

УДК 305:351

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.11>

Яременко Олександр Іванович,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ORCID ID: 0000-0002-3053-2257

Намазова Юлія Ісмаїлівна,

аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування,

Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ORCID ID: 0000-0003-0466-6005

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

THEORETICAL APPROACHES TO THE FORMATION OF GENDER POLICY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Стаття присвячена аналізу наукових підходів до визначення пріоритетних напрямків гендерної політики у публічному управлінні. Презентовано думку, що процес реалізації громадянами своїх прав і свобод супроводжується дихотомічною проблемою породженою стереотипами, основаними на дискримінації за статтю. Системний характер даної проблеми у соціальній взаємодії, вбачається у формуванні цілої системи гендерних дискримінант, які стають основою для статусних обмежень серед жінок, у тому числі в публічному управлінні.

Визначено, що імплементація парадигми гендерної паритетності в публічному управлінні в Україні обмежена сьогодні певними бар'єрами у системі державного управління. Основною із перепон вбачається відсутність правового механізму забезпечення принципу рівноправності жінок та чоловіків.

З метою окреслення концептуальних принципів парадигми гендерної рівності в публічному управлінні, проаналізовано сутнісні наукові підходи до категорії «публічне управління». Визначено, що дане поняття в українському законодавстві офіційно не закріплено. Це визнано причиною заміни його терміном «державне управління», що пояснюється як груба помилка. Авторами наголошено на важливості розмежування понять «державна влада» і «публічна влада». Термін «публічне управління» пропонується розглядати як дифузійну державного і громадського управління, консолідованих спільними публічними інтересами, цілями і завданнями. Головним принципом публічного управління запропоновано вважати реалізацію гарантованого Конституцією права здійснювати народом його владних повноважень через сформовані органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, спеціальних державних служб та інститутів громадянського суспільства.

Публічність управління розглядається як пріоритетність демократичних цінностей, принципів верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності. Відповідно паритетність представництва жінок в органах публічної влади розглядається у ролі одного з індикаторів рівня демократизації суспільства.

У статті, на основі критичного аналізу наукових позицій учених, узагальнено основні напрями гендерної політики в публічному управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях. Ефективність даної політики пропонується визначати за трьома основними показниками: паритет під час прийняття рішень органам публічного управління; механізмами і методами реалізації гендерної рівності; ступінь рівності у всіх сферах публічної діяльності. Важливим нововведенням у гендерній політиці публічного управління авторами розглядається практика медіації у гендерно-чутливих публічних сферах.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, демократія, гендерна рівність, гендерна політика.

The article is devoted to the analysis of scientific approaches to determining the priority areas of gender policy in public administration. The opinion is presented that the process of realization of citizens' rights and freedoms is accompanied by a dichotomous problem caused by stereotypes based on sex discrimination. The systemic nature of this problem in social interaction is seen in the formation of a whole system of gender discrimination, which becomes the basis for status restrictions among women, including in public administration.

It is determined that the implementation of the paradigm of gender parity in public administration in Ukraine is limited today by certain barriers in the system of public administration. The main obstacle is the lack of a legal mechanism to ensure the principle of equality between women and men.

In order to outline the conceptual principles of the paradigm of gender equality in public administration, the essential scientific approaches to the category of "public administration" are analyzed. It is determined that this concept is not officially enshrined in Ukrainian legislation. This is recognized as the reason for replacing it with the term "public administration", which is explained as a gross error. The authors emphasize the importance of distinguishing between the concepts of "state power" and "public power". The term "public administration" is proposed to be considered as a diffusion of public and public administration, consolidated by common public interests, goals and objectives. It is proposed to consider the implementation of the constitutionally guaranteed right of the people to exercise their powers through the established legislative, executive, judicial, local self-government bodies, special state services and civil society institutions to be considered the main principle of public administration.

Publicity of governance is seen as a priority of democratic values, principles of the rule of law, respect for human dignity, non-discrimination, equality, justice, security, efficiency. Accordingly, the parity of women's representation in public authorities is considered as one of the indicators of the level of democratization of society.

The article, based on a critical analysis of the scientific positions of scientists, summarizes the main directions of gender policy in public administration at the national, regional and local levels. The effectiveness of this policy is proposed to be determined by three main indicators: parity in decision-making by public authorities; mechanisms and methods for implementing gender equality; degree of equality in all spheres of public activity. The practice of mediation in gender-sensitive public spheres is considered an important innovation in the gender policy of public administration.

Key words: *public administration, public administration, local self-government, civil society, democracy, gender equality, gender policy.*

Постановка проблеми. Як відомо, забезпечення прав людини в демократичній державі передбачає застосування однакових стандартів до всіх осіб без винятків, наслідуючи мету гармонізувати громадські відносини, створити гарантовані умови життя громадян та забезпечити справедливість у суспільстві. Гендерну політику вчені розглядають як частину внутрішньої політики держави, виражену у соціальних програмах та заходах, що регулюють відносини у соціумі з метою уникнення проявів гендерної дискримінації. Протягом століть у різних суспільних системах існували різні підходи до розуміння сутності та механізмів реалізації гендерної політики.

Забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків в Україні до процесу прийняття рішень для чоловіків і жінок є не тільки однією з важливих умов розбудови правової держави, але й запорукою її економічного та соціального розвитку. Доказом цього є різноманітні дослідження ООН, які свідчать, що країни, які посідають перші позиції щодо представництва жінок у політиці, також мають найкращі показники якості життя й економічного розвитку [12]. Урахування зазначеного, актуалізує необхідність поглибленого комплексного наукового підходу до опрацювання у межах теорії державного управління політики гендерної рівності на рівні публічного управління в сучасних умовах децентралізації влади, розвитку громадянського суспільства та євроінтеграції України та формулювання конкретних пропозицій щодо ефективних заходів, спрямованих на дотримання принципів гендерної рівності у сферах публічного управління.

Аналіз останніх вітчизняних і зарубіжних досліджень. Дослідженням питань еволюції

інститутів публічного управління та напрямків удосконалення гендерної політики присвятили свої праці С.С. Була, Л.А. Клим [5], В.В. Баштанник [3; 4], О.В. Батанов [2], І.В. Аль-Атті [1] та ін.

Мета статті полягає у науковому вивченні теоретичних підходів до формування гендерної політики в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Гендерне диференціювання у реалізації громадянами своїх прав і свобод залишається дихотомічною проблемою породженою стереотипами, основаними на категоризації осіб за статтю. Системний характер дифузних проявів статевих відмінностей у соціальній взаємодії, створює систему гендерних дискримінант, які стають основою для статусних переконань жінок у їх нерівноправстві, необґрунтованих обмеженнях на працю, нерівності винагород та відстороненості їх від управлінських повноважень. Погоджуємось із думкою проф. Батанова О. В., що, незважаючи на наявність спеціальних законів України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про попередження насильства в сім'ї» та ін., їх норми залишаються переважно декларативними. Це учений пояснює низькою обізнаністю жінок із міжнародними стандартами у сфері захисту від гендерної дискримінації, складністю для юристів ідентифікувати випадки, коли порушення прав та жінок є проявом дискримінаційних дій, сприйняттям текстів міжнародних документів як абстрактних конструкцій без конкретних моделей вирішення реальних життєвих ситуацій [2]. Отже, доводиться констатувати, що дотепер відсутні реальні механізми дотримання ратифікованих Україною міжнародних договорів, взятих нею

зобов'язань щодо забезпечення гендерної паритетності в різних сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі і публічного управління.

Практична імплементація парадигми гендерної паритетності в публічному управлінні в Україні натикається на перепони, що дисонує з її проголошеним євроінтеграційним курсом державної політики. Серйозними причинами існування дисбалансу у встановленні паритетного представництва чоловіків та жінок в системі державного управління України є відсутність правового механізму реального забезпечення принципу рівноправності жінок та чоловіків [5]. Для окреслення концептуальних принципів парадигми гендерної рівності в публічному управлінні, варто проаналізувати сутнісні наукові підходи до категорії «публічне управління». Так, семантичне наповнення терміну «public administration» в дослівному перекладі означає «державне управління». В енциклопедичному словнику з державного управління [8] «публічне адміністрування» визначено як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. У словнику також описано і термін «публічне управління», яке ввів у наукові кола англійський учений Д. Кілінг у 1972 р., трактуючи його як «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату». Дану позицію цілком підтримують закордонні дослідники С. Ренсон та Дж. Стюарт [16], фокусуючи увагу на публічності влади, яку визначають у здатності органів державної влади вести політичний діалог із суспільством відповідної території та забезпечення реальної можливості народу брати активну участь у вирішенні актуальних питань розвитку територіальної громади.

Рагімов Ф. В., Баштанник В. В. «публічне управління» у сучасних умовах України розглядають як цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив держави через систему органів влади на суспільні процеси й діяльність людей із метою реалізації суспільної потреби в управлінні відносинами, проектуючи його у системній триаді

«влада – суспільство – особистість» [3]. Більш розширену структуру публічного управління пропонує Л. Новак-Каляєва, трактуючи його як «діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [13].

Зауважимо, що поняття «публічне управління» в українському законодавстві офіційно не закріплено, що часто супроводжується сутнісною підміною його на «державне управління». Це вважаємо грубою помилкою, погоджуючись із позицією вченої І.В. Аль-Атті [1], яка вказує, що термін «публічне управління» як модель управління суспільними справами має інше змістовне наповнення. Дану позицію можна аргументувати прогресивними умовами демократії при яких високий рівень розвитку громадянського суспільства спричиняє суттєву детермінацію суспільством державної влади. Це, в свою чергу, сприяє еволюціонуванню останньої до рівня публічного управління. У цьому випадку публічне управління варто розглядати як дифузію державного і громадського управління (самоврядування), консолідованих спільними публічними інтересами, цілями і завданнями, у досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть спільну участь. Цю позицію можемо підкріпити, звернувшись до Енциклопедичного словника з державного управління, у якому до суб'єктів публічного управління віднесено органи державної влади, виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти, яким можуть бути делеговані публічні повноваження [8]. Варто також вказати на розмежування понять «державна влада» і «публічна влада» з позиції Конституції України, де розмежовано інституційний контент систем органів державної влади і місцевого самоврядування. Вважаємо, що з позицій аналізу механізмів державного управління доцільно наголосити на особливостях аналізу поняття «органи державної влади» з позицій системного підходу. Аналізуючи структуру державної влади варто звернутись до ст. 6 Конституції України, де зазначено, що державна влада в Україні розподілена на законодавчу, виконавчу й судову [11]. Фактично йдеться про інтегративне поєднання адміністративних підсистем до яких варто також включити інститут Президента Укра-

їни та спеціальних державних служб. Водночас складні адміністративні системи продукують нові форми сучасного адміністрування, зокрема регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади, що діють у складі інших центральних органів виконавчої влади. У трактуванні сутності органів державної влади, цілком погодимось із визначенням запропонованим Баштанник А.Г., яка пропонує розуміти їх як «інституціонально відокремлений структурний елемент державної влади (механізму держави), організаційно автономний елемент апарату держави, повноваження якого визначені положеннями Конституції України, загальними чи спеціальними законодавчими актами, а діяльність спрямована на вирішення завдань у сфері управління державою та виконання функцій держави» [4]. При цьому варто наголосити, що поділ державної влади в Україні здійснюється на засадах:

1) виділення основних функціональних видів діяльності держави – правотворення, правореалізації і правосуддя;

2) встановлення організаційного устрою держави як сукупності різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових з відповідною компетенцією та сукупністю державно-владних повноважень;

3) реалізації принципу поділу влади, який має врівноважуватися принципом інтегративної єдності влади, взаємодії складників державної влади; імперативу влади народу.

Цей перелік варто доповнити принципом публічності державної влади, який можемо розкрити, опираючись на Конституцію України [11] та тлумачення Конституційного суду України [15] де зазначається, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу. Отже, головним принципом публічного управління є реалізація гарантованого Конституцією права здійснювати народом його владних повноважень через сформовані органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, спеціальних державних служб та інститутів громадянського суспільства.

На думку, Баштанник В.В., та Рагімова Ф.В., базова теоретико-методологічна проблема публічного управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління складників такої системи, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності

середовища, до оптимізації її функціонування. Отже, публічного управління як свідомого, організованого та регулівного впливу на суспільну та соціально-групову життєдіяльність, що здійснюється безпосередньо чи опосередковано (через державу, партії, фірми), дозволяє детерминувати політико-адміністративний чинник державного управління як цілеспрямований, організаційний, системний вплив держави на життєдіяльність суспільства [3].

Узагальнивши різні підходи, резюмуємо, що публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування, приватного сектору та інститутів громадянського суспільства та самих громадян навколо спільних цілей. Окрім цього публічність управління передбачає пріоритетність демократичних цінностей, принципів верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін.. Іншими словами, публічне управління є невід'ємною складовою демократизації управління державою, що на практиці здійснюється через спільну, колективну діяльність, співпрацю представників суспільних секторів, спрямовану на досягнення визначених громадськістю цілей. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, що автоматично актуалізує принцип гендерної рівності.

Нині гендерний підхід все більше проникає у сфери публічного управління та стає реальною політичною силою впливу на забезпечення суспільного розвитку, рівності й миру в суспільстві. Належне представництво жінок в органах публічної влади можна вважати своєрідним індикатором рівня демократизації суспільства. Суттєвим у розвитку політики гендерної паритетності у публічному управлінні стало прийняття нового Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р., який регламентував імперативність мінімум 30% гендерної квоти жінок у складі кандидатів. На сьогодні, його імперативи регламентує Виборчий кодекс України [6], прийнятий 19 грудня 2019 року, збільшивши мінімальну кількість представників однієї статі до 40%. Інтеграція гендерних квот спрямовано на посилення егалітарної моделі громадсько-політичної сфери для жінок і чоловіків. Законодавча новація гендерного квотування сприяє посиленню відповідності

вітчизняної публічної влади міжнародним актам та угодам, які ратифікувала Україна.

Актуалізуючи гендерний підхід у публічному управлінні, зазначимо, що спеціалісти Ради Європи визначають дане поняття як «організацію, покращення, розвиток та оцінку політичних процесів таким чином, аби аспект гендерної рівності та його перспективи було враховано на усіх рівнях, напрямках та етапах організації публічного управління, а також в процесі розвитку політичних реформ» [7]. Можемо припустити, що дане трактування розповсюджує гендерну політику на усі ієрархічні рівні влади в Україні. Рекомендація 148(2004) Конгресу Ради Європи «Про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях» наголошує на важливості механізмів гендерної рівності як визнаної системи підтримки, спрямованої допомогти тим особам, яких залучено до розробки політики й надання послуг, зрозуміти й реалізувати концепцію гендерної рівності, а також спосіб, у який належить відстежувати прогрес та заохочувати до звітності осіб, залучених до робіт [10]. Разом із даним документом, варто також відзначити Резолюція Ради Європи 176(2004), якою рекомендовано органам публічної влади мотивувати гендерну рівність застосовуючи на практиці відповідні інструменти та механізми [9]. Знаковою у даному напрямку стала також Європейська хартія рівності жінок і чоловіків на місцевому рівні публічного управління [14], яку варто розглядати як інструмент політичної волі для органів публічного управління. Документ надає чіткі рекомендації органам публічного управління щодо заходів із забезпечення гендерної паритетності, а також зосереджує увагу на важливості виконання гендерного аналізу публічних рішень, консультацій, а також створення гендерно-соціальних служб. Отже, органи публічного управління зобов'язані розробити план заходів реалізації політики гендерної рівності а також запровадити практику міжнародного обміну досвідом із подальшою його трансляцією між містами та регіонами України.

Варто узагальнити основні напрями гендерної політики в публічному управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях, серед яких відзначимо пріоритетність професійної підготовки жінок-фахівчинь із публічного управління, трансформацію суспільних поглядів на розподіл ролей між чоловіками та жінками, створення мережі

партнерських організацій з підтримки просування жінок в управлінській та політичній сферах, гендерне бюджетування як важливий політичний інструмент, пропаганда і агітація гендерної рівності, проведення гендерних досліджень, реформу виборчої і політичної систем, посилення гендерної співпраці державних та громадських інститутів. У державах Європейського Союзу ефективність гендерної політики визначається за трьома основними показниками: паритет під час прийняття рішень органам публічного управління; механізми і методи реалізації гендерної рівності; рівність у всіх сферах муніципальної діяльності. Кожний європейський муніципалітет має у своєму складі спеціально підготовленого працівника з питань гендерної рівності, а також муніципальний комітет для гендерного розгляду всіх міських проектів. На постійній основі здійснюється підготовка спеціалістів з гендерних питань [12]. Зауважимо, що актуальними залишаються внутрішні особистісні комплекси жінок, що обмежують їх можливості у самореалізації. До таких жіночих комплексів учені Л. Р. Наливайко та І. О. Грицай відносять невпевненість у собі, низьку самооцінку, відсутність професійного чистолубства, брак професійного досвіду, упереджене ставлення роботодавців та колег [12]. З урахуванням усього вищезазначеного, важливим нововведенням має стати практика медіації у гендерно-чутливих публічних сферах, що має стати одним із пріоритетних напрямів гендерної політики у сфері публічного управління.

Висновки. Отже, публічне управління включає таку діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики. Розширення участі жінок в політичному житті сучасного суспільства сприятиме не тільки реальному забезпеченню гендерної рівності, в тому числі і в сфері політичної і управлінської діяльності, а й збагаченню інструментарію адміністрування за рахунок привнесення тієї безцінної специфіки, яку акумулюють саме жінки. Зокрема, мова йде про моделі консенсусної поведінки при вирішенні ключових питань, оскільки, в цілому, жінки меншою мірою схильні йти на конфлікти, вважають за краще гармонізацію відносин в колективі.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 8. С. 35–41.
2. Батанов О. В. Децентралізація та місцеве самоврядування у гендерному вимірі: вітчизняний досвід та міжнародні стандарти. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія: Політичні науки*. 2018. № 3. С. 48–54.

3. Баштанник В. В., Рагімов Ф. В. Еволюція інститутів публічного управління в контексті загальноєвропейського політичного тренду. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 3(42). С. 28–34.
4. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпропетровськ, 2010. 390 с
5. Була С. С., Клим Л. А. Основні шляхи вдосконалення гендерної політики у системі державного управління в Україні. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2019. № 40. С. 153–159.
6. Виборчий Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/ed20191219#Text>
7. Гендерний підхід: Концепція, методологія та презентація кращих практик / Рада Європи. Страсбург, 2014. С. 41. URL: <https://rm.coe.int/1680596135>
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
9. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Резолюція 176 (2004) про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія «Сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах» від 27. 05.2004. URL: <https://rm.coe.int/16807191f2>
10. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Рекомендація 148 (2004) «Про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах» від 27.05.2004. URL: <https://rm.coe.int/168071a54>
11. Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
12. Основи теорії гендеру: юридичні, політологічні, філософські, педагогічні, лінгвістичні та культурологічні засади : монографія / кол. авт. ; ред. Л. Р. Наливайко, І. О. Грицай. К. : «Хай-Тек Прес», 2018. 348 с.
13. Публічне управління: термінол. слов / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрос та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: https://dut.edu.ua/uploads/1_888_37081450.pdf
14. Рада Європейських муніципалітетів та регіонів. Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад. URL: http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf
15. Рішення Конституційного суду № 6-рп/2008 від 16.04.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>
16. Ranson S., Stewart J. Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society. Palgrave Macmillan. 1994. 300 p.