

ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Аннотация. В статье рассматриваются особенности регламентации запрета дискриминации в Пакте о гражданских и политических правах и правовые позиции Комитета по правам человека в данном вопросе. Анализируются особенности антидискриминационного законодательства в зарубежных странах и потребность в его введении в Российской Федерации.

Ключевые слова: права человека, равноправие, запрет дискриминации, Комитет по правам человека, антидискриминационное законодательство, позитивные и негативные обязательства, органы по обеспечению равноправия.

VASILYEVA Tatiana Andreevna,
doctor of legal Sciences, Deputy Director
The Institute of state and law of RAS

PROTECTION FROM DISCRIMINATION: INTERNATIONAL STANDARDS AND NATIONAL PRACTICE

Abstract. In article features of regulation of prohibition of discrimination in the international Covenant on civil and political rights and legal position of the Committee on human rights on this issue. It also analyzes the features of anti-discrimination legislation in foreign countries, and the need for its introduction in the Russian Federation.

Keywords: human rights, equality, prohibition of discrimination, the Committee on human rights, anti-discrimination legislation, positive and negative obligations of the authorities to ensure equality.

Мы живем в период изменения правовой культуры, когда на смену эпохе «приоритета обязанностей» приходит эпоха «приоритета прав человека» [4, с. 431–440]. Сегодня в материалах международного суда мы можем прочитать о претерпеваемых международным правом изменениях, в соответствии с которыми подход, ориентированный на государственный суверенитет, начинает вытесняться подходом, ориентированным на человека, что было немыслимо ранее [5]. Огромную роль в утверждении новых подходов сыграли принятые 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН Международные пакты о правах человека, заложившие основы современных международной и национальных систем защиты прав человека.

Я хотела бы остановиться на особенностях подхода Пакта о гражданских и по-

литических правах к вопросам равноправия и борьбы с дискриминацией, которые в настоящее время превращаются в одно из ключевых направлений в сфере защиты прав человека. Под дискриминацией понимают различие в обращении с лицами, находящимися в одинаковой ситуации, на основании признаков их личного статуса. При этом различается прямая¹ и косвенная² дискриминация.

По мнению экспертов, в ст. 26 Пакта свобода от дискриминации рассматрива-

¹ Менее благоприятное обращение с определенным лицом по сравнению с другими лицами, находящимися в аналогичной ситуации, на основании признаков его личного статуса.

² Формально нейтральное обращение с представителями различных групп, которое для представителей определенной группы имеет более негативные последствия, чем для других лиц.

ется как самостоятельное право человека, в отличие от других конвенций, предусматривающих только запрет на дискриминацию в отношении предусмотренных в них прав [3, с. 331]. В деятельности Комитета по правам человека, созданного в качестве органа, осуществляющего контроль над реализацией положений Пакта, сформулированы важные правовые позиции в отношении обеспечения равноправия и защиты от дискриминации. В частности, Комитет установил, что:

- Международный пакт о правах человека действует даже в том случае, если отдельные вопросы упоминаются или рассматриваются в других международных документах, и положения ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах отнюдь не препятствуют применению в полной мере ст. 26 Пакта о гражданских и политических правах (Ф.Г. Зван де Вриес против Нидерландов. Сообщение № 182 /1984 п. 12.1) [3, с. 342–348];

- статья 26 Пакта касается обязательств государств в отношении их законодательства и его применения. Она не предусматривает какие-либо обязательства в отношении вопросов, регулируемых соответствующим законодательством, однако если государство принимает такое законодательство, то последнее не должно противоречить положениям данной статьи (Ф.Г. Зван де Вриес против Нидерландов. Сообщение № 182/1984 п. 12.3, 12.4);

- статья 26 Пакта не запрещает любые различия в обращении, однако в основе любого дифференцированного подхода должны лежать обоснованные и объективные критерии (Фредерик Фуэн против Франции. Сообщение № 666/1995 п. 10.3) [3, с. 358–368];

- намерения законодательных органов не являются определяющим фактором при решении вопроса о нарушении положений ст. 26. Вместе с тем с положениями данной статьи могут быть несовместимы не только политически мотивированные законы, но и те законы, последствия которых носят дискриминационный характер, вне зависимости от намерений законодателя (Алина Симунек и другие против Чешской

Республики. Сообщение № 516/1992 п. 11.7) [3, с. 368–375].

На эти правовые позиции ориентируются государства при разработке собственного антидискриминационного законодательства, являющегося формально-юридической гарантией обеспечения равенства возможностей и защиты от дискриминации. Традиционно этот вид законодательства развивался в странах общего права, однако, благодаря усилиям институциональных структур ЕС, антидискриминационное законодательство получило развитие в государствах-членах и в странах, являющихся кандидатами на вступление в Союз³.

Существует два подхода к регламентации стандартов в сфере равноправия и недискриминации. Открытая модель предусматривает установление общего запрета дискриминации или неравенства в обращении, отступление от которого может быть оправданно только вескими и разумными основаниями. Закрытая модель предполагает закрепление четкого каталога оснований для дискриминации, определение тех сфер и лиц, на которых распространяется действие закона, перечисление запрещенных форм дискриминации и незаконной практики, а также допустимых случаев отступления от принципа недискриминации. Как правило, антидискриминационные законы строятся в соответствии с закрытой моделью регулирования.

Антидискриминационные законы сориентированы на защиту лиц, которые традиционно находятся в менее благоприятном положении, – представителей этнических меньшинств и иных рас, женщин, приверженцев нетрадиционной религии и

³ В соответствии с Директивами Европейского Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. и 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., а также Директивой 2002/73/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 сентября 2002 г. государства – члены Союза должны были предусмотреть в своем законодательстве к 2003 г. положения о запрете дискриминации по признакам расового и этнического происхождения, сексуальной ориентации, религии и убеждений, к 2006 г. – по признаку возраста.

сексуальной ориентации, лиц с ограниченными возможностями. Действие этих законов, как правило, распространяется на сферы труда и занятости, образования и профессиональной подготовки кадров, социального обеспечения, оказания услуг. Антидискриминационные законы предоставляют лицам, пострадавшим от дискриминации, возможность выбора средств защиты (специализированные органы по обеспечению равенства и недискриминации, суды, органы административной юстиции). В рамках этих процедур в первую очередь решается вопрос о восстановлении прав пострадавших лиц. Принятие антидискриминационных законов может преследовать различные цели: предоставление адекватных средств защиты лицам, пострадавшим от дискриминации; разработка превентивных мер, направленных на ограничение сферы распространения прямой дискриминации; выявление социальных, культурных и политических факторов, способствующих косвенной дискриминации, и механизмов их искоренения [6, с. 427, 428].

Различают комплексные акты – законы общего характера, являющиеся средством защиты от любых видов дискриминации (Акт Нидерландов о равном обращении 1994 г., румынский Закон 48/2002 о предотвращении и наказуемости любых форм дискриминации), и специальные акты, регламентирующие процедуры и механизмы защиты от конкретных видов дискриминации (финский Акт о равноправии мужчин и женщин 1986 г., Акт об американцах с ограниченными возможностями 1990 г., австралийский Акт о дискриминации по признаку возраста 2004 г.). Наличие комплексного акта не исключает возможности принятия специального закона. Так, в Швеции наряду с Актом о запрете дискриминации 2003 г. действуют Акт о равных возможностях 1991 г., Акт о мерах против дискриминации в трудовых отношениях по признаку этнического происхождения, религии и иных убеждений 1999 г., Акт о запрете дискриминации в трудовых отношениях по признаку ограниченности возможностей 1999 г., Акт о запрете дискриминации в трудовых отношениях по признаку сек-

суальной ориентации 1999 г., Акт о равном обращении со студентами в университетах 2001 г.

Сравнительно новое явление – законы, регулирующие осуществление принципа равноправия в конкретной сфере. Примером такого закона является Акт Ирландии о равноправии в сфере занятости 1998 г., предусматривающий запрет дискриминации по признаку пола, семейного положения, сексуальной ориентации, вероисповедания, возраста, ограниченности возможностей, расы и предписывающий включение специальных положений о равноправии и равной оплате труда в любые трудовые контракты.

Для современных антидискриминационных законов характерно закрепление не только негативных обязательств (не осуществлять дискриминацию), но и позитивных обязательств (предпринимать определенные действия) с целью обеспечения равноправия и искоренения дискриминации. Наиболее полно позитивные обязательства прописаны в южноафриканском Акте о содействии распространению равноправия и предотвращении несправедливой дискриминации 2000 г. Каждое министерство, любое юридическое лицо, имеющее договорные обязательства с государством или осуществляющее публичные полномочия, должно разрабатывать планы действий по предотвращению несправедливой дискриминации (ст. 25, 26). Содействие распространению равноправия рассматривается и как обязанность любого лица (ч. 2 ст. 24).

Для антидискриминационных законов характерно также учреждение специального органа или органов, обеспечивающих реализацию принципа равных возможностей и защиту лиц, пострадавших от дискриминации. Как правило, данные органы осуществляют мониторинг соблюдения антидискриминационного законодательства, проводят собственные расследования в отношении предполагаемых нарушений принципа равноправия, а при необходимости могут обращаться с иском в суд по делам о дискриминации. Так, в настоящее время в зарубежных странах действуют омбудсмены в сфере равноправия и запре-

та дискриминации (Норвегия) или по равенству в обращении (Австрия), Комиссии по равенству возможностей (Греция, Нидерланды) или по защите против дискриминации (Болгария), Верховный орган по борьбе с дискриминацией и за обеспечение равноправия (Франция) и т.д.

В случае создания единого органа обеспечение равноправия и недискриминации рассматривается как комплексная проблема, а борьба с конкретными разновидностями дискриминации – этнической, гендерной, возрастной – трактуется как составная часть более широкого движения против дискриминации. Следует отметить, что создание универсального органа может облегчить проблему подачи жалоб лицами, пострадавшими от дискриминации, поскольку очень часто они являются жертвами дискриминации по ряду оснований (престарелая иностранка-беженка). Создание единого органа позволяет разрабатывать универсальные подходы к реализации антидискриминационного законодательства, применять общие стандарты, обеспечивать единообразную реализацию программ позитивных действий⁴ в публичном и частном секторах.

Создание сети специализированных органов явно предпочтительнее, если в стране действует несколько законодательных актов, регламентирующих обеспечение равноправия по определенным признакам. Такие органы смогут уделить должное внимание особенностям конкретных разновидностей дискриминации, выявить специфические средства борьбы с их проявлениями, установить стабильные и постоянные контакты с неправительственными организациями, представляющими специальные интересы.

Антидискриминационные законы предусматривают доступ лица, пострадавшего от дискриминации, к правосудию и специальные судебные процедуры рассмотрения дел о дискриминации. Кроме того, для антидискриминационного законодатель-

⁴ Меры, направленные на создание более благоприятных условий и возможностей для групп, фактически находящихся в менее благоприятном положении.

ства характерно предоставление неправительственным организациям, имеющим легитимный интерес, права участвовать в рассмотрении жалоб специализированным органом или судом. Как показывает практика, групповые действия вполне эффективны в тех случаях, когда дискриминация является систематической или когда необходимо акцентировать внимание на структурных причинах неравенства в обращении.

Представители правозащитных организаций и эксперты констатируют увеличение числа проявлений различий в обращении, подпадающих под запрет дискриминации, в Российской Федерации. Согласно исследованиям, проведенным Центром социально-трудовых прав в 2007–2008 гг., около 14% работников в процессе своей деятельности сталкиваются с дискриминационными практиками [1, с. 4]. Современное российское законодательство построено на базе открытой модели запрета дискриминации. В связи с этим факт дискриминации или, тем более, незаконной дискриминационной практики⁵ довольно сложно доказать в суде. Не случайно при наличии дискриминационной составляющей в том или ином деле адвокаты предпочитают акцентировать внимание на нарушении или ограничении конкретного права, а не

⁵ Незаконная практика – это совокупность одинаковых или сходных нарушений, достаточно многочисленных и взаимосвязанных, чтобы составить систему, а не изолированные случаи или исключения. Она имеет место, в частности, тогда, когда начальники лиц, непосредственно виновных в совершении незаконных действий, знают о таких актах, но не предпринимают никаких мер, чтобы наказать этих лиц или предотвратить их повторение; либо когда вышестоящий орган, имея многочисленные заявления о таких действиях, проявляет безразличие, отказывается проводить надлежащее расследование с целью определения их достоверности; либо когда во время судебного разбирательства не соблюдается принцип беспристрастности при рассмотрении жалоб. Наличие незаконной практики рассматривается как более серьезное нарушение, чем единичные случаи ненадлежащего поведения отдельных лиц.

принципа равноправия. Даже тогда, когда в законодательстве закрепляются более развернутые положения о запрете дискриминации (ст. 2, 3, 64 Трудового кодекса Российской Федерации), судьи испытывают определенные трудности при решении вопроса о наличии обстоятельств дискриминационного характера в конкретных делах, в частности при отказе в приеме на работу [2].

Сложившаяся в Российской Федерации ситуация требует постепенного перехода к закрытой модели антидискриминационных законов. При таком подходе при рассмотрении конкретных дел существенно сокращается правотворческая составляющая в деятельности судей, которые превращаются сугубо в правоприменителей. Издание комплексного антидискриминационного акта позволит решить вопросы, которые не могут быть урегулированы в рамках действующего законодательства (введение ответственности за побуждение другого лица осуществлять действия, представляющие собой дискриминацию, ответственность работодателя и руководителя за действия других лиц, за содействие в осуществлении незаконной дискриминации, оказание помощи лицу, пострадавшему от дискриминации, в получении необходимой информации для защиты своих прав, разработка планов действий по искоренению дискриминации на конкретных предприятиях, закрепление антидискриминационных положений в кодексах служебной и корпоративной этики и т.д.), а также конкретизировать и детализировать положения об ответственности за осуществление незаконной дискриминации.

Вопросы обеспечения равенства возможностей и борьбы с дискриминацией должны стать одним из приоритетных направлений в деятельности уполномоченных по правам человека Российской Федерации и субъектов Федерации. Представляется целесообразным выделение специальных разделов, посвященных обеспечению принципа равноправия, в ежегодных докладах уполномоченных, а также подготовка специальных докладов о нарушении

запрета дискриминации по различным основаниям.

Список литературы:

- [1] Дискриминация в сфере труда: теория и практика: Научно-практический сборник. М., 2008.
- [2] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 17 марта 2004 г. «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 8 апреля.
- [3] Прецедентные дела Комитета по правам человека / Сост. Р. Хански и М. Шейнин. Турку, 2004.
- [4] *Bobbio N.* Teoria generale del politica. Torino, 1999.
- [5] ICTY. Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a «DULE». Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction of 2 October 1995. Paras. 55, 97 // URL:<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm> (дата обращения: 09.10.2016).
- [6] *MacEwen E.* Comparative Non-Discrimination Law: An Overview // Non-Discrimination Law: Comparative Perspective. The Hague, 1999.

Spisok literatury:

- [1] Diskriminaciya v sfere truda: teoriya i praktika: Nauchno-prakticheskij sbornik. M., 2008.
- [2] Postanovlenie Plenuma Verxovnogo Suda Rossijskoj Federacii № 2 ot 17 marta 2004 g. «O primenenii sudami Rossijskoj Federacii Trudovogo kodekse Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. 2004. 8 aprelya.
- [3] Precedentny'e dela Komiteta po pravam cheloveka / Sost. R. Xanski i M. Shejnin. Turku, 2004.
- [4] *Bobbio N.* Teoria generale del politica. Torino, 1999.
- [5] ICTY. Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a «DULE». Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction of 2 October 1995. Paras. 55, 97 // URL:<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm> (дата obrashheniya: 09.10.2016).
- [6] *MacEwen E.* Comparative Non-Discrimination Law: An Overview // Non-Discrimination Law: Comparative Perspective. The Hague, 1999.

