

Тише едешь, дальше будешь: развитие нормативно-правовой структуры для обеспечения равенства в Украине

Джим Фитцджеральд и Ричард Уингфилд¹

Во время прогулки в Киеве по Майдану Незалежности, который стал известен на весь мир как Евромайдан в феврале 2014 года, было странно думать, что пора обсудить реформу законодательства Украины о равенстве. Площадь была усеяна военными палатками и окружена возведенными вручну баррикадами; на сцене священнослужители правили траурную службу по погибшим в акциях протеста, завершившихся несколькими неделями ранее; культовая елка, реквизированная протестующими как символ их борьбы, по-прежнему возвышалась над майданом. Президент Янукович, чей отказ подписать Соглашение об ассоциации между Европейским союзом и Украиной в ноябре 2013 года разжег пожар массовых акций протеста, длившихся на этой площади несколько месяцев, освободил свой пост менее двух недель тому назад. Страна по-прежнему переживала шок, потрясенная последствиями протестного движения, жестокой реакцией государства и внезапным, неожиданным бегством Януковича. Было создано новое правительство, но призрак конфликта в Крыму и Донбассе уже ясно вырисовывался на горизонте.

Но когда пыль улеглась, организации гражданского общества вновь мобилизовались, чтобы продвигать идею усовершенствования антидискриминационного законодательства Украины. По их мнению, назначение четко проевропейского правительства открыло новое окно возможностей для проведения реформ всего через несколько месяцев после того, как дверь плотно закрылась, когда Янукович отказался подписывать Соглашение об ассоциации. В период после смены режима эти организации выбрали правильный момент для оказания давления.

1 Джим Фитцджеральд возглавляет управление правозащитной деятельности, а Ричард Уингфилд является сотрудником по вопросам правозащитной деятельности Equal Rights Trust. С 2012 года авторы принимали участие в реализации проекта Equal Rights Trust под названием «*Расширение возможностей гражданского общества для борьбы с дискриминацией в отношении ЛГБТ в Украине*» при финансовой поддержке Европейского союза. Часть правового анализа, содержащегося в данной статье, будет более детально представлена в предстоящем докладе Equal Rights Trust по ситуации с равенством и борьбой с дискриминацией в Украине, который будет опубликован в конце этого года как результат проекта. Исключительную ответственность за содержание настоящей статьи несут авторы, и оно никоим образом не должно восприниматься как отражающее точку зрения Европейского союза или Equal Rights Trust.

Это демонстрирует тесную взаимосвязь между процессом реформирования законодательства о равенстве в Украине и переговорами страны с Европейским союзом о более тесной интеграции. За последние пять лет Украина приняла два закона, направленные на улучшение системы защиты от дискриминации: закон Украины «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине», который был принят в 2012 году, и закон Украины «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Украины о предупреждении и борьбе с дискриминацией», принятый в 2014 году для обновления закона от 2012 года. Основным катализатором для принятия обоих законов было желание предыдущего и нынешнего правительств соблюсти условия Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским союзом.

Авторы имели честь быть непосредственными наблюдателями, а иногда и участниками процесса реформирования антидискриминационного законодательства, который происходил в последние годы. В данной статье изложены наши размышления о результатах этого процесса и о самом процессе. Статья начинается с первой части, где представлен обзор и оценка конституционной и нормативно-правовой антидискриминационной базы Украины до принятия Закона от 2012 года. Во второй части рассматривается процесс, посредством которого был принят Закон от 2012 года, а также Закон оценивается с учетом передовых международных стандартов. Третья часть посвящена изменениям, которые были внесены в 2014 году, еще раз анализируется процесс реформирования, и только после этого идет оценка того, насколько удалось с помощью этих поправок устранить пробелы, противоречия и другие проблемы Закона от 2012 года. Наконец, четвертая часть объединяет наши размышления о процессе реформирования антидискриминационного законодательства, который Украина прошла за последние годы, и поднимает вопрос о том, как этот процесс повлиял на антидискриминационную нормативно-правовую базу.

1. До 2012 года: правовая мешанина

До принятия в 2012 году закона Украины «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине» правовая база для защиты от дискриминации в стране была ограниченной, непоследовательной и неоднородной. Основные средства защиты были предусмотрены в трех документах, каждый из которых действует по сей день: Конституции Украины и двух законах о противодействии дискриминации по конкретным признакам – законе Украины «Об основах социальной защиты инвалидов в Украине» (1991 г.) и законе Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей для женщин и мужчин» (2005 г.). Вместе эти документы обеспечивали защиту прав на равенство и защиту от дискриминации, уровень и объем которой был значительно ниже стандарта, требуемого международными договорами, стороной которых является Украина.

а. Конституция Украины

Конституция Украины была принята в 1996 году, через пять лет после того, как страна объявила о своей независимости на фоне распада Союза Советских Социалистических

Республик. Документ пришел на смену более ранней версии Конституции, которая действовала в Украинской Советской Социалистической Республике в 1978 году. Главным положением о праве на равенство и защиту от дискриминации является Статья 24, которая гласит:

Граждане имеют равные конституционные права и свободы и равны перед законом.

Не должно быть никаких привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, языка и по другим признакам.

Равенство прав женщины и мужчины обеспечивается: предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей в общественно-политической и культурной деятельности, в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и вознаграждении за него; специальными мерами по охране труда и здоровья женщин, установлением пенсионных льгот; созданием условий, дающих женщинам возможность сочетать работу с материнством; правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям.

Таким образом, Статья 24 включает в себя три отдельные положения: право граждан на равные конституционные права и свободы и равенство перед законом (п. 1); право на защиту от дискриминации (или, скорее, запрет «привилегий и ограничений» по определенным признакам) (п. 2); и обязанность государства обеспечивать равенство между женщинами и мужчинами (п. 3). Все вместе эти три положения обеспечивали базовую, хотя и строго ограниченную, конституционную охрану прав на равенство и защиту от дискриминации.

Из положительного стоит отметить, что Конституция предусматривает как право на равенство, которое не ограничивается списком указанных признаков или характеристик, так и право на защиту от дискриминации. Однако право на равенство, предусмотренное Статьей 24(1), строго ограничено по своему объему. Оно состоит из двух элементов: права на равенство при осуществлении других прав и свобод, закрепленных Конституцией, и право на равенство перед законом. Декларация принципов равенства, документ о передовой международной практике, одобренный Парламентской Ассамблеей Совета Европы,² признает право на равенство в значительно большем

2 Equal Rights Trust, *Декларация принципов равенства*, 2008 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы, *Резолюция и рекомендации: Декларация принципов равенства и деятельности Совета Европы*, REC 1986 г. (2011 г.), 25 ноября 2011 г., доступно по адресу: http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingDetails_E.asp?ATID=11380.

объеме, нежели тот, который определен в Статье 24(1). Статья Декларации принципов равенства гласит:

Право на равенство – это право всех людей быть равными в достоинстве, право на уважительное и внимательное обращение и право на участие на равных с другими в любой сфере гражданской деятельности или экономической, социальной, политической или культурной жизни. Все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту и на помощь закона.

Хотя Статья 24(1) гарантирует равенство в отношении конституционных прав и свобод и равенство перед законом, в ней ничего не говорится об общепринятых понятиях, которые отражены в Декларации принципов равенства, например, о равенстве достоинства и равной защите и помощи закона.³ Кроме того, в статье не содержит ни одного самостоятельного права на равенство параллельно с концепцией участия на равных с другими в любой сфере экономической, социальной, политической, культурной или общественной жизни. Димитрина Петрова в своем правовом комментарии Декларации принципов равенства отметила, что элемент «участия на равных», упомянутый в Принципе №1, «выходит за рамки понимания дискриминации и равенства, обязательно связанных с существующим юридическим правом».⁴ В отличие от этого, право на равенство, указанное в Статье 24(1) и предусматривающее право на «равные конституционные права и свободы», базируется на вспомогательном подходе, который, прежде чем начнет работать право на равенство, требует наличия его связи с другим конституционным правом или свободой. При этом следует отметить, что с 1996 года Конституционный суд Украины применил право на равенство в ряде дел, главным образом, в качестве дополнительного средства защиты, когда законодательные различия между людьми проистекали из признаков, не указанных в Статье 24(2) – как право на защиту от дискриминации – или когда различие было более неопределенным.⁵

Право на защиту от дискриминации, предусмотренное Статьей 24(2), возможно, является более проблематичным, чем право на равенство, упомянутое в Статье 24(1), поскольку оно во многом не соответствует обязательствам Украины касательно запрещения дискриминации в рамках международного права. Статья не содержит определения понятия «дискриминация». На самом деле, в п. 2 даже не используется термин

3 Например, см. Статью 1 Всеобщей декларации прав человека, в котором говорится: «[в]се люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах», и Статью 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая гласит: «Все люди (...) имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона».

4 Петрова, Д., «Декларация принципов равенства: вклад в международные права человека» в *Декларации принципов равенства*, Equal Rights Trust, 2008 г., стр. 30–31.

5 Например, см. Решение Конституционного Суда Украины от 2 ноября 2004 г. №15-рп/2004 и Решение Конституционного Суда Украины от 24 декабря 2004 г. №22-рп/2004.

«дискриминация», а просто прописан запрет на «ограничения или привилегии» по любому из запрещенных признаков. Кроме того, в Статье 24(2) упомянуто значительно меньше, чем в международном праве, действий, которые считаются проявлением дискриминации. Различные договорные органы ООН, включая в последнее время и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) и Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), потребовали от государств запрета прямой дискриминации, косвенной дискриминации и притеснений, чтобы обеспечить выполнение государствами их обязательств по запрещению дискриминации в рамках международных договоров.⁶ Декларация принципов о равенстве также содержит призыв о запрете всех этих форм дискриминации.⁷

Однако можно считать, что Статья 24(2), в лучшем случае, гарантирует ограниченную защиту только от одной из этих форм запрещенного поведения – прямой дискриминации. Определение «прямой дискриминации», используемое в Принципе №5 Декларации, а также КЭСКП и КЛДЖ,⁸ имеет гораздо более широкое значение, чем просто запрет «ограничений и привилегий». Оно гласит:

Прямая дискриминация имеет место, когда по причине, касающейся одного или более запрещенных признаков, с лицом или с группой лиц обращаются хуже, чем с другим лицом или с группой лиц обращаются, обращались или стали бы обращаться в сопоставимой ситуации; или когда по причине, касающейся одного или большего числа признаков, лицу или группе лиц наносится ущерб.

Кроме того, крайне трудно представить себе, как фразу «привилегии или ограничения, основанные на» запрещенном признаке, можно было бы истолковать в целях запрета косвенной дискриминации. Определение косвенной дискриминации в Декларации, которое опять-таки тесно отражается в документах КЭСКП и КЛДЖ,⁹ выглядит следующим образом:

Косвенная дискриминация имеет место, когда условие, критерий или практика могут поставить лиц, имеющих статус или характеристику, ассоциируемую с одним или большим числом признаков, в особенно неблагоприятном положении по сравнению с другими лицами.

6 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН E/C.12/GC/20, 2009 г., пп. 7 и 10; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, *Рекомендация общего порядка №28 об основных обязательствах государств-участников по Статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*, документ ООН CEDAW/C/GC/28, 16 декабря 2010 г., п. 16.

7 Equal Rights Trust, *Декларация принципов равенства*, 2008 г., Принцип №5, стр. 6–7.

8 См. выше сноску 6.

9 Там же.

гоприятное положение по сравнению с другими лицами, если только данное условие, критерий или практика объективно не оправданы законной целью, и если средства для достижения этой цели не являются подходящими и необходимыми.¹⁰

Хотя вполне возможно, что «ограничения» могут косвенно материализоваться в отношении людей из-за того, что те обладают определенной характеристикой, термин «ограничения» является гораздо более узким, чем «неблагоприятное положение», и, стало быть, исключает запрет всех форм косвенной дискриминации. Кроме того, употребление слов «основанные на» подразумевает, что Статья 24(2) запрещает только те «ограничения», которые явно ссылаются на запрещенный признак, а не те, которые ставят людей, обладающих определенной характеристикой, в невыгодное положение. Наконец, трудно, если не невозможно, истолковать «привилегии и ограничения» как запрещение притеснений, определенное в Принципе №5, как ситуацию, когда «когда имеет место нежелательное поведение, касающееся какого-либо запрещенного признака, целью или результатом которого является умаление достоинства лица или создание запугивающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или агрессивной обстановки».

Также проблематичен и перечень лиц, на которые распространяется Статья 24(2). В положении в качестве запрещенных признаков четко перечислены раса, цвет кожи, политические, религиозные и другие убеждений, пол, этническое и социальное происхождение, имущественное положение, место жительства и язык. Это включает в себя некоторые, но не все признаки, по которым дискриминация запрещена в соответствии с Принципом №5 Декларации принципов о равенстве; например, не упомянуты происхождение, беременность, материнство, гражданский статус, семейное положение или опекунский статус, сословное положение, национальное происхождение, национальность, экономический статус, принадлежность к национальным меньшинствам, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, возраст, инвалидность, состояние здоровья, генетическая или другая предрасположенность к заболеваниям. За исключением опекунского статуса и генетической или иной предрасположенности к заболеваниям, каждый из этих признаков защищен международными договорами, стороной которых Украина является.¹¹

10 См. выше сноску 7.

11 Происхождение (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Статья 1); беременность (Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Статья 11(2)); материнство (Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Статья 11(2)), гражданский статус и семейное положение (Конвенция о ликвидации всех форм всех форм дискриминации в отношении женщин, Статьи 1 и 11(2)); *Даннинг против Нидерландов* (Сообщение №180/1984), документ ООН ССР/С/ОР/2 в 205 (1990 г.); и *Шпренгер против Нидерландов* (Сообщение №395/1990), документ ООН ССР/С/44/D/395/1990 (1992), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ

При этом Статья 24(2) предусматривает «неисчерпывающий» перечень признаков за счет оборота «или других характеристик», что позволяет судам признавать дополнительные запрещенные признаки дискриминации.¹² Однако на сегодняшний день Конституционный Суд не определил никаких дополнительных признаков, подразумеваемых под «другими характеристиками». Действительно, судебная практика противоречива и вызывает беспокойство; например, в ряде случаев суды четко заявили, что «возраст» не может быть запрещенным признаком.¹³

Статья 24(3) является единственным положением Конституции, которое содержит меры, по-видимому, направленные на обеспечение «позитивных действий» (защиты

ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г., п. 31); рождение (Международный пакт о гражданских и политических правах, Статьи 2(1) и 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Статья 2(2), Европейская конвенция о защите прав человека, Статья 14); национальное происхождение (Международный пакт о гражданских и политических правах, Статьи 2(1) и 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Статья 2(2); Европейская конвенция о защите прав человека, Статья 14); гражданство (*Гуйе против Франции* (Заявление №1961/1983), документ ООН ССРР/С/35/D/196/1985 (1989 г.); *Адам против Чешской Республики* (Заявление №586/1994), документ ООН ССРР/С/57/D/586/1994 (1996 г.); и *Каракурт против Австрии* (Заявление № 965/2000), документ ООН ССРР/С/74/D/965/2000 (2002 г.), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г., п. 30); Экономическое положение (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г., п. 35); принадлежность к национальным меньшинствам (Европейская конвенция о правах человека, Статья 14); сексуальная ориентация (*Янг против Австралии* (Сообщение №941/2000), документ ООН ССРР/С/78/D/941/2000, 2003 г., Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г., п. 32); гендерная идентичность (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г., п. 32); возраст (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г., п. 29); инвалидность (Конвенция о правах инвалидов, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г.; состояние здоровья (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН Е/С.12/GC/20, 2009 г., п. 33).

12 См. Принцип №5 Декларации принципов равенства, который предусматривает, что, помимо четко перечисленных запрещенных признаков, «Дискриминация, основанная на каких-либо других основаниях, должна быть запрещена, если она (i) приводит к неблагоприятному положению или закрепляет его; (ii) умаляет человеческое достоинство; или (iii) настолько ухудшает возможность равного пользования правами и свободами, что может сравниться с дискриминацией по запрещенным выше признакам».

13 Например, см. Решение Конституционного Суда Украины от 16 октября 2007 г. №8-рп/2007.

ущемленных групп), хотя они могут быть успешными только в самом узком смысле. В этом пункте изложен перечень мер, которые государство обязано предпринять, чтобы обеспечить «равенство прав женщин и мужчин»:

- предоставление женщинам равных с мужчинами возможностей в общественно-политической и культурной деятельности, в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и вознаграждении за него;
- специальные меры по охране труда и здоровья женщин;
- пенсионные выплаты;
- создание условий, позволяющих женщинам совмещать работу и материнство;
- обеспечение правовой защиты, материальной и моральной поддержки материнства и детства, в т. ч. предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям.

Хотя некоторые из этих элементов не являются проблематичными, положение все же порождает два серьезных вопроса. Во-первых, некоторые его аспекты, похоже, усиливают негативные стереотипы о возможностях и роли женщин в обществе. Например, несмотря на то, что в условия труда женщин во время беременности и в послеродовой период должны вноситься определенные коррективы, что четко прописано в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,¹⁴ женщины по определению не имеют никаких конкретных профессиональных требований к безопасности, отличных от профессиональных требований мужчин. Таким образом, положение, допускающее подобные специальные меры, узаконивает принятие мер, которые ограничивают способность женщин свободно выбирать средства обеспечения их занятости – право, гарантируемое Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцией.¹⁵ По сути, в Своде законов о труде есть положения, которые ограничивают право беременных женщин и женщин с маленькими детьми заниматься определенными видами работы, даже если они хотят и могут это делать.¹⁶ Аналогичным образом, положения, касающиеся создания «условий, которые позволяют женщинам совмещать работу и материнство», и обеспечение «правовой защиты, материальной и моральной поддержки материнства и детства» могут усиливать стереотипное представление о родительских ролях и обязанностях мужчин и женщин.

Второй вопрос заключается в том, что Статья 24(3) является неадекватной как положение о позитивных действиях в интересах женщин и как положение о позитивных действиях в более широком смысле. КЛДЖ заявил, что государства-участники Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин обязаны

14 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Статьи 11(2) и 12(2).

15 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Статья 3; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Статья 11.

16 В частности, см. Статьи 174–177.

«принимать самые разные меры для обеспечения того, чтобы женщины и мужчины имели равные права де-юре и де-факто, в т. ч., если применимо, принятие временных специальных мер».¹⁷ Статья 24(3) явно ограничена и слишком специфична для выполнения этого обязательства. Кроме того, хотя в п. 3 изложено требование принятия мер для обеспечения гендерного равенства, в тексте ничего не сказано о мерах, необходимых для гарантии равенства между людьми на основе других характеристик; этот пробел свидетельствует о том, что Конституция не дотягивает до обязательств, предусмотренных, например, Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП).¹⁸

б. Законы о защите от дискриминации по определенному признаку: инвалидность – 1991 г. и гендер – 2005 г.

Как сторона МПГПП и МПЭСКП Украина обязана в своей Конституции выйти за рамки общего запрещения дискриминации и утвердить конкретное антидискриминационное законодательство.¹⁹ Однако до 2012 года Украина добилась лишь ограниченного прогресса на пути к выполнению этого обязательства, приняв всего два закона, ориентированных на потребности двух подвергающихся дискриминации групп – инвалидов и женщин – причем каждый закон имел очень ограниченную сферу применения.

и) Закон Украины «Об основах социальной защиты инвалидов в Украине» (1991 г.)

Закон Украины «Об основах социальной защиты инвалидов в Украине», принятый Верховной Радой в 1991 году, можно считать первой попыткой страны создать законодательство, направленное на удовлетворение потребностей и борьбу с ущемлением группы людей, подвергающихся дискриминации. Хотя впоследствии в закон были внесены изменения для решения наиболее серьезных его недостатков, у него было две серьезные проблемы.

Во-первых, в нем было всего положение о дискриминации: в Статье 2 просто говорилось, что «дискриминация по признаку инвалидности запрещена и карается по зако-

17 См. выше, Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, сноска 6, п. 9.

18 Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка №18: Недопущение дискриминации*, документ ООН HRI/GEN/1/пересм. 1 на стр. 26, 1989 г., п. 5; см. выше, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, сноска 6, п. 9.

19 Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает государства-участники запретить дискриминацию «в законодательстве»; в отношении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил: «Принятие законодательства для борьбы с дискриминацией является необходимым для выполнения требований п. 2 Статьи 2» (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН E/C.12/GC/20, 2009 г., п. 37).

ну» без дальнейших уточнений. Вместо этого в законе были предусмотрены определенные типы социальной защиты и льгот для лиц с ограниченными возможностями в различных сферах жизни. Кроме того, эти льготы и привилегии были сформулированы в виде прав или социальных обязательств, а не прав, которые могут быть предметом притязания со стороны людей с ограниченными возможностями.

Для частичного устранения этого недостатка в 2014 году в закон было включено новое положение, которое гласит, что «дискриминация по признаку инвалидности» имеет значение, определенное в Конвенции о правах инвалидов (КПИ) и законе Украины «О предупреждении и борьбе с дискриминацией в Украине». К сожалению, эти определения не совпадают. В Статье 2 КПИ «дискриминация по признаку инвалидности» определяется следующим образом:

[Л]юбое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой сфере. Она включает в себя все формы дискриминации, в т. ч. отказ в предоставлении разумного приспособления.

Однако закон Украины «О предупреждении и борьбе с дискриминацией в Украине» не содержит четкого определения понятия «дискриминация по признаку инвалидности», и вместо этого в п. 2 Статьи 1 предлагает общее определение дискриминации:

Ситуация, в которой физическое лицо и/или группа лиц из-за их [характеристик] или других признаков, будь то реальных или приписываемых, сталкивается с ограничением признания, пользования или осуществления прав или свобод в любой форме, установленной настоящим законом, кроме случаев, когда такое ограничение объективно оправдано законной целью, и средства достижения этой цели являются уместными и необходимыми.

Несмотря на то, что между этими двумя определениями есть некоторые сходства, существует между ними и ряд отличий: определение в законе Украины «О предупреждении и борьбе с дискриминацией в Украине» предусматривает общее обоснование разного обращения, которого нет в КПИ; закон Украины «О предупреждении и борьбе с дискриминацией в Украине» содержит пять конкретных форм дискриминации, каждая из которых имеет отдельное определение, в отличие от КПИ; и в КПИ «отказ в предоставлении разумного приспособления» считается одной из форм дискриминации, а в законе Украины «О предупреждении и борьбе с дискриминацией в Украине» – нет. Закон не уточняет, какое определение является более предпочтительным, что может вызвать путаницу в толковании Закона и затруднить оценку соответствия Декларации. (Оценка соответствия положений закона Украины «О предотвращении и борьбе с дискриминацией в Украине» условиям Декларации представлена ниже).

Таким образом, трудно оценить дополнительную пользу запрещения в Законе дискриминации по признаку инвалидности. Как отмечено ниже, закон Украины «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине» запрещает дискриминацию по признаку инвалидности в самых разных сферах деятельности. Единственным возможным преимуществом является то, что можно утверждать, что определение дискриминации в законе Украины «Об основах социальной защиты инвалидов в Украине» совпадает с определением в КПИ, которое, в некотором смысле, сильнее, чем то, что изложено в законе Украины «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине», в частности, потому что оно не содержит общего обоснования разного обращения и определяет отказ в предоставлении разумного приспособления как одну из форм дискриминации. Однако, как было отмечено выше, Закон не дает четкого пояснения, какое из двух определений следует использовать.

Вторая проблема Закона в его первоначальной версии заключается в том, что документ отражает устаревший подход к инвалидности. Определение лица с инвалидностью в Статье 2(1) Закона отражает «медицинскую модель» инвалидности, которая сосредоточена на физической недееспособности как причине неблагоприятного положения, и советский подход, определявший инвалидность с точки зрения пригодности человека для выполнения работы. В Статье 2(1) содержится такое определение:

Лицо со стойким расстройством функций организма, вызванных болезнью, травмой или врожденными дефектами, приводящими к инвалидности и необходимости социальной помощи и защиты.

В 2010 году Украина ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов, и спустя два года в Закон были внесены изменения, чтобы улучшить его соответствие требованиям КПИ. В определение лица с инвалидностью были внесены поправки: хотя в новом определении все внимание уделялось внешним препятствиям, с которыми сталкиваются инвалиды, в качестве причины неравенства, в нем сохранился акцент на обязанностях государства по поддержанию и защите людей, что представляет собой лишь частичный переход к «социальной модели»:

Лицо со стойким расстройством функций организма, которое, при взаимодействии такого лица с окружающей средой может приводить к ограничению его жизнедеятельности, поэтому государство обязано создать все условия, чтобы лицо могло осуществлять свои права наравне с другими, и обеспечить его социальную защиту.

ii) Закон Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей для женщин и мужчин» (2005 г.)

Закон Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей для женщин и мужчин» был принят Верховной Радой в 2005 году и вступил в силу 1 января 2006 года. Закон четко определяет свою цель:

[Д]остижение паритетного положения женщин и мужчин во всех сферах жизнедеятельности общества путем правового обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин, ликвидации дискриминации по признаку пола и применения специальных временных мер, направленных на устранение дисбаланса между возможностями женщин и мужчин реализовывать равные права, предоставленные им Конституцией и законами Украины.

Статья 6 является лишь положением Закона, который предусматривает общий запрет дискриминации посредством одного лишь заявления о том, что «дискриминация по признаку пола запрещена». «Дискриминация по признаку пола» определяется в Статье 3 следующим образом:

[Д]ействие или бездействие, которое приводит к любому различию, исключению или привилегии по признаку пола, если оно направлено на ограничение или делает невозможным признание, использование или осуществление на равных основаниях прав и свобод человека для женщин и мужчин.

Данное определение в некотором отношении воспроизводит определение, изложенное в Статье 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и, вероятно, отражает тот факт, что Закон был введен частично в ответ на рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ) в целях обеспечения соответствия положениям КЛДЖ.²⁰ Тем не менее, оно также подверглось критике со стороны КЛДОЖ, который заявил, что «оно явно не охватывает косвенную дискриминацию, упомянутую со Статьей 1».²¹ По сути, Закон ни запрещает, ни определяет разные формы дискриминации.

Статья 6 предусматривает ряд исключений из общего запрета:

- особую защиту женщин в период беременности, родов и кормления грудью;
- обязательную военную службу для мужчин;
- разный пенсионный возраст для мужчин и женщин;
- особые требования к охране труда женщин и мужчин в связи с защитой их репродуктивного здоровья; и
- позитивное действие.

Как и в случае со Статьей 24(3) Конституции, некоторые эти исключения отражают негативные стереотипы о роли и положении женщин в обществе. Условие, ограничивающее применение права защиты от дискриминации для исключения обязательной

²⁰ Например, см. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, *Заключительные замечания: Украина*, документ ООН A/57/38, 15 сентября 2002 г., пп. 281 и 282.

²¹ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, *Заключительные замечания: Украина*, документ ООН CEDAW/C/UKR/CO/7, 5 февраля 2010 г., п. 16.

военной службы для мужчин, явно допускает прямую дискриминацию по признаку пола. Она выражается в том, что к мужчинам предъявляются требования, которые не предъявляются женщинам. Аналогичным образом, различия в пенсионном возрасте для мужчин и женщин также имеют явно дискриминационный характер и отражают стереотипы или предрассудки о роли мужчин и женщин.

Кроме того, несмотря на то, что Закон разрешает позитивное действие, и это следует приветствовать, необходимо отметить, что позитивное действие считается исключением из принципа защиты от дискриминации, а не обязательством, требуемым для обеспечения реального равенства прав. Как было отмечено выше, Принцип №3 Декларации принципов о равенстве предусматривает, что «право на равенство *требует* позитивного действия, чтобы быть эффективным», а КЛДОЖ отметил, что стороны Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин обязаны применять особые меры в случае необходимости.²²

в. Краткие выводы

Таким образом, очевидно, что нормативно-правовая база по вопросам дискриминации и неравенства до 2012 года была недостаточной для удовлетворения международно-правовых обязательств Украины по соблюдению, защите и реализации права на равенство и защиту от дискриминации. Конституция Украины предусматривала строго ограниченные права на равенство и защиту от дискриминации с минимальной гарантией позитивного действия. Право на равенство было вспомогательным, а право на защиту от дискриминации предусматривало охрану только от некоторых, а не всех форм прямой дискриминации, а также остается чересчур ограничительным в плане запрещения косвенной дискриминации или притеснений. Перечень запрещенных признаков дискриминации был ограниченным, и хотя Конституция предусматривала его неисчерпывающий характер, это обстоятельство не было успешно использовано для расширения перечня. Преимуществами мер по защите от дискриминации, которые предусмотрены не только Конституцией, но и другими законами, пользовались только две уязвимые группы: инвалиды и женщины. Однако как было показано выше, оба закона, направленные на решение проблем этих двух групп, имели серьезные недостатки и обеспечивали лишь минимальную защиту от дискриминации.

2. 2012 год: на пути к комплексной защите

В 2012 году система правовой защиты от дискриминации в Украине существенно улучшилась с принятием закона Украины «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине» (Закон от 2012 г.). Несмотря на несовершенство и многие несоответствия, упущения и ограничения, Закон от 2012 г. представляет собой качественное изменение защиты от дискриминации в Украине и решительный шаг на пути к комплексной защите от дискриминации.

22 См. выше, Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, сноска 6, п. 9.

В противоположность обычному законодательному процессу, принятие этого Закона произошло не в результате желания правительства подвести под проблему законодательную основу, и не как следствие активной кампании заинтересованных сторон. Пожалуй, Закон был принят исключительно для соблюдения одного из критериев, установленных в Плане действий по упрощению визового режима между ЕС и Украиной, чтобы обеспечить для граждан Украины более легкий доступ в страны Европейского союза. Законопроект был представлен правительством на рассмотрение Верховной Рады в мае 2012 года. Закон был принят без поправок в сентябре 2012 года и вскоре после этого вступил в силу.

Процедура, посредством которой был принят Закон, подвергалась широкой критике как до, так и после его вступления в силу. Коалиция по борьбе с дискриминацией, головная организация, состоящая из различных ПНО Украины, выразила обеспокоенность, в частности, спешкой, с которой был принят Закон, и отказом от рассмотрения экспертного заключения. Вскоре после вступления Закона в силу Коалиция сделала заявление:

Закон был разработан Министерством юстиции без консультаций с гражданским обществом и НПО. Когда Закон был внесен на рассмотрение парламентом, НПО удалось представить свои замечания и предложения в Комитет Верховной Рады по вопросам прав человека, национальных меньшинств и межнациональных отношений. Комитет создал рабочую группу для обсуждения замечаний НПО. Управление уполномоченного по правам человека также приняло активное участие в рабочем процессе и представило свои комментарии к законопроекту. По инициативе уполномоченного по правам человека проект Закона был отправлен на рассмотрение в Совет Европы (Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью). Выступающие в Комитете четко пообещали продолжить работу над проектом Закона с учетом рекомендаций НПО и уполномоченного по правам человека. Но несмотря на все предшествующие переговоры, несмотря на то, что ЕКРП взял на себя обязательство выполнить анализ проекта Закона к 17 сентября 2012 года (Комитет был об этом проинформирован), проект был срочно представлен на рассмотрение во втором чтении и одобрен парламентом 6 сентября 2012 года. Замечания и предложение НПО продолжить работу над проектом и включить в него несколько недостающих аспектов, чтобы Закон был эффективным, были полностью проигнорированы Комитетом и парламентом.²³

23 Коалиция по борьбе с дискриминацией, «Развитие антидискриминационного законодательства и спешка в Украине – заявление от имени Коалиции по борьбе с дискриминацией в Украине», 3 октября 2012 г., доступно по адресу: <http://noborders.org.ua/en/about-us/news/anti-discrimination-developments-and-shortcuts-in-ukraine-statement-on-behalf-of-the-coalition-for-combating-discrimination-in-ukraine>.

Во многом в результате этой несовершенной процедуры Закон от 2012 г. сохранил ряд серьезных пробелов, недостатков и слабых мест. Эти проблемы были впервые подняты Советом Европы в 2012 году в анализе проекта Закона,²⁴ а затем, после того, как Закон был принят, отмечены Комитетом ООН по правам человека (КПЧ) в 2013 г.²⁵ и Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) в 2014 г.²⁶

Закон от 2012 г. включал в себя как общее определение понятия «дискриминация» в Статье 1(2), так и определения четырех запрещенных форм дискриминации. В Статье 1(2) дискриминация была определена следующим образом:

[Р]ешения, действия или бездействие, которые направлены на установление ограничений или создание привилегий для лица и/или группы лиц по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений, пола, возраста, инвалидности, этнического или социального происхождения, семейного и имущественного положения, места жительства, языка или по другим признакам (далее – определенные характеристики), исключающие признание и реализацию прав и свобод человека и гражданина на равных основаниях.

Было две существенные проблемы с этим определением дискриминации, которые были указаны экспертами Совета Европы в анализе Закона. Во-первых, международное право и передовая практика требуют, чтобы дискриминация определялась как «прямая» или «косвенная», и для обеих этих форм были разработаны четкие и однозначные определения, которые используются и получили широкое признание на международном уровне. Совет Европы утверждал, что отдельное определение дискриминации может вызвать путаницу и противоречия в толковании.²⁷ Во-вторых, определение дискриминации в п. 2 Статьи 1 относилось к «решениям, действиям или бездействию, которые направлены на установление ограничений или создание привилегий». Использование слова «направлены», похоже, требовало установления факта намеренного совершения дискриминации²⁸ в противоположность передовой международной практике, описанной в Декларации принципов о равенстве,

24 Ахлунд, К. и Соргдрагер, В., Комментарии к проекту закона «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине» от 2012 г., доступно по адресу: http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1383:comments-on-the-draft-law-on-the-principles-of-prevention-and-combating-discrimination-in-ukraine&catid=217:2012&Itemid=226.

25 Комитет по правам человека, *Заключительные замечания: Украина*, документ ООН ССРР/С/УКР/СО/7, 22 августа 2013 г., п. 8.

26 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Заключительные замечания: Украина*, документ ООН Е/С.12/УКР/СО/6, 13 июня 2014 г., п. 7.

27 См. выше сноску 24, п. 11.

28 Там же, п. 6.

которая предусматривает, что «[д]искриминационное действие может совершаться умышленно или неумышленно».²⁹

Как уже отмечалось, это общее определение дискриминации появилось вместе со Статьей 6, запрещающей четыре конкретные формы дискриминации: прямую дискриминацию, косвенную дискриминацию, подстрекательство к дискриминации и притеснения. Закон определяется **прямую дискриминацию** в Статье 1(6) следующим образом:

[Р]ешения, действия или бездействие, которые приводят к случаям, когда лицо и/или группа лиц из-за своих определенных характеристик оказываются в менее благоприятном положении, нежели другие лица в подобной ситуации.

Сравнивая это определение прямой дискриминации с определением в Принципе №5 Декларации принципов о равенстве³⁰ можно заметить два серьезных недостатка. Во-первых, в нем употребляется настоящее время, в отличие от терминологии, используемой в Принципе №5 – «с лицом или с группой лиц обращаются хуже, чем с другим лицом или с группой лиц обращаются, обращались или стали бы обращаться в сопоставимой ситуации». Таким образом, определение, представленное в Законе, исключает из своей сферы применения исторические и преимущественные притязания. Во-вторых, определение не включает в себя вторую ситуацию, описанную в Принципе №5, а именно «по причине, касающейся одного или более признаков, лицу или группе лиц наносится ущерб». Поэтому оно не в состоянии обеспечить защиту «в ситуациях, когда лицу наносится вред из-за того, что оно обладает определенной характеристикой, но оно не в состоянии назвать другое лицо, которое извлекает пользу, или которому не наносится вред из-за отсутствия у него такой характеристики».³¹

Статья 1(3) Закона определяет **косвенную дискриминацию** как:

[Р]ешения, действия или бездействие, правовые положения или критерии оценки, условия или методы, формально одинаковые, но при осуществлении или реализации которых возникают или могут возникать ограниче-

29 См. выше сноску 7.

30 Принцип №5 гласит: «Прямая дискриминация имеет место, когда по причине, касающейся одного или более запрещенных признаков, с лицом или с группой лиц обращаются хуже, чем с другим лицом или с группой лиц обращаются, обращались или стали бы обращаться в сопоставимой ситуации; или когда по причине, касающейся одного или большего числа признаков, лицу или группе лиц наносится ущерб. Прямая дискриминация допускается только в исключительных случаях, когда она может быть оправдана по строго определенным критериям».

31 Equal Rights Trust, Закон Украины «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине»: правовой анализ, октябрь 2013 г., п. 51, доступно по адресу: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/ERT%20Legal%20Analysis%20of%20Anti-Discrimination%20Legislation%20in%20Ukraine%20%28English%29.pdf>.

ния или привилегии для лица и/или группы лиц на основании определенных характеристик, если только такие решения, действия или бездействие, юридические положения или критерии оценки, условия или методы не являются объективно оправданными с точки зрения предоставления лицу или группе лиц равных возможностей для реализации равных прав и свобод, гарантированных Конституцией и законами Украины.

В отношении базового определения косвенной дискриминации существует широкий международный консенсус. Принцип №5 Декларации принципов о равенстве содержит следующее определение:

Косвенная дискриминация имеет место, когда условие, критерий или практика могут поставить лиц, имеющих статус или характеристику, ассоциируемую с одним или большим числом признаков, в особенно неблагоприятное положение по сравнению с другими лицами, если только данное условие, критерий или практика объективно не оправданы законной целью, и если средства для достижения этой цели не являются подходящими и необходимыми.³²

Это определение было принято, помимо прочего, КЭСКП в его толковании Статьи 2(2) МПЭСКП.³³ Первая половина определения, используемого в Законе от 2012 г. в целом соответствует этому определению. Однако, как отметил Equal Rights Trust при анализе Закона в 2013 году, вторая половина определения, по всей видимости, была проработана плохо:

[Т]ерминология исключения в Статье 1(3) вызывает путаницу оправданной косвенной дискриминации с положительным действием. При этом создаются чрезвычайно широкие возможности для оправдания, т. е. очень большое число положений, критериев или методов, которые не считаются дискриминацией в любой другой юрисдикции, в Украине должны определяться как косвенная дискриминация. Поэтому ERT считает, что определение, которое содержится в Статье 1(3), создает нереальную нагрузку для всех потенциальных ответчиков, риск путаницы и неправильного толкования, а также возможность вынесения несправедливых решений, если в определение не будут внесены изменения.³⁴

32 См. выше сноску 7.

33 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Исключение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, документ ООН E/C.12/GC/20, 2009 г., п. 10.

34 См. выше сноску 31.

Анализируя Закон от 2012 г. в июне 2014 года КЭСКП подверг критике определения прямой и косвенной дискриминации от 2012 г., выразив обеспокоенность тем, что Закон не «предусматривает определение прямой и косвенной дискриминации в соответствии с п. 2 Статьи 2 Конвенции».³⁵ Тем не менее, следует отметить, что, в отличие от прямой и косвенной дискриминации, определение **притеснений** в Статье 1(7) Закона соответствовало международным стандартам и нормам Европейского союза.

Несмотря на запрещение дискриминации по признаку инвалидности, одним из ключевых упущений в Законе от 2012 г. было отсутствие любых упоминаний о **разумном приспособлении**. Как сторона Конвенции о правах инвалидов Украина обязана запретить дискриминацию по признаку инвалидности, которая определяется в Статье 2 как включающая в себя «все формы дискриминации, в т. ч. отказ в предоставлении разумного приспособления». Как было отмечено выше, хотя закон «Об основах социальной защиты инвалидов в Украине» ссылается на определение дискриминации, представленное в Конвенции, он четко не признает одной из форм дискриминации неспособность предоставить разумное приспособление. Таким образом, ни Закон от 2012 г., ни закон «Об основах социальной защиты инвалидов в Украине» не определяют неспособность предоставить разумное приспособление как форму запрещенного поведения, что является важным недостатком нормативно-правовой базы.

В Статье 1(2) Закона от 2012 г. четко указаны многочисленные **признаки**, по которым дискриминация должна быть запрещена: раса; цвет; политические, религиозные или иные убеждения; пол; возраст; инвалидность; этническое или социальное происхождение; национальность; семейное и имущественное положение; место жительства и язык. Это большей частью соответствует признакам, перечисленным в Статье 24 Конституции, разве что в Закон включены следующие четыре признака: возраст; инвалидность, гражданство и семейное положение. Однако в нем отсутствуют признаки, требующие защиты в соответствии с Принципом №5 Декларации принципов о равенстве, в частности, происхождение, беременность, материнство, гражданский статус, семейное положение или опекунский статус, сословное положение, национальное происхождение, экономический статус, принадлежность к национальным меньшинствам, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, возраст, инвалидность, состояние здоровья, генетическая или другая предрасположенность к заболеваниям. В августе 2013 года КПЧ выразил обеспокоенность в связи с явным нежеланием законодателей признать сексуальную ориентацию и гендерную идентичность запрещенными признаками.³⁶

Однако следует отметить, что Статья 1(2) включала в себя фразу «или по другим признакам», предусматривая тем самым неисчерпывающий характер перечня признаков и

35 См. выше сноску 26, п. 7.

36 См. выше сноску 25, п. 8.

позволяя судам обеспечивать защиту от дискриминации по признакам, не указанным в этом списке.³⁷ В своем анализе Закона в 2013 году Equal Rights Trust приветствовал использование открытого списка, но при этом выразил обеспокоенность в связи с отсутствием квалификационных критериев для добавления в перечень новых признаков. Trust заявил, что из-за отсутствия таких критериев «Закон не выражает определенности относительно того, какие дополнительные группы с конкретными признаками могут быть признаны и иметь судебную защиту со стороны правообладателей, гарантов и лиц, ответственных за внедрение и обеспечение соблюдения Закона».³⁸ Однако в этом отношении впоследствии имели место некоторые позитивные сдвиги: в 2014 году Верховный специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел направил всем судам низшей инстанции письмо о том, что п. 2 Статьи 1 (а также другие законы, в которых употребляется фраза «или по другим признакам») включает в себя сексуальную ориентацию, однако другие признаки не получили судебного признания как относящиеся к фразе «или по другим признакам».

В остальном, перечень лиц, на которые распространяется защита Закона от 2012 г., не дотягивает до списка, предусмотренного международным правом и передовой практикой. Так, Закон от 2012 г. не запрещает ни **дискриминацию по ассоциации лица с кем-либо**, ни **дискриминации по восприятию**, тогда как Принцип №5 Декларации принципов о равенстве предусматривает запрещение и первой, и второй. Кроме того, Закон не обеспечивает четкой защиты от дискриминации по нескольким признакам (**множественной дискриминации**). Принцип №5 Декларации принципов о равенстве требует запрета множественной дискриминации,³⁹ а КЭСЖП и КЛДОЖ истолковывают вверенные им документы как предписывающие защиту от дискриминации, возникающей из-за взаимодействия двух или большего числа признаков.⁴⁰ Учитывая противоречивый подход украинских судов к вопросу о перечне групп, защищенных положениями о недопущении дискриминации, желательно, чтобы законодательство предусматривало явный запрет множественной дискриминации.

Вместе Статья 6(2) и Статья 4(1) устанавливают **сферу применения** Закона от 2012 г. Первая предусматривает запрет дискриминации со стороны государственных орга-

37 См. Принцип №5 Декларации принципов равенства, который предусматривает, что, помимо четко перечисленных запрещенных признаков, «Дискриминация, основанная на каких-либо других основаниях, должна быть запрещена, если она (i) приводит к неблагоприятному положению или закрепляет его; (ii) умаляет человеческое достоинство; или (iii) настолько ухудшает возможность равного пользования правами и свободами, что может сравниться с дискриминацией по запрещенным выше признакам».

38 См. выше сноску 31, п. 35.

39 См. Принцип №12 Декларации принципов равенства, который гласит: «Законы и нормы должны обеспечивать эффективную защиту против множественной дискриминации, т. е. дискриминации по нескольким признакам».

40 См. выше сноску 6, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, п. 17; Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, п. 18.

нов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических и физических лиц. Вторая определяет сферы деятельности, в которых дискриминация запрещена, а именно «общественные отношения»,⁴¹ после чего представлен примерный перечень сфер, в которых дискриминация считается незаконной. Это в значительной степени согласуется с Принципом №8 Декларации принципов о равенстве, который требует запрещения дискриминации во «всех сферах жизни, регулируемых законом»,⁴² и со Статьей 26 МПГПП, которая, как заявляет КПЧ, «запрещает дискриминацию в законодательстве или фактически в любой сфере, регулируемой и защищаемой государственными органами власти».⁴³ Единственным исключением является то, что Закон не запрещает дискриминацию в самом законодательстве: конституционная и нормативно-правовая структура в Украине такова, что дискриминационное законодательство запрещается только в том случае, если оно нарушает Конституцию.

Статья 6(3) Закона посвящена **позитивным действиям** и устанавливает, что такие меры не считаются формой дискриминации в четырех случаях:

- специальная защита государством определенных категорий лиц, которые нуждаются в такой защите;
- меры, направленные на сохранение идентичности отдельных групп лиц, если такие меры необходимы;
- предоставление льгот и компенсаций отдельным категориям лиц в случаях, предусмотренных законом; и
- особые, предусмотренные законом требования касательно реализации отдельных прав лиц.

В своем анализе Закона в 2013 году Equal Rights Trust весьма критично отозвался об этом положении, выделив два его существенных недостатка:

Во-первых, положительное действие является допустимым, а не обязательным. Во-вторых, позитивное действие допустимо только тогда, когда оно направлено на устранение неравенства «возможностей (...) осуществлять равные права и свободы, гарантированные Конституцией и законами Украины». Это серьезно ограничивает число ситуаций, в которых могут быть предприняты позитивные действия, т. е. применение этого положения приемлемо только тогда, когда под вопросом оказывается доступ к конституционным и законным правам. Это определение исключает

41 Также в Украине этот термин может быть истолкован как «связи с общественностью».

42 Например, см. Принцип №8 Декларации принципов равенства, который предусматривает: «Право на равенство распространяется на все сферы деятельности, регулируемые законодательством».

43 Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка №18: Недопущение дискриминации*, документ ООН HRI/GEN/1/пересм.1, на стр. 26, п. 12.

*позитивные действия, предпринимаемые в других сферах жизни, в которых существует юридическое или фактическое неравенство.*⁴⁴

Что касается процедурных моментов антидискриминационного законодательства, Закон от 2012 г. имел как преимущества, та и недостатки. Статья 14, предусматривая **доступ к правосудию** для жертв дискриминации и запрещая **виктимизацию**, в значительной степени отразила стандарты, изложенные в Декларации принципов о равенстве. Однако положения о средствах правовой защиты, санкциях и бремени доказывания вызывали как юридические, так и практические проблемы. Статья 15(1) Закона от 2012 г. ограничила **средства правовой защиты** в исках касательно дискриминации возмещением материального и морального ущерба – это гораздо более узкий круг средств, нежели тот, который предписывает международное право и передовая практика. В своих периодических докладах по Украине КПЧ и КЭСКП рекомендовали внести в Закон соответствующие поправки, чтобы обеспечить «эффе́ктивные и адекватные» средства правовой защиты.⁴⁵

Еще одна проблема была связана с ответственностью и **санкциями** в исках касательно дискриминации. Статья 16 гласила: «[л]ица, виновные в нарушении законодательства о предотвращении и борьбе с дискриминацией, несут ответственность в соответствии с законами Украины». «Законы Украины» включают в себя Уголовный кодекс Украины, в Статье 161 которого представлено определение правонарушения, помимо прочего:

[П]ря́мое или ко́свенное о́граничение прав или устано́вление пря́мых или ко́свенных привиле́гий по призна́ку расы, цвета́ кожи, политичес́ких, религиозных и иных убе́ждений, пола, этни́ческого или социальнóго происхождения, имущест́венного по́ложения, места́ жительства, языка́ или други́х призна́ков.

Применение мер уголовной ответственности за дискриминацию было подвергнуто критике как не соответствующее требованиям законодательства о равенстве. Как Equal Rights Trust отметил в своей рецензии на Закон, существует целый ряд причин для применения только гражданско-правовой ответственности в случаях дискриминации:

Во-первых, дискриминация не всегда бывает умышленной и, на самом деле, может быть совершенно непреднамеренной, а ключевым принципом уголовного права является наличие преступного умысла, т. е. намерения лица совершить преступление (или, по крайней мере, допустить его по небрежности или неосторожности. В тех же случаях, когда дискриминация является полностью непреднамеренной, применение уголовной от-

44 См. выше сноску 31, п. 80.

45 См. выше сноску 25, п. 8, и сноску 26, п. 7.

ветственности является неуместным. Во-вторых, одним из ключевых доказательственных требований в делах о дискриминации является перенос бремени доказывания (...). В-третьих, уголовное производство имеет своей главной целью наказать правонарушителя, а ключевой задачей антидискриминационного законодательства является предоставление жертве эффективного средства правовой защиты.

Наконец, Закон от 2012 г. не содержит никаких положений о **переносе бремени доказывания** в гражданском судопроизводстве по делам о дискриминации, тогда как Принцип №21 Декларации принципов о равенстве предусматривает:

Необходимо адаптировать юридические нормы, касающиеся свидетельств и доказательств, чтобы они излишне не препятствовали получению возмещения жертвами дискриминации. В частности, в гражданском судопроизводстве правила доказывания необходимо изменить, чтобы обязать ответчика доказывать отсутствие нарушения права на равенство в случаях, когда лица, утверждающие, что они стали жертвой дискриминации, представляют суду или другому компетентному органу факты, на основании которых можно предположить, что эти лица подвергались дискриминации (prima facie case).

Невключение положения о переносе бремени доказывания стало еще одним поводом для беспокойства, о котором КЭСКП упомянул в своем обзоре выполнения Украиной МПЭСКП.⁴⁶

3. 2014: Еще один шаг вперед?

Принятие Закона от 2012 г. было встречено критикой со стороны ряда деятелей, которые совместно выделили многочисленные недостатки и несоответствия в Законе, о которых говорилось выше во 2-й части. Усилия по внесению изменений в Закон начались практически сразу после его вступления в силу; тогда и правительство, и гражданское общество выдвигали предложения касательно внесения поправок. Большая часть этих усилий была сосредоточена на саммите Восточного партнерства, который должен был пройти в ноябре 2013 года, и на котором Украина и Европейский союз должны были подписать Соглашение об ассоциации, требовавшее обеспечения соответствия законодательства европейским антидискриминационным директивам.

Уже в феврале 2013 года правительство Николая Азарова представило на рассмотрение в Верховную Раду проект закона (Законопроект от 2013 г.). До ноября 2013 года парламентарии, гражданское общество и международные организации обсуждали

46 См. выше сноску 26, п. 7.

необходимость реформирования и внесения поправок в Закон от 2012 г., а также достоинства Законопроекта от 2013 г. Украинские организации гражданского общества под знаменем Коалиции по борьбе с дискриминацией повсюду выступали за постепенное внесение изменений в Закон от 2012 г., уделяя все внимание необходимости обеспечить четкую защиту от дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности. В августе Комитет ООН по правам человека сообщил Украине, что она:

[Д]олжна далее совершенствовать свое антидискриминационное законодательство, чтобы обеспечить адекватную защиту от дискриминации в соответствии с положениями Пакта и других международных стандартов в области прав человека. Государству-участнику следует четко причислить сексуальную ориентацию и гендерную идентичность к запрещенным признакам дискриминации и предоставить жертвам дискриминации эффективные и адекватные средства правовой защиты.⁴⁷

Авторы были очевидцами многих из этих событий. В период с марта по ноябрь 2013 года мы с нашими коллегами из Equal Rights Trust приняли участие в восьми семинарах и встречах с целью поддержки деятельности по продвижению совершенствования Закона. За несколько недель до саммита Восточного партнерства Trust провел в Киеве семинар на высшем уровне, посвященный вопросам реформирования законодательства о равенстве и опубликовал подробный правовой анализ Закона от 2012 г. и Законопроекта от 2013 г., изложив рекомендации о том, как привести антидискриминационное законодательство Украины в соответствие с международными стандартами.

Однако Законопроект от 2013 г. так и не был принят. Несмотря на то, что защитники идеи равенства выразили обеспокоенность тем, что Европейский союз может приступить к подписанию Соглашения об ассоциации с Украиной до того, как она приведет свое антидискриминационное законодательство в соответствие со стандартами Европейского союза, свою роль сыграли другие факторы. На саммите в Вильнюсе президент Янукович отказался подписать Соглашение об ассоциации, ввергнув страну в хаос, когда проевропейские активисты вышли на улицы Киева в знак протеста против его решения. В течение нескольких следующих месяцев все правовые реформы были сняты с повестки дня, пока Янукович пытался подавить протестное движение, что ему, в конечном счете, так и не удалось.

После победы протестующих и бегства Януковича из страны новое, четко проевропейское правительство Арсения Яценюка стало стремительно предпринимать меры по улучшению связей с Европейским союзом. В рамках этого процесса на рассмотрение Верховной Рады в марте 2014 года был представлен новый Законопроект

47 См. выше сноску 25.

о внесении изменений в Закон от 2012 г. (Закон от 2014 г.). Этот Закон, принятый два месяца спустя, внес ряд поправок для улучшения Закона от 2012 г., хотя, как и в 2012 году, скорость, с которой он был принят, свидетельствовала о том, что ряд несоответствий, отмеченных гражданским обществом и международными деятелями, так и не были устранены.

Через Закон от 2014 г. общее определение понятия «**дискриминация**» в Статье 1(2) Закона от 2012 г. было изменено следующим образом:

Ситуация, в которой лицо и/или группа лиц, из-за их расы, цвета кожи, политических, религиозных или иных убеждений, пола, возраста, инвалидности, этнического или социального происхождения, национальности, семейного и имущественного положения, места жительства, языка или других признаков, будь то реальных или приписываемых, сталкивается с ограничением признания, пользования или осуществления прав или свобод в любой форме, установленной настоящим законом, кроме случаев, когда такое ограничение объективно оправдано законной целью, и средства достижения этой цели являются уместными и необходимыми.

После изменения данного положения один из двух поводов для беспокойства по поводу определения в Законе от 2012 г. (включение отдельного определения «дискриминации» в дополнение к определениям конкретных форм дискриминации) не был устранен. Но вторая проблема (т. е. употребление в определении термина «направленные») была решена, и в новом определении уже нет упоминания о том, что дискриминация должна быть преднамеренной.

Как и ранее, общее определение, содержащееся в Статье 1(2) дополняется определениями конкретных форм запрещенного поведения (теперь их пять): прямая дискриминация, косвенная дискриминация, подстрекательство к дискриминации, помощь в совершении дискриминации и притеснения. Закон от 2014 г. внес изменения в определение понятия «**прямая дискриминация**» в Статье 1(6) следующим образом:

Ситуация, в которой с лицом и/или группой лиц обращаются менее благосклонно, чем с другим лицом и/или группой лиц в схожей ситуации, из-за специфического признака, кроме случаев, когда такое обращение объективно оправдано законной целью, и средства достижения этой цели являются уместными и необходимыми.

Однако это новое определение не решило ни одной из двух проблем, поднятых по поводу Закона от 2012 г. Вместо этого новое определение, возможно, порождает новое несоответствие, а именно общее обоснование прямой дискриминации, когда обращение «объективно оправдано законной целью, и средства достижения этой цели являются уместными и необходимыми». Кроме того, это приводит определение в

противоречие с Принципом №5 Декларации принципов о равенстве, который предусматривает такое общее обоснование только в случаях косвенной дискриминации.⁴⁸

Определение «**косвенной дискриминации**» в Статье 1(3) также была обновлено посредством Закона от 2014 г. и теперь оно выглядит следующим образом:

Ситуация, при которой в результате применения к лицу и/или группе лиц формально нейтральных или правовых норм, критериев оценки, правил, требований или методов такое лицо и/или группа лиц оказывается из-за своего специфического признака в менее выгодном положении, нежели другие лица и/или группы лиц, кроме случаев, когда это объективно оправдано законной целью, и средства достижения этой цели являются уместными и необходимыми.

Это новое определение устранило проблему, выявленную в первоначальном определении в Законе от 2012 г., изменив обоснование косвенной дискриминации, чтобы привести его в соответствие с определением Принципа №5, европейских антидискриминационных директив и с интерпретацией положений о защите от дискриминации, содержащихся в МПЭСКП и других международных документах.

Также в Закон от 2012 г. были внесены поправки, запрещающие еще одну форму дискриминации – помощь в совершении дискриминации – определенную в пункте 5 как «любая преднамеренная помощь в совершении действий или бездействия, целью которых является дискриминация». Это единственная форма дискриминации, которая не взята из антидискриминационного законодательства ЕС, и которая не запрещена Принципом №5, хотя схожие положения можно найти в законодательстве некоторых государств,⁴⁹ поэтому это можно считать положительным сдвигом.

Одним из изменений, внесенных Законом от 2014 г., стало включение концепции **разумного приспособления**, хотя и не в достаточном объеме. Сфера применения Закона от 2012 г., изложенная в Статье 4, была несколько расширена следующим образом: «трудовые отношения, включая применение работодателем принципа разумного приспособления». Однако этой поправкой непредоставление разумного приспособления не признавалось формой запрещенного поведения, так что осталось

48 Как это ни парадоксально, учитывая тот факт, что Закон был пересмотрен с целью приведения его в соответствие со стандартами ЕС, поправка также привела к несоблюдению антидискриминационных директив ЕС, которые допускают лишь общее оправдание косвенной дискриминации (с частичным исключением для прямой дискриминации по признаку возраста: Директива Совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., устанавливающая общие рамки для равного обращения в сфере занятости и трудоустройства, Статья 6.

49 Например, см. Статью 112 Закона Великобритании «О равенстве» от 2010 г., которая гласит: «Лицо (А) не должно сознательно помогать другому лицу (В) совершать действия, которые противоречат [Закону]».

неясным, каким образом это положение будет обеспечивать искомой силой требование предоставления разумного приспособления, предъявляемое к работодателям.

Поправки от 2014 г. не решили ни одной проблемы, выявленной в перечне четко заявленных **признаков**: не было добавлено никаких дополнительных признаков, но список остался открытым, что позволяет дополнять его новыми признаками, которые пока не считаются запрещенными. Что касается **дискриминации по ассоциации и дискриминации по восприятию**, новое определение дискриминации в Статье 1(2), похоже, четко исключает первую и включает в себя вторую. В отношении дискриминации по ассоциации, использование слова «их» перед перечислением признаков выглядит так, словно исключает дискриминацию по ассоциации (хотя слово «их» не входит в определения прямой и косвенной дискриминации, что может вызвать путаницу и стать причиной непоследовательного толкования). Однако использование слов «будь то реальных или приписываемых» после списка признаков обеспечивает явную защиту от дискриминации по восприятию. Из пересмотренного определения дискриминации в п. 2 Статьи 1 остается неясным, включает ли дискриминация по запрещенным признакам дискриминацию по нескольким признакам (**множественную дискриминацию**).

Сфера применения Закона, указанная в п. 2 Статьи 6 и п. 1 Статьи 4, была изменена, хотя и незначительно. В п. 2 Статьи 6 были внесены поправки, предусматривающие запрещение дискриминации со стороны государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления и их должностных лиц, субъектов публичного и частного права и физических лиц. В п. 1 Статьи 4 были внесены изменения, предусматривающие, что Закон от 2012 г. распространяется на «отношения между субъектами публичного и частного права, зарегистрированными на территории Украины, а также на физических лиц на территории Украины». Однако конкретная сфера применения Закона от 2012 г., изложенная в п. 1 Статьи 4, осталась прежней, разве что после термина «трудовые отношения» были добавлены слова «в т.ч. применение работодателем принципа разумного приспособления». Тем не менее, как отмечалось выше, неясно, означает ли это какую-либо разницу на практике.

Положение о **позитивных действиях** в п. 3 Статьи 6 осталось без изменений, т. е. сохраняется беспокойство по поводу того, что эти меры разрешены, а не являются обязательными, и считаются исключением из запрещения дискриминации, а не необходимым элементом права на равенство.

Положения о **доступе к правосудию** также претерпели незначительные изменения. В п. 1 Статьи 14 были внесены поправки, предусматривающие, что если лицо считает, что оно подверглось дискриминации, оно может подать жалобу в государственные органы, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в Комитет по правам человека Верховной Рады Украины и/или в суд, таким образом, был расширен круг органов, в которые может быть подана жалоба о дискриминации.

П. 2 Статьи 14, который запрещает **виктимизацию**, был слегка изменен, но, что очень важно, по-прежнему предусматривает, что применение Закона не может быть основанием для ущемления прав и не должно иметь неблагоприятные последствия для лица, которое воспользовалось этим правом, или для любых других лиц.

Доступные **средства правовой защиты** для жертв дискриминации, изложенные в п. 1 Статьи 15, остались без изменений: компенсация материального и морального ущерба. Таким образом, имеющиеся средства правовой защиты по-прежнему далеки от того, чего требует Принцип №22 Декларации принципов о равенстве:

Санкции за нарушение права на равенство должны быть эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие. Санкции должны обеспечивать подходящие средства защиты, включая возмещение материального и морального ущерба тем, чье право на равенство было нарушено; также санкции могут требовать прекращения дискриминационных порядков и проведения структурных, институциональных, организационных или практических изменений, необходимых для осуществления права на равенство.

В Статью 16 были внесены изменения, предусматривающие, что лица, признанные виновными в нарушении законодательства о предотвращении и борьбе с дискриминацией, несут гражданскую, административную и уголовную ответственность. Эта поправка, возможно, была сделана по рекомендации Комитета по правам человека от 2013 года, в которой говорилось, что «[также] в Законе следует предусмотреть для лиц, ответственных за дискриминацию, административную, гражданскую и уголовную ответственность, в зависимости от обстоятельств».⁵⁰ Однако четкое включение уголовной ответственности за дискриминацию означает, что обеспокоенность по поводу уголовной ответственности, о которой говорили, когда обсуждали Закон от 2012 г., не устранена.

Наконец, посредством нового закона в Статью 60 Гражданского процессуального кодекса были внесены изменения, которые предусматривают перенос **бремени доказывания** в делах о дискриминации, чтобы привести Закон в соответствие с Принципом №21 Декларации принципов о равенстве.

4. Заключение: больше вопросов, чем ответов

Менее чем через год после того, как Верховная Рада приняла поправки к Закону Украины «О принципах предупреждения и борьбы с дискриминацией в Украине», возможно, преждевременно делать какие-то конкретные выводы о процессе правовой реформы и влиянии, которое этот процесс оказал на форму нормативно-правовой структуры

50 См. выше сноску 25, п. 8.

по обеспечению равенства и борьбы с дискриминацией в Украине. Тем не менее, по нашим ощущениям, за последние два года возник ряд серьезных вопросов, которые, как нам кажется, заслуживают дальнейшего рассмотрения.

Очевидным является следующее. Реформа законодательства о равенстве в Украине почти полностью обусловлена Европейским союзом или, точнее, попытками Украины продемонстрировать соответствие антидискриминационным директивам ЕС. Целесообразно сделать вывод о том, что без влияния Европейского союза Украина почти наверняка не представила бы ничего даже близко напоминающего современное, всеобъемлющее антидискриминационное законодательство. В конечном счете, неоспоримым положительным результатом является то, что Закон от 2012 г. и поправки к нему от 2014 г., несмотря на выявленные проблемы, привели к значительно более качественной и усиленной правовой защите от дискриминации. Без этих реформ жертвы дискриминации по признакам, к которым не относится гендер и инвалидность, имели бы строго ограниченные средства получения возмещения за причиненный им вред. Как сторонники усиления защиты от дискриминации мы приветствуем любые усилия по расширению сферы применения антидискриминационного законодательства.

Тем не менее, нас беспокоит ряд «побочных эффектов» процесса правовой реформы, которая была в значительной степени обусловлена внешним фактором. Первая и наиболее очевидная проблема состоит в том, что сам процесс серьезно игнорирует мнение тех, кто работает с группами, подвергающимися дискриминации в Украине, и действует от их имени. Коалиция по борьбе с дискриминацией и другие заинтересованные стороны постоянно жалуются на то, что гражданское общество ущемляется и исключено из процесса, который почти полностью имеет нисходящую структуру. По этой или по другим причинам в законопроекте не были устранены некоторые пробелы и несоответствия, озвученные активистами гражданского общества, т. е. эти пробелы и несоответствия так и остались в принятом законе. Кроме того, тот факт, что правительство не привлекло представителей гражданского общества к процессу реформирования, означает, что многие организации, которые могли бы повысить свою осведомленность, так и не узнали ни о содержании этого закона, ни о его практической пользе. Во время встреч с представителями гражданского общества, состоявшихся за последние два года, было ощущение того, что упущена возможность вовлечения активистов в процесс совершенствования правовой защиты и введение закона в силу.

То, что с представителями гражданского общества не проводились консультации, и что с ними не было взаимодействия, частично объясняется темпами, с которыми закон был принят и изменен, а также тем, что не было попыток по-настоящему качественно исследовать законопроекты. Закон от 2012 г. был принят Верховной Радой в большой спешке после минимальных консультаций, поэтому в нем много несоответствий, которые можно было бы устранить, если бы законодатели потратили время на изучение мнения таких специалистов, как эксперты Совета Европы. Например, общее определение дискриминации в Законе, которое не согласуется ни с международными

стандартами, ни с представленными в самом Законе определениями прямой и косвенной дискриминации, можно было бы исправить, если бы Верховная Рада дождалась комментариев экспертов Совета Европы, прежде чем принимать Закон.

Скорость, с которой он был принят и изменен, также может быть свидетельством очевидного отсутствия интереса депутатов Верховной Рады к его содержанию. Примером этого может служить тот факт, что многие проблемы первоначального Закона, которые были озвучены такими организациями, как Equal Rights Trust, не были решены, когда в 2014 году в Закон вносились поправки. Так, Закон от 2014 г. включает в себя определение прямой дискриминации, в котором сохранились недочеты, выявленные в 2012 году, и, на самом деле, имеет новые недостатки. Это подчеркивает, как вредно принимать законы в спешке, чтобы удовлетворить внешним требованиям, вместо того, чтобы предварительно потратить время и усилия на внимательное изучение предложений.

Скорость, с которой были приняты Законы от 2012 г. и 2014 г., по всей видимости, привела к проблемам с внедрением нового антидискриминационного законодательства в правовую систему Украины. Например, во время встреч с украинскими юристами в 2013 году поднимался вопрос о том, как положения, требующие переноса бремени доказывания в разбирательстве о дискриминации (который все признали требованием международного права и необходимостью для обеспечения эффективного функционирования закона на практике), можно ввести в антидискриминационное законодательство без существенных поправок к законам о гражданском судопроизводстве. Неясно, были ли эти проблемы в полной мере и надлежащим образом решены посредством Закона от 2014 г. Кроме того, из-за того, что не был рассмотрен вопрос о том, как следует адаптировать судебные процедуры и имеющиеся средства правовой защиты и санкции, адвокаты и судьи оказались в трудном положении, пытаясь использовать законодательство, которое не вписывается в существующую структуру.

В более широком смысле, мы обеспокоены тем, что принятие законодательства о равенстве только как средства обеспечения большей европейской интеграции ослабило подлинную поддержку нового закона со стороны украинских политиков и общественности в целом. Как было отмечено выше, понятие борьбы с дискриминацией не было чуждым для Украины до 2012 года. Конституция Украины, хоть и имеет определенные пробелы, запрещает дискриминацию и гарантирует равные права, и до 2012 года действовали законы, направленные на устранение невыгодных условий, в которых оказываются женщины и инвалиды. Новый антидискриминационный закон можно было бы оформить как надстройку над существующей защитой в соответствии с украинскими ценностями, чтобы люди ощущали больше признательности за защиту, обеспечиваемую законом. Вместо этого, правительство позиционировало закон как требование Брюсселя, которое пришлось неохотно выполнить. В лучшем случае, этот подход ограничил наглядность Закона, из-за чего мало кому из правообладателей и гарантов стало известно о правах и средствах правовой защиты, установленных Законом. В худшем случае, это могло укрепить по-

ложение оппозиции в ее критике власти за введение новых прав «под давлением извне». Действительно, противники процесса европейской интеграции ухватились за проблему защиты от дискриминации по признаку сексуальной ориентации как за средство дискредитации Европейского союза и правительства.

Наконец, следует отметить, что, хотя обеспечение соблюдения директив Европейского союза о равенстве и привело к значительному расширению сферы защиты от дискриминации в украинском законодательстве, даже при полном соответствии с директивами Украина не дотягивает до своих международных обязательств в отношении прав на равенство и защиты от дискриминации. Стоит напомнить, что сами директивы несовершенны, не в последнюю очередь, из-за ограниченного списка лиц, на которых они распространяются и отсутствия защиты от дискриминации по целому ряду признаков в других, нежели занятость, сферах жизни. Другие страны, которые ввели законодательство о равенстве под давлением со стороны Европейского союза, приняли законы, копирующие слабые стороны директив ЕС. Например, в Молдове участники переговоров о европейской интеграции добились неуклюжего компромисса, позволив законодателям обеспечить защиту от дискриминации по признаку сексуальной ориентации только в сфере занятости, т. е. соответствие директивам здесь малозначительное. Такой ситуации едва удалось избежать в Украине.

Как было отмечено выше, вероятно, слишком рано делать окончательные выводы относительно того, как улучшился процесс реформ в Украине, оказал ли он влияние на само законодательство, и если это так, то в какой степени. Тем не менее, наш опыт свидетельствует о том, что Европейскому союзу предстоит еще многому научиться в процессе интеграции соседних стран в его состав и управления процессом реформ законодательства о равенстве в других странах региона.