

Н. В. Щербак, кандидат наук
з державного управління, головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України

РОЗШИРЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ (В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ)

У статті досліджено актуальні питання щодо розширення представництва жінок у Верховній Раді України. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах реформування системи державного управління та реалізації парламентської реформи в Україні.

Одночасно доведено, що питання рівноправності жінок і чоловіків гарантовано в Україні як Конституцією, так й іншими актами законодавства. Важливим завданням є забезпечення інтеграції гендерного підходу до всіх напрямів державної політики.

Всебічно проаналізовано різні аспекти національного законодавства щодо забезпечення стандартів гендерної рівності, а також сучасний стан його практичного впровадження.

Підкреслено, що гендерна рівність – це рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дає змогу особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку з цим всебічно проаналізовано сучасний стан представництва жінок в органах державної влади, зокрема у Верховній Раді України та її Апараті.

На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо забезпечення рівного представництва чоловіків та жінок в органах влади на всіх рівнях, а також практичного впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність Верховної Ради України та її Апарату з урахуванням основних завдань парламентської реформи та реформи державного управління.

Ключові слова: представництво, жінки, гендер, гендерна рівність, державне управління, реформа, орган публічної влади.

N. V. Shcherbak. Enlargement of women representation in Verkhovna Rada of Ukraine (in the framework of the implementation of public administration reform and parliamentary reform)

The article provides a deep analysis of the issues related to the enlargement of women representation in Verkhovna Rada of Ukraine. It is justified that this issue becomes extremely important in the framework of the implementation of public administration reform and parliamentary reform in Ukraine.

It is explained that gender equality issues are secured by the Constitution of Ukraine as well as other pieces of the national legislation. An important objective is to ensure the integration of the gender approach in all directions of the State policy.

It is highlighted the different aspects of the national legislation on ensuring the gender equality standards as well as the current status of their practical implementation.

It is underlined that the gender equality is also equal legal status of women and men as well as equal opportunities for its realization. It allows the possibility for the representatives of both sexes to have equal right regarding their participation in all spheres of the public life. Taking into account the above-mentioned, it is analyzed the status of women representation in State bodies, in particular in Verkhovna Rada of Ukraine and its Apparatus.

On the basis of the conducted research, it is developed the practical recommendations regarding equal representation of men and women in public bodies at all levels of public power as well as further implementation of the gender equality standards in the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine and its Apparatus, taking into account the main goals of the public administration and the parliamentary reforms.

Key words: representation, women, gender, gender equality, public administration, reform, public power body.

Постановка проблеми. Сучасна державна політика України спрямована на досягнення рівності жінок і чоловіків у суспільстві, подолання всіх форм дискримінації, зокрема за ознакою статі, створення необхідних соціальних і політичних передумов для реалізації прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах трудового, суспільного та особистого життя. Вагому роль у формуванні та реалізації гендерної політики відіграє держава, яка створює механізми для досягнення гендерної рівності.

В Україні сьогодні здійснюється широкомасштабна реформа державного управління, яка спрямована на модернізацію діяльності всіх органів державної влади, а також розбудови їх кадрового та інституційного потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. У зв'язку з цим одним із найбільш важливих завдань має стати впровадження стандартів гендерної рівності як на політичному, так і на адміністративному рівнях, а також розширення представництва жінок в органах державної влади.

Ураховуючи особливий статус парламенту в системі органів державної влади, слід зазначити, що реформа державного управління має свій парламентський вимір. У зв'язку з цим Верховна Рада України у 2016 році розпочала за підтримки Європейського парламенту реалізацію парламентської реформи. З метою реалізації рекомендацій Дорожньої карти було схвалено постанову ВРУ «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII [3], відповідно до якої визначено напрями внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (далі – ВРУ), зокрема з питань забезпечення рівноправного представництва чоловіків та жінок у вищому законодавчому органі Української держави, а також в Апараті ВРУ.

Забезпечення стандартів гендерної рівності є важливим елементом реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [6].

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для впровадження стандартів гендерної рівності в усіх органах державної влади стало ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р [5], а також введення в дію нової редакції Закону України «Про державну службу» [4]. Разом із тим зарубіжний досвід та кращі практики інших країн свідчать про те, що стандарти гендерної рівності (зокрема, щодо рівного представництва чоловіків та жінок в усіх органах влади) мають важливими складовими елементами в подальшій реалізації реформи державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням гендеру, реалізації різних аспектів гендерної політики почала приділятися значна увага як з боку науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили М. Білинська, В. Гошовська, М. Канавець, Лихач, А. Малюга, Т. Марценюк, В. Мироненко, Н. Нижник, О. Руденко, О. Синчак та ін.

Одночасно питання розширення представництва жінок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування залишаються ще недостатньо вивченими. У зв'язку з цим та з урахуванням завдань широкомасштабної реформи державного управління та парламентської реформи, що реалізуються сьогодні в Україні, є актуальним та необхідним завданням продовжити вивчення різних аспектів залучення жінок до діяльності органів влади на всіх рівнях, а також забезпечення подальшого розвитку національного законодавства щодо забезпечення стандартів гендерної рівності (зокрема, з урахуванням міжнародних стандартів та кращих практик інших зарубіжних країн у цій сфері).

Дослідження наукою державного управління таких питань, як гендер та гендерна політика, є досить складним та комплексним завданням. По-перше, наука «державне управління» – це досить нова галузь у спектрі гуманітарного циклу української науки; вона є не просто міждисциплінарною, а новою через ті кардинальні зміни, які відбуваються в посттоталітарному суспільстві. По-друге, українські політики та державні службовці тільки вчаться активно впроваджувати у своїй поточній діяльності стандарти гендерної рівності, зокрема в процесі реалізації реформи державного управління. Слід констатувати, що міжнародні стандарти з питань гендерної рівності досі залишаються маловідомими як для управлінців, так і для більшості українських громадян, що значно ускладнює їх подальше впровадження в національне законодавство та практику роботи органів публічної влади з метою забезпечення більш широкого представництва жінок як у політиці, так і в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження актуальних питань розширення представництва жінок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, зокрема в контексті реалізації реформи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «гендер» може бути визначено як змодельована суспільством та підтримувана соціальними інститутами система цінностей, норм і характеристик чоловічої й жіночої поведінки, стилю життя та способу мислення, ролей та відносин жінок і чоловіків, набутих ними як особистостями в процесі соціалізації, що насамперед визначається соціальним, політичним, економічним і культурним контекстами буття й фіксує уявлення про жінку та чоловіка залежно від їхньої статі [7].

Одним із найбільш пріоритетних завдань реалізації державної гендерної політики в Україні на сучасному етапі є створення нормативно-правової бази з питань гендерної рівності, яка поступово приводиться у відповідність до міжнародних стандартів [8].

Головним нормативно-правовим актом України, спрямованим на реалізацію жінками та чоловіками своїх рівних прав і можливостей, є Конституція України 1996 року [1], в якій закріплено рівність прав жінок і чоловіків. Стаття 24 Конституції України гарантує: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом».

На розвиток вказаних положень Конституції України у 2005 році було прийнято спеціальний законодавчий акт з гендерної проблематики – Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», який став практичним втіленням головних принципів рівності статей [2]. Зазначений Закон став початком розвитку національного законодавства у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

Реалізація гендерно чутливої політики має забезпечити рівний доступ жінок і чоловіків до ухвалення рішень на державному рівні, зокрема з метою більш рівномірного представлення інтересів різних соціальних груп як в Українському Парламенті, так і в його Апараті [8].

Досягненню цієї мети слугує такий інструмент залучення жінок у політику, як гендерні квоти, що можуть бути як законодавчими (регульованими державою), так і добровільними (закріпленими на рівні партій – такий підхід більш популярний у світі). Слід зазначити, що квоти є одним з інструментів «позитивних дій».

Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» також передбачає необхідність представництва жінок і чоловіків у політиці та процесі ухвалення рішень. Внесені у 2013 та 2015 роках зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачали 30-відсоткову добровільну гендерну квоту у виборчих списках кандидатів у депутати. У Верховній Раді України 8-го скликання (2014–2019 рр.) квоти у 30% дотрималась лише одна партія – «Самопоміч». У ній з обраних 32-х народних депутатів було 11 депутаток, тобто 36%, що дозволило партії отримати державне фінансування діяльності в розмірі понад 300 млн грн.

Вибори до Верховної Ради України 9-го скликання в липні 2019 року показали збільшення загальної кількості жінок у перших десятках списків політичних партій. Поряд із партією «Самопоміч» (6 жінок) ще декілька партій включили 30 і більше відсотків жінок у перші десятки своїх партійних списків: «Голос» (5 жінок), «Європейська Солідарність» (4 жінки), «Слуга народу» (3 жінки), «Сила і честь» (3 жінки). За результатами виборів до Верховної Ради України 9-го скликання кількість жінок збільшилась з 12% до 20,8% (87 жінок). Якщо порівнювати з попереднім складом парламенту, то в парламенті цього скликання працюватиме на 39 депутаток більше [9].

19 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Виборчий кодекс України, що стало суттєвим кроком для демократичного прогресу та виборів в Україні. Серед важливих новацій Кодексу є запровадження нових механізмів для забезпечення паритетного представництва жінок і чоловіків у виборних органах.

У 2014 році представники різних фракцій Верховної Ради України створили добровільне об'єднання народних депутатів України Міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості» (далі – МФО), метою якого є покращення становища жінок у суспільстві, активізація суспільного діалогу щодо забезпечення гендерної рівності в різних сферах суспільно-політичного життя. Фактично воно створене з метою відстоювання гендерної рівності, в тому числі в питаннях активного залучення жінок до суспільно-політичного життя. Серед пріоритетів об'єднання – боротьба з домашнім насиллям, захист прав жінок і дітей, створення рівних можливостей для чоловіків і жінок у різних сферах суспільного життя. Співголовами МФО стали Марина Бардіна, Олексій Жмеренецький, Марія Іонова, Олена Кондратюк та Інна Совсун [9].

При МФО діє Громадська рада з гендерних питань – постійно діючий орган, який узагальнює інформацію щодо існуючих в Україні програм підтримки гендерної рівності в різних сферах. Громадська рада сприяє поліпшенню координації роботи та уникненню дублювання діяльності в одних сферах та прогалин – в інших, подоланню нерівності жінок і чоловіків. З вересня 2019 р. МФО продовжило свою роботу у ВРУ 9-го скликання.

Одним з інституціональних механізмів формування гендерної політики є Парламентські слухання щодо запобігання та ліквідації дискримінації щодо жінок з уразливих соціальних груп гендерної ідентичності. Економічні, соціальні та культурні права мають особливе значення для жінок з уразливих соціальних груп, оскільки вони непропорційно страждають від бідності, соціальної та культурної маргіналізації.

Апарат є постійно діючим органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України. Разом із тим до основних напрямів діяльності Апарату досі прямо не віднесені питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Проте в секретаріатах комітетів ВРУ натеper уже визначено осіб, відповідальних за надання консультативної та методичної допомоги з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків з предметів відання цих комітетів.

Результати опитування щодо впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність Апарату Верховної Ради України, яке проводилось у 2019 році за підтримки Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи, свідчать про те, що в Апараті ВРУ ще не розпочато системну роботу щодо визначення завдань, цілей Апарату ВРУ з реалізації гендерної політики, та відсутній структурний підрозділ, до повноважень якого віднесені питання координації реалізації гендерної політики в установі. Лише 8% опитаних співробітників упевнені, що в Апараті ВРУ визначені цілі та завдання з реалізації політики гендерної рівності та створено відповідний структурний підрозділ. 53% опитаних вважають, що в Апараті ВРУ немає відповідного структурного підрозділу та не визначені цілі та завдання з реалізації політики у цій сфері [9].

Підтвердили про включення завдань, пов'язаних з питаннями реалізації гендерної політики, до своїх посадових обов'язків лише 7% опитаних (12% керівників та 5% спеціалістів). Ще 49% опитаних (46% керівників та 50% спеціалістів) відповіли, що ці питання не є завданнями їхньої діяльності. Крім того, 44% респондентів (42% керівників та 45% спеціалістів) не змогли визначитися з цього питання [9]. Все це зумовлює вироблення та реалізацію комплексу заходів щодо посилення роботи з упровадження стандартів гендерної рівності у Верховній Раді України та її Апараті.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. В умовах реалізації широкомасштабної реформи державного управління важливим завданням є впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність усіх органів державної влади, зокрема й в Український Парламент.

Необхідним завданням подальшої реалізації парламентської реформи (як складника реформи державного управління) є створення сприятливих умов для покращення можливостей доступу жінок до політики, забезпечення паритетного представництва жінок та чоловіків у парламенті. Разом із тим доцільно інтенсифікувати наукові дослідження з питань реалізації гендерно чутливої політики та забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків до ухвалення рішень на державному рівні, рівномірного представлення інтересів різних соціальних груп в усіх органах публічної влади тощо.

В упровадженні нових змін важливим є вивчення зарубіжного досвіду та кращих практик інших європейських країн, де широке представництво жінок в органах влади на всіх рівнях уже давно стало загальноприйнятою нормою, що гарантується та забезпечується як національними, так і міжнародними актами законодавства. У зв'язку з цим в Україні доцільно продовжити діяльність щодо підготовки до ратифікації та подальшого впровадження основних міжнародних документів, розроблених ООН, Радою Європи, ЄС, іншими європейськими та міжнародними інституціями, щодо забезпечення стандартів гендерної рівності.

Гендерна орієнтованість парламентської діяльності вже стала стандартом функціонування більшості законодавчих органів світу. У зв'язку з цим потрібно враховувати гендерний складник під час розроблення планів міжпарламентського обміну і проведення організаційних заходів щодо їх реалізації, забезпечення членів делегацій Верховної Ради України, груп народних депутатів України, які виїжджають за кордон, відповідними матеріалами й документами. Питання гендерної рівності мають стати невід'ємним компонентом забезпечення ділових зв'язків з дипломатичними місіями в Україні та представництвами України за кордоном, у тому числі під час організації перекладу в ході зустрічей, переговорів з іноземними партнерами, а також у перекладі документів, повідомлень і листів.

Одночасно доцільно розробити комплексну програму щодо впровадження стандартів гендерної рівності в Апараті Верховної Ради України, зокрема з урахуванням рекомендацій місії Європейського Парламенту.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 11.08.2020).
2. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 11.08.2020).
3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002–2004 роках. Брюссель, 2016. 89 с. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
4. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р> (дата звернення: 11.08.2020).
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 11.08.2020).
7. Марценюк Т. Гендер для всіх. Виклик стереотипам. Київ : Основи, 2017. 256 с.
8. Марценюк Т. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. Київ : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 44 с.
9. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/en> (дата звернення: 11.08.2020).
10. Analyzing Gender. Women and Men in Development. Stockholm : SIDA, 2003.
11. Global Issues. Governance / United Nations. URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance> (дата звернення: 11.08.2020).

References:

1. VRU (1996) Konstytutsia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> {Last accessed: 11.08.2020}
2. VRU (2005) Pro zabezpechennia prav ta mojl'yvostey zhinok ta cholovikiv: Zakon Ukrainy [On ensuring equal rights and opportunities for women and men: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> { Last accessed: 11.08.2020}

3. EP (2016) *Dopovid ta dorojnia karta chodo vnutrishnioyi reform ta pidvychnennia istytutsiynoi spromojnosti Verkhvnoi Rady Ukrainy. Pidgotovleno z otsinky potreb pid golovuvanniam P.Keksa, Prezydenta Yevropeys'koho Parlamentu u 2002-2004 rokakh* [Report and roadmap on internal reform and institutional capacity building of the Verkhovna Rada of Ukraine. Prepared for the needs assessment chaired by P. Keks, President of the European Parliament in 2002-2004] Brussels, 89 p. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
4. VRU (2015) *Pro derjavnu slujbu: Zakon Ukrainy* [On Civil Service: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Kabinet Ministriv Ukrainy (2016) *Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnogo upravlinnia Ukrainy: Rozporiadjennia* [Some issues of public administration reform in Ukraine: order] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p> { Last accessed: 11.08.2020 }
6. *Ugoda pro acotsiatsiu mizh Ukrainoiu, z odniei storony, ta Evropeyskim Soiuzom, Evropeyskim spivtovarystvom z atomnoi energii, I yikhnimi derzhavami-chlenamy, z inshoi storony* [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 { Last accessed: 11.08.2020 }
7. Marzenuk T. (2017) *Gender dlia vsikh. Vykylyk stereotypam* [Gender for all. A challenge to stereotypes]. Osnovy. Kyiv. 256 p. [Ukraine].
8. Marzenuk T. (2015) *Genderna polityka Evropeyskogo Soiuzu: zagalni pryntsyipy ta naykrachi praktyky*. [Gender policy of the European Union: general principles and best practices] MZPD. Kyiv. 44 p. [Ukraine].
9. Verkhovna Rada of Ukraine: Official site of the. [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] URL: <https://rada.gov.ua/en> {Last accessed: 11.08.2020}. [Ukraine].
10. *Analyzing Gender. Women and Men in Development*. (2003) SIDA. Stockholm. [Sweden]
11. *Global Issues. Governance* / United Nations. URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance> {Last accessed: 11.08.2020}.