

Позитивні дії
(коротко про знайоме незнайоме)

Олена Сулова

2009

Позитивні дії

ЯК РОЗРОБИТИ І ВПРОВАДЖУВАТИ ПЛАН ПОЗИТИВНИХ ДІЙ, СПРЯМОВАНИХ НА УСУНЕННЯ ДИСБАЛАНСУ МІЖ МОЖЛИВОСТЯМИ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ РЕАЛІЗОВУВАТИ РІВНІ ПРАВА, НАДАНІ ЇМ КОНСТИТУЦІЄЮ І ЗАКОНАМИ УКРАЇНИ

Вступ

Термін «позитивні дії»
викликає багато дискусій і непорозумінь.
Часом хибні інтерпретації
заважають побачити раціональне зерно
і застосувати такі дії на практиці.
Спробуємо розібратися в проблемі.
(від авторки)

Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок

Стаття 4

1. Вжиття державами-сторонами тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками та жінками, не вважається, як це визначено цією Конвенцією, дискримінаційним, проте воно ні в якому разі не повинно тягнути за собою збереження нерівноправних або диференційованих стандартів; ці заходи повинні бути скасовані, коли будуть досягнуті цілі рівних можливостей і рівноправних відносин.
2. Вжиття державами - сторонами спеціальних заходів, спрямованих на охорону материнства, включаючи заходи, що містяться в цій Конвенції, не вважається дискримінаційним.

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»

Стаття 1. Визначення термінів

Позитивні дії – спеціальні тимчасові заходи, спрямовані на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією ([254к/96-ВР](#)) і законами України;

Стаття 3. Основні напрями державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків

Державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків спрямована на:

...
застосування позитивних дій;

Стаття 6. Заборона дискримінації за ознакою статі

Дискримінація за ознакою статі забороняється.
Не вважаються дискримінацією за ознакою статі:

...
позитивні дії.

Стаття 11. Повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків:

...
вносить пропозиції щодо застосування позитивних дій та їх припинення;

Стаття 12. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції:

...
здійснюють позитивні дії.

Стаття 16. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

...
Дозволяється застосування позитивних дій з метою досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування з урахуванням категорій посад службовців.

Стаття 17. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у праці та одержанні винагороди за неї

Жінкам і чоловікам забезпечуються рівні права та можливості у працевлаштуванні, просуванні по роботі, підвищенні кваліфікації та перепідготовці.

Роботодавець зобов'язаний:

...
Роботодавці можуть здійснювати позитивні дії, спрямовані на досягнення збалансованого співвідношення жінок і чоловіків у різних сферах трудової діяльності, а також серед різних категорій працівників.

Сім статей Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (далі – Закон) та п.1 Статті 4 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (далі – Конвенція) згадують про необхідність застосування тимчасових спеціальних заходів щодо усунення дисбалансу між становищем жінок і чоловіків, проте реально ці статті Закону не діють, не зважаючи на те, що Закон чинний вже понад три роки. Фахівці, які працюють на місцях, часто або зовсім не знають (а тому і не можуть застосовувати) про зміст поняття позитивних дій, або мають дуже загальне розуміння, яке також мало допомагає їм в практичному впровадженні цих положень Закону.

Мета цього буклету – підвищити обізнаність щодо позитивних дій серед тих, хто відповідають за політику рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а також самих груп, яких це стосується.

До українського законодавства термін потрапив з Конвенції, тому і його розгляд має відбуватися відповідно до її положень, формального і глибинного змісту. Сфера застосування і значення пункту 1 статті 4 необхідно визначати в розрізі загальної мети Конвенції, яка спрямована на ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок з метою забезпечення юридичної і фактичної рівності між жінками і чоловіками в рамках реалізації ними своїх прав людини і основних свобод. Конвенція виходить за межі концепції дискримінації, яка існує в багатьох національних і міжнародних правових стандартах. Хоча такі стандарти забороняють дискримінацію за ознакою статі і захищають і жінок, і чоловіків від поведінки, базованого на нерівних, невиправданих і несправедливих відмінностях, Конвенція приділяє основну увагу дискримінації щодо жінок. Тому підкреслюється, що жінки в минулому і зараз були дискриміновані в різних формах саме тому, що вони – жінки. Тобто спеціальні тимчасові заходи

спрямовані на подолання дискримінації в минулому та створення рівних стартових умов для обох груп.

Статті 1-5 і 24 вказують на три зобов'язання, які повинні здійснюватися комплексно і виходити за межі формального правового аспекту.

Перше зобов'язання – забезпечення відсутності прямої чи непрямой дискримінації щодо жінок в законодавстві і забезпеченні захисту жінок від дискримінації з боку державної влади, судових органів, організацій, підприємств і осіб будь-якої форми власності за допомогою санкцій та інших засобів.

Друге зобов'язання – в покращенні фактичного становища жінок шляхом здійснення конкретних і ефективних стратегій і програм.

Третє зобов'язання держав-членів стосується рішення проблем, пов'язаних з відносинами між чоловіками і жінками, а також ґендерними стереотипами, які негативно впливають на жінок не лише через дії окремих осіб, а і внаслідок застосування законодавства і окремих дій з боку організацій незалежно від форм власності.

Відповідно до положень Конвенції, жінкам необхідно забезпечити рівні стартові можливості і розширити їхні права шляхом створення сприятливих умов для досягнення рівних результатів. Для цього недостатньо гарантувати жінкам таке ж ставлення, що і чоловікам, бо слід брати до уваги біологічні, соціальні, культурні відмінності між жінками і чоловіками. Деколи для усунення таких відмінностей слід забезпечити неідентичне поводження з жінками і чоловіками.

Визначення

Щодо вибору назви, то сьогодні використовуються різні терміни, при чому, не завжди коректно. «Спеціальні заходи» в їх коректному, компенсаційному і заохочувальному сенсі часом дорівнюють до таких термінів, як «встановлення квот», «позитивні дії», «позитивні заходи», «зворотна дискримінація» і «позитивна дискримінація».

Так, термін **«встановлення квот»** використовується у США і в ряді документів ООН, в той час, як термін **«позитивні дії»** зараз широко використовується в Європі, а також в багатьох документах ООН. Цей же термін використовується тепер і в законодавстві України (Ст.1 Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»). Разом з тим, термін «позитивні дії» в міжнародних нормах прав людини використовується ще в одному значенні – **«позитивних державних дій»** або як їх ще називають – **«позитивних зобов'язань»**.

Тому термін «позитивні дії» виглядає двозначним, бо його значення не обмежується тимчасовими спеціальними засобами п.1 Ст.4 Конвенції. Терміни **«зворотна дискримінація»** і **«позитивна дискримінація»** критикуються як недоречні.

Рекомендація № 25 Комітету з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, яка стосується тлумачення п.1 Ст.4 Конвенції, використовує термін **«тимчасові спеціальні заходи»**.

Важливо розмежовувати тимчасові спеціальні заходи згідно п.1 Ст.4 Конвенції з метою прагнення забезпечення фактичної і суттєвої рівності жінок та інші загальні соціальні стратегії, які застосовуються з метою покращення становища жінок і дівчат.

Не всі заходи, які можуть позитивно позначитися на жінках, слід відносити до спеціальних тимчасових заходів. Дії, спрямовані на створення загальних умов, що гарантують громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права жінок і дівчат і передбачають забезпечення їх життя за відсутності дискримінації, не слід називати тимчасовими спеціальними заходами.

Важливо зважати на кожен складову терміну. Першим слідує термін **«тимчасові»**. Заходи мають носити тимчасовий характер, а тривалість здійснення того чи іншого заходу має визначитися його функціональним результатом, а не встановленим попередньо часовим проміжком. Ці заходи слід припинити, коли бажані результати досягнуті, і їх вдається підтримувати протягом певного часу.

Термін **«спеціальні»** теж слід пояснити. Його використання часом представляє жінок та інші групи, до яких застосовують подібні заходи, як слабкі і такі, що потребують «спеціальних» заходів для забезпечення їхньої конкуренції та участі на рівних в різних сферах життя суспільства. Проте реальне значення терміну «спеціальні» в тому, що ці заходи розраховані на досягнення конкретної мети.

Термін **«заходи»** охоплює широке коло законодавчих, виконавчих, адміністративних та інших директивних документів, стратегій і практичних заходів. Це можуть бути інформаційні програми, нові або перерозподілені ресурси, режим привілеїв, цільовий прийом на роботу і підвищення на посадах, системи квот тощо. Вибір залежить від конкретних умов та мети, на досягнення якої спрямовані тимчасові спеціальні заходи.

Позитивні дії це водночас і інструментарій, і концепція. Проте ця концепція часто тлумачиться невірно, а як практичний інструментарій використовується недостатньо.

Очевидно, що багато людей включно з тими, хто приймають рішення, вірять, що позитивні дії прагнуть просувати «позитивну дискримінацію», тобто підтримувати одних за рахунок інших. Але це не так, бо справжня мета позитивних дій – це рівна повага гідності.

Позитивні дії – це термін, якій використовується для опису юридичної практики в національному законодавстві, метою якої є створення рівних можливостей для груп, які в минулому були виключені з окремих сфер суспільного життя або ставлення до них було несправедливим. Це стосується, насамперед, освіти і праці.

Запровадження позитивних дій покладаються на державу.

Розглядають, так звані, м'які та жорсткі заходи позитивних дій.

М'якими називають заходи позитивних дій, які не стримують привілейовані групи, а спрямовують зусилля на забезпечення рівності груп, що знаходяться у невігідному становищі. В освіті це може стосуватися спеціальних підготовчих програм для дівчат для отримання ними знань і навичок в нетрадиційній сфері жіночої зайнятості.

Жорсткі форми позитивних дій впливають більш безпосередньо на групи привілейовані. Так, працедавець може прийняти рішення про те, що та чи інша вакансія буде відкрита тільки для жінок.

Позитивна дискримінація може розглядатися як найжорсткіша форма позитивних дій. Вона передбачає преференції і, як правило, встановлює практики переваг для однієї групи чи особи, які мають певні визначені особливості, порівняно з іншою групою чи особою, які таких особливостей не мають. Це може стосуватися оголошення вакансії для тих, хто представляють групу, недостатньо представлену в цій організації. Водночас, Ст.24 Конституції України стверджує, що не може бути

привілеїв за різними ознаками, зокрема статі. Тобто в умовах законодавства України ми не можемо здійснювати позитивну дискримінацію, а лише позитивні дії.

Є ще одне визначення, що часто використовується в міжнародних документах. Це «**стверджувальні дії**» (affirmative action). Відмінність між ними в тому, що позитивні дії дозволяють забезпечувати рівність можливостей, в той час, як стверджувальні дії забезпечують рівність результатів. Якщо говорити про приклади стверджувальних дій, то в працевлаштуванні це може стосуватися швидше цільового прийому на роботу, ніж просто навчання та просування в кар'єрі.

В міжнародних документах, спрямованих проти дискримінації, зустрічаються також «**позитивні обов'язки**», про які ми вже згадували раніше. Таке поняття частіше має відношення до накладання певних обов'язків, в основному на державні органи влади, активно просувати рівність. Ці органи зобов'язані просувати рівність можливостей для окремих груп. Концепція рівності можливостей іде далі, ніж концепція не-дискримінації, а відповідно обов'язки змінюються від негативних до позитивних. За наявності позитивних обов'язків, відповідні органи мають робити більше, ніж просто забезпечувати відсутність дискримінації. Так, Фінляндія вимагає від державних структур здійснювати оцінку наявної нерівності і приймати на себе відповідні зобов'язання для її усунення.

Важливо, щоби позитивні дії не вступали в конфлікт з формальними принципами рівного ставлення і не-дискримінації.

Слід відзначити, що доповіді країн-учасниць мають містити інформацію про прийняття чи неприйняття тимчасових спеціальних заходів. При цьому в звіті слід дотримуватися формулювання «»тимчасові спеціальні заходи», щоби уникнути непорозумінь. Тому, використовуючи цей термін, необхідно пам'ятати, що в українському законодавстві застосовується термін позитивні дії, значення якого відповідає п.1 Ст.4 Конвенції і означає саме спеціальні тимчасові заходи.

План позитивних дій

Для здійснення позитивних дій необхідно прийняти план позитивних дій. Він має містити процедури, методи і програми, за допомогою яких відбуватиметься визначення, прийом на роботу, підвищення кваліфікації і мотивація щодо існуючих та потенційних позицій з призначенням часу, протягом якого цей план діятиме.

Щоби розробити дієвий план позитивних дій, спочатку необхідно **проаналізувати становище жінок** в усіх сферах життя, а також в конкретній цільовій сфері.

Необхідно **оцінити потенційні наслідки тимчасових спеціальних заходів** відносно тої чи іншої конкретної мети. Це допоможе застосовувати найбільш доцільні заходи в контексті встановлення фактичної чи реальної рівності.

Кожен запропонований захід має містити **обґрунтування** з викладом фактичних умов життя жінок, а також факторів впливу, які формують умови життя. Слід чітко показати **залежність між тимчасовими спеціальними заходами і загальними заходами і зусиллями, спрямованими на покращення становища жінок.**

Прийняті заходи можуть бути узгоджені шляхом переговорів між соціальними партнерами секторів державної і приватної зайнятості, або прийняті ними на добровільній основі.

Прийняти ефективний план позитивних дій можна лише за умов наявності фактичних даних про становище жінок. Їх можна отримати тоді, коли статистичні **дані**, які збирають державні органи **статистичної звітності**, будуть **диференційовані за статтю**. Це вимагає і Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», і Загальна рекомендація № 9 до Конвенції.

В доповідях про виконання плану позитивних дій слід включати **інформацію** про те, яку **кількість жінок охоплює той чи інший захід**, **скільки жінок отримує доступ і можливість участі в конкретній сфері завдяки прийнятим заходам**, якій **обсяг ресурсів і владних повноважень** буде наданий і в **які терміни це відбудеться**.

Якщо такий план не приймається, держава-учасниця має пояснити причини відсутності такого плану.

Не зважаючи на те, що позитивні дії є частиною багатьох міжнародних документів з прав людини і частиною українського законодавства, думка щодо їхнього застосування не є однозначною і однорідною. Зустрічаються як аргументи за, так і проти їх застосування. Слід зважати на існування і одних, і інших.

ЗА

- Демократична держава повинна відображати і представляти в усіх сферах життя і на всіх його щаблях жінок, які складають більше половини населення країни.
- Позитивні дії – це тимчасові заходи, які мають відкоригувати дисбаланс, а тому вони не триватимуть постійно.
- Дослідження показують, що присутність жінок в уряді та в інших структурах сприяє тому, що на порядок денний частіше ставляться питання, які стосуються сімей, дітей і самих жінок.
- Повна участь жінок в політичному житті веде до кращого економічного розвитку і кращого врядування.

ПРОТИ

- «Одна людина – один голос» - це основа демократії, і це не варто порушувати.
- Якщо чоловіки відповідно обізнані і виховані, то вони теж представлятимуть жіночі інтереси у владі.
- Позитивні дії не будуть мотивувати жінок до участі у владі і їхньому саморозвитку.
- Люди не хочуть голосувати за жінок, і це стосується насамперед самих жінок.
- Квоти – це символ, а не реальний інструментарій, бо жінок слід обирати за їхні заслуги, а не тому, що вони жінки.

Запобігти поширенню аргументів проти можуть реальні заходи. Далі наводяться приклади заходів, які можуть бути включені в план позитивних дій:

- Замість друку оголошень про вакансії, які віддають перевагу одній статі, включення до оголошень положень про відсутність будь-якої дискримінації і заохочення прийому на роботу представниць і представників груп, які менше представлені в цій компанії, установі тощо.
- Розміщення оголошень про набір на навчання чи роботу в місцях і через канали, якими частіше користуються групи, які менше представлені в цій сфері навчання чи роботи.
- Введення правила, згідно якого керівні органи компанії, якщо вони складаються з більше, ніж 5 осіб, повинні мати представництво обох статей.
- Проведення профорієнтаційного навчання спеціально для груп, які менше представлені в цій професійній сфері.

- Організація спеціальних профорієнтаційних заходів (дні кар'єри, дні «відкритих дверей» тощо) спеціально для груп, представництво яких в цій сфері значно менше. Так, у США багато років існує кампанія «Приведи свою доньку на роботу», коли заходи щодо майбутніх фахів проводяться спеціально для дівчат, що допомагає залучати їх в сфери, в яких їх дуже мало або зовсім нема.
- Плани доведення через 3, 5, 7 років співвідношення працівників за статтю до співвідношення, яке існує в цій місцевості за демографічними показниками.
- Створення умов для проживання під час навчання представників чи представниць груп, які менше представлені в цій сфері.
- Створення умов в системі шкільної освіти для отримання різних знань і навичок і дівчатами, і хлопцями. Так, мають бути ліквідовані практики, коли на уроках праці дівчата займаються хатніми справами (приготування їжі, шиття тощо), а хлопці отримують навички, які сприяють їхньому подальшому визначенню професії і підвищують конкурентоспроможність (комп'ютерні знання, слюсарна справа, теслярство тощо).

Запорукою ефективності і дієвості плану позитивних дій має бути також чіткий план, якій передбачатиме відповідальність, реальні терміни та постійний моніторинг процесу.