

УДК 323.48

**ПРОБЛЕМА МІНІМАЛЬНОЇ УЧАСТІ ЖІНОК
У ПРИЙНЯТТІ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ:
ГЕНДЕРНА ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Аліна Лясота

*Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара,
факультет суспільних наук і міжнародних відносин
вул. Наукова, 13, 49000, м. Дніпро, Україна*

Стаття присвячена актуальній проблемі мінімальної участі жінок у прийнятті політичних рішень. Автор ставить за мету провести гендерну експертизу законодавства сучасної України стосовно цієї проблеми, ретельно досліджує міжнародну нормативно-правову базу провадження гендерної рівності. Аналізується європейський досвід гендерної політики, розглядаються перспективи його використання в Україні. Використання структурно-функціонального аналізу та системного методу як основних у дослідженні дозволило дійти висновку щодо основних параметрів жіночої участі, що їх висувають міжнародні організації, і визначити схему встановлення та підтримання гендерної рівноваги в суспільстві. Результатом роботи є практичні рекомендації щодо подолання гендерної дискримінації та вдосконалення українського гендерного законодавства.

Ключові слова: гендер, гендерна експертиза, гендерна політика, гендерне законодавство, гендерна дискримінація.

Сьогодні в Україні, поряд із реалізацією основних заходів щодо зміцнення незалежності, розвитку демократії, подолання економічної кризи, є нагальна потреба у вивченні можливостей включення жінок в усі процеси розвитку сучасного суспільства, залучення до розроблення й прийняття економічних, політичних, соціальних і правових рішень на всіх рівнях влади. Гендерна дискримінація посилюється також через анексію Криму, військовий конфлікт на сході України, політичну та соціальну кризи і політику жорсткої економії, прийняту урядом для її подолання. На цьому тлі проблема мінімальної участі жінок у прийнятті політичних рішень набуває як теоретичної так і практичної актуальності.

Українська держава взяла на себе основні міжнародні зобов'язання щодо забезпечення гендерної рівності, включаючи Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (КЛДЖ, 1979 рік) і Факультативний протокол до неї, Пекінську декларацію і Платформу дій (1995 рік), і сформувала національну законодавчу та політичну основу для гендерної рівності, включаючи Державну програму забезпечення рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків (до 2016 року) і раціональний план дій «Жінки, мир і безпека» (2016 рік) для здійснення Резолюції 1325 щодо безпеки ООН [49, с. 89].

Керуючись основними положеннями підсумкових документів Пекінської конференції, а також з урахуванням необхідності визначення пріоритетних напрямків поліпшення становища жінок у суспільстві, забезпечення рівних можливостей для участі жінок і чоловіків у політичному, економічному, культурному та соціальному житті, Верховна Рада України ухвалила «Засади державної політики України в галузі прав людини», «Декларацію про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок», «Концепцію державної сімейної політики» тощо. Уряд України затвердив «Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності в суспільстві на 2001–2005 роки» та «Концепцію Державної програми з утвердження гендерної рівності

в українському суспільстві на 2006–2010 роки». Ці документи спрямовані на вдосконалення національних механізмів поліпшення становища жінок і підвищення їхнього статусу в суспільстві, забезпечення участі жінок у прийнятті рішень на всіх рівнях влади тощо.

«Національною програмою дій на 2010–2015 роки» сформовано тактику реалізації державної політики підвищення статусу жінок у суспільстві, визначено її пріоритети, серед яких:

- урахування гендерних аспектів у формуванні державної політики, програм і проєктів;
- заборона дискримінації за ознакою статі на ринку праці, під час наймання на роботу, просування по службі.

Сприяння гендерній рівності як рушійній силі сталого розвитку країни, згідно із системою ООН, в Україні підтримує уряд, парламент і громадянське суспільство з метою забезпечення політичної, соціальної й економічної участі жінок для прискорення розширення прав і можливостей жінок і зміцнення їх ролі в процесах національних реформ, сприяння приєднанню України до міжнародних договірних зобов'язань і досягненню цілей сталого розвитку до 2030 року [9].

Механізм гендерної рівності є інституційною урядовою, іноді – парламентською структурою, що сприяє поліпшенню становища жінок і забезпечує повне здійснення жінками своїх прав. Основною функцією встановленого принципу гендерної рівності є контроль і забезпечення виконання закону, принципу недискримінації та рівності між жінками й чоловіками [1]. Більшість конвенцій і міжнародних правових документів закріплюють принцип недопущення дискримінації за ознакою статі, раси, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану чи іншого статусу. Принцип недискримінації є наріжним каменем і основою для просування гендерної рівності. Центральне місце в міжнародних пактах займає офіційне визнання принципу рівності [49, с. 137].

Головні західноєвропейські міжнародні конвенції та резолюції були створені в результаті актуалізації відомостей про становище жінок, підготовлених тимчасовим Комітетом. Тимчасовий комітет, як правило, призначається урядом на певний період часу для виконання завдання, зазначеного в його статуті. Члени представляють різні групи населення, етнічні та соціальні групи й т. д. для гарантування формулювання широкого кола інтересів і потреб груп, що вони їх висувують у ході підготовчого процесу. Важливим є той факт, що процес призначення представників є демократичним, і вони вважаються законними представниками своєї групи. Основною функцією національного інституційного механізму є сприяння встановленню рівних можливостей законодавства, антидискримінаційного закону (законів), а також контроль за їх виконанням [6].

Парламентські органи для сприяння забезпечення гендерної рівності створюються переважно в тих країнах, де є потреба й бажання компенсувати відсутність представників жінок в парламентах або відсутність чіткого мандату і повноважень державної структури із забезпечення гендерної рівності. Проте питання гендерної рівності та проблеми жінок часто розглядаються (за умови активного просування «жіночих питань») іншими спеціально створеними парламентськими комітетами, як правило, Комітетом у справах сім'ї, жінок і дітей або Комітетом з охорони здоров'я. Наприклад, в Угорщині ці питання розглядаються Комітетом із прав людини, а в Чехії вони обробляються підкомітетом Комітету петицій [8].

У парламентах, де частка жінок становить понад 30%, жінки-парламентарі утворили так звані жіночі партійні наради, міжпартійні групи жінок, які, незалежно від їх приналежності до певних партій, дозволяють жінкам обговорювати питання щодо висування їх на порядок денний парламенту й підготовки колективної стратегії. Подібні парламентські органи, як правило, устанавлюються указом і різняться в аспекті мандата й основних завдань. Головними напрямками їхньої діяльності є такі:

– ініціювання законодавчих нормативно-правових актів, контроль за їх виконанням, проголошення рівних можливостей між жінками та чоловіками й оцінка подальшої діяльності;

– із метою заохочення прав жінок і визначення стратегій і заходів, спрямованих на забезпечення рівних можливостей давати поради, приймати рішення й робити опитування [7, с. 99].

Україна, як і всі країни, що долучилися до міжнародних конвенцій і підписали резолюції міжнародних органів із забезпечення рівних прав жінок і чоловіків, періодично надсилає до Office of the high commissioners ООН звіт щодо виконання правил і зобов'язань, установлених цими нормативно-правовими актами [3]. Office of the high commissioners ООН оцінила досягнення України за 2017 рік, що були надіслані у звіті, зокрема прийняття таких законодавчих актів і документів:

- Закон «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (2016 рік);
- Закон «Про протидію торгівлі людьми» (2011 рік);
- Програма забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок (2017–2021 роки);
- Концепція національної програми щодо попередження насильства в сім'ї та боротьби з ним (2017–2020 роки);
- Національний план дій щодо виконання резолюції 1325 (2000) Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй про жінок і мир та безпеку (2016–2020 роки);
- Стратегія подолання бідності (2016–2020 роки);
- Національна стратегія у сфері прав людини й план дій щодо її реалізації (2016 рік);
- Державна цільова програма протидії торгівлі людьми (2016 рік) [2].

Крім того, Україна у 2015 році приєдналася до Міжнародної конвенції для захисту всіх осіб від насильницьких зникнень, також прийняла Національний план дій із виконання резолюції 1325 (2000) Ради Безпеки щодо жінок, миру й безпеки на 2016–2020 роки. Зрештою, було зроблено багато зусиль щодо вдосконалення рамкової стратегії, спрямованої на прискорення ліквідації дискримінації жінок і сприяння здійсненню прав жінок.

Слід зазначити, що в Україні відбулося прийняття планів дій і стратегій щодо забезпечення гендерної рівності (поправка до Закону «Про політичні партії», згідно з якою встановлюється мінімальна квота в розмірі 30 відсотків для жінок-кандидатів у виборчих списках кандидатів у народні депутати від партії в загальнодержавному окрузі, а також прийняття прем'єр-міністром у жовтні 2016 року рішення заснувати в Кабінеті Міністрів посаду Уповноваженого щодо забезпечення рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків, прийняття тимчасових спеціальних заходів у приватному секторі, беручи до уваги триваючу реформу з децентралізації). Усе це є, безперечно, позитивним зрушенням у напрямку розбудови суспільства гендерної рівності.

Дійсно, сьогодні в Україні спостерігається тенденція до розширення участі жінок у політичному та суспільному житті, включаючи збільшення кількості жінок у парламенті. Разом із тим жінки, як і раніше, не повною мірою представлені на керівних посадах у Верховній Раді, в уряді й на дипломатичній службі через збереження традиційних і патріархальних поглядів, відсутність ефективних заходів, зокрема й тимчасових спеціальних заходів, обмеженого доступу до політичних мереж і недостатнього нарощування потенціалу.

У демократичному суспільстві всебічна участь жінок є необхідною умовою не тільки для розширення їхніх прав і можливостей, але й для прогресу в суспільстві в цілому. В Україні нагальною потребою є прийняття спільної стратегії, що заснована на адресних заходах, включаючи професійну підготовку, наймання персоналу з урахуванням гендерного фактора. Необхідним також є прийняття спеціальних заходів (зокрема й тимчасових спеціальних заходів) із метою забезпечення призначення жінок на керівні посади як на національному, так і на місцевому рівнях.

З іншого боку, відсутність практичної реалізації тимчасових спеціальних заходів, адміністративні реформи й відповідна реструктуризація призвели до послаблення національних механізмів щодо поліпшення становища жінок. Це призводить до відсутності наступності в проведенні політики гендерної рівності, а саме обмеженості потенціалу національної системи щодо адекватного забезпечення координації обліку гендерної проблематики в усіх галузях і на всіх рівнях [2].

Відповідно до пункту 1 статті 4 Конвенції та посилаючись на загальну рекомендацію № 25 (2004) про тимчасові спеціальні заходи, Україні рекомендовано таке:

- підвищити ступінь інформованості всіх відповідних державних посадовців, осіб, відповідальних за розроблення гендерної політики, лідерів політичних партій насамперед про поняття тимчасових спеціальних заходів;

- прийняти й здійснити такі заходи, включаючи цілі й квоти з конкретними термінами, спрямовані на досягнення реальної рівності між чоловіками та жінками в усіх галузях, в яких жінки недостатньо представлені чи перебувають у несприятливому положенні, зокрема й у суспільному й політичному житті, а також у сферах охорони здоров'я та зайнятості [2].

Сучасні українські реалії вимагають прийняття чіткої стратегії консолідації та зміцнення національного й місцевого потенціалу національних механізмів із покращення становища жінок і забезпечення їх доступу до належних директивних повноважень, людських і фінансових ресурсів для ефективної імплементації норм гендерного міжнародного законодавства та їх функціонування в децентралізованому порядку з метою підтримання та забезпечення прав жінок на всіх рівнях. Необхідно забезпечити ефективну координацію та розробити стратегію актуалізації гендерної проблематики, яка передбачала б облік гендерних аспектів у складанні бюджету й могла б використовуватися в усіх стратегіях і програмах на всіх рівнях для обліку різних аспектів життя жінок. На всіх рівнях державного управління слід забезпечити розроблення національних механізмів стратегій і програм, спрямованих на досягнення гендерної рівності на базі прав людини, удосконалювати збір необхідних даних (поза ознакою статі й іншими відповідними факторами) для оцінки впливу й ефективності цих стратегій і програм.

Таким чином, гендерна експертиза законодавства України з проблеми мінімальної участі жінок у прийнятті політичних рішень у рамках нашого дослідження дозволяє запропонувати такі практичні рекомендації щодо вдосконалення гендерного законодавства:

- узгодити українське антидискримінаційне законодавство для заборони дискримінації на будь-яких підставах, охопивши пряму й непряму дискримінацію як у державній, так і в приватній сферах, а також пересічні форми дискримінації щодо жінок, згідно зі статтею 1 Конвенції та загальної рекомендації № 28 (2010), що стосується основних зобов'язань держав-учасників у рамках статті 2 Конвенції [4];

- створити надійні правові механізми підзвітності та надати необхідні людські, технічні та фінансові ресурси для виконання законів відповідно до прав жінок, закріплених у Конституції та нормах міжнародного законодавства;

- підвищити обізнаність жінок про їхні права та наявні в їхньому розпорядженні засоби правового захисту, щоб вони мали можливість направляти скарги про порушення їхніх прав за нормами міжнародного законодавства;

- у якості одного з пріоритетних завдань установити правові заходи з підвищення ефективності в боротьбі з корупцією й безкарністю й дотримуватися свого зобов'язання проявляти належну дбайливість із метою запобігання й розслідування актів насильства, скоєних щодо жінок державними й недержавними суб'єктами, судового переслідування та покарання за них;

- забезпечити систематичну підготовку з питань прав людини, зокрема прав жінок, для всіх співробітників правоохоронних органів і військовослужбовців і прийняти кодекс

поведінки, що матиме на меті ефективну гарантію дотримання прав людини й контроль за їх дотриманням;

– приділяти пріоритетну увагу конструктивній і всебічній участі жінок на всіх етапах процесу прийняття політичних рішень й у всіх ініціативах із відновлення, а також у процесах здійснення правосуддя в перехідний період, зокрема в прийнятті рішень на національному та на місцевому рівнях, розробляти програми з нарощування потенціалу для жінок, які бажають брати участь в таких процесах;

– забезпечити для жінок і організацій громадянського суспільства можливість активно брати участь у процесі прийняття політичних рішень шляхом створення ефективних каналів комунікації й координації і спільних ініціатив для врахування пріоритетів жінок;

– підтвердити безумовний характер усіх прав, закріплених у нормах міжнародного законодавства, і прийняти стратегії для запобігання будь-якого регресу в галузі прав жінок у ході мирних переговорів;

– розробити «дорожню карту» виконання національного плану дій щодо впровадження політики гендерної рівності із зазначенням чітких термінів, показників, із бюджетом, що враховуватиме гендерні фактори; розробити показники для регулярного відстеження її здійснення;

– зміцнювати співробітництво з міжнародними організаціями.

Таким чином, можна зробити висновок щодо основних параметрів жіночої участі, які висувують міжнародні організації, і визначити схему встановлення та підтримання гендерної рівноваги в суспільстві.

По-перше, підготовчий етап до встановлення принципу гендерної рівності передбачає таке:

– організацію та виконання структурної й культурної бази для реалізації принципів рівних можливостей;

– визначення цільової групи, розроблення мети, завдання та механізмів досягнення гендерної рівності з урахуванням специфіки конкретної групи.

По-друге, експертиза специфіки (вивчення гендерних відмінностей) передбачає таке:

– дослідження наявної ситуації гендерної нерівності та виокремлення пріоритетних сфер;

– проведення моніторингових спостережень із метою виявлення тенденцій чи попередження проявів гендерної нерівності в таких чотирьох сферах:

– участь (гендерний паритет у владних структурах, у сфері економіки стосовно цільової групи населення);

– ресурси (розподіл і доступ до таких ресурсів, як час, гроші, влада тощо);

– норми та цінності (пов'язані з чоловічими та жіночими характеристиками);

– права (розкриття прямої та латентної дискримінації, реалізація людських прав і доступ до правосуддя);

По-третє, оцінювання ефективності гендерної політики, включаючи таке:

– аналіз її потенційного впливу на забезпечення участі (оцінка як кількісних, так і якісних показників);

– розподіл ресурсів, норм, цінностей (зокрема й орієнтація на залучення чоловіків до домашньої неоплачуваної праці) і прав.

Насамкінець гендерна політика переконструювання передбачає визначення проблемних зон і їх ліквідацію чи заміну згідно з комплексним підходом.

Список використаної літератури

1. Elser's guide: how country profiles work. World Economic Forum logo. 2016. URL: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/economies/#economy=ukr>.
2. Office of the high commissioners. Заключительные замечания (2017 год) CEDAW ICI UKR / CO / 8 / Office of the high commissioners. United Nations human rights. 2017. URL: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.
3. Гендерная политика в Украине. High way. 2007. URL: <http://h.ua/story/56941/>.
4. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України. Центр Разумкова. 2016. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2016_gender.pdf.
5. Гендерний аналіз українського суспільства. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. Представництво в Україні. К.: «Златограф», 2015. 218 с.
6. Женщины в политике Украины: вызовы и перспективы гендерной политики. Киево-Могилянская Академия. 2013. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2165/martsenyuk_zhenshchiny%20v%20politike.pdf;jsessionid=9fad5d8e639773d7f33c2301ee00030f?sequence=1.
7. Жінки в політиці: міжнародний досвід для України / за заг. ред. Я. Сverdлюк та С. Оксамитної. За матеріалами міжнародного наукового семінару «Жінки в політиці: міжнародний досвід для України», Київ – НАУКМА, 7 жовтня 2005 року. К.: Атіка, 2006. 272 с.
8. Огляд досліджень щодо гендерної рівності та розширення прав/можливостей жінок. Громадський простір. 2015. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=ohlyad-doslidzhen-schodo-hendernoj-i-rivnosti-ta-rozshyrennya-pravmozhly-vostej-zhinok>.
9. Теория и методология гендерных исследований. Курс лекций / под общ. ред. О. Ворониной. М.: МЦГИ – МВШСЭН – МФФ, 2001. 416 с.

THE PROBLEM OF WOMEN'S MINIMAL PARTICIPATION IN POLITICAL DECISION-MAKING: GENDER EXPERTISE OF UKRAINIAN LEGISLATION**Alina Liasota**

*Oles Honchar Dniprovsk National University, Faculty of Social Science and International Affairs,
Department of Political Science
Naukova str. 13, 49000, Dnipro, Ukraine*

The article is devoted to the actual problem of the minimum participation of women in political decision-making. The author aims to conduct gender expertise of the legislation of modern Ukraine on this issue, carefully examines the international legal framework for the production of gender equality. Analyzing the European experience of gender policy, the prospects of its use in Ukraine are considered.

The use of structural and functional analysis and the systematic method as the main ones in the study made it possible to conclude on the main parameters of women's participation put forward by international organizations and to define a scheme for establishing and maintaining a gender balance in society. The result of the work is practical recommendations for the elimination of gender discrimination and the improvement of Ukrainian gender legislation.

Key words: gender, gender expertise, gender policy, gender legislation, gender discrimination.