

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проєкту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
проходження військової служби у Збройних Силах України та інших
військових формуваннях»

1. Обґрунтування необхідності прийняття проєкту

Питання встановлення та дотримання принципів рівності прав і можливостей чоловіків і жінок в Збройних Силах України та інших військових формуваннях є особливо актуальним з огляду на те, що чисельність жінок в армії постійно зростає. У 2008 році на службі в Збройних Силах України було 1 800 жінок. Згідно з інформацією, наданою інформаційним агентством Міністерства оборони України, у порівнянні з 2014 роком, коли кількість військовослужбовців-жінок дещо перевищувала 14 000, з яких 1 582 — це жінки, які належали до офіцерського складу, 12 388 — особи рядового, сержантського та старшинського складу та 349 курсанток, у 2020 році їхня кількість збільшилася більше ніж у 2 рази¹.

Наразі в Збройних Силах України проходить службу 31 757 жінок, що складає 15,6% від загальної кількості військовослужбовців. Якщо порівнювати з багатьма арміями світу, то це один із найвищих показників кількості жінок, які служать у війську, у співвідношенні до загальної чисельності збройних сил. 4 810 з них — офіцери (8,9%), 25 780 — особи рядового, сержантського та старшинського складу й 1 162 — курсантки.²

Аналізуючи чинне законодавство, зокрема й підзаконні нормативно-правові акти, можна дійти висновку, що в Збройних Силах України та інших військових формуваннях існує дискримінаційне ставлення до жінок, яке перешкоджає розвитку їхньої військової кар'єри. Крім того, чинною лишається низка норм, що обмежує чоловіків у доступі до певних соціальних гарантій. З одного боку, законодавство суттєво обмежує залучення військовослужбовців-жінок до виконання певних завдань, їхню участь у бойових діях, можливість займати деякі офіцерські посади, а з іншого — нормативно-правові акти не допускають використання військовослужбовцем-чоловіком відпустки при народженні дитини, а також для догляду за дитиною під час дії особливого періоду, воєнного стану.

Надаючи перевагу жінкам, зокрема в контексті виховання дітей, чинне законодавство обмежує право чоловіка на батьківство. Так, частина дев'ятнадцята статті 10¹ Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» забороняє військовослужбовцям-

¹ «У нашому війську служить понад 31 тисяча жінок» - АрміяInform. – 2021. URL: <https://armyinform.com.ua/2021/03/v-nashomu-vijsku-sluzhyt-ponad-31-tysyacha-zhinok/>.

² «У нашому війську служить понад 31 тисяча жінок» - АрміяInform. – 2021. URL: <https://armyinform.com.ua/2021/03/v-nashomu-vijsku-sluzhyt-ponad-31-tysyacha-zhinok/>.

чоловікам під час дії особливого періоду, воєнного стану використовувати відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також у випадках, якщо дитина потребує домашнього догляду тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більше як до досягнення нею шестирічного віку. У мирний час згідно із частиною п'ятою статті 11 цього ж Закону таким правом можуть скористатися лише чоловіки, які виховують дитину самостійно.

Ці норми суперечать статті 51 Конституції України, де вказано, що кожен із подружжя має рівні права і обов'язки в шлюбі та сім'ї, а також статті 141 Сімейного кодексу України, яка визначає, що мати, батько мають рівні права і обов'язки щодо дитини, незалежно від того, чи перебувають вони в шлюбі між собою. Батьки дитини повинні самостійно вирішувати, хто з них піде в декретну відпустку, зважаючи на їхні особливі сімейні обставини, а також фінансовий дохід кожного. Такий підхід також відображено в статті 157 Сімейного кодексу України, де вказано, що питання виховання дитини вирішується батьками спільно.

Відповідно до принципів, викладених у додатку до Рекомендації CM/Rec (2010) 4 Комітету Міністрів Ради Європи з питань прав людини у військовослужбовців³, військовослужбовці мають право на повагу до свого приватного та сімейного життя. Права на відпустку у зв'язку з вагітністю і пологами та батьківська відпустка, сімейні виплати та послуги по догляду за дітьми гарантуються статтями 8, 16 та 27 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (ETS № 163), і це має стосуватися військовослужбовців у тій же мірі, що стосується цивільних осіб, коли вони служать у своїй країні, і, наскільки це можливо, коли вони перебувають за кордоном (п. 4.9)⁴.

У більшості країн — членів НАТО відпустка для догляду за дитиною військовослужбовцям-чоловікам надається на однакових умовах із жінками, до того ж із можливістю використовувати її частинами батьку та матері по черзі (наприклад, в Австралії Болгарії, Боснії і Герцеговині, Канаді, Хорватії, Німеччині, Греції, Угорщині, Литві, Сербії Словаччині, Словенії, Іспанії та інших).

Таку ж позицію займає і Велика палата Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) у справі від 22.03.2012 *«Костянтин Маркін проти Росії»* (заява № 30078/06). ЄСПЛ зауважив, що відпустка для догляду за дитиною повинна надаватися рівноцінно як військовослужбовцям-чоловікам, так і військовослужбовцям-жінкам, інакше це буде вважатися порушенням статей 8 та 14 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. ЄСПЛ встановлює, що твердження щодо

³ Recommendation CM/Rec(2010)4 of the Committee of Ministers to member states on human rights of members of the armed forces. - 2010. URL:

<https://www.refworld.org/docid/506979172.html#:~:text=No%20member%20of%20the%20armed,or%20degrading%20treatment%20or%20punishment>.

⁴ «Women in the armed forces: promoting equality, putting an end to gender-based violence» Report of the Committee on Equality and Non-Discrimination of the PACE, Doc. 14073, 01 June 2016. URL: <https://pace.coe.int/en/files/22789/html>

особливої соціальної ролі матері у вихованні дитини в контексті відпустки для догляду за дитиною є помилковим, адже в період, коли дитина дійсно потребує особливого догляду, матері надається відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами, яка також повинна забезпечити відновлення жінки після народження дитини.

Ситуація значно ускладнюється, якщо чоловік виховує дитину один. У такому разі військовослужбовці-чоловіки повинні обирати між вихованням дитини та військовою кар'єрою, водночас військовослужбовці-жінки не постають перед таким вибором, адже мають можливість скористатися декретною відпусткою.

Відповідні обмеження містяться в законодавстві також стосовно військовослужбовців-чоловіків, які мають дітей, у праві на отримання грошової компенсації за невикористані дні щорічних додаткових соціальних відпусток у разі звільнення, що також порушує принципи рівності, адже таке право на сьогодні мають лише військовослужбовці-жінки, які виховують дітей.

У контексті доступу жінок до офіцерських посад варто звернути увагу, що Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях» від 06.09.2018 № 2523-VIII доповнив частину дванадцяту статті 1 Закону України «Про військову службу і військовий обов'язок» новим абзацом, який встановлює, що жінки виконують військовий обов'язок на рівних засадах із чоловіками. Водночас після прийняття зазначеного закону (№ 2523-VIII), продовжував діяти наказ Міністерства оборони України від 20.06.2012 № 412/ДСК, яким затверджено три переліки, одним із них є «Перелік військових посад осіб офіцерського складу, які можуть бути заміщені військовослужбовцями-жінками», що свідчить про обмеження жінок у доступі до деяких офіцерських посад. До того ж після прийняття вказаного закону (№ 2523-VIII) до цього переліку було внесено зміни наказом Міністерства оборони України від 13.02.2019 № 57, який виключав деякі посади з переліку доступних для жінок офіцерських посад, що створило ще більші обмеження.

Така ситуація є неприпустимою як з огляду на міжнародне право прав людини, так і національне законодавство. Так, стаття 14 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод встановлює, що користування всіма правами та свободами має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою, включно за ознакою статі. Таке ж право міститься в статті 24 Конституції України, згідно якої не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками статі, а рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, зокрема, наданням жінкам рівних із чоловіками можливостей у професійній підготовці, праці та винагороді за неї тощо.

Відповідно до статті 38 Конституції України, громадяни користуються рівним правом на доступ до державної служби, а військова служба є особливим видом державної служби.

Скасування відповідних обмежень не матиме впливу на додатковий захист жінок та матерів, що не вважається, відповідно до статті 24 Конституції України, дискримінацією. Водночас пропонувані зміни наближуватимуть законодавство України в питанні забезпечення гендерної рівності до стандартів та практики країн-членів НАТО, де обмеження жінок щодо призначення до складу добового наряду, доступу до деяких офіцерських посад є дискримінацією за ознакою статі, а не положеннями, які зумовлені відмінностями фізичних можливостей чоловіків і жінок, а також необхідністю захисту їхнього репродуктивного здоров'я.

Рівні умови проходження військової служби чоловіками та жінками є однією з основоположних практик НАТО. Окремі положення чинного законодавства України поки не відповідають рекомендаціям Комітету з питань жінок у Збройних силах НАТО (*Committee on Women in the NATO Forces (CWINF)*).

У законодавствах держав світу з високим рівнем обороноздатності армій відповідні обмеження щодо жінок на військовій службі не поширюються. Наприклад, у 2015 році Міністерство оборони США відкрило всі військові посади для військовослужбовців жіночої статі. Ізраїль у 2000 році дозволив жінкам служити на будь-якій військовій посаді, а в Норвегії аналогічний закон прийнято ще в 1985 році. Такі обмеження також відсутні в більшості держав-членів НАТО, як-от: Бельгії, Болгарії, Канаді, Хорватії, Франції, Німеччині, Угорщині, Італії, Латвії, Литві, Люксембургу, Чорногорії, Нідерландах, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Іспанії, Північній Македонії та інших. У військових структурах цих держав створені та функціонують підрозділи, відповідальні за дотримання гендерної рівності в кадровій політиці.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2020 № 1544-р «Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року» передбачає створення умов для проведення моніторингу призначення жінок на керівні посади.

З огляду на вищезазначене, неправомірним є також встановлення особливих умов для жінок під час виконання ними певних обов'язків військової служби, зокрема йдеться про несення добового наряду. Так, пункт 269 Закону України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» передбачає, що жінки призначаються до добових нарядів із додержанням законодавства з питань охорони материнства та дитинства, проте обмежується перелік посад, на які дозволено в такому разі призначати військовослужбовців-жінок.

Зазначена норма вже була скасована Законом України 2523-VIII «Про

внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях» та через технічну помилку повернута Законом України № 205-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання військового обов'язку та проходження військової служби».

Пропоновані зміни безпосередньо узгоджуються з річною національною програмою під егідою комісії «Україна — НАТО» на 2021 рік, що затверджена Указом Президента України від 11 травня 2021 року № 189/2021. Програма визначає основні напрями діяльності, їхні цілі та завдання, що повинні забезпечити реалізацію стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в НАТО. Серед основних цілей в оборонній та військовій сфері, зокрема, є забезпечення чоловіків і жінок у секторі безпеки і оборони України рівними правами та можливостями.

Досягнення поставлених цілей здійснюватиметься за допомогою виконання пріоритетних завдань, наприклад: забезпечення інтегрування гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів; створення ефективної недискримінаційної системи добору, просування по службі, умов проходження служби жінок і чоловіків; упровадження механізмів використання гнучкого робочого графіка для жінок і чоловіків, які мають малолітніх дітей; проведення моніторингу виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» тощо.

До того ж національна програма під егідою комісії «Україна — НАТО» передбачає розроблення та затвердження механізмів реагування на випадки насильства й дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань в армії. Відповідно до Національного плану дій з виконання резолюції № 1325 до 2025 року основну увагу в Національному плані приділено, зокрема, особам сектору безпеки і оборони, які постраждали від насильства за ознакою статі, зокрема психологічного, та сексуальних домагань. Національний план дій також ставить перед державою завдання визначити інституційні механізми з протидії сексизму, сексуальним домаганням, психологічному та сексуальному насильству.

Як впливає із Звіту Комітету з питань рівності та недискримінації Парламентської Асамблеї Ради Європи на тему «Жінки в збройних силах: сприяння рівності, припинення гендерного насильства», жінки, які вступають на військову службу, стикаються із середовищем, створеним чоловіками та для чоловіків. Також військовослужбовці-жінки все ще перебувають у меншості і стикаються з багатьма формами дискримінації. Водночас у збройних силах часто трапляються випадки сексуальних домагань, а чинна внутрішня культура створює сприятливе середовище для таких зловживань (п 3.1)⁵.

⁵ «Women in the armed forces: promoting equality, putting an end to gender-based violence» Report of the Committee on Equality and Non-Discrimination of the PACE, Doc. 14073, 01 June 2016. URL: <https://pace.coe.int/en/files/22789/html>

Варто звернути увагу, що наразі службове розслідування в обов'язковому порядку проводиться лише в разі вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. В інших випадках відповідне рішення приймається на розсуд командира. Така практика є неприпустимою з огляду на вказані міжнародні зобов'язання України, а також вона негативно впливає на виявлення фактів насильства й дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань, сприяє замовчуванню подібних випадків, що псує статутні відносини, злагодженість в армії і як наслідок підриває її бойову готовність.

Національна програма, затверджена Президентом України, також визначає обов'язок поліпшення речового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та розроблення нових зразків речового майна відповідно до стандартів НАТО, створення інфраструктури, що відповідає потребам жінок, чоловіків та членів їхніх сімей, і надання відповідного матеріально-технічного забезпечення. Речове забезпечення жінок, особливо обмундирування та екіпірування, яке спрямовано на захист життя та здоров'я, повинно бути пристосоване до жіночого тіла для забезпечення максимального захисту.

Отже, цим законопроектом пропонується зняти обмеження, які містить національне законодавство та суперечать вимогам міжнародного права прав людини та досвіду країн-членів НАТО, з метою забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків під час проходження військової служби у ЗСУ та інших військових формуваннях.

2. Цілі та завдання проєкту

Цей законопроект спрямований на забезпечення рівних прав жінок і чоловіків під час проходження військової служби, а також покликаний запобігати дискримінації за ознакою статі у сфері безпеки й оборони.

3. Загальна характеристика та основні положення проєкту

Проект закону пропонує встановити принципи рівності в армії шляхом зрівняння прав чоловіків та жінок військовослужбовців у сфері соціального захисту, а саме забезпечити їм однакові можливості щодо отримання санаторно-курортного лікування, надати рівне право в мирний час та з деякими обмеженнями під час дії особливого періоду, воєнного стану на використання відпустки для догляду за дитиною, включно з виплатою грошової компенсації під час звільнення за всі невикористані дні щорічної додаткової соціальної відпустки, що визначена статтею 182⁻¹ Кодексу законів про працю України. Також запропоновано надавати військовослужбовцям відпустку при народженні дитини, що передбачена статтею 19⁻¹ Закону України «Про відпустки», зі збереженням грошового забезпечення не лише в мирний час, а й в особливий період, воєнний стан.

Речове, медичне, психологічне та соціальне забезпечення військовослужбовців повинно здійснюватися з урахуванням потреб жінок і чоловіків.

Чоловіки і жінки військовослужбовці повинні бути зрівняні в обов'язках несення військової служби, зокрема в контексті добових нарядів, проте з дотриманням законодавства з питань материнства та дитинства, а також мати рівний доступ до вищих офіцерських посад з обов'язковим дотриманням принципу уникнення дискримінації за ознаками статі.

За фактами дискримінації за переконаннями та ознаками, що визначені статтею 24 Конституції України, а також сексуальних домагань службові розслідування повинні проводитися в обов'язковому порядку задля належного реагування на такі випадки, що узгоджується з міжнародними зобов'язаннями України.

4. Стан нормативно-правової бази у сфері правового регулювання

Нормативно-правовими актами, які регулюють правовідносини в цій сфері, є Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу», Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», Указ Президента України від 10.12.2008 № 1153/2008 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України», наказ МОУ від 10.04.2009 № 170 «Про затвердження Інструкції про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України», наказ МОУ від 29.04.2016 № 232 «Про речове забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту», наказ МОУ від 20.11.2017 № 606 «Про затвердження Правил носіння військової форми одягу та знаків розрізнення військовослужбовцями Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту та ліцеїстами військових ліцеїв», наказ МОУ від 04.11.2016 № 591 «Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного лікування, медичної та медико-психологічної реабілітації у Збройних Силах України», наказ МОУ від 21.11.2017 № 608 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України», наказ Міністерства оборони України від 20.06.2012 № 412/ДСК «Перелік військово-облікових спеціальностей осіб офіцерського складу», наказ МОУ від 20.06.2012 року № 412/ДСК «Перелік військових посад осіб офіцерського складу, які можуть бути заміщені військовослужбовцями-жінками».

Реалізація положень цього законопроекту після його прийняття потребуватиме внесення змін до інших нормативно-правових актів України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування проекту

Реалізація проекту не потребуватиме додаткових витрат із Державного бюджету України в поточному році, але призведе до більш ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів у секторі безпеки та оборони.

Зміни до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», а саме статті 9⁻¹, частини чотирнадцятої статті 10⁻¹, закріплюють у подальшому обов'язковість застосування гендерного підходу при розподілі видатків на речове, медичне, психологічне, соціальне забезпечення та на здійснення виплати грошової компенсації за всі невикористані дні додаткової відпустки військовослужбовцям, які мають дітей, у рік звільнення.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» зазначено, що Міністерство фінансів України та головні розпорядники бюджетних коштів вживають заходів щодо підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів, зокрема шляхом упровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетний процес.

Під час підготовки бюджетних запитів на 2021-2023 роки гендерний аспект урахували 29 ГРК (35 %) за 41 бюджетною програмою.

Головні розпорядники коштів сектору безпеки та оборони в добровільному порядку та частково вже враховують потреби жінок і чоловіків під час формування власних бюджетних програм. Паспорт бюджетної програми на 2021 рік Міністерства внутрішніх справ України «Забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України» демонструє рівень забезпеченості особового складу засобами бронезахисту протикульового та спеціального класів із врахуванням потреб жінок лише на 1,8%, водночас відповідний рівень забезпечення чоловіків становить 45,6%.

У підсумку законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях» стане підставою для обов'язкового аналізу ефективності та розподілу видатків на речове, медичне, психологічне, соціальне забезпечення військовослужбовців, а також на здійснення виплати грошової компенсації за всі невикористані дні додаткової відпустки військовослужбовцям, які мають дітей, з урахуванням потреб жінок і чоловіків.

Водночас варто звернути увагу, що в разі прийняття проєкту можливі додаткові надходження, зокрема у зв'язку з позбавленням жінок-військовослужбовців права на безоплатне санаторно-курортне лікування.

6. Очікувані правові та соціальні наслідки прийняття проєкту

Прийняття законопроєкту сприятиме погодженню національного спеціального законодавства у сфері військової служби з міжнародними положеннями та стандартами НАТО, що забезпечить установа принципів гендерної рівності в армії, підвищення рівня правового захисту військовослужбовців-жінок у контексті розвитку військової кар'єри та військовослужбовців-чоловіків у сфері соціального забезпечення.

Народні депутати України



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: АРАХАМІЯ ДАВИД ГЕОРГІЙОВИЧ
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000005978440060D1E701
Дійсний до: 28.12.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 61д9/1-2021/203916 від 22.06.2021



552056