

Програма розвитку ООН в Україні
Програма рівних можливостей ПРООН



Методологічні підходи до здійснення гендерно-правової експертизи національного законодавства України

Київ 2008

Програма розвитку ООН в Україні
Програма рівних можливостей ПРООН



**Методологічні підходи щодо
здійснення гендерно-правової
експертизи національного
законодавства України**

Київ 2008

Це видання підготовлено в рамках виконання “Програми рівних можливостей”, проекту, який впроваджує Програма розвитку ООН (ПРООН) в Україні за підтримки Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA). Думки, висновки чи рекомендації належать автору та упорядникам цього видання і не обов’язково відображають погляди ПРООН чи інших організацій та закладів системи ООН.

ПРООН є глобальною мережею Організації Об’єднаних Націй в галузі розвитку, яка виступає за позитивні зміни та надає країнам доступ до джерел знань, досвіду та ресурсів задля допомоги людям в усьому світі будувати краще життя. ПРООН співпрацює з 166 країнами світу, допомагаючи їм знаходити власні шляхи розв’язання глобальних та національних проблем в галузі розвитку. Покращуючи свої власні можливості, вони мають змогу використовувати досвід та знання співробітників ПРООН та широкого кола наших партнерів. У всіх видах діяльності ПРООН виступає на захист прав людини та створення рівних соціальних можливостей для жінок та чоловіків. Для докладнішої інформації про діяльність ПРООН в Україні, будь-ласка, заходьте на www.undp.org.ua

Автор: *Левченко К. Б.* — д-р юрид. наук, проф., радник Міністра внутрішніх справ України, президент Міжнародного жіночого правозахисного центру “Ла Страда — Україна”

Робоча група Програми рівних можливостей ПРООН в Україні:

Лариса Кобелянська, керівник Програми рівних можливостей ПРООН в Україні

Світлана Павлич, експерт з питань навчання та підвищення кваліфікації

Левченко К. Б.

ЛЗ8 **Методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи національного законодавства України / К. Б. Левченко. — К.: Телесик, 2008. — 88 с. — (Програма розвитку ООН в Україні. Програма рівних можливостей ПРООН).** — Авт. зазнач. на звороті тит. арк.

ISBN 966-95963-7-8

У методичних рекомендаціях розглянуто підходи до здійснення експертизи чинних нормативно-правових актів на предмет дотримання в їхніх положеннях основ гендерної рівності: законів України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми”, “Про імміграцію”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про статус гірських населених пунктів”, “Про відпустки”, “Про військовий обов’язок і військову службу”, “Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, “Про зайнятість населення”, “Про статус народного депутата України”, “Про вибори народних депутатів України”. Вміщено також загальні висновки та рекомендації щодо подальшого здійснення гендерно-правової експертизи законодавства України.

Методичні рекомендації будуть корисними як для державних службовців Міністерства юстиції України, які здійснюють гендерно-правову експертизу чинних нормативно-правових актів та законопроектів, так і для науковців та студентів юридичних ВУЗів.

ББК 67.9(4УКР)в7



Програма розвитку ООН в Україні
Кловський узвіз, 1
Київ, 01021
Тел.: +38 (044) 253 9363
Факс: +38 (044) 253 2607
www.undp.org.ua

До методології проведення гендерної експертизи законодавства України

Історія питання та нормативно-правова база. Серед сучасних наукових завдань, що постали перед правовою наукою, варто виокремити розробку теоретичних та методологічних засад здійснення гендерно-правової експертизи законодавства. Це завдання актуалізується як необхідністю розвитку гендерного права, логікою включення гендерної проблематики та гендерних аспектів до традиційних галузей права, так і практичними потребами.

Так, прийнятий 8 вересня 2005 р. Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” містить норми щодо необхідності здійснення гендерно-правової експертизи чинних законів та нормативно-правових актів на стадії їх розробки (ст. 4 Закону “Гендерно-правова експертиза”):

“Чинне законодавство підлягає гендерно-правовій експертизі. У разі встановлення невідповідності нормативно-правового акта принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків висновок гендерно-правової експертизи надсилається до органу, який прийняв такий нормативно-правовий акт.

Розроблення проектів нормативно-правових актів здійснюється з обов’язковим урахуванням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Проекти нормативно-правових актів підлягають гендерно-правовій експертизі. Висновок гендерно-правової експертизи є обов’язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду.

Порядок проведення гендерно-правової експертизи визначає Кабінет Міністрів України” [1].

На виконання останнього пункту ст. 4 Кабінет Міністрів України, постановою від 12 квітня 2006 р. № 504 відповідальність за проведення експертизи покладалася на Міністерство юстиції України, якому також визначалося “розробити та затвердити форму висновку гендерно-правової експертизи актів законодав-

тва” [2]. Крім того у постанові зазначалося, що гендерно-правова експертиза проводиться як складова правової експертизи.

На виконання Закону Міністерство юстиції України розробило наказ від 12 травня 2006 р. № 42/5 “Деякі питання гендерно-правової експертизи”, до якого додавалась “Інструкція з проведення гендерно-правової експертизи” та “Висновок гендерно-правової експертизи акта законодавства” [3].

У цих документах зазначається, що гендерно-правова експертиза “проводиться відповідно до щорічного плану, затвердженого координатором з питань забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок” [3]. Таким координатором (уповноваженим органом державної влади у сфері впровадження гендерної рівності) є Міністерство України у справах сім’ї, молоді та спорту.

Як зазначається в Інструкції з проведення гендерно-правової експертизи, її завданнями є:

“1) проведення комплексного дослідження чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів на відповідність міжнародно-правовим актам з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

2) підготовка обґрунтованих висновків щодо відповідності принципу забезпеченню рівних прав та можливостей жінок і чоловіків чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів;

3) запобігання прийняттю нормативно-правових актів, які містять дискримінаційні положення за ознакою статі” [3].

Державна програма з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року конкретизує цю правову норму і покладає відповідальність за здійснення гендерно-правової експертизи на Міністерство юстиції України [4], повторюючи зміст зазначеної вище Постанови Кабінету Міністрів України. Таким чином створено нормативне підґрунтя для інституалізації процесу здійснення гендерно-правової експертизи українського законодавства.

У цій сфері напрацьований і певний науковий та практичний досвід. Так, упродовж 1999–2000 рр. у межах Програми рівних можливостей Програми розвитку ООН в Україні науковцями та представниками громадських організацій була здійснена гендер-

на експертиза окремих галузей українського законодавства: трудового, міжнародного, конституційного, соціального [5].

У 2004 р. Міністерством юстиції України також був підготовлений гендерно-правовий огляд деяких законодавчих актів України.

У 2007 р. Міністерством юстиції України підготовлено та видано перший методичний посібник, у якому представлено алгоритм здійснення гендерно-правової експертизи [6], що створило прецедент появи методології проведення такої експертизи та стало позитивним і важливим кроком у становленні галузі гендерного права в Україні.

“Методичні рекомендації щодо проведення гендерно-правових експертиз”. У методичних рекомендаціях відокремлено розглядається здійснення експертизи чинних нормативно-правових актів та здійснення експертизи законопроектів. Оскільки йдеться про гендерно-правову експертизу чинних нормативно-правових актів, зупинимось лише на алгоритмі здійснення їх експертизи.

Автори “Методичних рекомендацій щодо проведення гендерно-правових експертиз” вирізняють такі етапи проведення гендерно-правової експертизи чинних нормативно-правових актів [6, 15–20]:

1-й етап. Формування гендерної чутливості експерта.

2-й етап. З’ясування кола суспільних відносин та сфер суспільної активності (соціальної, політичної, економічної, екологічної тощо), які є предметом аналізованого законопроекту.

3-й етап. З’ясування мети (спрямованості) аналізованого законодавчого акта, передбачених ним принципових засад правового регулювання та детальний аналіз норм законодавчого акта, ефективності їх реалізації. Саме наслідком цього етапу гендерно-правової експертизи має бути висновок про наявність в аналізованому акті гендерно-чутливих норм та пропозиції щодо врахування принципу гендерної рівності.

4-й етап. Підготовка експертного висновку.

Представлені етапи розкривають логіку здійснення гендерно-правової експертизи і є обґрунтованими орієнтирами у цій роботі. Водночас вони потребують конкретизації та деталізації з урахуванням вже напрацьованого досвіду у здійсненні гендерно-правової експертизи.

Конкретизація запропонованих етапів здійснення гендерно-правової експертизи. Запропонована нами *додаткова класифікація* етапів здійснення гендерно-правової експертизи може вдосконалити цей процес та зробити його прозорішим для фахівців.

Формування гендерної чутливості експертів є важливою передумовою здійснення експертизи, а не її етапом.

Розглянемо узагальнення та пропозиції щодо нової класифікації етапів здійснення гендерно-правової експертизи.

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи.

На цьому етапі фахівцям, які відповідають за здійснення гендерно-правової експертизи, потрібно детальніше ознайомитися з “Методичними рекомендаціями щодо проведення гендерно-правових експертиз”, методологічними підходами до здійснення гендерно-правової експертизи законодавства, описаних у виданнях Програми рівних можливостей ПРООН, Програми сприяння Парламенту України, результатами гендерно-правової експертизи галузей законодавства України, яка здійснювалася ПРООН у 2000–2001 рр., а також з іншими виданнями, в яких піднімаються проблеми гендерного аналізу законодавства [5; 7].

2-й етап. Опис предмета відання закону, або іншими словами “предмета регулювання аналізованого закону та суміжних галузей суспільних відносин”.

Цей етап доволі важливий для здійснення якісної експертизи. Його не можна недооцінювати й потрібно достатньо приділяти уваги. Під час такої роботи використовуються загальнонаукові методи пізнання. З’ясовані питання та висновки можуть безпосередньо і не стосуватись гендерної проблематики, але вони дають уяву про соціальні відносини, які потім необхідно аналізувати в контексті гендерної рівності.

На цьому етапі потрібно з’ясувати такі питання, як:

- коло суспільних відносин, що регулюються законом;
- цільові групи населення, на які розповсюджується сфера впливу цього закону;
- відповідальні органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють контроль за дотриманням та виконанням цього закону;

- відповідальні органи, які контролюють виконання конкретного нормативно-правового акта;
- усі можливі статистичні дані¹, які є дотичними до предмету регулювання закону і які можна отримати з офіційних державних джерел (вони важливі як загалом для характеристики сфери суспільних відносин, регульованих законом, так і окремо за статтями законодавчого акта у разі потреби);
- дані моніторингу виконання цього закону (якщо такі є);
- дані досліджень, що проводилися з вивчення суспільних відносин, регульованих законом, соціологічних даних тощо;
- коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.

Для виконання завдань цього етапу важливою є співпраця з відповідальними органами державної влади, профільними комітетами Верховної Ради України, громадськими організаціями, які працюють у сферах відання закону, науковцями та науковими установами. При формуванні майбутніх планів здійснення гендерно-правової експертизи в робочу групу крім фахівців Міністерства юстиції України слід залучати представників зазначених установ, особливо відповідального органу центральної виконавчої влади.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання закону зокрема. Наприклад, конвенції Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної організації праці, документи Ради Європи, Європейського Союзу.

Міжнародні стандарти забезпечення гендерної рівності сформульовані в низці документів ООН, Ради Європи, ОБСЄ, Міжнародної організації праці та інших міжнародних організацій, членом яких є Україна.

Робота з міжнародними документами може бути поділена на дві частини:

¹ Щодо статистики, то під час проведення постатейного аналізу законодавчого акта може з'явитися потреба в отриманні додаткової статистичної інформації в розрізі кожної із статей. Така статистика може бути відсутньою. Саме тому, необхідність збирання подібної статистичної інформації може бути однією з рекомендацій гендерно-правової експертизи.

- робота з документами, які формулюють загальні стандарти гендерної рівності;
- робота з документами, які формулюють стандарти гендерної рівності в контексті досліджуваної сфери соціальних відносин.

Слід зауважити, що найбільший обсяг становить перша група документів, названих у “Методичних рекомендаціях”.

Друга група документів здебільшого стосується сфер зайнятості та представництва, подолання гендерного насильства та деяких інших питань, що мають бути визначені безпосередньо для кожного нормативно-правового акта.

4-й 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), та їх гендерно-правова експертиза.

Національне законодавство складається у великому обсязі з підзаконних нормативно-правових актів, указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, відомчих наказів та інших документів. Саме ці документи досить часто конкретизують норми, сформульовані в законах. Розглянемо цей етап на основі аналізу Закону України “Про зайнятість населення” [8].

Приклад 1. Ст. 5. “Порядок квотування і бронювання робочих місць та працевлаштування на них зазначених у статті категорій громадян встановлюється Кабінетом Міністрів України”.

Приклад 2. Ст. 6 (абзац 1). “Відносини зайнятості в Україні регулюються цим Законом та іншими законодавчими актами України, прийнятими відповідно до цього Закону”.

Приклад 3. Ст. 15. “Добровільне переселення громадян і членів їхніх сімей”. “З метою забезпечення зайнятості населення і розвитку окремих регіонів України розробляються заходи щодо сприяння добровільному переселенню громадян України і членів їхніх сімей з виділенням відповідних матеріальних ресурсів та фінансових коштів.

Порядок розробки і реалізації цих заходів, а також надання пільг цим громадянам визначається законодавством України про порядок переселення сімей та організований набір робітників”.

Приклад 4. Ст. 20.1 (абзац 4). “Працевлаштування осіб, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, в кількості, визначеній місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних рад, та інвалідів у кількості, визначеній згідно із Законом України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”.

Приклад 5. Ст. 25. “Розміри та умови надання матеріального забезпечення на випадок безробіття визначається Законом України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”.

5-й етап. Детальний аналіз тексту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності. Процес вирізнення статей потребує враховувати, що вони можуть мати як пряме, так і непряме відношення до питань гендерної рівності.

Пряме відношення — безпосередньо йдеться про забезпечення прав чи обов’язків для представників тієї чи іншої статі, соціальної групи.

Непряме відношення — у статті безпосередньо не йдеться про забезпечення прав чи обов’язків представників тієї чи іншої статі, а зазначається про певні професійні, соціальні, демографічні чи інші групи, які складаються з представників різних статей. Це означає, що визначені норми по-різному впливають на представників тієї чи іншої статі.

Основне питання цього етапу — яким чином визначається відношення тієї чи іншої статті закону до проблем гендерної рівності. Слід зауважити, що не так багато законів і статей, в яких безпосередньо йдеться про чоловіків та жінок, про різні (або рівні) підходи до представників різних статей при формулюванні норм закону.

Для розв’язання цієї проблеми пропонуються наступні підходи:

1. Виявлення статей закону, в яких безпосередньо йдеться про чоловіків та жінок, без зазначення обмежень або пільг, тобто вони згадуються, але відсутні оцінки. Ці статті можна охарактеризувати як гендерно-нейтральні за змістом та за наслідками.

Приклад. Закон України “Про відпустки”. У ст. 4 “Види відпусток” йдеться про відпустки по догляду за дитиною, по вагітності та пологам тощо. “Встановлюються такі види відпусток:

- 1) щорічні відпустки:
 - основна відпустка (ст. 6 цього Закону);
 - додаткова відпустка за роботу із шкідливими та важкими умовами праці (ст. 7 цього Закону);
 - додаткова відпустка за особливий характер праці (ст. 8 цього Закону);
 - інші додаткові відпустки, передбачені законодавством;
 - додаткові відпустки у зв'язку з навчанням (статті 13, 14 і 15 цього Закону);
- 2) творча відпустка (ст. 16 цього Закону);
- 3) соціальні відпустки:
 - відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами (ст. 17 цього Закону);
 - відпустка по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (ст. 18 цього Закону);
 - додаткова відпустка працівникам, які мають дітей (ст. 19 цього Закону);
- 4) відпустки без збереження заробітної плати (статті 25 і 26 цього Закону).

Законодавством, колективним договором, угодою та трудовим договором можуть установлюватись інші види відпусток”.

2. Виявлення статей, в яких визначаються пільги за ознакою статі, які в результаті порушують права іншої статі.

Приклад. Закон України “Про відпустки”. Ст. 10 “Порядок надання щорічних відпусток”.

“Щорічні відпустки за бажанням працівника в зручний для нього час надаються:

- 1) особам віком до вісімнадцяти років;
- 2) інвалідам;
- 3) жінкам перед відпусткою у зв'язку з вагітністю та пологами або після неї;
- 4) жінкам, які мають двох і більше дітей віком до 15 років або дитину-інваліда;
- 5) одинокій матері (батьку), які виховують дитину без батька (матері); опікунам, піклувальникам або іншим самотнім особам, які фактично виховують одного або більше дітей віком до 15 років за відсутності батьків;
- 6) дружинам (чоловікам) військовослужбовців;
- 7) ветеранам праці та особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною;

8) ветеранам війни, особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, а також особам, на яких поширюється чинність Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”;

9) батькам-вихователям дитячих будинків сімейного типу;

10) в інших випадках, передбачених законодавством, колективним або трудовим договором”.

У ст. 10 зазначається, що лише матері, які мають двох дітей віком до 15 років або дитину інваліда, мають право на отримання відпустки у зручний для них час. Права чоловіків-батьків при цьому на враховуються, що виглядає як гендерно-дискримінаційна норма стосовно чоловіків (гендерно-асиметричні за змістом з ухилом у бік позитивної дискримінації з гендерно-асиметричними і навіть гендерно-дискримінаційними наслідками).

3. Виявлення статей закону, які містять обмеження, що порушують права статі, якої ці обмеження стосуються (гендерно-асиметричні за змістом та гендерно-дискримінаційні за наслідками).

4. Виявлення статей закону, які можна охарактеризувати як реалізацію принципу позитивної дискримінації, позитивних дій для ліквідації реального дискримінованого становища однієї із статей (гендерно-чутливі за змістом та гендерно-асиметричні за наслідком з ухилом до позитивної дискримінації дискримінованої статі).

5. Виявлення статей закону, які відповідають принципу гендерної рівності, містять норми, які гарантують як рівні права, так і рівні можливості і для жінок, і для чоловіків (гендерно-чутливі за змістом та гендерно-симетричні (“гендерно-збалансований” за термінологією “Методичних рекомендацій”) за наслідками).

6. Виявлення статей закону, які не містять у собі будь-яких посилань на стать, права чоловіків та жінок, але норми яких по-різному впливають на представників різних статей, залежно від їхньої представленості (непредставленості) у сфері суспільних відносин, і несуть при цьому гендерно-дискримінаційне навантаження (гендерно-нейтральні за змістом та гендерно-асиметричні за наслідками).

7. Виявлення статей, які не містять будь-яких посилань на стать, і норми яких однаково впливають на представників

різних статей (гендерно-нейтральні за змістом та гендерно-симетричні за наслідками статі).

У процесі подальшого здійснення гендерно-правової експертизи законодавчих актів України можливе виявлення й інших комбінацій характеристик правових норм, які містяться в тій чи іншій статті, чи в тому чи іншому нормативно-правовому акті.

Наявність різних за класифікацією статей вказує на те, що цілісному нормативно-правовому акту не просто дати єдину гендерно-правову характеристику, оцінивши його в системі координат “гендерна рівність — гендерна дискримінація”. Практичний досвід роботи у галузі гендерно-правової експертизи якраз показує, що один і той самий нормативно-правовий акт може мати різні за “гендерним” змістом статті.

Саме тому потрібно диференційовано оцінювати нормативно-правовий акт, відповідно до змісту статей.

6-й етап. 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.

Здійснення експертизи додаткових документів є факультативним (необов’язковим) положенням. Швидше за все, на початку процесу гендерного аналізу законодавчих актів така робота не здійснюватиметься. Проте автори вважали за потрібне виокремити ці етапи для подальшого розвитку та вдосконалення експертної роботи.

7-й етап. Типологізація висновків з аналізу положень статей закону України.

“Методичні рекомендації щодо проведення гендерно-правових експертиз” містять наступні типи відповідності актів принципам гендерної рівності:

- норма або законодавчий акт загалом гендерно-нейтральні;
- норма або законодавчий акт є дискримінаційними;
- норма або законодавчий акт є гендерно-дисбалансованими на користь певної статі;
- норма або законодавчий акт не передбачають рівні можливості для обох статей [6, 19].

Не відкидаючи цю типологію, вважаємо за потрібне доповнити та деталізувати її. Так, при типологізації висновків можна використовувати типологію, розроблену експертами з гендерних

питань Програми сприяння Парламенту України. Типологізація з певними доповненнями матиме такий вигляд:

- примусові обов'язки громадян за ознакою статі;
- обмеження прав за ознакою статі;
- протекціоністське законодавство стосовно жінок;
- спеціальне законодавство для матерів;
- заходи позитивних дій для жінок;
- заходи позитивних дій для чоловіків;
- рівні можливості;
- рівні права;
- гендерно-асиметричне чинне законодавство при гендерно-нейтральних формулюваннях;
- гендерно-симетричне законодавство, яке є гендерно-нейтральним у формулюваннях;
- гендерно-дискримінаційне законодавство.

Практика здійснення гендерно-правової експертизи ймовірно сприятиме уточненню або доповненню запропонованої типологізації.

Крім того, типологія статей, здійснена під час реалізації 4-го етапу гендерно-правової експертизи, також може використовуватися для характеристики законодавчого акта. Ці висновки можна подати у вигляді таблиці.

Таблиця

№ пор.	Характеристика змісту правової норми щодо реалізації принципу гендерної рівності	Характеристика наслідків застосування правової норми щодо реалізації принципу гендерної рівності
1	Гендерно-нейтральні	Гендерно-нейтральні
2	Гендерно-асиметричні	Гендерно-асиметричні
3	Гендерно-асиметричні з ухилом до позитивної дискримінації	Гендерно-асиметричні з ухилом до позитивної дискримінації
4	Гендерно-дискримінаційні	Гендерно-дискримінаційні
5	Гендерно-чутливі (є втіленням принципу гендерної рівності), гендерно-симетричні або гендерно-збалансовані	Гендерно-чутливі (є втіленням принципу гендерної рівності), гендерно-симетричні або гендерно-збалансовані
6	Норми, спрямовані на захист вагітних жінок та материнства	
7	Гендерно-індиферентні норми	

8-й етап. Моніторинг виконання закону. Цей етап є фальтативним.

9-й етап. Підготовка експертного висновку. Цей етап охарактеризовано у “Методичних рекомендаціях”.

10-й етап. Поширення інформації щодо результатів експертизи.

Експертний висновок має залишатися не лише у Міністерстві юстиції України, а й бути оприлюднений на сайті Міністерства юстиції України, переданий до всіх зацікавлених міністерств та відомств, наукових установ та громадських організацій, до профільних комітетів Верховної Ради України.

Слід зауважити, що “Інструкція з проведення гендерно-правової експертизи”, затверджена наказом Міністра юстиції України, наголошує на розповсюдженні висновку гендерно-правової експертизи лише “у разі встановлення невідповідності нормативно-правового акта принципу забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок”. У такому разі “Міністерство юстиції України готує висновок гендерно-правової експертизи акта законодавства, який надсилає до органу, що прийняв такий нормативно-правовий акт.

Копія такого висновку також надсилається до спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків” [3].

Таким чином, відповідно до Інструкції, висновок має надсилатися лише у разі виявлення невідповідності принципу гендерної рівності. У разі, якщо така відповідність не виявлена, подальша доля висновку незрозуміла. Тож у будь-якому разі висновок про здійснення гендерно-правової експертизи має надсилатися до профільних комітетів Верховної Ради України, органів державної влади, які працюють відповідно до того чи іншого закону або здійснюють контроль та моніторинг їх виконання. Висновки експертизи мають бути відкритими для громадськості.

Запропонована класифікація етапів здійснення гендерно-правової експертизи українського законодавства була запропонована членам робочої групи Міністерства юстиції України під час здійснення гендерно-правової експертизи (вересень — листопад 2007 р.) десяти наступних законів України: “Про зайнятість населення”, “Про відпустки”, “Про імміграцію”, “Про службу в

органах місцевого самоврядування”, “Про статус народного депутата України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про державну допомогу сім’ям з дітьми”, “Про статус гірських населених пунктів”, “Про військовий обов’язок та військову службу”, “Про соціально-правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”.

Література

1. *Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”* № 2866-IV від 08.09.05.
2. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 504 “Про проведення гендерно-правової експертизи”.
3. *Наказ* Міністерства юстиції України від 12.05.2006 р. № 42/5 “Деякі питання проведення гендерно-правової експертизи”.
4. *Державна* програма з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року (затверджена Постановою КМУ від 27.12.06 № 1834).
5. *Лаврінчук І.* Трудове законодавство України. Гендерна експертиза. — К.: Логос, 2001; *Болотіна Н.* Соціальне законодавство України. Гендерна експертиза. — К.: Логос, 2001; *Гендерна* експертиза українського законодавства. Концептуальні засади / Під заг. ред. Т. Мельник — К.: Логос, 2001; *Буроменський М.* Міжнародне право. Гендерна експертиза. — К.: Логос, 2001; *Олійник А.* Конституційне право. Гендерна експертиза. — К.: Логос, 2001.
6. *Методичні* рекомендації щодо проведення гендерно-правових експертиз. — К.: ПРООН, 2007.
7. *Гендерні* аспекти європейського права. Досвід адаптації законодавства країн Центральної та Східної Європи. Круглий стіл 11 жовтня 2005 р.: Стенографічний звіт // Програма сприяння Парламенту України. — 2006; *Заколотворчість.* Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. — К., 2006; *Гендерне* законодавство: порівняльний аналіз та коментарі. — К., 2006.
8. *Закон* України “Про зайнятість населення” від 01.03.91 № 804-XII (804-12).
9. *Закон* України “Про відпустки” від 15.11.96 № 505/96-ВР.

Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми”: до методології здійснення гендерно-правової експертизи

Розглянемо можливості застосування запропонованої методології здійснення гендерно-правової експертизи на прикладі Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми”.

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи.

Перед здійсненням гендерно-правової експертизи Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” доцільно ознайомитися з досвідом та результатами експертизи соціального законодавства України, яка проходила в 2000–2001 рр. у межах програми ПРООН і знайшла відображення у книзі Н. Болотіної “Соціальне законодавство України. Гендерна експертиза” [1]. Безсумнівно, з того часу відбулися певні, в тому числі й позитивні, зміни в законодавстві України у цій сфері, вносилися зміни й до цього законодавчого акта. Однак загально-методологічні підходи, запропоновані Н. Болотіною, залишаються актуальними.

2-й етап. Опис предмета відання закону, або іншими словами “предмета регулювання аналізованого закону та суміжних галузей суспільних відносин”.

Предмет регулювання будь-якого закону вказується в його преамбулі, визначення з якої доцільно брати за основу. Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” відповідно до Конституції України встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім’ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім’ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.

Відповідно до загальних рекомендацій гендерно-правової експертизи законодавчих актів на другому етапі важливо:

1. Зібрати існуючу статистику про кількість сімей, які отримають визначені в законі види допомоги.
2. Визначити обсяги фінансування цієї допомоги та їх джерела.
3. Визначити кількість сімей, в яких дитину (дітей) виховує одна мати чи один батько.
4. Визначити коло зацікавлених у здійсненні такої експертизи осіб та організацій — Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство праці та соціальної політики України, обласні державні адміністрації.
5. Визначити ті органи державної влади (місцевого самоврядування), які здійснюють нагляд за дотриманням положень цього Закону.
6. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи, особливо в цьому можуть допомогти діячі громадські організації.
7. Визначити профільним Комітет Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму. Важливу роль відіграє Комітет з питань охорони здоров'я, який був профільним для цього Закону до 2006 р.
8. Визначити, чи проводився моніторинг виконання цього Закону, та в разі позитивної відповіді з'ясувати його результати.
9. Зібрати дані досліджень, що проводилися з вивчення суспільних відносин, які регулюються Законом, соціологічні дані тощо. Дослідження могли проводитися Державним інститутом проблем сім'ї та молоді Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Українським інститутом соціальних досліджень, громадськими організаціями.

Навіть без ретельного ознайомлення із Законом, вже з самої його назви та визначення сфери суспільних відносин, які він регулює, зрозуміло, що він відіграє важливу роль у забезпеченні рівних прав та можливостей чоловіків та жінок (або навпаки, в їх незабезпеченні) і потребує ретельної експертизи.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання закону зокрема.

Документи для розгляду: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо

жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, рекомендації Ради Європи, а також Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками, на наступні статті якої варто звернути особливу увагу.

Ст. 5. Вживаються усі заходи, що відповідають національним умовам і можливостям, для того щоб:

а) враховувати потреби трудящих із сімейними обов'язками при плануванні заходів на місцевому рівні;

б) розвивати або сприяти розвиткові державних або приватних служб побуту, таких як установи й служби по догляду за дітьми та наданню допомоги сім'ям.

Ст. 6. Компетентні влада та органи кожної країни вживають відповідних заходів для заохочення розвитку інформації та освіти, що сприяють ширшому розумінню громадськістю принципу рівного ставлення і рівних можливостей для трудящих чоловіків і жінок і проблем трудящих із сімейними обов'язками, а також для заохочення громадської думки, що сприяє розв'язанню цих проблем.

Ст. 7. Вживаються усі заходи, що відповідають національним умовам і можливостям, зокрема й заходи в галузі професійної орієнтації та підготовки, які б давали трудящим із сімейними обов'язками змогу розпочати або продовжувати трудову діяльність, а також відновлювати її у разі відсутності на роботі у зв'язку з цими обов'язками.

4-й етап. Пошук дотичних законів та інших нормативно-правових актів, які доповнюють або тлумачать положення Закону (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі накази, інструкції, рішення Конституційного Суду України, колективні договори тощо), та їх гендерно-правова експертиза.

Приклад 1. Рішення Конституційного Суду від 09.07.2007 № 6-рн/2007 р.

Приклад 2. Порядок виплати допомоги при народженні дитини, який визначається Кабінетом Міністрів України, згідно із Законом від 19.12.2006 р. № 489-У.

Приклад 3. Закон України “Про прожитковий мінімум”

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності.

Аналізуючи статті, потрібно звернути увагу на наступне:

Ст. 1 “Право сімей з дітьми на державну допомогу”. Відповідно до цієї статті усі громадяни України, в сім'ях яких виховуються та проживають неповнолітні діти, мають право на державну допомогу у випадках та на умовах, передбачених цим Законом та іншими законами України. Таким чином, ст. 1 не встановлює обмежень лише для жінок (матерів), а забезпечує правові гарантії для отримання допомоги і жінкам, і чоловікам.

Ст. 3 “Види державної допомоги сім'ям з дітьми”. “Відповідно до цього Закону призначаються такі види державної допомоги сім'ям з дітьми:

- 1) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
- 2) одноразова допомога при народженні дитини;
- 3) допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- 4) допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
- 5) допомога на дітей самотнім матерям”.

Так, допомога у зв'язку з вагітністю та пологами є правовим забезпеченням права жінок на материнство. Вона є виявом позитивної дискримінації, що забезпечує рівні права та можливості жінок та чоловіків.

Одноразова допомога по догляду за дитиною є правовим інструментом забезпечення підтримки сімей з дітьми.

Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, з точки зору гендерної рівності, має встановлюватися будь-якому членові родини, який наглядає за дитиною. В цьому аспекті статті, що регламентують зазначені види допомоги, потребують ретельної гендерної експертизи.

Допомога на дітей, над якими встановлено опіку та піклування, з погляду гендерної рівності, має встановлюватися будь-якому членові родини, який наглядає за дитиною. В цьому аспекті статті, що регламентують зазначені види допомоги, потребують ретельної гендерної експертизи.

Допомога на дітей самотнім матерям: цю норму не можна віднести до захисту материнства, оскільки об'єктом надання допомоги є не дорослі особи, а дитина. Сутність цієї норми полягає в тому, щоб допомогти дітям, які виховуються самотніми батьками. Відповідно до Закону вона може надаватися самотнім матерям, але при цьому не враховуються ті діти, які виховуються

одинокими батьками. Тому ця норма є гендерно-дискримінаційною для чоловіків, які самостійно виховують дітей.

Щоб проаналізувати ст. 3 слід звернутися до статистики стосовно кількості отримувачів цих видів допомоги.

Ст. 4 “Джерела покриття витрат на виплату державної допомоги сім’ям з дітьми”. “Покриття витрат на виплату державної допомоги сім’ям з дітьми здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів.

Порядок покриття витрат, передбачений частиною першою цієї статті, не стосується виплат допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами жінкам з числа військовослужбовців Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, військ цивільної оборони, інших військових формувань, а також Державної спеціальної служби транспорту та з числа осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ. Покриття витрат на виплату зазначеного виду державної допомоги цим категоріям жінок здійснюється за рахунок відповідних бюджетів”.

Зміст цієї статті свідчить про те, що існують різні джерела для виплат державної допомоги сім’ям з дітьми — кошти Державного бюджету України, а також з бюджетів Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, військ цивільної оборони, інших військових формувань, Державної спеціальної служби транспорту, МВС тощо.

Тому закономірно виникає питання щодо “рівноцінності” таких джерел виплат та дотримання рівних прав та можливостей отримувачів допомоги: однаковість виплат, вчасність виплат, складність (легкість) процедури оформлення документів для отримання допомоги. Чи правильно це? Якщо держава гарантує ці види допомоги, то, можливо, вони мають здійснюватися з Державного бюджету? Крім того важливо проаналізувати, чи не впливає така ситуація з існуванням різних джерел отримання допомоги на ставлення у “силових” структурах до служби жінок та виконання сімейних обов’язків працівниками. За цією статтею потрібні дані статистики щодо кількості отримувачів допомоги з Державного бюджету та з бюджетів названих відомств.

Ст. 5 “Органи, що призначають і здійснюють виплату державної допомоги сім’ям з дітьми”. “Усі види державної допомоги сім’ям з дітьми, крім допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами жінкам, зазначеним у частині другій ст. 4 цього Закону, призначають і виплачують органи соціального захисту населення за місцем проживання батьків (усиновителів, опікуна, піклувальника).

Допомога у зв’язку з вагітністю та пологами жінкам, зазначеним у частині другій ст. 4 цього Закону, призначається і виплачується за місцем основної роботи (служби)”.

Стосовно ст. 5 виникає таке саме коло запитань, як і щодо проведення гендерно-правового аналізу попередньої статті.

У ст. 6 “Термін розгляду документів для призначення державної допомоги сім’ям з дітьми” зазначається, що документи на отримання допомоги може подавати будь-яка особа, яка претендує на її отримання. Це може бути не лише матір дитини, а й її батько, що має забезпечувати рівне ставлення до подружжя у праві отримання допомоги.

Відповідно до ст. 7 “Право на допомогу у зв’язку з вагітністю та пологами” мають усі жінки (в тому числі й неповнолітні), які не застраховані в системі загальнообов’язкового державного соціального страхування. Потрібно проаналізувати, чи є рівний доступ до отримання державної допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами у жінок, які застраховані та не застраховані в системі загальнообов’язкового державного соціального страхування і що воно означатиме в контексті аналізованого Закону.

Ст. 8 “Умови надання і тривалість виплати допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами” потребує ретельного аналізу, оскільки багато положень цієї статті по-різному впливають на становище жінок та чоловіків.

Відповідно до ст. 9 “Розмір допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами”, “допомога у зв’язку з вагітністю та пологами надається у розмірі 100 відсотків середньомісячного доходу (стипендії, грошового забезпечення, допомоги по безробіттю тощо) жінки, але не менш як 25 відсотків від розміру встановленого законом прожиткового мінімуму для працездатної особи із розрахунку на місяць”.

Стосовно ст. 9 виникає питання про правомірність визначення допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами в розмірі не менш як 25 % від розміру встановленого законом прожиткового

мінімуму для працездатної особи із розрахунку на місяць. Тобто, надаючи допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами, держава не забезпечує навіть необхідного прожиткового мінімуму.

У ст. 10 “Право на одноразову допомогу при народженні дитини” визначається не лише можливість матері, а й батька (усиновителя, опікуна) на отримання такої допомоги. У цій статті також йдеться про страхування в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування. Таким чином, норму ст. 10 можна охарактеризувати як гендерно-симетричну, що забезпечує гендерну рівність. При проведенні аналізу варто з'ясувати кількість чоловіків, які скористалися можливістю отримати таку допомогу. Дані статистики свідчать, що чоловіки дуже рідко користуються задекларованими в Законі можливостями. За результатами ця норма є гендерно-асиметричною. Крім того потрібно з'ясувати, чи не порушуються права громадян, які застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ст. 11 “Умови призначення одноразової допомоги при народженні дитини” містить норму, відповідно до якої “одноразова допомога при народженні дитини призначається за умови, якщо звернення за її призначенням надійшло не пізніше шести місяців з дня народження дитини”.

Виникає питання, наскільки ця норма забезпечує не тільки гендерну рівність, а й права жінок взагалі. Чи не є встановлення терміну подання документів з боку держави протягом 6 місяців порушенням права насамперед жінок та молодих батьків на отримання допомоги? В цьому контексті потрібні дані статистики кількості (у порівнянні) народжених дітей та кількості фактів подання документів для надання допомоги.

Щодо забезпечення прав жінок не можна забувати, що в документах Ради Європи зазначається, що політика сприяння гендерній рівності не відмінняє заходів стосовно покращання їхнього становища.

Ст. 13 “Право на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку”. Аналізувати цю статтю потрібно в тому самому ракурсі, що й ст. 10.

Ст. 14 “Умови призначення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку”. Ретельного аналізу потребує наступне положення статті: “Матерям, які мають дітей віком до трьох років і одночасно продовжують навчання з відри-

вом від виробництва, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трьох років призначається в повному розмірі”. Чи не повинно розповсюджуватися це правило і на батька, потрібно довести або навпаки спростувати.

Розділ Закону “Допомога на дітей одиноким матерям” — статті 18–1 — 18–3. Назва статей розділу не відповідає їхньому змісту і потребує змін, оскільки у тексті статей йдеться не лише про матерів, а й про батьків.

При здійсненні гендерної експертизи законодавчих актів виявляється коло проблем та питань, які безпосередньо не належать до гендерної проблематики, але тісно пов’язані з нею. Слід зауважити, що їх варто також відображати при аналізі законів у висновках про здійснення експертизи.

Розглянемо приклад аналізу ст. 8 “Умови надання і тривалість виплати допомоги у зв’язку з вагітністю та пологами”.

“Особам, які усиновили або взяли під опіку дитину протягом двох місяців з дня її народження, допомога у зв’язку з вагітністю та пологами надається на підставі рішення про усиновлення або встановлення опіки за період з дня усиновлення чи встановлення опіки і до закінчення строку післяпологової відпустки”.

Фахівці, які займаються проблемами усиновлення, знають, що практично нереально усиновити дитину протягом лише двох місяців після її народження. Біологічним батькам (матері) встановлюється певний термін для роздумів. Потім дається термін на оформлення документів, так що на практиці отримання такої допомоги є проблематичним. Загалом випадків отримання допомоги дуже мало чи вони практично відсутні. Тож аналіз потрібний для того, щоб визначити, чи працює взагалі ця норма статті і яким чином вона допомагає громадянам України та усиновленим (удочереним) дітям.

Література

1. *Болотіна Н.* Соціальне законодавство України. Гендерна експертиза. — К.: Логос, 2001.
2. *Закон України* “Про допомогу сім’ям з дітьми” від 21.11.1992 № 2811-XII.
3. *Конвенція МОП № 156* про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов’язками (ратифікована Законом України від 22.10.1999 № 1196-XIV).

Закон України “Про імміграцію”: до методології здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи.

Відомо, що гендерно-правова експертиза цього законодавчого акта не проводилася. Подібні законодавчі акти також не аналізувалися.

2-й етап. Опис предмета відання закону, або іншими словами “предмета регулювання аналізованого закону та суміжних галузей суспільних відносин”.

Цей Закон визначає умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства. На цьому етапі важливо:

1. Зібрати існуючі статистичні дані стосовно кількості осіб, перебування яких в Україні регламентується Законом “Про імміграцію”, в тому числі й розрізі статей.
2. Визначити коло осіб, зацікавлених у здійсненні такої експертизи, та організацій — МВС України, Держкомнаціміграції, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та ін.
3. Визначити ті органи державної влади (місцевого самоврядування), які здійснюють нагляд за дотриманням положень цього Закону.
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.
5. Визначити профільним Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин.
6. З’ясувати, чи проводився моніторинг виконання цього закону та, в разі позитивної відповіді, — його результати.
7. Визначити дані досліджень з вивчення суспільних відносин, які регулюються Законом, соціологічні дані тощо.

Один з перших висновків за результатами поверхневого аналізу сфери застосування Закону може полягати в тому, що Закон України “Про імміграцію” не має істотного гендерного навантаження, оскільки не стосується безпосередньо чоловіків чи жінок. Водночас Закон стосується чоловіків та жінок, які претендують на отримання статусу іммігранта, що дає підстави говорити про його непряме відношення до проблем гендерної рівності та необхідність здійснення його гендерно-правової експертизи.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання Закону.

На цьому етапі мають розглядатися такі документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов’язками, рекомендації Ради Європи, документи Міжнародної організації з міграції тощо.

4-й етап. Пошук та аналіз дотичних нормативно-правових актів.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності.

Аналізуючи статті, потрібно звернути увагу на наступні:

У ст. 4 “Квота імміграції” дотримуються вимоги принципу гендерної рівності.

Ст. 8 “Повноваження інших органів виконавчої влади у сфері імміграції”. “Центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики щорічно затверджує перелік спеціальностей та вимоги до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції.

Центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров’я затверджує перелік інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію”.

У цьому плані важливо здійснити гендерний аналіз спеціальностей, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції. При проведенні такої експертизи необхідно співпрацюва-

ти з Міністерством праці та соціальної політики України. Варто з'ясувати, в яких спеціальностях найбільша потреба — “традиційно чоловічих” чи “традиційно жіночих”. Крім того слід з'ясувати, чи є в цьому переліку спеціальності, які класифікуються як з важкими та небезпечними умовами праці і на яких заборонено працю жінок. Те саме стосується і хвороб. Чи мають вони певну гендерну характеристику, чи ні?

Ст. 9 “Подання заяви про надання дозволу на імміграцію”. “Якщо іммігрує один з батьків, якого (яку) супроводжують неповнолітні діти, він (вона) повинен подати заяву чоловіка (дружини), посвідчену нотаріально, про те, що він (вона) не заперечує проти імміграції дітей разом з батьком (матір'ю). У випадку відсутності такої згоди батько (мати) повинен подати рішення відповідного державного органу про залишення дітей при батькові (матері). Зазначене рішення має бути легалізоване консульською установою України, якщо інше не передбачено міжнародним договором України”.

Які гендерні наслідки має ця правова норма? З ким здебільшого залишаються (або іммігрують) діти — з матір'ю чи батьком? Чи проводяться з цього приводу статистичні дослідження?

Підсумовуючи, можна сказати, що Закон України “Про імміграцію” не містить очевидних дискримінаційних норм і загалом є гендерно-нейтральним. Однак потрібні статистичні дані та гендерні зрізи з правозастосовчої практики.

Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи.

Як відомо, гендерно-правова експертиза цього законодавчого акта не проводилася. Однак доцільно познайомитися з матеріалами гендерно-правової експертизи конституційного законодавства України, яка здійснювалася в межах проектів ПРООН у 2000–2001 рр.¹.

2-й етап. Опис предмета відання Закону. Цей Закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

На цьому етапі важливо:

1. Зібрати існуючі статистичні дані щодо представленості різних статей на різних посадах в органах місцевого самоврядування відповідно до статей цього Закону.
2. Визначити коло зацікавлених у здійсненні такої експертизи осіб та організацій.
3. Визначити ті органи державної влади (місцевого самоврядування), які здійснюють нагляд за дотриманням положення цього Закону.
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.

¹ Олійник А. Конституційне право України. Гендерна експертиза. — К.: Логос, 2001.

5. Визначити профільний комітет Верховної Ради України.
6. З'ясувати, чи проводився моніторинг виконання цього Закону.
7. Визначити дані досліджень з вивчення суспільних відносин, які регулюються Законом, соціологічні дані тощо.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання Закону. На цьому етапі застосовуються ті самі документи, що й при аналізі Закону України “Про імміграцію”.

4-й етап. Аналіз дотичних нормативно-правових актів.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет вивлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності.

Ст. 3 “Посади в органах місцевого самоврядування” показує, хто може впливати на гендерну частину: територіальна громада, рада, голова ради, або міський голова. Саме сюди можна включати процедури врахування гендерної рівності (при роботі конкурсних комісій): врахування гендерної частини при формуванні складу комісій та при доборі кадрів.

Ст. 4 “Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування”. Серед названих у статті принципів служби в органах місцевого самоврядування потрібно звернути увагу на наступний: “рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки”. Це положення може бути гендерно-нейтральним, або конкретизоване з урахуванням рекомендацій ст. 4 Конвенції ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації стосовно жінок.

До статті варто додати “принцип гендерної рівності” або “паритетного представництва чоловіків та жінок”.

Ст. 5 “Право на службу в органах місцевого самоврядування”.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання

службових обов'язків. Таким чином, ст. 5 формує “позитивне право”. Водночас Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” не містить заборон стосовно дискримінації за різними ознаками, в тому числі за ознакою статі.

У ст. 8 “Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування” відсутній обов'язок про “забезпечення гендерної рівності”. Тож ввівши такий обов'язок, можна інкорпорувати гендерний компонент.

Важливою статтею з точки зору досягнення паритетного представництва жінок та чоловіків в органах місцевого самоврядування є ст. 10 “Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування”. Вона регламентує не процес виборів, який більшою мірою залежить від волевиявлення виборців, а процес прийняття на службу в органи місцевого самоврядування. Тому в цьому процесі має бути відтворена державна політика у сфері гендерної рівності та формування паритетної демократії.

Цю статтю можна охарактеризувати як гендерно-нейтральну з гендерно-асиметричними наслідками. Тож потрібно визначити, яким чином можна додати до цієї статті гендерну частину.

Ст. 14 “Класифікація посад в органах місцевого самоврядування”. Дуже важливо мати гендерні статистичні дані за всіма категоріями, виділеними у цій статті.

Ст. 15 “Ранги посадових осіб місцевого самоврядування” регламентує процес встановлення рангів посадових осіб місцевого самоврядування у межах відповідно до категорії посад.

Характерним є дублювання рангів для різних категорій, наприклад: 3-й ранг можуть мати посадовці як першої, так і другої категорій; 5-й ранг — другої і третьої; 7-й ранг — відповідно третьої та четвертої; 9-й ранг — четвертої та п'ятої; 11-й ранг — п'ятої та шостої; 13-й ранг — шостої та сьомої категорій.

“За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад”. Для розуміння гендерних наслідків цих норм потрібно мати статистичні дані для отримання позачергових рангів та дострокового присвоєння рангів поза

межами відповідно до категорії посад представниками різних статей”.

Ст. 16 “Кадровий резерв служби в органах місцевого самоврядування”. Щоб ця стаття відповідала Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, потрібно збалансувати кадровий резерв за статтями. Для цього треба внести зміни до ст. 16 Закону, оскільки в чинній редакції ця стаття не враховує гендерні аспекти. Крім того, важливим є вивчення дотичних нормативно-правових актів, оскільки при-мірний порядок формування кадрового резерву розробляється і затверджується Кабінетом Міністрів України.

На ст. 17 “Атестація посадових осіб місцевого самоврядування” необхідно звернути особливу увагу, оскільки вона містить норми, які можна охарактеризувати як “позитивну дискримінацію” жінок.

Так, “атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк”.

Аналізуючи ці норми, слід враховувати:

1. Наскільки виправданою є позитивна дискримінація жінок?
2. Чому не враховуються особи, які можуть знаходитися у відпустках по догляду за дитиною, крім жінок?
3. Чи не є ця стаття дискримінацією чоловіків та інших жінок, які можуть знаходитися у відпустках по догляду за дитиною?
4. Чи потрібні зміни до цієї статті?

При цьому слід брати до уваги методологічні підходи Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та Конвенцію МОП № 156 про трудящих із сімейними обов’язками. Також необхідним є вивчення допоміжних нормативно-правових актів, оскільки відповідно до ст. 17 “типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування затверджується Кабінетом Міністрів України”.

Ст. 18 “Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування” також потребує ретельного гендерного аналізу, тому що встановлює різний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування для жінок та чоловіків.

“Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Термін перебування на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено, але не більш як на 5 років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради.

Після закінчення цього терміну посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору”.

Ця стаття потребує аналізу відповідно до Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”. Особливу увагу потрібно звернути на ситуації, коли різний вік виходу на пенсію серед осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування, є не пільгою, а дискримінацією жінок. Доцільно також провести дослідження серед жінок, які працюють на державній службі та в органах місцевого самоврядування, щодо їх особистого ставлення до цієї проблеми. Чи були проведені соціологічні дослідження у цій сфері і які?

Необхідна статистика за кількістю осіб, які залишаються радниками та консультантами, розподілена за ознакою статі. Вартими розгляду є пропозиції внесення змін до Закону, відповідно до яких жінки за бажанням можуть працювати до віку, коли чоловіки виходять на пенсію.

Ст. 19 “Інші питання проходження служби в органах місцевого самоврядування” стосується організації навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб. Необхідна статистика.

Ст. 21 “Оплата праці, відпустки та пенсійне забезпечення”. Чи є різниця в отриманні цих виплат жінками та чоловіками? Необхідність гендерно-сегрегованої статистики. Ця стаття містить також різні норми щодо пенсійного забезпечення — різні терміни наявного страхового стажу — у чоловіків не менш як 25

років, у жінок — 20. Чи можна знайти статистичну інформацію, яка одноразова грошова допомога виплачується чоловікам та жінкам?

Після поверхневого аналізу сфери застосування Закону можна зробити висновки, що Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” не має істотного гендерного навантаження, оскільки не стосується безпосередньо чоловіків чи жінок. Однак, згідно з текстом Закону, він стосується регулювання відносин в органах місцевого самоврядування (представницьких органах), стосується питань управління, доступу до прийняття рішень, самоврядування тощо, тобто тих сфер, в яких, відповідно до статистичних даних, по-різному представлені чоловіки та жінки. Це дає підстави говорити про непряме відношення Закону до проблем гендерної рівності. І це означає, що норми Закону можуть по-різному впливати на представників тієї чи іншої статі. Тому Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” потребує ретельної гендерно-правової експертизи.

Цей закон не містить очевидних дискримінаційних норм. Здебільшого він взагалі є гендерно-нейтральним або гендерно-сліпим. Водночас не враховуються норми ст. 4 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та можливість введення тимчасових позитивних дій для усунення певних перекосів і недопредставленості жінок в органах управління.

У ст. 4 Конвенції ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок зазначається: “1. Вжиття державами-учасницями тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками та жінками, не вважається, як це визначається цією Конвенцією, дискримінаційним, проте воно в жодному разі не повинно тягнути за собою збереження нерівноправних або диференційованих стандартів; ці заходи повинні бути скасовані, коли будуть досягнуті цілі рівності можливостей і рівноправного відношення.

2. Вжиття державами-учасницями спеціальних заходів, спрямованих на охорону материнства, включаючи заходи, що містяться в цій Конвенції, не вважаються дискримінаційними”.

Закон України “Про статус гірських населених пунктів”: до методології здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи. Відомо, що гендерно-правова експертиза цього законодавчого акта не проводилася. Подібні законодавчі акти також не аналізувалися.

2-й етап. Опис предмета відання Закону. Цей Закон встановлює критерії, за якими населені пункти набувають статусу гірських, визначає основні засади державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів та гарантії соціального захисту громадян, які в них проживають, працюють або навчаються.

На цьому етапі важливо:

1. Зібрати існуючу статистику щодо кількості гірських населених пунктів в Україні, кількості населення, яке проживає у населених пунктах, що мають статус гірських, кількості осіб, які подали документи на оформлення статусу жителів гірських населених пунктів.
2. Визначити коло осіб, зацікавлених у здійсненні такої експертизи, та організацій — Міністерство екології та навколишнього середовища України та інші (з’ясувати, які ще).
3. Визначити ті органи державної влади (місцевого самоврядування), які здійснюють нагляд за дотриманням положень цього Закону — Генеральна прокуратура України.
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.
5. Визначити профільний комітет Верховної Ради України.
6. З’ясувати, чи проводився моніторинг виконання цього Закону та в разі позитивної відповіді ознайомитись з його результатами.

7. Визначити дані досліджень, що проводилися з вивчення суспільних відносин, які регулюються Законом, соціологічні дані тощо.

За результатами поверхневого аналізу сфери застосування Закону України “Про статус гірських населених пунктів” він не має істотного гендерного навантаження, оскільки не стосується безпосередньо чоловіків чи жінок.

Однак цей Закон стосується чоловіків та жінок, які проживають в гірських населених пунктах. Це дає підстави говорити про непряме відношення Закону до проблем гендерної рівності. Тому Закон України “Про статус гірських населених пунктів” потребує гендерно-правової експертизи.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання Закону.

На цьому етапі мають розглядатися такі документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов’язками, рекомендації Ради Європи.

4-й етап. Аналіз дотичних нормативно-правових актів.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності.

При проведенні аналізу статей необхідно звернути увагу на наступні:

Ст. 3 “Державні гарантії соціально-економічного розвитку населених пунктів, яким надано статус гірських”.

Бажано знайти статистичні дані: скільки виділено коштів на ці потреби.

Ст. 5 “Порядок визначення та надання громадянам статусу особи, яка проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського”. Статистика: скільки осіб в Україні мають статус жителів населеного пункту та скільки серед них чоловіків та жінок.

Так само важливо мати статистичні дані по **ст. 6** “Пільги громадянам, яким надано статус особи, що проживає і працює (нав-

чається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського”.

Закон України “Про статус гірських населених пунктів” не містить очевидних дискримінаційних норм. Здебільшого він взагалі є гендерно-нейтральним або гендерно-сліпим. Однак може по-різному впливати на чоловіків та жінок, що потрібно вивчати.

Цей Закон можна вважати гендерно-нейтральним, а за наслідками — або гендерно-нейтральними або гендерно-асиметричними. Щоб зробити точніші висновки, потрібно мати більше статистичної та аналітичної інформації. Для справжньої дієвості Закону, що полягає у допомозі громадянам, які проживають в населених пунктах, що мають статус гірських, потрібно проводити моніторинг імплементації Закону.

Деякі дискусійні питання практичного застосування Закону України “Про відпустки” в контексті гендерної рівності

Закон України “Про відпустки” встановлює державні гарантії права на відпустки, визначає умови, тривалість і порядок надання їх працівникам для відновлення працездатності, зміцнення здоров’я, а також для виховання дітей, задоволення власних життєво важливих потреб та інтересів, всебічного розвитку особи. Таким чином, цей Закон має істотне гендерне навантаження і потребує особливої уваги при проведенні гендерної експертизи.

Відповідно до ст. 27 Закону України “Про відпустки” нагляд за дотриманням законодавства про відпустки здійснюють спеціально уповноважені державні органи та інспекції, які є незалежними у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу, а також у межах своєї компетенції центральні та місцеві органи державної виконавчої влади та профспілкові органи. Вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законодавства про відпустки здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами.

При здійсненні гендерної експертизи Закону важливо включати у моніторинг та контроль за його виконанням блок гендерних питань, які доцільно розробити під час проведення гендерно-правової експертизи та питання відповідальності за порушення законодавства (ст. 28 “Відповідальність за порушення законодавства про відпустки”: особи, винні в порушенні законодавства про відпустки, несуть відповідальність згідно з законодавством). Тому варто проаналізувати стан та норми цього законодавства, частоту їх застосування та наявність зафіксованих порушень в гендерному розрізі.

Потребують статистичної інформації щодо використання різних типів відпусток, передбачених Законом, представниками різних статей наступні статті: стаття про “Види відпусток”, ст. 6 “Щорічні основні відпустки”, ст. 7 “Щорічна додаткова відпустка за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та її три-

валість”, ст. 8 “Щорічна додаткова відпустка за особливий характер праці та її тривалість”, ст. 9 “Обчислення стажу роботи, що дає право на щорічну відпустку”.

Особливої уваги потребують такі статті: ст. 10 “Порядок надання щорічних відпусток”, ст. 17 “Відпустка у зв’язку з вагітністю та пологами”, ст. 18 “Відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку”, ст. 19 “Додаткова відпустка працівникам, які мають дітей”, ст. 20 “Порядок надання соціальних відпусток”, ст. 25 “Відпустка без збереження заробітної плати, що надається працівникові в обов’язковому порядку”.

Деякі статті Закону України “Про відпустки” порушують принцип гендерної рівності, що спонукає до їх детального розгляду.

1. Питання про надання особам, які виховують двох дітей у віці до 15 років, додаткової відпустки тривалістю 7 календарних днів. Згідно зі ст. 19 Закону України “Про відпустки” від 15 листопада 1996 р. жінці, яка працює і має двох або більше дітей віком до 15 років, або дитину-інваліда, або яка усиновила дитину, а також батьку, який виховує дитину без матері (зокрема, у разі тривалого перебування матері в лікувальному закладі), та особі, яка взяла дитину під опіку, надається щорічна додаткова оплачувана відпустка тривалістю 7 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів (ст. 73 КЗпП України). За наявності кількох підстав для надання цієї відпустки її загальна тривалість не може перевищувати 14 календарних днів.

Крім того, у цій статті застосовується різний підхід до чоловіків та жінок, які мають сімейні обов’язки. Це означає, що ст. 19 Закону України “Про відпустки” потребує корекції відповідно до принципу гендерної рівності. Тобто, якщо мати має трьох дітей віком до 15 років, і одна з них дитина-інвалід, вона має право на відпустку за двома підставами тривалістю 14 календарних днів.

2. Згідно зі ст. 1 Закону України “Про охорону дитинства” від 26 квітня 2001 р. дитиною слід вважати особу віком до 18 років (повноліття). У ст. 1 Конвенції про права дитини, прийнятої 44 Сесією Генеральної Асамблеї ООН, дитиною визначається кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосованим до цієї дитини, вона не досягає повноліття раніше. Закон надає відпустки лише до 15 років.

3. Додаткові відпустки, передбачені ст. 19 Закону України “Про відпустки”, є соціальними, а не щорічними трудовими, і тому вони надаються як понадщорічні відпустки, передбачені статтями 6–8 Закону України “Про відпустки”, а також понадщорічні відпустки, встановлені іншими законами та нормативно-правовими актами. Наприклад, якщо жінка є педагогічним працівником і її відпустка становить 56 календарних днів, то соціальна відпустка 7 календарних днів надається понад 56 календарних днів. Загальна тривалість відпустки становитиме 63 календарних дні. На практиці іноді, керуючись ст. 10 Закону України “Про відпустки”, яка передбачає, що загальна тривалість щорічної основної та додаткової відпусток не може перевищувати 59 календарних днів, надають всього 59 днів. Така практика суперечить законодавству.

4. Як бути, якщо особа з певних причин не скористалась цією відпусткою у поточному році? Чи має вона право використати її в наступному році? Закон не містить з цього питання жодних обмежень. Загальний принцип надання відпусток полягає в тому, що працівники не втрачають права на відпустку, якщо вони не використали її в поточному році. Цим принципом слід керуватись при наданні зазначеної соціальної відпустки тривалістю 7 календарних днів. Законодавство не передбачає терміну давності, після якого втрачається право на додаткову відпустку працівникам, які мають дітей. Це означає, якщо особа не скористалась цією відпусткою упродовж двох чи трьох років, то вона не втратила права і може цю відпустку використати пізніше.

5. Загалом Закон України “Про відпустки” не враховує положень Конвенції 156 Міжнародної організації праці про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов’язками і потребує кореляції відповідно до положень цієї конвенції.

6. Закон також потребує заміни деяких термінів на коректні, наприклад: “інвалід”, “інваліди” на “особа з обмеженими можливостями”, “особи з обмеженими можливостями”.

Література

1. *Конвенція 156* Міжнародної організації праці про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками ратифікована Законом України від 22.10.1999 № 1196-XIV.
2. *Закон України “Про відпустки”* від 15.11.1996 № 504/96-ВР.
3. *Косолапова М.* Пільги для працюючих жінок у зв'язку з вагітністю і пологами та доглядом за дитиною // *Юрид. газ.* — № 21 (33). — 2004. — 19 листоп.; www.yur-gazeta.com/oarticle/1132/
4. *Лаврінчук І.* Трудове законодавство України. Гендерна експертиза. — К.: Логос. — 70 с.
5. *Матеріали* для обговорення під час зустрічі експертів з гендерних питань Програми сприяння Парламенту України. — К., 2007 (рукопис).

Закон України “Про військовий обов’язок і військову службу”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи. Відомо, що гендерно-правова експертиза Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу” не проводилася. Подібні до нього законодавчі акти також не аналізувалися.

2-й етап. Опис предмета відання. Цей Закон здійснює правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв’язку з виконанням ними конституційного обов’язку щодо захисту Вітчизни.

Відповідно до загальних рекомендацій проведення гендерно-правової експертизи законодавчих актів на другому етапі важливо здійснити наступне:

1. Зібрати існуючу статистичну інформацію, яка стосується питань виконання військового обов’язку громадянами України, в тому числі чоловіками та жінками.
2. Визначити коло осіб, зацікавлених у здійсненні такої експертизи, та організацій — Міністерство оборони України, обласні державні адміністрації, громадські організації (визначити хто це).
3. Визначити ті органи державної влади, які здійснюють нагляд за дотриманням положень цього Закону.
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.
5. Визначити профільним Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.
6. З’ясувати, чи проводився моніторинг виконання цього закону та в разі позитивної відповіді його результати.

7. Визначити дані досліджень, що проводилися з вивчення суспільних відносин, які регулюються Законом, соціологічні дані тощо.

Здійснення гендерно-правової експертизи цього Закону є важливою справою. Закон відіграє важливу роль у забезпеченні рівних прав та можливостей чоловіків та жінок (або навпаки, у їх незабезпеченні) і потребує ретельної експертизи.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання закону. На цьому етапі мають розглядатися такі документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками, рекомендації Ради Європи. У контексті цього Закону важливо ознайомитися з документами та стандартами НАТО, в тому числі з тими, що стосуються служби жінок. Важливо з'ясувати, які міжнародні договори стосуються цієї сфери.

4-й 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), та їх гендерно-правова експертиза.

Приклад 1. До ст. 2 Закону “Порядок проходження громадянами України військової служби, їх права та обов'язки визначаються цим Законом, відповідними положеннями про проходження військової служби громадянами України, які затверджуються Президентом України, та іншими нормативно-правовими актами”.

Приклад 2. Структура військового резерву людських ресурсів устанавлюється Міністерством оборони України та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Приклад 3. До ст. 10 Закону “Кількість призовників, які підлягають підготовці з військово-технічних спеціальностей, та перелік цих спеціальностей визначаються Міністерством оборони України разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади і затверджуються Кабінетом Міністрів України”.

Приклад 4. До ст. 11 Закону. Перелік військово-облікових спеціальностей, за якими здійснюється військова підготовка громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу, визначається Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства оборони України, погодженим з центральним органом виконавчої влади в галузі освіти і науки. Обсяг підготовки офіцерів запасу за військово-обліковими спеціальностями визначається Генеральним штабом Збройних сил України.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності.

Нижче наводяться коментарі до статей, а також проблеми, на які варто звернути увагу при проведенні гендерно-правової експертизи постатейних норм. При цьому не слід забувати типологізувати статті відповідно до наведених критеріїв.

При проведенні аналізу статей потрібно звернути увагу на наступні:

Ст. 1 “Військовий обов’язок” апелює до “громадян України”, не називаючи їх статі. Проте зрозуміло, що різні норми цієї статті стосуються тільки чоловіків (строкова служба), а також чоловіків та жінок (контрактна служба, прийняття на службу в добровільному порядку) тощо. Таким чином, потрібно чітко з’ясувати, які норми статті стосуються чоловіків, а які жінок і чоловіків. При цьому особливу увагу треба звернути на п. 9 цієї статті, в якому зазначено категорії, на які поділяються громадяни України щодо виконання ними військового обов’язку.

Аналізу потребують також пункти 11 та 12 ст. 1.

“11. Жінки, які мають фах, споріднений з відповідною військово-обліковою спеціальністю, визначеною в переліку, затвердженому Кабінетом Міністрів України, та придатні до проходження військової служби за станом здоров’я, віком та сімейним станом, беруться на військовий облік військовозобов’язаних.

12. Жінки, які перебувають на військовому обліку, можуть бути призвані на військову службу чи залучені для виконання робіт із забезпечення оборони держави у воєнний час. У мирний час жінки можуть бути прийняті на військову службу тільки в добровільному порядку (за контрактом)”.

Закон взагалі має бути змінений у зв’язку з переходом на контрактну службу. Це один із основних висновків з гендерно-правової експертизи Закону.

Ст. 2. “Військова служба і виконання військового обов’язку в запасі”. Уваги потребує п. 4 цієї статті, в якому зазначено види військової служби, а також, як визначити, які з них стосуються лише чоловіків, а які чоловіків і жінок (див. табл.).

Таблиця

Види військової служби	Стать громадян, на яких розповсюджуються норми статті
Строкова військова служба	Чоловіча
Військова служба за контрактом осіб рядового, сержантського і старшинського складу	Чоловіча та жіноча (?)
Військова служба (навчання) курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки (далі — вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів)	Чоловіча (жіноча ?)
Військова служба за контрактом осіб офіцерського складу	Чоловіча та жіноча
Військова служба за призовом осіб офіцерського складу	Чоловіча

Ст. 4 “Комплектування військовослужбовцями Збройних Сил України та інших військових формувань”.

“1. Збройні Сили України та інші військові формування комплектуються військовослужбовцями шляхом: призову громадян України на військову службу; прийняття громадян України на військову службу за контрактом”. Щоб проаналізувати цю статтю, потрібні статистичні дані Міністерства оборони України.

Ст. 5 “Склад військовослужбовців і військовозобов’язаних. Військові звання”. Для здійснення аналізу цієї статті потрібні статистичні дані Міністерства оборони України.

Ст. 6 “Військові посади”.

“2. Перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом, затверджується Президентом України, а посад інших військовослужбовців — Міністерством оборони України”. Для здійснення аналізу цієї статті потрібні статистичні дані Міністерства оборони України.

“п. 7. Військові посади в підрозділах Збройних Сил України, які направляються до інших держав для участі в міжнародних

миротворчих операціях у складі миротворчих контингентів або миротворчого персоналу відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, заміщаються військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом”. Оскільки жінки мають право служити за контрактом, потрібен ретельний гендерний аналіз як змісту, так і наслідків застосування норм цієї статті.

Ст. 7 “Військова форма одягу, знаки розрізнення і відзнаки військовослужбовців”. Яким чином враховуються особливості жінок при виготовленні службового одягу?

Ст. 8 “Підготовка до військової служби”. Оскільки до військової служби залучаються і жінки, то підготовка має стосуватися і жінок. Усі статті глави II “Підготовка громадян України до військової служби” містять у собі певні суперечності саме тому, що ідеологічно Закон передбачає обов'язкову військову службу всіх чоловіків та фактичну відсутність жінок на військових посадах. Водночас сучасна ситуація, а також запланований перехід армії повністю на контрактну службу, потребує зміни ідеології та змісту цієї глави Закону.

Ст. 9 “Допризовна підготовка”. Допризовна підготовка стосується лише чоловіків. Жінки, які бажають служити за контрактом, мають обмежені можливості для цього. Важливим при цьому є ідеологічне забезпечення допризовної підготовки з урахуванням принципу гендерної рівності.

Ст. 10 “Підготовка призовників з військово-технічних спеціальностей”.

“п. 2. До навчання залучаються призовники, які досягли 17-річного віку, придатні за станом здоров'я до військової служби та підлягають призову на строкову військову службу після закінчення навчання”. Чи стосуються наведені норми жінок, чи лише чоловіків?

Ст. 11 “Військова підготовка громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу”. Чи стосуються наведені норми жінок, чи лише чоловіків? У статті йдеться про “громадян України” без зазначення — чоловіки чи жінки. Наскільки права та обов'язки стосуються представників обох статей? Потрібно проаналізувати, яким чином добираються кадри на посади науково-педагогічних працівників військових навчальних підрозділів вищих начальних закладів, який відсоток серед них становлять жінки.

Ст. 12 “Підготовка до вступу у вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів”. Чи стосуються норми цієї статті чоловіків та жінок? У п. 1 йдеться про громадян України взагалі. У пунктах 2 і 3 — про допризовників, якими є юнаки. Яким чином здійснюється підготовка до вступу у вищі навчальні заклади дівчат? Чи дотримуються при цьому принципу гендерної рівності?

“4. Медичні огляди громадян України 15–17-річного віку проводяться щороку лікарями-спеціалістами, які залучаються до медичного огляду призовників. У разі потреби громадянам призначається необхідне лікування з проведенням оздоровчих заходів”. У п. 4 йдеться про медичні огляди хлопчиків. Яким чином вони здійснюються? Які кошти на це виділяються? Чи не є ця норма гендерно-асиметричною для дівчат? Яким чином можна компенсувати недостатню увагу до здоров’я дівчат, які не проходять подібних медичних оглядів?

“5. Органи управління освітою забезпечують освітню підготовку допризовної та призовної молоді, за необхідності організують додаткові заняття для вивчення державної мови громадянами, які не володіють або недостатньо володіють нею”. Цей пункт стосується лише хлопчиків. Потрібно з’ясувати, які гроші виділяються на реалізацію цієї норми. Яким чином можна компенсувати подібне незнання у дівчат? Чи можна розглядати цю норму як гендерно-асиметричну? Якщо ця норма взагалі не працює, то, може, її доцільно відмінити?

Ст. 14 “Приписка громадян України до призовних дільниць”.

“1. Приписка громадян України чоловічої статі до призовних дільниць проводиться з метою взяття їх на військовий облік, визначення наявних призовних ресурсів, ступеня придатності до військової служби, встановлення освітнього рівня, здобутої спеціальності або професії, рівня фізичної підготовки, вивчення особистих якостей”. Цьому параграфу слід приділити особливу увагу. Фактично вперше у тексті Закону в ст. 14 вказується на стать громадян — “чоловічої статі”. Чи означає це, що інші всі норми стосуються як чоловіків, так і жінок?

Якщо жінок приймають до вищих начальних закладів військового профілю, то ї комісії з питань приписки також повинні працювати з дівчатами. Яким чином на практиці усе це відбувається? Чи стосується дівчат норма ст. 14, п. 9 про “виявлення

і попередній відбір кандидатів для направлення до вступу на навчання у вищих військових навчальних закладах або військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів”?

Які кошти витрачаються на імплементацію норми ст. 14, п. 9 про “прикріплення до відповідних навчальних закладів громадян України, які мають низьку освітню підготовку або не володіють чи недостатньо володіють державною мовою”?

Ст. 15 “Призовний вік. Призов громадян України на строкову військову службу”. “п. 1. На строкову військову службу в мирний час призиваються придатні для цього за станом здоров’я громадяни України чоловічої статі, яким до дня відправлення у військові частини виповнилося 18 років, та старші особи, які не досягли 25-річного віку і не мають права на звільнення або відстрочку від призову на строкову військову службу (далі — громадяни призовного віку)”.

“п. 2. Громадяни призовного віку в добровільному порядку можуть бути прийняті на військову службу за контрактом на умовах, передбачених частиною першою ст. 20 цього Закону, та в порядку, визначеному положеннями про проходження військової служби громадянами України”.

Слід зауважити, що п. 1 стосується лише чоловіків, п. 2 — чоловіків та жінок. Які гендерні особливості?

Ст. 17 “Відстрочка від призову на строкову військову службу”.

“1. Відстрочка від призову на строкову військову службу надається призовникам за рішенням районної (міської) призовної комісії відповідно до цього Закону за сімейними обставинами, станом здоров’я, для здобуття освіти та продовження професійної діяльності”. Як ця норма впливає на гендерний статус чоловіків та жінок? Потрібно звернути увагу на всі чинники, що дають право на відстрочку від призову на строкову військову службу.

“2. Відстрочка від призову на строкову військову службу за сімейними обставинами за їх бажанням надається призовникам, які мають:

1) непрацевдатних батька і матір чи одинокого непрацевдатного батька (одинокую непрацевдатну матір) або непрацевдатних осіб, під опікою, піклуванням чи на утриманні яких перебував призовник, або осіб, над якими призовник здійснює опіку чи

підкування, якщо вони не мають інших працездатних осіб — громадян України, зобов'язаних відповідно до законодавства їх утримувати. Непрацездатність зазначених осіб визначається в порядку, встановленому законодавством;

2) неповнолітніх рідних (повнорідних чи неповнорідних) братів і сестер або працездатних рідних (повнорідних чи неповнорідних) братів і сестер незалежно від їх віку, якщо вони не мають інших працездатних осіб, крім призовника, зобов'язаних відповідно до законодавства їх утримувати;

3) одинокого батька або одиноку матір, у яких на утриманні перебувають двоє чи більше неповнолітніх дітей, до досягнення старшим із них повноліття;

4) дитину віком до трьох років або старшу трьох років, яка виховується без матері у зв'язку з її смертю або за рішенням суду;

5) двох і більше дітей;

6) дитину-інваліда;

7) дружину-інваліда;

8) вагітну дружину.

3. Відстрочка від призову на строкову військову службу за сімейними обставинами за власним бажанням може надаватися призовнику, який є сиротою.

4. За наявності в сім'ї двох і більше синів, один з яких проходить строкову військову службу, відстрочка від призову на строкову військову службу за сімейними обставинами може надаватися призовнику на час проходження строкової військової служби його братом.

5. У разі якщо призову на строкову військову службу підлягають кілька синів одночасно, відстрочка може надаватися одному з них за їх бажанням з урахуванням пропозиції батьків.

6. Районна (міська) призовна комісія може прийняти рішення про надання призовнику відстрочки від призову на строкову військову службу за сімейними обставинами, незважаючи на небажання призовника нею скористатися, виходячи при цьому з того, що його призов може істотно погіршити матеріальне становище осіб, яких відповідно до законодавства він повинен утримувати”.

Цю статтю необхідно доповнити ще однією причиною — перебування дружини, або самого батька, у відпустці по догляду за дитиною до трьох років.

Ст. 18 “Звільнення від призову на строкову військову службу”. Чи є гендерні особливості або наслідки застосування цієї статті?

Ст. 19 “Загальні умови укладення контракту на проходження військової служби”.

1. Військовослужбовці, які проходять кадрову або строкову військову службу, громадяни призовного віку, які мають вищу або професійно-технічну освіту і не проходили строкової військової служби, військовозобов’язані, а також жінки, які не перебувають на військовому обліку, укладають контракт про проходження військової служби за контрактом з дотриманням умов, передбачених ст. 20 цього Закону.

2. Військовослужбовці, які проходять військову службу за контрактом, у разі закінчення строку контракту можуть укласти новий контракт на проходження військової служби.

3. Форма, порядок і правила укладення контракту, припинення (розірвання) контракту та наслідки припинення (розірвання) контракту визначаються положеннями про проходження військової служби громадянами України, якщо інше не передбачено законом”.

Статті 19 і 20 є дуже важливими при здійсненні гендерно-правового аналізу, оскільки стосуються як чоловіків, так і жінок. Тому потрібно враховувати гендерні особливості змісту та наслідки застосування цих статей. Чому можна служити за контрактом із 17-річного віку? Хіба дітям це не забороняється?

Ст. 22 “Граничний вік перебування на службі”. Чи є граничний вік однаковим для чоловіків та жінок? Чи має бути таким? Які є гендерні особливості? Ці самі питання стосуються статей 23 “Строки військової служби” та 24 “Початок і закінчення проходження військової служби. Час та місце виконання обов’язків військової служби”.

Ст. 25 “Підготовка громадян України для проходження військової служби на посадах осіб офіцерського складу”. Відповідно до ст. 25 “1. Підготовка громадян України для проходження військової служби на посадах осіб офіцерського складу проводиться у вищих військових навчальних закладах та військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів. У них здійснюється навчання курсантів, слухачів, студентів, ад’юнктів і докторантів.

2. Порядок проведення підготовки громадян України для проходження військової служби на посадах осіб офіцерського складу встановлюється Міністерством оборони України, іншими центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані ці навчальні заклади, спільно з центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

3. Зарахування громадян України до вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів проводиться на добровільних засадах відповідно до особистих заяв після успішного складання вступних іспитів та відповідних випробувань”.

Аналіз цієї статті має дати відповідь на питання, чи є вона “однаковою” для жінок та чоловіків. Формулювання цієї статті є гендерно-нейтральними, в ній не йдеться про чоловіків або жінок окремо, що з першого погляду означатиме її рівноцінність як для жінок, так і чоловіків. Практика застосування цієї статті дає підстави для висновку, що в реальності вона є гендерно-асиметричною, оскільки на посадах офіцерського складу задіяні в абсолютній більшості чоловіки. Крім того варто з’ясувати, чи мають чоловіки та жінки однакові умови та можливості при підготовці для проходження військової служби на посадах осіб офіцерського складу.

Лише в пунктах 11 і 12 цієї статті з’являється визначення “курсанти чоловічої статі”, а в п. 13 “курсанти жіночої статі”. Таке визначення дає підстави зробити висновок, що всі інші параграфи статті стосувалися рівною мірою і чоловіків, і жінок.

“п. 11. Курсанти чоловічої статі, відраховані з вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів (за винятком випадків, передбачених пунктами “б”, “г”, “д” чи “з” частини шостої ст. 26 цього Закону), направляються у військові частини для подальшого проходження військової служби, якщо вони не вислужили встановленого строку строкової військової служби. При цьому у строк військової служби військовослужбовцям зараховується тривалість”.

“п. 13. Курсанти жіночої статі, відраховані з вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів, звільняються з військової служби, якщо вони: не мають військово-облікової спеціальності без взят-

тя на військовий облік; мають військово-облікову спеціальність з направленням у районні (міські) військові комісаріати за місцем проживання для взяття на військовий облік”.

Аналіз ст. 26 “Звільнення з військової служби” має дати відповіді на питання, які гендерні особливості процесу звільнення з військової служби (і чи взагалі вони є).

Ст. 27 “Зарахування в запас. Категорії запасу. Проходження служби у військовому резерві”. Аналіз ст. 27 також має дати відповіді на питання, які гендерні особливості має процес звільнення з військової служби (і чи взагалі вони є).

Ст. 28 “Розряди запасу та граничний вік перебування військовозобов’язаних у запасі” містить різні норми для чоловіків та жінок щодо граничного віку перебування у запасі: “Військовозобов’язані-жінки незалежно від присвоєних їм військових звань зараховуються до запасу другого розряду. Граничний вік перебування їх у запасі встановлюється: для осіб офіцерського складу — 50 років, для інших військовозобов’язаних-жінок — 40 років”. Необхідно дати оцінку цим нормам з точки зору гендерної рівності.

Ст. 30 “Звільнення від проходження зборів” також містить окрему норму для жінок, а саме: військовозобов’язані-жінки, за винятком перевірочних зборів, звільняються від проходження зборів.

При здійсненні гендерно-правової експертизи ст. 30 особливу увагу потрібно приділити оцінюванню п. 1.9, відповідно до якого від проходження зборів звільняються військовозобов’язані, які мають дітей віком до трьох років або трьох і більше дітей віком до 16 років. Ця норма враховує сімейні зобов’язання громадян і має бути оціненою як гендерно-чутлива. Необхідно дати оцінку цим нормам відповідно до таблиці (наведеної на початку).

Закон України “Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи. Відомо, що гендерно-правова експертиза цього законодавчого акта не проводилася. Подібні законодавчі акти також не аналізувалися.

2-й етап. Опис предмета відання закону. Цей Закон відповідно до Конституції України визначає основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, встановлює єдину систему їхнього соціального та правового захисту, гарантує військовослужбовцям та членам їхніх сімей в економічній, соціальній, політичній сферах сприятливі умови для реалізації конституційного обов’язку щодо захисту Вітчизни та регулює відносини у цій галузі.

На цьому етапі важливо:

1. Зібрати існуючі статистичні дані, які стосуються питань соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей.
2. Визначити коло осіб, зацікавлених у здійсненні такої експертизи, та організацій — Міністерство оборони України, обласні державні адміністрації тощо.
3. Визначити ті органи державної влади, які здійснюють нагляд за дотриманням положення цього Закону (відповідно до ст. 34 Закону).
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.
5. Визначити профільними Комітети Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, а також з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

6. З'ясувати, чи проводився моніторинг виконання цього закону та в разі позитивної відповіді його результати.
7. Визначити дані досліджень, що проводилися з вивчення суспільних відносин, які регулюються Законом, соціологічні дані тощо.

Навіть без проведення ретельного ознайомлення із Законом, вже з самої його назви та визначення сфери суспільних відносин, які він регулює, зрозуміло, що він відіграє важливу роль у забезпеченні рівних прав та можливостей чоловіків та жінок (або навпаки, у їх незабезпеченні) і потребує ретельної експертизи.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання закону. На цьому етапі мають розглядатися такі документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками, рекомендації Ради Європи. У контексті цього Закону важливо ознайомитися з документами та стандартами НАТО, в тому числі тими, що стосуються проходження служби жінками.

4-й 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) та їх гендерно-правова експертиза.

Приклад 1. Закон України “Про альтернативну (невійськову) службу”.

Приклад 2. У ст. 9 “Грошове забезпечення військовослужбовців” зазначається, що “порядок виплати грошового забезпечення визначається Міністром оборони України, керівниками центральних органів виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування та правоохоронні органи, керівниками розвідувальних органів України”.

Приклад 3. До ст. 9–1 Закону: “1. Продовольче та речове забезпечення військовослужбовців здійснюється за нормами і в терміни, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. Порядок виплати грошової компенсації визначається Кабінетом Міністрів України”.

Приклад 4. До ст. 11 Закону “Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”: “Направлення військовослужбовців та членів їх сімей на лікування за межі України здійснюється на загальних підставах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України”; “порядок забезпечення путівками для санаторно-курортного лікування встановлюється Кабінетом Міністрів України”.

Приклад 5. До ст. 12 Закону “Забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями”: “1. Держава забезпечує військовослужбовців жилими приміщеннями на підставах, у порядку і відповідно до вимог, встановлених Житловим кодексом Української РСР та іншими нормативно-правовими актами”.

Приклад 7. До ст. 15 Закону “Військовослужбовцям при звільненні з військової служби за власним бажанням, через сімейні обставини або інші поважні причини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 25 відсотків місячного грошового забезпечення за кожний повний календарний рік служби”.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності.

При проведенні аналізу статей потрібно звернути увагу на наступні:

Ст. 1 “Соціальний захист військовослужбовців”. Соціальний захист військовослужбовців — це діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом. При аналізі цієї статті звернути увагу на термін “втрати годувальника”. Чи розповсюджується це й на жінок? Чи не потрібно додати “годувальниці”? Чи потрібна гендерна корекція тексту цієї статті?

Ст. 2 “Заборона обмежень прав військовослужбовців”. “Ніхто не вправі обмежувати військовослужбовців та членів їх сімей у

правах і свободах, визначених законодавством України”. Що на практиці означає ця стаття? Яке вона має значення для дотримання прав жінок та чоловіків?

Ст. 3 “Сфера дії цього Закону”. В статті йдеться про військовослужбовців та членів їхніх сімей і тому вона має бути детально проаналізована на предмет дотримання гендерної рівності. Для цієї статті потрібна статистична інформація про кількість військовослужбовців, членів сімей тощо.

Ст. 8 “Основні права військовослужбовців, пов’язані з проходженням служби”. “п. 3. За військовослужбовцями строкової служби, які до призову працювали на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форм власності і господарювання, зберігається при звільненні з військової служби право на працевлаштування їх у тримісячний строк на те саме підприємство, в установу чи організацію або їх правонаступники на посаду, не нижчу за ту, яку вони обіймали до призову на військову службу. Протягом місяця з дня взяття на військовий облік за місцем проживання орган праці та соціального захисту населення за поданням військового комісара в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України, надає їм матеріальну допомогу в розмірі середньої місячної заробітної плати за останнім місцем роботи (для тих, хто працював до призову на строкову військову службу) або однієї мінімальної заробітної плати (для тих, хто не працював) за рахунок коштів державного бюджету. Вони користуються за інших рівних умов переважним правом на залишення на роботі при скороченні чисельності або штату працівників у зв’язку зі змінами в організації виробництва і праці протягом двох років з дня звільнення з військової служби.

Військовослужбовці строкової служби, сім’ї яких втратили годувальника і не мають інших працездатних членів та членів сім’ї з самостійним заробітком, звільняються з військової служби достроково”. Наведені вище норми стосуються виключно чоловіків, оскільки жінки до строкової служби не допускаються. Тому потрібно визначити, які гендерні наслідки має застосування таких норм, а також дати їм оцінку відповідно до наведеної типології.

Крім того варто зауважити, що норми ст. 8 враховують інтереси родини: “Військовослужбовці строкової служби, сім’ї яких втратили годувальника і не мають інших працездатних членів та членів сім’ї з самостійним заробітком, звільняються з військової служби достроково”.

Також потрібно проаналізувати застосування норм п. 5 ст. 8 щодо проведення соціальної та професійної адаптації військовослужбовців та членів їхніх сімей. “5. Держава забезпечує соціальну та професійну адаптацію військовослужбовців, які звільняються у зв’язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, за станом здоров’я, а також військовослужбовців строкової військової служби, які до призову на строкову військову службу не були працевлаштовані, в разі відповідного звернення зазначених осіб. У разі необхідності соціальну та професійну адаптацію проходять також члени сімей військовослужбовців за їх зверненням. Адаптація зазначеної категорії осіб провадиться урядовим органом державного управління з питань адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об’єктів за рахунок коштів державного бюджету.

Військовослужбовцям, які мають вислугу військової служби не менш як 10 років та позитивні службові характеристики, дозволяється, починаючи з 1 січня 2005 р., протягом останнього року перед звільненням з військової служби проходити професійну перепідготовку (тривалістю не менш як 500 годин), без стягнення з них платні за навчання та із збереженням забезпечення усіма видами забезпечення в порядку та на умовах, які визначаються Міністерством оборони України, у центрах перепідготовки та працевлаштування всіх форм власності за рахунок службового часу”.

Значущість цього параграфа полягає в тому, що він стосується також жінок (більшість членів сімей військовослужбовців). Проте постає питання, наскільки він реалізується на практиці. Чи є статистичні дані з цього приводу в Міністерстві оборони України? Яким чином норми цієї статті впливають на становище чоловіків та жінок?

Ст. 9 “Грошове забезпечення військовослужбовців”. “п. 6. За військовослужбовцями, захопленими в полон або заручниками, а також інтернованими в нейтральних державах або безвісно відсутніми, зберігаються грошове та інші види забезпечення. Сім’ям зазначених військовослужбовців щомісячно виплачується грошове забезпечення, в тому числі додаткові та інші види грошового забезпечення, в розмірах, що встановлені військовослужбовцю на день захоплення його в полон або заручником, інтернування в нейтральних державах або безвісної відсутності.

Дія цього пункту не поширюється на військовослужбовців, які добровільно здалися в полон.

Грошове забезпечення виплачується таким членам сімей військовослужбовців:

дружині (чоловіку), а в разі її (його) відсутності — повнолітнім дітям, які проживають разом з нею (ним), або законним представникам (опікунам, піклувальникам) чи усиновлювачам неповнолітніх дітей (інвалідів з дитинства — незалежно від їх віку), а також особам, які перебувають на утриманні військовослужбовців, або батькам військовослужбовців рівними частками, якщо військовослужбовці не перебувають у шлюбі і не мають дітей. При цьому виплата грошового забезпечення цим членам сімей здійснюється до повного з'ясування обставин захоплення військовослужбовців у полон або заручниками, інтернування військовослужбовців або їх звільнення, або визнання їх у встановленому законом порядку безвісно відсутніми чи померлими. У всіх випадках виплата грошового забезпечення здійснюється не більше ніж до дня виключення військовослужбовця зі списків особового складу військової частини.

У разі індексації грошового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів грошове забезпечення членам сімей військовослужбовців, захоплених у полон або заручниками, а також інтернованих у нейтральних державах або безвісно відсутніх виплачується з урахуванням такої індексації". Ця стаття сформульована з урахуванням гендерної складової. Проте виникає питання, хто допомагає сім'ям, у яких військовослужбовець потрапив до полону (здався в полон). Яким чином здійснюється соціальний захист цих сімей?

Ст. 9–1 “Продовольче, речове та інше забезпечення військовослужбовців” стосується і членів їхніх сімей. Для проведення аналізу цієї статті потрібні статистичні дані. “п. 3. 1) підйомна допомога в розмірі місячного грошового забезпечення на військовослужбовця і 50 відсотків місячного грошового забезпечення на кожного члена сім'ї військовослужбовця, який переїжджає з ним на нове місце військової служби;

2) добові, встановлені Кабінетом Міністрів України для працівників, які перебувають у відрядженні, за кожний день перебування в дорозі на військовослужбовця та кожного члена сім'ї військовослужбовця, який переїжджає разом з ним”.

Ст. 10 “Службовий час і час відпочинку військовослужбовців”.

“1. Загальна тривалість службового часу військовослужбовців на тиждень не може перевищувати нормальної тривалості робочого часу за відповідний період, визначеної законодавством України, за винятком випадків, передбачених п. 5 цієї статті”. Слід наголосити на важливості норми цієї статті, оскільки вона відповідає принципам Конвенції МОП № 156.

“5. Військові навчання, походи кораблів, бойові стрільби та бойове чергування, несення служби у добовому наряді та інші заходи, пов’язані із забезпеченням боєготовності військових частин, здійснюються без обмеження загальної тривалості службового часу”. Як ця норма впливає на жінок?

Ст. 10–1 “Право військовослужбовців на відпустки. Порядок надання військовослужбовцям відпусток та відкликання з них”. Чи мають право на додаткову відпустку без утримання ті військовослужбовці, які мають дітей?

“9. Відпустка за сімейними обставинами без збереження грошового забезпечення надається військовослужбовцю у випадках:

1) укладення ним шлюбу — тривалістю до 10 календарних днів;

2) тяжкого стану здоров’я або смерті рідних по крові або по шлюбу:

а) дружини (чоловіка), батька (матері), вітчима (мачухи), сина (дочки), пасинка (падчерки), рідного брата (рідної сестри) військовослужбовця, батька (матері), подружжя або особи, на вихованні якої перебував військовослужбовець, — тривалістю до 7 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад;

б) інших рідних — тривалістю до 3 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад;

3) пожежі або іншого стихійного лиха, яке спіткало сім’ю військовослужбовця або осіб, зазначених у підпункті 2 цього пункту, — тривалістю до 15 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад;

4) в інших виняткових випадках, коли присутність військовослужбовця в сім’ї необхідна, за рішенням командира (начальника) військової частини — тривалістю до 3 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведен-

ня відпустки та назад. Така відпустка може надаватися один раз протягом календарного року.

10. За рішенням командира (начальника) військової частини військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби, можуть надаватися відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин без збереження грошового забезпечення загальною тривалістю не більш як 15 календарних днів на рік”.

“п. 13. Дружині (чоловіку) військовослужбовця щорічна основна відпустка за її бажанням надається у зручний для неї (нього) час одночасно із щорічною основною відпусткою військовослужбовця”.

“п.14. У рік звільнення зазначених в абзацах першому та другому цього пункту військовослужбовців зі служби у разі невикористання ними щорічної основної або додаткової відпустки їм виплачується грошова компенсація за всі невикористані дні щорічної основної відпустки, а також дні додаткової відпустки, у тому числі *військовослужбовцям-жінкам, які мають дітей* (виділено автором)”. Остання наведена норма статті має гендерно-дискримінаційний характер стосовно чоловіків і потребує змін.

Ст. 11 “Право військовослужбовців на охорону здоров’я та медичну допомогу”. Відповідно до абзацу 3 ст. 11 “військовослужбовці, військовозобов’язані та резервісти, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, мають право на безоплатну кваліфіковану медичну допомогу у військово-медичних закладах охорони здоров’я. Військовослужбовці щорічно проходять медичний огляд, щодо них проводяться лікувально-профілактичні заходи”. Ця норма статті є гендерно-нейтральною за замістом та гендерно-ненейтральною за наслідками.

Оскільки абсолютна більшість військовослужбовців — чоловіки, то усі гарантії щодо медичного забезпечення, витрати на це здебільшого стосуються їх. У цій статті обов’язковою є статистична інформація щодо кількості осіб, які обслуговуються у відповідних медичних закладах, їх гендерного складу, кількості грошей, що виділяються на медичне забезпечення, тощо.

Крім того з’являється ще одне методологічне питання — це введення типології правових норм за змістом — гендерно-ненейтральної. Що таке гендерно-ненейтральна норма? Це норма, яка може по-різному впливати на становище представників різних статей або не впливати. Тому її не можна одразу назвати ген-

дерно-чутливою, гендерно-асиметричною або гендерно-дискримінаційною. Щоб охарактеризувати цю норму, потрібно провести додатковий аналіз, а також з'ясувати, яким чином враховуються потреби жінок-військовослужбовців у медичному забезпеченні. Це саме питання стосується й параграфа 2 ст. 11 щодо членів сімей військовослужбовців.

“2. Члени сімей військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової військової служби та курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи) за відсутності за місцем їх проживання державних або комунальних закладів охорони здоров'я отримують медичну допомогу у військово-медичних закладах охорони здоров'я.

Члени сімей військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, а також військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або постраждали у полоні в ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних миротворчих операціях, якщо ці особи прослужили у Збройних силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях та правоохоронних органах не менш як 20 календарних років, мають право на медичне обслуговування у закладах Міністерства оборони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів”.

Параграф 3 ст. 11 Закону гарантує військовослужбовцям та членам їхніх сімей також право на санаторно-курортне лікування, з частковою оплатою цього лікування. Для аналізу цього параграфа потрібна статистична інформація для з'ясування рівня забезпеченості дотримання цього права та кількості осіб, які цим користуються щорічно, в тому числі й з точки зору гендерного розгляду.

На увагу в цьому параграфі заслуговує норма, яка стосується лише жінок, і яка потребує ретельної уваги та проведення аналізу: *“Військовослужбовці строкової військової служби, курсанти (слухачі) вищих військових навчальних закладів та курсанти вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи, навчальних центрів (частин), військовослужбовці-жінки за наявності медичних показань забезпечуються безоплатним санаторно-курортним лікуванням (виділено автором)”*.

Стосовно цієї норми виникає, по-перше, питання про її “дієздатність”, яке може бути з’ясоване завдяки статистичній інформації та проведенню досліджень серед військовослужбовців на предмет дотримання цього права.

По-друге, параграф 3 ст. 11 потребує прискіпливого гендерно-правового аналізу для з’ясування питання, чи є надання права військовослужбовцям-жінкам за наявності медичного висновку на безоплатне санаторно-курортне забезпечення втіленням принципу захисту материнства, чи воно є виявленням позитивної дискримінації жінок для заохочення їхньої служби у лавах військовослужбовців, чи це є гендерно-асиметричною нормою, яка призводить до реальної дискримінації чоловіків, тощо. Щоб дати належну гендерно-правову оцінку цій нормі, потрібно зрозуміти мотивацію, яку мали законотворці, вводячи її до цієї статті.

Аналізувати норми п. 3 ст. 11 варто одночасно з п. 5 цієї самої статті. “5. Військовослужбовці-жінки користуються всіма пільгами, передбаченими законодавством з питань соціального захисту жінок, охорони материнства і дитинства. Ці пільги поширюються на батьків з числа військовослужбовців, які виховують дітей без матері (у разі її смерті, позбавлення батьківських прав, на час перебування у лікувальному закладі охорони здоров’я та в інших випадках відсутності материнського піклування про дітей)”.

При цьому важливо проаналізувати документи Кабінету Міністрів України, які визначають порядок забезпечення путівками (приклади наведено при представленні 4-го етапу гендерно-правової експертизи цього Закону) для того, щоб з’ясувати їх відповідність вимогам Закону.

Ст. 12 “Забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями” має значення для реалізації сімейної політики держави. Цікавим є те, що у статті забезпечення військовослужбовців жилими приміщеннями називається “житлом”. Особливо це стосується громадян, які не мають шлюбу. У цьому випадку спостерігається певна дискримінація.

“У разі відсутності службового жилого приміщення військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом і не перебувають у шлюбі, розміщуються безплатно в спеціально пристосованих казармах у розташуванні військової частини, а сімейні — у сі-

мейних гуртожитках. Житлово-побутові умови в таких казармах повинні відповідати вимогам, які пред'являються до гуртожитків, що призначені для проживання одиноких громадян. Для інших військовослужбовців військова частина зобов'язана орендувати житло для забезпечення ним військовослужбовця та членів його сім'ї або за бажанням військовослужбовця виплачувати йому грошову компенсацію за піднайом (найом) жилого приміщення”.

Деякі норми ст. 12 можна розглядати як дискримінацію за ознакою віку — ейджизм, виявлення якого є також однією із задач проведення гендерно-правової експертизи. Наприклад, “військовослужбовцям, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, та членам їх сімей надаються жилі приміщення для постійного проживання. Такі жилі приміщення надаються їм один раз протягом усього часу проходження військової служби”. Тобто реально отримати житло лише після сорока років, а раніше — держава не гарантує.

Деякі норми цієї статті також “страждають” ейджизмом: “4. За військовослужбовцями, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, у разі їх направлення для проходження військової служби за межі України або переведення на службу до місцевості, що зазнала інтенсивного радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, бронюється жила площа, яку займали вони та члени їх сімей, на весь час їх перебування за межами України чи в зазначеній місцевості”.

“6. Військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі не менше 17 років та потребують поліпшення житлових умов, мають право на одержання земельної ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд в населених пунктах, обраних ними для проживання з урахуванням встановленого порядку”.

“7. Військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше та потребують поліпшення житлових умов, мають право на одержання кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного жилого будинку (квартири) на строк до 20 років з погашенням загальної суми та відсоткових ставок за кредитами за рахунок коштів, призначених у державному бюджеті на утримання Збройних сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Зазначений кредит

надається військовослужбовцю тільки один раз протягом усього часу проходження ним військової служби”.

Щоб зрозуміти, наскільки життєздатні норми цієї статті, по кожному з параграфів цієї статті також потрібні статистичні дані.

Ст. 13 “Право військовослужбовців та членів їх сімей на освіту”.

Оскільки в різних параграфах ст. 13 йдеться як про військових строкової служби, якими в Україні є лише чоловіки, так і про військовослужбовців взагалі, серед яких є і жінки (хоча значно менше), а також в окремих параграфах про забезпечення прав членів сімей військовослужбовців, якими знову ж таки частіше являються жінки (дружини), потребує ретельного аналізу. Особливу увагу слід приділити наслідкам застосування тієї чи іншої норми.

“п. 2. Особи, які були призвані на строкову військову службу в період навчання у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації, при звільненні з військової служби зараховуються для продовження навчання до того навчального закладу, де вони навчалися до призову на військову службу, незалежно від форми навчання”. Слід зауважити, що п. 2 ст. 13 стосується лише осіб чоловічої статі. Якими є соціальні наслідки застосування цієї норми?

“п. 4. Дітям військовослужбовців за місцем проживання їх сімей у першочерговому порядку надаються місця у загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладах і дитячих оздоровчих таборах незалежно від форм власності”.

П. 4 ст. 13 потребує ретельного аналізу у плані з’ясування, наскільки на практиці запроваджуються норми цієї статті, для чого потрібні статистичні дані та дані досліджень. Скільки коштів виділяється на влаштування дітей? Які максимальні та мінімальні суми, що були виділені на 1 дитину? Наскільки реальним є забезпечення дітей місцями в закладах приватної форми власності? Чи є переваги при влаштуванні дітей жінок-військовослужбовців чи чоловіків-військовослужбовців?

Ст. 13. п. 5: “Діти військовослужбовців, які мають вислугу в календарному обчисленні 20 років і більше, діти громадян, звільнених з військової служби за віком, за станом здоров’я чи у зв’язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, вислуга років у календарному обчисленні яких стано-

вить 20 років і більше, діти військовослужбовців, які загинули при виконанні ними обов'язків військової служби, померли чи пропали безвісти або стали інвалідами внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням військової служби, користуються переважним правом зарахування до військових ліцеїв, ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою, вищих військових навчальних закладів та вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи, за умов успішного складення іспитів та відповідності іншим вимогам і правилам прийому до цих навчальних закладів”.

Оскільки право на освіту мають діти військовослужбовців, які мають 20 років і більше вислуги, то напрошується висновок про заздалегідь закладений нормами цієї статті ейджизм (дискримінація за ознакою віку).

Крім того, у осіб, які мають такий стаж вислуги, діти вже можуть не потребувати допомоги та гарантій при здобутті освіти (за віком), а ті діти, які потребують такої допомоги, то їхні батьки можуть не мати необхідного стажу, навіть якщо вони й збираються продовжувати службу у військових формуваннях. Щоб проаналізувати цю статтю, також потрібні статистичні дані про кількість дітей військовослужбовців, які здобули освіти у зазначених закладах, у тому числі військовослужбовців-жінок та військовослужбовців-чоловіків.

Іншим суб'єктом, чії права забезпечуються п. 5 ст. 13, є діти військовослужбовців. При вступі до яких навчальних закладів вони користуються правом переважного зарахування? “До військових ліцеїв, ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою, вищих військових навчальних закладів та вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи”. У цих навчальних закладах навчаються хлопчики, юнаки. Серед курсантів можуть бути й дівчата, але їхній відсоток дуже малий. Таким чином, ця норма не лише за наслідками, а й за замістом є гендерно-дискримінаційною стосовно дівчат — дітей військовослужбовців і потребує певного коригування. Також вона породжує ситуацію дискримінації тих військовослужбовців (чоловіків та жінок), які мають дочок, а не синів.

Ст. 15 “Пенсійне забезпечення і допомога”. Для аналізу цієї статті потрібна додаткова статистична інформація. Скажімо, цікавим є порівняння цього Закону з гарантіями, наданими вчителям, серед яких більшість жінки, Законом України “Про освіту”

чи з подібними. При цьому стає зрозумілим, яким чином держава забезпечує гендерні права чоловіків та жінок. Загалом законодавство України містить велику кількість норм, які демонструють абсолютно різні підходи до традиційно чоловічих або традиційно жіночих галузей зайнятості. Скільки коштів йде на виплату військовослужбовцям при виході на пенсію? Скільки серед них чоловіки? Скільки жінки? Які суми вони отримували?

Також пильної уваги потребує гендерно-правовий аналіз застосування норм, які містяться в п. 4 ст. 15: “Військові формування, військовослужбовці яких загинули чи померли в період проходження військової служби, надають їх сім’ям і батькам допомогу в проведенні похорону і компенсують матеріальні витрати на ритуальні послуги та на спорудження пам’ятників у розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Батькам та неповнолітнім дітям, а також дітям — інвалідам з дитинства (незалежно від їхнього віку) військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти в період проходження військової служби, державою виплачується одноразова грошова компенсація в розмірі суми державного страхування військовослужбовців з урахуванням коефіцієнта індексації грошових доходів”.

Ст. 16 “Виплата одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або каліцтва військовослужбовців, військовозобов’язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори”. Для аналізу цієї статті потрібні статистичні дані по кожному з її параграфів, у тому числі, і в гендерному плані.

Ст. 18 “Соціальні гарантії прав членів сімей військовослужбовців”.

“1. Члени сімей військовослужбовців строкової служби мають переважне право при прийнятті на роботу і на залишення на роботі при скороченні чисельності або штату працівників, а також на першочергове направлення для професійної підготовки, підвищення кваліфікації і перепідготовки з відривом від виробництва та на виплату на період навчання середньої заробітної плати.

2. Дружинам (чоловікам) військовослужбовців, крім військовослужбовців строкової служби, виплачується за місцем роботи грошова допомога в розмірі середньомісячної заробітної плати

при розірванні ними трудового договору у зв'язку з переведенням чоловіка (дружини) на службу в іншу місцевість. При тимчасовій втраті працездатності листки непрацездатності оплачуються дружинам (чоловікам) військовослужбовців у розмірі 100 відсотків середньомісячної заробітної плати незалежно від страхового стажу”.

Слід зауважити, що дія частини другої ст. 18 призупинялася у певні періоди. Так, дію другого речення частини другої ст. 18 зупинено на 2002 р. згідно із Законом № 2905-III (2905–14) від 20.12.2001; частина друга ст. 18 із змінами, внесеними згідно із Законом № 429-IV (429–15) від 16.01.2003; дію другого речення частини другої ст. 18 зупинено на 2004 р. згідно із Законом № 1344-IV (1344–15) від 27.11.2003; п. 2 ст. 18 із змінами, внесеними згідно із Законом № 328-V (328–16) від 03.11.2006. Таким чином, задекларовані в ній норми та гарантії не працювали.

Також ретельного аналізу потребує п. 2 ст. 18 у плані з'ясування того, наскільки існуюча норма захищає членів сімей військовослужбовців, серед яких здебільшого жінки, чи навпаки, створює напругу у сфері соціально-трудових відносин. Це залежить від того, на кого покладаються пільгові виплати — на державу чи підприємство, де працюють зазначені категорії громадян.

Наскільки відповідають принципам соціальної справедливості норми параграфу 3 ст. 18 про те, що “дружинам (чоловікам) військовослужбовців, крім військовослужбовців строкової служби, до загального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за віком, зараховується період проживання разом з чоловіком (дружиною) в місцевостях, де не було можливості працевлаштування за спеціальністю, але не більш як 10 років”.

Параграф 5 ст. 18 містить норму, яка захищає жінок, чий чоловік перебуває на строковій службі: “місцеві ради працевлаштовують у першочерговому порядку дружин військовослужбовців строкової служби у разі їх звільнення при скороченні чисельності або штату працівників, при ліквідації, реорганізації або перепрофілюванні підприємства, установи, організації”. Ця норма потребує гендерної типологізації та оцінки відповідно до запропонованої типології. Крім того важливим є статистичний аналіз, який показує, як виконуються норми та положення ст. 18 Закону.

Закон України “Про зайнятість населення”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи. Перед здійсненням гендерно-правової експертизи Закону України “Про зайнятість населення” доцільно ознайомитися з досвідом та результатами експертизи трудового законодавства України, яка здійснювалася у 2000–2001 рр. у межах програми ПРООН і знайшла відображення у книзі І. Лаврінчук “Трудове законодавство України. Гендерна експертиза”. З того часу відбулися певні, в тому числі й позитивні, зміни у законодавстві України в цій сфері, вносилися зміни і до цього законодавчого акта. Однак загально-методологічні підходи, які знайшли відображення в книзі І. Лаврінчук, залишаються актуальними. Особливо варто звернути увагу в цій книзі на с. 29–35.

2-й етап. Опис предмета відання закону. “В умовах ринкової економіки і рівноправності різних форм власності цей Закон визначає правові, економічні та організаційні основи зайнятості населення України і його захисту від безробіття, а також соціальні гарантії з боку держави в реалізації громадянами права на працю”.

Відповідно до загальних рекомендацій проведення гендерно-правової експертизи законодавчих актів на другому етапі важливо здійснити наступне:

1. Зібрати існуючу статистичну інформацію стосовно зайнятості чоловіків та жінок. Державний центр зайнятості та Міністерство праці та соціальної політики уже кілька років працюють із впровадження гендерних компонентів у свою діяльність завдяки відповідним програмам Міжнародної організації праці.

2. Визначити коло осіб, зацікавлених у здійсненні такої експертизи, та організацій — Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (як уповноважений орган влади, відповідальний за формування та реалізацію гендерної політики в державі), обласні державні адміністрації тощо.
3. Визначити ті органи державної влади, які здійснюють нагляд за дотриманням положень цього Закону (відповідно до ст. 34 Закону).
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи. При цьому важливо відзначити роль Міжнародної організації праці та її офісу в Україні, яка також може допомогти в здійсненні гендерно-правової експертизи Закону.
5. Визначити профільний комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики.
6. З'ясувати, чи проводився моніторинг виконання цього закону та в разі позитивної відповіді — його результати.
7. Визначити дані досліджень, які проводилися по вивченню суспільних відносин, які регулюються Законом, соціологічні дані тощо. Дослідження могли проводитися науково-дослідними інститутами, які працюють в системі Міністерства праці та соціальної політики України (їх існує кілька), а також Державним інститутом проблем сім'ї та молоді Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Українським інститутом соціальних досліджень, громадськими організаціями.

Вже з самої назви Закону та визначення сфери суспільних відносин, які він регулює, зрозуміло, що він відіграє важливу роль в забезпеченні рівних прав та можливостей чоловіків та жінок (або навпаки, в їх незабезпеченні) і потребує ретельної експертизи.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання Закону.

Документи, які мають розглядатися: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й

рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками, рекомендації Ради Європи.

При аналізі цього Закону варто звернути увагу на Конвенцію МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками. Тож перед проведенням гендерної експертизи Закону потрібно ретельно ознайомитися та проаналізувати текст цієї Конвенції та звернути особливу увагу на такі її статті:

Ст. 5. Вживаються усі заходи, що відповідають національним умовам і можливостям, для того щоб:

а) враховувати потреби трудящих із сімейними обов'язками при плануванні заходів на місцевому рівні;

б) розвивати або сприяти розвиткові державних або приватних служб побуту, таких як установи й служби по догляду за дітьми та наданню допомоги сім'ям.

Ст. 6. Компетентна влада та органи кожної країни вживають відповідних заходів для заохочення розвитку інформації та освіти, що сприяють ширшому розумінню громадськістю принципу рівного ставлення і рівних можливостей для трудящих чоловіків і жінок і проблем трудящих із сімейними обов'язками, а також для заохочення громадської думки, що сприяє розв'язанню цих проблем.

Ст. 7. Вживаються усі заходи, що відповідають національним умовам і можливостям, зокрема й заходи в галузі професійної орієнтації та підготовки, які б давали трудящим із сімейними обов'язками змогу почати або продовжувати трудову діяльність, а також відновлювати її після відсутності на роботі у зв'язку з цими обов'язками.

Ст. 11. Організації підприємців і трудящих мають право у межах відповідних національних умов і практики брати участь у розробці та застосуванні заходів, спрямованих на здійснення положень цієї Конвенції.

Які ще документи важливі при гендерно-правовій експертизі цього Закону?

4-й етап. Пошук дотичних законів та інших нормативно-правових актів, які доповнюють або тлумачать положення закону.

Приклад 1. До ст. 5 — порядок квотування і бронювання робочих місць та працевлаштування на них зазначених у статті категорій громадян встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Приклад 2. Ст. 6, абзац 1: “Відносини зайнятості в Україні регулюються цим Законом та іншими законодавчими актами України, прийнятими відповідно до цього Закону”.

Приклад 3. Ст. 15. Добровільне переселення громадян і членів їхніх сімей. “З метою забезпечення зайнятості населення і розвитку окремих регіонів України розробляються заходи щодо сприяння добровільному переселенню громадян України і членів їх сімей з виділенням відповідних матеріальних ресурсів та фінансових коштів.

Порядок розробки і реалізації цих заходів, а також надання пільг цим громадянам визначається законодавством України про порядок переселення сімей та організований набір робітників”.

Приклад 4. Ст. 20.1, абзац 4: “Працевлаштування осіб, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, в кількості, визначеній місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних рад, та інвалідів у кількості, визначеній згідно із Законом України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”.

Приклад 5. Ст. 25. Розміри та умови надання матеріального забезпечення на випадок безробіття визначається Законом України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності. При проведенні аналізу статей потрібно звернути увагу на наступні:

Ст. 1 “Зайнятість населення”. Особливу увагу звернути на п. 3 та зібрати статистичні дані в гендерному розрізі підпунктів а), б), в), е).

Ст. 2 “Безробітні”. Потрібно зібрати наступну статистичну інформацію в гендерному розрізі: кількість офіційно зареєстрованих безробітних та їхній соціально-демографічний склад; оцінювання безробіття за методикою МОП та неофіційні оцінювання; також при оцінюванні того, хто не може бути визнаним безробітним, слід проводити аналіз за ознакою статі.

Ст. 3 “Основні принципи державної політики зайнятості населення”. Важливо відзначити, що першим принципом, зазначеним у ст. 3, є принцип рівних можливостей.

“Державна політика України зайнятості населення базується на таких принципах:

забезпечення рівних можливостей усім громадянам, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії, в реалізації права на вільний вибір виду діяльності відповідно до здібностей та професійної підготовки з урахуванням особистих інтересів і суспільних потреб”.

Після проведення гендерно-правової експертизи слід уточнити текст цієї статті, привести його відповідно до термінології Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” та Конвенції МОП № 156. Окремим принципом державної політики зайнятості необхідно виділити принцип “гендерної рівності”.

Ст. 4 “Державні гарантії права на вибір професії та виду діяльності”. Пункти 1 (в, г, д, е, є, ж, з) і 2 потребують статистичної інформації. Щодо п. 2 ст. 4 важливою пропозицією може бути додавання до принципу формування даних гендерного підходу.

Ст. 5 “Додаткові гарантії зайнятості для окремих категорій громадян”.

Особливої уваги при проведенні гендерно-правової експертизи потребують підпункти а) і б) цієї статті. Якщо пункт а) можна розглядати як правовий вияв принципу підтримки та захисту материнства і допомоги жінкам у працевлаштуванні для утримання родини та дитини, то п. б) є прямим виявом гендерної дискримінації чоловіків, яка призводить до незахищеності (у разі складнощів з їх працевлаштуванням) дітей, які виховуються у неповних сім’ях, які утримує один батько.

Потрібно типологізувати цю норму та запропонувати змінити її з урахуванням принципу гендерної рівності та дотримання прав одиноких чоловіків, які мають дітей у віці до 14 років. З іншого боку, для покращання соціальних гарантій цим незахищеним верствам населення доцільно було б підняти планку віку дитини, коли надаються гарантії батькам до 16 років — віку, з якого за законами України дитина має офіційно бути працевлаштована. Тому 14 років — це ще не вік самостійного заробляння грошей. Для розгляду цієї статті потрібні також статистичні дані.

Ст. 7 “Підходяща робота”. Що таке “підходяща робота” і за якими критеріями вона визначається? Чи є ці критерії відповідними принципу гендерної рівності? Хто їх встановлює?

Ст. 10 “Право громадян на професійну діяльність за кордоном”. Більшість працюючих за кордоном — жінки. Ця стаття їх не захищає. Потрібна інформація про угоди, які має Україна з іншими державами.

Ст. 13 “Регулювання зайнятості”. Ця стаття стосується створення малих підприємств тощо (зі статті), а також здебільшого жінок. Якщо ця норма не працює, або працює недостатньо, це означає, що права жінок недостатньо захищені.

Аналізуючи кожну статтю та її ефективність, потрібно визначити цільову групу для даної статті, на яку категорію громадян, у тому числі й в розподілі за статтю та віком, поширюються норми цієї статті. Якщо норми не працюють, механізм її застосування та контролю за виконанням недостатньо розроблений або взагалі не розроблений, це означає, що права громадян, які мають бути захищені або врегульовані цими нормами, не захищаються.

Подібна гендерна індиферентність норм (складається враження, що стаття взагалі не має відношення до проблем чоловіків та жінок) на практиці виливається в ситуацію із серйозними наслідками для представників різних статей.

Аналіз статті дає можливість додати до нашої типології норм (за змістом) ще один тип — “гендерно-індиферентні, або такі, що на перший погляд не є гендерно-диференційованими, не мають відношення до проблем чоловіків або жінок”. Слід зауважити, що довга назва під час подальшої практичної роботи може бути уточнена та скорочена. За наслідками такі норми можуть бути — гендерно-асиметричними, гендерно-дискримінаційними, гендерно-врівноваженими, гендерно-нейтральними, гендерно-індиферентними та ін.

При проведенні аналізу ст. 13 також потрібно звернути увагу на п. 2:

“На території України запроваджується збір статистичної інформації та адміністративних даних, які відображають стан ринку праці та становище в сфері зайнятості населення”. До цього параграфа варто внести зміни, які б забезпечували збір статистичної інформації в гендерному розрізі.

Ст. 14 “Держава та територіальні програми зайнятості населення”. На перший погляд більшість параграфів цієї статті є також гендерно-індиферентними. Проте такими вони є (2.а, 2.б, 2.е) лише за своїм змістом. Гендерно-правова експертиза сто-

сується (відповідно до запропонованих методологічних підходів) не лише аналізу змісту статті, а й наслідків застосування цієї статті для представників різних статей. Саме тому гендерно-індиферентні за змістом статті стають гендерно-чутливими, гендерно-асиметричними, гендерно-нейтральними, гендерно-дискримінаційними за наслідками свого застосування в житті.

Проте, безумовно, щоб дієвість статей мала наслідки, вони мають передусім працювати, використовуватися та моніторитися. Виходячи з цього, розглянемо ст. 14 уважніше: “2. а) Державна і територіальні програми зайнятості населення спрямовані на:

а) сприяння розвитку на структурній перебудові економіки, створенню умов для направлення вивільнюваних працівників у першу чергу на рентабельні виробництва і в пріоритетні галузі народного господарства”.

Які галузі народного господарства визнані пріоритетними? Який відсоток працюючих становлять в них чоловіки та жінки? Який відсоток працюючих в них чоловіків та жінок на керівних посадах? Яка кількість працюючих зайнята в роботі цих галузей (окремо по кожній)? Які кошти в Державному бюджеті України на поточний рік виділяються на розвиток галузі? Які спеціальності потрібні для розвитку цієї галузі. Можна ставити й інші запитання, відповіді на які зможуть роз’яснити, представники якої статі отримують “більше” від вкладання державних грошей у розвиток тієї чи іншої галузі економіки. Відповідно, якщо спостерігається певне домінування представників однієї статі над іншою, це означатиме, що сформульована у параграфі 2.а норма є гендерно-асиметричною.

“б) Запобігання розвитку безробіття і його скорочення шляхом підвищення економічної заінтересованості підприємств і організацій у створенні додаткових робочих місць, переважно з гнучкими формами зайнятості”.

Для гендерного розуміння наведеної вище норми треба знайти відповіді на наступні питання: скільки створено додаткових робочих місць, скільки осіб і якої статі на них працевлаштовано, скільки серед них з переважно гнучкими формами зайнятості? Перелік може бути продовжений.

А далі, як і при аналізі попереднього параграфа: “Можна ставити й інші запитання, відповіді на які дадуть змогу з’ясувати, представники якої статі отримують “більше” від вкладання дер-

жавних грошей у розвиток тієї чи іншої галузі економіки”. Відповідно, якщо спостерігається певне домінування представників однієї статі над іншою, це означатиме, що сформульована у параграфі 2.6 норма є гендерно-асиметричною.

“е) Заходи сприяння зайнятості населення, яке проживає в сільській місцевості”.

Цей параграф потрібно аналізувати, як і два попередні, за відповідними статистичними даними та висновками.

Ст. 15 “Добровільне переселення громадян і членів їх сімей”. “З метою забезпечення зайнятості населення і розвитку окремих регіонів України розробляються заходи щодо сприяння добровільному переселенню громадян України і членів їх сімей з виділенням відповідних матеріальних ресурсів та фінансових коштів”. Для аналізу цієї норми потрібні статистичні дані, зібрані з точки зору гендерного підходу.

Ст. 16 “Території пріоритетного розвитку”. Ст. 16 також містить гендерно-індиферентні за змістом норми, які мають зовсім різні, з точки зору гендерного підходу, наслідки. Саме тому вона потребує детального статистичного аналізу.

Ст. 17 “Координаційні комітети сприяння зайнятості”. “Для підготовки погоджених рішень щодо здійснення політики зайнятості можуть створюватися координаційні комітети сприяння зайнятості з однакової кількості представників профспілок, органів державного управління, власників підприємств або уповноважених ними органів, підприємців.

Порядок формування координаційних комітетів і організація їх роботи визначаються представленими в них сторонами”.

Ст. 17 стосується формування управлінського органу і може бути скоригована відповідно до принципу гендерної рівності. Тобто варто запропонувати доповнити цю статтю положенням про те, що кадрове формування координаційних комітетів сприяння зайнятості здійснюється на основі принципу гендерної рівності (паритетного представництва чоловіків та жінок).

Тоді перший абзац ст. 17 можна подати таким чином “можуть створюватися координаційні комітети сприяння зайнятості з однакової кількості представників профспілок, органів державного управління, власників підприємств або уповноважених ними органів, підприємців, *з урахуванням принципу гендерної рівності*”.

Ст. 19 “Обов’язки і права державної служби зайнятості”. Ця стаття є дуже важливою, оскільки вона прописує обов’язки і права державної служби зайнятості. До цієї статті можуть бути запропоновані зміни, щоб на законодавчому рівні затвердити можливість включення гендерного компонента до усього спектра діяльності служби зайнятості. Ця стаття також здебільшого потребує гендерного аналізу з точки зору статистичного та соціального підходів.

Ст. 20 “Участь підприємств, установ і організацій в реалізації державної політики зайнятості”. Установи, підприємства та організації в кращому випадку можуть реалізовувати те, що сформовано, запропоновано та затверджено на державному рівні. Якщо державна політика зайнятості не враховує гендерний компонент і є гендерно-сліпою або гендерно-нейтральною, це означає, що й на рівні установ вона не буде сприяти просуванню гендерної рівності та забезпеченню рівних прав та можливостей чоловіків та жінок. У цій статті також зазначається про необхідність коректного використання термінології (іменування осіб з обмеженими фізичними та розумовими можливостями інвалідами). Також п. 2 статті потребує соціального аналізу на предмет ефективності.

“2. Підприємствам, установам і організаціям, що активно сприяють розв’язанню проблем зайнятості населення в регіоні (шляхом створення додаткових робочих місць для працевлаштування чи організації оплачуваних громадських робіт або використання понад встановлену квоту праці осіб, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, чи використання понад встановлені нормативи робочих місць для працевлаштування інвалідів), відповідно до законодавства України надаються пільги щодо податків та інших платежів до бюджету, які частково або повністю компенсують витрати, пов’язані з прийняттям на роботу додаткової кількості працівників”.

Ст. 23 “Організація оплачуваних громадських робіт”. Статистика: скільки осіб брали участь в громадських роботах з точки зору гендерного підходу.

Ст. 24 “Професійна підготовка і перепідготовка незайнятих громадян”. Ця стаття також потребує статистичних даних для проведення гендерно-правового та соціального аналізу.

Ст. 25 “Види компенсацій”. Ця стаття також потребує статистичних даних для проведення гендерно-правового та соціального аналізу.

Ст. 26 “Особливі гарантії працівникам, які втратили роботу у зв’язку із змінами в організації виробництва і праці”. Для розгляду цієї статті необхідно звернути увагу на встановлення різного стажу для жінок та чоловіків та дати цьому оцінку.

Статті 34, 35 стосуються контролю за виконанням Закону та відповідальності за порушення законодавства про зайнятість населення. Наскільки ефективно здійснюється контроль та моніторинг? Яка є інформація щодо цього?

Висновки:

1. Необхідно привести Закон України “Про зайнятість населення” відповідно до норм та стандартів Конвенції МОП № 156, внівши певні зміни, зазначені при постатейному аналізі статей.
2. Здійснення гендерно-правової експертизи довело необхідність проведення постійного моніторингу виконання цього Закону.
3. До проведення гендерно-правової експертизи подібних актів потрібно залучати представників Міністерства праці та соціальної політики України та Державної служби зайнятості України, а також наукових і дослідних установ, які займаються проблемами зайнятості населення.

Висновки, які не стосуються безпосередньо гендерної експертизи, а є наслідками правової та соціальної оцінки Закону.

1. Необхідно у тексті Закону замінити термін “інваліди” на “особи чи громадяни з обмеженими можливостями”, або ж будь-який інший, який прийнятний в міжнародному співтоваристві і який не є дискримінаційним для цієї групи людей.
2. Також потрібно опрацювати Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, внівши зміни як до його назви, так і до змісту.
3. Крім того цей Закон може бути запропоновано для здійснення гендерно-правової експертизи, оскільки стосується багатьох громадян України.

Закон України “Про статус народного депутата України”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи.

Відомо, що гендерно-правова експертиза Закону України “Про статус народного депутата України” не проводилася. Водночас рекомендовано ретельно ознайомитися з науковими розробками А. Олійник “Конституційне законодавство України. Гендерна експертиза” та Т. Мельник “Гендерна експертиза українського законодавства. Концептуальні засади”.

2-й етап. Опис предмета відання закону. Цей Закон визначає статус (права, обов’язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та поза її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

Відповідно до загальних рекомендацій проведення гендерно-правової експертизи законодавчих актів на другому етапі важливо здійснити наступне:

1. Зібрати існуючу статистику щодо Закону України “Про статус народного депутата”, про гендерний склад Верховної Ради України попередніх скликань.
2. Визначити коло осіб, зацікавлених у здійсненні такої експертизи, та організацій — Верховна Рада України, політичні партії, громадські організації тощо.
3. Визначити ті органи державної влади, які здійснюють нагляд за дотриманням положення цього Закону.
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.

5. Визначити профільними Комітет Верховної Ради України з правової політики та Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України.
6. З'ясувати, чи проводився моніторинг виконання цього закону та в разі позитивної відповіді його результати — немає жодних даних про здійснення моніторингу цього Закону.

Здійснення гендерно-правової експетиизи цього Закону є важливою, але не простою справою. Хоча Закон виглядає загалом гендерно-нейтральним, однак потрібний його постатейний гендерно-правовий аналіз.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання закону. На цьому етапі мають розглядатися такі документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками. У контексті цього Закону важливо ознайомитися з документами та стандартами Ради Європи, в тому числі тими, що стосуються паритетного представництва жінок та чоловіків у сфері прийняття рішень.

4-й етап. Пошук дотичних законів та інших нормативно-правових актів, які доповнюють або тлумачать положення, та їх гендерно-правова експертиза.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності. При проведенні експертизи цього Закону потрібно звернути увагу на “мову”: в усіх статтях Закону має місце іменування депутатів у чоловічому роді, а також усі прикметники подані в чоловічому роді. В результаті читання Закону складається враження, що він стосується лише чоловіків.

“Ст. 1. Народний депутат України

1. Народний депутат України (далі — народний депутат) є обраний відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатсь-

ких повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України.

2. Народний депутат здійснює свої повноваження на постійній основі.

3. При виконанні своїх повноважень народний депутат керується Конституцією України, законами України та загально-визнаними нормами моралі.

4. Держава гарантує народному депутату забезпечення необхідними умовами для здійснення ним депутатських повноважень.

5. Звання народного депутата із зазначенням порядкового номера скликання Верховної Ради України зберігається за ним довічно, за винятком дострокового припинення повноважень народного депутата відповідно до пунктів 1–4, 6 ст. 4 цього Закону”.

Формування гендерно-коректної термінології та мови законів є також однією з цілей здійснення гендерно-правової експертизи.

Нижче наводяться коментарі до статей, а також проблеми, на які варто звертати увагу при проведенні гендерно-правової експертизи статей. При проведенні аналізу статей потрібно звернути увагу на наступні:

Глави 1–3 — гендерно-нейтральні.

Глава 4. “Гарантії трудових прав народного депутата України при виконанні депутатських повноважень та після їх припинення” потребує уваги, оскільки регулювання трудових прав жінок в законодавстві України має особливості порівняно з регулюванням трудових прав чоловіків.

Ст. 20. “Гарантії трудових прав народного депутата України”.

Цікаво, чи існує статистична інформація про користування правом першочергового працевлаштування членами сімей народного депутата при переїзді? Чи є статистичні дані щодо інших параграфів ст. 20?

Висновки, які не стосуються безпосередньо гендерної проблематики. Необхідним є перегляд цього Закону загалом, оскільки він дискримінує права інших громадян України, які не мають статусу народного депутата України.

Закон України “Про вибори народних депутатів України”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи

1-й етап. Опанування теорії та практики здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів. Знайомство з попереднім досвідом здійснення гендерно-правової експертизи. Відомо, що гендерно-правова експертиза Закону України “Про вибори народних депутатів України” не проводилася. Водночас рекомендовано ретельно ознайомитися з науковими розробками А. Олійник “Конституційне законодавство України. Гендерна експертиза” та Т. Мельник “Гендерна експертиза українського законодавства. Концептуальні засади”.

2-й етап. Опис предмета відання закону. Закон України “Про вибори народних депутатів України” регулює здійснення рівного виборчого права громадян (суб’єктивне виборче право) та об’єктивне виборче право — право бути обраним до Верховної Ради України. На цьому етапі важливо зробити наступне:

1. Зібрати існуючу статистику щодо Закону України “Про вибори народних депутатів України”, про гендерний склад Верховної Ради України попередніх скликань.
2. Визначити коло зацікавлених у здійсненні такої експертизи осіб та організацій — Верховна Рада України, політичні партії, громадські організації.
3. Визначити ті органи державної влади, які здійснюють нагляд за дотриманням положення цього Закону.
4. Визначити коло організацій, установ, фахівців, які можуть надати допомогу в організації та проведенні гендерно-правової експертизи.
5. Визначити профільними Комітет Верховної Ради України з правової політики, Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, Комітет Верховної Ради України з прав людини, національних меншин і між-

національних відносин, в якому працює підкомітет з міжнародно-правових питань та гендерної політики.

Закон виглядає загалом гендерно-нейтральним, або навіть гендерно-сліпим, тому потрібно провести його постатейний гендерно-правовий аналіз.

3-й етап. Аналіз міжнародних документів, які формулюють стандарти гендерної рівності взагалі та у сфері регулювання закону. На цьому етапі мають розглядатися такі документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками, рекомендації Ради Європи, зокрема, які стосуються паритетного представництва жінок та чоловіків у сфері прийняття рішень.

При проведенні аналізу цього Закону потрібно спиратися на положення ст. 4 Конвенції ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації стосовно жінок щодо можливості застосування державами тимчасових позитивних дій для скасування дискримінації жінок.

Чинна редакція Закону України “Про вибори народних депутатів України” не враховує норми ст. 4 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок щодо можливості введення тимчасових позитивних дій для усунення певних перекосів та недопредставленості жінок у Верховній Раді України. Також треба проаналізувати відповідність положень Закону України “Про вибори народних депутатів України” Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок”.

4-й 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) та їх гендерно-правова експертиза.

Крім того, варто зауважити, що у Верховній Раді України розглядалася низка законопроектів, які й доповнювали Закон України “Про вибори народних депутатів України” в частині забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок. Так, під час обговорення законопроектів “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, а також інших з дотичними назвами, пропонувалося включити гендерні квоти при виборах

депутатів України усіх рівнів. Також були пропозиції щодо забезпечення представництва обох статей в пропорціях не менш як (не більш як) 70/30. У Верховній Раді України 5-го скликання розглядався законопроект, яким пропонувалося в кожній п'ятірці виборчого списку партії чи блоку забезпечувати не менш як 20 % (1 особи) іншої статі (порівняно з тією, яка представлена більшістю). Однак усі названі пропозиції не знайшли підтримки в залі під час голосування і законопроекти були прийняті у тому вигляді, який не враховував принципу квотування (Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”). Так сталося із законопроектом про наявність у кожній п'ятірці представників (представниць) іншої статі.

Однак ця проблема залишається актуальною донині, що не виключатиме спроб депутатів Верховної Ради України наступних скликань намагатися внести зміни до Закону України “Про вибори народних депутатів України”. У цьому аспекті здійснення фахівцями Міністерства юстиції України гендерно-правової експертизи законодавства України та конкретно названого Закону України може допомогти максимально зважено сформулювати норми щодо правового забезпечення паритетного представництва чоловіків та жінок у виборчих органах влади.

5-й етап. Детальний аналіз змісту закону на предмет виявлення статей та положень, які мають відношення до проблем гендерної рівності.

Проводячи експертизу Закону, потрібно звернути увагу на “мову”: усі статті Закону містять іменування депутатів у чоловічому роді, а також усі прикметники подані в чоловічому роді. В результаті читання Закону складається враження, що він стосується лише чоловіків.

Формування гендерно-коректної термінології та мови законів є також одним із завдань здійснення гендерно-правової експертизи.

Розглянемо коментарі до статей, а також проблеми, на які варто звертати увагу при проведенні гендерно-правової експертизи постатейних норм. При цьому потрібно не забувати про типологізацію статей відповідно до наведених вище критеріїв.

При проведенні аналізу статей потрібно звернути увагу на наступні:

Ст. 1 “Основні засади виборів народних депутатів України”.

“1. Народні депутати України (далі — депутати) обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого

виборчого права шляхом таємного голосування”. Ця стаття є гендерно-нейтральною за змістом з гендерно-асиметричними наслідками.

Ст. 3 “Рівне виборче право”.

“1. Вибори депутатів є рівними: громадяни України беруть участь у виборах депутатів на рівних засадах”.

“3. Усі кандидати у народні депутати України (далі — кандидати у депутати) мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі”.

“5. Рівність прав і можливостей кандидатів у депутати, партій (блоків) — суб’єктів виборчого процесу брати участь у виборчому процесі забезпечується:

1) заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів у депутати за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

2) заборонаю втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, передбачених цим Законом;

3) рівним та неупередженим ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до кандидатів у депутати, партій (блоків) — суб’єктів виборчого процесу;

4) заборонаю використання партією (блоком) під час фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (блоку) та коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборної агітації відповідно до цього Закону;

5) рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) — суб’єктів виборчого процесу”.

Деякі з названих норм є гендерно-нейтральними за змістом з гендерно-асиметричними наслідками.

У п. 5.1 чітко сформульовано принцип заборони чи обмеження за ознакою статі. Проте на практиці ця норма не є дієвою, формально забезпечуючи виборче право здебільшого чоловіків.

Ст. 8 “Особисте голосування”.

“Кожний виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється”.

Водночас, вносячи зміни до Закону України “Про вибори народних депутатів” (щодо проведення дострокових виборів), законодавством заборонено використання відкріпних талонів. Така норма призвела до обмеження права волевиявлення громадянами України. Варто подивитися, кого більше в правах така норма обмежила: чоловіків чи жінок. Оскільки здебільшого правом користування відкріпними талонами користуються пенсіонери, люди похилого віку, а серед них більшість — жінки, відповідно скасування можливості голосувати за відкріпними талонами порушило саме права жінок. Крім того жінки, які перебувають у пологових будинках, також не могли голосувати. Таким чином, потрібна статистична інформація і дані соціологічних досліджень щодо соціально-демографічного складу громадян, які голосували б за відкріпними талонами, для з’ясування гендерних наслідків введення та використання цієї норми. Варто відзначити, що більшість статей Закону України “Про вибори народних депутатів України” є гендерно-індиферентними (наприклад, ст. 13–18 та ін.).

Ст. 57 “Порядок висування кандидатів у депутати”. Ця стаття може бути змінена з урахуванням положень ст. 4 Конвенції ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок для забезпечення паритетного представництва чоловіків та жінок у Верховній Раді України та забезпечення більшої представленості жінок.

Ст. 71 “Обмеження щодо ведення передвиборної агітації”. Ця стаття може бути доповнена в п. 5 нормою щодо заборони використання закликів, які є дискримінаційними за ознакою статі: “Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, ДИСКРИМІНАЦІЇ ГРОМАДЯН ЗА ОЗНАКОЮ НАЦІЇ, СТАТІ, РЕЛІГІЇ, КОЛЬОРУ ШКІРИ тощо, посягання на права і свободи людини, здоров’я населення, забороняється”. (Доповнення надруковано великим літерами.)

До п. 11 ст. 71 також треба внести відповідні зміни. Пропонуємо такий варіант: “Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням припиняє трансляцію

на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів, у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення передвиборної агітації через журналістську діяльність або в діяльності яких містяться заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, ДИСКРИМІНАЦІЇ ГРОМАДЯН ЗА ОЗНАКОЮ НАЦІЇ, СТАТІ, РЕЛІГІЇ, КОЛЬОРУ ШКІРИ ТОЩО, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення". (Доповнення надруковано великим літерами.)

Ст. 84 "Порядок організації голосування виборців за місцем перебування". Норми ст. 84 мають бути проаналізовані ретельно з урахуванням гендерного складу громадян, які можуть підпадати під них, і які мають право на голосування за місцем перебування. Окремо потрібно виділитипологові будинки, де перебувають виключно жінки, які не можуть покинути приміщення. Це потрібно зробити для спрощення організації голосування за місцем такого перебування як для виборців, так і для персоналу лікарні, та членів виборчих комісій.

8. На спеціальних виборчих дільницях, утворених у стаціонарних лікувальних закладах, голосування за місцем перебування виборця проводиться на підставі власноручно написаної заяви виборця з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування у зв'язку з необхідністю дотримання постільного режиму, засвідченої головним лікарем, підпис якогосасвідчується печаткою закладу".

Загальні висновки та рекомендації щодо подальшого здійснення гендерно-правової експертизи законодавства України

Проведений аналіз дає підстави сформулювати наступні загальні висновки та рекомендації щодо організації гендерно-правової експертизи

1. Вдосконалення інструкції щодо здійснення гендерно-правової експертизи законодавства, розроблення та затвердження вдосконаленої інструкції.
2. При виборі законів України, які будуть піддані гендерно-правовій експертизі, потрібно обирати базові закони, які регулюють діяльність цілих сфер або галузей. Наприклад, закони України “Про міліцію”, “Про освіту”, “Про охорону дитинства” та ін.
3. При призначенні відповідальних за здійснення гендерно-правової експертизи законодавчого акта покласти відповідальність не лише на працівників Міністерства юстиції України, а й на ті центральні органи державної влади, які відповідають за реалізацію (впровадження) обраного закону та здійснення контролю (нагляду) за його виконанням.
4. Зазначені підходи відображати у планах на виконання Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р.
5. Для здійснення ефективної гендерно-правової експертизи призначати не просто відповідальних за її здійснення працівників Міністерства юстиції України, а й створювати міжвідомчі робочі групи з представниками зацікавлених міністерств і профільних комітетів Верховної Ради України, науковців, дослідників, представників громадських організацій.

6. Проводити громадське обговорення результатів експертизи законодавчих актів (круглі столи, робочі зустрічі, прес-клуби тощо).
7. Оприлюднювати результати експертизи в ЗМІ та на сайті Міністерства юстиції України, надсилати їх до профільних комітетів Верховної Ради України, а також до відповідальних (профільних) органів державного управління.
8. Обов'язково включати до робочої групи представників Державного комітету статистики України.
9. При здійсненні гендерної експертизи законодавчих актів виявляється коло проблем та питань, які безпосередньо не належать до гендерної проблематики, але тісно пов'язані з нею. Їх варто відображати у висновках про здійснення експертизи. Подібні приклади містяться в тексті.
10. При здійсненні гендерно-правової експертизи виявляються певні суперечності та недоліки в аналізованому нормативно-правовому акті, що дає підстави розглядати її як поштовх для вдосконалення закону в цілому, а не лише в гендерному аспекті.

Зміст

До методології проведення гендерної експертизи законодавства України	3
Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми”: до методології здійснення гендерно-правової експертизи	16
Закон України “Про імміграцію”: до методології здійснення гендерно-правової експертизи.....	24
Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи.....	27
Закон України “Про статус гірських населених пунктів”: до методології здійснення гендерно-правової експертизи	33
Деякі дискусійні питання практичного застосування Закону України “Про відпустки” в контексті гендерної рівності	36
Закон України “Про військовий обов’язок і військову службу”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи.....	40
Закон України “Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи.....	51
Закон України “Про зайнятість населення”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи	66
Закон України “Про статус народного депутата України”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи.....	76
Закон України “Про вибори народних депутатів України”: методологічні підходи щодо здійснення гендерно-правової експертизи.....	79
Загальні висновки та рекомендації щодо подальшого здійснення гендерно-правової експертизи законодавства України	85

Наукове видання

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ
ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Відповідальний редактор *Т. М. Коліна*

Коректор *Т. М. Федосенко*

Комп'ютерне верстання *Т. І. Губанова*

Оформлення обкладинки *В. Ю. Бондар*

Підп. до друку 10.12.08. Формат 60×84₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 5,12. Обл.-вид. арк. 5,32. Наклад 500 пр.

ТОВ «Видавництво «ТЕЛЕСИК»

Україна, 04074, м. Київ-74, вул. Новозабарська, 21

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 503 від 21.06.2001*

