

Державне управління

УДК 35.081

Бельська Тетяна Валентинівна

*доктор наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Харківський національний університет міського господарства
імені О. М. Бекетова*

Бельская Татьяна Валентиновна

*доктор наук по государственному управлению,
доцент кафедры менеджмента и администрирования
Харьковский национальный университет городского хозяйства
имени А. Н. Бекетова*

Bielska Tetiana

*Doctor of Science in Public Administration,
Associate Professor of Management and Administration Department
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv
ORCID: 0000-0002-2792-4700*

Тимченко Надія Станіславівна

*студентка спеціальності «Публічне управління і адміністрування»
кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківського національного університету міського господарства
імені О. М. Бекетова*

Тимченко Надежда Станиславовна

*студентка специальности «Публичное управление и администрирование»
кафедры менеджмента и публичного администрирования
Харьковского национального университета городского хозяйства
имени А. Н. Бекетова*

Tymchenko Nadiia

Student of Specialty of Public Management and Administration of the

Department of Management and Public Administration of the
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ
УПРАВЛІННІ**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В
ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ**

**ACTUAL PROBLEMS OF GENDER EQUALITY IN PUBLIC
ADMINISTRATION**

***Анотація.** Гендерні дослідження доводять існування значного розриву між чоловіками і жінками в гендерних політичних відносинах. Різні рівні політичної участі тісно пов'язані з політичною, культурною, соціально-економічною та соціальною стратифікацією факторів. Досвід розвинених країн дозволяє виділити заходи для зменшення гендерного розриву в політичному житті чоловіків і жінок, який отримав назву «гендерна демократія». В Україні створені основні елементи правової та інституційної бази для популяризації гендерної рівності та політичної участі жінок, фактично небагато реалізовано в українській політичній реальності. Серед ефективних заходів пропонується: навчання та подальше розширення можливостей осіб; надання преференцій («preferential treatment»); квотування в політичній сфері; спеціальні заходи в сфері праці і соціального забезпечення.*

***Ключові слова:** гендерний розрив, гендерна демократія, гендерна рівність, квотування, культура громадської участі.*

***Аннотация.** Гендерные исследования доказывают существование значительного разрыва между мужчинами и женщинами в гендерных политических отношениях. Различные уровни политического участия тесно связаны с политической, культурной, социально-экономической и*

социальной стратификацией факторов. Опыт развитых стран позволяет выделить меры для уменьшения гендерного разрыва в политической жизни мужчин и женщин, который получил название «гендерная демократия». В Украине созданы основные элементы правовой и институциональной базы для популяризации гендерного равенства и политического участия женщин, фактически немного реализовано в украинской политической реальности. Среди эффективных мер предлагается: обучение и дальнейшее расширение возможностей лиц; предоставление преференций («preferential treatment»); квотирование в политической сфере; специальные мероприятия в сфере труда и социального обеспечения.

Ключевые слова: гендерный разрыв, гендерная демократия, гендерное равенство, квотирование, культура общественного участия.

Summary. Gender research proves the existence of a significant gap between men and women in gender political relations. Different levels of political participation are closely linked to the political, cultural, social economic and social stratification of factors. The experience of developed countries makes it possible to identify measures to reduce the gender gap in the political life of men and women, known as "gender democracy." In Ukraine, the main elements of the legal and institutional framework for the promotion of gender equality and women's political participation have been created, actually a little has been implemented in Ukrainian political reality. Among effective measures is proposed: training and further expanding of capabilities of individuals; "preferential treatment;" quotation in the political sphere; special measures in the field of labor and social.

Key words: gender gap, gender democracy, gender equality, quotas, culture of public participation.

Постановка проблеми. Демократичне суспільство передбачає однакові можливості для самореалізації всіх його учасників, тому гендерна

демократія є одним з аспектів формування демократичної держави. Однак, глобальне середовище загалом характеризується глибоко нерівним розподілом обов'язків між жінками та чоловіками. Гендерна нерівність існує в більшості частин світу, від Японії до Великобританії, від Таїланду до Сполучених Штатів Америки. Нерівність між жінками та чоловіками може мати багато різних форм. Це проявляється в нерівних можливостях жінок і чоловіків у різних сферах життя, відмінностях в їх заробітній платі, наявності стійких гендерних стереотипів та сексуальній дискримінації.

Одним з найбільш проблемних питань є надзвичайно нерівне представництво жінок на державній, адміністративній роботі та у політичному житті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До ХХ ст. вважалося, що жінки не мають якостей, необхідних для управління державою. Низький рівень політичної участі став предметом наукового аналізу після появи теорії фемінізму і гендерних досліджень.

Гендерні дослідження передбачають вивчення питань, пов'язаних з поняттями «гендерна рівність» і «гендерна демократія». Значний внесок у дослідження питання гендерної демократії зробили такі вчені, як І. Грицай [5; 6], Н. Грицяк [4], О. Венгер [3], Н. Куцмус [9], М. Пірен [12], О. Ярош [13]. Проте, в багатьох країнах світу спостерігається гендерний дисбаланс, який обумовлений певними стереотипами, які історично склалися та перешкоджають повноцінній самореалізації представників обох статей.

Незважаючи на свою значимість і актуальність, проблема гендерної рівності та участі жінок в публічному управлінні в нашій країні залишається теоретично мало розробленою, не сформовано однозначний категоріальний апарат; відсутній міждисциплінарний підхід до питання гендерної рівності.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є аналіз та узагальнення існуючих методологічних і теоретичних підходів до формування гендерної рівності в публічному управлінні та надання

пропозицій з удосконалення реалізації даного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Політична участь і більша рівність є основоположним компонентом демократії. Важливість гендерної рівності та політичної участі жінок виросла надзвичайно в останні десятиліття. Необхідно розглянути гендерну рівність у процесі участі та прийнятті рішень в тому сенсі, чи здатні жінки впливати на публічні рішення на тій же підставі, що й чоловіки.

Існуючі соціальні відмінності статей є наслідком культури, сформованої в ході історичного розвитку цивілізації. Культура, влада, політика накладають відбиток на міжособистісні відносини статей. Аналіз відносин між статями показує, що вони будуються за принципом панування і підпорядкування, перевага «чоловічого» залишається базовою ідеологією нашої культури.

Гендерна демократія передбачає зміну світогляду і ролей в суспільстві як жінки, так і чоловіки, ґрунтуючись на трьох моделях, відомих в демократичних країнах, а саме: формальна, протекціоністська та субстантивна моделі рівності чоловіка і жінки.

Згідно формальної моделі рівності чоловіки і жінки однакові. На законодавчому рівні має бути формалізована рівність прав, як це зазначається в ст. 2 Загальної декларації прав людини: кожна людина має всі права і свободи без будь-якої відмінності в відношенні раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та релігійних переконань, національного і соціального походження, майнового, станового або іншого становища. Недоліки формальної моделі наступні: суспільна свідомість є найбільш статичним елементом суспільного життя, тому закріплення рівності прав чоловіків і жінок в юридичних документах певного рівня не означає миттєву ліквідацію нерівності *de facto*; порушення прав жінок, що здійснюються під егідою сім'ї, релігії і культурних традицій, залишаються невід'ємним правом на таємницю особистого і сімейного життя і

виявляються безкарними; не враховуються біологічні відмінності між жінками і чоловіками, заперечується необхідність існування додаткових гарантій для реалізації жінками своїх трудових прав, пов'язаних з репродуктивною функцією жінок.

Протекціоністська модель вимагає, щоб жінки були відсторонені від участі в деяких сферах діяльності заради їх власного інтересу. Даний підхід проводить відмінності між жінками і чоловіками, але розцінює ці відмінності як слабкість жінок, а не виправдовує їх підлегле становище.

В основу міжнародних стандартів захисту прав жінок, зокрема Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, належить субстантивну модель рівності. Цей підхід базується на визнанні соціальних і біологічних відмінностей між чоловіками і жінками. Зізнається, що для подолання фактичної нерівності застосовуються спеціальні юридичні заходи, які будуть виконувати функцію правової компенсації особам певної статі, щоб вони отримували однакові вигоди.

Участь жінок та доступ до управлінських структур різняться в країнах світу. За статистичними даними, в цілому за останні десятиліття ми спостерігаємо певний прогрес з огляду на присутність жінок у національних парламентах.

Міжнародною організацією Міжпарламентський союз, що включає 178 парламентів-членів і 12 асоційованих членів зі штаб-квартирою в Женеві, на основі інформації, наданої національними парламентами, станом на 1 вересня 2018 року ранжуються 193 країни за зменшенням частки жінок в парламенті [15].

Цікаво, що в світі є три країни, в яких частка жінок в парламентах держав є переважною. Це – Руанда, де в нижній палаті парламенту 61,3% жінок та у верхній палаті парламенту 38,5%; Куба – 53,2% жінок у однопалатному парламенті; Болівія – 53,1% жінок в нижній палаті парламенту та 47,2% у верхній палаті парламенту (див. табл.1). В усіх інших

190 країнах світу переважають чоловіки. У чотирьох країнах жінки взагалі відсутні в парламентах.

Таблиця 1

Частка жінок в парламентах держав світу

№ з/п	Країна	Нижня палата		Верхня палата	
		Вибори	% жінок	Вибори	% жінок
1.	Руанда	16.09.2013	61,3%	26.09.2011	38,5%
2.	Куба	11.03.2018	53,2%		
3.	Боливия	12.10.2014	53,1%	12.10.2014	47,2%
4.	Мексика	01.07.2018	48,2%	01.07.2018	49,2%
5...	Гренада	13.03.2018	46,7%	27.04.2018	30,8%
9...	Швеція	14.09.2014	43,6%		
11...	Финляндия	19.04.2015	42,0%		
14...	Франція	11.06.2017	39,6%	24.09.2017	29,3%
37...	Швейцария	18.10.2015	32,5%	23.10.2011	15,2%
46...	Германия	24.09.2017	30,7%		39,1%
53...	Польща	25.10.2015	28,0%		
71...	Китай	05.03.2018	24,9%		
81...	Объединенные Арабские Эмираты	03.10.2015	22,5%		
103..	Соединенные Штаты Америки	08.11.2016	19,6%	08.11.2016	23,2%
126..	Латвия	04.10.2014	16,0%		
147..	Украина	26.10.2014	12,3%		
190..	Папуа - Новая Гвинея	24.06.2017	0,0%		

Джерело: за матеріалами Міжпарламентського союзу [15]

На останніх виборах до того, як Україна отримала незалежність, частка жінок у Верховній Раді Української Радянської Соціалістичної Республіки досягла майже 30% (у 1985 р. до влади обрано 157 жінок). Незалежна Україна мала обмежену кількість жінок у Верховній Раді, кількість жінок в українському парламенті зросла в останні роки. Це означає, що Україна не зробила достатню спробу забезпечити гендерну рівність відповідно до світової тенденції.

Практична ізоляція українських жінок від прийняття рішень на найвищому політичному рівні контрастує з досить високим представництвом жінок в українській державній службі. На думку Українського жіночого фонду, жінки становлять більшість державних

службовців на нижчому рівні, які несуть значну відповідальність. Але вже на вищих посадах ми можемо спостерігати зменшення жінок. З 2005 року Україна провела низку заходів, спрямованих на забезпечення збалансованого представництва чоловіків і жінок на адміністративних посадах.

Українські жінки також відіграли важливу роль у протестах. У грудні 2013 року серед протестуючих в Євромайдані було 44% жінок. Але в кінці протестів коли це стало «міліарним», частка чоловіків (88%) була більшою, ніж жінок (12%). Українські жінки на Майдані протестами та подібними подіями надихнули жінок на пошуки керівних ролей місцевого та національного уряду та в інших сферах влади [11].

Ми можемо аналізувати зміни жіночої ролі в українській політиці після Євромайдану на підставі свідчень українських місцевих виборів у жовтні 2015 року. Це були перші вибори в Україні, які проводилися з гендерними квотами у виборчому законодавстві. Введена квота одночасно зі змінами виборчої системи. У 2014 році у новому Законі України «Про політичні партії» було внесено поправку з твердженням, що повинно бути не менше 30% від кандидатів інших гендерних партій на виборчі списки партій [8, ст. 8, п.10].

У рейтингу щодо кількості жінок в парламентах держав світу (див. вище) Україна посіла 147 місце. У Верховній Раді України восьмого скликання їх близько 12%. У місцевих радах, обраних у 2015 році, їх трохи більше, але ненабагато: в обласних радах – 15%, міських – 29%, районних – 24% (за даними Центрвиборчкому). І це при тому, що практично усі основні політичні партії, які брали участь у місцевих виборах, норми закону, відповідно з якими необхідно було забезпечити представництво не менше третини жінок у партійних списках до виборів, виконали. На виборах 2015 року у селищні ради було обрано 46% жінок, а у сільські – 56% [7, с. 20].

Крім того, що жінки становлять 54% населення і більшість виборців в Україні, однак представництво жінок в парламенті та інших державних органах залишається досить низьким, хоча в 2000 році Україна приєдналася до Цілей розвитку тисячоліття ООН, зобов'язуючись забезпечити до 2015 року щонайменше 15% жінок у представницьких органах [2].

Теоретично гендерна квота є ефективним інструментом вирішення проблеми забезпечення присутності жінок у формальній структурі політики. Квота на реєстрацію партії була важливою. Це положення було прогресивним, але не мало прямого впливу на формування виборчих списків. Порушення цього положення закону не стало підставою для відмови у реєстрації переліку партійних кандидатів.

В той же час в Україні спостерігається тенденція – чим вище рівень представницького органу, тим менше жінок представлено серед депутатів. Згідно з показниками Національного демократичного інституту, станом на 1 січня 2013 року в 27 регіонах України жінки зайняли 12% місць в обласних радах, 23% у районних радах, 46% у міських радах та 51% у сільських радах [14]. Наступні дані засновані на результатах виборів до муніципальних рад Києва та великих міст – обласних центрів. За даними Комітету виборців України, серед депутатів від 22 міських рад було обрано 214 жінок і 969 чоловіків. Таким чином, середнє представництво жінок в муніципальних радах – 18%. Серед 214 обраних жінок лише 13 (або 6%) були лідерами партійних списків. З іншого боку, 94% жінок були обрані за мажоритарною системою. Це означає, що у суспільстві є потенціал для підтримки жінок у владній позиції. У порівнянні зі складом міських рад попереднього скликання положення гендерного балансу покращилося у 11 із 22 рад. Але гендерна квота становила 30% тільки в одному муніципалітеті.

Середній рівень представництва жінок у регіональних радах становив 15% (на попередніх виборах жінки отримали 12% місць) [Там же].

Порівняно з попередніми виборами до обласних рад ситуація з

гендерною ознакою покращилася у 17 із 22 рад. Ніколи не було меж 30% гендерної квоти подолання в будь-якій обласній раді.

Серед 123 партій, які брали участь у місцевих виборах, лише у 23 (17,5%) випадках центральні органи партії очолювали жінки. Від 318 партійних списків кандидатів у депутати обласних рад лише 28 списків очолювали жінки, що менше ніж 9%. У загальній складності з 748 виборчих списків жінки очолили 86 (або 11,5%). Ця цифра не є пропорційною представленню жінок взагалі у списках (31%). Це може свідчити про небажання суспільства висувати та підтримати жіночих лідерів.

Серед 214 жінок-депутатів міських рад, обраних у 2015 році, лише 13 (або 6%) були лідерами партійних списків кандидатів. Серед 252 жінок обраних депутатами обласних рад, лідери партійних списків становили лише 15 (або 6%). Для порівняння, серед 5552 жінок-кандидатів у різні міські ради були 58 (біля 1%) жінок-лідерів у списках кандидатів. Серед 5425 жінок, які претендували на обласні ради, було 28 (0,5%) жінок-лідерів у списках [14].

З одного боку, це показує, що призначення жінок у списки партійних кандидатів дає хороші результати в місцевих радах. З іншого боку, 94% жінок обраних як депутати, отримали мандат за безпосередньої підтримки виборців, а не тому, що вони були включені до складу партійного списку. Це означає, що в суспільстві існує потенціал для підтримки жінок при владі.

Обмежена участь жінок у процесі політичного та процесу прийняття рішень становить собою додатковий виклик демократії. Ступінь представництва жінок та рівень політичної участі в Україні визначається широким колом факторів. До них відносяться загальний прогрес у досягненні рівності прав та можливостей серед жінок і чоловіків у політичній та громадській сферах, функціонування політичних та виборчих систем та рівня та прозорості прийняття політичних рішень. Водночас, ми можемо спостерігати, що жінки стають більш активними політично на всіх

рівнях, від міських рад до регіональних губернаторів.

Ми можемо виокремити кілька головних перешкод на шляху забезпечення участі жінок в політичній діяльності України:

– переважне сприйняття громадськістю чоловіків-лідерів у політиці та громадському житті;

– відсутність сильних зусиль з боку громадянського суспільства щодо посилення політичної участі жінок та фрагментарність пропагандистської роботи з питань рівності між чоловіками та жінками;

– відсутність поінформованості суспільства щодо важливості гендерної рівності.

Таким чином, існує дві основні проблеми, що перешкоджають гендерній рівності в українській політиці: незадовільна політична партійна система та гендерні стереотипи у суспільстві.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Досвід країн розвинутої демократії дозволяє виділити найбільш поширені види спеціальних позитивних заходів впровадження гендерної демократії, які ефективно використовуються в межах їх національної юрисдикції і відповідають сформованим стандартам ЄС, а саме: навчання та подальше розширення можливостей; надання преференцій («preferential treatment»); квотування в політичній сфері; застосування позитивних дій в сфері виконавчої влади; спеціальні заходи в сфері праці і соціального забезпечення.

Література

1. Бельська Т. В. Гендерна демократія / Т. В. Бельська // Новітня політична лексика (неологізми, okazіоналізми та інші новотвори) [І. Я. Вдовичин, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Хоми. – Л. : "Новий світ-2000", 2015. – С.62.

2. Бельская Т. Гендерная демократия как важное направление общественных отношений XXI в. / Т. Бельская, М. Челидзе // WORLD AND GENDER-4 : International Scientific Conference Proceedings. – TBILISI, 2017– С.150-154.
3. Венгер О. Особливості становлення гендерної демократії в Україні [Електронний ресурс] / О. Венгер // Політичний менеджмент. – 2009. – № 3. – С. 145–152. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ПоМе_2009_3_16.
4. Грицяк Н. В. Методологія вимірювання гендерної рівності для підготовки державних звітів про людський розвиток та про виконання Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» [Електронний ресурс] / Н. В. Грицяк // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2011. – Вип. 96(1). – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2011_96\(1\)__25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2011_96(1)__25).
5. Грицай І. Теоретико-правові проблеми реалізації норми Закону України "Про місцеві вибори" щодо гендерної квоти [Електронний ресурс] / І. Грицай // Evropsky politicky a pravni diskurz. – 2018. – Vol. 5, Iss. 2. – С. 88-94. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2018_5_2_14.
6. Грицай І. О. Принцип гендерної рівності у соціально-економічній сфері на місцевому рівні: вітчизняний та зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / І. О. Грицай // Приватне та публічне право. – 2018. – № 2. – С. 3-7. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2018_2_3.
7. Дзюба Н. В. Гендерні стереотипи як чинник, що впливає на мотивацію поведінки виборців та прийняття ними електоральних рішень [Електронний ресурс] / Н. В. Дзюба // Науково-теоретичний альманах «Грані». – 2018. – Т. 21. – № 3. – С. 18-24. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2018_21_3_5.

8. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
9. Куцмус Н. М. Гендерна нерівність на сільських територіях: оцінка, передумови та наслідки [Електронний ресурс] / Н. М. Куцмус // Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка. – 2014. – Т. 19, Вип. 3(1). – С. 174-179. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2014_19_3\(1\)__40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2014_19_3(1)__40).
10. Лясота А. Проблема мінімальної участі жінок у прийнятті політичних рішень: гендерна експертиза законодавства України [Електронний ресурс] / А. Лясота // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. – 2018. – Вип. 17. – С. 209-214. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu_fps_2018_17_31.
11. Марценюк Т. Гендерна соціологія майдану: роль жінок у протестах / Тамара Марценюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3511/Martseniuk_Genderna_sotsiologhii_Maidanu.pdf?sequence=1&isAllowed=y
12. Пірен М. Український соціум потребує змін щодо соціального захисту людини та її самореалізації [Електронний ресурс] / М. Пірен // Релігія та соціум. – 2017. – № 1. – С. 33-40. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/relsoc_2017_1_7.
13. Ярош О. Моніторинг виборів як чинник демократичного розвитку українського суспільства: гендерний аспект [Електронний ресурс] / О. Ярош // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2016. – Вип. 3-4. – С. 313–323. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2016_3-4_28
14. Polegkyi O. Gender Equality and Political Participation in Ukraine / Oleksii Polegkyi // Paper for 24th World Congress of Political Science (IPSA)

Poznań, July 23-28, 2016. – Mode of access :
http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_64761.pdf

15. Women in national parliaments (Situation as of 1st September 2018) / Inter-Parliamentary Union. – Mode of access : <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>