

enforcement functions in Ukraine during the period of the national liberation struggle (1917-1921), since they are not fully in place. A comprehensive picture of the formation and functioning of these institutions is highlighted; then the system of these bodies; problems of interaction of these security structures and services. These works in the most general terms revealed the complexity and contradictory nature of the process of formation of these bodies during the specified period of attempts to state-building. The main ideas of scientists about the place and role of the bodies that carried out punitive-repressive and law-enforcement functions in the territory of Ukraine during the investigated period were reflected in the normative-legal consolidation of their status.

The emphasis has been placed on the relevance of scientists' works during the period of the national liberation struggle (1917-1921), which are extremely necessary at the present stage of the transformation of law-enforcement agencies of Ukraine (from their punitive and law-enforcement model to the law-enforcement and social-service content of these bodies of public authority).

Keywords: *punitive-repressive and law-enforcement bodies, law enforcement agencies, self-defense bodies, state guard, prosecutor's office, militia, gendarmerie, police.*

* * *

УДК 340.13



Грицай І. О.

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

DOI: 10.31733/2078-3566-2017-4-15-23

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Досліджено основні аспекти інституту гендерно-правової експертизи в Україні крізь призму європейського досвіду. Проаналізовано вітчизняний та європейський досвід здійснення гендерно-правової експертизи та подано авторський підхід до визначення етапів здійснення гендерно-правової експертизи з метою формування гендерного паритету серед чоловіків та жінок.

Ключові слова: *гендерно-правова експертиза, гендерно-правова експертиза законодавства, рівність прав чоловіків та жінок, права людини, гендерний паритет.*

Постановка проблеми. Серйозною перешкодою на шляху успішного встановлення принципів гендерної рівності, під час розвитку України є низь-

ка якість гендерно-правової експертизи законодавчих актів, як тих, які вже були прийняті і діють, так і тих, що перебувають на стадії розробки, через що недоліки законопроектів і діючих актів законодавства не завжди усуваються, що створює безліч проблем для громадян України через порушення балансу рівності у реалізації прав та можливостей чоловіків та жінок.

Істотно підвищити якість законопроектів, проаналізувати можливі наслідки впливу законів і знайти в них недоліки до моменту прийняття Верховною Радою України остаточного рішення дозволить своєчасна, ретельна і професійна правова експертиза, невід'ємною частиною якої є власне гендерно-правова експертиза.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Мета. Зазначені питання в тому чи іншому аспектах досліджували такі науковці як: Н. Болотіна, М. Буроменський, Ю. Галустян, Н. Грицяк, О. Дашковська, Л. Кобелянська, Л. Кормич, К. Левченко, О. Матвієнко, Т. Мельник, В. Никифорова, Н. Оніщенко, А. Олійник, Е. Плісовська, З. Ромовська, О. Руднева, Н. Римашевська, Ю. Роцин, Л. Смоляр, О. Тодорова, М. Томашевська, О. Уварова, Г. Христова та інші. Однак в нашій країні ще бракує ґрунтового аналізу проблем гендерно-правової експертизи, вирішення яких необхідне для забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності людини.

Виклад основного матеріалу. Ключовою проблемою є удосконалення механізму (процедури) здійснення гендерно-правової експертизи, а саме її етапів. Першочерговими (важливішими) завданнями є: визначення законодавчого підґрунтя гендерно-правової експертизи в Україні, аналіз підходів вітчизняних та зарубіжних науковців до вирішення зазначеної проблеми, щодо удосконалення механізму здійснення гендерно-правової експертизи, надати свої рекомендації, щодо удосконалення процедури здійснення гендерно-правової експертизи шляхом визначення чітких етапів гендерно-правової експертизи. Вже більш як 10 років фахівцями Міністерства юстиції України здійснюється гендерно-правова експертиза, однак за цей час удосконалення механізму здійснення останньої на законодавчому рівні не проводилось, що є підтвердженням низької розробки законодавства у цій сфері.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення гендерно-правової експертизи» від 12 квітня 2006 р. № 504 встановлено: гендерно-правову експертизу чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів в усіх сферах законодавства, що стосуються прав і свобод людини, проводить Міністерство юстиції; така експертиза проводиться як складова частина правової [1].

Міністерством юстиції України було розроблено та затверджено Інструкцію з проведення гендерно-правової експертизи. Інструкція визначає механізм проведення гендерно-правової експертизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів з метою встановлення їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [2].

Міністерством юстиції України спільно з Програмою рівних можливостей Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй були розроблені Методичні рекомендації з метою покращення проведення фахівцями Міністерства юстиції України гендерно-правової експертизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів.

У Методичних рекомендаціях щодо проведення гендерно-правової експертизи передбачений поділ процедури здійснення гендерно-правової експертизи чинного законодавства на наступні етапи: перший етап гендерно-правової експертизи пов'язаний із формуванням гендерної чутливості експерта, тобто евристичної діяльності експерта з метою набуття відомостей про стан та засоби забезпечення рівності жінок та чоловіків, напрацювання особистих позицій із питань соціального та правового забезпечення гендерної рівності; другий етап передбачає з'ясування кола суспільних відносин та сфер суспільної активності (соціальної, економічної, політичної, екологічної тощо), які є предметом аналізованого законопроекту; третій етап гендерно-правової експертизи законодавчих актів передбачає з'ясування мети (спрямованості) аналізованого законодавчого акту, передбачених ним принципових засад правового регулювання та детальний аналіз норм законодавчого акту, ефективності їх реалізації; четвертий етап гендерно-правової експертизи законодавчого акту передбачає підготовку експертного висновку. Загальна гендерно-правова оцінка законодавчого акту формулюється на основі висновків по кожному з етапів гендерно-правової експертизи [3, с. 15-20].

На сьогодні науковцями визначено від 3 до 10 етапів здійснення гендерно-правової експертизи. К. Левченко надає свої пропозиції класифікації етапів здійснення гендерно-правової експертизи: підготовчий етап (за межами здійснення гендерно-правової експертизи) – формування гендерної чутливості експерта, що є важливою передумовою здійснення експертизи, а не її етапом; перший етап – опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів; другий етап – опис предмету відання Закону, або іншими словами «предмету регулювання аналізованого закону та суміжних галузей суспільних відносин»; третій етап – аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання Закону. Міжнародні стандарти забезпечення гендерної рівності сформульовані в низці документів ООН, Ради Європи, ОБСЄ, Міжнародної організації праці та інших міжнародних організацій, членом яких є Україна; четвертий етап – пошук дотичних Законів та інших нормативно-правових актів, які доповнюють або тлумачать положення Закону (постанови Кабінету Міністрів України, відомчі накази, інструкції, колективні договори тощо); п'ятий етап – детальний аналіз тексту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності; шостий етап (факультативний) – аналіз вибраних дотичних до законів нормативно-правових актів на предмет наявності положень, які мають відношення до проблем здійснення та забезпечення рівних прав та можливостей

чоловіків та жінок; сьомий етап – типологізація висновків з аналізу положень статей Закону України; восьмий етап – можливості і шляхи перевірки закону та моніторинг його виконання (факультативний); дев'ятий етап – підготовка експертного висновку; десятий етап – поширення інформації щодо результатів експертизи [4, с. 6-14].

О. Дашковська у своїх наукових працях приділяє увагу трьом етапам здійснення гендерно-правової експертизи: перший етап – перевірка доцільності правового регулювання. Експерт повинен переконатися, чи повинні ті або інші суспільні відносини регулюватися нормами права, або їх регламентація можлива і найбільш доцільна на рівні правил моралі; другий етап – перевірка системності ієрархічної структури законодавства з питань гендерної рівності, яка має починатися з аналізу співвідношення норм закону або іншого нормативного акта з положеннями Конституції України; третій етап – перевірка системності галузевої структури законодавства з питань гендерної рівності. Одна із центральних задач експерта – аналіз відповідності нормативного акта, що перевіряється, законам тієї або іншої галузі законодавства [5, с. 9].

Звертаючись до європейського досвіду, слід зауважити, що однією з ключових задач Європейського Союзу, закріплених Амстердамським договором 1999 року, є гендерний паритет чоловіків і жінок та ліквідація дискримінації серед чоловіків та жінок у всіх сферах життєдіяльності людини. Європейський досвід здійснення гендерно-правової експертизи слід розглядати через призму Комплексного гендерного підходу, оскільки останній є частиною повсякденної праці парламентарів Європейського Союзу.

Комплексний гендерний підхід (КГП) представляє собою включення гендерної концепції у всі компоненти законодавчого процесу (розробку, застосування, моніторинг та оцінку) для досягнення кінцевої мети – рівності прав чоловіків та жінок. Як і інші засоби, направлені на аналіз гендерної проблематики, комплексний гендерний підхід є не самоціллю, а засобом досягнення рівності.

Проаналізуємо загальноєвропейський досвід здійснення гендерно-правової експертизи, яка має назву «Оцінка гендерного впливу». Перший етап – розуміння гендерних проблем у конкретній сфері: аналіз потреб та збір даних (інформації). На цьому етапі оцінки гендерного впливу у законодавстві здійснюється оцінка поточної ситуації та потреб (практичних, стратегічних та особливих) чоловіків та жінок у конкретній сфері, на яку направлений вказаний законодавчий акт. Важливим кроком тут є збір точних, докладних кількісних та якісних даних. На цьому етапі слід визначити: доступність даних, їх аналіз (соціально-економічні фактори, вік, рівень освіти, етнічне походження, належність до національної меншини, сімейний стан, рівень доходів та інші), необхідності додаткових даних. Наступним кроком є взаємодія із заінтересованими сторонами та проведення консультацій з метою виявлення їх потреб та можливість здійснення більш глибокого гендерного аналізу. Зацікавленими сторонами виступають особи, в інтересах яких приймається нормативно-правовий акт, представники державних органів, громадянське сус-

пільство, науковці та засоби масової інформації. Останнім кроком на першому етапі є узагальнення отриманої інформації з метою надання відповіді на деякі питання, залежно від сфери життєдіяльності суспільства та сфери законодавства. Другим етапом є оцінка впливу конкретного закону на гендерні групи. Перш за все, необхідно аналізувати показники – представництво, ресурси, права та реалії, які відображають нерівність між чоловіками та жінками. На цьому етапі слід відповісти на такі блоки питань: загальні питання, прийняття рішень, економічний статус, професійна діяльність, підприємництво та бізнес, освіта, виховання дітей, державні послуги, здоров'я та благополуччя, безпека, середовище та умови життя, дозвілля. Третім етапом гендерно-правової експертизи є включення гендерно-орієнтованих заходів у проект нормативно-правового акту. Головне питання на цьому етапі полягає в тому, яким саме чином вказаний закон може сприяти усуненню наявної нерівності та затвердженню гендерного паритету серед чоловіків та жінок у різних сферах життєдіяльності людини. Не слід включати гендерно-орієнтовані заходи до законодавчих актів, які не впливають на гендерні питання. Заключним четвертим етапом є розробка індикаторів для виміру передбачуваного впливу на гендерні групи. Розрізняють якісні та кількісні гендерні індикатори, які необхідно розробляти разом із зацікавленими сторонами. Прикладом кількісних індикаторів є кількість нових робочих місць, створених відповідно для чоловіків та жінок у секторі малого бізнесу у результаті цілеспрямованих заходів уряду, реалізованих у даному секторі. Якісний гендерний індикатор може бути зафіксований у результаті проведення інтерв'ю щодо рівня довіри та схвалення з боку чоловіків і жінок відповідно до законодавства у сфері сімейного права [6, с. 21-34].

Опрацьований матеріал дозволив сформулювати авторській підхід щодо обов'язкових етапів здійснення гендерно-правової експертизи для формування гендерного паритету на законодавчому рівні.

Гендерно-правову експертизу проектів нормативно-правових актів можна поділити на чотири етапи. Кожен із запропонованих етапів в свою чергу поділяється на ряд стадій, запровадження яких дозволяє експерту найбільш повно і всебічно вивчити положення проекту нормативно-правового акту. Розглянемо кожний етап окремо.

Перший етап – співвідношення положень проекту нормативно-правового акту з національним, міжнародним законодавством, яке регулює питання, пов'язані з принципом забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та зі складовими частинами принципу гендерної рівності (рівними правами, обов'язками, можливостями, рівними партнерськими відносинами).

На цьому етапі експерт, виходячи з наявного досвіду, може починати проводити експертизу із співвідношення положень проекту нормативно-правового акту з нормами національного та міжнародного законодавства або з проведення гендерного аналізу відносин, що склались у суспільстві та які передбачається врегулювати, в рамках вказаного проекту нормативно-

правового акту. Це дозволяє експерту бути вільним у виборі етапів експертизи без прив'язки до їх жорсткої регламентації.

У разі початку експертизи із співвідношення проекту нормативно-правового акту з нормами національного і міжнародного законодавства, експерту при виявленні явних протиріч проекту нормам Конституції, міжнародних договорів або законів, не варто зупинятися на детальному гендерному аналізі, здійснення якого вже буде не доцільним.

Перша стадія зазначеного етапу пов'язана із співвідношенням положень проекту нормативно-правового акту з діючою Конституцією, Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють тим або іншим чином питання гендерної рівності.

На цій стадії експерту необхідно надати відповідь на наступні питання:

1) Чи відповідають положення проекту нормативно-правового акту нормам Конституції?

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод [7]. Правова держава забезпечує юридичну рівність між людьми і являє всім рівні стартові можливості, реалізація яких залежить від таланту, розуму кожної людини.

2) Чи відповідають положення проекту нормативно-правового акту нормам Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

З метою недопущення порушення регламентованих цим Законом норм права в сфері гендерної рівності, експерту необхідно встановити наявність фактів невідповідності проекту вказаному Закону. Тому що в ньому вже визначені головні принципи та завдання, так само як і стратегічна міжнародна формула забезпечення гендерної рівності в економічній, соціальній, культурній сфері життя нашого суспільства.

3) Чи наявні в проекті нормативно-правового акту положення, які носять характер відкритої чи прихованої гендерної дискримінації? «позитивної дискримінації»?

Під час другої стадії першого етапу – експерт повинен встановити чи відповідають положення проекту нормативно-правового акту нормам міжнародних актів, які регулюють питання гендерної рівності: Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW, 1980) та її Факультативному протоколу, тощо.

Другий етап – носить теоретичний та аналітичний характер. Він допомагає експерту визначити коло суспільних відносин, які регулюватимуться проектом нормативно-правового акту, прийти до розуміння необхідності правового регулювання цих відносин, ознайомитися з концепцією проекту, провести гендерний аналіз його положень і усвідомити для себе необхідність

внесення будь-яких змін в проект.

З метою проведення якісного гендерного аналізу на цьому етапі експерт повинен пройти ряд стадій: 1) визначити сферу суспільних відносин, які будуть врегульовані вказаним проектом нормативно-правового акту; 2) визначити соціально-економічну ситуацію суспільства (за умови прийняття проекту); 3) визначити вплив проекту на чоловіків та жінок, з метою недопущення дискримінації.

На першій стадії експерт має встановити чи необхідно взагалі врегулювати цю (соціальну, політичну, економічну або іншу) сферу суспільних відносин та встановити ті умови, за яких досліджуваний нормативно-правовий акт отримає своє право «на життя». Визначити позицію держави щодо регулювання соціальних відносин у будь-якій сфері і аналізувати мету, зазначену в самому проекті нормативно-правового акту.

Слід визначити як проект вплине на становище чоловіків і жінок у суспільстві. Потрібно приділити особливу увагу тому факту, що навіть у разі відсутності в проекті положень, які носять характер прямої або прихованої дискримінації, на практиці, при застосуванні норм може виникнути ситуація, коли їх реалізація надасть різний вплив на становище осіб різної статі.

Наступною стадією є визначення соціально-економічного прогресу при прийнятті проекту в чинній редакції. Тобто експерт на основі проведеного гендерного аналізу, з урахуванням оцінки проекту, отриманої після співвідношення його положень з національним і міжнародним законодавством, а також складовими частинами гендерної рівності, повинен зробити висновок про збереження чинної редакції проекту нормативно-правового акту без змін або про необхідність внесення в нього поправок.

На завершальній стадії другого етапу експерту потрібно визначити вплив проекту на чоловіків та жінок, з метою недопущення дискримінації. Для цього він може використовувати статистичні дані та методи оцінки впливу того чи іншого фактору на чоловіка чи жінку.

Наприклад, частина 2 статті 110 Сімейного кодексу України визначає, що позов про розірвання шлюбу не може бути пред'явлений протягом вагітності дружини та протягом одного року після народження дитини, крім випадків, коли один із подружжя вчинив протиправну поведінку, яка містить ознаки кримінального правопорушення, щодо другого з подружжя або дитини [8]. Вказані норми не є дискримінаційними, оскільки направлені на захист функції материнства.

Держави-сторони вживають усіх відповідних заходів з метою: змінити соціальні та культурні моделі поведінки чоловіків і жінок для досягнення викоренення забобонів, звичаїв та всіх інших проявів, що ґрунтуються на ідеї неповноцінності чи зверхності однієї із статей або стереотипності ролі чоловіків і жінок; забезпечити, щоб сімейне виховання включало правильне розуміння материнства як соціальної функції і визначення загальної відповідальності чоловіків і жінок за виховання та розвиток своїх дітей за умови, що в

усіх випадках інтереси дітей мають перевагу [9].

Третім етапом гендерно-правової експертизи є підготовка та складання висновку за результатами проведеної експертизи. При цьому рекомендується найбільш точно описати конкретні положення опрацьованого проекту нормативно-правового акту, що суперечать принципам гендерної рівності і викласти поправки, спрямовані на усунення дискримінаційних положень, а також обґрунтувати, які саме можуть бути наслідки, якщо поправки, що носять гендерно-спрямований характер не будуть прийняті до уваги. Слід пам'ятати, що який би висновок не підготував експерт, він повинен бути аргументованим.

Четвертим завершальним етапом є здійснення моніторингу нормативно-правового акту (у разі позитивного висновку експерту та прийняття нормативно-правового акту) після його імплементації. Даний етап є важливим, оскільки під ним слід розуміти механізм постійної оцінки, аналізу, прогнозу стану, динаміки законодавства і практики його застосування для виявлення їх відповідності гендерній рівності, а також виконання учасниками законодавчого процесу, посадовими особами виконавчих, судових та інших органів всіх рівнів влади, інститутами громадянського суспільства і, в кінцевому рахунку, спрямованого саме на досягнення ефективності національного законодавства у сфері гендерного паритету. У разі виявлення порушень під час моніторингу, експертом ініціюється питання внесення змін до нормативно-правового акту, спрямованих на відновлення гендерного паритету або розробка нового нормативного акту, якщо внесення змін є не доцільним.

Висновки. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що інститут гендерно-правової експертизи має важливе значення для запобігання порушенням основоположних прав і свобод людини та прискорення адаптації системи національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Необхідним кроком є удосконалення чинного законодавства у сфері забезпечення гендерної рівності, а саме процедури здійснення гендерно-правової експертизи, шляхом законодавчого закріплення (визначення) чітких етапів здійснення гендерно-правової експертизи. Для досягнення цієї мети необхідне ретельне здійснення гендерно-правової експертизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів для знищення та уникнення прийняття дискримінаційних норм на законодавчому рівні, що забезпечить створення сприятливих умов для формування гендерної свідомості у людей з самого початку становлення гендерної рівності у державі.

Бібліографічні посилання

1. Про проведення гендерно-правової експертизи [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 року №504. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D0%BF>

2. Деякі питання проведення гендерно-правової експертизи [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 р. №42/5 – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v42_5323-06.

3. Методичні рекомендації щодо проведення гендерно-правових експертиз. – Київ, ПРООН, 2007 – 29 с.
4. Методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи національного законодавства України / К. Б. Левченко. – К.: Телесик, 2008. – 88 с.
5. Дашковська О. Р. Гендерно-правова експертиза законодавства як інструмент забезпечення рівноправності статей [Текст] / О. Р. Дашковська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція» – Випуск 10-1 – том 1 – 2014 – С. 8–10.
6. Making Laws Work for Women and Men: A Practical Guide to Gender-Sensitive Legislation, Warsaw, OSCE/ODIHR – 2017 – 82 p.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12/paran2#n2>.
8. Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002 № 2947-III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>
9. Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [Електронний ресурс]: Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 18 грудня 1979 р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

Надійшла до редакції 16.01.2018

Grytsai I. O. Theoretical and legal characteristics of the institute of gender-legal expertise: domestic and foreign experience. The article examines the main aspects of the institute for gender legal expertise in Ukraine through the prism of European experience. The domestic and European experience of carrying out gender legal expertise have been analyzed and the author's own definition of stages of the implementation of gender legal expertise in order to form gender parity among men and women has been given.

Ukraine is only shaping gender equality in the subconscious of people, which is the key to new thinking, building a new democratic state with a new political and legal mechanism for ensuring equal rights, opportunities and responsibilities for men and women, as required by international (international) standards for the protection of rights man.

Scientific approaches classifications of the stages of the implementation of the gender legal expertise have been analyzed. It is consider from 3 to 10 stages. Gender legal expertise is an important tool for the state and civil society to influence gender equality in men and women in all spheres of life. It must be careful implementation of the gender expertise of the current legislation and draft legal acts to eliminate and avoid the adoption of discriminatory norms at the legislative level, which will ensure the creation of favorable conditions for the formation of gender consciousness among people from the very beginning of the establishment of gender equality in the state.

Keywords: *gender legal expertise, gender legal expertise of legislation, equality of rights of men and women, human rights, gender parity.*

* * *