

ГЕНДЕРНО-ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА ЯК УМОВА ФОРМУВАННЯ ПАРИТЕТНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

**СІРКО Людмила Петрівна - аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**

DOI 10.32782/EP.2021.3.6

У статті розкрито роль гендерно-правової експертизи проєктів нормативно-правових актів та чинного національного законодавства у становленні паритетної демократії. Проаналізовано зарубіжне законодавство та встановлено, що гендерно-правова експертиза у різних державах називається по-різному: «оцінка гендерного впливу», «гендерний тест», «гендерний аналіз», «гендерна експертиза», «комплексний гендерний підхід» тощо. Запропоновано визначення гендерно-правової експертизи. Наголошено, що гендерно-правова експертиза є гарантією забезпечення рівних прав та обов'язків представників обох статей та є одним із головних важелів у процесі реформування національного законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних норм та права Європейського Союзу. Запропоновано шляхи вдосконалення та гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами у сфері реалізації гендерно-правової експертизи. Проаналізовано суб'єктно-об'єктний склад у реалізації гендерно-правової експертизи. Особливу увагу акцентовано на тому, що здійснення гендерно-правової експертизи саме експертами зумовлено необхідністю підвищення якісного рівня національної законодавчої бази та нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації.

Ключові слова: гендерна рівність, права жінок та чоловіків, гендерно-правова експертиза, проєкти нормативно-правових актів, національне законодавство.

Постановка проблеми

Україна, перебуваючи у процесі інтеграції до європейської спільноти, одним із першочергових завдань має приведення національного законодавства у відповідність до норм європейського та міжнародного права, у тому числі й щодо забезпечення гендерної рівності. Одним із дієвих способів забезпечення гендерного паритету є проведення гендерно-правової експертизи. Останнім часом питанню реалізації гендерно-правової експертизи проєктів нормативно-правових актів та чинного національного законодавства приділяється все більше уваги, приймаються відповідні акти законодавства. Однак важливо не лише прийняти нормативно-правові акти щодо здійснення гендерно-правової експертизи, слід забезпечити її виконання та дотримання; недостатньо прийняти нову постанову уряду, важливо проаналізувати можливі наслідки змін та впровадити сертифіковану і професійну гендерно-правову експертизу.

У контексті забезпечення правового регулювання гендерно-правової експертизи у літературі набуває особливої актуальності прозорість та якість проведення останньої. Тож проблематика гендерно-правової експертизи проєктів нормативно-правових актів та чинного національного законодавства має важливе теоретичне та практичне значення для розвитку правової держави та громадянського суспільства в Україні.

**Аналіз останніх досліджень
і публікацій**

Вагомий внесок у дослідження правової експертизи загалом та гендерно-правової експертизи, зокрема, здійснили такі науковці, як: Н. Абубікірова, М. Баймуратов, Н. Болотіна, О. Вороніна, О. Варданян, І. Грицай, Н. Грицяк, О. Дашковська, В. Денисов, Л. Завадська, Т. Заворотченко, С. Кабишев, Н. Камінська, Л. Кобелянська, О. Короткова, О. Кочкіна, І. Лаврінчук, К. Левченко, Т. Мельник, Л. Наливайко, В. Нестерович, А. Олійник, Н. Оніщенко, Е. Плісовська, П. Рабінович, О. Руднєва, С. Рябошапка, Ю. Савченко, М. Тарасова, Т. Татішвілі, О. Тодорова, Н. Чермошенцева, В. Федоренко, А. Федорова, О. Уварова, Г. Христова, Ю. Шемшученко та ін. Проте нині проблематика гендерно-правової експертизи потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

Виклад основного матеріалу

Фундаментальною складовою процесу розбудови демократичної держави є гарантування рівності прав людини. Особливістю конституційного принципу рівності прав і свобод людини є забезпечення їх юридичної рівноваги, збалансування потреб та інтересів окремих людей, соціальних груп і суспільства загалом, вироблення механізмів попередження можливих конфліктів інтересів та їх розв'язання у разі виникнення [1, с. 32].

Ефективність здійснюваних у країні перетворень, спрямованих на формування громадянського суспільства та правової держави, зміцнення законності і правопорядку, залежить від того, наскільки досконаліми є чинні нормативно-правові акти, їх проєкти та ухвалюються правильні і обґрунтовані з правової точки зору рішення [2, с. 58]. Так, розвиток гендерного законодавства в Україні здійснюється швидкими темпами, тоді як його практична реалізація, чинні механізми та інструментарії забезпечення гендерної рівноваги залишаються недосконалими. Державні соціальні гарантії гендерної рівності в Україні не відповідають їх реальному стану, складаючи лише законодавче підґрунтя для подальшої реалізації [3].

Питання гендерної експертизи національного законодавства неодноразово порушувалось у міжнародних документах як об'єктивна необхідність створення правових можливостей забезпечення гендерної рівності у реальному житті, в усіх сферах його функціонування [4, с. 29]. Гендерно-правова експертиза необхідна для створення юридичних умов для рівної реалізації прав жінками та чоловіками.

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 [5]. Гендерна рівність вимірюється рівністю можливостей, і для цього важливо, щоб експертиза проводилась комплексно та дійсно виявляла можливу пряму і непряму дискримінацію, її першопричини, а також оцінювала вплив чинного законодавства та проєктів нормативно-правових актів (НПА) на різні групи жінок та чоловіків [6, с. 4]. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що держави взяли на себе зобов'язання щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків і заохочують гендерну рівність на законодавчому рівні. Врахування гендерного чинника при розробці законодавчого акта відіграє значну роль у процесі становлення паритетної демократії та досягання мети держави – викоренення гендерної дискримінації. Україна також робить рішучі кроки у цьому напрямі.

Гендерно-правова експертиза проводиться з метою виявлення у чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів чинників, що сприяють або можуть сприяти дискримінації за ознакою статі [7].

Вивчаючи законодавство та інші документи зарубіжних країн щодо здійснення гендерно-правової експертизи, вбачається, що термін гендерно-правова експертиза у різних державах називається по-різному: «оцінка гендерного впливу», «гендерний тест», «гендерний аналіз», «гендерна експертиза», «комплексний гендерний підхід» тощо.

Так, оцінка гендерного впливу – саме така офіційна назва гендерно-правової експертизи законодавства у Фінляндській республіці та означає, що наслідки законодавства для жінок і чоловіків заздалегідь аналізуються, таким чином, можливість прямої чи опосередкованої дискримінації будь-якої статі попереджається [8]. Згідно з постановою уряду Киргизької Республіки, гендерна експертиза – діяльність експерта, спрямована на дослідження положень проекту підзаконного акта на предмет його відповідності проголошеним у суспільстві принципам гендерної рівності, законодавству Киргизької Республіки, нормам, відповідно до міжнародних договорів у сфері гендерної рівності, стороною яких є Киргизька Республіка [9]. Гендерний аналіз включає збір та аналіз даних, розділених за статтю, з метою виявлення будь-якого різного впливу на дії жінок та чоловіків, а також впливу гендерних ролей та обов'язків обох статей. Він також включає якісні аналізи, які допомагають уточнити, як і чому виникли такі різні ролі, та визначають відповідальність та вплив [10]. Європейська комісія визначає «гендерний аналіз» як вивчення відмінностей в умовах, потребах, рівнях участі, доступу до ресурсів і розвитку, контролі над активами, повноваженнями щодо ухвалення рішень тощо, між жінками й чоловіками та відмінностей у закріплених за ними гендерними ролями [11].

У літературі існують різні наукові визначення поняття гендерно-правової експертизи: гендерна експертиза українського законодавства передбачає виявлення та вилучення всіх прикладів гендерної дискримінації з чинного законодавства, гарантування законодавчими засобами адекватного правового захисту людей від дискримінації за ознакою статі як явної, так і прихованої [12, с. 70]; сукупність прийомів і правил процесу збору достовірної інформації з урахуванням гендерних відмінностей у різних сферах суспільного буття, що визначають потенційні наслідки його впровадження для чоловіків і жінок [13, с. 68]; аналітична діяльність, відмінною рисою якої є спрямованість на дотримання рівних прав та свобод людини та громадянина незалежно від статі [14, с. 54]; процес виявлення законів, які порушують

принцип рівності статей [15]. Тож, враховуючи різні авторські позиції та чинне законодавство України, пропонуємо гендерно-правову експертизу розуміти як вид професійного аналізу, спрямованого на визначення відповідності чинних актів національного законодавства, а також їх проєктів, міжнародним стандартам у сфері забезпечення рівних прав і свобод чоловіків та жінок, виявлення та усунення дискримінаційних положень за ознакою статі.

На підставі проведеного аналізу поняття гендерно-правової експертизи можна констатувати, що це складне явище, що має різні вираження. Так, правове регулювання гендерно-правової експертизи ґрунтується на засадах верховенства права та здійснюється через систему законів та інших нормативно-правових актів: Конституцію України, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків», Постанову Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997 «Питання проведення гендерно-правової експертизи» тощо. Гендерно-правова експертиза має проводитися постійно при розробці нормативно-правового акта, його державній реєстрації та чинних нормативно-правових актів, що забезпечує недопущення дискримінаційних норм та сприяє усуненню можливих колізій.

Відповідно до приписів чинного законодавства обов'язковими суб'єктами проведення гендерно-правової експертизи є розробник проєкту нормативно-правового акта, орган державної реєстрації.

Громадські об'єднання, фізичні та юридичні особи можуть проводити гендерно-правову експертизу за власної ініціативи. Міністерством юстиції України розроблено Методичні рекомендації з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проєктів нормативно-правових актів, які носять рекомендаційний характер для суб'єктів, які здійснюють гендерно-правову експертизу за власним бажанням. Коло осіб, які мають право добровільно здійснювати гендерно-правову експертизу, було розширено тільки у 2018 р. Громадська гендерно-правова експертиза обмежена за об'єктом дослідження, оскільки законодавчо визна-

чено, що громадській гендерній експертизі можуть підлягати тільки проекти нормативно-правових актів, а отже, наявні дискримінаційні положення щодо такої експертизи чинного законодавства.

Об'єктом проведення гендерно-правової експертизи завжди є проект нормативно-правового акта або акт чинного законодавства. Усі проекти нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, проходять гендерно-правову експертизу. Здійснення гендерно-правової експертизи актів чинного законодавства проводиться на підставі планів, які щорічно погоджуються координатором з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Міністерства юстиції України. За цим планом експертиза здійснюється до 31 грудня кожного року. Такий план складається на підставі пропозицій, які надійшли на адресу уповноваженого органу. А вже скільки актів та які будуть закріплені у вищевказаному плані, залежить від Міністерства юстиції України. Якщо проаналізувати практику, то поки таких актів не більше 15 на рік, що є досить низьким показником для правової держави, метою якої є паритетна демократія.

Щоб забезпечити здійснення принципу рівних можливостей для представників обох статей, необхідно відмовитися від визнання стандарту «чоловічого» як універсального і ввести поняття «відповідальності» і «рівності обов'язків» у правове поле, де фіксуються права і свободи. Тільки у цьому випадку рівні можливості перестануть бути лише словами, записаними у Конституції, і перетворяться у перспективу розвитку права як міри свободи [16]. Це твердження розкриває саму суть гендерно-правової експертизи та забезпечення рівних прав і обов'язків чоловіків та жінок, перехід від теорії забезпечення рівності обох статей до практики.

Важливо акцентувати, що як самостійний вид експертного аналізу гендерна експертиза вимагає спеціальних знань, кваліфікації й досвіду в проведенні соціально-правового, соціально-економічного та соціально-політичного аналізу. Навички застосування гендерного аналізу вимагають професійно-

го володіння як мінімум чотирма сучасними дисциплінами, такими як гендерна економіка, феміністська юриспруденція, гендерна політика, гендерна лінгвістика [17, с. 9].

Підтримуємо позицію В. Лазарева, що необхідно деталізувати принцип компетентності, оскільки органи публічної влади регулюють суспільні відносини шляхом прийняття нормативно-правових актів, вони мають прийматися компетентним спеціалістом. Таким чином, вимоги до їх знань, професіоналізму підвищуються, мають бути кваліфікуючими для цих людей (досвід у сфері нормотворчої діяльності). Саме ці обставини мають екстраполюватися і розвивати принцип компетентності, який, деталізуючи всі ці моменти, сприяє реалізації в практичній площині принципу правової визначеності [18, с. 40]. Однак сьогодні відсутні вимоги до експертів, які повинні здійснювати досліджуваний вид експертизи. Наразі не існує спеціальних вимог до кваліфікації експерта, освіти, сертифікації, підвищення кваліфікації, спеціальних знань для експертів; не визначені права, обов'язки, гарантії та відповідальність експертів. Усе зводиться до того, що експертами є службовці, які здійснюють таку експертизу одночасно з виконанням інших посадових обов'язків, що, у свою чергу, знижує якість експертизи.

Висновки і пропозиції

Отже, розбудова українського суспільства на засадах рівності, у тому числі і за ознакою статі, базується на конституційному закріпленні гендерного паритету та розумінні того, що сьогодні рівність жінок та чоловіків – обов'язкова складова кожної демократичної держави.

1. Гендерно-правова експертиза є гарантією забезпечення рівних прав та обов'язків представників обох статей та є одним із головних важелів у процесі реформування національного законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних норм та права Європейського Союзу. Гендерно-правова експертиза є видом професійного аналізу, спрямованого на визначення відповідності чинних актів національного законодавства, а також їх проектів міжнародним стандартам у сфері забезпечення рівних

прав і свобод чоловіків та жінок, виявлення та усунення дискримінаційних положень за ознакою статі. Метою гендерно-правової експертизи є забезпечення ефективності прийнятих нормативно-правових актів та стимулювання суспільства до дотримання рівних прав, обов'язків і можливостей чоловіків та жінок. Проведення гендерно-правової експертизи саме експертами зумовлено необхідністю підвищення якісного рівня національної законодавчої бази та нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації.

2. З метою забезпечення ефективної реалізації гендерно-правової експертизи необхідно внести зміни до п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997 «Питання проведення гендерно-правової експертизи», виклавши його в новій редакції: «Фізичні, юридичні особи та громадські об'єднання під час проведення громадської гендерно-правової експертизи проєктів нормативно-правових актів повинні керуватися висновком про проведення гендерно-правової експертизи проєкту нормативно-правового акта за формою згідно з додатком 2 до Порядку, затвердженого цією постановою».

3. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997 «Питання проведення гендерно-правової експертизи» додавши статтю щодо освітніх та кваліфікаційних вимог до експертів, які здійснюють гендерно-правову експертизу.

4. Доповнити розділ I Порядку проведення гендерно-правової експертизи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997 «Питання проведення гендерно-правової експертизи» пунктом 5 наступного змісту: «Для проведення гендерно-правової експертизи проєктів нормативно-правових актів розробник, орган державної реєстрації та 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)».

Література

1. Наливайко Л.Р., Грицай І.О. Поняття принципу гендерної рівності та його взаємозв'язок із суміжними термінами.- *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару*, м. Дніпро, 8 грудня 2018 р. Дніпро: ДДУВС, 2019. С. 30-35.

2. Юрчишин В. Д. Поняття та ознаки правової експертизи нормативно-правових актів. *Держава і право*. 2011. С. 57-63.

3. Рапаєва М. В. Законодавче підґрунтя і реалії гендерних аспектів соціального виключення в Україні. *Юридична наука*. 2015. № 3. С. 170-178.

4. Савченко Ю. С. Гендерно-правова експертиза: поняття та загальна характеристика. *Юридична наука*. 2012. № 5. С. 29-35.

5. Грицай І. О. Теоретико-правова характеристика інституту гендерно-правової експертизи: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2017_4_4

6. Практичний посібник з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проєктів нормативно-правових актів. Київ, 2020. 71 с. <https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2021/03/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9-GAL.pdf>

7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. *Експерт: Парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. № 2. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstitucijno-pravovi-vidi-gromadskoi-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf>

8. Exchange of good practices on gender equality/ Gender impact assessment in law drafting. URL: http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/exchange_of_good_practices_at/fi_discussion_paper_at_2014_en.pdf

9. Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики: Постанов-

ление Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/92342/10>

10. Gender Impact Assessment: Gender Mainstreaming Toolkit. URL: <https://www.osce.org/gender/26397?download=true>

11. БДИПЧ ОБСЕ. Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/342566?download=true>

12. Гендерні перетворення в Україні / Мельник Т. М. та ін.; за ред. М. Скорик. Київ: АДЕФ-Україна, 2007. 165 с.

13. Впровадження гендерних підходів у роботу комітетів Верховної Ради України: практич. посіб. / О. В. Зайчук та ін.; за ред. О. В. Зайчука. Київ. К.І.С., 2005. 186 с.

14. Воронина О. А. Гендерная экспертиза законодательства РФ о средствах массовой информации. Москва: МЦГИ, 1988. 152 с.

15. Короткова О. А., Яничкина В. Е.- К вопросу о целях гендерной экспертизы законодательства. *Ученые записки Тамбовского отделения РИСМУ*. 2019. № 14. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-tselyah-gendernoy-ekspertizy-zakonodatelstva>

16. Пушкарева Н. А. Где больше власти – там меньше женщин : гендерная экспертиза законодательства и текущей законотворческой деятельности высших органов власти РФ 1991-2006 гг. *Научные ведомости БелГУ. Серия: История. Политология. Экономика*. 2008. № 1 (41). URL: <http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/10095>

17. Дашковська О. Р. Гендерно-правова експертиза законодавства як інструмент забезпечення рівноправності статей. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 10-1, Т. 1. С. 8-10

18. Лазарев В. В. Експертиза відомчих нормативно-правових актів: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 1, Т. 1. С. 36-40.

Sirko Liudmyla

Postgraduate student of the Department of General Law Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

GENDER LEGAL EXPERTISE AS A CONDITION FOR THE FORMATION OF PARITY DEMOCRACY

The article reveals the role of gender legal expertise of draft regulations and current national legislation in the formation of parity democracy. Foreign legislation has been analysed and it has been established that gender legal expertise in different countries is called differently: “gender impact assessment”, “gender test”, “gender analysis”, “gender expertise”, “integrated gender approach” and so on. The definition of gender legal expertise is offered. It is emphasised that gender legal expertise is a guarantee of equal rights and responsibilities of both sexes and is one of the main levers in the process of reforming national legislation and bringing it into line with international norms and European Union law. The ways to improve and harmonise national legislation with international standards in the field of gender legal expertise have been proposed. The subject-object composition in the implementation of gender legal expertise has been analysed. Particular attention is paid to the fact that the implementation of gender legal expertise is due to the need to improve the quality of the national legal framework and regulations that are subject to state registration.

Key words: gender equality, rights of women and men, gender legal expertise, draft regulations, national legislation.