

**Оксана КИСЕЛЬОВА,**  
Інститут філософії НАН  
України, кандидат філософських  
наук

## **ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

### **Визначення поняття та історія постановки проблеми щодо інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності**

Почнемо з того, що дамо визначення поняттю «інституційні механізми». Механізми забезпечення гендерної рівності можна визначити як інституційну урядову та парламентську структуру, яка створюється з метою сприяння посиленню ролі жінок та повноцінній реалізації жінкою своїх прав. Їхнім основним завданням є простежити і забезпечити застосування закону, зокрема принципу недискримінації і рівності між жінками і чоловіками.

Необхідною основою для створення інституційних механізмів є законодавча база, яка забезпечує їхню політичну «легітимність».

Важливість створення інституційних механізмів для поліпшення становища жінок була усвідомлена ще в 70-ті роки минулого сторіччя (саме такий термін вживався в той час). На Першій Всесвітній конференції, присвяченій становищу жінок, яка проходила в Мексиці, були дані чіткі рекомендації з цього питання. З того часу проблема створення інституційних механізмів для забезпечення гендерної рівності постійно порушувалася на міжнародних конференціях з проблем жінок, які проводила Організація Об'єднаних Націй – в Копенгагені (1980), в Найробі (1985). Однак однією з центральних ця проблема була визнана тільки на Четвертій Всесвітній конференції жінок, повністю ж викладена вона у Пекінській Платформі дій (Пекін, 1995).

Саме в Пекінській Платформі дій по-новому осмислюється роль інституційних механізмів щодо забезпечення гендерної рівності. Якщо до Пекіна вважалося, що роль інституційних механізмів зводиться тільки до поліпшення становища жінок, то Пекінська Платформа розширює їхні функції. Інституційні механізми починають розумітися як каталізatori політичних перетворень, провідники нових політичних стратегій як на глобальному, так і на національному та локальному рівнях. Тобто, роль інституційних механізмів полягає саме в сприянні реалізації *політики гендерної рівності*. Їхнє завдання полягає вже не просто у проведенні політики з поліпшення становища жінок, а в тому, «щоб надавати уряду в цілому підтримку у справі врахування гендерної проблематики в усіх сферах політики».

У Пекінській Платформі дій визначаються умови, необхідні для ефективного функціонування інституційних механізмів:

а) їхня підпорядкованість посадовій особі максимально високого рівня в уряді — а саме: одному із членів кабінету міністрів;

б) децентралізоване планування, виконання та контроль з метою залучення неурядових організацій і громад з низового рівня і вище;

в) наявність достатнього об'єму ресурсів з точки зору бюджетних коштів і забезпечення кадрами;

г) можливість впливу на розробку урядом політики в усіх сферах.

### **Сучасна роль інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності**

Сьогодні роль інституційних механізмів значно розширюється та поглиблюється. Як свідчить міжнародний досвід, наразі інституційні механізми перебувають у перехідному стані щодо їхнього характеру, ролі і функцій. По-перше, відбувається перехід від боротьби за поліпшення становища жінок до забезпечення гендерної рівності, тобто діяльності в інтересах як жінок, так і чоловіків. По-друге, якщо раніше механізми були

спрямовані на виконання конкретних завдань і мали обмежений мандат, як правило, в соціальній сфері, то сьогодні існує потреба в механізмах більш широкого профілю, а саме – політичного. Тобто, є потреба у механізмах, які забезпечили б інтеграцію політики гендерної рівності в загальнополітичну стратегію, а також реалізацію цієї політики в усіх сферах.

Група спеціалістів з інтеграційних стратегій Ради Європи визначає роль механізмів забезпечення гендерної рівності з урахуванням нової перспективи: «Механізми забезпечення рівності статей і суб'єкти, які беруть участь в їхній роботі, відіграють важливу роль – вони є «мозковими центрами», що володіють відповідними знаннями, можуть зробити свій внесок і надати необхідну підтримку... Вони проводять важливий загальний аналіз гендерної інтеграції і розповсюджують інформацію з гендерних питань серед відповідних учасників і суспільства в цілому; вони здатні висувати важливі гендерні питання на перший план і здійснювати тиск на осіб, відповідальних за розробку політики, ... саме вони аналізують найважливішу роль уряду в справі реформування гендерних відносин».

У попередні роки головна роль інституційних механізмів полягала у прийнятті законодавства щодо забезпечення рівних можливостей та антидискримінаційних законів, спостереженні за їхнім виконанням, а також у просвітницькій діяльності, в реалізації програм та проектів щодо поліпшення статусу жінок. Сьогодні для інституційних механізмів бачать нову роль – вони мають бути каталізатором інтеграції гендерної проблематики в систему управління в цілому.

Якщо порівнювати ступінь реалізації політики гендерної рівності в різних європейських країнах, то можна помітити тенденцію: розвинуті західноєвропейські країни та країни, що входять до Європейського Союзу, значно просунулись на шляху розвитку інституційних механізмів. У цих країнах інституційні механізми переважно виконали свою первісну роль – тобто, тут не тільки прийняте відповідне законодавство щодо забез-

печення рівних можливостей, а й створені відповідні урядові і парламентські структури, які контролюють здійснення законів. Сьогодні ці країни стоять перед завданням інтегрувати засади гендерної рівності в усі стратегії та програми на всіх рівнях.

Цю ситуацію можна пояснити тим, що у розвинутих західноєвропейських країнах демократія має більш глибокі історичні корені, і створення національних інституцій для забезпечення рівних можливостей почалося ще у 70-ті роки минулого століття. Тому сьогодні в цих країнах як проблема гендерної рівності, так і відповідні інституційні механізми для її розв'язання набули політичної «легітимності».

З іншого боку, в країнах з перехідної економікою гендерна проблематика стала на порядок денний тільки після Пекінської конференції. Інституційні механізми, які були створені, «провисають у повітрі» — вони не є загальновизнаними у політичному просторі, не мають чітко окреслених мандатів, відповідного фінансового забезпечення та освічених кадрів.

### **Досвід розвинутих європейських країн зі створення інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності**

Якщо аналізувати досвід розвинутих європейських країн зі створення інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності, то перше, що впадає в очі, — це різноманітність цих механізмів, включно з їхнім статусом, структурою, повноваженнями і способами діяльності з урахуванням як людських, так і фінансових ресурсів.

Переважає більшість таких механізмів на урядовому рівні представлена департаментами, відділами або комітетами в рамках міністерств. В деяких країнах ці механізми куруються прем'єр-міністром або навіть президентом. В окремих країнах були створені спеціальні міністерства або посади міністрів з питань гендерної рівності. Водночас все більше визнання дістають структури, котрі мають незалежний від уряду статус —

як-от: омбудсмен або агентства із забезпечення рівності, наділені конкретними мандатами. Ці інститути є типовими для Скандинавських країн (Норвегія, 1979 рік; Швеція, 1980 рік), але останнім часом вони створюються також в країнах – нових членах Європейського Союзу – в Литві (1999 рік), Польщі (2002 рік), Естонії (2004 рік). В деяких країнах існують спеціальні між-установчі структури, які здійснюють координацію діяльності між різними відомствами.

На парламентському рівні інституційні механізми існують у формі комітетів та підкомітетів з гендерних питань. Парламентські органи із забезпечення рівності створюються насамперед в тих країнах, де існує необхідність і бажання компенсувати недостатнє число жінок, представлених у парламенті і/чи недостатньо чітко визначені завдання і повноваження урядової структури щодо забезпечення рівності. Водночас ще й сьогодні гендерні проблеми нерідко перебувають у віданні інших парламентських комітетів. У Хорватії та Угорщині, наприклад, ці питання розглядаються Комітетом з прав людини, а в Чеській Республіці – Підкомітетом Комітету петицій.

У деяких країнах жінки-парламентарії утворили так звані жіночі комітети, за посередництва яких вони вносять питання повноважень жінок до порядку денного парламенту, а також розробляють спільні стратегії. Так, в 1998 році 11 жінок – членів Естонської державної асамблеї створили Асоціацію жінок з метою підвищити представництво жінок на рівні прийняття рішень та підтримати залучення жінок до політики.

Аналогічні механізми на парламентському рівні існують в Албанії (1994 рік), Бельгії (1996 рік), Франції (1999 рік), Литві (1997 рік), Португалії (1995 рік), Словенії (1990 рік), Іспанії та ін.

Отже, тенденція розвитку інституційних механізмів в європейських країнах полягає в тому, що, по-перше, вони збільшуються за кількістю як «по горизонталі» – створюються структури в різних департаментах, так і

«по вертикалі» – формування структур відбувається на національному, регіональному, місцевому рівнях.

Основними принципами функціонування інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності є їхня *підзвітність* і *незалежність*.

Наведу приклад успішної практики створення інституційних механізмів із забезпечення гендерної рівності на урядовому рівні. В Данії *Рада з питань рівності* була створена ще у 1975 році. Після прийняття Закону про рівність статей у 2000 році була заснована посада *Міністра з питань рівності*, який відповідає за діяльність уряду в галузі рівності статей, а також координує роботу різних міністерств, спрямовану на забезпечення рівності. Щороку міністр подає на розгляд датському парламенту звіт про виконану роботу, напрями запланованої діяльності, а також план дій, що передбачає забезпечення рівності. Річний звіт спирається на звіти, що надійшли від місцевих органів і міністерств. У ньому визначаються першочергові завдання уряду із забезпечення гендерної рівності на наступний рік.

У підпорядкуванні Міністра з питань рівності – *Служба з питань рівності статей*, яка виконує роль його секретаріату. До її завдань входить: підготовка законодавчих і адміністративних актів з питань рівності, координація заходів для забезпечення рівності, що ініціюються державними органами влади, підготовка на розгляд парламенту річного звіту з питань гендерної рівності, розробка перспектив діяльності міністерства, а також плану дій, надання допомоги Комітету з питань рівних можливостей у здійсненні адміністративної роботи, спостереження за розвитком пропорційного співвідношення жінок і чоловіків, представлених у деяких комітетах і відділах, згідно із Законом про рівність статей.

Існує також *Національний центр досліджень і інформації з питань рівності статей*, який є політично незалежною установою, до завдань якого входить забезпечити збір інформації, підготовку і поширення документації, а також організація дебатів з проблем гендерної

рівності. Був створений також *Комітет з питань рівності статей*, який складається з двох кваліфікованих юристів і очолюється суддею, правомочним виконувати закріплену за ним функцію. Комітет розглядає скарги щодо дискримінації за статевою ознакою. Його рішення є остаточними в адміністративному плані, та навіть можуть бути направлені до суду. Комітет також консультує громадян, організації, органи влади, підприємства щодо процедури подання скарг, пов'язаних з гендерною дискримінацією.

Окрім зазначених вище, існують консультаційні центри з питань рівності при муніципалітетах і місцевих органах влади, а також комітети з питань рівності при різних організаціях, університетах і підприємствах.

### **Створення інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності в Україні**

Базисним міжнародним документом із захисту прав жінок є Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка була ратифікована в Україні у 1980 році. Основні положення Конвенції знайшли своє відображення в низці законодавчих актів, указах Президента, урядових рішеннях, спрямованих на вирішення гендерних проблем. Так, у 2000 році було прийнято «Сімейний кодекс» та Закон України «Про попередження насильства в сім'ї»; в 2001 році Президент видав Указ «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні». Після Пекінської конференції було розроблено та прийнято два Національні плани дій щодо поліпшення становища жінок – на 1997–2000 роки та на 2001–2005 роки.

І, нарешті, ми дочекалися прийняття Верховною Радою Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», підписаного Президентом 8 вересня 2005 року, який набрав чинності з 1 січня 2006 року.

Процес створення інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності в Україні розпочався після Пекінської конференції. У 1996 році було створено Міністерство у справах сім'ї та молоді, яке трансфор-

мувалося у Державний комітет у справах сім'ї та молоді, потім – в Міністерство у справах сім'ї, дітей і молоді (2004 р.), і, нарешті, – в Міністерство у справах сім'ї, молоді і спорту (2005 р.). Саме на цей орган, що постійно змінює свою назву, було покладено повноваження з розробки та реалізації політики поліпшення становища жінок. Водночас окремого державного органу, на рівні Кабінету Міністрів, так і не було створено.

Відразу після Пекінської конференції були створені інші інституційні механізми: Національна комісія у справах жінки, матері і дитини (1995 р.), Комітети у справах сім'ї і дитини на локальному рівні (1997–1998 рр.), Координаційна комісія з гендерних та сімейних питань (1997 р.).

На парламентському рівні було створено Комітет з проблем материнства та дитинства.

Аналізуючи процес створення інституційних механізмів та їхню діяльність протягом останніх 10 років, можна виокремити як позитивні здобутки, так і певні негативні явища. Найпершим позитивним здобутком є потужна законодавча база України, яка вже на сьогодні гарантує антидискримінаційний підхід за ознаками статі. Це, безумовно, є прямим результатом роботи інституційних механізмів, які діють в Україні. Розробка двох Планів дій щодо поліпшення становища жінок, здійснена гендерна експертиза законодавства, визначення гендерних цілей тисячоліття та показників, за якими в Україні оцінюватиметься гендерний процес, співпраця з неурядовими жіночими і молодіжними організаціями – все це свідчить про певний успіх на шляху реалізації ідеї гендерної рівності.

Тобто, ті інституційні механізми, які діють сьогодні, більш-менш справились із виконанням «старої ролі» – прийняттям законодавства із забезпечення рівних можливостей та антидискримінаційних законів, а також із проведенням просвітницької діяльності, реалізацією певних програм і проектів щодо поліпшення статусу жінок. Істотним недоліком цієї «старої ролі» є те, що інституційні механізми не виконували функцію



спостереження за практичним застосуванням існуючих вже законів. Тому навіть за присутності антидискримінаційної законодавчої бази жінки в Україні й надалі зазнають дискримінації в економічній, політичній та соціальній сферах.

Безумовно, негативними явищами є те, що, по-перше, статус, мандат і діяльність інституційних механізмів залежать від змін в уряді України. По-друге, вони здебільшого займаються трудовою та соціальною проблематикою, концентрують свої зусилля на захисті матерів і дітей, а також на жіночій зайнятості. По-третє, «поліпшення статусу жінок» все ще залишається головним концептом, в рамках якого здійснюється політика гендерної рівності. Відповідно, те завдання, яке покладається на інституційні механізми в сучасному світі — виконання політичної ролі — залишається на невизначене майбутнє.

Аналізуючи перешкоди, які стоять на шляху переходу інституційних механізмів до виконання нової ролі — каталізатора інтеграції гендерної проблематики у систему управління в цілому, найперше слід виділити те, що, незважаючи на численні законодавчі акти, проблема гендерної рівності все ще не набула повного політичного визнання як одне з основних завдань діяльності українського Уряду. Той факт, що в керівництві українського суспільства домінують чоловіки, ще більше ускладнює проникнення ідеї гендерної рівності у сферу прийняття рішень. Політична відповідальність українського Уряду за реалізацію гендерної рівності здебільшого обмежується забезпеченням рівності перед законом, тоді як соціальні і культурні зміни в цьому напрямі залишаються за межами політичної відповідальності.

До перешкод на шляху діяльності інституційних механізмів можна також віднести відсутність розуміння сутності інтеграційної стратегії, а також відсутність інструментів оцінки та показників успіху у сфері гендерної рівності. Значними перепонами є також нечіткі мандати, брак як фінансових ресурсів, так і високопро-

фесійних фахівців, які були б залучені до діяльності інституційних механізмів.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що головною причиною того, що проблема гендерної рівності все ще не набула політичного значення є те, що вона не усвідомлена як складова процесу демократизації та реалізації прав людини. В зв'язку з цим хоча нагадати, що саме прийняття та реалізація європейських цінностей є необхідним моментом на шляху до європейської інтеграції. Цінності людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства закону і поваги до людських прав, включаючи права меншин, є засадничими для Європейського Союзу. «Ці цінності є спільними для суспільств держав-членів, в яких превалюють плюралізм, відсутність дискримінації, толерантність, справедливість, солідарність і рівність між жінками і чоловіками».

### **Перспективи розвитку інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності в Україні**

Новий Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» відкриває нові перспективи для розвитку інституційних механізмів.

У другому розділі Закону визначається механізм забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. До державних органів, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, належать: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Кабінет Міністрів України; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Органи місцевого самоврядування, визначені в їхньому складі уповноважені особи (координатори) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, об'єднання громадян також виокремлено як механізми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. У Законі визначено повноваження кожного з цих органів.

Всі нормативно-правові акти України мають бути приведені у відповідність до цього Закону, а також ска-

совані ті нормативно-правові акти, які суперечать вимогам цього Закону.

Позитивною рисою цього Закону є те, що, по-перше, він базується на концепті гендерної рівності, яка визначається як «рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства». Це свідчить про те, що відбувся певний перехід від розуміння ролі інституційних механізмів як фактору «поліпшення становища жінок» до визнання їхньої політичної функції в справі інтеграції гендерних питань до державної політики.

Однак той факт, що в Законі не було затверджено положення про тимчасовий спеціальний захід щодо забезпечення рівних виборчих прав жінок та чоловіків, а саме «представництво будь-якої статі не менше ніж 30 відсотків та не більше ніж 70 відсотків загальної кількості кандидатів» під час висунення кандидатів у народні депутати України, свідчить про те, що суб'єкти сучасного політичного процесу в дійсності не готові до реалізації принципу гендерної рівності. Відсутність політичної квоти — це брак дійового механізму забезпечення повноцінної участі жінок у процесі прийняття рішень.

Отже, попри всю свою прогресивність, новий Закон не може забезпечити гендерну рівність у політичній сфері.

**Oksana KYSELIOVA**

Institute of Philosophy, National  
Academy of Sciences, Kyiv, Ukraine

## **INSTITUTIONAL MECHANISMS OF ENSURING GENDER EQUALITY IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION**

### **Annotation**

In the beginning of the article the author gives a definition of «institutional mechanisms», the main task of which is to retrace and ensure use of the law, the principle of nondis-

crimination and equality of women and men. Next, she examines the international events which became a prerequisite for understanding that the role of institutional mechanisms lies in promoting the realization of gender equality policy. Special attention is paid to the modern role of institutional mechanisms in ensuring gender equality. In particular, the transformational character, role and functions of institutional mechanisms are being discussed. If in previous years the main role of institutional mechanisms was adopting laws ensuring equal opportunities, now the new role is becoming a catalyst for integrating gender problems into the general system of the government. As an example, the author provides the experience of European countries, which have on the governmental level departments or committees devoted to gender problems in the frameworks of ministries, and on the parliamentary level, committees and subcommittees devoted to gender questions. Accountability and independence are the main principles of functioning institutional mechanisms used to ensure gender equality. Finally, the Ukrainian way of inculcation of gender equality is overlooked. While analyzing the process of forming institutional mechanisms and their work during the last 10 years, the author points out its positive achievements, as well as negative sides. There are many obstacles on the way to inculcating institutional mechanisms. In Ukraine, gender equality has not gained a political meaning, for it still has not received understanding as a part of the process of democratization and realization of human rights. In the end, the author critically examines the law «About ensuring equal rights and opportunities for women and men» showing the achievements of this document, as well as its flaws, and making the conclusion that, despite all its progressiveness, the new law cannot ensure gender equality in the political sphere.