

Лосіхін О.О.,
аспірант кафедри державної політики
та управління політичними процесами
НАДУ при Президентові України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГЕНДЕРНОЇ СПРЯМОВАНOSTІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

У статті розглянуто правові засади гендерної спрямованості державного управління на прикладі законодавчого забезпечення та роботи органів державної влади в регіонах України, розкрито механізми реалізації гендерної рівноваги.

В статье рассмотрены механизмы гендерной направленности государственного управления на примере законодательного обеспечения и работы органов государственной власти в регионах Украины, раскрыты механизмы гендерного равновесия.

In the article the mechanisms of genderoy направленности of state administration are considered on the example of the legislative providing and work of public of different levels authorities.

Постановка проблеми. Прагнення команди Президента України до утвердження демократичних засад та поступове інтегрування її до європейського співтовариства виводить на новий рівень необхідність дослідження державного управління шляхом врахування механізмів гендерної спрямованості щодо забезпечення рівних можливостей жінок і чоловіків у реалізації власного потенціалу в питаннях прийняття та впровадження управлінських рішень, формування державної політики, адаптації до європейських стандартів законодавства.

Наукові дослідження проблем впровадження гендерних підходів реалізації державної політики в Україні лише починаються, тому потребують теоретичного осмислення та практичної спрямованості.

Завданням статті є дослідження позитивного досвіду щодо визначення гендерного підходу та відповідних умов його впровадження в державно управлінські процеси саме регіонального рівня.

Демократизація і гуманізація суспільства передбачає створення рівних можливостей для самореалізації особистості незалежно від її соціального походження, національності, віку, статі. Справжня демократизація передбачає переборення пануючих століттями стереотипів щодо соціальних ролей жінки і чоловіка, емансипацію всього суспільства, очищення культури людських взаємин від сексистської ідеології та впровадження концепції "гендера" в усі сфери суспільного життя.

Аналіз останніх публікацій. Проблемами гендерної рівноваги у правових питаннях та державному управлінні займався ряд дослідників як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій думці. Зокрема, найбільший внесок на розвиток і поширення проблем гендерної рівності здійснили такі зарубіжні автори, як С.д'Бовуар, Ю.Крістієва, Дж.Лорбер, С.Фаррел,

Дж.Хубер, Фр. Зігмунд, Т. Парсонс. У вітчизняній науковій думці слід відзначити праці Н.Грицяк, І.Грабовської, О.Балакіревої, О.Забужко, М. Пірен, О.Кулачек, О.Лабур, С.Павличко, Н.Лавриненко, Н.Чухим. А. Фурман, Т. Надвінчної та інших.

Мета статті. Публікацією ми маємо намір привернути увагу науковців та представників державно - управлінських структур до необхідності вдосконалення механізмів формування гендернозбалансованого виборчого законодавства та інших нормативно-правових актів у сфері державного управління та місцевого самоврядування

Виклад основного матеріалу.

Необхідною умовою дослідження та впровадження правових засад гендерної спрямованості управління на регіональному рівні повинна бути системна розробка науково обґрунтованої моделі державної політики, яка повинна відповідати сучасним соціально-економічним і політичним реаліям та запитам українського суспільства.

Впровадження гендерних підходів у діяльність органів публічної влади є питанням соціальної справедливості яка необхідна для забезпечення сталого людського розвитку, оскільки паритетне представництво чоловіків і жінок є однією з основних ознак демократичності суспільства.

Україна прийняла низку міжнародних документів, в яких передбачається подальший її розвиток шляхом гендерної демократизації в суспільних нішах, основою якого є консенсусне спрямування щодо досягнення рівних можливостей для жінок і чоловіків. Ігнорування гендерних підходів стримує розвиток усіх країн: розвинутих і тих, які розвиваються, а також країн із перехідною економікою, зокрема, це стосується й України, яка робить надто уповільнені кроки до задекларованої мети щодо гендерної рівності.

Гендерні перетворення щораз більше набувають пріоритетного напрямку та стають невід'ємною частиною державної політики в регіонах, оскільки проблеми рівних можливостей та реалізації своїх прав чоловіками і жінками в Україні на сьогодні є актуальними. Основною проблемою гендерної нерівності в українському суспільстві є її декларативність та формальність прав жінок, особливо на регіональному та й на високопосадовому рівнях.

Важливою передумовою гендерних змін є нормативно-правова база, оскільки саме вона офіційно закріплює у суспільстві та свідомості людей певні норми поведінки, спрямовані на повагу до рівних прав жінок і чоловіків. Позаяк закони, з одного боку, відображають традиційні суспільні погляди, а з іншого - визначають та формують їх, тому необхідні нові підходи до гендерних законів, які б не тільки висвітлювали реальні зміни у суспільстві, а й самі продукували їх. Таким поштовхом до змін у суспільстві можуть стати зміни та доповнення до законодавства України, які б забезпечили пропорційне представлення жінок та чоловіків у

регіональних виборних органах самоврядування та органах регіональної виконавчої влади.

Пропорції формування виборних органів та органів виконавчої влади можливо прораховувати на підставі статистичних даних щодо кількості жінок і чоловіків, мешкаючих на відповідній територіальній одиниці. Для цього необхідно сформувавши відповідну правову систему, яка базувалася б на гуманістичних і демократичних ідеях, принципах міжнародного права, враховуючи європейські стандарти відповідно до українських умов життя та ментальності.

Найважливіші аспекти правових засад гендерної політики відображені у Конституції України, яка є Основним Законом держави, орієнтиром і визначає стратегію розвитку суспільно – політичних відносин у державі.

Положення ст. 36 Конституції України щодо прав жінок разом із чоловіками об'єднуватися у політичні партії та громадські організації, як і інші положення щодо рівних прав на участь у політичному житті, не діють на практиці, оскільки в законодавстві відсутні відповідні механізми забезпечення реальних гарантій такої рівності. На наш погляд, було б доречно передбачити в законодавстві про політичні партії та об'єднання громадян вимогу щодо гендерно - пропорційного формування керівних органів політичних партій та об'єднань громадян, яка б була прописана у статуті організацій.

Серед політичних прав громадян особливо значущим у сучасних умовах є право обирати і бути обраним. Закон України "Про політичні партії в Україні" не забезпечує можливостей щодо сприяння рівноправності, підтримки жінок на виборах до парламенту, їх участі у керівних органах політичних партій, а також не містить гендерних вимог щодо формування списку кандидатів у депутати. Закони України "Про вибори народних депутатів України" [68], "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", також не вказують на такий механізм, як формування списку кандидатів у депутати [3]. Згідно з чим можна було б запропонувати пропорційний склад присутності у списках чоловіків і жінок. Відсутність у законах гендерновиваженої процедури формування партійного списку та порядку розподілу місць у ньому не забезпечує жінкам рівних можливостей з чоловіками бути обраними до представницьких органів. Тому конституційне право бути обраним (пасивне виборче право), яке гарантується жінкам, і чоловікам, залишається здебільшого декларативним для жінок, що є свідченням про те що цю прогалину слід доопрацювати шляхом внесення відповідних змін і доповнень у раніше згадані закони.

У перших нормативно-правових документах з гендерної проблематики, зокрема Постанові Кабінету Міністрів України "Про Довгострокову програму поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства і дитинства" [5], Декларації "Про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок" [69], Указі Президента України "Про

підвищення соціального статусу жінок в Україні" [11] та ухваленій на його виконання Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Національного плану дій на 1997 - 2000 рр. щодо поліпшення становища жінок і підвищення їх ролі в суспільстві" [9] закладена концепція поліпшення становища жінок, яка є незадовільною, оскільки замість неї у демократичних суспільствах суспільствах утверджується концепція комплексного підходу до становлення гендерної рівності.

Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності в суспільстві на 2001 - 2005 рр. [10] є одним із перших правових документів України, де використовується термін "гендер".

Відповідно до Указу Президента України "Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" міністрам, керівникам інших центральних і місцевих органів виконавчої влади сформульовано завдання покласти обов'язки по вирішенню питань щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на одного із своїх заступників [2, ст. 1].

Для практичної реалізації ст. 24 Конституції України, Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків". Важким і водночас тривалим виявився процес щодо ініціювання та розгляду проектів Закону України "Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків", особливо на регіональному рівні. Із жовтня 1999 р., впродовж шести років, до Верховної Ради України було подано в порядку законодавчої ініціативи шість законопроектів щодо забезпечення гендерної рівності. Варто зауважити, що більшість законопроектів про рівні права і можливості до парламенту подали саме чоловіки. Зрештою, у вересні 2005 р. Верховна Рада України ухвалила цей закон 286 голосами народних депутатів. Ухваленню закону сприяли парламентські слухання щодо реалізації в Україні Конвенції ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок" та "Становище жінок в Україні: реалії та перспективи" (2004 р.) [12;13], а також активна позиція громадських організацій, які є рушійною силою просування гендерного законодавства та позиція нової влади, яка пріоритетним напрямом зовнішньої політики України визначила євроатлантичну інтеграцію. Забезпечення рівноправності - це одна із складових євроінтеграційного процесу. Прийняття цього закону було одним із заходів щодо виконання у 2005 р. Плану дій Україна - ЄС [7], затвердженого Кабінетом Міністрів України та безумовним позитивом для процесу європейської інтеграції держави. Слід зауважити, що Закон України "Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків" спрямований на правове забезпечення рівних прав, свобод жінок і чоловіків та створення умов для їх реалізації в усіх сферах життя суспільства, ліквідацію всіх форм дискримінації за ознакою статі, а також утвердження державних гарантій щодо формування паритетних відносин

між жінками і чоловіками як умови сталого розвитку громадянського суспільства [6].

Варто зауважити, що Закон України "Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків" дещо декларативний. Водночас у законі відсутні:

- перелік спеціальних гендерних механізмів і процедури їх впровадження;
- належна юридизація принципу процесуальності захисту прав дискримінаційної особи;
- конкретний показник (гендерна квота) представництва жінок у виборчих списках, серед керівництва у державній службі та службі в органах місцевого самоврядування;
- санкції за порушення Гендерного законодавства тощо.

Важливою у сфері гендерних перетворень є Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на 2006 - 2010 рр." Чи то вказані причини виникнення гендерної проблеми та обґрунтування необхідності її вирішення, мету Програми, обґрунтування оптимального варіанту, визначення шляхів і способів вирішення проблеми.

Окрім цього, у концепції визначені очікувані результати, відповідно до яких вирішення цієї проблеми дасть змогу сформувати ефективний механізм проведення гендерних перетворень як на державному, так і на місцевому рівні, а також досягти значних змін у напрямі паритетної демократії в Україні.

Міжнародні законодавчі документи є значним мобілізаційним чинником для України, який сприяє прискоренню гендерних перетворень та широкому баченню гендерної проблематики, що має під собою ґрунт великої практики, узагальнень і є прикладом вирішення питань рівноправності.

Особливість міжнародного законодавства полягає в тому, що воно має державну основу, яка формується шляхом досягнення угод між державами, кожна з яких, ратифікуючи документ юридично, зобов'язана виконувати його. Згідно з міжнародними стандартами утвердження гендерного паритету передбачає прийняття гендерного законодавства, впровадження міжнародних гендерних стандартів тощо.

Україна приєдналася до основних міжнародних документів: Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Пекінської декларації та Платформи дій, Декларації тисячоліття, резолюцій європейських конвенції з питань рівності між жінками і чоловіками, беручи зобов'язання їх виконувати та внести відповідні зміни до свого національного законодавства. Обов'язкові та рекомендаційні документи, підписані Україною, потребують національного осмислення та прийняття до виконання з урахуванням місцевих особливостей і можливостей їх реалізації.

Гендерний підхід гарантується Конституцією України та низкою міжнародних документів, ратифікованих Україною, проте бажано серйозно доопрацювати в даному контексті національні акти законодавства які з них випливають.

У Конституції України відображені міжнародні стандарти концепції прав людини. Так, комплекс прав і свобод людини і громадянина, які закріплені у другому розділі "Права, свободи та визначено, що чинне законодавство та проекти нормативно-правових актів підлягають гендерно-правовій експертизі, порядок проведення якої визначає Кабінет Міністрів України. У разі встановлення невідповідності нормативно - правового акта гендерним принципам, висновок гендерно-правової експертизи надсилається до органу, який прийняв такий нормативно-правовий акт.

Важливу роль у регулюванні гендерних відносин і формуванні інституційних механізмів має виконати Закон України "Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків [6], де визначені основні суб'єкти з владними повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Означені суб'єкти реалізації гендерної політики мають сприяти збалансованому представництву обох статей в управлінні та ухваленні рішень.

Вважаємо, що до переліку вказаних суб'єктів варто додати ще Президента України, оскільки йому належить важливе місце у галузі формування та впровадження державної політики загалом та гендерної політики зокрема. Здійснюючи свої повноваження, Президент регулює певні питання організації у цій сфері через відповідні укази та законопроекти. Так, своїм Указом "Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" [2] Президент доручив міністрам, керівникам інших центральних і місцевих органів виконавчої влади визначитись із конкретною кандидатурою щодо виконання обов'язків із забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. На жаль, цей указ неефективно виконується, оскільки радники з гендерних питань були запроваджені лише в Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту у 2000 р. і Міністерстві внутрішніх справ у 2004 р..

Радники, завдання та повноваження яких визначено у відповідному Положенні, затвердженому Міністром, підпорядковуються безпосередньо йому. То і відповідальність за їхню роботу має бути високою.

На даному етапі в Україні розробленням та впровадженням гендерної політики здебільшого займаються громадські інституції, органи державного управління та частково органи місцевого самоврядування. У сфері державного управління щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків функціонують інституції загальної та спеціальної компетенції, до інституцій першої групи належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, обласні та районні державні адміністрації, а до другої (інституції спеціальної компетенції) – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України,

Управління у справах сім'ї, молоді та спорту облдержадміністрацій та відповідні підрозділи райдержадміністрацій.

На сьогодні в Україні формуванням та реалізацією гендерної політики займаються також громадські організації та частково органи місцевого самоврядування.

У 2005 р. Міністерство юстиції України зареєструвало 44 всеукраїнські та міжнародні жіночі організації, а обласні управління юстиції – 400. Український досвід формування спеціалізованих інституцій є показником відсутності органічного бачення представниками органів державної влади гендерної проблематики у системі політики, розрахованої на перспективу. На сьогодні в Україні відсутній цілісний національний механізм забезпечення, реалізації та контролю за виконанням відповідного законодавства щодо гендерної рівності. Міністерства й відомства, інституції регіональної державної виконавчої влади та місцевого самоврядування не здійснюють належного виконання та контролю за дотриманням положень міжнародних і внутрішньодержавних нормативно-правових актів із захисту гендерних прав, тому в процесі адміністративного реформування є потреба реалізувати ці положення, а вразі невиконання, привести людей, які причетні до реалізації даного положення до посадової відповідальності. Що рідко практикується в середовищі державних службовців.

До механізмів забезпечення функціонування системи нормативно-правового забезпечення у сфері реалізації гендерної політики в регіонах України належать: --конституційне регулювання гендерних правовідносин (легітимація найважливіших гендерно-паритетних принципів і прав громадян);

гендерно-правове регулювання (опирається на норми загальних і спеціальних законів, кодексів, постанов уряду, указів і розпоряджень Президента України та інші нормативно-правові акти);

міжнародно-правове регулювання (співробітництво конвенційного типу, міжпарламентське співробітництво, взаємодія виконавчих структур, інформаційно-наукова співпраця, взаємодія недержавних організацій).

Одже, усе виділене нами, має велике значення для більш ефективної реалізації правових засад політики гендерної рівності в регіонах України, а тому є потреба достеменного вивчення проблеми.

Використані джерела інформації:

1. Конституція України [Електронний ресурс].(Із змінами, внесеними згідно із Законом від 08.12.2004, №2222-IV). – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 26 липня 2005 року, № 1135/2005. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : Закон України від 6 квітня 2004 р., № 1667- IV. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про Декларацію про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та

- жінок [Електронний ресурс] : Постанова Верховної ради України від 5 березня 1999 року, № 475-X IV.—Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про Довгострокову програму поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства і дитинства [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 1992 р., № 431.— Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 6. Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків [Електронний ресурс]: Закон України від 8 вересня 2005 р., № 2866- IV. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 7. Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна - ЄС [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2005 р., № 117-р. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів [Текст]: Наказ Міністерства юстиції України від 9 вересня 2004р., № 102/5 //Впровадження тендерних підходів у діяльність органів виконавчої влади: практичний посібник для державних службовців.—К.: К.І.С., 2004. — С. 77—81.
 9. Про затвердження Національного плану дій на 1997 - 2000 роки щодо поліпшення становища жінок і підвищення їх ролі у суспільстві : [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 р., № 993. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
 10. Про Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню тендерної рівності у суспільстві на 2001 - 2005 роки [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р., № 479 // Впровадження тендерних підходів у діяльність органів виконавчої влади: практичний посібник для державних службовців.— К. :К.І.С.,2004. - С. 71—76.
 11. Про підвищення соціального статусу жінок в Україні [Текст]: Указ Президента України від 25 квітня 2001 р., № 283/2001 // Впровадження тендерних підходів у діяльність органів виконавчої влади: практ. посіб. для держ. службовців. — К.: К.І.С., 2004. — С. 59—61.
 12. Про проведення парламентських слухань "Становище жінок в Україні: реалії та перспективи" [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 25 березня 2004 р., № 1663- IV. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 13. Про рекомендації учасників парламентських слухань щодо реалізації в Україні Конвенції ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок" [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 12 липня 1995 року, № 298/95-ВР.—Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 14. Лазар І. Г. Гендерні особливості реалізації виборчих прав [Текст] / І. Г. Лазар // Регіональне і місцеве самоврядування в нових умовах: партійна публічна адміністрація і безпосередня демократія: мат. III наук.-практ. українсько-польської конф. — Львів : Добročинний громадський фонд ім. Князя Осмомисла-Наук. т-во ім. Шевченка, 2006.— С. 372—376.
 15. Грицяк Н. Гендерна політика в Україні: історичні аспекти та сучасні проблеми формування і реалізації (соціально-правовий статус жінки в українській історії) // Вісн. Укр. Акад. держ. управління при Президентові України. - 2001. - № 1. - С.297-307.
 16. Грицяк Н. Гендерна система управління - проект нової моделі реалізації гендерної політики // Управління сучасним містом. - 2004. - № 1 - 3 (131). - С.84 - 90.
 17. Грицяк Н. Підхід і методи державного управління у сфері гендерної політики: // Управління сучасним містом. - 2004. - № 7 - 9 (15). - С.131 - 139.
 18. Грицяк Н. Проект моделі гендерної системи управління // Вісн. держ.служби України. - 2004. - № 1. - С.32 - 35.

19. Грицяк Н.В. Міжнародна методологія вимірювання гендерної рівності // Статистика України. - 2004. - № 3. - С.41-45.

Рецензент: Пірен М.І., д.соціол.н., професор