

**К. Б. ЛЕВЧЕНКО,**  
*д-р юрид. наук*

*Kateryna B. Levchenko,*  
*Ph. D. in Law*



## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ФОРМУВАННЯ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

Гендерна політика постає важливим напрямком демократичного розвитку Української держави, що засвідчене в низці правових документів. Водночас відомо, що правове забезпечення будь-якого напрямку політики є необхідною, але й недостатньою умовою для її реалізації. Тому науково обґрунтоване та виважене управління процесами формування та впровадження гендерної політики є актуальною вимогою суспільного життя та своєчасною темою соціально-політичних досліджень.

Ця тема є мало вивченою саме в контексті управлінської проблематики, що робить статтю актуальним соціально-політичним дослідженням, мета якого – проаналізувати теоретичні проблеми державного управління процесами формування гендерної політики в Україні, зокрема у сфері її інституалізації та правового забезпечення.

У міжнародних документах, там де вітчизняні вчені зазвичай оперують поняттям державного управління, частіше використовується термін “інституціональний механізм” [1–5]. Відмінність, з нашої точки зору, полягає у безпосередньому включенні до інституціональних механізмів неурядових та міжнародних організацій, груп інтересів та лобіювання. Вважаємо,

що зближення термінів “інституціональний механізм” та “державне управління” здійснюється тоді, коли до останнього активно залучаються неурядові та міжнародні організації, у співпраці та взаємодії з якими державний орган виконавчої влади відіграє координуючу роль.

Усвідомлення важливості ролі інституціональних механізмів поліпшення становища жінок і необхідності створення таких механізмів відбувалося протягом 70–х рр. ХХ століття. Перша Всесвітня конференція зі становища жінок (1975 р.) дала урядам орієнтири у цьому напрямі. Але тільки в Пекінській Платформі дій (1995 р.) питання інституціональних механізмів було поставлено на перший план. На відміну від попередніх документів, у яких основним завданням інституціональних механізмів вважалося покращення становища жінок, Пекінська Платформа дій відкривала більш широку перспективу, розглядаючи нові інституціональні механізми як катализатори значних політичних змін. Відповідно до такого нового підходу, національні інституціональні механізми більше не розглядалися в ролі простих органів проведення конкретної політики, спрямованої на покращення становища жінок, а їх головне завдання по-

лягало в тому, щоб надавати урядовим структурам підтримку з питань урахування гендерної проблематики в усіх галузях політики [3, п. 201].

Важливо враховувати вимоги, які висувуються в міжнародних документах до процесу функціонування національного механізму впровадження гендерної політики. Вони є наступними: бути підпорядкованими посадовій особі максимально високого рівня; здійснювати децентралізоване планування, виконання та контроль з метою широкого залучення неурядових організацій та громадськості; бути забезпеченими необхідними людськими та фінансовими ресурсами; мати можливість впливати на розробку урядом політики в усіх галузях. Національний механізм, крім свого призначення пов'язувати розробку законодавства та його впровадження, дуже часто є відповідальним за діяльність щодо проведення досліджень, навчань, тренінгів, розробки спеціальних проектів та програм дій. Частиною такого національного механізму є неурядові організації. Основною функцією національного механізму є впровадження гендерного законодавства, антидискримінаційних законів і моніторинг їх застосування. Для процесів інституалізації гендерної політики на національному рівні важливим є врахування міжнародного досвіду. Так, у частині європейських країн – це окремі міністерства з питань рівності, у інших – департаменти та підрозділи міністерств (дуже часто міністерств із соціальних питань та праці). Комітети (міжвідомчі, а також парламентські), ради можуть також діяти як механізми, особливо у тих випадках, коли вони розробляють та впроваджують національні плани та програми досягнення гендерної рівності. В окремих країнах діють незалежні від уряду структури, такі, як Уповноважений з питань рівних прав жінок та чоловіків, різноманітні ради тощо.

Принципово важливим для формування політики у цій сфері є визнання гендерної тематики, як проблеми, що стосується усіх сфер життя країни. При цьому в абсолютній більшості країн формування ген-

дерної політики розпочиналося з формування державної політики стосовно жінок, а в деяких така ситуація спостерігається до теперішнього часу, на що постійно звертається увага у документах Ради Європи. Це призвело до того, що політика стосовно жінок в західноєвропейських країнах почала будуватися як міжсекторна, міжвідомча політика. Вважаємо, що політика в інтересах рівності (гендерна політика) не відміння державної політики стосовно жінок, а є її логічним розвитком та продовженням. Центральна державна структура в такій ситуації виконує завдання узгодження та спостереження за діяльністю інших департаментів, які займаються гендерними питаннями. Але водночас така модель є досить уразливою, оскільки міжвідомча політика важко піддається регулюванню, а необхідність постійної координації ускладнює процес її здійснення. Проте прийняття міжвідомчої стратегії було продиктоване політичними реаліями та логічною необхідністю. Гендерні питання стосуються усіх сторін політичного життя країни, і тому зведення її до однієї проблеми, яка могла б вирішуватися в конкретному міністерстві, йшло проти потреб практики. Складність проведення міжсекторної політики спостерігається в Україні, де яскравим прикладом цього є координація зусиль у сфері протидії торгівлі людьми.

Важливим етапом процесу формування політики є внесення її до політичного порядку денного. Цей процес вже відбувся в Україні, знайшовши легітимацію в низці нормативно-правових актів. На найвідповідальнішому етапі впровадження політики у життя свою ефективність доводить адміністративний апарат, тому що це традиційна сфера державного управління. Виникає потреба у відпрацюванні детальних інструкцій для адміністративного апарату (також можливий варіант створення специфічних організацій чи органів для забезпечення ефективного процесу вирішення проблеми та нагромадження ресурсів, фінансового, кадрового, інформаційного та наукового забезпечення управління).

І тут важливу роль відіграє Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді, як уповноважений орган державної влади у сфері гендерної політики. Та роль, яку відіграє Міністерство у цьому процесі, закріплюється правовим чином шляхом внесення змін до Положення про Міністерство. Так, відповідно до проекту Указу Президента України до повноважень Міністерства України у справах сім'ї, дітей та молоді вносяться наступні доповнення та зміни, відповідно до яких Міністерство: здійснює гендерний аналіз становища жінок та чоловіків на національному рівні; вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питання запобігання та ліквідації нерівності статей; здійснює координацію діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, спрямованої на впровадження рівності статей у всі сфери життя; проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу в засобах масової інформації з питань забезпечення гендерної рівності; здійснює розроблення та реалізацію заходів, спрямованих на забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства; здійснює врахування гендерної складової при формуванні всіх суспільно важливих програм і проектів; організовує проведення наукових досліджень з питань рівності чоловіків і жінок в Україні, їх соціального статусу, паритетної політики, гармонізації національних і міжнародних правових засад рівності чоловіків і жінок та вироблення наукових рекомендацій; формує Національний план дій з утвердження гендерної рівності; здійснює контроль за дотриманням гендерної рівності при вирішенні кадрових питань в центральних та місцевих органах виконавчої влади; організує навчання державних службовців з питань реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; організовує прийом громадян з питань їх дискримінації за ознакою статі; здійснює врахування гендерного аспекту в проектах нормативних актів, що розробляються

міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, та стосуються прав і свобод людини; подає до Кабінету Міністрів України один раз на рік звіт про реалізацію в Україні гендерної політики” [7]. Якщо проект Указу буде прийнятий в поданому вигляді, Міністерство матиме досить широкі повноваження у сфері формування та впровадження гендерної політики в державі.

Наступна ланка в механізмі державної політики – розробка державної стратегії та прийняття рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади [6, с.493]. Формування гендерної політики охоплює опрацювання загальних орієнтирів для дій та прийняття рішень; визначення або корекцію цілей та функцій органів державної влади; обґрунтування необхідного кадрового забезпечення; складання планів дій, програм, проектів, складання бюджету. Модель інституалізації гендерної політики, яка формується в Україні, не копіює жодну з існуючих у світі моделей. Дати їй однозначне визначення також досить важко, оскільки вона поєднує як міжсекторний підхід, так і посилення одного з органів центральної виконавчої влади.

Міжсекторний підхід у розвитку інституціональних форм гендерної політики йде шляхом введення посад радників з гендерних питань у всіх центральних органах державної виконавчої влади, а також в обласних державних адміністраціях. Такий крок було здійснено відповідно до доручення прем'єр-міністра України, підписаного ним у 2003 році. Повноваження з гендерних питань було покладено на перших заступників керівників. У цьому підході є свої плюси та мінуси. Абсолютним плюсом є те, що питаннями з забезпечення гендерної рівності (впровадження гендерної політики) займається особа, яка має владу. Мінусом – те, що не всі заступники керівників автоматично готові для здійснення такої діяльності, а крім того, мають велику кількість існуючих

повноважень. Шляхи вдосконалення їх діяльності намічені ще в одному проекті Указу Президента України „Про вдосконалення роботи посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, на яких покладається виконання функцій по забезпеченню рівності жінок і чоловіків”. Його прийняття має забезпечити підвищення ефективності державної політики щодо рівності прав і можливостей жінок і чоловіків, використання сучасного міжнародного досвіду з гендерних питань, узгодженої співпраці центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань поліпшення умов для забезпечення рівності жінок і чоловіків, досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття. Він легітиміє покладання функцій щодо забезпечення рівності жінок і чоловіків на одного з заступників керівників відомств, які вже не звуться радниками, а також установлює повноваження визначених осіб, які складаються з наступного: забезпечення врахування фактора рівності чоловіків і жінок у відповідній сфері суспільства; здійснення аналізу реальних суспільних відносин з огляду на забезпечення рівності статей та подолання в них асиметрії, дисбалансу, що складаються на відповідній території; здійснення паритетного співробітництва з жіночими та іншими громадськими організаціями, надання їм організаційної, інформаційної, методичної підтримки; проведення постійної інформаційно-пропагандистської діяльності щодо ліквідації всіх форм дискримінації за ознакою статі; сприяння розвитку паритетної активності, пошуку нових форм соціальної рівноваги чоловіків і жінок; здійснення заходів, спрямованих на формування гендерної культури населення; здійснення контролю за виконанням законодавства із забезпечення рівності прав і можливостей жінок і чоловіків; забезпечення розгляду та аналізу звернень громадян з питань рівності прав і можливостей жінок і чоловіків, причин, що їх обумовлюють; узагальнення інформації, що

надходить від громадських організацій щодо моніторингу стану дотримання рівності жінок і чоловіків та спільного вироблення шляхів усунення дискримінації за ознакою статі; звітування спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади за результатами аналізу про проведеної роботу у сфері забезпечення гендерної рівності та внесення пропозицій щодо способів усунення перешкод для реалізації жінками та чоловіками своїх прав і можливостей; організація регулярного навчання працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань гендерної проблематики; сприяння створенню ресурсних інформаційно-аналітичних гендерних центрів у регіонах [8]. Сподіваємося, що цей проект буде підписаний і стане частиною національного законодавства України.

В проекті прослідковується взаємозв'язок з попереднім, оскільки він зобов'язує Кабінет Міністрів України запровадити єдину систему координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері забезпечення рівності прав і можливостей жінок і чоловіків. Яким чином? На це є відповідь у проаналізованому вище проекті Указу про внесення змін до Указу про Положення про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді. У такому взаємозв'язку ми бачимо позитивні аспекти. По-перше, нормативні акти не суперечать одне одному, а по-друге, без координуючого органу державного управління проводити єдину лінію в усіх сферах суспільного життя щодо розвитку та впровадження гендерної політики буде досить складно. Таким чином, можна сказати, що у розвитку гендерної політики в Україні, в її інституалізації спостерігаються позитивні тенденції. Наступний крок – у кадровому, інформаційному, методичному забезпеченні цієї діяльності, що є невід'ємною складовою державного управління у будь-якій сфері суспільного життя.

1. Институциональные механизмы улучшения положения женщин: некоторые результаты, достигнутые со времени проведения Пекинской конференции: Записка секретариата ЕЭК. Региональное подготовительное совещание по вопросу о проведении в 2000 году обзора осуществления Пекинской Платформы Действий 19–21.01.2000 г. – Е/ЕСЕ/ RW.2/2000/67, December, 1999– 23 с.
2. Национальные механизмы по улучшению положения женщин и гендерного равенства в странах переходного периода (Центральная и Восточная Европа и страны СНГ). – Европейская Экономическая Комиссия. Региональное подготовительное совещание по вопросу о проведении в 2000 году обзора осуществления Пекинской Платформы Действий 19–21.01.2000 г. – Е/ЕСЕ/ RW.2/2000/ ВР/3/13, January, 2000– 20 с.
3. Пекинская Платформа Действий. Итоговый документ Четвертой Всемирной Конференции ООН по положению женщин. – ООН, 1995. – 106 с.
4. Региональный доклад «Институциональные механизмы улучшения положения женщин в странах Центральной и Восточной Европы» Подготовлен к 43 сессии комиссии ООН по положению женщин. Доклад НПО. Карат Коалиция в поддержку региональных действий. – М.: ИЦ НЖФ, 1999. – 19 с.
5. National machinery, Action Plan and Gender Mainstreaming in Council of Europe member status since the 4<sup>th</sup> World Conference on Women (Beijing, 1995) – Council of Europe, Strasbourg, 30 May, 2002. – EG (2002)3
6. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К., Вид-во Соломії Павличко “Основи”. – 2002. – 750 с.
7. Проект Указу Президента України “Про внесення змін до Положення про Міністерство України у справах сім’ї, дітей та молоді”.
8. Проект Указу Президента України „Про вдосконалення роботи посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, на яких покладається виконання функцій по забезпеченню рівності жінок і чоловіків”.

Подано до редакції 11.05.2004

---

Abstract. The article provides a review of gender policies in the European countries and possible mechanisms of public administration in this field in Ukraine.