

---

## СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

---

УДК 305:35:34](477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.33>

**М. В. Вакі**

спеціаліст I категорії відділу  
ведення Державного реєстру виборців  
Новгородівської міської ради

**О. А. Ганич**

кандидат юридичних наук,  
директор Навчально-наукового інституту післядипломної освіти  
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИКИ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена питанню щодо досягнення в правозастосовній діяльності гендерної рівності та подолання гендерної дискримінації в публічному управлінні. Висвітлено національне законодавство, де закріплено правові положення щодо рівності чоловіків та жінок, а також проаналізовано міжнародні акти з гендерного питання. Досліджено дисбаланс прав та гендерний розрив в органах публічного управління, а саме наведені статистичні дані щодо процентного співвідношення посадовців жінок та чоловіків у різних ланках влади.

Актуальність проблематики гендерної рівності зумовлюється не тільки тим, що Україна належить до країн, де рівний правовий статус задекларований на законодавчому рівні, але й тим, що спостерігається публічний утиск українського суспільства за гендерними ознаками. Визначено, що загалом чинне законодавство має досить ґрунтовну базу правових зобов'язань і обов'язків щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у процесах України. Проте питання правової регламентації гендерної рівності в органах державного управління залишається нагальним для вирішення, необхідним є прийняття спеціального закону, який би забезпечував рівні можливості для жінок та чоловіків у публічно-управлінській сфері.

З огляду на складність вирішення проблеми подолання гендерного розриву, у статті доводиться необхідність контролю та моніторингу з боку єдиного центрального органу. Обґрунтована пропозиція щодо створення постійно діючого органу – Центру гендерної рівності, який мусить впроваджувати комплексну політику гендерного перерозподілу в публічному управлінні та правотворчому процесі на державному й місцевому рівнях.

Зроблено висновок, що практичне втілення нормативної бази та механізм її реалізації на рівні державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування дасть змогу забезпечити рівні права і можливості жінок і чоловіків. Наголошено на необхідності запровадження політики гендерної рівності в органах публічного адміністрування шляхом проведення поступових та плідних заходів, що можуть бути розроблені спільно із громадськими інституціями, які обізнані з гендерних питань, а також із застосуванням вдалого досвіду іноземних держав.

**Ключові слова:** гендерна рівність, дискримінація, гендерний розрив, політика гендерного перерозподілу, правова регламентація.

**Постановка проблеми.** Нині залишається актуальним питання досягнення в правозастосовній діяльності гендерної рівності та подолання гендерної дискримінації в публічному управлінні. Є низка стереотипів, які склалися тисячоліттями, внаслідок чого в органах публічного управління України ми бачимо досить малу кількість жінок порівняно з кількістю чоловіків.

Жінки в багатьох країнах не можуть мати або реалізовувати свої права, порівняно із чоловіками, хоча в національних законодавствах цих держав гарантовано рівні права за статевими ознаками. Цілеспрямоване запровадження політики гендерної рівності в органах державного управління означає сприяння реалізації інтересів як жінок, так і чоловіків під час розроблення програм та заходів із ліквідацією будь-якої нерівності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці гендерної рівності вже було присвячено роботи багатьох науковців. Т. Марценюк закликає сприяти використанню в Україні найкращих прикладів залучення жінок до формування та реалізації політики та імплементації досвіду ЄС у гендерній сфері [1]. Теоретичним і практичним засадам аналізу державної політики та нормативно-правових актів на відповідність принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків присвячена наукова робота О. Суислової [2]. О. Руднева зробила комплексне дослідження теоретичних проблем рівності прав і можливостей чоловіків і жінок, її сутності та змісту [3]. Деякі проблеми обраної нами теми наукової статті знайшли своє відображення у працях авторів К. Ващенко, М. Канавець, Ю. Лихач, А. Кукуля, А. Алексеєнко, О. Бутенко, В. Костик, О. Руденко, Н. Богданова [4], авторами охоплено основні напрями формування та реалізації державної гендерної політики в системі публічного управління. Зокрема, теоретично висвітлюються основні поняття, сутність, сучасні тенденції, кращі європейські практики та механізми розвитку гендерної політики.

Незважаючи на наявність певної кількості наукових пропозицій та висновків щодо проблеми подолання гендерного розриву, дослідження в цьому напрямі і досі зали-

шається актуальними. Багато теоретичних та практичних питань гендерної рівності розглядалось через призму різних наук: права, політології, соціології. Однак гендерний розрив у сфері публічного управління потребує додаткового дослідження.

**Мета статті.** З огляду на зазначене вище, метою роботи є дослідження організаційно-правового забезпечення гендерної рівності в публічному управлінні, а також висвітлення проблеми гендерного розриву в публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Багато уваги приділяється гендерної рівності в Європі. Ця проблема була поширеною. Гостріше це питання постало, коли майже 40% опитаних європейців вважали подолання гендерного розриву дуже актуальним. Взагалі ця проблема турбує 34% жінок Європи і лише 29% чоловіків [5].

У наше сьогоднішнє політично-соціальне становище жінок в органах державного управління наглядно покращилось, порівняно з минулими століттями, проте жінки й досі зазнають дискримінації через належність до жіночої статі. А рівність є одним із пріоритетів демократичної країни. Враховуючи те, що місцевий мандат депутата менш значущий, ніж парламентський, і конкуренція на місцевих виборах завжди не така запекла, як на виборах до парламенту, жінки покращили свої показники представництва в місцевих радах всіх рівнів.

Департаментом співробітництва та зовнішніх відносин Секретаріату Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи був створений документ до обговорення «Гендерна рівність у місцевому політичному житті та гендерна концепція у місцевій політиці в Україні» (далі – Документ). У глосарії цього Документа політика гендерної рівності поділяється на сліпу та чутливу політику, де остання поділяється на три типи: нейтральна, орієнтована, політика гендерного перерозподілу [6, с. 34]. Саме останній тип гендерної рівності необхідно активізувати у процесі впровадження демократично-орієнтованого публічного управління на всіх ланках влади та в усіх сферах громадського життя. Застосування політики гендерного перерозподілу та врахування гендерного компоненту в публічному управлінні дасть

змогу трансформувати гендерний розрив та врівноважити права та обов'язки чоловіків та жінок.

Складниками принципу правового статусу людини в державі є рівні права, свободи та обов'язки жінки і чоловіка, врахування особливостей (фізіологічних, психологічних тощо) статей у правовому регулюванні, система засобів гарантування рівності статей у державі [3, с. 107]. Одним із таких засобів є нормативно-правові акти.

Чинне законодавство України визнає важливість політики гендерної рівності як гарантію забезпечення рівних прав усіх громадян України. Це формально визначено в національних нормативно-правових актах, а також ратифікованих міжнародними документами.

Хотілося б загострити увагу на деяких нормах Конституції України, де чітко окреслено, що всі люди є рівними перед законом, а жінкам і чоловікам надаються рівні можливості у громадсько-політичній і культурній діяльності (ст.ст. 3, 21, 24, 51).

В українському законодавстві питання гендерної рівності також регулюються Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005 р.), Указом Президента України «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2007 р.), Наказом МОН «Про впровадження принципів гендерної рівності в освіту» (2007 р.), Законом України «Про протидію торгівлі людьми» (2011 р.), Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (2012 р.), Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (2017 р.), Державною соціальною програмою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року (2018 р.).

Малими кроками Україна прямує до вільного вибору. Для активних жінок України відбулася знакова подія – укладання угоди між Кабінетом Міністрів України та підрозділом ООН «ООН Жінки», про розширення прав та можливостей жінок України [7]. Важливе місце займають міжнародні документи, ратифіковані Україною, а саме: Загальна декларація прав людини (1948 р.);

Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини (1950 р.); Конвенція щодо рівної оплати праці (1951 р.); Європейська соціальна хартія (1961 р.); Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права (1966 р.); Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні і політичні права (1966 р.); Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок (CEDAW, 1979 р.); Декларація ООН про соціальний прогрес (1993 р.); Віденська декларація прав людини (1993 р.); Конвенція про ліквідацію насильства щодо жінок; Пекінська декларація і платформа дій та інші підсумкові документи, прийняті на IV Всесвітній конференції про стан жінок «Дії в інтересах рівності, розвитку і миру» (1995 р.); конвенції, прийняті Міжнародною організацією праці (53 з 183); Міжнародна Конвенція № 156 про права працюючих із сімейними обов'язками (1981 р.); Конвенція ООН про права дитини і 2 факультативних протоколи до неї; Європейська декларація про рівність жінок та чоловіків (1998 р.); Європейська соціальна хартія (переглянута 1999 р.).

Системні проблеми у сфері реалізації рівних прав і свобод мала вирішити Національна стратегія у сфері прав людини (2015 р.), напрямами якої було попередження і протидія дискримінації, досягнення гендерної рівності [8]. На виконання цієї стратегії Кабміном було закріплено відповідний План дій [9]. Однак, за даними Громадської платформи моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини, за перші два роки План не виконувався з причин нерозуміння змісту заходів, небажання використовувати експертний потенціал, відірваності Плану від інших національних заходів та програм із врегулювання аналогічних питань, а також необізнаності посадовців щодо прав людини [10, с. 25]. І, дійсно, питання забезпечення рівності в можливості використовувати свої права не є для держслужбовців важливим. Вся діяльність публічних управлінців спрямована на реформацію діяльності і сфери, в якій вони працюють, досягнення економічної стабільності, врегулювання питань миру, а гендерні проблеми, як визнають самі посадовці, не є «серйозними».

Важливим документом стала Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р., схвалена Постановою Кабміну, відповідно до якої обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям необхідно затвердити місцеві програми з відповідних питань [11].

Загалом чинне законодавство має досить ґрунтовну базу правових положень загального характеру та зобов'язань щодо забезпечення врівноваження можливостей для жінок і чоловіків у суспільних процесах: стосунках у сім'ї, трудовій діяльності тощо. Проте питання правової регламентації гендерної рівності в органах державного управління залишається нагальним для вирішення, необхідним є прийняття спеціального закону, який би забезпечував рівні можливості для жінок та чоловіків у публічно-управлінській сфері.

Українські жінки становлять 54% населення, але історично вони були незначним чином представлені в уряді та Верховній Раді. Тим не менш українки постійно протистояли таким викликам, вони готові та здатні обіймати керівні посади [12].

І хотілось би звернути увагу, що, згідно з даними Державної служби статистики, станом на 1 січня 2019 р. кількість чоловіків в Україні становить близько 19 мільйонів, а жінок – майже 23. Але в органах державного управління все одно «правлять» чоловіки. За даними державної статистики, співвідношення жінок та чоловіків у структурі населення України є таким: 53,7% – жінки та 46,3% – чоловіки [13].

В Україні жінки ніколи не обіймали посаду Президента України. Досить цікавим фактом є дуже низьке представництво жінок у сфері керівництва і прийняття рішень. Хоча кількість народних депутаток має тенденцію до збільшення, Україна за жіночим представництвом у Верховній Раді дуже відстає від розвинених європейських країн, отже, знову постає питання про жіночі квоти.

29 серпня 2019 р. офіційно затверджений новий склад Верховної Ради та Кабінет Міністрів України. Хотілось би звернути увагу на новий склад із новими людьми, але ж знову ми натикаємося на гендерний розрив. До нової Верховної

Ради 9-го скликання обрано 88 жінок-депутаток. Головою Верховної Ради України був обраний чоловік. Склад керівництва Верховної Ради України – 2 чоловіки та 1 жінка. Народних депутатів IX скликання, що не входять до складу будь-якої фракції, загалом 37, із них – 31 чоловік, 6 жінок. Однак варто наголосити, що в попередньому складі парламенту кількість жінок-нардепів становила 54.

У Кабміні України на 24 міністри, які були призначені на посади, лише 6 місць надані представницям слабкої статі. На місцях серед губернаторів теж майже повністю відсутні жінки. Так, із 21 призначеного губернатора 4 жінки очолюють нині обласні адміністрації.

В Україні 75% державних службовців – жінки, але лише орієнтовно 30% жінок обіймають посади категорії «А» – державних секретарів міністерств, керівників апаратів судів тощо. [14]. Значно гіршими виглядають показники участі жінок в економічній та політичній сферах. Так, порівняно зі світовими показниками жіночого представництва в парламентах країн, у ВРУ жінки займають лише 12,5% проти 22% середнього світового показника [15]. Доречно зауважити, українські жінки не мають змоги поєднувати виховання дитини до 3 років та роботу, тому що скорочений день є тільки на папері в законодавстві, але на практиці багато роботодавців не надають змоги працювати або дистанційно.

Подивившись на склад місцевих органів публічного адміністрування та місцевих органів самоуправління, можна дійти висновку, що більшість посад адміністративних (фахівці, секретарі, спеціалісти тощо) – жінки, керівних (директори, начальники служб, завідувачі відділів) – чоловіки.

Отже, застосування комплексної політики гендерного перерозподілу в публічному управлінні та правотворчому процесі на державному й місцевому рівнях дасть змогу зробити розподіл бюджетних коштів за гендерним принципом, а також призведе до поступового подолання дискримінації, посилення прозорості та врівноважить права та інтереси чоловіків та жінок.

Крім того, повноваженнями з постійного державного моніторингу, а також з оцінювання заходів і програм гендерно

чутливого вищого адміністративного персоналу не наділено жодного органу.

Насамперед, в органах державного управління потрібно створити постійний діючий орган – Центр гендерної рівності (далі – ЦГР) зі штатом та кваліфікованими спеціалістами для збирання гендерної інформації, аналізу статистичних даних, контролю за дотриманням і виконанням програм подолання гендерного розриву, супроводу та консультування з питань гендерно орієнтованого бюджетування тощо.

Для підтримки ЦГР потрібно залучати іноземних інвесторів та довгострокові інвестиції. Для прийняття обґрунтованих рішень та вироблення пропозицій для подальшої державної стратегії, до складу ЦГР необхідно залучити науковців, що мають досвід та переймаються проблемою гендерного розриву. Не слід забувати і про представників громадських організацій. Саме громадськість через свої об'єднання нині є найоптимальнішою ланкою, що орієнтує державу на вирішення певної проблеми. ЦГР має проводити щомісячно моніторинг гендерного розриву.

Також необхідно виокремити заходи покарання та відповідальності за порушення законодавства України про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. Тому ЦГР або його структурні відділення мали би розглядати правопорушення в органах публічного управління.

Рівність можливостей означає наділення жінок та чоловіків юридично однаковими правами в усіх сферах життя та юридичне забезпечення рівних умов їх здійснення. Запорукою успішного втілення будь-якої реформи, а також необхідною умовою успішної європейської інтеграції України є належне і дієве державне управління, що відповідає вимогам сучасності та європейським стандартам і принципам належного врядування. Водночас зміни, які відбуваються у сучасній політико-правовій сфері на міжнародному і національному рівнях, формують нині новий світогляд щодо ролі жінки та чоловіка в суспільстві загалом і в системі публічного управління та державної служби зокрема.

**Висновки і пропозиції.** Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна говорити про доволі серйозні кроки держави

у запровадженні політики гендерної рівності. Однак більшість антидискримінаційних дій має декларативний характер. Відсутність єдиного органу з контролю за дотриманням законодавства щодо врівноваження прав, інтересів та можливостей жінок і чоловіків не є позитивним моментом.

З огляду на складність вирішення проблеми розриву в доступі до публічного управління, заробітній платі, вкрай потрібен контроль і моніторинг фахових спеціалістів. Також варто докорінно змінювати законодавчу базу, яка б запрацювала. Держава має впроваджувати політику гендерної рівності в органах публічного управління, спираючись не тільки на заходи, розроблені державними органами, а й на прагнення громадських організацій, що є обізнаними з питань гендерних проблем.

Створення Центру Гендерної рівності практично допоможе оновити та втілити нормативну базу, а також завести механізм її реалізації на рівні державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Центр дасть змогу забезпечити рівні права та можливості для жінок і чоловіків.

Для успішної реалізації нормотворчих актів треба налагодити діалог ЦГР із виконавчими органами влади для подолання дисбалансу між експертами, які працюють у сфері створення таких норм, і тими, хто стежить за їх реалізацією та виконанням. Якщо налагодити цей зв'язок, то система запрацює злагоджено.

Отже, хотілося б зазначити, що останнім часом українське суспільство досягло прогресу в осмисленні гендерної проблематики. Звісно, щоб повністю подолати перешкоди, наша країна має пройти довгий шлях. Треба зосередити зусилля на зміцненні жіночого лідерства та підтримці участі жінок у політичних процесах, а також забезпечити належною увагою питання гендерної рівності в українському уряді.

### Список використаної літератури:

1. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. URL: [http://www.icps.com.ua/assets/uploads/files/genderna\\_pol\\_tika\\_s.pdf](http://www.icps.com.ua/assets/uploads/files/genderna_pol_tika_s.pdf) (дата звернення: 07.09.2019).

2. Сулова О.І. Аналіз державної політики та нормативно-правових актів на відповідність принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 90 с.
3. Руднева О. Гендерна рівність як принцип законодавства України. *Право України*. 2002. № 4. С. 104-108.
4. Гендерна політика в системі публічного управління України / М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, А. Алексєнко, О. Бутенко, В. Костик, О. Руденко, Н. Богданова; за заг. ред. К. Ващенко. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2018. 125 с.
5. Індекс глобального гендерного розриву: підсумки 2018 року і провал України. URL: <https://genderindetail.org.ua/season-topic/polityka/index-globalnogo-gendernogo-rozrivu-pidsumki-2018-roku-i-proval-ukraini-134904.html> (дата звернення: 12.09.2019).
6. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності : посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Київ, 2016. 36 с.
7. Український уряд підписав угоду з «ООН Жінки». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2494126-ukrainskij-urad-pidpisav-ugodu-z-oon-zinki.html> (дата звернення: 11.09.2019).
8. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF> (дата звернення: 11.09.2019).
9. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2019).
10. Семьоркіна К.О. Формування державної політики у сфері прав людини в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія «Державне управління»*. 2018. № 2(98). С. 22-27.
11. Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 р. № 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF> (дата звернення: 12.09.2019).
12. Заява Осната Лубрані, постійного і гуманітарного координатора ООН в Україні на підтримку рівноправної участі жінок у парламентських виборах. URL: <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/4695-statement-of-osnat-lubrani-united-nations-resident-and-humanitarian-coordinator-in-ukraine-in-support-of-equal-participation-of-women-in-the-parliamentary-elections> (дата звернення: 09.09.2019).
13. Вікова структура населення України (1989-2019). URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua/dem/piramid/all.php> (дата звернення: 12.09.2019).
14. Зменшення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків – крок до забезпечення економічних прав. URL: <https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2019/08/%D0%94%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%81%D1%82-1.pdf> (дата звернення: 11.09.2019).
15. Скільки жінок серед нардепів, міністрів, мерів та голів сільрад. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/03/08/infografika/polityka/skilky-zhinok-serednardepiv-ministriv-meriv-ta-holiv-silrad> (дата звернення: 12.09.2019).

### **Vaki M., Ganich O. Organizational and legal support of gender equality policy in public administration bodies**

*The article deals with the issue of achieving gender equality in the law enforcement activities and overcoming gender discrimination in public administration. National legislation covering the legal provisions on gender equality, as well as international acts on gender are analyzed. The imbalance of rights and the gender gap in public administration are analyzed, namely, statistics on the percentage of female and male officials in different levels of government are presented.*

*The urgency of gender equality is determined not only by the fact that Ukraine belongs to countries where equal legal status is not only declared at the legislative level, but also by the fact that there is a public oppression of Ukrainian society on gender grounds. It is determined that, as a whole, the current legislation has a fairly sound basis of legal obligations*

*and obligations to ensure equal rights and opportunities for women and men in the processes of Ukraine. However, the issue of legal regulation of gender equality in public administration remains urgent in order to be resolved, and a special law is needed that would provide equal opportunities for women and men in public administration.*

*Given the complexity of addressing the gender gap, the paper argues for the need for control and monitoring by a single central body. The proposal to establish a permanent body, the Center for Gender Equality, which should implement a comprehensive policy of gender redistribution in public administration and law-making at the state and local levels, is justified.*

*It is concluded that the practical implementation of the regulatory framework and the mechanism of its implementation at the level of state administrations and local self-government bodies will allow to ensure equal rights and opportunities for women and men. The need for gender equality policy in public administrations is emphasized by means of gradual and fruitful activities, which can be developed jointly with public institutions that are aware of gender issues, and using the successful experience of foreign countries.*

**Key words:** *gender equality, discrimination, gender gap, gender redistribution policy, legal regulation.*