

МІСЦЕ І РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ТА ПРИНЦИПІВ ПРИ ФОРМУВАННІ І РЕАЛІЗАЦІЇ ГЕНДЕРНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

THE PLACE AND ROLE OF INTERNATIONAL STANDARDS AND PRINCIPLES IN THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF GENDER STATE POLICY IN UKRAINE

Петриченко В.В., аспірант кафедри
публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ

Метою статті є аналіз міжнародних, європейських стандартів та принципів гендерної політики у контексті можливості їх впровадження у законодавче поле України. У статті досліджено місце і роль міжнародних стандартів та принципів при формуванні і реалізації гендерної державної політики в Україні. Виокремлено та проаналізовано ряд вітчизняних нормативно-правових актів, що вже імплементували частину таких принципів та стандартів. Доведено, що попри суттєвий прогрес у впровадженні існуючих міжнародних стандартів та принципів у гендерну державну політику України, при розробленні законодавства досі не враховуються концептуальні положення щодо гендерної рівності та викоринення дискримінації. Тому наразі актуальним є впровадження тих зобов'язань, які взяла себе Україна проголошуючи євроінтеграційний курс та вступ у НАТО, зокрема, у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Визначено, що в міжнародних нормативно-правових актах при формуванні гендерної політики, в першу чергу, йде мова про викоринення будь-яких дискримінаційних ознак і встановлюється так звана «захищена ознака». Гендерна ідентичність, зокрема є такою ознакою, що завжди береться до уваги при винесенні рішення Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) щодо справ про дискримінаційне ставлення. З'ясовано, що відмінність у ставленні є дискримінаційною тоді, коли немає об'єктивного і обґрунтованого виправдання. Іншими словами, – 1) якщо не переслідується легітимна мета; 2) якщо немає достатнього зв'язку між пропорційністю заходів, використаних для досягнення мети; 3) якщо мета потребує зусиль для реалізації. Зроблено висновок, що Україна створила достатні нормативно-правові засади для реалізації гендерної політики держави із врахуванням євроінтеграційного вектору та міжнародних стандартів щодо боротьби із проявами будь-яких видів дискримінації. Однак потрібно більш виважено підходити до гендерних питань при формуванні державної політики та враховувати національні особливості, а саме перебування України у тривалому збройному конфлікті та тих гуманітарних криз, які виникли на тлі агресії з боку Російської Федерації.

Ключові слова: гендерна рівність, гендерна політика, міжнародні стандарти, принципи, протидія дискримінації, права людини.

The purpose of the article is to analyze international and European standards and principles of gender policy in the context of the possibility of their introduction into the legislative field of Ukraine. The article examines the place and role of international standards and principles in the formation and implementation of gender state policy in Ukraine. A number of domestic legal acts that have already implemented the purity of such principles and standards have been singled out and analyzed. It has been proven that despite significant progress in the implementation of existing international standards and principles in the gender state policy of Ukraine, conceptual provisions regarding gender equality and the eradication of discrimination are still not taken into account when developing legislation. Therefore, the implementation of those obligations that Ukraine took upon itself by declaring the course of European integration and joining NATO, in particular, in the field of ensuring equal rights and opportunities for women and men, is currently relevant. It was determined that in international legal acts, when formulating gender policy, first of all, it is about eradicating any discriminatory signs and establishing the so-called "protected sign". Gender identity, in particular, is a feature that is always taken into account when rulings by the European Court of Human Rights (ECtHR) on discrimination cases. It was found that the difference in attitude is discriminatory when there is no objective and well-founded justification. In other words, – 1) if a legitimate goal is not pursued; 2) if there is no sufficient connection between the proportionality of the measures used to achieve the goal; 3) if the goal requires effort for implementation. It was concluded that Ukraine has created sufficient regulatory and legal foundations for the implementation of the gender policy of the state, taking into account the European integration vector and international standards regarding the fight against manifestations of any types of discrimination. However, it is necessary to take a more balanced approach to gender issues in the formation of state policy and to take into account national characteristics, namely Ukraine's stay in a long-term armed conflict and those humanitarian crises that arose against the background of aggression by the Russian Federation.

Key words: gender equality, gender policy, international standards, principles, anti-discrimination, human rights.

Вступ. Основою правових підходів до формування державної гендерної політики будь-якої країни є принципи міжнародного права, сформульовані в міжнародних документах з прав людини, розроблених Організацією Об'єднаних Націй (ООН) та її структурами, Радою Європи (РЄ), Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), а також Європейським Союзом (ЄС) та Організацією Північноатлантичного договору (НАТО). Вони містять безпосередні зобов'язання держав, зокрема, у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [1]. Україна не є виключенням, адже узятий нею курс на членство в ЄС та НАТО закріплено в Конституції України. Тому питання місця і ролі міжнародних стандартів гендерної рівності у вітчизняному правовому полі є доволі актуальними.

Загалом зарубіжний досвід та кращі практики інших країн свідчать про те, що міжнародні стандарти гендерної рівності (зокрема, щодо рівного представництва чоловіків та жінок в усіх органах влади) є важливими складовими елементами в подальшій модернізації національного законодавства [2, с. 153].

Значний внесок у дослідження міжнародних стандартів гендерної рівності зробили К. Левченко, Т. Марценюк, Н. Щербак, К. Чижмарь та ін. Однак щодо проблем їх впровадження у вітчизняне законодавство, – наукова доктрина має незначні досягнення. Тому залишається актуальним вивчення міжнародних стандартів у сфері гендерної рівності та перспективи їх практичного впровадження в Україні.

Метою статті є аналіз міжнародних, європейських стандартів та принципів гендерної політики у контексті можливості їх впровадження у законодавче поле України.

Виклад основного матеріалу. Основу міжнародно-правових стандартів гендерної політики становлять наступні документи: Статут ООН (1945); Загальна декларація прав людини (1948); Конвенція про політичні права жінок (1952); Конвенція про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів (1962); Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод (1970); Декларація про захист жінок і дітей у надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів (1974); Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримі-

нації щодо жінок (1979); Декларації про викорінення насилля щодо жінок (1993); Пекінська Платформа Дій та Пекінська декларація (1995); Цілі сталого розвитку 2016–2030 (2015) тощо.

Ведучи мову про нормативно-правові акти у сфері гендерної рівності (якими впроваджуються міжнародні, європейські стандарти та принципи), такими зокрема є наступні документи: Цілі сталого розвитку ООН та Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна» [3]; Національний план дій із виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року [4]; Національний план дій із виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до Восьмої періодичної доповіді про виконання Україною Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року [5]; План заходів з реалізації зобов'язань Уряду України, взятих в рамках міжнародної ініціативи «Партнерство Біарріц» з утвердження гендерної рівності [6]; Концепція комунікації у сфері гендерної рівності [7; 8].

Однак, попри суттєвий прогрес у впровадженні існуючих міжнародних стандартів та принципів у гендерну державну політику України, при розробленні законодавства досі не враховуються концептуальні положення щодо гендерної рівності та викорінення дискримінації. Тому на сьогодні залишаються актуальним впровадження тих зобов'язань, які взяла себе Україна проголошуючи євроінтеграційний курс та вступ у НАТО, зокрема, у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Необхідно відмітити, що в міжнародних нормативно-правових актах при формуванні гендерної політики, в першу чергу, йде мова про викорінення будь-яких дискримінаційних ознак і встановлюється так звана «захищена ознака». Наприклад, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод у статті 14 та в протоколі №12 визначає, що жодне обмеження не може носити дискримінаційний характер [9]. Також у статті 14 Конвенції згадується низка захищених ознак. Захищена ознака – це індивідуальна характеристика, що не повинна братися до уваги для цілей відмінного ставлення чи користування конкретним благом [9]. Гендерна ідентичність, зокрема є такою ознакою, що завжди береться до уваги при винесенні рішення Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) щодо справ про дискримінаційне ставлення.

Згідно з судовою практикою ЄСПЛ (яка відповідно до статті 17 Закону України від 23 лютого 2006 року 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [10] є джерелом права в Україні), гендерна ідентичність є ознакою, за якою особа може зазнавати дискримінації [11, с. 36]. Водночас, перелік «захищених ознак» у статті 14 ЄКПЛ є невичерпний, оскільки словосполучення «за іншою ознакою» дозволяє ЄСПЛ застосовувати, наприклад, ті ознаки, що містяться в Директивах ЄС. Необхідно наголосити, що не кожна відмінність у ставленні становить порушення статті 14 Конвенції – має бути встановлено, що інші особи в аналогічних чи відносно подібних ситуаціях зазнають привілейованого ставлення, і це становить дискримінацію. Відмінність у ставленні є дискримінаційною тоді, коли немає об'єктивного і обґрунтованого виправдання. Іншими словами, якщо: 1) не переслідується легітимна мета; 2) немає достатнього зв'язку між пропорційністю заходів, використаних для досягнення мети; 3) мета потребує зусиль для реалізації.

Для прикладу розглянемо ще одну із захищених ознак – стать. Типова ситуація дискримінації за ознакою статі – це коли жінка зазнає менш сприятливого ставлення порівняно з чоловіком. Але буває і навпаки [11]. Наприклад, заявник у справі «Петровіч проти Австрії» (Petrovic v. Austria) [12] взяв відпустку по догляду за дитиною, коли

був студентом і працював неповний робочий день. Його дружина, що вже закінчила університетське навчання і працювала держслужбовцем у федеральному міністерстві, повернулася після народження дитини на роботу. Згодом заявник подав заяву щодо виплати допомоги по догляду за дитиною (Karenzurlaubsgeld), проте йому було відмовлено на тій підставі, що закон (стаття 26(1) Закону про допомогу безробітним 1977 року) передбачав таку можливість лише для матері. Заявник оскаржив відмову у адміністративному порядку, стверджуючи, що це положення закону є дискримінаційним, а отже, неконституційним, а також звернувся до Конституційного суду, проте йому було відмовлено у прийнятті заяви. Посилаючись на свої попередні рішення, Конституційний суд постановив, що оскаржувана стаття не порушує конституційних прав заявника і не суперечить статтям 8 і 12 Конвенції [13].

У заяві до ЄСПЛ заявник стверджує, що різниця у поводженні з матір'ю та батьком щодо виплати допомоги на дитину цілком необґрунтована. Відпустка та виплати матерям призначені для того, щоб допомогти їм відновитися після пологів та годувати дитину груддю, якщо вони цього бажають. Допомога та виплати батькам, з іншого боку, призначені для того, щоб допомогти батькам доглядати за малою дитиною. Суд визнав, що обидва батьки перебувають у «подібній ситуації» під час періоду догляду за дитиною, незважаючи на можливі відмінності у їхніх відносинах з дитиною. Суд також визнав, що рівність статей є однією з головних цілей держав-членів РЄ і тому для виправдання будь-якої різниці у поводженні необхідні вагомі підстави [12; 13].

Отже, попри міжнародні зусилля в європейській спільноті й в інших країнах ще досі мають місце гендерно-дискримінаційні уявлення: жінка-працівник – це потенційна мати, а чоловік-працівник – це «робітник у чистому вигляді», яке яскраво проявилось при формуванні законодавства Австрії, спрямованого на захист материнства.

Подолання обмеженості політики можливе через застосування актуального підходу в її формуванні та реалізації, що дозволяє враховувати інтереси, потреби та особливості різних груп жінок і чоловіків. Такий підхід активно використовується багатьма країнами, а також міжнародними організаціями й отримав назву «гендерна інтеграція», або «гендерний мейнстрімінг». Значний внесок у його розробку зробила РЄ, прийнявши протягом останніх 20 років низку важливих рекомендацій (починаючи з 1998 р.) та стратегій. Шляхом ухвалення стратегії досягнення гендерної рівності в усіх політиках і заходах одночасно зі спеціальними політиками з поліпшення становища жінок необхідно забезпечити, щоб «нові ініціативи та стандарти були гендерно чутливими, а відтак – забезпечували більш осмислене прийняття політичних рішень, краще розподілення ресурсів та краще урядування і, нарешті, зробили свій внесок у впровадження гендерної рівності» [1; 14].

Наступний міжнародний документ «Порядок денний «Жінки, мир, безпека»», є важливою складовою світової політики у сфері врегулювання конфліктів, запобігання конфліктам і миробудування. У Резолюції Ради Безпеки ООН (РБ ООН) № 1325 «Жінки, мир, безпека», що була прийнята у 2000 році та в наступних резолюціях РБ ООН підтверджується важливість забезпечення рівноправної, всебічної та активної участі жінок у запобіганні та врегулюванні конфліктів, плануванні гуманітарної діяльності, постконфліктному миробудуванні та управлінні [15, с. 160]. На виконання Резолюції РБ ООН № 1325 Уряд України своїм розпорядженням від 24 лютого 2016 р. № 113-р затвердив Національний план дій України з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року [4], до виконання якого були залучені інститути сектору безпеки та оборони [1]. На виконання цього Плану були розроблені та при-

йняті відомчі плани, розроблялися та вносилися зміни до нормативно-правових актів, які були дискримінаційними щодо жінок, – розпочався реальний та швидкий процес гендерної інтеграції [1].

Зокрема було проведено оцінку гендерного впливу на сектор безпеки та оборони України (2017 р.) [18], підготовлено Стратегію запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному із конфліктом [19], яка частково була інкорпорована в оновлений Національний план дій 1325. Внесені зміни до актів законодавства, якими скасовано заборону на понад 450 професій для жінок, забезпечені рівні права при проходженні військової служби тощо. 28 жовтня 2020 р. № 1544-р розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено другий Національний план дій 1325 [1; 20].

Національний план дій 1325 спрямований на досягнення п'яти стратегічних цілей: 1) забезпечення рівноправної участі жінок і чоловіків у прийнятті рішень щодо запобігання конфліктам, розв'язання конфліктів, постконфліктного відновлення на всіх рівнях та в усіх сферах, зокрема в секторі безпеки та оборони; 2) створення гендерно чутливої системи ідентифікації безпекових викликів, запобігання таким викликам, реагування на них; 3) забезпечення процесу постконфліктного відновлення, розбудови та впровадження системи перехідного правосуддя за принципом забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; 4) забезпечення захисту від насильства за ознакою статі, сексуального насильства (в умовах збройного конфлікту та в мирний час); 5) забезпечення розвиненої інституційної спроможності виконавців Національного плану для ефективного впровадження порядку денного «Жінки, мир, безпека» відповідно до

міжнародних стандартів [20]. Фактично зазначений план є важливим програмним документом, який формує державну гендерну політику у всіх секторах та сферах управління, особливо – секторі безпеки та оборони України. План складається з 43 завдань, у 23 з таких (53,5 %) головними виконавцями є структури сектору безпеки та оборони України [21, с. 17].

Попри активну нормотворчу діяльність у сфері боротьби із дискримінацією в Україні, міжнародні експерти піддавали критиці відсутність системного стратегічного планування у цій сфері. Тому, з метою удосконалення механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства та впровадження європейських стандартів рівності Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2018 р. № 273 було затверджено «Державну соціальну програму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року» [22]. У ній для вирішення проблеми недостатнього впровадження принципу забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, запропоновано застосовувати комплексний підхід та проводити заходи, спрямовані на досягнення визначених пріоритетів.

Висновки. Україна створила достатні нормативно-правові засади для реалізації гендерної політики держави із врахуванням євроінтеграційного вектору та міжнародних стандартів щодо боротьби із проявами будь-яких видів дискримінації. Однак потрібно більш виважено підходити до гендерних питань при формуванні державної політики та враховувати національні особливості, а саме перебування України у тривалому збройному конфлікті та тих гуманітарних криз, які виникли на тлі агресії з боку Російської Федерації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гендерна політика в нормативно-правових документах. Частина 1. За заг. ред. Левченко К.Б. Київ, 2020. 186 с.
2. Щербак Н. В. Міжнародні стандарти з питань гендерної рівності та їх впровадження в Україні (в умовах реформування державного управління). *Право та державне управління*, 2020 р. № 4. С. 153–165.
3. Цілі Сталогу Розвитку: Україна. Національна доповідь. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*, 2020. URL: https://mer.gov.ua/files/docs/Національна%20довідь%20ЦСР%20України_липень%202017%20ukr.pdf
4. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2016 р. № 113-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80#Text>
5. Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 р. № 634-р. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-go-planu-dij-z-vikonannya-rekomo-zhinok-do-vosmoji-periodichnoyi-dopovidi-ukrayiniprovikonannya-konvenciyi-pro-likvidaciyu-vsih-form-diskriminaciyi-shchodo-zhinok-na-period-do-2021-roku>
6. Про затвердження плану заходів з реалізації зобов'язань Уряду України, взятих в рамках міжнародної ініціативи «Партнерство Біарріц» з утвердження гендерної рівності: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1578-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1578-2020-%D1%80#Text>
7. Про схвалення Концепції комунікації у сфері гендерної рівності: Розпорядження Кабінету міністрів України від 16.09.2020 р. № 1128-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2020-%D1%80#Text>
8. Гендерно орієнтовне врядування. За заг. ред. Іваніна Т., Кисильова О., Колодій М. Видавничо-поліграфічна компанія «Юстон», 2021. 116 с.
9. Search Results for: European Convention on Human Rights 14. Swarb.co.uk., 2022. URL: <https://swarb.co.uk/?s=European+Convention+on+Human+Rights+14>
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
11. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2021. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>
12. Petrovic v Austria (Application no. 20458/92). *Swarb.co.uk.*, 2022. URL: <https://swarb.co.uk/petrovic-v-austria-echr-27-mar-1998/>
13. Гендерна рівність у практиці ЄСПЛ: частина 1. Українське право, 2021. URL: https://ukrainepravo.com/international_law/european_court_of_human_rights/gyereyura-ukvrkfkhe-ts-tuankhyshchkh-zhfto-afkhyra-1/
14. Онлайн-конференція щодо викоринення насильства та домагань в світі праці. *Всеукраїнське об'єднання організацій роботодавців «Конфедерація роботодавців України»*, 2020. URL: <https://employers.org.ua/news/id2186>
15. Індикатори для моніторингу гендерної рівності в Україні. Моніторинговий звіт 2021. *ООН Жінки*. URL: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/2021_Indukator-Monitor.pdf
16. Оцінка гендерного впливу на сектор безпеки та оборони України 2017 року. Публікацію підготовлено в рамках проекту ООН Жінки «Гендерна рівність в центрі реформ, миру та безпеки» за фінансової підтримки Уряду Швеції, 2017. URL: <http://surl.li/kahtk>
17. Стратегія запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом, в Україні. *United Nations Ukraine*, 2018. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-09/crsv%20strategy%20ua_0.pdf

20. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2020 р. № 1544-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1544-2020-%D1%80#Text>

21. Левченко К., Жуковська Г. Актуальні завдання в секторі безпеки та оборони України. С.14-19. Розуміння маскуліності та гендерної рівності в секторі безпеки України та представлення результатів дослідження. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 березня 2021 року). URL: https://www.naiaa.kiev.ua/files/zakon_ukr/gender/2021_03_25/konf_250321.pdf

22. Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 р. № 273. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF#Text>