

УДК 340.13

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ

Людмила СІРКО,
аспірант кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права
Класичного приватного університету

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено правові засади здійснення гендерно-правової експертизи в Україні. Проаналізовано наукові підходи до визначення мети проведення гендерно-правової експертизи зі співставленням законодавчо визначеної мети останньої. Висвітлено теоретико-правові проблеми удосконалення правового забезпечення проведення гендерно-правової експертизи. Акцентовано увагу на тому, що в законодавчих актах, які регулюють вказане питання, є певна неузгодженість. Запропоновані зміни до чинного законодавства, яке регулює проведення гендерно-правової експертизи з метою викоринення проблем правового регулювання останньої.

Ключові слова: гендерно-правова експертиза, паритет, гендерна рівність, мета гендерно-правової експертизи, проект нормативно-правового акта, права людини, рівність чоловіків та жінок.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF GENDER-LEGAL EXPERTISE IN UKRAINE

Liudmyla SIRKO,
Postgraduate Student of the Department of Theory,
History of State and Law and International Law of the Classic Private University

SUMMARY

The article examines the legal basis for the implementation of gender legal expertise in Ukraine. Analyzed the scientific approaches to the definition of the purpose of conducting a gender legal examination with the comparison of the legally defined purpose of the latter. The theoretical and legal problems of improving the legal support for carrying out gender legal expertise are covered. Attention is drawn to the fact that there are certain inconsistencies in the legislative acts regulating this issue. Proposed changes to the current legislation, which regulates the conduct of gender expertise, in order to eliminate the problems of legal regulation of the latter.

Key words: gender expertise, parity, gender equality, goal of gender expertise, draft legal act, human rights, equality between men and women.

Постановка проблеми. Останнім часом питанню проведення гендерно-правової експертизи проектів нормативно-правових актів та чинного національного законодавства стало приділятися більше уваги, ніж декілька років тому в Україні. Однак мало прийняти нормативну базу щодо правового врегулювання здійснення гендерно-правової експертизи, слід забезпечити її виконання та дотримання. Україна, перебуваючи у процесі інтеграції до Європейського Союзу, одним з першочергових завдань має приведення національного законодавства у відповідність до норм європейського та міжнародного права, у тому числі й щодо забезпечення гендерної рівності.

Актуальність теми дослідження. У контексті забезпечення правового врегулювання здійснення гендерно-правової експертизи у літературі набуває особливої актуальності прозорість та якість проведення останньої.

Стан дослідження. Вагомий внесок у дослідження цього питання в різних його аспектах внесли такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: Н. Абубікірова, Н. Болотіна, О. Вороніна, О. Варданян, І. Грицай, Н. Грицяк, О. Дашковська, Л. Завадська, С. Кабишев, Л. Кобелянська, О. Кочкіна, І. Лаврінчук, К. Левченко, Т. Мельник, Л. Наливайко, Н. Оніщенко, О. Руднева, С. Рябошапка, О. Уварова, Г. Христова та інші.

Метою та завданням статті є системний аналіз правових засад проведення гендерно-правової експертизи, а також внесення власних пропозицій щодо удосконалення правового забезпечення останньої.

Виклад основного матеріалу. Звернення до гендерної експертизи українського законодавства – нагальна потреба часу, можливість пришвидшення його соціальної ходи, забезпечення свободи, рівності та розвитку особистості, створення нових форм життєдіяльності, упорядкованості соціальних відносин та функціонування організаційних структур у суспільстві [1, с. 17–18]. З таким твердженням неможливо не погодитися, оскільки забезпечення рівних прав чоловіків та жінок можливе лише, якщо на законодавчому рівні немає дискримінаційних положень, які у разі наявності мають бути встановлені під час здійснення гендерно-правової експертизи актів чинного законодавства або проектів нормативно-правових актів.

Проведення гендерно-правової експертизи безперервно розвивається і вдосконалюється в усіх вимірах. Вдосконалення проведення гендерно-правової експертизи зумовлено як внутрішніми, так і зовнішніми факторами. Загальною тенденцією такого розвитку є підвищення свідомості та правової культури українського населення, зосередження на розбудові держави, де рівні права чоловіків та жінок мають найвищу цінність.

Питання гендерної експертизи національного законодавства неодноразово порушувалось у міжнародних документах як об'єктивна необхідність створення правових можливостей забезпечення гендерної рівності в реальному житті, в усіх сферах його функціонування. Така експертиза має бути спрямована на створення правових умов реалізації гендерних прав, юридичне упорядкування гендерних

відносин у країні, забезпечення правових можливостей гендерного самоутвердження особистості [2, с. 29–35].

Нині здійснення гендерно-правової експертизи в Україні врегульоване: Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 987 «Питання проведення гендерно-правової експертизи», Наказом Міністерства юстиції України від 27 листопада 2018 року № 3719/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів, визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5», Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації», Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 року № 229-р «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року», Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2018 року № 273 «Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року», Наказом Міністерства юстиції України від 15 вересня 2008 року № 1391/7 «Деякі питання робочої групи з впровадження гендерних підходів у роботі Міністерства юстиції», Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року», Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» та іншими нормативно-правовими актами.

Законодавчим підґрунтям проведення гендерно-правової експертизи є Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», відповідно до якого гендерно-правова експертиза – це аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Порядок проведення гендерно-правової експертизи визначає Кабінет Міністрів України [3]. Слід відзначити, що з моменту прийняття та до моменту внесення змін до порядку проведення гендерно-правової експертизи минуло 13 років. Законодавцю знадобилось 13 років, щоб усвідомити, що потрібно більш детально врегулювати правове забезпечення проведення останньої.

З 2006 року по 2018 рік питання проведення гендерно-правової експертизи було врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 року № 504 «Про проведення гендерно-правової експертизи», якою визначалося, що гендерно-правову експертизу чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів у всіх сферах законодавства, що стосуються прав і свобод людини, проводить Міністерство юстиції України та, що гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина правової експертизи.

Міністерством юстиції України на підставі визначених повноважень було розроблено та затверджено Інструкцію з проведення гендерно-правової експертизи. Інструкція визначає механізм проведення гендерно-правової експер-

тизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів з метою встановлення їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [4].

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997-р «Питання проведення гендерно-правової експертизи» вперше було затверджено порядок проведення гендерно-правової експертизи. Вказаний порядок кардинально змінює підхід до проведення гендерно-правової експертизи, оскільки до прийняття вищевказаної Постанови Кабінету Міністрів України на законодавчому рівні повноваження проведення останньої були делеговані тільки Міністерству юстиції України. Зараз цей обов'язок покладено ще й на розробників проектів нормативно-правових актів. Крім того, визначено та затверджено окремо форму висновку за результатами проведення гендерно-правової експертизи безпосередньо Міністерством юстиції України та окремо висновок за результатами гендерно-правової експертизи, проведеної розробником нормативно-правового акта.

На підставі прийнятої вищевказаної Постанови Міністерством юстиції України було прийнято Наказ від 27 листопада 2018 року № 3719/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів, визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5». З першого погляду це зовсім новий підхід до проведення останньої, оскільки, якщо фахівці Міністерства юстиції України мають досвід у проведенні гендерно-правової експертизи, то розробники проектів нормативно-правових актів не мають такого досвіду, а такі Методичні рекомендації допоможуть здійснити її якісно та результативно. Однак указаний наказ не зареєстрований як нормативно-правовий акт, отже, не є обов'язковим до виконання, а носить рекомендаційний характер. Розробник проекту нормативно-правового акта не зобов'язаний дотримуватись рекомендованої послідовності етапів проведення гендерно-правової експертизи, а отже, правильність та якість здійснення останньої може бути поставлено під сумнів.

Гендерна експертиза проводиться з метою виявлення суперечностей у проведенні соціальної та правової політики для реального забезпечення рівноправності чоловіків та жінок у всіх сферах життя відповідно до міжнародно-правових стандартів. Об'єктом гендерної експертизи є, з одного боку, законодавство як сукупність правових норм, а з іншого – практика правовідносин [5].

Своєю чергою С. Рябошапка звертає увагу, що метою проведення гендерно-правової експертизи проектів нормативно-правових актів є запобігання ухваленню нормативно-правових актів, які б містили заборонені дискримінаційні норми за ознаками статі, тобто сприяли утвердженню та захисту прав і свобод людини. Потрібно додати, що ці завдання мають виконувати і на національному, і на обласному рівні, де теж ухвалюють відповідні рішення [6, с. 16].

Метою гендерно-правової експертизи є: проведення комплексного дослідження законодавства та проектів нормативно-правових актів у частині їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; запобігання прийняттю та наявності нормативно-правових актів, положення яких не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [7].

Гендерно-правова експертиза полягає у проведенні критичної оцінки (аналізу) того, яким чином різниця в

гендерних ролях, діяльності, потребах, можливостях та правах впливає на жінок, чоловіків, дівчат та хлопчиків, у наявній або запропонованій політиці, ситуації або контексті, та формуванні пропозицій з усунення дискримінаційних положень. Проведення гендерно-правової експертизи законодавства має на меті формування гендерно-чутливого законодавства для досягнення кінцевої мети – рівності прав та можливостей жінок та чоловіків [8].

З аналізу вищезазначених Постанови Кабінету Міністрів та наказу Міністерства юстиції України видається, що мета здійснення гендерно-правової експертизи різнилася, наказ не відповідає акту законодавства, що має вищу юридичну силу. Прояви такого правового нігілізму не можуть мати місце в національному законодавстві. Вважаємо за необхідне рекомендувати привести наказ Міністерства юстиції України у відповідність до норм чинного законодавства.

Слід також приділити увагу тому, що вказані Методичні рекомендації були прийняті раніше, ніж сама Постанова Кабінету Міністрів України (27.11.2018 та 28.11.2018 відповідно). Підприємтям прийняття Міністерством юстиції України вищезазначених Методичних рекомендацій є саме Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 987 «Питання проведення гендерно-правової експертизи», якою запроваджуються зміни у проведенні гендерно-правової експертизи законодавства та проектів нормативно-правових актів. Така неузгодженість призводить до правового нігілізму та неякісного підходу до проведення гендерно-правової експертизи.

Однак вважаємо, що хоча ці Методичні рекомендації значно полегшать її проведення, доцільно провести певні навчання, курси або тренінги для розробників проектів нормативно-правових актів з метою уникнення неправильного тлумачення правових норм та підготовки неякісного висновку.

Пунктом 7 Порядку проведення гендерно-правової експертизи визначено, що для проведення гендерно-правової експертизи законодавства Мін'юст може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, підприємств, установ, організацій, а також представників наукових установ, громадських об'єднань та міжнародних організацій (за згодою) [7], розробники проектів нормативно-правових актів, своєю чергою, позбавлені такої можливості, оскільки на законодавчому рівні це не передбачено.

У Пункті 12 зазначеного Порядку закріплено, що результати гендерно-правової експертизи нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, зазначаються у висновку про державну реєстрацію нормативно-правового акта за формою згідно з додатком 2 до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Мін'юсту від 12 квітня 2005 р. № 34/5 (у редакції наказу Мін'юсту від 15 травня 2013 р. № 883/5) [7]. Але такі зміни не були внесені до самого Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації.

Натепер у зв'язку з останніми змінами у гендерному законодавстві завдання щодо проведення гендерно-правової експертизи проекту нормативно-правового акта покладаються на юридичні служби міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій [9]. Проте практика показує, що, незважаючи на вимогу пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації», непоодинокими є

випадки, коли такі юридичні служби не створені. Особливо гостро це питання стоїть на районному рівні органів виконавчої влади. Така ситуація вимагає чіткого розуміння, що якість проведення гендерно-правової експертизи за відсутності кваліфікованих кадрів є сумнівною.

Більше того, не всі органи виконавчої влади виконують приписи статті 12 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Провівши аналіз з відкритих джерел (сайтів районних державних адміністрацій Запорізької області), можна зробити висновки, що станом на лютий 2019 року жодна із районних державних адміністрацій не визначила уповноважену особу (координатора) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі.

Висновки. На підставі проведеного дослідження правового регулювання здійснення гендерно-правової експертизи в Україні можна зробити такі пропозиції щодо його вдосконалення:

по-перше, привести Наказ Міністерства юстиції України від 27 листопада 2018 року № 3719/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів, визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5» у відповідність до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 987 «Питання проведення гендерно-правової експертизи»;

по-друге, Наказ Міністерства юстиції України від 27 листопада 2018 року № 3719/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів, визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5» потрібно зареєструвати як нормативно-правовий акт, щоб він мав юридичну силу для всіх, хто здійснює експертизу, а не мав суто рекомендаційний характер;

по-третє, внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 987 «Питання проведення гендерно-правової експертизи», виклавши пункт 7 у такій редакції: «Для проведення гендерно-правової експертизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів Мін'юст та розробник проекту нормативно-правового акта можуть залучати в установленому порядку фахівців державних органів, підприємств, установ, організацій, а також представників наукових установ, громадських об'єднань та міжнародних організацій (за згодою)»;

по-четверте, внести зміни щодо відображення результатів гендерно-правової експертизи безпосередньо до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5;

по-п'яте, оскільки на розробників проектів нормативно-правових актів покладено обов'язок проведення гендерно-правової експертизи, доцільно проводити певні навчання, курси або тренінги для розробників проектів нормативно-правових актів з метою уникнення неправильного тлумачення та підготовки неякісного висновку за результатами проведення гендерно-правової експертизи. Відповідальність за підвищення кваліфікації з питань проведення гендерно-правової експертизи слід покласти на керівництво розробника проекту нормативно-правового акта;

по-шосте, в територіальних місцевих органах виконавчої влади та територіальних органах центральних органів виконавчої влади визначити уповноважену особу (коорди-

натора) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі, як це передбачено нормами статті 12 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

Список використаної літератури:

1. Мельник Т. Гендерна експертиза українського законодавства: важливість і необхідність проведення. *Рівність чоловіків і жінок в Україні: правові аспекти* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Україна, Київ, 20–21 листопада 2000 року. Київ, 2001. С. 231.
2. Савченко Ю.С. Гендерно-правова експертиза: поняття та загальна характеристика. *Юридична наука*. 2012. № 5. С. 29–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2012_5_3.
3. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08 вересня 2005 р. (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 561.
4. Деякі питання проведення гендерно-правової експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 р. № 42/5. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v42_5323-06.
5. Гендерна експертиза українського законодавства : (Концепт. засади) / Мельник Т.М., Болотіна Н., Буроменський М. та ін.; Відп. ред. Мельник Т.М.; Міжнар. фонд «Відродження», Ліга жінок – виборців України «50/50». Київ : Логос, 2001. 120 с.
6. Пищуліна О., Рябошапка С., Левченко К., Марценюк Г. Організаційні та правові елементи інституційного меха-

нізму забезпечення гендерної рівності в Україні. Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. 140 с.

7. Питання проведення гендерно-правової експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 987. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 229.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів, визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5 : Наказ Міністерства юстиції України від 27 листопада 2018 року № 3719/5. URL: <https://minjust.gov.ua/m/pravovi-zasadi-provedennya-genderno-pravovoi-ekspertizi>.

9. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Сірко Людмила Петрівна – аспірант кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права Класичного приватного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sirko Liudmyla Petrivna – Postgraduate Student of the Department of Theory, History of State and Law and International Law of the Classic Private University

olga-tregubenko@ukr.net