

УДК 342.922:35.081.71

Т.Є. Кагановська,
доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,
Заслужений юрист України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті на підставі аналізу актів чинного законодавства України про державну службу і про недопущення гендерної дискримінації розкриваються особливості адміністративно-правового регулювання забезпечення гендерної рівності в системі державного управління України. Зокрема, визначено специфіку нормативного забезпечення недопущення гендерної дискримінації в системі державної служби, встановлено особливості залучення жінок-державних службовців до здійснення функцій державного управління, визначено організаційно-правовий механізм і гарантії недопущення порушення прав державних службовців на основі статевої належності, акцентовано увагу на недоліках адміністративно-правової охорони режиму гендерної рівності в системі державного управління. Сформульовано пропозиції щодо покращення національного законодавства України в частині удосконалення забезпечення гендерного паритету працівників державно-владних установ.

Ключові слова: державне управління, державна служба, гендерна політика, гендерна рівність, гендерна дискримінація, адміністративна відповідальність.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Станом на середину другого десятиліття XXI сторіччя українські вчені-правники дедалі більше концентрують увагу на дослідженні аспектів, які стосуються функціонування системи державного управління. Це обумовлюється низкою чинників і, зокрема, модернізацією змісту багатьох державних функцій у відповідь на перетворення у соціальній, економічній політико-правовій сферах життя українського суспільства. Так чи інакше, але імперативом сьогодення є те,

що стабільність процесів соціального розвитку визначається ступенем ефективності діяльності системи державного управління, здатністю державних службовців всіх рівнів повноцінно реалізовувати професійний потенціал, правильно використовувати накопичений управлінський досвід, зразково дотримуватися законодавства. Однією із заповуток забезпечення цього є створення сучасної організаційно-правової основи функціонування всіх ланок системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвя-

чується означена стаття. Підіймаючи питання про особливості правової регламентації забезпечення рівності чоловіків і жінок в системі державного управління закономірним є звернення до правових основ забезпечення гендерної рівності в цілому. На сьогодні у всіх розвинених державах світу звичною є практика на вищому законодавчому рівні гарантувати гендерну рівність чоловіків і жінок. У свою чергу, складовою гендерної рівності є однакові можливості у реалізації права на державну службу. У той же час законодавство встановлює певні особливості залучення жінок до здійснення функцій державного управління. З огляду на складність і багатоманітність завдань державної політики це пояснюється необхідністю раціональної координації професійної діяльності груп (колективів) і конкретних працівників самої системи державного управління [1, с. 5]. За повідомленням голови Національного агентства України з питань державної служби К. Ващенко станом на початок 2016 р. у системі органів державної виконавчої влади України працювало біля 250 тис. осіб і 80 тис. — в органах місцевого самоврядування [2]. Незважаючи на тенденцію зменшення загальної кількості державних службовців в Україні традиційно слабка половина людства бере на себе значне навантаження в частині здійснення багатьох функцій і завдань держави¹. Через це належне правове забезпечення рівних можливостей чоловіка і жінки як працівників державного апарату і носіїв владних повноважень набуває особливої актуальності. Разом із тим, означене питання лише фрагментарно

потрапляє у поле зору представників української юридичної науки та потребує цілеспрямованого наукового аналізу.

Формування мети статті. Виходячи з цього, *метою статті є висвітлення особливостей адміністративно-правового регулювання забезпечення гендерної рівності в системі державного управління України.*

Нормативною основою статті стали акти діючого законодавства в сфері державної служби і недопущення гендерної дискримінації. В якості підґрунтя для формування доктринальних позицій використано напрацювання таких вчених як Ю.П. Битяк, В.П. Тимошук, А.М. Школик, М.І. Хавронюк, В.І. Анненков, Л.О. Воронько.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Підходячи впритул до правового аналізу адміністративно-правового регулювання забезпечення гендерної рівності в системі державного управління слід зосередити увагу на характеристиці наявної нормативної бази, яка регулює означене питання. Так, перша особливість полягає у тому, що діюча законодавча база, яка регламентує гендерний паритет в системі державного управління є розрізненою і не систематизованою. Опрацювання змісту чинних в Україні нормативно-правових актів, положення яких регулюють адміністративні (управлінські) аспекти участі чоловіків і жінок у здійсненні функцій державного управління, вимагає попередньо вказати на те, що вони мають різну юридичну силу, різний предмет

¹ Наведена цифра не враховує жінок, які перебувають на державній службі в мілітаризованих структурах державної влади і виконують функції із забезпечення громадського порядку, оборони і державної безпеки України — Т.К.

правового регулювання і різну галузеву належність. Але оскільки деякі їх норми розраховані на унормування недопущення дискримінації за гендерною ознакою у межах правовідносин державного управління, такі норми є адміністративними за регуляторною спрямованістю. Передусім, це положення, які декларують рівність прав чоловіка і жінки бути державним службовцем, закріплюють організаційно-правові засади недопущення гендерної дискримінації жінок у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а також акти, що регламентують інші сторони відносини державного управління в Україні, функціонування окремих владних структур і органів на місцях. Підтверджуючи наведену тезу, у якості приклада назвемо Конвенцію Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979 р. і факультативний протокол до неї [3] (далі – Конвенція про дискримінацію), Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок» від 08.09.2005 р. № 2866-IV [4] (далі – Закон про рівність), Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. № 5207-VI [5] (далі – Закон про протидію дискримінації), Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [6], а також деякі інші законодавчі і підзаконні акти.

Друга особливість адміністративно-правового регулювання забезпечення гендерного рівенства у системі державного управління *полягає у тому, що для жінок встановлений особливий порядок залучення до здійснення функцій державного управління.* Здебільшого це регламентується у вигляді, як зазначає М.І. Хавронюк спеціальних заходів

праці і здоров'я жінки, створення умов оптимального поєднання праці і материнства [7, с. 102]. Зокрема, багато норм законодавства про державну службу України передбачають заходи соціального захисту жінок, які перебувають на державній службі і в той же час, впроваджують особливий порядок виконання ними професійних обов'язків. Такі заходи, як зазначає Ю.П. Битяк, сприяють налагодженню режиму «нормальних умов життєдіяльності державних службовців [8, с. 165]. Так, у відповідності до ст. 41 Закону України «Про державну службу» жінка-державний службовець не може бути переведена в іншу місцевість, якщо вона перебуває у стані вагітності; згідно ст. 42 жінка-державний службовець має право відмовитись від службового відрядження у зв'язку з вагітністю, або якщо має дітей віком до 14 років, чи виховує дитину-інваліда. Крім цього, у відповідності до ст. 56 вказаного закону жінки-державні службовці не можуть бути залучені до надурочних робіт а також у вихідні, святкові та неробочі дні та у нічний час, якщо вони перебувають в стані вагітності, або мають дітей віком до трьох років. Також їм надається особливе право на неповний робочий день. Жінки, які мають дітей віком від 3 до 14 років або дитину-інваліда, можуть залучатися до надурочних робіт лише за їхньою згодою. Для службовців-чоловіків подібні можливості при роботі в системі державного управління не передбачені. Слід вказати на те, що зазначені положення законодавства є обов'язковими для керівників органів державного управління при здійсненні поточного керівництва підлеглими.

Третя специфічна риса адміністративно-правової регламентації забезпечення гендерної рівності в системі

державного управління і державної служби значною мірою *обумовлюється закріпленням в законодавстві організаційно-правового механізму запобігання та протидії гендерної дискримінації жінок*. Річ у тім, що у системі державного управління України чоловіки домінують в частині заняття керівних посад і просування по службі. Цей соціальний феномен Л.О. Воронько влучно називає «естафета чоловічої влади», коли чоловіки при входженні у владні структури мають значно більше неформальних переваг [9, с. 1]. Законодавець врахував це і передбачив спеціальний механізм забезпечення рівності прав чоловіків і жінок. Загальні засади такого механізму впливають з міжнародних зобов'язань України, які взяла на себе держава приєднавшись до Конвенцію про дискримінацію щодо жінок. У відповідності до положень ст. 11 документу держави-учасники конвенції вживають усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у галузі зайнятості, з тим щоб забезпечити на основі рівності чоловіків і жінок рівні права. Зокрема, жінка на рівні з чоловіком має право на вільний вибір професії, на просування по службі, а також на користування всіма пільгами і умовами роботи, на одержання професійної підготовки та перепідготовки, включаючи учнівство, професійну підготовку підвищеного рівня та регулярну підготовку.

Більш детально конкретизуються згадані положення на національному рівні. Тлумачення положень розділу 2 Закону про протидію дискримінації дає підстави зазначити, що в Україні є системні правові засади протидії дискримінації жінок у сфері державної служби. Інституційно, структура цього механізму представлена Верховною Радою України, Уповноваженим Вер-

ховної Ради України з прав людини, Кабінетом Міністрів України, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування. Перелічені суб'єкти наділені відповідними повноваженнями вчиняти позитивні дії у випадках наявності ознак дискримінації чи утисків на ґрунті гендерної належності у різних сферах професійної реалізації включаючи систему державного управління. Слід вказати, що у відповідності до ст. 4 вказаного акту дія закону безпосередньо розрахована на всі відносини державної служби без виключень.

Крім означеного вище доцільно відзначити й те те, що у відповідності до Закону про рівність гендерна рівність визначається як рівний правовий статус жінок і чоловіків та однакові можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Незважаючи на певну подібність правової конструкції акту до згаданого вище Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», змістовне наповнення акту відрізняється. Так, своєрідною «серцевиною» закону є те, що його норми визначають відповідальних суб'єктів за дотримання гендерного паритету в системі державної служби. Аналізуючи положення ст. 7-14 такими суб'єктами є: Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, координатори органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Якщо перші чотири суб'єкти виконують програмно-стратегічні функції щодо недопущення порушення

гендерної рівності, то останні мають більш предметні повноваження і працюють на місцях. Зокрема на координаторів покладено функції щодо забезпечення рівності прав і можливостей жінок і чоловіків шляхом організації своєї роботи у межах повноважень в конкретному органі виконавчої влади. Так, в системі державного управління координатори спеціалізовано займаються проведенням аналізу стану забезпечення гендерної рівності та вивченням доцільності застосування позитивних дій з метою подолання асиметрії і дисбалансу, що складаються в конкретному органі. Крім цього, координатори організують навчання працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань гендерної проблематики в галузі, вжиття заходів щодо усунення проявів дискримінації за ознакою статі.

Четверта особливість полягає у тому, що *забезпечення рівності чоловіків і жінок в системі державного управління забезпечується низкою спеціальних гарантій*. Наука адміністративного права визначає гарантії здебільшого у контексті забезпечення реалізації управлінської компетенції суб'єктами влади та захисту прав і свобод державних службовців [8, с. 163]. У контексті забезпечення гендерної рівності гарантії є засобом убезпечення від створення в управлінському середовищі найменших умов для дискримінації службовців за гендерною ознакою і вжиття заходів, спрямованих на недопущення цього. Діюче законодавство передбачає наявність не лише формально-юридичних, а й інституційних (наявність суб'єктів, що зобов'язані реалізовувати гендерну політику в секторі державного управління), фінансово-матеріальних (однаковий рівень заробітної платні державних службовців, одна-

кові підстави для грошової винагороди), судових гарантій (право звернутися до суду з вимогою відновити правове становище, що було порушене у процесі протікання службових відносин на підставі статевої належності) недопущення гендерної дискримінації в діяльності всіх ланок і систем державного управління. Потребує констатації та обставина, що чинне законодавство регламентує відповідні гарантії несистемно і розрізнено. Це вказує на доцільність вдосконалення відповідного законодавства, адже практична дієвість гарантій недопущення гендерної дискримінації визначається перш за все узгодженіми і досконаліми за змістом нормами права, які передбачають відповідні заходи.

В додаток до наведених особливостей не можна не відзначити основу правової охорони гендерних відносин у системі державного управління.

Висновки з дослідження і перспективи подальших пошуків у даному науковому напрямку. Так, на сьогодні у правовому полі України бракує охоронних норм, що забезпечують дотримання гендерної рівності. Наразі чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення і інші акти не передбачають жодного складу проступку, який би посягав на відносини гендерної рівності у сфері державної служби [10]. Додамо, що чинний Кримінальний кодекс України містить всього одну статтю, що встановлює покарання за дискримінацією у зв'язку зі статевою належністю. Так, ст. 161 «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками» встановлює покарання за обмеження прав громадян за ознаками статі [11]. Доцільно зауважити, що правова конструкція вказаної

статті передбачає, що порушення рівноправності громадян на підставі статі не є пріоритетною у порівнянні з релігійними переконаннями, расовою належністю, кольором шкіри, політичними та релігійними переконаннями. У підсумку підходимо до висновку, що сучасне законодавство про адміністративну і кримінальну відповідальність потребує предметного удосконалення в частині введення окремих складів адміністративних проступків і злочинів, які б передбачали відповідальність за порушення рівноправності громадян в секторі державного управління залежно від їх гендерної належності. Суб'єктом відповідальності має бути керівник державного органу, або, як слушно пропонують В.П. Тимощук та А.М. Школик орган влади як юридична особа, в якому проходить службу особа, права якої порушені [12, с. 120]. Потреба у впровадженні інституту відповідальності за гендерну дискримінацію в секторі державної служби цілком відповідає сучасній

парадигмі розвитку правової системи України, яка реформується у напрямі наближення до стандартів Європейського Союзу.

Таким чином, підсумовуючи викладене можемо зазначити, що на сьогодні в Україні однією із важливих запорук раціонального налагодження функціонування системи державного управління є забезпечення гендерної рівності. ***Сучасне законодавство, яке регламентує функціонування органів державної влади і проходження державної служби передбачає значну кількість норм, яка декларує обов'язковість гендерної рівності і заборону дискримінації за ознакою статі при проходженні державної служби.*** Разом із тим, є потреба у суттєвому вдосконаленні адміністративно-правового регулювання забезпечення гендерної рівності. Особливо це стосується впровадження інституту адміністративної відповідальності за прояви гендерної дискримінації у сфері державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Анненков В.И. Государственная служба: организация управленческой деятельности: учебное пособие [В.И. Анненков, Н.Н. Барчан, А.В. Моисеев, Б.И. Киселев] / Под ред. В.И. Анненкова. — 2-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2011. — 256 с.
2. Матриця функцій службовця — сервісна і регуляторна: інтерв'ю Костянтина Ващенко газеті Урядовий Кур'єр // Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби // Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://nads.gov.ua/news/intervyu-kostyantyna-vashchenka-gazeti-uryadovyy-kuryer>.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок // Офіційний інтернет-сайт Верховної Ради України // Електронний ресурс. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_207.
4. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 р. № 2866-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 52. — Ст. 561.
5. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. № 5207-VI // Відомості Верховної Ради. — 2013. — № 32. — Ст. 412.
6. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
7. Хавронюк М.І. Конституція України: офіційний текст: коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина. Навч посібн. / М.І. Хавронюк. — 2-ге вид., переробл. і доповн. — К. «А.С.К.», 2003. — 384 с.
8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія / Ю.П. Битяк. — Х.: «Право», 2005. — 304 с.

9. Воронько Л.О. Гендерна політика в системі державної служби / Л.О. Воронько // Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12VLOSPS.pdf>.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-10 // Відомості Верховної Ради УРСР. — № 51. — Ст. 1122

11. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25—26, Ст. 131.

12. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В.П. Тимошук, А.М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.

Кагановская Т.

Особенности административно-правового регулирования обеспечения гендерного равенства в системе государственного управления Украины.

Аннотация. В статье на основании анализа актов действующего законодательства Украины о государственной службе и о недопущении гендерной дискриминации раскрываются особенности административно-правового регулирования обеспечения гендерного равенства в системе государственного управления Украины. В частности, определена специфика нормативного обеспечения недопущения гендерной дискриминации в системе государственной службы, установлены особенности привлечения женщин — государственных служащих к осуществлению функций государственного управления, описан организационно-правовой механизм и гарантии недопущения нарушения прав государственных служащих на основе половой принадлежности, акцентировано внимание на недостатках административно-правовой охраны режима гендерного равенства в системе государственного управления. Сформулированы предложения относительно улучшения национального законодательства Украины в части усовершенствования обеспечения гендерного паритета работников государственно-властных учреждений.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, гендерная политика, гендерное равенство, гендерная дискриминация, административная ответственность.

T. Kaganovska

Peculiarities of administrative and legal regulation of gender equality in public administration of Ukraine.

Summary. The article is based on the analysis and research of current legislation of Ukraine governing public service and the prevention of gender discrimination. Author examined peculiarities of legal regulation of gender equality in the system of governance in Ukraine. In particular, it determined specifics of regulatory provisions preventing gender discrimination in the public service. There are established specifics of access of female public servants to the implementation of public administration functions and policy making process. Legal and organizational mechanisms and state guarantees for prevention violations of the rights of public servants based on the gender are determined. Attention is focused on the flaws of legal protection of gender equality in public administration. Author established proposals for improvement of the national legislation of Ukraine in terms of improving gender parity of employees of state-government agencies.

Keywords: public administration, public service, gender policy, gender equality, gender discrimination, administrative responsibility.

