. У Раді представлені як чоловіки, так і жінки. За клопотанням омбудсмана і на підставі поданих документів Рада приймає рішення відносно порушників прав людини (наприклад, заборона певної практики як незаконної; встановлення спеціального терміну для приведення практики у відповідність з чинним законодавством; накладення штрафу і т. ін.), яке може бути оскаржене тільки у Вищий адміністративний суд, за винятком рішення про накладення на винного штрафу, яке оскарженню не підлягає [2, с.169].

Функціонує омбудсман з рівних можливостей і у Литві. Він запроваджений Законом республіки Литва «Про рівні можливості» від 1 грудня 1998 р. Відповідно до чинного законодавства омбудсман з рівних можливостей призначається терміном на 4 роки і зміщується з посади Сеймом Литви за рекомендацією голови парламенту. На цю посаду може бути призначений громадянин республіки Литва, який є виключно чесним, має вищу юридичну освіту і стаж юридичної роботи або роботи в уряді чи в адміністративних установах не менше 5 років.

В компетенцію омбудсмана з рівних можливостей входить розслідування скарг, пов'язаних з дискримінацією та сексуальними домаганнями. Звернутися до омбудсмана має право будь-яка фізична та юридична особа. Скарга повинна бути письмовою. Якщо скарга отримана вербально безпосередньо або телефоном, або якщо омбудсман виявив порушення рівних прав у пресі чи інших засобах масової інформації, він вправі ініціювати розслідування з власної ініціативи. Анонімні скарги омбудсманом не розслідуються, крім випадків, коли він вирішить інакше.

Подані омбудсману з рівних можливостей скарги розслідуються ним протягом одного місяця з моменту отримання звернення. В окремих випадках омбудсман вправі продовжити строк розслідування до двох місяців, однак скаржник повинен бути належним чином повідомлений про це.

Під час розслідування скарги омбудсман повинен встановити: а) наявність або відсутність рішень чи діянь, проти яких подано скаргу; б) на якій підставі чи за яких обставин були прийняті рішення чи вчинені діяння; в) чи суперечать законам та іншим нормативно-правовим актам рішення та дії, викладені в скарзі; г) хто вчинив порушення, для чого (для досягнення яких цілей), яким є ступінь порушення і яким чином особи, які вчинили порушення пояснюють свої вчинки; д) які факти або докази стверджують вчинене порушення нормативно-правових актів. В процесі розслідування омбудсман має право вимагати від особи, чії дії досліджуються, надання пояснень протягом 10-ти робочих днів, а також він може подавати запити до уряду, інших адміністративних установ, підприємств і організацій, які зобов'язані негайно надати йому інформацію, документи і матеріали, необ-

хідні для об'єктивного дослідження обставин справи. Особи, які перешкоджають омбудсману виконувати обов'язки, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Після закінчення розслідування скарги омбудсман складає документ, в якому викладає встановлені під час дослідження обставини і зібрані докази, а також дає правову оцінку оскарженому діянню. В залежності від отриманих результатів він приймає рішення чи то про передачу матеріалів справи правоохоронним органам (у випадку, коли встановлено ознаки вчинення правопорушення (злочину)), або ж відповідній установі чи організації з рекомендацією припинити дії, що порушують рівні можливості. У випадку виявлення порушень рівних можливостей омбудсман може також самостійно відмінити певний нормативно-правовий акт, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. Якщо порушення, викладені у скарзі, не будуть доведені, омбудсман має право залишити її без розгляду. Проте у будь-якому випадку омбудсман доводить до відома скаржника, керівника установи, де проводилося розслідування, та особи, чії дії оскаржувалися, результати розслідування. Рішення омбудсмана надсилаються їм поштою або передаються особисто [3, с.283–288].

У США функціонує дещо інший різновид спеціалізованого гендерного омбудсмана – Комісія з забезпечення рівних можливостей у сфері зайнятості. Вона створена відповідно до Закону про громадянські права 1964 р., і почала діяти з 2 липня 1965 р. З часом сфера її компетенції розширилася за рахунок включення в повноваження обов'язків сприяти виконанню прийнятих у 60–70 рр. ХХ ст. біллів про рівні можливості громадян у галузі зайнятості, про рівну оплату праці, про дискримінацію за віком у сфері зайнятості, про дискримінацію у зв'язку з вагітністю, про реабілітацію інвалідів і т. ін. Причому в більшості випадків згідно з прийнятими законами компетенція комісії поширюється на питання не тільки федерального рівня, а й рівня штатів та охоплює публічний і приватний сектори. Таким чином, завдання Комісії з забезпечення рівних можливостей у сфері зайнятості полягає у недопущенні дискримінації громадян на підставі раси, кольору шкіри, релігії, статі, віку, стану здоров'я (інвалідності) при прийомі на роботу, просуванні по службі, звільненні, оплаті праці, професійній підготовці і всіх інших умов зайнятості.

Комісія складається із восьми членів на чолі з головою, які призначаються Президентом США за згодою Сенату на п'ятирічний термін. Під керівництвом комісії знаходиться 50 регіональних відділень, які охоплюють своєю діяльністю всю територію країни.

Основна форма діяльності комісії – це розслідування скарг громадян на дискримінацію при прийомі на роботу, просуванні по службі, звільненні, оплаті праці, професійній підготовці і всіх інших умовах зайнятості. Розслідування, яке провадиться комісією, є важливим з кількох причин. По-перше, комісія має ресурси та доступ до матеріалів, які не можуть отримати заявники – приватні особи, а також фінансову підтримку з федерального

бюджету та штат слідчих. По-друге, комісія може займати позицію, спрямовану на досягнення компромісного вирішення спірного питання із зацікавленим роботодавцем; так вона може укласти мирову угоду, якщо заявник не заперечує проти цього. По-третє, якщо справа стосується певного типу дискримінації, який є поширеним у суспільстві, комісія може взяти на себе подання позову від імені всіх осіб, права котрих були порушені, а не тільки тих, хто подав скаргу, таким чином намагаючись розв'язати проблему в повному обсязі [4, с. 17].

Звернутися до комісії мають право будь-які особи, що потерпіли від дискримінації. Комісія має шість місяців часу, щоб провести розслідування та вирішити таке звернення. Спочатку член комісії, як правило, зв'язується з місцевими органами, що займаються питаннями забезпечення справедливих умов зайнятості, і дає їм доручення провести попереднє розслідування скарги. Якщо звинувачення в дискримінації підтверджуються, члени комісії пробують розв'язати проблему шляхом переговорів. Коли це не вдається, тобто переговори не приводять до бажаних результатів, комісія порушує проти винних позов у федеральному окружному суді. При цьому основним засобом захисту прав громадян комісією в суді є сприяння відновленню порушених прав громадян та відшкодування нанесеної їм моральної і матеріальної шкоди. Ці фінансові санкції, як показує практика, досить боляче б'ють по кишені порушників. Про це свідчать наступні дані: з поданих комісією в 1980 р. 358 позовів було задоволено 192 (більше 53%); в 1989 р. із 598 позовів було задоволено вже 536 (майже 90%); загальна сума відшкодувань громадянам за всіма виграними справами складала у 1980 р. 20 млн 936027 тис. доларів, а в 1989 р. – 35 млн 386735 тис. доларів [5, с.195].

Потерпіла сторона може подати позов у суд і самостійно при підтримці і за участю комісії. Якщо ж однією із сторін (частіше за все як відповідач) виступає адміністрація штату, будь-які її установи чи підрозділи, позов подається Генеральним прокурором країни за поданням комісії.

При виявленні комісією відсутності підстав для звинувачення в дискримінації справа закривається (при цьому зацікавлена особа, яка не згодна з цим рішенням, може оскаржити його в двотижневий термін у штаб-квартиру комісії).

Запровадження такого роду та інших спеціалізованих омбудсманів свідчать про те, що інститут омбудсмана продемонстрував здатність до прагматичної, гнучкої абсорбції. Деякі відступи від класичних моделей цього інституту, що спостерігаються у статусі спеціалізованих омбудсманів, не змінили його сутності і основного призначення – відновлення порушених прав громадян, створення аури довіри між громадянами та органами державної влади; не призвели до зменшення його впливу і потенціалу діяльності. Дослідник інституту омбудсмана В. Гагنون дійшов висновку, що в тих випадках, коли урядова політика є суперечливою і викликає скарги, коли існує гостра потреба в термінових реформах державного управління, дуже корисно якраз мати «спеціалізованого» омбудсмана з новаторським харак-

тером, здатного захищати громадян, гарантувати справедливість і рівність [6, с.14].

Вважаємо, нам варто врахувати цю точку зору і більш уважно вивчати зарубіжний досвід діяльності спеціалізованих омбудсманів з питань гендерної рівності з метою його застосування в нашій державі. Запровадження такого роду спеціалізованого омбудсмана дозволить зробити більш продуктивною і діловою його співпрацю з відповідними громадськими організаціями, сприятиме посиленню правового захисту жінок України. Однак запровадження у нас спеціалізованого омбудсмана з рівних можливостей не повинно стати наслідком сліпого копіювання існуючих моделей. Воно має відбуватися з урахуванням специфіки правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, механізму державної влади, чинної національної правової системи та менталітету українського народу. Його введення повинно виступати одним із ефективних варіантів інституційного посилення захисту прав і свобод жінок, оскільки сучасне їх становище викликає обґрунтоване занепокоєння суспільства і вимагає нових підходів та шляхів його поліпшення. Українські жінки через існуючий стереотип, який вироблявся роками, потребують захисту від порушень їх прав у сім'ї та суспільстві. І вважаємо, що ефективною структурою, здатною відстоювати інтереси жінок на державному рівні, може стати спеціалізований омбудсман. Основним чинником доцільності запровадження посади такого омбудсмана в нашій країні є його націленість саме на те, щоб впливати на поліпшення стану дотримання прав жінок в Україні. Його введенню сприяє і той фактор, що існуюча державна система охорони прав жінок сьогодні не відповідає своєму призначенню повною мірою. Сам Уповноважений Верховної Ради України з прав людини з цим завданням не справляється, хоча він і багато робить у цьому напрямку. На наш погляд, має бути запроваджений вагомий спеціалізований інститут із захисту прав жінок, і його формування – це проблема, яка вимагає уваги всього суспільства. Причому український омбудсман з гендерної рівності повинен захищати українських жінок не тільки від дискримінації, експлуатації, будь-яких форм насилля, жорстокості, викрадення, продажу, втягування в протизаконну діяльність, незаконного утримання під вартою, фізичного насилля і тортур, необґрунтованого відлучення від сім'ї, шкідливих для здоров'я традицій, звичок, але й від поганого поводження з нею у сім'ї, аморальності, байдужості, цинізму. Омбудсман повинен захищати права жінок, маючи на меті, перш за все, надання їм можливості підтримувати на необхідному рівні стан свого здоров'я, створювати їм перспективи для розвитку та умови для самореалізації. Запровадження в Україні такого роду спеціалізованого омбудсмана, на наш погляд, має непогані перспективи, що у свою чергу тільки сприятиме ефективному забезпеченню прав людини. Конкретна схема українського омбудсмана з забезпечення гендерної рівності складає перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Список літератури: 1. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 2. Васильева Т.А. Средства защиты прав человека в стра-

нах Запада //Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. 3. Левченко К.Б. Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку: Монографія. Х., 2001. 4. Моррісон Фред Л. Захист особистих прав у Сполучених Штатах Америки //Роль омбудсмена і Конституційного Суду в захисті прав особи. Допоміжні матеріали. К., 1999. 5. Аметистов Эрнест. Система, компетенция и деятельность правозащитных органов в США //Мэри Холланд, Эрнест Аметистов. Защита прав человека в России и США глазами друг друга. Нью-Йорк – Москва, 1993. 6. Gaqnon V. Canada's Language Ombudsman: An Assessment of the Innovative Characteristics of the Office. Edmonton, 1979.

Надійшла до редколегії 21.04.05