

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

LEGAL REGULATION OF GENDER EQUALITY IN THE LOCAL GOVERNMENT BODIES OF UKRAINE IN THE LIGHT OF EUROPEAN STANDARDS: CURRENT STATE AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

Козьміна Ю.Г., студентка III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

На сьогодні Україна стала перед серйозним викликом – протистояти зовнішньому ворогу, який намагається підірвати територіальну цілісність нашої країни та незламність нашого народу. Проте й в цих умовах Україна ставить перед собою завдання – не лише витримати ці труднощі, але й використати їх як каталізатор для внутрішнього розвитку, підсилюючи європейські стандарти у всіх сферах життя, включаючи гендерну рівність та права людини.

Стаття фокусує увагу на проблемі, пов'язаній із забезпеченням принципу гендерної рівності в органах місцевого самоврядування України. Особливий акцент робиться на відповідності цій проблеми профільним директивам Європейського Союзу та розробці обґрунтованих пропозицій стосовно подальших кроків, які Україна повинна здійснити для впровадження європейських стандартів у цій сфері. Зроблено порівняльний аналіз термінології, яка використовується в Директиві ЄС 2006/54 з положеннями законодавства нашої країни, передусім Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків» від 08.09.2005 № 2866-IV.

Акцентовано увагу на порівнянні якісних показників Індексу гендерної нерівності, таких як рівень оплати праці, умови доступу до працевлаштування, доступ до навчання та перекваліфікації, у Директиві ЄС 2006/54 та українському законодавстві. Встановлено, що з 1991 року показник Індексу гендерної нерівності щодо розподілу місць у державному секторі в Україні суттєво зменшився, а у порівнянні з країнами ЄС Україна знаходиться на рівні Словаччини та Латвії. Проте незважаючи на зниження цього показника, зроблено висновок, що рівні можливості та представленість жінок у публічному секторі залишається недостатньою.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що Україна активно працює над імплементацією Директиви ЄС 2006/54 та вдосконаленням своєї правової бази. Одним із важливих завдань для держави визначено розширення переліку позитивних дій, таких як: законодавчі квоти, професійне навчання, а також менторські програми. Ці законодавчі та практичні зміни можуть стати для України важливим кроком для стабілізації гендерної рівності, а у майбутньому будуть частиною механізму створення справедливого та рівноправного суспільства.

Ключові слова: збройний конфлікт, органи місцевого самоврядування, гендерна рівність, європейські стандарти.

Today, Ukraine is faced with a serious challenge – to confront an external enemy that is trying to undermine the territorial integrity of our country and the indomitability of our people. However, even in these conditions, Ukraine sets itself the task of not only enduring these difficulties, but also using them as a catalyst for internal development, strengthening European standards in all spheres of life, including gender equality and human rights.

The article focuses attention on the problem related to ensuring the principle of gender equality in local self-government bodies of Ukraine. Particular emphasis is placed on the compliance of this problem with the relevant directives of the European Union and the development of reasonable proposals regarding the further steps that Ukraine should take to implement European standards in this area. A comparative analysis of the terminology used in EU Directive 2006/54 with the provisions of our country's legislation, primarily the Law of Ukraine "On Ensuring Equal Rights and Opportunities of Women and Men" dated September 8, 2005 No. 2866-IV, was made.

Attention is focused on the comparison of qualitative indicators of the Gender Inequality Index, such as the level of pay, conditions of access to employment, access to training and retraining, in the EU Directive 2006/54 and Ukrainian legislation. It was established that since 1991, the indicator of the Gender Inequality Index regarding the distribution of seats in the public sector in Ukraine has significantly decreased, and compared to EU countries, Ukraine is at the level of Slovakia and Latvia. However, despite the decrease of this indicator, it was concluded that equal opportunities and representation of women in the public sector remains insufficient.

Based on the conducted research, it was concluded that Ukraine is actively working on the implementation of EU Directive 2006/54 and improvement of its legal framework. One of the important tasks for the state is to expand the list of positive actions, such as: legislative quotas, professional training, as well as mentoring programs. These legislative and practical changes can be an important step for Ukraine to stabilize gender equality, and in the future will be part of the mechanism of creating a fair and equal society.

Key words: armed conflict, local self-government bodies, gender equality, European standards.

Постановка проблеми і її актуальність. 2022 рік показав усьому світу, що Україна є не тільки сильною країною, яка готова протистояти зовнішньому ворогу, але й досить прогресивною та амбітною державою, яка готова до розвитку та інновацій. Європейський Союз (далі – ЄС) став для України підтримкою у важких випробуваннях збереження та розвитку державності на засадах верховенства права та демократії. Шлях до євроінтеграції став рушійним механізмом зміцнення національного статусу та соціальної модернізації, каталізатором удосконалення українського законодавства, зокрема, у сферах гендерної рівності, захисту прав людини, боротьби з корупцією тощо.

Україна, як кандидат у члени ЄС, має відповідний обов'язок – створення ефективного механізму функціонування органів публічної влади у відповідності до європейських стандартів. Особливе місце у системі органів публічної влади посідають органи місцевого само-

врядування (далі – ОМС), роль яких в умовах воєнного стану стає ще більш значущою для забезпечення безпеки та захисту інтересів громадян на місцевому рівні.

Політика ЄС спрямована на створення справедливого, рівноправного та гуманного суспільства, де всі мають рівні можливості у реалізації своїх прав. Рівність – це той ідеал суспільства, який пройшов великий шлях становлення, проте, досвід нашої країни дає зрозуміти, що сфера державного управління та публічної служби – це саме той «виняток з правила», який потребує трансформації в питаннях гендерної рівності [1]. Україна, як потенційний член ЄС, має не тільки створити максимально автентичну модель законодавчого закріплення принципу гендерної рівності у всіх сферах життя, але й забезпечити всі умови для реалізації цієї основи на практиці.

Аналіз останніх досліджень. Попри те, що питання гендерної рівності досліджуються як вітчизняними, так

і зарубіжними науковцями (Начос Р. Р. [1], Уварова О. О. та інші), комплексних аналіз питань забезпечення гендерної рівності крізь призму дотримання європейських стандартів не втрачає свою актуальність для України.

Метою цієї роботи є вивчення проблем, що пов'язані із забезпеченням принципу гендерної рівності в ОМС України, зокрема, в аспекті відповідності профільним директивам Європейського Союзу, а також вироблення обґрунтованих пропозицій щодо наступних кроків, які має здійснити Україна для впровадження європейських стандартів в цій сфері. Зміцнення гендерної рівності в ОМС України є ключовим у контексті її євроінтеграції. Оскільки ці інституції знаходяться в прямому контакті з громадянами, їх реформування сприятиме підвищенню обізнаності з гендерних питань, підтримці рівних можливостей та дотриманню європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Принцип гендерної рівності пройшов великий шлях до становлення як у світі, так і у рамках ЄС, і на сьогодні це питання врегульовується значною кількістю нормативно-правових актів. Однією з ключових директив ЄС, яка регулює питання гендерної рівності саме у контексті питання працевлаштування й зайнятості є Директива 2006/54/ЄС Європейського парламенту і Ради від 5 липня 2006 року про реалізацію принципу рівних можливостей і рівноправного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (зі змінами) [2]. Важливим етапом імплементації європейських стандартів є порівняльно-правовий аналіз статей Директиви ЄС 2006/54 та положень українського законодавства щодо гендерної рівності. Метою цього аналізу є оцінка відповідності та готовності національного законодавства до змін, пошук прогалин та визначення шляхів вдосконалення законодавчих норм нашої країни до європейського стандарту.

Першим кроком є порівняння термінології, яка використовується в Директиві ЄС 2006/54 [2] з положеннями законодавства нашої країни, передусім Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків» від 08.09.2005 № 2866-IV [3] (далі – ЗУ

про забезпечення рівних прав, Закон). Визначення термінів допомагає подальшому порівнянню та аналізу змісту інших статей, а також дозволяє сформулювати перші рекомендації для нашої держави. Результати проведеного дослідження представлені у таблиці 1.

Закон України про забезпечення рівних прав [3] містить у ст. 1 досить широкий перелік термінів, проте, Директива ЄС – як європейський стандарт, положення та зміст якої наша країна повинна імплементувати у внутрішнє законодавство, містить ще низку термінів, які потрібно внести до Закону. Серед цих термінів можна виокремити такі: «образ», «оплата праці» та «механізми професійно-соціального забезпечення». Удосконалення законодавства у відповідності до європейських стандартів допоможе Україні виконати свої міжнародні зобов'язання та забезпечити гармонізацію з правилами та правилами ЄС.

З 1991 року показник Індексу гендерної нерівності [4] (далі – ІГН) щодо розподілу місць у державному секторі в Україні суттєво зменшився. Якщо у 1991 році він був 0,472, то станом на 2021 рік становить 0,2. У порівнянні з країнами ЄС Україна знаходиться на рівні Словаччини та Латвії. Проте незважаючи на зниження показника ІГН, важливо врахувати, що рівні можливості та представленість жінок у публічному секторі залишається недостатньою. Гендерна нерівність обумовлюється не тільки кількісними показниками, такими як розподіл місць, але і такими важливими факторами, які впливають на якість та рівень залученості жінок у сферу державного управління: заробітна плата, можливість зайняття вищих посад тощо.

У Директиві ЄС 2006/54 [2], а саме у п. 11 «Загальних положень», є приблизний перелік саме якісних показників, серед яких виділяють: рівень оплати, умови доступу до працевлаштування. П. 19 доповнює цей перелік показником рівного доступу до працевлаштування та професійного навчання. Якщо кількісні показники свідчать про зменшення ІГН, якісні показники мають протилежні характеристики. «На папері» зниження ІГН свідчить про позитивний крок до євроінтеграційних реформ, проте, головна мета цих змін – створення демократично рівного

Таблиця 1

**Порівняння термінів Директиви ЄС 2006/54 та Закону України
«Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків»**

Термін	Відмінності	Рекомендації для України
Дискримінація за ознакою статі	Різниця між змістом термінів полягає в тому, що у Директиві ЄС є розмежування цього поняття на «пряму» та «непряму» дискримінацію. ЗУ «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» не надає конкретних ознак дискримінації, акцентуючи увагу тільки на ознаці – «обмеження реалізації прав», і вказуючи на умови, за яких дані обмеження будуть виправданими.	1. Доповнити поняття визначеннями «прямої» та «непрямої» дискримінації. 2. Додатково до визначення типів дискримінації, слід вказати конкретні ознаки, за якими можливо визнати дискримінацію. 3. Навести конкретний перелік випадків, за яких обмеження цього права є правомірним чи зробити посилання на конкретний нормативно-правовий акт, який регулює це питання.
Сексуальні домагання	Обидва визначення акцентують увагу на сексуальній поведінці, яка принижує людську гідність, проте деталі положень відрізняються. Директива ЄС наголошує на створенні образливого чи принизливого середовища навколо особи, тоді як українське законодавство зосереджує увагу на конкретних сексуальних діях та їхніх можливих наслідках для потерпілих.	Визначення сексуальних домагань можна розширити, включивши в нього поняття створення образливого або принизливого середовища навколо жертви. Це сприятиме більш повній і точній картині всіх аспектів негативного впливу сексуальності на гідність жертв.
Позитивні дії	Обидва нормативні акти підкреслюють важливість заходів із забезпечення гендерної рівності на робочому місці. Однак законодавство України дає більш детальний опис позитивних дій із зазначенням її тимчасової, спеціальної та легітимної мети усунення нерівності. Директива ЄС приділяє більше уваги правам держав-членів вживати заходів для забезпечення рівності, але обмежує їх відповідно до встановлених принципів.	Важливо визначити конкретні сфери, в яких можуть застосовуватися позитивні дії, такі як працевлаштування, професійний розвиток, розподіл посадових обов'язків тощо. Це допоможе забезпечити чіткість та спрощення у впровадженні. Проблематика цього питання полягає саме у реалізації позитивних дій на практиці.

Порівняння якісних показників Індексу гендерної нерівності у Директиві ЄС 2006/54 та українському законодавстві

Показник	Директива ЄС 2006/54 Ст. 14 Гл. 3. Заборона дискримінації за ознакою статі у державному або приватному секторах, включаючи державні органи	Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», ст. 16 [3]	Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., Закон України [5] «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. [6]
Рівень оплати праці	У Ч. 1 п. (с) є посилання на ст. 141 Договору про заснування Європейської спільноти. Ч. 1 цієї статті наголошує на тому, що «кожна країна-член повинна гарантувати реалізацію принципу рівної оплати праці для працівників чоловічої та жіночої статі за однакову роботу або роботу з однаковою вартістю.» Ч. 2 ст. 141 цього Договору дає чітке поняття, за яких умов оплата праці здійснюється без дискримінації. Перший випадок – оплата за однакову роботу, яка оплачується за фіксованим виміром, обчислюється на основі однакової одиниці виміру. Другий випадок – оплата за однакову роботу, яка оплачується за годинами, є ідентичною.	Немає положень щодо оплати праці працівників ОМС.	Обидва закони не містять вимоги дотримання принципу гендерної рівності. Проте обидва містять схоже положення про те, що службовець місцевого самоврядування має право на оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001р. заборони дискримінації не містив, хоча і передбачав принцип рівних можливостей. У ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023р. серед принципів служби в органах місцевого самоврядування названий принцип рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування – заборони всіх форм та проявів дискримінації.
Умови доступу до працевлаштування	Ч. 1 п. (а) вказує на те, що критерії відбору, умови працевлаштування та можливості працевлаштування, включаючи різні види діяльності та рівні професійного розвитку, мають бути рівними для всіх, незалежно від виду діяльності чи посади в професійній ієрархії.	Ч. 1 ст. 16 Закону наголошує на тому, що при призначенні на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування враховується представництво кандидатур обох статей. Ч. 2 розкриває зміст умов здійснення набору на службу в ОМС, заперечуючи при цьому будь-які прояви дискримінації за ознакою статі. Ч. 3 доповнює положення попередніх пунктів, наголошуючи на тому, що саме керівники ОМС мають забезпечувати рівний доступ громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, враховуючи кваліфікацію та професійну підготовку аспірантів, незалежно від їх статі. Крім цього, ч. 1 ст. 11 Закону України «Про зайнятість населення» також акцентує увагу на те, що Держава гарантує захист громадянам у сфері зайнятості щодо статі та гендерної ідентичності [7].	У законодавстві про муніципальну службу немає окремих гарантій дотримання гендерної рівності при доступі на службу. Але заборона дискримінації, як принцип, визначений в ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023р., охоплює відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. містив вимогу рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки.
Доступ до навчання, перекваліфікації та росту	Ч. 1 п. (б) вказує на те, що кожна Держава-член повинна гарантувати громадянину незалежно від статі можливість участі в різноманітних типах та рівнях професійної орієнтації, навчання, підвищення кваліфікації та переосвіти, а також здобуття практичного досвіду.	Не містить положень щодо працівників ОМС.	Ст. 39 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. стосується управління професійним розвитком службовців місцевого самоврядування. Воно передбачає, зокрема, що службовцям місцевого самоврядування створюються умови для їх постійного професійного розвитку шляхом професійного навчання (підготовки, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіти) з урахуванням результатів визначення відповідних потреб. Гендерний показник не розкривається.

суспільства. В реальності гендерна нерівність може існувати через різні соціокультурні, економічні та інституційні чинники. Кількісні та якісні показники виступають саме тим індикатором відповідності європейським стандартам, який визначає, наскільки національні зусилля щодо досягнення гендерної рівності відповідають встановленим європейським стандартам і цілям.

При порівнянні національного та європейського законодавства кількісні та якісні показники відіграють важливу роль у визначенні прогресу та прогалів у гендерних реформах і політиках. У таблиці 2 наведені результати проведеного аналізу якісних показників Індексу гендерної нерівності у Директиві ЄС 2006/54 [2] та українському законодавстві. Для порівняння були взяті закони про службу в органах місцевого самоврядування 2001 [5] та 2023 [6] років для формування уявлення про розвиток законодавства про муніципальну службу в Україні.

На основі порівняльно-правового аналізу якісних показників ПН у положеннях Директиви ЄС 2006/54 та українського законодавства, можна виокремити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення української нормативно-правової бази щодо питання гендерної рівності в ОМС. Адже ст. 29 Директиви наголошує на тому, що при формулюванні та впровадженні законів, підзаконних актів, політик і заходів у сферах, що підпадають під дію цієї Директиви, держави-члени повинні активно брати до уваги питання досягнення рівноправності чоловіків і жінок.

1. Оплата праці. Перш за все, ст. 16 Закону України про забезпечення рівних прав можна було б доповнити пунктом, який спеціально регулює питання рівної оплати за рівноцінну роботу для працівників. Це допоможе не тільки створити чітку законодавчу базу щодо рівної оплати праці, але й вирішити питання щодо зайняття вищих посадових посад здебільшого чоловіками. Також відповідні положення потрібно внести до Розділу VI Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. Це може включати зобов'язання гарантувати рівну оплату праці, незалежно від статі, за роботу рівної цінності. Не менш важливим є питання посилення контролю, моніторингу та покарання за порушення правил рівної оплати праці, що також має бути законодавчо врегульовано.

2. Умови доступу до працевлаштування. Вважаємо доцільним є створення відповідної бази (реєстру), який би показував розподіл місць в ОМС щодо гендерного показника. Це завдання включатиме запровадження квот для представництва жінок на керівних посадах і механізми досягнення цих цілей.

3. Доступ до навчання, перекваліфікації та професійного росту. З метою вдосконалення українського законодавства та покращення євроінтеграційного потенціалу нашої країни у ст. 16 Закону України про забезпечення рівних прав потрібно передбачити рівні права та можливості незалежно від статі на професійний розвиток та підвищення кваліфікації. Наступним кроком має бути перегляд статей Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. щодо професійного розвитку службовців з урахуванням рівного доступу.

Висновок. 23 червня 2022 року Україна стала ближче до омріяної мети – членства в ЄС. Цей значний крок став для нашої країни поштовхом до подальших реформ та модернізації законодавства. Директива ЄС 2006/54 є універсальним інструментом для країн-кандидатів та країн-членів ЄС у розвитку гендерної рівності. Дослідження показало, що Україна повинна покращити імплементацію термінів, що використовуються у Директиві, а також створити ефективний механізм моніторингу та звітності щодо дотримання принципів гендерної рівності в органах місцевого самоврядування.

Дослідження також довело, що Україна активно працює над імплементацією Директиви ЄС 2006/54 та вдосконаленням своєї правової бази. Проте недоліки українського законодавства все ще можуть викликати певні труднощі на практиці. Отже, Україна повинна продовжити шлях запровадження змін до основних нормативно-правових актів щодо питання гендерної рівності в ОМС. Також, не менш важливим завданням для нашої держави є розширення переліку позитивних дій, таких як: законодавчі квоти, професійне навчання, а також менторські програми. Ці законодавчі та практичні зміни «вже завтра» стануть для України важливим кроком для стабілізації гендерної рівності, а у майбутньому будуть частиною механізму створення справедливого та рівноправного суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Начос Р. Р. Щодо проблеми визначення змісту поняття «гендер» в українському законодавстві. *Запобігання та протидія домашньому насильству та насильству за ознаками статі: проблемні питання в умовах російської агресії* : матеріали Міжнародного круглого столу (12 жовтня 2022 року) / МЕГУ імені академіка Степана Дем'янчука. Одеса : Видавн. дім «Гельветика», 2022. С. 59–62. URL: https://dspace.megu.edu.ua:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/3045/megu.rovno.ua_lawconf_%D0%B6%D0%BE%D0%B2%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D0%BA%D1%80_%D1%81%D1%82_2022-59-62.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (дата звернення: 09.08.2023).
2. Рівність за ознакою статі в економічній сфері: зобов'язання України перед ЄС (ключові Директиви ЄС щодо забезпечення гендерного балансу на ринку праці та в професійній діяльності, їх розвиток у практиці Суду Справедливості) / Упорядник О.О. Уварова. Х. : Видавництво «НТМТ», 2015. С. 105–134. URL: http://www.resrc.kpi.ua/images/news/Uvarova_2015.pdf (дата звернення: 03.08.2023)
3. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2005, № 52, ст. 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>. (дата звернення: 03.08.2023).
4. Gender Inequality index (GII). United Nations Development Programme. URL: <https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index#indices/GII>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2001, № 33, ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>. (дата звернення: 09.08.2023).
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-IX#Text>. (дата звернення: 07.08.2023).
7. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012. *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2013, № 24, ст. 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/ed20120705#Text>. (дата звернення: 08.08.2023).