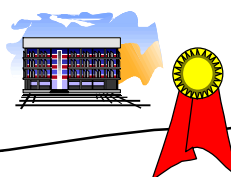


*Механізми
державного
управління*

*Валентин Малиновський,
доктор політичних наук, доцент,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби у Волинській області*

Механізми досягнення гендерного паритету у сфері публічної влади

У статті розглянуто стан забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері публічної влади України. Здійснено компаративний гендерний аналіз у сфері законодавчої і виконавчої влад країн ОБСЄ та України. Запропоновані механізми усунення гендерної асиметрії в публічній сфері.
Ключові слова: гендер, жінка, чоловік, політична партія, гендерна рівність.

The article reviews the state of equal rights and opportunities for women and men in the public authorities of Ukraine. Carried out comparative analysis of gender in legislative and executive branches of the OSCE and Ukraine. Proposed mechanisms for elimination of gender asymmetry in the public sphere.
Key words: gender, woman, man, political party, gender equality.

Постановка проблеми. Упродовж останніх років Україна зробила значний крок уперед у теоретичному дослідженні гендерної ідеології - нового явища в політичній думці, що ґрунтується на конструктивному характері взаємодії жінок і чоловіків в інтересах стабільного та гармонійного розвитку людства. Інтеграція України до світового співтовариства вимагає переосмислення місця і ролі жінок у суспільстві, їхню рівноправну участь разом із чоловіками в усіх сферах суспільно-політичної діяльності. Відповідно, упровадження гендерних підходів у сферу публічного управління - це актуальне питання, детерміноване, з одного боку, зовнішніми чинниками - приведення національної практики у відповідність зі світовою, передусім європейською, адже, підписавши у вересні 2000 р. на саміті ООН Декларацію тисячоліття, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити до 2015 р. гендерне співвідношення на рівні від 30 до 70% у представницьких органах влади та на вищих щаблях виконавчої влади [2]. З другого боку, внутрішніми - необхідністю забезпечення рівноправного та стійкого людського розвитку шляхом застосування найбільш результативних і ефективних гендерних підходів.

Аналіз останніх досліджень публікацій. Питання влади і гендеру досліджувалися у роботах вітчизняних та зарубіжних авторів: Т.Власової, Л.Воронько, Б.Говорко-Складанек, Н.Грицяк, Л.Карамушки, М.Крук, О.Кулачек, Л.Малімон, Т.Мельник, П.Норріс, О.Рудік, І.Юник, О.Ярош та ін.

Нерозв'язані раніше частини загальної проблеми. Хоча питання, порушені в роботі, є предметом дослідження багатьох учених, однак більшість із них має проблемний характер, без окреслення реальних механізмів подолання проблеми. Відповідно *метою дослідження* є окреслення шляхів подолання гендерної нерівності у сфері державного управління України.

Виклад основного матеріалу. З метою гарантування рівних прав жінок і чоловіків та надання жінкам рівних із чоловіками можливостей їх реалізації Верховна Рада України 8 вересня 2005 р. прийняла Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків". Уперше у вітчизняному законодавстві було визначено такі напрями гендерної політики:

- утвердження гендерної рівності;
- недопущення дискримінації за ознакою статі;
- застосування позитивних дій (спеціальних тимчасових заходів);
- забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень;
- забезпечення рівних можливостей для жінок і чоловіків щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків;
- підтримка сім'ї, формування відповідального материнства та батьківства;
- виховання і пропаганда серед населення України культури гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цій сфері;
- захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі [8].

Однак за період, що пройшов з часу прийняття Закону, якихось суттєвих зрушень у гендерному питанні не відбулося. Для підтвердження цього здійснимо загальний аналіз стану справ у цій сфері в законодавчій та виконавчій гілках влади.

Прийняте в останні роки національне виборче законодавство декларує відсутність будь-яких дискримінаційних обмежень щодо жінок та чоловіків, проголошуючи їхню рівність у виборчому процесі. Останні парламентські вибори показали, що українські партії гендерній проблематиці надавали недостатньо уваги. Навіть ті партії, що позиціонували себе як жіночі - "Жінки за майбутнє", "Солідарність жінок", "Жінки України", у питаннях утвердження гендерної політики мало чим відрізнялися від інших партій. Разом з тим на виборах 2006 і 2007 рр. загальна кількість жінок, висунутих кандидатами у народні депутати України за партійними списка-

ми (25%), зросла порівняно з попередніми парламентськими виборами [1, с. 21]. Однак у партіях-фаворитах кількість жінок була меншою від середнього показника: у Партії регіонів - 10%, у БЮТ - 11,3%, Блоці Литвина - 12,3%, Блоці "Наша Україна-Народна самооборона" - 14,7% [1, с. 23]. Дивним виглядає те, що гендерний підхід ігнорувався блоком, керованим політиком-жінкою, - БЮТ. Більше того, Ю.Тимошенко протягом двох виборчих кампаній 2006 і 2007 рр. була єдиною жінкою в першій двадцятці партійного списку БЮТ. На відміну від БЮТ, Прогресивна Соціалістична Партія України Н.Вітренко включила до своїх списків найбільше серед усіх учасників виборчого процесу жінок - 40,7%. Про "розуміння" ролі гендеру більшістю українських політичних сил свідчить той факт, що основна маса жінок, 900 із 1016, перебувала у списках під номерами після № 41 [1, с. 25]. Тобто більшість із них не мала реальних шансів бути обраними, а їхнє включення до партійних списків відіграло більшою мірою символічну (статистичну, технічну) роль.

Такий стан справ свідчить про другорядну роль жінок у партіях, що знайшло відображення у партійних програмах, в яких майже відсутня гендерна складова. У результаті гендерні проблеми залишилися поза увагою парламентаріїв у Верховній Раді України п'ятого та шостого скликань.

Наслідком такого партійного будівництва стало те, що народними депутатами України шостого скликання є 36 жінок, що становить усього 8% [1, с. 32], тоді як у європейських країнах цей показник становить 22% [7, с. 6]. Для прикладу, у наших сусідів ситуація така: у Державній думі Російської Федерації 14% жінок, а Маршалом (спікером) Сейму Польщі вперше в історії країни обрано жінку, колишню міністра охорони здоров'я Єву Копач.

За представництвом жінок у нижніх палатах парламентів серед країн ОБСЄ Україна займає передостаннє місце [7, с. 12]. Однак, незважаючи на зазначені недоліки, простежується й позитивна тенденція - представництво жінок у Верховній Раді зростає: від 3% у парламенті першого скликання до нинішніх 8%. При цьому наголосимо, що таке зростання суттєво відстає від середньоєвропейських показників.

Щодо виконавчої влади ситуація не краща. До складу Кабінету Міністрів України входить лише одна жінка, жодної немає серед голів обласних державних адміністрацій. Аналізуючи представництво жінок в органах виконавчої влади, можна простежити закономірність - чим вищий владний рівень, тим менша присутність на ньому жінок.

Зазначимо, що ментальність українських політиків-чоловіків, які недооцінюють потенціал жінок, суттєво відрізняється від суспільної. Президентські вибори 2010 р., коли кандидат у Президенти України Ю.Тимошенко набрала майже однакову кількість голосів із переможцем виборчих перегонів В.Януковичем, показали, що українське суспільство однаково ставить як до політика-чоловіка, так і політика-жінки.

Результати порівняльного вивчення становища жінок у країнах світу щороку публікуються у відповідних доповідях Всесвітнього економічного форуму зі встановленням відповідного рейтингу, який враховує такі специфічні показники, як кількість жінок на провідних посадах у державних та недержавних структурах. У 2011 р. перші місця вже традиційно посіли північні країни Європи: Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція, Ірландія. При цьому США перебували на 17 місці, Україна займає 64 позицію, яка, однак, є вищою ніж у члена ЄС Румунії (68 місце). При цьому розробники рейтингу зазначають, що в жодній із країн не досягнуто стовідсоткової рівності жінок і чоловіків. У країнах-лідерах цей показник становить 80-85% [5, с. 5]. Навіть у Німеччині актуальним залишається питання щодо однакової оплати праці жінок і чоловіків, адже різниця між зарплатами там становить 23% на користь чоловічої статі. Певним чином такий стан пояснюється тим, що у процесі професійної орієнтації жінки надають перевагу професіям із нижчим рівнем платні: якщо чоловік стає лікарем чи юристом, то жінка - медсестрою чи секретарем. Чи можна вплинути на цей, об'єктивний за своєю сутністю процес законодавчими чи політичними засобами? Питання залишається відкритим, адже поки це не вдається жодному уряду світу.

Як оцінити, наскільки ефективними державними менеджерами є чоловіки та жінки? Відповісти на це запитання надзвичайно важко, адже системних наукових досліджень з цієї проблематики в Україні фактично не проводилося. Тому спробуємо здійснити певний аналіз гендерної ситуації на урядовому рівні.

За роки незалежності повноцінний склад Кабінету Міністрів України змінювався 16 разів. Лише одного разу посаду Прем'єр-міністра обіймала жінка (Ю.Тимошенко). Загалом склади українських урядів були майже тотально чоловічими. Лише до складу окремих урядів входили жінки, що було, швидше винятком, ніж правилом. Певним відхиленням від правил був лише уряд, очолюваний В.Пустовойтенком (1997-1999 рр.), до складу якого входило три жінки-міністри: В.Довженко, Р.Богатирьова, С.Станік. Ще дві жінки входили до складу Кабінету Міністрів В.Ющенка (1999-2001 рр.): Ю.Тимошенко, С.Станік; Ю.Тимошенко (2005 р.): сама Прем'єр-міністр та О.Білозір; Ю.Тимошенко (2007-2010 рр.): сама Прем'єр-міністр та Л.Денисова. До інших урядів входило по одній жінці, або ж вони були винятково чоловічими. Саме таким є й нинішній Уряд М.Азарова: спочатку в ньому не було жодної представниці прекрасної статі, і лише після відставки двох міністрів-чоловіків до його складу ввійшла Р.Богатирьова (віце-прем'єр-міністр - міністр охорони здоров'я).

Європейська практика показує, що за керівництва жінок-міністрів більш ефективним є менеджмент у таких галузях державного управління,

як соціальний захист, екологія, охорона здоров'я, освіта, охорона дитинства і материнства. У цих сферах жінки показують не лише високу ефективність, а й відмінний від чоловіків стиль роботи, прийняття рішень, гнучкіші методи виходу з критичних ситуацій та розв'язання конфліктів.

У зарубіжних країнах за останні десять років кількість жінок на міністерських посадах зростає. Якщо у 1996 р. міністри-жінки становили 6,8%, то у 2005 р. - 14,3% від загальної кількості міністрів в урядах 183 країн. 12 жінок обіймали посаду міністра оборони, 20 - міністра у справах фінансів і бюджету, 25 - міністра закордонних справ, 63 - міністра освіти, 60 - міністра охорони навколишнього середовища, 69 - міністра з соціальних питань, 83 - міністра у справах сім'ї, дітей, молоді, інвалідів і престарілих. Найвищий рівень жіночого представництва в урядах Швеції (52,4%) та Іспанії (50%) [9].

Що ж показує аналіз діяльності урядів України, наскільки їх робота залежить від статевої структури, наскільки була успішною робота жінок-міністрів і як вона впливала на діяльність Кабінету Міністрів України? За аналітичними та статистичними матеріалами найбільш ефективними вважаються уряди В.Ющенка (1999-2001 рр.) та В.Януковича (2006-2007 рр.). Саме за часів першого, у 2000 р., уперше в новітній історії України відбулося реальне зростання на 5,8% валового внутрішнього продукту, гармонізація монетарної і бюджетної політики, запроваджено прозору схему міжбюджетних трансфертів. У 2000 р. економічний розвиток супроводжувався посиленням соціальної орієнтації розподілу ВВП, було досягнуто профіцит у розмірі 0,7% ВВП, державний зовнішній борг скоротився на 2,5 млрд дол. США [3]. За даними статистики, за період роботи Уряду В. Януковича були досягнуті відчутні позитивні економічні зрушення: номінальні доходи населення за перше півріччя 2007 р. збільшилися на 26,2%, на третину зросла заробітна плата, на 7,3% зріс ВВП [6]. Як уже зазначалося, у складі Уряду В.Ющенка було дві жінки, а в складі Уряду В.Януковича - не було жодної. З цього можна зробити висновок про несуттєвий вплив жіночої складової на урядову діяльність.

Якщо ж проаналізувати діяльність окремих жінок-урядовців, то згадуються конфлікти з творчими колективами, пов'язані з діяльністю міністра культури і мистецтв О.Білозір. Прем'єрство Ю.Тимошенко 2005 р. також пов'язане з її конфліктами з окремими міністрами та кількома кризами (бензиною, цукровою, м'ясною), а друге керівництво Урядом (2007-1010 рр.) позначене одноособовим підписанням неоднозначних газових угод із Російською Федерацією та іншими ризикованими рішеннями, за якими згодом були порушені резонансні кримінальні справи. Однак наведені автором факти зовсім не означають, що українським жінкам не варто доручати вищі державні посади. Це підтверджує ситуація з Ю.Тимошенко, яка, за версією

американського журналу "Форбс", у 2005 р. була визнана третьою за впливовістю жінкою світу, та, незважаючи на всі, пов'язані з її іменем конфлікти, вона залишається одним із найбільш популярних українських політиків.

Зарубіжний досвід показує, що існує прямий зв'язок між ідеологічними партіями, які перебували при владі, і кількістю жінок у владі. За правління лівих і лівоцентристських партій у жінок з'являються більші шанси потрапити на керівні державні посади, ніж за правління правих. Однак у нашій країні цей принцип не спрацьовує. Адже коли комуністи мали більшість у перших скликаннях Верховної Ради, кількість жінок як у парламенті, так і в Уряді була навіть меншою ніж сьогодні.

Звідси можна зробити висновок про те, що в Україні ще не склалося гендерних традицій формування вищих органів державної влади. При формуванні Уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади фактично статева складова до уваги не береться, більше того, жінки багатьма політиками не розглядаються як ефективні менеджери державного управління, а тому не пропонуються як претенденти на високі державні посади. Прекрасна стаття становить 53% населення країни, кількість жіночих організацій зростає, а кількість жінок на вищих державних посадах фактично не збільшується. Відповідно, успішних і відомих жінок-політиків чи державних діячів в Україні значно менше, ніж чоловіків. Незважаючи на високий рівень освіти і кваліфікації жінок України, а також той факт, що жіноча стаття складає більшість українських виборців, політичні партії, як і раніше, не повною мірою враховують потенціал жінок на політичній арені і дуже часто ігнорують факт, що інтереси жінок представлені недостатньо. Така ситуація автоматично впливає на гендерний дисбаланс не лише у владних структурах, а й у багатьох ключових галузях народного господарства.

Окреслена проблема дістала назву "гендерний паритет у публічній адміністрації". Слід зазначити, що збалансована участь гендерних груп є дієвим механізмом підвищення якості та ефективності державного й муніципального управління. Крім того, демократизація публічної адміністрації передбачає право кожної статі відстоювати свої інтереси та потреби через власних представників. Науковці виокремлюють три головні аргументи необхідності сприяння професійному розвитку й консолідації жінок-політиків і жінок-державних службовців.

Перший аргумент полягає в тому, що належне представництво жінок і чоловіків у законодавчому та представницьких органах - це питання демократії. Жінки складають більшу половину населення України й повинні мати відповідний вплив на прийняття політичних рішень.

Другий аргумент, коли жінки не беруть участі у виробленні політичних рішень - втрачає все суспільство, яке не використовує величезні інтелектуальні ресурси й досвід.

Третій аргумент полягає в тому, що інтереси чоловіків і жінок внаслідок їхніх фізіологічних відмінностей не можуть збігатися, тому одні не можуть представляти інших. Жіночі погляди часто не беруться до уваги, що негативно позначається на психологічному, економічному і політичному станах усього українського суспільства [4].

Підсумовуючи, можна зробити такі *висновки*. Досвід розвинених країн засвідчує, що присутність жінок у політиці демонструє рівень зрілості громадянського суспільства. Чим більше жінок у вищих ешелонах влади, тим більш контрольованою, гуманною і цивілізованою є політика держави. Існуючий в Україні стан у гендерній сфері не може розглядатися як задовільний та такий, що відповідає європейським трендам. Незважаючи на певний прогрес, досягнутий Україною у забезпеченні гендерної рівності, поточна ситуація демонструє неприйнятно низький рівень участі жінок у політичному житті та процесах прийняття політико-управлінських рішень на вищому державному рівні. Прагнення України до вступу в Європейський Союз спонукає до негайного перегляду зазначених підходів. Для досягнення гендерної рівності в українському суспільстві необхідний комплексний підхід, що включає запровадження відповідних засобів на всіх рівнях суспільно-політичного життя.

Ураховуючи практику країн ОБСЄ, на думку автора, на період усунення гендерної асиметрії доцільним є запровадження квот. Зазначимо, що сьогодні квоти існують у таких країнах: Албанія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Іспанія, Киргизстан, Македонія, Португалія, Румунія, Сербія, Словенія, Узбекистан, Франція [7, с. 32]. При цьому пропонується метод кардинально відрізнятиметься від квотування часів СРСР, адже тоді квоти для жінок у радянських органах передбачали залучення не особистостей жінок-професіоналів з власною політичною позицією, а компартійну рознарядку за соціальним станом, професійною належністю та лояльністю до режиму. Демократичне ж квотування залишає за партіями право визначати своїх представниць в органах влади і на сучасному етапі розвитку суспільства є найбільш адекватною формою досягнення збалансованої участі чоловіків і жінок у владі. При цьому зазначимо, що квотування є тимчасовим заходом, - у разі досягнення очевидного прогресу в гендерному паритеті квоти можуть бути відмінені.

Для збільшення жіночого представництва у Верховній Раді України, на нашу думку, доцільно запровадити квотний принцип (до 20%) під час затвердження партійних списків. Зазначена пропорція є оптимальною, зважаючи на європейську практику. При збереженні статус-кво, у зв'язку із запровадженням змішаної виборчої системи, нинішнє представництво жінок у законодавчому органі після парламентських виборів 2012 р. має всі підстави зменшитися. Адже саме пропорційна виборча система є сприятливішою для

проходження до парламенту жінок. Іншою причиною такого підходу є необхідність підвищення ефективності роботи Верховної Ради України та поліпшення мікроклімату в ній. Саме жіночий фактор може сприяти цьому.

Також потребує законодавчого врегулювання питання обов'язкового членства жінок у складі Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади. З цією метою доцільно запровадити правило обов'язкового призначення жінок на одну з посад віце-прем'єр-міністра (коли прем'єр-міністром є чоловік) та посади міністрів, зокрема соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, а також на одну з посад заступника міністра, коли міністром є чоловік.

Зазначені пропозиції не лише не зменшать ефективність державного управління, а й стануть відправною точкою формування серед вітчизняного політикуму нової політико-управлінської культури, що ґрунтується на гендерній рівності. Одночасно слід руйнувати гендерні стереотипи в політичній сфері серед української спільноти.

Подальші наукові розвідки з окресленої проблематики мають бути спрямовані на місцевий і регіональний рівні публічної влади України.

Список використаних джерел

1. Гендерні перетворення в Україні. - К. : АДФ-Україна, 2007. - 195 с.
2. Гендер та Цілі Розвитку Тисячоліття. Програма розвитку ООН. - Режим доступу : http://www.undp.org/women/mdgs/gender_MDGs.pdf
3. Десять років - дев'ять прем'єрів // Голос України. - 2001. - 29 трав. - С. 6.
4. Кулачек О. Роль жінки у державному управлінні: старі образи, нові обрії / О. Кулачек. - К. : Основи, 2005. - 301 с.
5. Литвин В. 8 Березня - про свято і не тільки / В. Литвин // Голос України. - 2012. - 6 берез. - С. 4-7.
6. Нагребецька І. Уряди незалежної України: короткий екскурс в історію / І. Нагребецька // Уряд. кур'єр. - 2010. - 19 берез. - С. 4.
7. Норрис П. Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий / П. Норрис, М. Крук. - Вашингтон : [б. и., б. г.]. - 88 с. - Режим доступа : <http://www.osce.org/ru/odihr/80989>
8. Закон України про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків від 8 верес. 2005 р. № 2866-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2005. - № 52. - Ст. 561.
9. Рівна участь жінок і чоловіків у процесах прийняття рішень на всіх рівнях : доповідь Генерального секретаря ООН на п'ятдесятій сесії Комісії зі становища жінок ООН 27 лют. - 10 берез. 2006 р. - С. 11.