



канд. юрид. наук / А. В. Малько. – Саратов, 1985. – 22 с.

7. Субочев В. В. Законные интересы : моногр. / В. В. Субочев ; Под ред. Малько А. В. – М. : Норма, 2008. – 237 с.

8. Ромовская З. В. Судебная защита охраняемого законом интереса / З. В. Ромовская // Вестник Львовского университета. – 1983. – Вып. 22. – С. 70–82.

9. Мальцев Г. В. Социальные основания права / Г. В. Мальцев. – М. : Норма, 2007. – 800 с.

10. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Понятие, виды, государственные юридические лица / С. Н. Братусь. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – 364 с.

11. Грибанов В. П. Пределы осуществления защиты гражданских прав / В. П. Грибанов. – М. : Рос. право, 1992. – 207 с.

12. Самбор М. А. Интерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Самбор. – К., 2010. – 20 с.

13. Чепис О. І. Інтереси в цивільному праві: сутність, місце та особливості захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. І. Чепис. – Харків, 2010. – 21 с.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ И ПУТИ ЕГО ЗАИМСТВОВАНИЯ В УКРАИНЕ

И. ЛЕСКИНА,

соискатель кафедры административного и хозяйственного права
Запорожского национального университета

SUMMARY

In a systematized manner the article provides information regarding gender equality within law-enforcement authorities, in particular, within prosecution authorities and foreign states. The author concludes with the general tendencies and consistent patterns in this sphere. The author also gives statistical data on number of females employed with prosecution in different states. The analyzed foreign states are grouped based on territorial principle, and also in line with appropriate legal systems. The author additionally depicts problematic issues in the sphere of gender relations within the Ukrainian prosecution. An emphasis is made on the fact that when there is a legislation neutral in gender perspective regarding the service in prosecution bodies, factually there are cases of gender discrimination regarding female officers. Considering experience of the foreign states, the author suggests approaches for resolution of such cases.

Key words: prosecution authorities, gender equality, legislation, prosecution officials, managing offices.

* * *

В статье в систематизированном виде подаётся материал относительно обеспечения гендерного равенства в правоохранительных органах, в частности в органах прокуратуры, зарубежных стран. Выводятся общие тенденции и закономерности в данной сфере. Автором приводятся данные о количестве женщин, работающих в органах прокуратуры различных стран мира. Исследуемые зарубежные государства группируются по территориальному принципу, а также с учётом принадлежности к той или иной правовой семье. Автором также очерчиваются проблемы, существующие в сфере гендерных отношений в прокуратуре Украины. Акцентируется внимание на том, что при наличии гендерно нейтрального законодательства, регулирующего вопросы прохождения службы в органах прокуратуры, фактически имеют место проявления гендерной дискриминации относительно сотрудников женского пола. С учётом зарубежного опыта предлагаются пути их преодоления.

Ключевые слова: органы прокуратуры, гендерное равенство, законодательство, служащие прокуратуры, руководящие должности.

Постановка проблемы. Сегодня Украина уверенно продвигается к построению сознательного гражданского общества, с одной стороны, и ответственной власти – с другой, в связи с чем проблематика гендерного равенства в органах государственной власти и силовых, карательных и контролирующих органах выходит на первый план как важная составляющая этого процесса. Понимание необходимости изменения подходов в разрешении гендерных вопросов приближает нас к европейским ценностям и ускоряет важные евроинтеграционные процессы.

Состояние исследования. Следует отметить, что проблемам изучения зарубежного опыта организации системы прокуратуры, функциональной нагрузки этих органов, статуса их служащих, а также гендерным вопросам уделялось достаточно внимания как украинскими, так и зарубежными учёными. Так, данная проблематика была пред-

метом исследований С. Айвазова, Л. Гентош, В. Додонова, П. Каркача, О. Кись, А. Лушникова, О. Мартыненко, Т. Мельник, М. Мычко, Н. Онищенко, Т. Решетниковой, С. Хрисановой, В. Чечерского и др.

Однако проблема заимствования зарубежного опыта обеспечения гендерного равенства в органах прокуратуры на сегодняшний день не изучена,



в связи с чем **тема** данного **исследования** является на сегодня **актуальной**.

Цель и задача статьи: проанализировать зарубежные механизмы решения указанной проблемы, а также возможность применения их в отечественном правовом поле.

Изложение основного материала.

Прежде всего напомним, что женщина на службе в силовых ведомствах появилась сравнительно недавно: в Европе в начале, а в США в середине XX столетия [1]. Последствия Второй мировой войны как в Европе, так и в других странах (США, Канаде, Японии) наложили определённый отпечаток на распределение гендерных ролей в обществе: множество женщин заменили на рабочих местах мужчин и после окончания войны не захотели возвращаться к своим привычным бытовым обязанностям и остались работать на новых местах. Такое распределение и увеличение женской численности отразились не только на политической «картине», а и обусловили приток женщин в органы полиции, прокуратуры, пенитенциарной системы [2].

Попробуем последовательно проанализировать опыт зарубежных стран относительно урегулирования вопросов прохождения службы женщин в правоохранительных органах, опираясь на общепринятую классификацию иностранных государств.

Среди стран-участниц СНГ место лидера по количеству женщин в органах прокуратуры занимает Россия, однако, как отмечает ряд специалистов [3], это обусловлено не столько позитивной гендерной динамикой, сколько масштабами страны. Не отстаёт в этом вопросе и Беларусь: там на десять мужчин-работников прокуратуры приходится примерно 4 женщины. Условия отбора кадров в органы прокуратуры являются понятными и чётко регламентированы отраслевым законодательством. Никаких ограничений по половым признакам в процессе отбора законодательством не предусмотрено [4]. Казахстан определил одним из приоритетов национальной политики гендерное равенство, что сразу же позитивно отразилось на количестве женщин в представительских государственных органах, правоохранительных структурах и органах,

которые надзирают за соблюдением законности. В перспективном плане Генеральной прокуратуры Казахстана на 2013 год среди других предусмотрен ряд чётко выписанных мероприятий по обеспечению гендерного равенства в вопросах отбора кадров, проведению гендерных семинаров и тренингов и т. п. [5]. Кстати, Казахстан – одна из немногих стран бывшего Советского Союза, в которой проблемам обеспечения гендерного равенства уделяется столько внимания.

Лидерами в разрешении проблем гендерного равенства в мире остаются Скандинавские страны, Швеция и Канада. Так, в Норвегии насчитывается более 40% женщин во всех органах власти и правоохранительных структурах [3]. По инициативе правительства Норвегии парламент в конце 80-х годов прошлого столетия утвердил закон, которым устанавливалась 40-процентная квота женщин в составе органов власти. Среди министерских постов 8 занимает женщины. В государстве действует социальная «программа равноправия», а в аппарате правительства существует должность уполномоченного по вопросам соблюдения закона в контексте реализации указанной программы [6]. Безусловно, приведённые факты отражаются на возможности трудоустройства и службы женщин в органах прокуратуры: их количество достигает трети всех служащих. Несмотря на методику так называемого квотирования женского представительства в органах государственной власти, которая существует последнее время во многих странах мира (Аргентина, Индия, Бразилия, Доминиканская республика, Скандинавские страны, Перу, Индонезия) [7], это лишь фрагментарно влияет на гендерную составляющую работающих в правоохранительных органах и органах, которые осуществляют функции прокуратуры. В определённой мере это иллюстрирует направленность политики на улучшение положения женщин и расширение для них возможностей отстаивать свои права на законодательном уровне.

Совершенно другую картину можно наблюдать в Восточных государствах. В Индии, например, количество женщин, которые работают в органах прокуратуры, достигает лишь 1,5%, и

в основном женщины там выполняют чисто техническую работу. Немного лучше дела обстоят в этой сфере в КНР, где женщин в органах прокуратуры насчитывается около 5%, однако обусловлено это не столько подходом к разрешению проблем гендерного равенства, сколько количественным превосходством мужчин над женщинами [8]. Волна борьбы за женские права докатилась и до Японии. Последнее время депутаты обеих палат японского парламента обговаривают вопросы возможности женщин иметь право избираться императором. Консервативные японцы также пришли к необходимости предоставления женщинам статусу, который позволил бы им максимально реализовывать и защищать свои права. Несмотря на достаточно строгие условия вступления на службу в органы суда и прокуратуры, никаких гендерных ограничений в специальном законе не предусмотрено. Однако значительным количеством женщин, которые работают в прокуратуре, назвать нельзя (не более 7%), вместе с тем треть из них занимает руководящие посты, работая в местных и высших прокуратурах. Это указывает на достаточно комфортные с точки зрения гендерного равенства условия работы [9]. Вьетнам, взяв за основу социалистическую модель построения органов прокуратуры, без особых ограничений принимает в эту структуру женщин. Достаточно большое количество женщин, находящихся там на государственной службе, обусловлено несколькими тяжёлыми войнами, в которых Вьетнам участвовал на протяжении двух последних столетий.

Изучая состояние дел в сфере исследуемой тематики в государствах Ближнего Востока, отметим, что тут процент женщин, которые находятся на службе в правоохранительных и государственных органах, самый низкий. Так, только в наиболее демократичном Пакистане процент женщин-работников прокуратуры составляет не более 1,25-1,5%. Иран, Ирак, Египет, Кувейт, Ливан не «догоняют» в этом вопросе даже до 1% работающих в аналогичных органах женщин [3]. Отдельное место среди данной группы государств занимает Израиль. Это одна из наиболее прогрессивных стран Ближнего Востока в плане гендерного равенства.



Большое количество женщин в правоохранительных и государственных органах, набор женщин в армию – все это обусловлено конкретной государственной позицией относительно в вопросах гендерного равенства и пониманием статуса и места женщины в современном правовом государстве, которым смело можно назвать эту страну. Израиль, несмотря на существующие там достаточно жёсткие нормы относительно роли и прав женщин в семье, все-таки предоставляет женщине возможность практически в полном объёме реализовать себя в социально-политической, государственно-управленческой и правоохранительной сферах. Именно этим и обусловлена лидерская позиция по количеству женщин в правоохранительных и государственных органах даже среди развитых европейских государств. Женщины-служащие органов прокуратуры имеют прозрачные социальные гарантии и высокую заработную плату в сравнении с другими государственным служащими Израиля [10].

Следует обратить внимание на то, что во всех развитых странах мира, как то США, Канада, Япония, Австралия, государства Западной Европы и Скандинавские государства, разрешением проблем работающих женщин преимущественно занимаются профессиональные союзы, которые являются мощной силой в защите женщин, в том числе и находящихся на службе в органах прокуратуры [3].

Возвращаясь к анализу опыта государств Европы, отметим, что существует однозначно позитивная тенденция, которая объединяет Словакию, Болгарию, Польшу, Чехию, Венгрию, Румынию, Черногорию, и эта тенденция определяется улучшением условий жизни женщин в целом и улучшением защиты их прав, расширением их возможностей в частности. Увеличивающееся количество женщин, работающих в органах прокуратуры и на государственной службе, условия их работы, заработная плата – все это указывает на то, что названные государства определили чёткий политический курс в вопросах обеспечения гендерного равенства и уверенно его придерживаются [11; 12; 13].

Заслуживает внимания опыт стран

Западной Европы с развитой демократией. Первой, в XIV веке, на просторах Европы появилась прокуратура Франции. Кажется удивительным, однако именно во французской прокуратуре наименьшее по сравнению со всеми другими странами Еврoзoны количество женщин-служащих. Хотя нормы Конституции Франции, профильного закона и других нормативных актов не определяют никаких преград для поступления на службу в прокуратуру женщин, преимущественное количество работников прокуратуры – мужчины и лишь 2,5% составляют служащие-женщины [13]. В Греции на службе в прокуратуре состоит достаточно большое количество женщин. В органах прокуратуры Испании и Италии процент служащих-женщин также велик. Более того, функционирует самостоятельная система социальных гарантий для женщин, которые работают в правоохранительных и судебных органах [13]. Среди европейских стран по численности женского штата в органах исполнительной власти, суда и прокуратуры лидирует Германия.

Следующим объектом анализа целесообразно избрать два мощных государства с развитой демократией, которые пошли собственным путем в построении системы прокуратуры. Это Великобритания и США, где прокуратур как таковых не существует. Роль прокуратуры там частично с небольшими функциональными различиями выполняет атторнейская служба. В связи с тем, что её полномочия преимущественно сводятся к поддержанию обвинения в суде, количество женщин там достаточно значительное.

Завершая обзор, хотелось бы обратить внимание на несколько общих черт, характерных для преимущественного большинства стран, которые были исследованы через призму обеспечения гендерного равенства в органах прокуратуры. Во-первых, ни один из профильных законов о прокуратуре не устанавливает гендерных ограничений относительно поступления на службу. Во-вторых, деятельность женщин-работников прокуратур зарубежных стран сводится к нескольким направлениям: первое – сугубо техническая работа по составлению документов, статистическая, аналитическая работа;

второе – поддержание государственного обвинения та отстаивание публичных интересов в суде; и третье – лишь в некоторых странах – осуществление управленческих функций. В-третьих, в преимущественном большинстве развитых стран осуществляется чёткая, прозрачная и перспективная государственная политика преодоления гендерного неравенства, что обуславливает охрану прав и свобод женщин и предоставляет им возможность свободно реализовывать себя в обществе, а это, в свою очередь, позитивно отражается на количестве работающих женщин в судебных и правоохранительных органах, в том числе и в прокуратуре. В-четвёртых, в большинстве стран функционирует мощный институт социальной защиты женщин, которые работают в судебных и правоохранительных органах и непосредственно в прокуратуре. В-пятых, важную роль в вышеназванном процессе играют профессиональные союзы, которые стоят на страже соблюдения прав не только работников в целом, а и работников-женщин в частности.

Несмотря на существующие проблемы в сфере обеспечения гендерного равенства в Украине, можно констатировать, что нашим государством в последние годы взят твёрдый курс на формирование основ правового государства и создание условий для развития и защиты общечеловеческих ценностей, одной из которых и есть гендерное равенство. Вместе с тем женщины-служащие прокуратуры Украины достаточно часто сталкиваются с рядом проявлений гендерной дискриминации, среди которых, в частности: повышенная служебная нагрузка, предвзятое отношение к профессиональным возможностям, сложности при назначении на руководящие должности и т. п. Профильный закон Украины «О прокуратуре» и проект профильного закона не определяют никаких преград для назначения женщин на руководящие должности и в качестве основных условий выдвигают наличие опыта работы, а не принадлежность к определённому полу. Это свидетельствует о невозможности преодоления проблем продвижения женщин по службе только лишь законодательным путём. Данную проблему необходимо



разрешать комплексно, в том числе за счет повышения уровня гендерной культуры, создания условий для развития женщины как профессионала не только в органах прокуратуры, а и в целом в обществе. С учётом достаточно большого количества женщин, работающих в органах прокуратур Украины, а оно по оценкам экспертов – одно из наибольших в сравнении с другими государственными органами, остро встает вопрос реального гарантирования гендерного равенства.

Выводы. Опираясь на вышеприведенный зарубежный опыт в сфере обеспечения гендерного равенства, попробуем внести ряд предложений относительно разрешения гендерных проблем в Украине. Необходимо констатировать, что действующее законодательство о прокуратуре для достижения гендерного паритета требует срочного пересмотра и усовершенствования. Считаем, что женщина – работник прокуратуры должна обрести статус специального субъекта трудовых и служебных отношений и иметь определённые преференции, которые бы чётко закреплялись в профильном законе. Острой необходимостью является также принятие совершенной и современной стратегии гендерного развития органов прокуратуры Украины. К основным результатам внедрения такой стратегии можно отнести: формирование новых отношений между мужчинами и женщинами, воспитание у рядовых работников прокуратуры и руководителей гендерной толерантности, обеспечение защиты прав женщин-работников органов прокуратуры и т. п. Целью данной стратегии стоит определить не механическое увеличение количества женщин в органах прокуратуры, а создание таких условий работы для них, при которых, несмотря на повышенную нагрузку и режим работы, они будут чувствовать себя комфортно и уверенно. И тогда количество женщин в системе прокуратуры будет увеличиваться «природным» путём ровно на столько, на сколько это необходимо для выполнения качественно и в полном объёме возложенных на прокуратуру функций. Оценивая опыт зарубежных стран и пути его заимствования в Украине, приходим к выводу, что учитывается он лишь фрагментарно и

много важных вопросов остаётся вне поля зрения законодателя. Так, например, считаем целесообразным создание отдельных профессиональных союзов, которые во всём мире являются могущественной силой в сфере защиты работающих женщин, в том числе и в органах прокуратуры. Кроме того, крайне необходимым является усовершенствование процедуры принятия женщин на службу в органы прокуратуры с целью исключения отказа женщинам-кандидатам в принятии на службу и назначении на высшие должности по мотивам их пола. Во всём мире не последнюю роль в обеспечении нормального функционирования любой структуры играет психологическое сопровождение. Тем более, когда речь идёт о работниках-женщинах. Эта проблема напрямую связана с реализацией государственной программы преодоления гендерного неравенства. В связи с изложенным предлагаем: ввести отдельную должность советника Генерального прокурора Украины по вопросам обеспечения гендерного равенства или наделить соответствующими полномочиями одного из его заместителей, а следующим шагом – создать службу психологического обеспечения в данной сфере, которая бы непосредственно отслеживала тенденции и способствовала разрешению конфликтных ситуаций.

Заканчивая данное исследование, отметим, что взвешенное, грамотное применение зарубежного опыта в целом и в вопросах обеспечения гендерного равенства в органах прокуратуры в частности будет способствовать не только повышению качества работы, но и позитивно отразится на имидже таких органов, даст возможность вывести их деятельность на качественно новый, европейский уровень.

Список использованной литературы:

1. Walter N. The New Feminism. L. / Vigar Press, 1999.
2. Women in Politics. N.Y. / Oxford Universiteti Press, 1996.
3. Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом : сравнит. исследование / В.Н. Додонов, В.Е. Крутских ; под ред. С.И. Герасимова. – М. : Норма, 2001. – 192 с.
4. Официальный сайт прокура-

туры республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=10138>.

5. Операционный план Генеральной прокуратуры Республики Казахстан на 2013 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/deyatelnost-prokuratury/operacionnyu-plan-generalnoy-prokuratury-respubliki-kazahstan>.

6. Жакупова Р. Гендерный баланс на уровне принятия решений: опыт стран [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.businesswomen.kz/pubikacii-i-stati/gendernyy-balans-na-urovne-prinyatiya-resheniy-opyt-stranzhakupova-r.html?lang=ru>.

7. Заключительный доклад о деятельности Группы специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства женщин и мужчин (EG-S-MS) / Страсбург, 1998. – 129 с.

8. Чжан Цзюе. Прокурор в современном уголовном процессе. Сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Китайской Народной Республики : дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.09 / Чжан Цзюе. – Москва, 2007. – 234 с.

9. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 622 с.

10. Статистичний звіт Генеральної прокуратури Ізраїлю за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.justice.gov.il/МОJHeb/PraklitotHamedina/statistics.htm>.

11. Калайджиева З. Прокуратура Болгарии // Конституционное право: Восточное обозрение. – 1999. – № 3. – С. 52–57.

12. Сикингер И. Прокуратура Венгрии // Конституционное право: Восточное обозрение. – 1999. – № 3. – С. 58–61.

13. Мичко М.І. Прокуратура європейських держав постсоціалістичної системи / М.І. Мичко. – Донецьк : ДІВС, 2001. – 328 с.