

ГЕНДЕРНЕ КВОТУВАННЯ ЯК НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

Ковальова О. В.

Стаття присвячена дослідженню сутності та доцільності гендерного квотування як напрямку реалізації державної гендерної політики в адміністративно-політичній сфері. Доведено, що паритетне представництво жінок і чоловіків в органах публічної адміністрації є важливим чинником адекватного впливу на прийняття рішень стосовно всіх напрямів розвитку країни. Особлива увага приділена аналізу діючого нормативного регламентування гендерного квотування як тимчасового заходу в межах реалізації політики рівних прав і можливостей, зроблено висновок про його недосконалість. Доведено важливість супроводження впровадження гендерного квотування широкою просвітницькою діяльністю.

Ключові слова: гендерне квотування; гендерна політика; адміністративно-політична сфера; позитивні дії; паритетне представництво; кадрова політика; просвітницька діяльність.

Статья посвящена исследованию сущности и целесообразности гендерного квотирования как направления реализации государственной гендерной политики в административно-политической сфере. Доказано, что паритетное представительство женщин и мужчин в органах публичной администрации является важным фактором адекватного влияния на принятие решений по всем направлениям развития страны. Особое внимание уделено анализу действующего нормативного регулирования гендерного квотирования как временной меры в рамках

© О.В. Ковальова, 2015

реализации политики равных прав и возможностей, сделан вывод о его несовершенстве. Доказана важность сопровождения внедрения гендерного квотирования широкой просветительской деятельностью.

Ключевые слова: гендерное квотирование; гендерная политика; административно-политическая сфера; положительные действия; паритетное представительство; кадровая политика; просветительская деятельность.

The article investigates the nature and feasibility of gender quotas as a direct implementation of national gender policy in the administrative and political sphere. Proved that parity representation of women and men in public administration is an important factor adequately influence decision-making in relation to all areas of the country. Particular attention is paid to the analysis of existing normative regulation of gender quotas as a temporary measure within the implementation of the policy of equal rights and opportunities, concluded its imperfections. Importance support the introduction of gender quotas broad educational activities.

Keywords: gender quotas; gender policy; administrative and political sphere; affirmative action; parity representation; personnel policies; educational activities.

Україна ратифікувала ряд основних міжнародних документів стосовно забезпечення рівних прав і можливостей для чоловіків і жінок та визначила забезпечення гендерної рівності як важливу складову

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

подальшого розвитку країни й один з пріоритетів державної політики. Формування та належна реалізація гендерної політики (політика держави, яка спрямована на забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків [1]) в Україні потребує здійснення системи організаційно-правових заходів, зокрема: 1) розробки та прийняття концептуальної стратегії розвитку гендерної політики в Україні з дотриманням європейських стандартів; 2) внесення змін у нормативно-правове та інституціональне забезпечення координування процесами розробки та впровадження гендерної політики в Україні; 3) впровадження в національне правове поле стратегічних європейських документів щодо гендерної рівності; 4) впровадження в навчальні програми підготовки та перепідготовки кадрів органів публічної адміністрації тренінгів з питань гендерної політики; 5) проведення соціологічних, правових та інших досліджень, семінарів, круглих столів і конференцій з питань гармонізації європейського на українського національного законодавства щодо гендерної рівності; 6) модернізації системи оплати праці та пенсійного забезпечення, запровадження гнучких робочих графіків з метою гармонізації професійного й приватного життя як для чоловіків, так і для жінок; 7) підвищення рівня зайнятості населення, зменшення рівня безробіття, скорочення сегрегації на ринку праці; 8) запровадження законодавчих, регуляторних і стимулюючих заходів для досягнення гендерного балансу в процесі прийняття управлінських рішень.

Успішне впровадження й регулювання гендерних відносин у суспільстві передбачає утвердження цінності гендерної рівності як у суспільстві загалом, так і в різних сферах його життєдіяльності (адміністративно-політичній, економічній, соціально-культурній тощо) та інституція зокрема. Це, насамперед, недопущення гендерної дискримінації, забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень (насамперед у сфері політики й загалом на ринку праці), забезпечення рівних можливостей для жінок і чоловіків щодо поєднання професійних і сімейних обов'язків, унеможливлення проявів гендерного насильства тощо [2, 5]. Останнім часом в українському суспільстві в межах соціально-культурного напрямку реалізації державної гендерної політики починає приділятися увага інформаційно-просвітницьким кампаніям, спрямованим на подолання гендерних стереотипів у суспільстві та зміну суспільного ставлення до важливості встановлення гендерної рівності. У свою чергу, у межах адміністративно-політичного напрямку реалізації державної гендерної політики застосовуються певні заходи по запровадженню інституційного механізму забезпечення гендерної рівності.

Так, згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. Міністерство соціальної політики України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. Зокрема, за питання забезпечення гендерної політики відповідає відділ гендерної політики Департаменту сімейної, гендерної політики та протидії торгівлі людьми Міністерства соціальної політики України. На місцевому рівні діють міжвідомчі ради з питань сімейної політики, забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми. Однак у місцевих державних адміністраціях та органах

місцевого самоврядування немає єдиної структури, яка б відповідала за цей напрям роботи. Існують міста і райони, де немає уповноважених (координаторів) з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, відсутні консультативно-дорадчі органи, проблемами подолання дискримінації за ознакою статі або взагалі ніхто не займається, або робота проводиться формально [3, 9].

Забезпечення гендерної рівності є важливою складовою розвитку та одним з пріоритетів державної політики України, яка ратифікувала ряд основних міжнародних документів стосовно забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок. Основою забезпечення гендерної рівності в Україні є ряд міжнародних документів (Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Цілі розвитку тисячоліття ООН та ін.) та національних нормативно-правових актів (Конституція України, Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків", Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року та ін.).

У Законі України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" закріплений механізм забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок. В окремих розділах цього Закону зазначено про напрями забезпечення гендерної рівності в окремих сферах публічного життя, зокрема громадсько-політичній (участь у виборчому процесі, державній службі та органах місцевого самоврядування), соціально-економічній (у працевлаштуванні, у сфері підприємництва, соціального захисту), у сфері освіти [4]. У щорічному Звіті з глобального гендерного розриву (який готується Світовим економічним форумом) зазначено, що спостерігається істотний прогрес у зменшенні розриву між доступом жінок і чоловіків у різних сферах, окрім політичної - доступу до вищих щаблів влади, що є проблемою для переважної більшості країн світу. Як наслідок, жінки мають обмежені можливості впливати на прийняття рішень, що стосуються їхнього життя, життя оточуючих та всієї країни. За умови відсутності жінок у владі не береться до уваги думка й інтерес половини людства. Прояви гендерної нерівності в державному управлінні спричиняють наслідки зниження економічного зростання та занепад соціальної сфери. Результати досліджень демонструють, що існує позитивна кореляція між участю жінок у політиці та покращенням рівня життя людей [5]. Існують такі тенденції у світі, що в тих парламентах, де більше жінок, рівень корупції знижується [6]. Отже, реалізація гендерної політики має стати дієвим засобом подолання бідності та впровадження ефективного державного управління. Паритетне представництво жінок і чоловіків в органах публічної адміністрації є важливим чинником адекватного впливу на прийняття рішень стосовно всіх напрямів розвитку країни.

На думку експертів, гендерна політика не є пріоритетною для України. Рушійною силою гендерних перетворень є українські та міжнародні організації, численні проекти з гендерної проблематики, що фінансуються зовнішніми донорами [3, 9].

Загалом можна виділити два основні сценарії успіху втілення цінності гендерної рівності: так звану "дію знизу" (наявність консолідованого жіночого руху, здатного ефективно лобювати залучення жінок) і "дію згори" (підтримувальну державну політику й позитивне

ставлення партій до гендерної рівності). Державна політика підтримки жінок втілюється, передусім, через гендерні квоти як тимчасові підтримувальні дії задля збільшення кількості жінок у політиці [2, 23]. Індія - приклад того, що може трапитися на місцевому рівні. 10-15 років тому, коли було прийнято гендерні квоти на рівні сіл, на національному рівні ситуація була малоперспективна. Наразі півтора мільйона жінок в Індії залучені до політики на місцевому рівні, що називають "мовчазною революцією". Вони працюють над поліпшенням санітарних умов, розвитком освіти, тобто над потребами своїх спільнот. Однак це стало першим кроком до розв'язання проблеми малого представництва жінок у політиці [5]. Якщо подивитися на ті країни, які досягли прогресу в доступі жінок до політики, то це їм вдалося передусім завдяки так званім підтримувальним (позитивним) діям. Більшість країн ЄС прийняли чи то законодавчі, чи то добровільні партійні квоти, які надають можливість жінкам долати структурні бар'єри доступу до політики [2, 5].

В Україні також одним із напрямів реалізації державної гендерної політики в адміністративно-політичній сфері є застосування "позитивних дій" як спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України. У Законі України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" зазначається, що позитивні дії не вважаються дискримінацією за ознакою статі, дозволяється застосування позитивних дій з метою досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування з урахуванням категорій посад службовців. Однак ця норма, як загалом і весь Закон, носить скоріше декларативний характер, адже відсутні реальні механізми реалізації політики гендерної рівності, зазначені в його статтях, а також не передбачено відповідальності за його порушення.

14 липня 2015 року Верховна Рада ухвалила новий закон "Про місцеві вибори", до якого вперше було внесено європейську норму щодо обов'язкового представництва в списку кандидатів не менше 30 % представників однієї статі. Міжфракційне депутатське об'єднання "Рівні можливості" (було створене у Верховній Раді України 6 грудня 2011 року) наголошує на тому, що ця норма носить не рекомендаційний, а обов'язковий характер. Більшість українських і міжнародних експертів зауважують, що якщо норма про 30 % представництво буде виконана належним чином, склад міських та обласних рад може якісно змінитись за рахунок обрання більшої кількості жінок-депутаток. Це, у свою чергу, допоможе посилити позиції жінок на рівні місцевих громад і в подальшому сприятиме зміні застарілих уявлень про роль жінок у політиці. Тож сумлінне виконання політичними силами норми про гендерне квотування може стати дійсно важливим кроком до більш рівноправної участі жінок у прийнятті політичних рішень [7]. Запровадження гендерної квоти було високо оцінене українськими й закордонними експертами, міжнародними організаціями, а також представниками Ради Європи. Гендерне квотування як тимчасовий захід є частиною політики рівних прав і можливостей, а отже, важливою умовою європейської інтеграції України й виконання взятих Україною міжнародних зобов'язань.

Проте недосконалість формулювання зазначеної

норми призвела до того, що деякі політичні партії номінально виконують її вимогу, включаючи жінок до непрохідної частини виборчого списку. Крім того, недотримання гендерної квоти не зазначена як пряма підстава для неприйняття документів від політичної партії. Це призвело до того, що у своєму Роз'ясненні Центральна виборча комісія визнала неможливість відмови в реєстрації кандидатів у разі недотримання місцевою організацією партії положень законодавства щодо гендерної квоти у виборчих списках.

Цікаво, що Київський апеляційний адміністративний суд прийняв два кардинально протилежних рішення щодо цього Роз'яснення Центральної виборчої комісії. Рішення суду, в якому Роз'яснення Центральної виборчої комісії визнається не чинним, базується на позиції щодо загальнообов'язковості положень законодавства щодо гендерної квоти та їх поширення на всі правовідносини в межах виборчого процесу, зокрема щодо реєстрації або відмови в реєстрації кандидатів. Натомість в іншому рішенні цього ж суду вказується, що положення виборчого закону щодо гендерної квоти є декларативним, оскільки не передбачено санкції за його недотримання місцевими організаціями партій під час складання виборчого списку. Наявність двох рішень суду з одного питання, що суперечать одне одному, загострила й так наявну проблему двозначності окремих положень Закону України "Про місцеві вибори", який був прийнятий Верховною Радою України менше ніж за два місяці й підписаний Президентом України менше ніж за місяць до початку виборчого процесу. Крім цього, більшої гостроти набула проблема неоднакового трактування територіальними виборчими комісіями положень законодавства щодо гендерної квоти у виборчих списках, яка проявилася й до виникнення відповідних судових рішень [8].

Звісно, передбачення реального механізму забезпечення гендерного квотування, тобто впровадження гендерної квоти в прохідній частині виборчого списку, за невиконання якої передбачається неприйняття документів від політичної партії, це лише перший, однак надзвичайно важливий, крок на шляху до реального запровадження гендерної рівності в Україні.

Реалізація державної гендерної політики має передбачати системну роботу органів публічної адміністрації, наукових установ, засобів масової інформації та організацій громадянського суспільства, яка повинна включати: реалізацію принципів гендерної рівності в усіх сферах життя; зміну стереотипів кадрової політики; планування ефективного використання людського потенціалу в усіх галузях економіки тощо.

Одним з визначальних принципів гендерного підходу має стати визначення кола осіб, які розробляють і приймають управлінські рішення, хто значною мірою може визначати напрями розвитку держави та регіону, а також результати розроблених програм і проєктів. З цієї точки зору важливим чинником адекватного впливу на прийняття рішень стосовно всіх напрямів розвитку країни повинно бути паритетне представництво жінок і чоловіків в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Інтеграція принципів гендерних стандартів у стратегію державної кадрової політики вимагає чіткого визначення таких шляхів реалізації:

гармонізація українського законодавства згідно з європейськими вимогами щодо гендерної рівності; включення української гендерної проблематики в усі державні плани й програми;

послідовне проведення політики позитивних дій щодо забезпечення гендерної рівності на ринку праці, у соціальній і політичній сфері;

розвиток стратегій створення гендерних бюджетів на національному, регіональному й локальному рівнях, які забезпечать ліквідацію розриву між політичними деклараціями щодо запровадження гендерної рівності й бюджетними асигнуваннями;

запровадження систематичних тренінгів з питань гендерної рівності для всіх категорій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, інтегрування гендерних перспектив у політику розвитку кадрів усіх галузей економіки;

запровадження системного аналізу гендерного впливу в усіх секторах державного втручання;

систематичне проведення гендерного аналізу державної політики;

належне нормативне закріплення введення гендерних квот на представництво жінок і чоловіків в органах влади усіх рівнів.

Крім того, обов'язково в Україні має проводитись більш широка просвітницька діяльність для того, щоби більше жінок потрапляли до органів влади. Адже значною проблемою залишається стійкість стереотипів щодо розподілу ролей чоловіків і жінок у суспільстві та сім'ї. Важливо мотивувати жінок використовувати механізми гендерного квотування, які надає держава, намагатися потрапити у владні структури, займати керівні посади задля сприяння сталому розвитку регіонів та впровадженню ефективного державного управління.

Література

1. Левченко К.Б. Національний механізм формування та впровадження гендерної політики в Україні: історико-правовий огляд / К.Б. Левченко. - Х.: Видавництво Національного ун-ту внутрішніх справ, 2003. - 44 с.

2. Марценюк Т. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. - К.: МЦПД, 2015. - 36 с.

3. Восьма періодична Доповідь про виконання Україною Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 2014 / Міністерство соціальної політики України. [Електронний ресурс]: http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=160780.

4. Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків". [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15/print1443032851007931>.

5. Марценюк Т. Меланн Вервир: "Я вважаю, що Україна заслуговує кращого!" [Електронний ресурс]: http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/melann_vervir_ya_vvazhayu_scho_ukrayina_zaslugovue_kraschogo.html.

6. Крістіна Вілфор. Країни, де в політиці більше жінок, менш корумповані. [Електронний ресурс]: <http://hromadskeradio.org/gromadska-hvylya/krayiny-de-v-polityci-bilshe-zhinok-mensh-korumpovani-ekspertka-kristina-vilfor>.

7. Заява МФО "Рівні можливості" про випадки недотримання 30 % гендерної квоти на місцевих виборах окремими учасниками виборчого процесу. [Електронний ресурс]: https://drive.google.com/file/d/0B7VdX7_1U7MkVWlwTtlvdAtQXc/view?pli=1.

8. Хаос із застосуванням гендерної квоти на місцевих виборах є прямим наслідком безсистемності законодавчої роботи парламенту. [Електронний ресурс]: <http://www.oporaua.org/news/8607-haos-iz-zastosuvannjam-gendernoji-kvoty-na-miscevyh-vyborah-je-prjamym-naslidkom-bezsystemnosti-zakonodavchoji-roboty-parlamentu-opora>.

*Ковальова О.В.,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника кафедри АП та АП
ОДУВС
Надійшла до редакції: 25.08.2015*

УДК 347/96(477)