

УДК 35.073.533:316.346.2

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.11>

Сидоренко Наталія Сергіївна,

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри управління та адміністрування

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0003-4622-2779

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF GENDER POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми щодо перспективи розвитку гендерної політики в системі публічного управління. Встановлено зростаючу роль гендерної політики у сучасному соціумі. Хоча за останнє століття роль жінки у суспільстві значно трансформувалася та покращилася, аналіз літератури дозволив виявити несприятливі тенденції у трудових біографіях жінок США і Європи. Статистичні дані та проаналізовані нормативно-правові акти, прийняті в сфері гендерної політики України, вказують на те, що практична реалізація парадигми гендерної паритетності в сфері публічного управління в Україні натикається на перепони, які можливо подолати лише в довгостроковій перспективі. Зазначено, що гендерна асиметрія в органах публічного управління, може розглядатися як одна з перешкод для прийняття та реалізації збалансованих управлінських рішень. Ця думка набуває все більшого поширення в науковій та управлінській спільноті. Більш широке, ніж зараз, представництво жінок на органах та структурі публічної влади, сприяє розширенню спектра вирішуваних проблем, й тим самим посилюється соціальна спрямованість діяльності органів публічних служб. У статті показано теоретичну та практичну актуальність проблеми забезпечення гендерної рівності в органах публічної влади. Виділено стратегічні принципи забезпечення відповідних умов. Вказано, що ігнорування таких принципів призводить до помилок у процесі регулювання гендерних відносин в органах публічної влади. На основі аналізу, виокремлено шляхи удосконалення публічної політики, яка повинна будуватися на науковій статистичній основі, що в свою чергу, може посилити гендерну свідомість у суб'єктів публічної політики. Створення ефективної соціальної системи моніторингу для оцінки розвитку жінок, дасть змогу встановити та розповсюдити гендерні дані для подальшої розробки та перегляду публічної політики.

Ключові слова: публічне управління, гендерна політика, державна служба, суспільство, гендерна рівність.

The article provides a solution to a current scientific problem regarding the prospects for the development of gender policy in the system of public administration. The growing role of gender policy in modern society has been established. Although the role of women in society has significantly transformed and improved over the last century, an analysis of the literature has revealed unfavorable trends in the work biographies of women in the United States and Europe. Statistics and analyzed legal acts adopted in the field of gender policy of Ukraine indicate that the practical implementation of the paradigm of gender parity in the field of public administration in Ukraine encounters obstacles that can be overcome only in the long run. It is noted that gender asymmetry in public administration can be seen as one of the obstacles to making and implementing balanced management decisions. This idea is becoming more widespread in the scientific and managerial community. Wider representation of women in public bodies and the structure of public authorities contributes to the expansion of the range of problems to be solved, and thus strengthens the social orientation of public services. The article shows the theoretical and practical relevance of the problem of ensuring gender equality in public authorities. The strategic principles of ensuring the appropriate conditions are highlighted. It is pointed out that ignoring such principles leads to errors in the process of regulating gender relations in public authorities. Based on the analysis, ways to improve public policy, which should be based on a scientific statistical basis, which in turn can strengthen the gender consciousness of public policy actors. Creating an effective social monitoring system to assess women's development will make it possible to establish and disseminate gender data for further development and revision of public policy.

Key words: public administration, gender policy, civil service, society, gender equality.

За останнє століття роль жінки у суспільстві значно трансформувалася, а тому розгляд гендерної політики гостро постав у сучасному соціумі. На сьогодні це поняття включає в себе і політичну, і культурну, й багато інших складових життя.

У свою чергу, соціальні зміни, пов'язані з виходом жінок на ринок праці, зменшення розмірів сім'ї, урбанізація, поява жіночого руху та ін, актуалізували вивчення гендерної політики в різних сферах, зокрема і публічному управлінні. Дослід-

ники обговорюють різні аспекти соціального становища жінок, як традиційні (освіта, домашня праця) так і раніше не вивчені (оплачувана зайнятість, фертильність) [1; 2].

Переосмислення статусу жінки в межах політичного, економічного та побутового просторів в Україні сприяє ряду досліджень, основними напрямками яких є: жінка в суспільстві (у сім'ї, на роботі) – О. Кулачек, Г. Резнік, Ю. Івченко та ін.; жінка в приватній та публічній сферах – Л. Артеменко, М. Білинська, Н. Гончарук, О. Кулачек, І. Микичак, А. Погорелова, Л. Сергеева та ін.; жінка в політиці – Н. Болотіна, Л. Дмитрієва, І. Котюк, О. Костенко, І. Лаврінчук та ін.

Варто відмітити, що уявлення про роль жінки в публічному управлінні почали формуватися ще в античній філософії. Інтерес представляє розгляд ідей Платона, якого називають «першим античним феміністом, тому що його ідеї були нетипові для цього часу. У трактаті «Держава» він розмірковує про ideale місто-державу, в якому відсутня приватна власність, сім'я, домашнє господарство. Свобода від необхідності вести домашнє господарство дозволяє жінкам нарівні з чоловіками приймати участь у всіх справах держави [3].

В останні десятиліття ХХ ст. жінкам, нарівні з декларованими правами, представилися реальні можливості в освітній, трудовій, політичній та управлінській сферах. Безперечно, такі зміни багато в чому покращили життя жінок, підвищили їхній рівень життя і дали їм велику економічну незалежність. Однак ці досягнення мають і зворотний бік: можуть з'явитися нові форми гендерної нерівності. В. Лемейр та П. Заноні характеризуючи зміни гендерних процесів, позначає їх як соціогендерні транзиції, що фіксує поширення соціальних ризиків нового гендерного порядку для балансу структури суспільства та найважливіших інститутів відтворення: сім'ї та материнства, батьківства а також дитинства [4, с. 50].

Всі ці ризики поширюються у сфері державного регулювання соціальної політики. І тут актуалізується питання, яке посилює двоїсту позицію публічної політики щодо жінки: хто ж вона об'єкт чи суб'єкт політики? Змінені соціальні практики: модернізація низки професій, поява нових форм праці (віддалена зайнятість, прекарна праця та ін.), нове материнство (сурогатне, пізне та ін.) – вимагають нових підходів до вивчення та організації соціального та політичного життя жінок.

Аналіз літератури дозволив виявити наступні зміни трудових біографій жінок. Так, дослідники відзначають, що у США вони стали не менше, а більш стандартизованими та однорід-

ними [2, с. 299]. Траєкторія повного безперервного працевлаштування, незалежно від сімейного положення стає стандартом. Помічено, що розрив в оплаті праці між чоловіками і жінками є найбільшим у стабільно високій траєкторії зайнятості і скорочується серед траєкторій з більш тривалим періодом безробіття.

Для мешканок європейських країн, зокрема Німеччини, трудові біографії стали різноманітнішими. Закріплюються «переривчасті» траєкторії з великим чергуванням періодів повної, часткової зайнятості та незайнятості, пов'язаної з сімейним життям. Дослідники зазначають, що за останні 15 років набагато більше жінок поєднують оплачувану роботу з доглядом за дітьми та іншими обов'язками, що створює нову напруженість для сімей. Якщо велика залучення жінок до роботи поза домом не супроводжується більше справедливим розподілом роботи по дому, вони можуть отримати подвійне тягар оплачуваної та неоплачуваної роботи.

Для України трудова зайнятість жінок, зокрема і в публічному управлінні завжди була високою, але й тут відбуваються зміни. Так, згідно даних Національного агентства України з питань державної служби, у 2021 на державній службі працює 164 136 осіб. Із них 121 543 – жінки, а 42 593 – чоловіки [5]. Але якщо звернутися до Global Gender Gap Index (Глобальний індекс гендерного розриву), то України втратила 15 позицій порівняно із 2020 роком. Так, у 2020 році, Україна посідала 59 місце, а в 2021 – 74 місце [6].

Разом з тим, слід відмітити, що ст. 24 Конституція України [7], Кодекс законів про працю України [8], Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [9], Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [10] і т.д., в Україні гарантується досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства, забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини та громадянина. Також важливим є те, що у червні 2022 року, Верховна Рада ратифікувала Стамбульську конвенцію, яка на сьогодні виступає міжнародним законодавчим актом, що передбачає захист прав жінок. Її мета – захист жінок від усіх форм насильства та дискримінації, встановлення рівності між жінками й чоловіками, розроблення політики та заходів для захисту всіх жертв насильства й надання їм допомоги [11].

Попри всі заходи, практична реалізація парадигми гендерної паритетності в сфері публічного управління в Україні натикається на перепони,

адже забезпечення гендерної рівності в органах державної влади – досить тривалий процес, успішність якого багато в чому залежить від дотримання довгострокових стратегічних принципів та своєчасного запобігання можливих на цьому шляху помилок.

Виокремлюючи основні вимоги (принципи) забезпечення умов гендерної рівності в органах публічної влади, звернемося спочатку до принципу системності, оскільки в нинішній практиці просування жінок в органах влади не вистачає саме системного характеру. Ми не виключаємо також важливості ситуаційного підходу до просування жінок у публічному управлінні, що дозволяє враховувати фактор «місця та часу», але цей підхід грає все-таки другорядну роль у рамках системного підходу, не виключаючи, а доповнюючи його.

Забезпечення системного характеру процесу просування жінок до органів публічної влади супроводжується зміною їхнього статусу в цьому процесі, а також у гендерній політиці загалом. Суть цієї зміни – набуття та утвердження статусу суб'єкта (суб'єктності). Принцип суб'єктності стосовно умов гендерної рівності означає, що така рівність досягається тоді, коли розкриваються і реалізуються потреби жінок в управлінні, сприянні у досягненні суспільного блага і т. д. Причому ці потреби мають особливу, індивідуальну форму вираження.

Суб'єктний підхід до забезпечення гендерної рівності у публічній службі виявляється у різних формах, і пріоритетною з них є, на наш погляд, забезпечення рівних умов для розкриття здібностей чоловіків та жінок, їхнього організаторського, управлінського потенціалу. У цьому сенс принципу самореалізації.

Самореалізація гендерних груп у сфері публічної політики та управління має певну специфіку, яка виражається насамперед у служінні державі, суспільству. Кінцева мета тут одна, але досягається вона різними шляхами та засобами, що забезпечує можливість оптимального вибору.

В управлінській практиці поширені дві помилки, пов'язані з недооцінкою принципу самореалізації. Перша – помилка адміністрування, коли визнаються і формуються лише зовнішні умови. Друга помилка – гендерний корпоративізм, за якого не суспільно значуща діяльність, а гендерні амбіції стають предметом та змістом самореалізації гендера. Служіння державі та суспільству йде на другий план, а на перший план висуваються гендерні амбіції.

Також проблемним є забезпечення гендерної рівності у публічній службі в умовах жорсткої

регламентації та уніфікації, коли домінує установка на винятковість (безальтернативність) якихось окремих управлінських підходів та рішень. Принцип альтернативності вимагає, навпаки, можливість вибору, багатоваріантності рішень, у разі їх розробки. Звичайно, публічна служба – не найкраще місце для розробки та демонстрації управлінських альтернатив, але й у цій сфері відчувається їх затребуваність з погляду ширшого використання професійно-трудоного потенціалу управлінських кадрів.

Ігнорування принципу альтернативності може призвести до поширеної управлінської помилки безальтернативності, сенс якої полягає в тому, що управлінські рішення мають у більшості випадків мають варіативний (багатоваріантний) характер. Це проявляється на стадії розробки та обговорення проєкту рішення. Коли ж приймається остаточний варіант рішення, то він визнається виключно (єдино) вірним, а інші варіанти, відповідно, неправильними. Така «смилова узурпація» завдає подвійної шкоди управлінню. По-перше, абсолютизуються і переоцінюються позитивні сторони прийнятого рішення і тим самим створюються передумови для перетворення його «плюсів» на «мінуси». По-друге, залишається недооціненим і тим самим невикористаним можливий позитивний потенціал інших відхилених варіантів управлінського рішення.

Продовжуючи формулювання принципових вимог щодо забезпечення умов для гендерної рівності в публічній службі, звернемо увагу на ще одну важливу обставину. Воно полягає в «розриві» між об'єктивними умовами, з одного боку, та суб'єктивними чинниками – з іншого. Здійснюється помилкова редукція, коли безліч умов – необхідних та достатніх – зводиться (редукується) до одного з підмножин даної множини. Характерний прояв цієї помилки: зведення явища (у разі – гендерної рівності) до передумов та умов її формування та відтворення.

Для попередження та усунення помилкової редукції, важливе значення має дотримання принципу єдності об'єктивних умов та суб'єктивних факторів. Гендерна рівність передбачає наявність, з одного боку, реальної можливості у вигляді об'єктивних (інституціональних) умов, з іншого боку, позитивної мотивації та політичної волі, за допомогою чого можливість перетворюється на дійсність.

Також у контексті перспектив розвитку гендерної політики в системі публічного управління, можна говорити про помилку латентної сегрегації, яка допускається за цілеспрямованої орієнтації управлінської верхівки на мінімізацію сфери

міжгендерного соціального обміну. У такому випадку важливим є розкриття та виявлення міжгендерного управлінського потенціалу, але не менш важливим виступає забезпечення умови для його кількісного та якісного зростання. Тут виявляється вкрай важлива роль соціальної селекції, відмінність якої – статусні зміни громадян організації, соціуму [1, с. 217]. Соціальна селекція – не одноактне явище, а процес, який включає стадії порівняння об'єктів селекції, відбору кращих з них, відхилення гірших, закріплення найкращих якостей, формування еліти, поширення елітних якостей. Важливість даної обставини дозволяє сформулювати принцип висхідної селекції, відповідно до якого необхідно налагодити механізм ідентифікації, відбору, закріплення та тиражування позитивних якостей публічних службовців.

Ігнорування цього принципу призводить найчастіше до ефекту (помилки) низхідної селекції, наслідком чого виявляється якісна деградація персоналу публічної служби.

Як ми вже зазначали – забезпечення гендерної рівності, це тривалий процес просування жінок в органи державної влади, що передбачає набуття

необхідного управлінського досвіду, появу сталої та сильної мотивації до державної діяльності у жінок. Тому вважаємо, що публічна політика має будуватися на науковій статистичній основі. Гендерна статистика може посилити гендерну свідомість у суб'єктів публічної політики. Слід удосконалювати гендерну статистику та створення ефективної соціальної системи моніторингу для оцінки розвитку жінок. Після досліджень та розробок даних статистик необхідно визначити ключові показники про моніторинг та оцінку становища жінок у галузі економіки, політики, освіти, охорони здоров'я та сім'ї, а також інтегрувати ці показники в регулярну статистику державних секторів, щоб інституціоналізувати збір, аналіз та розповсюдження гендерних даних.

На основі такого досвіду, необхідно створити національну та місцеву бази даних гендерної статистики, розробити методи та засоби гендерного аналізу, придатні для національних умов, за допомогою моніторингу стану та тенденцій розвитку жінок надавати надійні статистичні дані та інформацію оцінки для розробки та перегляду публічної політики.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Horz-Ishak C., Thomass B. Germany: Solid journalistic professionalism and strong public service media. 2021. P. 197–256.
2. Colley L., Williamson S., Foley M. Understanding, ownership, or resistance: Explaining persistent gender inequality in public services. *Gender, Work & Organization*. 2021. Т. 28. № 1. С. 284–300.
3. Платон. Держава / Пер. з давньогрец. та комент. Д. Коваль. Київ : Основи, 2000. 354 с
4. Lemeire V., Zanoni P. Beyond methodological nationalism in explanations of gender equality: The impact of EU policies on gender provisions in national collective agreements in Belgium (1957–2020). *European Journal of Industrial Relations*. 2022. Т. 28. № 1. С. 47–64.
5. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/> (дата звернення: 24.06.2022).
6. The Global Gender Gap Report 2021: Insight Report. Geneva: Switzerland; the World Economic Forum, 2021. 351 p.
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
8. Кодекс законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 26.06.2022).
9. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: [Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : [Закон про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 20.06.2022 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2319-20#Text> (дата звернення: 24.06.2022).