



УДК 305:32

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Махді С.С., аспірант
юридичного факультету
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

У статті детально висвітлюються закріплені на рівні міждержавного законодавства Європейського Союзу організаційно-правові засади забезпечення ґендерної рівності в системі державного управління європейських країн. Розкриваються положення установчих договорів Європейського Союзу, які регламентують означені питання, а також подається розгорнута характеристика діяльності спеціалізованих інституцій Європейського Союзу, що займаються моніторингом ефективності заходів протидії ґендерній дискримінації жінок у сфері публічно-правових відносин. Наголошується на важливості ролі інститутів громадянського суспільства в процесі виявлення резонансних випадків дискримінації жінок за ознакою статі в державах-членах Європейського Союзу. Окреслюються напрями адаптації європейського досвіду забезпечення ґендерного паритету в умовах національної системи державного управління України.

Ключові слова: *Європейський Союз, правова система Європейського Союзу, ґендерна рівність, державне управління, Україна, ґендерна дискримінація.*

В статье детально освещаются закреплённые на уровне межгосударственного законодательства Европейского Союза организационно-правовые основы обеспечения ґендерного равенства в системе государственного управления европейских стран. Раскрываются положения учредительных договоров Европейского Союза, которые регулируют данные вопросы, а также приводится развернутая характеристика деятельности специализированных институций Европейского Союза, занимающихся мониторингом эффективности мероприятий противодействия ґендерной дискриминации женщин в сфере публично-правовых отношений. Акцентируется внимание на важности роли институтов гражданского общества в процессе выявления резонансных случаев дискриминации по признаку пола женщин в государствах-членах Европейского Союза. Формулируются направления адаптации европейского опыта обеспечения ґендерного паритета в условиях национальной системы государственного управления Украины.

Ключевые слова: *Европейский Союз, правовая система Европейского Союза, ґендерное равенство, государственное управление, Украина, ґендерная дискриминация.*

Mahdi S.S. ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASICS OF ENSURING OF GENDER EQUALITY IN SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN EUROPEAN UNION COUNTRIES: EXPERIENCE AND PROSPECTS OF ITS ADAPTATION IN UKRAINE

The article details the highlights are fixed at the level of international legislation of the European Union, the organizational and legal principles of gender equality in the public administration system of European countries. Here are disclosed the provisions of the founding treaties of the EU, which regulate defined questions, and provides a detailed description the characteristic activities of the specialised EU institutions involved in monitoring the effectiveness of measures to counter gender discrimination against women in the field of public-legal relations. Emphasises the importance of the role of civil society institutions in the process of identifying high-profile cases of discrimination against women on the basis of gender in EU Member States. Outlines the direction of adaptation of the European experience to ensure gender parity in conditions of the national system of State governance of Ukraine.

Key words: *European Union, the legal system of the European Union, gender equality, public administration, gender discrimination, Ukraine.*

Постановка проблеми. Із самого початку формування правової системи Європейського Союзу (далі – ЄС) у кінці 1950-х років ґендерну рівність офіційно визнано як одну з уніфікованих цінностей Європейського альянсу. У ст. ст. 2, 3, 137, 141 Римського договору від 25.03.1957 закріплювалося, що рівність чоловіків і жінок є гарантією збалансованого й гармонійного соціально-економічного розвитку європейського співтовариства, а забезпечення ґендерного паритету у сфері праці й зайнятості, однакові умови ставлення роботодавців до працівників є чинником забезпечення кар'єрного зростання і профе-

сійної самореалізації кожного європейця* [1]. У подальшому процес правової стандартизації ґендерної рівності на рівні правової системи ЄС позначився поглибленням і створенням значної кількості правових інститутів гарантування рівного становища жінок і чоловіків у всіх сферах соціального життя, включаючи державне управління. Разом із тим, беручи

* Первісна назва – «Договір про створення Європейського економічного співтовариства»; з 01.11.1993 – «Договір про утворення Європейського співтовариства». Сучасну назву введено Лісабонським договором 2007 р. (авт).

до уваги суперечливість культурно-політичної площини процесів зближення соціальних систем держав-членів ЄС, повноцінне втілення засад гендерної рівності в площині державного управління виявилось складним політико-правовим завданням. Ця обставина спонукає інститути ЄС вести безперервну роботу щодо розроблення й впровадження на міждержавному рівні правових стандартів досягнення статевого паритету в секторі управлінських публічно-правових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Ураховуючи ту обставину, що Україна набула статусу асоційованого члена ЄС і зобов'язалася впроваджувати в національну правову систему європейські стандарти забезпечення гендерної рівності, актуальним для вітчизняної науки і практики державного будівництва вбачається наукове розроблення змісту й системи стандартів забезпечення рівного статусу чоловіків і жінок, які діють на рівні правової системи ЄС і поступово впроваджуються в національну політико-юридичну практику.

Певні аспекти означеної проблематики останнім часом були в центрі уваги низки вітчизняних і зарубіжних дослідників. Зокрема, під час формування змістової частини статті ми брали до уваги напрацювання таких науковців, як Є. Арабей, Л. Воронько, Д. Фомін. Нормативною основою статті стали положення актів міждержавного права ЄС.

Постановка завдання. У зв'язку з цим метою статті є висвітлення нормативно-правових основ регламентації гендерної рівності у сфері державного управління на рівні законодавства ЄС, характеристика наявної в ЄС практики реалізації зазначених засад та окреслення перспектив адаптації відповідного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Первинне значення має розкриття нормативно-правових основ регламентації питань гендерної рівності в системі державного управління на рівні ЄС. Узагальнюючи досвід ЄС у справі практичного втілення засад гендерної рівності, варто наголосити, що сьогодні ЄС на нормативному міждержавному рівні закріпив систему правових інститутів гендерної рівності чоловіків і жінок у сфері державного управління саме як учасників публічних владних відносин. У зазначеному контексті доцільно передусім акцентувати увагу на установчих документах ЄС. Зокрема, положення Договору про Європейський Союз від 07.02.1992 закріплюють концептуальні правові засади забезпечення рівного становища чоловіків і жінок у сфері публічного управління [2]. Політико-правова важливість положень Договору підтверджується тим, що рівність чоловіків і жінок, відповідно до ст. 2, є однією із суспільних цінностей, на яких ґрунтується Союз. Більше того, однією із цілей ЄС є протидія гендерній дискримінації як гарантії соціальної справедливості (ст. 3). Також важливим документом, який визначає правові стандарти гендерної рівності у сфері державного управління, є Хартія Європейського Союзу про основні права від 07.12.2000 [3]. У ст. 23 Хартії закріплено, що

в державах ЄС рівність чоловіків і жінок має бути забезпеченою в усіх сферах життєдіяльності. Окрім цього постулату, жінкам гарантуються рівні з чоловіками умови праці, оплати праці, умови вступу на державну службу. Важливим стандартом забезпечення гендерної рівності в ЄС є те, що положення Хартії прямо забороняють будь-який прояв дискримінації за ознакою статі. Сфера публічно-правових відносин є однією з пріоритетних у зазначеному контексті. Варто констатувати певну подібність положень обох документів. Так чи інакше, але саме наведені нормативні стандарти є змістовими стандартами формування національної політики держав-членів ЄС у питаннях регламентації гендерної рівності. Їх практичне втілення, як відзначає Л. Воронько, заклало фундамент загальноєвропейської ідеї «гендерного цілеполагання» [4].

Положення установчих документів ЄС неодноразово деталізувалися на рівні директив з гендерних відносин, яких можна нарахувати значну кількість. Зокрема, це Директива 2000/43/ЄС від 29.06.2000 про імплементацію принципу рівності між людьми безвідносно до расового й етнічного походження, Директива 2000/78/ЄС від 27.11.2000 про створення загальних стандартів, спрямованих на забезпечення рівності у сфері праці й зайнятості, Директива 2006/54/ЄС від 05.07.2006 про принцип рівних можливостей для чоловіків і жінок у питаннях зайнятості і праці. Зазначені документи, як наголошує Д. Фомін, фактично регулюють систему питань щодо працевлаштування (вступу на державну службу), професійного керівництва, підвищення кваліфікації, рівня оплати праці, але їх положення не є вищеприми [5].

Окрім установчих документів ЄС і директив, організаційно-правові засади протидії гендерній дискримінації у сфері публічно-правових відносин закладені в положеннях модальних документів, які визначають стратегічні програмні засади розвитку ЄС. На початку березня 2010 р. на тлі наслідків світової економічної кризи й безробіття на рівні ЄС схвалено Стратегію соціально-економічного розвитку ЄС до 2020 р., яка одержала назву «Європа – 2020» [6]. У тому самому місяці як складник «Європи – 2020» Європейська Комісія оприлюднює рамковий документ, який має назву «Хартія жінок ЄС». Хартія визначила засади політико-правової політики ЄС у напрямі забезпечення рівності статей. Особливістю вказаного програмного документа є те, як зазначає Є. Арабей, що його положення сприяли створенню рівних із чоловіками умов для кар'єрного зростання жінок [7]. Сфера державного управління є однією з пріоритетних, адже у владних структурах як інституційного апарату ЄС, так і на рівні окремих держав-членів ЄС непоодинокими залишаються випадки гендерної дискримінації (найбільш резонансні з них ми наведемо пізніше).

Ведучи мову про організаційно-правові засади забезпечення гендерної рівності в ЄС, не можна не торкнутися функціонування спеціалізованих інституцій, які на практиці займаються розробленням проблем забезпечення статевої рівності. Варто передусім



відзначити, що в структурі Європейської Комісії функціонує *відділ гендерної рівності*. Ця структура з 2003 р. займається аналізом питань гендерного паритету в контексті забезпечення соціальної справедливості. Особливо важливим є те, що відділ веде моніторинг кількості жінок і чоловіків, які перебувають на керівних адміністративних посадах у владних інституціях.

На додаток до наведеного через поглиблення глобалізації економічних і виробничих процесів на початку ХХ століття на рівні ЄС актуалізувалися дискусії з приводу створення загальноєвропейської інституції, яка б спеціалізовано займалася питаннями гендерної рівності в усіх сферах суспільного життя і зайнятості. У зв'язку з цим 20.12.2006 Регламентом Ради ЄС № 1922/2006 засновано *Європейський інститут гендерної рівності (European Institute for Gender Equality)* зі штаб-квартирою в м. Вільнюсі (альтернативна неофіційна варіація назви – «Інститут рівності статей»). За своїм статусом інститут є агенцією ЄС, яка хоча й не наділена управлінськими повноваженнями, але виконує важливі інформаційні завдання. Основними функціями згаданої установи є збирання та систематизація інформаційних даних про стан гендерної політики в державах ЄС, ініціювання наукових досліджень з питань рівності статей у суспільно-політичному житті, надання пропозицій органам управління ЄС щодо кореляцій засад міждержавної політики у сфері реалізації гендерної рівності, підготовка проектів відповідних нормативних актів міждержавної сфери дії [8].

Варто зазначити, що діяльності Європейського інституту гендерної рівності в ЄС приділяється значна увага. Бюджет організації сьогодні становить кілька десятків мільйонів євро, а штатна кількість співробітників – більше ніж 50 осіб. Під керівництвом Вірджинії Ланбакк Європейський інститут гендерної рівності сьогодні проводить постійний моніторинг щільності участі жінок у найбільш важливих соціальних процесах за кількома категоріями показників: працевлаштування, рівень оплати праці, доступ до освіти і знань, охорона здоров'я й участь у прийнятті владних рішень. Останній показник становить для нас особливий інтерес, адже питання гендерної дискримінації у сфері публічного управління натеper перебуває в центрі уваги політичного істеблшменту держав ЄС. Інститут періодично оприлюднює рейтинги гендерної рівності відповідно до зазначених показників за 100-бальною шкалою. Варто відзначити, що завдяки діяльності інституту міжнародна спільнота дізнається про найбільш резонансні прецеденти порушення гендерного паритету в публічно-правових відносинах. Так, найбільш резонансними повідомленнями інституту протягом 2015–2018 рр. була інформація, що в урядах держав ЄС фінансовий сектор контролюють виключно чоловіки, а на рівні функціонування інституцій ЄС станом на середину 2016 р. керівництво Європейського космічного агентства цілеспрямовано вело політику сприяння звільненню жінок із займаних посад і вчиняло на них незаконний

тиск, примушуючи добровільно звільнятися [9]. Загалом же станом на початок 2018 р. керівник інституту повідомила, що державами-лідерами ЄС у питаннях участі жінок у державному управлінні є Італія, Швеція, Данія [10; 11]. Ураховуючи те, що Україна як асоційований член ЄС поступово збільшує інтенсивність співпраці з інституціями ЄС, справа долучення вітчизняних фахівців до діяльності інституту є питанням часу. Українській державі в найближчій перспективі доцільно за короткий термін долучитися до діяльності інституту й ураховувати його пропозиції під час формування національних засад гендерного регулювання у сфері державного управління.

Традиційною практикою для держав ЄС є діяльність загальноєвропейських громадських організацій, які виступають за гендерний паритет. Зокрема, значущості сьогодні набула діяльність громадської організації «Європейське жіноче лобі», яка об'єднує жінок з усього ЄС і аналізує практику реалізації законодавчої бази окремих держав з питань гендерного паритету. Ще однією важливою організаційно-правовою засадою забезпечення гендерної рівності в ЄС є ведення спеціальної «гендерної статистики». Як зазначається в матеріалах Конференції європейських статистиків, яка відбувалась 1–3 червня 2016 р. у Вільнюсі, гендерна статистика являє собою особливу галузь статистики, що формується на перехресті традиційних напрямів статистичної роботи з метою підготовки та розповсюдження статистичних даних, які відображають життя жінок і чоловіків, безпосередньо пов'язані з питаннями політики [12]. Гендерна статистика ЄС відображає внесок чоловіків і жінок у всі сфери соціально-економічного життя, а також реальні наслідки гендерної дискримінації для суспільства. Такий різновид статистики почали формувати у 2012 р., вона є в доступі з 2015 р. Інститут гендерної рівності є основним суб'єктом формування релевантної інформаційної бази статистичних даних (база даних «EIGE»).

Висновки з проведеного дослідження. Досвід ЄС у розробленні й застосуванні організаційно-правових засад забезпечення гендерної рівності у сфері державного управління є безцінним для України. На користь цього говорити та обставина, що ЄС сьогодні на рівні наднаціональної системи правової регламентації визначив як формально-юридичні, так і практичні стандарти реалізації комплексної загальноєвропейської політики в частині забезпечення рівності між чоловіками й жінками. Нині в Україні в межах національної правової системи на нормативному рівні закріплено лише базові принципи недопущення гендерної дискримінації в секторі публічної управлінської діяльності. Відповідно, положення національного законодавства доцільно деталізувати з метою перспективного приєднання до загальноєвропейської системи моніторингу гендерної рівності в секторі державного управління. Крім цього, актуальним напрямом оптимізації організаційно-правових засад забезпечення рівності статей у сфері державного управління є приєднання України до загальноєвропейської системи

моніторингу стану гендерної недискримінації і створення організаційно-правових засад залучення до цих процесів інститутів громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Договор, укладаючий Європейське Союзство (в редакції Ніщкого договору). Право Європейського Союзу. URL: <http://eulaw.ru/content/2001>.
2. Договір о Європейському Союзі від 07.02.1992. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
3. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. Офіційний Інтернет-сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
4. Воронько Л.О. Принципи гендерної політики в системі державного управління: поняття, сутність, характеристика. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12VLOPSH.pdf>.
5. Фомин Д. Дискриминация в сфере труда: опыт Европейского Союза 7. URL: <http://eulaw.ru/content/1639>.
6. European strategy for smart, sustainable and inclusive growth «Europa 2020». URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
7. Арабей Е. Европейская Комиссия делает следующий шаг на пути к достижению гендерного равенства. URL: <http://eulaw.ru/content/evropeyskaya-komissiya-razvivaet-normy-zakonodatelstva-otnositelno-gendernogo-ravenstva>.
8. В Литве открыли Европейский институт гендерного равенства. Интернет-ресурс «Российская газета». URL: <https://rg.ru/2009/12/17/gender-site-anons.html>.
9. Европейское космическое агентство обвинили в гендерной дискриминации. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2016/09/26/7055017/>.
10. Скандинавские страны-лидеры гендерного равенства. Euronews. URL: <http://ru.euronews.com/2018/02/23/how-equal-are-europe-s-men-and-women>.
11. В Швеции самый высокий уровень гендерного равенства в ЕС. Информационный портал Immigrant.Today. URL: <https://immigrant.today/article/12742-v-shvecii-samyj-vysokij-uroven-gendernogo-ravenstva-v-es.htm>.
12. Гендерная статистика Европейского института по гендерному равенству (EIGE): инструмент в поддержку разработки политики. Записка, подготовленная Европейским институтом гендерного равенства. URL: https://www.unece.org/fileadmin/.../WP23_EIGE_RUS.pdf.