

# РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

УДК 316.346.2(477)

Гусак Наталія

## ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА З УТВЕРДЖЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ХТО ПОВИНЕН ЇЇ ВИКОНУВАТИ?

*У статті проаналізовано діяльність центральних та регіональних органів виконавчої влади щодо стану реалізації ними Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року. Висвітлено ситуацію щодо реалізації окремих пунктів програми державними адміністраціями за перше півріччя 2007 року. Зроблено акцент на проблемах та недоліках діяльності означених організацій, а також висловлено побажання щодо подальшого збирання та подання відповідної інформації.*

### Вступ

Формування гендерної культури в суспільстві, дотримання засад гендерної рівності в приватній і публічних сферах, запобігання гендерній дискримінації в різних її формах - це складні завдання, які тісно пов'язані з перебігом процесів демократизації, дотриманням прав і свобод людини, інституціоналізації правового суспільства в контексті глобалізації, інформатизації світу. За умов європейського вибору України необхідність осмислення та впровадження міжнародного досвіду у цій сфері, формування та реалізації державної гендерної політики набуває особливого значення. Цілі розвитку тисячоліття, ухвалені на Самміті тисячоліття ООН у 2000 р., стали для України орієнтиром розвитку соціального, політичного та економічного життя на трирічний період (до 2015 р.). Як зазначив на 60-й сесії Генеральної Асамблеї ООН Президент України В. Ющенко, «...ми ще раз підтверджуємо свою відданість цілям міжнародного розвитку, визначеним в Декларації тисячоліття і готові сприяти їх досягненню...» [1]. Поряд із такими цілями, як подолання бідності, забезпечення якісної освіти впродовж життя, сталий розвиток довкілля, поліпшення здоров'я матерів та зменшення дитячої смертності, обмеження поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення її масштабів, для України також визначено необхідність забезпечення гендерної рівності.

Після підписання у 2000 р. разом із 189 країнами - членами Організації Об'єднаних Націй Декларації тисячоліття в Україні розпочалися

активні гендерні перетворення, осмислення нових стратегій соціального розвитку, практичного врахування критеріїв цілей розвитку тисячоліття, прийняття законодавчих актів, які регулюють різні види суспільних відносин щодо запровадження стандартів рівності прав і свобод жінки й чоловіка.

З метою виконання взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення гендерної рівності у відносинах між жінками та чоловіками у всіх сферах суспільного життя в Україні прийнято низку нормативно-правових документів, у яких відображено завдання щодо забезпечення гендерної рівності. При цьому варто згадати Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей для жінок та чоловіків» (2005 р.), Указ Президента України «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005 р.), Постанови Кабінету Міністрів України «Про підготовку та проведення Року гендерної рівності» (2007 р.) та «Про консультативно-дорадчі органи з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми» (2007 р.), Постанови Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи"» (2007 р.) та «Про Рекомендації парламентських слухань "Сучасний стан та актуальні завдання у сфері попередження гендерного насильства"» (2007 р.) [2]. Окремо варто згадати Державну програму з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до

2010 р., затвержену Постановою Кабінету Міністрів України у 2006 р. [3].

Попри те, що в Україні визнано наявність проблеми гендерної нерівності, жінки в нашій державі і досі мають нижчий соціальний статус, потерпають від насильства і фактичної гендерної дискримінації. В умовах сьогодення рівність статей у правах часто сприймається не як синонім вільного вибору, а як уподібнення жінок чоловікам. За визначенням міжнародних і вітчизняних експертів, в Україні наявна яскраво виражена гендерна нерівність у політичному житті, доступі до економічних ресурсів, працевлаштуванні тощо [4].

План заходів Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р. передбачає імplementацію принципу рівності чоловіків і жінок у сферах політичного, соціального й економічного життя українського суспільства [3]. У цьому зв'язку аналіз результатів першого етапу виконання Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р. центральними органами виконавчої влади, а також регіонів і областей є особливо повчальним. Це дасть можливість проаналізувати ситуацію, врахувати недоліки, прогалини й активізувати діяльність задля забезпечення виконання цілі тисячоліття - гендерної рівності.

Таким чином, метою нашого дослідження є первинний аналіз виконання положень Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р. центральними та регіональними органами виконавчої влади протягом першого півріччя 2007 р.

### **Процес збирання та аналізу інформації**

За наявними нормативно-правовими актами України координацію виконання чинного законодавства щодо заходів, спрямованих на усунення в державі гендерної нерівності, покладено на Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту. Відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та Указу Президента України «Про вдосконалення роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту розробило наказ від 24.04.07 р. № 1295 «Про реалізацію у 2007 році Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року». Управліннями у справах сім'ї та молоді в регіонах України було підготовлено розпорядження обласних державних адміністрацій «Про заходи щодо реалізації

у 2007 році Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року», відповідні обласні програми, розроблені та затверджені плани щодо проведення у 2007 р. Року гендерної рівності в українському суспільстві, а також заходи з метою утвердження рівних прав та можливостей жінок та чоловіків, рівних можливостей їх реалізації як основного права людини, усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізувати рівні права.

Науковцями Державного інституту розвитку сім'ї та молоді у співпраці з фахівцями Інституту соціології НАН України, Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, неурядової громадської організації «Школа рівних можливостей» на замовлення Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту було здійснено аналіз звітів центральних органів виконавчої влади та звітів АР Крим, обласних державних адміністрацій, державних адміністрацій міст Києва та Севастополя щодо стану виконання Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р. за результатами півріччя 2007 р.

Основою для аналізу стали звіти 19 центральних (Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство культури і туризму, Міністерство закордонних справ, Міністерство промислової політики, Міністерство аграрної політики, Міністерство регіонального розвитку та будівництва, Міністерство транспорту та зв'язку, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Міністерство палива та енергетики, Міністерство вугільної промисловості, Державний комітет телебачення та радіомовлення України, Головне управління державної служби України, Служба безпеки України та Державна соціальна служба України для сім'ї, дітей та молоді) та 27 регіональних (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, 24 обласні, крім Дніпропетровської, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації) органів виконавчої влади.

Оскільки виконання завдань Державної програми покладається не лише на місцеві державні адміністрації, а й на центральні органи виконавчої влади, то і спрямованість завдань можна визначити як безпосередньо орієнтовані на виконання на місцях, або ж як такі, щодо яких можлива і бажана ініціатива міських та обласних державних адміністрацій з пропозиціями, уточненнями, зауваженнями, побажаннями, базова-

ними на специфіці регіону та досвіді управління ним, а також прикладами впровадження тих чи інших моделей. Про це, зокрема, свідчить і запропонований План заходів Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року (надалі - План заходів) із зазначенням відповідальних, але не обмежується лише ними, а включає зрештою увесь спектр завдань як правового, так і культурного та економічного характеру.

Більшість завдань із виконання Державної програми має пролонгований характер. Це стосується й заходів, віднесених до компетенції місцевих органів виконавчої влади. Безпосередньо на 2007 р. було заплановано заходи щодо утворення консультативно-дорадчих органів, експертних робочих груп із гендерних питань та проведення конкурсу наукових робіт із гендерної проблематики серед учнів 10-11 класів, студентів і аспірантів.

Теоретичний аналіз виконання Державної програми на основі звітів було спрямовано на оцінку її ефективності за основними параметрами, які відповідають потребам щодо забезпечення рівності жінок і чоловіків у різних сферах життєдіяльності українського суспільства, а саме:

- відповідність здійснюваних заходів основним вимогам і особливостям галузі;
- ефективність заходів, спрямованих на виконання Державної програми у даній сфері життєдіяльності суспільства;
- вплив Державної програми на ситуацію щодо забезпечення рівності жінок та чоловіків у відповідній галузі.

#### **Діяльність центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків**

Аналіз діяльності центральних органів виконавчої влади [5] свідчить про поступове формування нових підходів до питань гендеру в Україні. Розпочалося планування відповідних заходів лише у семи міністерствах (Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство промислової політики України, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство транспорту та зв'язку України).

У десяти міністерствах розпочата діяльність або формуються робочі експертні групи з гендерних питань, для яких Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту, що координує виконання Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві, спільно

з Програмою рівних можливостей ПРООН проведено цикл навчальних семінарів з гендерної тематики. У більшості міністерств призначено відповідальних за гендерний напрям роботи - цю функцію покладено на одного із заступників міністрів. Утвердження гендерної рівності поступово стає важливою складовою в діяльності різних державних органів.

Міністерство праці та соціальної політики здійснило аналіз ситуації щодо співвідношення заробітної плати жінок, яка в цілому по Україні становить 70,5 % зарплати чоловіків. Важливим фактом є те, що Положення стосовно гендерних проблем внесено в проект Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, організаціями роботодавців і підприємців та профспілками на 2007-2009 рр. Зокрема, йдеться про рекомендації щодо включення положень про забезпечення рівних можливостей жінок і чоловіків при укладанні колективних договорів.

Значну просвітницьку роль у популяризації гендерних ідей має відігравати Міністерство освіти і науки України. Проведення 10 вересня 2007 р. уроку гендерної грамотності в усіх загальноосвітніх навчальних закладах України, ініційованого міністерством, безумовно, є позитивним фактом. Однак не відомо, чи займається міністерство послідовно діяльністю, спрямованою на надання дітям і молоді знань щодо рівних прав і рівних можливостей для осіб обох статей, чи сприяє подоланню гендерних стереотипів і формуванню нової гендерної культури.

З аналізу діяльності Міністерства культури і туризму можна зробити висновок, що більшість заходів на цьому етапі спрямовані на підтримку жінок, зокрема жінок-митців, на організацію їхніх виставок, проведення жіночих свят, вікторин і конкурсів. Лише окремі установи на кшталт бібліотек Хмельницької, Кіровоградської, Одеської, Рівненської, Івано-Франківської областей та м. Києва почали впроваджувати системну пропагандистську роботу гендерного спрямування. Це, зокрема, проведення круглих столів, тематичних книжкових виставок, огляди періодики, брейн-ринги, де розглядаються питання гендерної політики, гендерного права, гендерної культури тощо.

Різні аспекти гендерної політики висвітлюються регіональними теле- і радіоканалами, на засіданнях прес-клубів, у сюжетах новин, авторських програмах та спеціальних передачах, але у Державному комітеті телебачення та радіомовлення інформації про наявність цільового плану заходів із виконання Державної програми та відповідальних за втілення гендерної рівності у діяльність немає.

Загалом можна сказати, що найбільш успішно гендерні стандарти впроваджуються там, де

сформовано плани заходів із виконання Державної програми, створено робочі експертні групи з гендерних питань і налагоджено системну роботу з впровадження гендерної рівності у діяльність галузі. Зокрема, зразкові підходи демонструє Міністерство внутрішніх справ України.

У цілому слід зазначити, що міністерства виконання Державної програми ще не розпочали. Заходи, які ними ініціюються, мають ситуативний, разовий характер, зорієнтовані скоріше на необхідність прозвітувати, аніж на послідовне впровадження гендерної політики у діяльність галузей. Характерним також є факт відсутності у більшості центральних органів виконавчої влади особи, яка б відповідала за впровадження гендерної складової у діяльність відповідних установ.

### **Стан утвердження гендерної рівності в регіонах України**

Аналіз діяльності регіональних органів виконавчої влади (24 області, АР Крим, м. Київ та м. Севастополь) дає змогу виокремити основні напрями діяльності та проведені заходи протягом першого півріччя 2007 р. щодо реалізації положень Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р. [5].

Найперша змістовна вимога щодо виконання Державної програми у 2007 році полягала у необхідності розробки відповідних регіональних програм, які повинні, враховуючи можливості та особливості конкретної області чи міста, сприяти реалізації програмних положень. Цю вимогу виконали не всі проаналізовані регіони (лише 19 із 27), серед яких в Одеській області лише обговорено план регіональної програми, у Тернопільській - планується розробити та затвердити, у Чернівецькій - рекомендовано затвердити програму з 2008 р. Не згадано про наявність відповідних програм у Дніпропетровській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській та Сумській областях. Оскільки виконання означеного завдання передбачено у 2007 р., то залишається сподіватися, що у другому півріччі воно буде виконане.

Друге із запланованих на 2007 р. завдань (проведення конкурсу наукових робіт із гендерної проблематики серед учнів 10-11 класів, студентів і аспірантів та підсумкової конференції) протягом першого півріччя було виконане лише у м. Києві та п'яти областях, серед яких Закарпатська, Кіровоградська, Одеська, Сумська та Харківська.

Також варто зауважити, що не всі пропонувані до виконання заходи належать до звичних

форм і методів роботи цих суб'єктів управління, а тому викликали труднощі, різночитання тощо. Так, потребує подальших роз'яснень методика виконання п. 13 чи п. 14 Державної програми, оскільки вони були витлумачені представниками регіональних органів виконавчої влади як вимога наведення даних щодо розподілу кадрового складу за статтю чи прагнення до його доведення до певної пропорції (наприклад, 50/50, або ж 53/47, як то маємо в розподілі населення за статтю). Тобто в тих нечастих звітах, де ці завдання згадувалися, їх виконання носило формальний, суто статистичний, а не аналітичний гендерний характер.

Такі самі складнощі викликали інші заходи, пов'язані з проведенням дослідницької, аналітичної роботи. Їх у своїх звітах згадали одиниці, та й ті згадки мали або ж довідковий статистичний характер, або ж декларували проведені чи плановані дослідження без будь-яких конкретних очікуваних чи вже отриманих результатів.

Як виявилось, перелік пунктів Державної програми, за якими звітують місцеві держадміністрації, різняться від області до області і не збігається із переліченими вище пунктами: деякі не включені, а інші, навпаки, показані, хоча місцеві органи влади не визначені відповідальними за їх виконання.

### **Основні недоліки діяльності та звітності суб'єктів виконання Державної програми**

Із підсумкових зауважень до проаналізованих звітів найперше, що впадає у вічі, - це досить вільний добір пунктів для звітування. Так, лише окремі з держадміністрацій подали інформацію за усіма пунктами, де місцеві органи виконавчої влади є серед відповідальних виконавців.

Проте майже всі охоче наводили у звітах інформацію щодо результатів діяльності громадських організацій та об'єднань свого регіону, часом окремо зазначаючи, що між ними і управліннями тієї чи іншої державної адміністрації налагодилися тісні контакти. Переважно це стосувалося інформаційно-просвітницької роботи щодо поширення гендерних знань, відзначення видатних жінок краю, збереження традицій і звичаїв українського народу, базованих на зміцненні сім'ї та вихованні дітей, а також запобігання насильству та торгівлі людьми.

Вмішувались у звіти й досягнення різних державних організацій, підпорядкованих галузевим міністерствам, хоча вони можуть отримувати сприяння і з місцевих органів виконавчої влади. Серед них можна згадати дані щодо введення нових навчальних курсів чи розробки підручників освітніми закладами; підвищення

кваліфікації та перепідготовка громадян і, зокрема, освітян та державних службовців службами працевлаштування, центрами підвищення кваліфікації; створення бази даних та проведення рейдів-перевірок туристичних фірм, які з метою запобігання торгівлею людьми проводять правоохоронні органи чи інші державні служби тощо.

Частину пунктів Плану заходів було проігноровано чи неправильно трактовано більшістю держадміністрацій. Наприклад, лише Кіровоградська обласна державна адміністрація вразно прозвітувала про сприяння релігійним організаціям у здійсненні ними благодійних акцій; одна Київська міська державна адміністрація заявила про намір сприяти забезпеченню впровадження гендерного компонента в усі міжнародні проекти і програми, які реалізуються в Україні на національному та регіональному рівнях за підтримки міжнародних організацій і фондів; лише Полтавська обласна державна адміністрація прозвітувала про приведення галузевих нормативно-правових актів у відповідність до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Цей факт засвідчує можливість - з точки зору залучення ресурсів, фахівців та зацікавлених осіб - і доцільність виконання усіх цих заходів задля утвердження гендерної рівності.

Чи не найдетальніше і найчастіше згадувані у звітах культурно-мистецькі заходи насправді пов'язані з досить обмеженим колом ролей жінки - красуня, матір, берегиня сімейного вогнища - тобто із сімейним приватним життям і не торкаються професійної, громадської, політичної, творчої самореалізації жінки. Зовсім відсутні заходи, які б висвітлювали той же спектр чоловічих ролей у публічних та приватних сферах суспільства. Загалом гендерна проблематика суб'єктами виконання Державної програми сприймається як винятково «жіноча», а також переважно пов'язана із традиційними сферами жіночої опіки: сімейні стосунки, репродуктивне здоров'я, виховання дітей, домашні клопоти та ужиткове мистецтво, тілесна краса.

Водночас комплекс заходів, пов'язаних із врахуванням гендерної компоненти у безпосередній правовій, управлінській та планувальній діяльності місцевих органів виконавчої влади, був чи то незрозумілий, чи то просто випущений зі звітів. Йдеться про таке:

- подання пропозицій і складення плану проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства (п. 1) - лише Полтавська обласна державна адміністрація;
- здійснення заходів, спрямованих на формування свідомого ставлення суспільства до забезпечення гендерної рівності в галузі охоро-

ни праці та промислової безпеки, створення безпечних для життя і здоров'я умов праці (п. 17) - гендерні питання зафіксовано в регіональних угодах між облдержадміністрацією, відповідними об'єднаннями роботодавців та федерацією профспілок області в м. Києві та 5 областях;

- сприяння включенню до угод, колективних договорів між об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та профспілками і профоб'єднаннями положень, що забезпечують рівні права та можливості жінок та чоловіків, (п. 18) - ОДА, місцеві органи влади рекомендували керівникам підприємств включити в колективні договори положення, що забезпечують гендерну рівність лише у м. Києві, Донецькій, Львівській, Рівненській та Чернігівській областях;
- забезпечення впровадження гендерного компонента в усі міжнародні проекти і програми, які реалізуються в Україні на національному та регіональному рівнях за підтримки міжнародних організацій і фондів (п. 37) - жодного згадування у звітах;
- забезпечення паритетного представництва жінок і чоловіків у міжнародних делегаціях (п. 39) - жодного згадування у звітах.

Незважаючи на запевнення у проведенні активної інформаційно-пропагандистської кампанії у засобах масової інформації з гендерної проблематики, десять державних адміністрацій не сприяли висвітленню у засобах масової інформації ходу виконання Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві, хоча таке завдання покладалося на них (п. 48). Те ж саме можна сказати і про вирішення питання щодо надання можливостей для виступу фахівців місцевих органів виконавчої влади з питань гендерної рівності у засобах масової інформації (п. 26).

Але ж це якраз і засвідчує рівень гендерної освіченості, компетенції та культури місцевих органів влади, їх уміння перш за все своїм прикладом продемонструвати серйозність перетворень у сфері гендерних відносин у суспільстві.

### Висновки

Таким чином, аналіз виконання Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р. центральними та регіональними органами виконавчої влади засвідчив, що діяльність у цьому напрямі ще не розпочалася в повній мірі. Реалізація положень Державної програми має несистематичний та непослідовний характер, що підтверджується відсутністю відповідних програмних

документів у цільових органах виконавчої влади та відповідальних осіб за їх реалізацію.

Характерно, що для більшості регіонів проблема гендерної нерівності не є пріоритетною, оскільки із двох обов'язкових заходів, спрямованих на виконання Державної програми у 2007 р. (прийняття відповідних регіональних програм та проведення конкурсу наукових робіт із гендерної проблематики), перший реалізували 2/3 областей, а другий - лише сім регіонів. Натомість,

часто здійснювалися заходи, що належали до компетенції інших органів та установ. Така ситуація підтвердила необхідність тлумачення окремих пунктів Державної програми для її безпосередніх виконавців.

Отже, процес утвердження гендерної рівності в українському суспільстві ще не набув належного розвитку, а ефективність виконання Державної програми на сучасному етапі залишається низькою.

1. Матеріали до ювілейної 60-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН: Україна - Цілі розвитку тисячоліття 2000+5. - К.: Програма Розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні, 2005. - 44 с.
2. Legislation on Gender Equality in Ukraine. - OSCE PCU (unofficial translation from Ukraine), 2007. - 112 p.
3. Державна програма з утвердження гендерної рівності в Україні на період до 2010 року: станом на 19 січня 2007 р. / Офіційний вісник України. - 2007. - № 1. - С. 91.
4. Грицяк Н. Формування гендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики. - К.: Вид. НАДУ, 2004. - 384 с.
5. Луценко Є. М., Гусак Н. Є., Колос Л. Є. та ін. Звіт про виконання у першій половині 2007 року Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року. - К.: ДІРСМ, 2007. - 106 с.

*Gusak Natalia*

## **STATE PROGRAM FOR IMPLEMENTATION GENDER EQUALITY IN UKRAINIAN SOCIETY: WHO SHOULD DO IT?**

*This paper presents the results of analysis central and regional government organizations' activity for realization the State program for implementation gender equality in Ukrainian society till 2010. The situation for realization some program aspects during the first semester of 2007 is described. The author makes accent on the problems in activity of these organizations, and also gives some recommendations for gathering and presentation such information in future.*