

О. Дашковська, доцент НЮА України

Гендерна експертиза законодавства: методологічні аспекти

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок» визначає гендерно-правову експертизу як аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. У ст. 4 цього Закону встановлено, що висновок гендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що разом з проектом нормативно-правового акта подається до розгляду.

Гендерні дослідження як один з методів пізнання правової дійсності¹ замінили біодетерміністський підхід, котрий приписував суб'єктам права певні соціально-культурні характеристики залежно від їх біологічної статі², що, в свою чергу, обмежувало права і свободи як жінок, так і чоловіків. Гендерний підхід³ визнає біологічні відмінності людей, однак не акцентує на них увагу, вважаючи їх результатом соціокультурного розвитку суспільства.

Сутність гендерного підходу полягає не просто в описуванні різниці в становищі суб'єктів жіночої і чоловічої статей, а в дослідженні чинників, що впливають на формування моделей поведінки жінок і чоловіків. Для визначення таких понять, як «особа репродуктивного віку», «вагітна жінка», «захисник Вітчизни», «батьки воїнів» тощо, важливо використовувати саме гендерний підхід. Ці правові категорії застосовуються в законодавстві з метою регулювання суспільних відно-

¹ Див.: Введение в гендерные исследования: Учеб. пособ. / Под ред. И. А. Жеребкиной. – Х., 2001.

² Див.: *Баллаева Е.* Гендерный анализ политики в сфере здравоохранения и индикаторы гендерного равенства в сфере охраны здоровья // Проблемы гендерной статистики в Российской Федерации. – М., 2003.

³ Див.: *Мезенцева Е.* Гендерные аспекты разделения домашнего труда: основные тенденции и вопросы экономической оценки // Там само.

син і безпосередньо виражають демографічну, культурну, ідеологічну, сімейну, освітню політику держави.

Відмінність гендерного аналізу від біодетерміністського полягає в тому, що біодетерміністи пояснюють нерівність правового статусу чоловіків і жінок через відмінності в анатомії та фізіології жіночих і чоловічих організмів, які вважають природно визначеними і незмінними. Проте гендерний аналіз виходить із ключового постулату про соціальну визначеність і нетривалість певних ознак правового статусу чоловіків і жінок (відпустки по догляду за дитиною надаються не тільки жінкам, а й чоловікам). Відповідно до біодетерміністського підходу роль держави зводиться до зміцнення патріархальних відносин між статями, а гендерний підхід визнає державу активним учасником формування правових норм, що регулюють відносини між рівноправними суб'єктами права. Гендерний аналіз дозволяє не тільки визначити сфери можливих обмежень прав і свобод людини залежно від соціальних характеристик статі, а й проаналізувати, як саме і якими засобами держава гарантує права і свободи громадян та забезпечує виконання ними обов'язків незалежно від статі (зокрема обов'язок захищати Вітчизну). В межах біодетерміністського підходу фактично визнається неможливість подолання дискримінації, а гендерний аналіз сприяє ліквідації дискримінації за ознакою статі.

Гендерні дослідження визначаються через їх спрямованість на встановлення причин і фактів існування нерівності у доступі до ресурсів влади в економічній, політичній і культурній сферах для громадян залежно від їх статі. Предметом гендерних досліджень є різні форми і методи впливу держави на відносини, в яких беруть участь чоловіки і жінки як рівноправні суб'єкти суспільних відносин, а завданням гендерних досліджень є встановлення чинників, за допомогою яких нерівність за ознакою статі виникає і відтворюється.

Скорочення ролі держави в регулюванні соціальних і трудових відносин в умовах промислового спаду веде до жорсткої конкуренції на ринку праці (переважно високооплачуваної) за рахунок погіршення соціального захисту працівників¹, і в цій конкурентній боротьбі виграють переважно чоловіки. Тому «гендерно-нейтральна» політика в питаннях скорочення зайнятості має чітко виражений дискримінаційний характер за ознакою статі, що можна запобігти за допомогою застосування гендерно-правової експертизи законопроектів. Гендерні експертизи законо-

¹ Див.: Гончарова Г. С., Руднева О. М. Проблеми правового регулювання праці жінок в умовах становлення ринкової економіки еволюція правового становища жінок: історія і сучасність / Наук. ред. Гетьман А. П. – Х., 2000. – С. 42-67.

давства різних держав свідчать про те, що незалежно від свого типу кожна держава постійно корегує власну гендерну політику кожного десятиліття. Наприклад, у багатьох країнах професія лікаря тривалий час була виключно «чоловічою професією», а в Україні радянської доби ця професія різко фемінізувалася.

На офіційному рівні про необхідність проведення експертизи законодавства в галузі додержання прав жінки відповідно з правами й основними свободами людини було вперше заявлено в постанові Кабінету Міністрів України, прийнятої на виконання рішень IV Всесвітньої конференції по становищу жінок (Пекін, 1995 р.), яка затвердила Програму дій щодо поліпшення становища жінок в Україні, і передбачала проведення експертизи законодавства з метою забезпечення відповідності законодавства про права жінок міжнародним стандартам у галузі прав людини.

Гендерна експертиза законодавства має деякі відмінності, пов'язані з об'єктом експертизи — чинним законом або законопроектом. Об'єкт експертизи законодавець обирає самостійно, так само як і коло організацій та осіб, які її проводять. При експертизі чинного законодавства коло досліджуваних законів експерт обирає самостійно, а конкретика і масштаб аналізу зумовлюють докладність зауважень і пропозицій експерта щодо вдосконалення законодавства.

Основним завданням гендерної експертизи є введення принципу рівноправності статей через розроблення механізмів формування гендерної рівності, що виражається в паритетному представництві, рівному доступі до прийняття рішень і ресурсів влади, рівній відповідальності. Слід відзначити, що метою гендерної експертизи є не просто аналіз прав жінок як окремої категорії громадян, а дослідження більш широкого поняття — умов забезпечення гендерної рівності.

Предметом гендерної експертизи є ефективність державних механізмів регулювання та регламентування всіх сфер суспільного життя, що впливають на доступ громадян та їх об'єднань до різноманітних ресурсів, ступінь і можливість реалізації ними всіх конституційних прав. До предметного аналізу гендерної експертизи входять нормативно-правові акти, правова поведінка громадян, їх правосвідомість, а також сукупність соціально-економічних, культурних і політичних відносин, що забезпечують конструювання гендерних відносин. Саме таке широке визначення предмета аналізу дає змогу визначити об'єктом гендерної експертизи всю сферу державно-правової дійсності.

Завданням гендерної експертизи є оцінка законодавства і вироблення рекомендацій для органів влади, що беруть участь у правозакріпленні

ні та правозастосуванні, тобто формування заходів для забезпечення і розширення рівних можливостей громадян та їх об'єднань. Очікується, що зазначені державні заходи призведуть до поетапного усунення негативної дискримінації і запровадження різноманітних заходів вирівнювання правового становища чоловіків і жінок. Тому при проведенні гендерної експертизи потрібно щораз розпочинати аналіз з оцінки того, як новий закон впливає на соціально-економічне становище не просто всіх чоловіків і жінок, а їх окремих груп. Важливо застосовувати диференційний підхід, оскільки може виявитися порушення прав за ознакою статі окремих груп: релігійних, професійних, територіальних тощо. Наприклад, заходи у сфері оподаткування можуть спричинити поліпшення становища жінок однієї групи за рахунок іншої. В такому разі законодавче регулювання має бути оцінено як дискримінаційне, а для ліквідації дискримінації запроваджено відповідні зміни.

Гендерна експертиза законодавства країн перехідного періоду ускладнюється динамікою чинного законодавства і відсутністю закону про забезпечення гендерної рівності, що є важливою методологічною умовою гендерної експертизи. Саме на законодавчому рівні треба визначити такі поняття, як «гендерна рівність» і «дискримінація за ознакою статі», що стане початком реалізації політики рівних можливостей, яка передбачає: широку інформаційно-пропагандистську й освітню діяльність; удосконалення процедури розгляду судових справ; заходи позитивної дискримінації через запровадження квот; заохочення за допомогою податкової політики; введення нових і посилення чинних санкцій у законодавстві за протиправні дії, що призвели до дискримінації за ознакою статі; посилення контролю тощо.

Складність і широта предметної сфери вимагають щораз при проведенні гендерної експертизи використовувати вже відомі методи соціології, економіки, правознавства, політології. Слід звернути увагу на те, що методи гендерної експертизи розрізняються залежно від її предмета — всього чинного законодавства або окремої галузі права, окремого закону (проекту). При експертизі деяких статей чинного законодавства або змін і доповнень треба враховувати, що аналітична робота вимагає від експерта спеціальних фахових знань та відповідного досвіду.

Важливо розмежовувати, які аналітичні процедури вважаються експертними, а які — не відповідають зазначеним мінімальним вимогам. На жаль, у літературі зустрічаються деякі тексти з посиланням на використання «гендерної експертизи» в питаннях, що не пов'язані з експертним аналізом, а є публіцистичним висловом. Міжнародна практика

оцінки державної політики, зокрема законодавчої, припускає додержання мінімального стандарту методів, що використовуються експертом¹, які належать до стандартних методів наукового й експертного аналізу, з урахуванням недискримінаційних принципів.

Як самостійний вид експертного аналізу гендерна експертиза вимагає спеціальних знань, академічної кваліфікації й досвіду в проведенні соціально-правового, соціально-економічного і соціально-політичного аналізів. Навички застосування гендерного аналізу вимагають професійного володіння як мінімум чотирма сучасними дисциплінами, такими як гендерна економіка, феміністська юриспруденція, гендерна політика, гендерна лінгвістика². Успішне проведення гендерної експертизи вимагає участі в ній колективу фахівців, що пов'язано не тільки з трудомісткістю процесу, а й з розгалуженою системою спеціалізації усередині галузей права, що виключає можливість участі одного експерта, досвідченого в усіх галузях права.

Будь-яка експертиза законодавства має за мету підвищення його ефективності, що досягається шляхом скорочення зайвої кількості нормативних актів, заповнення прогалин, усунення колізій між нормативними актами і тим самим зміцнення системи законодавства. Одним з центральних завдань експерта, має бути перевірка того, наскільки закон точно і повно відповідає системі законодавства на всіх її рівнях.

Гендерна експертиза законодавства відбувається в декілька етапів і розпочинається з перевірки доцільності правового регулювання. Експертиза законодавства — перший невід'ємний етап і елемент процесу як створення закону, так і його застосування. Законодавець повинен неодноразово піддавати законопроект найрізноманітнішій перевірці, яка розпочинається з аналізу наявності чи відсутності соціально-економічної потреби в правовому регулюванні тієї або іншої сфери суспільних відносин. Істотну допомогу у вирішенні цього питання можуть і повинні надати наука і відповідні громадські об'єднання. Експерт має переконатися, чи повинні ті чи інші суспільні відносини регулюватися нормами права або їх регламентація можлива і найбільш доцільна на рівні правил моралі. Наприклад, за Сімейним кодексом України незрозуміло, чи можна в шлюбному договорі чоловіка і жінки, які належать до різних конфесій, передбачати, за правилами якої релігії вони збираються виховувати своїх дітей. Треба також пам'ятати, що правомірність визначен-

¹ Див.: О некоторых проблемах методологии гендерной экспертизы законодательства. / Отв. ред. Климантова Г. И. – М., 2002.

² Див.: Доклады Второй международной конференции «Гендер: язык, культура, коммуникации». Москва, 22-23 ноября 2001 г., – М., 2002.

ня того або іншого правила у шлюбному договорі залежить і від можливості домогтися його виконання через судові рішення в разі невиконання. Наприклад, закріплення в шлюбному договорі обов'язку чоловіка і жінки любити одне одного до смерті одного з них виходить за рамки правового поля.

Другий етап складається з перевірки системності *ієрархічної структури* законодавства з питань гендерної рівності. Конституція України має найвищу юридичну силу, пряму дію і застосовується на всій території України. Тому перевірка системності ієрархічної структури законодавства має розпочинатися з аналізу співвідношення норм закону або іншого нормативного акта з положеннями Конституції України. При цьому специфіка гендерної експертизи полягає в тому, що закон або підзаконний акт повинен одночасно перевірятися відповідно до не однієї, а двох статей Конституції, зокрема ст. 24, яка встановлює, що чоловік і жінка мають рівні права і свободи та рівні можливості для їх реалізації.

Розбіжність норм того або іншого закону з конституційними положеннями — явище рідкісне. Однак аналіз певної статті одночасно зі ст. 24 Конституції України змінює оцінку правомірності й конституційності розглядуваних норм. Наприклад, у Туреччині, більшість населення якої сповідує іслам, закон забороняє жінкам з'являтися в публічних закладах у хустках та інших мусульманських уборах, у тому числі відвідувати університети.

Третій етап передбачає перевірку системності *галузевої структури законодавства* з питань гендерної рівності. У ст. 8 Конституції України проголошено принцип верховенства права, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, громадяни та їх об'єднання мають виконувати вимоги не тільки Конституції, а й інших нормативно-правових актів, які приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Тому при перевірці системності галузевої структури законодавства з питань гендерної рівності однією з центральних завдань експерта мусить бути аналіз відповідності нормативного акта, що перевіряється, законам тієї або іншої галузі законодавства.

Отже, гендерна експертиза як метод аналізу й елемент державного управління повинна стати одним з механізмів забезпечення прав людини незалежно від її статі. Важливою частиною гендерної експертизи як аналізу системи прийняття рішень є те, що вона дозволяє оцінити вплив державної політики на виявлення та подолання фактів дискримінації в різних сферах суспільного життя. У зв'язку з цим гендерний аналіз законодавства, що найчастіше орієнтований на аналіз прав жінок, має

повною мірою застосовуватися і щодо розгляду фактів порушення прав чоловіків. Питання, пов'язані з участю чоловіків у догляді за дитиною, правом виховувати дитину самостійно після розлучення, альтернативною військовою службою тощо, неодмінно повинні входити у сферу гендерного аналізу.

Дослідники гендерних відносин підкреслюють невід'ємний зв'язок радикальних змін у соціально-правовій сфері суспільства з трансформаціями в гендерних відносинах, оскільки процеси демократизації і становлення ринкових відносин пов'язані з гендерними програмами соціальних перетворень, які потребують вивчення й правового регулювання. Досвід розвинутих держав свідчить про те, що з розвитком демократичних інститутів, формуванням громадянського суспільства невід'ємно пов'язані процеси утвердження гідного становища особи в суспільстві незалежно від її статевої належності. Прогресивна політика держави щодо ефективного вирішення «жіночого питання» повинна ґрунтуватися не на патріархальній стратегії залежності однієї статі від іншої, а на принципах нової стратегії рівних можливостей чоловіка і жінки, що забезпечує автономність і суверенність особистості.

Надійшла до редколегії 15. 12. 06

В. Лозо, доцент НЮА України

Регламентация виробництва «екологічно сприятливих» автомобілів і палива, що споживається ними, в історії законодавства ЄС про охорону атмосферного повітря

Атмосферне повітря разом із землею і водою є одним з основних об'єктів екологічного права Європейського Союзу. В свою чергу законодавство ЄС про охорону атмосферного повітря включає декілька напрямів правового регулювання: боротьбу із забруднюючими повітря транспортними емісіями, трансмежне забруднення, емісії індустриальних та енергетичних об'єктів, охорону лісів від атмосферних поліцій і подолання парникового ефекту.

Поряд із цими напрямами законодавство ЄС активно сприяє виробництвуощадливих, «екологічно сприятливих» двигунів і зниженню