

ПРО ПОЗИТИВНІ ДІЇ ЯК ПРИНЦИП ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ

Дослідженню міжнародне законодавство, яке санкціонує здійснення спеціальних заходів, суттю яких є надання переваг з метою досягнення збалансованого представництва гендерних груп, зокрема, в органах державної влади та місцевого самоврядування. В Україні відповідна політика була задекларована Законом «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 2005 року. Пізніше до виборчого законодавства було внесено зміни щодо впровадження гендерних квот. Ефективність цих змін поки що є незначною, зокрема, у зв'язку з відсутністю санкцій за їх порушення.

Ключові слова: гендерна політика, позитивні дії, гендерні квоти.

Гуга З. И. О позитивных действиях как принципе гендерной политики

Исследовано международное законодательство, которое санкционирует осуществление специальных мер, сутью которых является предоставление преимуществ с целью достижения сбалансированного представительства гендерных групп, в частности, в органах государственной власти и местного самоуправления. В Украине соответствующая политика была задекларирована Законом «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» от 2005 года. Позже в избирательное законодательство были внесены изменения по внедрению гендерных квот. Эффективность этих изменений пока незначительна, в частности, в связи с отсутствием санкций за их нарушение.

Ключевые слова: гендерная политика, позитивные действия, гендерные квоты.

Guga Zoryna. Problems of positive action as the principle of gender policy

The article is devoted to the study of international law, which authorizes the implementation of special measures, the essence of which is to favor women in order to achieve a balanced representation of gender groups, in particular, in state authorities and local self-government. In Ukraine, the relevant policy was declared by the Law On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Women and Men from 2005. Later, changes to the implementation of gender quotas were introduced into the electoral

legislation. The effectiveness of such changes is not yet significant due to the lack of sanctions for their violation.

Key words: *gender policy, positive actions, gender quotas.*

На сьогодні у світі досягнуто значного прогресу у просуванні гендерної рівності. Проте, незважаючи на юридичну рівність, жінки продовжують зазнавати дискримінації у різних сферах суспільства. Зокрема, вони менше представлені серед тих, хто приймає політичні та управлінські рішення.

Для України це питання актуальне. Хоча наявні приклади впливових жінок-політиків, якщо брати ширшу вибірку тих, хто приймає рішення на різних рівнях управління, відсоток жінок значно менший за їх частку у населенні¹. За представництвом жінок у національному парламенті Україна нині посідає 141 місце². Нинішній її показник (12 %) найвищий за усі роки незалежності, але все одно він значно менший за середньоєвропейський (25 %), тим більше показник розвинених країн (зокрема, у Швеції, Фінляндії та Іспанії — понад 40 %).

Вагомий внесок в розвиток ідей гендерної політики внесли В. Андерсон, М. Кімел, Дж. Анкер, Т. Бек, Т. Веблен, В. Стащенко, Г. Мамонова, О. Піжук, О. Грішнова, О. Макарова. Важливі аспекти процесу формування гендерної політики та визначення шляхів її реалізації в Україні висвітлено в роботах таких учених, як О. Ярош, Г. Христова, Г. Герасименко, О. Кочемировська, Н. Лавріненко, А. Лантух, І. Мироненко, С. Оксамитна, Л. Воронько, Р. Рубань, Т. Марценюк, Г. Даудова, О. Вілкова, Л. Каменкова, Л. Мурашко, Н. Гербут, О. Кісь, Л. Смоляр, О. Дашковська, К. Верес, Н. Гога, І. Голубева, В. Довженко, А. Комарова, Л. Кормич, Е. Лібанова, Л. Морозко, М. Орлик, Л. Смоляр, В. Лапшина, І. Лаврінчук, К. Карпенко, О. Іваненко, М. Буроменський, Сулова О., Н. Чухим, Н. Шпак.

На думку сучасних дослідників, відсутність гендерної збалансованості на вищих щаблях влади містить ризик зниження якості та ефективності управлінських рішень, стримування розвитку нації, тому завданням гендерної політики, зокрема в Україні, є сприяння чисельному зростанню жінок у прийнятті політичних

рішень³. За цих умов поширення у світі набула практика так званих позитивних дій.

При проведенні дослідження у рамках участі України у Комітеті з питань держуправління ОЕСР щодо гендерного підходу до реалізації кадрової політики на державній службі визначено, що «позитивна дія — це такі адекватні заходи, до яких мають удаватися жінки, аби виправити становище з огляду на нерівні стартові умови, що склалися у патріархальному суспільстві. Позитивна дія у своєму крайньому вияві — це позитивна дискримінація, коли збільшення представництва жінок (чи інших дискримінованих категорій громадян) досягають наданням певних пільг чи запровадженням квот⁴.

Отже, інколи застосовуються альтернативні поняття, наприклад, «позитивна дискримінація». Це поняття визначається як «політика чи принцип, що означає надання переваг при працевлаштуванні, просуванні по службі, отриманні освіти, а також при висуванні до виборних органів влади представникам груп, що традиційно дискримінуються за ознакою **статі**, раси, національності⁵.

Міжнародне законодавство розглядає позитивні дії як допустиму дискримінацію. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року містить положення, згідно з якими «вжиття державами-сторонами тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками та жінками, не вважається, ... дискримінаційним, проте воно ні в якому разі не повинно тягнути за собою збереження нерівноправних або диференційованих стандартів; ці заходи повинні бути скасовані, коли будуть досягнуті цілі рівних можливостей і рівноправних відносин»⁶.

У Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 року у статті 21 йдеться про заборону дискримінації на основі низки ознак, у тому числі статі. Стаття 23 документу присвячена тематиці рівності між чоловіками і жінками: «Принцип рівності не суперечить ідеї збереження або прийняття заходів, що передбачають особливі переваги на користь недостатньо представленої статі»⁷. Тобто у статті йдеться про можливість прийняття так званих позитивних дій, серед яких можуть бути і гендерні квоти.

Українські дослідники звертають увагу, що «штучна» підтримка необхідна для «слабких» соціальних груп або тих, кого упродовж тривалого часу піддавали гнобленню та дискримінації. Відтак справжньою метою позитивних дій є «створення рівних можливостей для груп, які в минулому були виключені з окремих сфер суспільного життя або ставлення до них було несправедливим»⁸. На нашу думку, така політика може стосуватися деяких сфер суспільства, але найбільш вона доцільна в управлінській діяльності.

Розглядають так звані м'які та жорсткі заходи позитивних дій. М'якими називають заходи, які не стримують привілейовані групи, а спрямовують зусилля на забезпечення рівності груп, що знаходяться у невідгідному становищі. В освіті це може стосуватися спеціальних підготовчих програм для отримання знань і навичок в нетрадиційній сфері жіночої зайнятості. Жорсткі форми позитивних дій впливають більш безпосередньо на групи привілейовані. Так, працедавець може прийняти рішення про те, що та чи інша вакансія буде відкрита лише для жінок.

Позитивна дискримінація може розглядатися як найжорсткіша форма позитивних дій. Вона передбачає преференції і, як правило, встановлює практики переваг для однієї групи чи особи, які мають певні визначені особливості, порівняно з іншою групою чи особою, які таких особливостей не мають. Це може стосуватися оголошення вакансії для тих, хто представляють групу, недостатньо представлену в цій організації.

Також для позначення відповідних заходів вживається термін «спеціальні заходи». На думку авторів коментаря до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», його використання зумовлене тим, що жінки та інші групи, до яких застосовують такі заходи, є слабкими, такими, що потребують «спеціальних» заходів для забезпечення їх конкуренції та рівноправної участі в різних сферах життя. Також значення терміну «спеціальні» полягає в тому, що ці заходи розраховані на досягнення конкретної мети. Він охоплює широке коло законодавчих, виконавчих, адміністративних та інших директивних документів, стратегій і практичних заходів. Це можуть бути інформаційні програми, нові або перерозподілені ресурси, режим

привілеїв, цільовий прийом на роботу та підвищення на посадах, системи квот тощо. Вибір залежить від конкретних умов та мети, на досягнення якої спрямовані тимчасові спеціальні заходи⁹.

Дослідниці звертають увагу на те, що відповідні заходи є «тимчасовими». Але їх тривалість має визначатися його функціональним результатом, а не встановленим попередньо часовим проміжком, тому ці заходи мають бути припинені, коли бажані результати досягнуті і їх вдається підтримувати протягом певного часу¹⁰.

Не всі заходи, які можуть позитивно позначитися на жінках, слід відносити до спеціальних тимчасових заходів. Дії, спрямовані на створення загальних умов, що гарантують громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права жінок та дівчат і передбачають забезпечення їх життя за відсутності дискримінації, не слід називати тимчасовими спеціальними заходами.

Є ще одне визначення, що часто використовується в міжнародних документах — «стверджувальні дії» (affirmative action). На думку О. Суислової, відмінність між ними полягає в тому, що позитивні дії дозволяють забезпечувати рівність можливостей, в той час як «стверджувальні дії» забезпечують рівність результатів. Якщо говорити про приклади стверджувальних дій, то в працевлаштуванні це може стосуватися швидше цільового прийому на роботу, ніж просто навчання та просування в кар'єрі¹¹.

В міжнародних документах, спрямованих проти дискримінації, зустрічається також термін «позитивні обов'язки». Він частіше має відношення до накладання певних обов'язків, головним чином органів державної влади, активно просувати рівність можливостей для окремих груп. На думку дослідників, концепція рівності можливостей йде далі, ніж концепція недискримінації, а відповідно обов'язки змінюються від негативних до позитивних. За наявності позитивних обов'язків відповідні органи мають робити більше, ніж просто забезпечувати відсутність дискримінації. Так, Фінляндія вимагає від державних структур здійснювати оцінку наявної нерівності і приймати на себе відповідні зобов'язання для її усунення¹².

У науковій літературі відсутній консенсус у ставленні до явища позитивної дискримінації. Одні вчені абсолютизують явище

позитивної дискримінації. Як вважає М. Буроменський, вона не містить нічого образливого, бо на сьогодні цілком зрозуміло, що жінки мають потребу у спеціальному захисті прав. Заходи позитивної дискримінації якраз і є тими заходами, що забезпечують жінкам рівні можливості у доступі до універсальних прав¹³. Також й на думку О. Рудневої, вищевказана Конвенція 1979 р. за своїм характером є недискримінаційною, тобто такою, в якій біологічна розрізненість не має бути підставою для соціально-політичної локалізації суспільних вигод і суспільного тягаря, що мають поділяти жінки абсолютно в тій мірі, що й чоловіки¹⁴.

Іншу точку зору має І. Лаврінчук. На її думку, визначення осіб-но жінок з такими додатковими правами, по-перше, ще більше знижує їх конкурентоспроможність на ринку праці, по-друге, порушує права іншої половини людства — чоловіків, які мають обов'язки по догляду за іншими близькими родичами¹⁵. До негативних наслідків введення квот також відносять можливий потаємний конфлікт між чоловіками та жінками, ставиться під питання кваліфікація кандидатів, можливість відчуття жінками неповноправності на посадах, які вони обіймають¹⁶.

Однією з найбільш наочних «позитивних дій» є впровадження гендерних квот, зокрема для збільшення представництва жінок у політиці. Загалом досвід країн, які запровадили такі квоти свідчить, що це прискорює прихід жінок до політики¹⁷.

Наразі квотування не є обов'язковим для всіх держав, але воно дає змогу на деякий час встановити певний гендерний баланс, який дозволить репрезентувати інтереси усіх верств населення. Квотування може здійснюватись шляхом запровадження їх у політичних партіях через розподіл місць між чоловіками та жінками у списках самої партії, або законодавчим запровадження частки місць, які мають посісти жінки, наприклад, у парламенті¹⁸.

Як зазначає Т. Марценюк, законодавчі квоти поділяються на зарезервовані для жінок місця у парламентах та законодавчі кандидатські квоти. У першому випадку визначається певна кількість місць у виборному органі (парламенті), які можуть обіймати лише жінки. Відповідно створюється окремий список жінок-кандидаток, які конкурують між собою. Приклади країн із такими квота-

ми — Руанда (57 %), Афганістан (28 %), Ірак (27 %), Бангладеш (20 %). Гендерні квоти можуть бути прописані у Конституції (наприклад, Афганістан, Еквадор, Гаїті, Сербія, Франція тощо) чи у законі про вибори (ПАР, Бельгія, Киргизстан, Узбекистан, Португалія, Панама, Республіка Корея тощо). Зокрема, законодавчі квоти прийняті у таких країнах ЄС — Бельгії, Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, Польщі, Португалії, Словенії та Франції¹⁹.

Добровільні партійні квоти існують у багатьох європейських країнах, зокрема скандинавських, де вони були ініційовані жіночим рухом, а також у більшості членів ЄС (Австрія, Велика Британія, Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція)²⁰.

Однак такий тип квот передбачає розвинену партійну культуру рівних прав й можливостей (як у скандинавських країнах), що в українській ситуації залишається планами на майбутнє. Тому для України більш реалістичним шляхом упровадження гендерних квот є саме законодавчі квоти²¹.

Україна у 1980 р. ратифікувала вищевказану Конвенцію ООН й таким чином підтвердила принцип недопущення дискримінації жінок, втілюючи в життя ідею рівноправності між жінками і чоловіками в усіх сферах економічного, політичного, соціального, культурного, громадянського життя.

Нині термін «позитивні дії» використовується й у законодавстві України. Вперше цей термін з'явився у Законі «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 2005 р. У статті 1 зазначалося, що позитивні дії — це «спеціальні тимчасові заходи, спрямовані на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією»²².

Застосування таких дій визначено як одна з цілей, на які спрямована державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Позитивні дії не вважаються дискримінацією за ознакою статі (стаття 6). Розроблення пропозицій щодо застосування позитивних дій покладається на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань

забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (стаття 11). Реалізація таких дій визначена як обов'язок усіх органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (стаття 12). Ці дії мають бути спрямовані на досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування з урахуванням категорій посад службовців (стаття 16)²³. Однак, у Законі не зазначений зміст та механізм впровадження позитивних дій,

Крім того, закон передбачає можливість застосування позитивних дій й в інших сферах суспільної життєдіяльності. Наприклад, згідно зі статтею 17, в рамках виконання обов'язку щодо забезпечення рівних прав жінок та чоловіків на працю, на рівну оплату однакової праці тощо роботодавець може здійснювати позитивні дії, спрямовані на досягнення збалансованого співвідношення жінок і чоловіків у різних сферах трудової діяльності, а також серед різних категорій працівників²⁴.

Дослідники звертають увагу на те, що прописана у законодавстві квота не завжди спрацьовує, якщо немає механізму її втілення — санкцій за невиконання квоти (відмова реєстрації партії) чи нагороди (державне фінансування виборчої кампанії партії)²⁵. Властиве це й Україні.

У 2013 році в Україні була запроваджена 30-відсоткова гендерна квота на виборах народних депутатів України. Мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії у загальнодержавному виборчому окрузі має становити не менше 30 % загальної кількості кандидатів у списку²⁶.

Проте, на виборах 2014 року ця гендерна квота не дала очікуваних результатів. Дотримались її лише 20 із 29 партій. Крім того, навіть у тих списках, де частка жінок складала 30 %, вони частіше розміщувались не в перших рядах та, відповідно, не мали шансів стати депутатками. Така саме ситуація повторилася під час місцевих виборів у 2015 році.

Отже, доцільно висунути гіпотезу, що інституціональними причинами неефективності вказаної норми були відсутність санкцій за її недотримання, а також положення щодо чіткого місця

кандидаток у прохідній частині списку. До речі, на мажоритарні округи квоти не встановлювалися.

Таким чином, міжнародне законодавство вважає політику позитивних дій важливим чинником подолання гендерної нерівності у політичній та деяких інших сферах. В Україні досвід здійснення такої політики незначний, але перші кроки зроблені. Законодавство потребує інституційного зміцнення, зокрема, необхідне впровадження санкцій за порушення законодавчих норм.

1. *Топ-100* успішних жінок України // Новое Время. 2018. № 8. URL : <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/top-100-uspishnikh-zhinok-ukrajini-2454875.html> 2. *Women in National Parliaments : Situation as of 1st April 2018*. URL : <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> 3. *Грицяк Н.* Гендерний підхід у теорії та практиці державного управління // Вісник державного управління. 2003. № 4. С. 72. 4. *Івченко Ю. В.* Гендерна рівність в Україні (національні особливості) // Філософські та методологічні проблеми права. 2013. № 1–2. С. 52–59. 5. *Позитивна дискримінація* // Словник гендерних термінів. URL : <http://a-z-gender.net/ua/%EF%BB%BFpozitivna-diskriminaciya.html> 6. *Конвенція ООН 1979 р. про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок* : від 18 грудня 1979 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю. К. Качуренко. Київ, 1992. С. 109–123. 7. *Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)* // Ocial Journal of the European Communities. 18.12.2000. 22 p. URL : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf 8. *Суслова О.* Позитивні дії (коротко про знайоме). URL : http://www.empedu.org.ua/sites/default/files/positive_actions_info_booklet.pdf 9. *Ламах Е., Левченко К., Макійчук Т., Суслова О., Чигрин А.* Коментар до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». URL : http://wu.sp.ua/files/pdf_public/01_Comments.pdf 10. Там само. 11. *Суслова О.* Цит. праця. 12. Там само. 13. *Буроменський М. В.* Міжнародне право: Гендерна експертиза. Київ: Логос, 2001. 40 с. URL : <https://genderindetail.org.ua/library/pravo/mizhnarodne-pravo-enderna-ekspertiza-134464.html> 14. *Руднєва О. М.* Гендерна рівність у праві України: дис. ...канд. юрид. наук. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2002. С. 28. 15. *Лаврінчук І. П.* Трудове законодавство України: Гендерна експертиза. Київ: Логос, 2001. 70 с. URL : http://www.studmed.ru/lavrinchuk-p-trudove-zakonodavstvo-ukrayini-genderna-ekspertiza_e72b1f45119.html# 16. *Суслова І.* Як змусити політичні партії поважати жінок // Новое Время. 2017. URL : <https://nv.ua/ukr/opinion/suslova/jak-zmusiti-politichni-partiji->

rovazhati-zhinok-1172423.html 17. *Марценюк Т. О.* Жінки в українській політиці: виклики і перспективи змін. Київ: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. С. 24. URL: <http://www.ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/4441> 18. *Донець В. Р.* Політика позитивної дискримінації щодо проблеми гендерної рівності на сучасному етапі розвитку міжнародного права. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/11300/219/1/Donets_Polityka_pozitivnoi_diskriminatsii.pdf 19. *Марценюк Т.* Залученість жінок у політику: країни ЄС і Україна. URL : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9579/Martseniuk_Zaluchenist_%20zhinok%20u_polityku.pdf 20. *Марценюк Т.* Чи спрацює гендерна квота на місцевих виборах 2015 року? // Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015, 16 с. URL : http://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/files/s_genders_b.pdf 21. Там само. 22. *Про забезпечення* рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України № 2866-IV від 08 вересня 2005 року // ВВР України. 2005. № 52. Ст. 561. 23. Там само. 24. Там само. 25. *Марценюк Т.* Чи спрацює гендерна квота... 26. *Про забезпечення* рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України № 2866-IV від 08 вересня 2005 року // ВВР України. 2005. № 52. Ст. 561.

Guga Zoryna. Problems of positive action as the principle of gender policy

The International Law authorizes the implementation of special measures, the essence of which is to favor women in order to achieve a balanced representation of gender groups, in particular, in state authorities and local self-government. In Ukraine, the relevant policy was declared by the Law On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Women and Men from 2005. Later, changes to the implementation of gender quotas were introduced into the electoral legislation. The effectiveness of such changes is not yet significant due to the lack of sanctions for their violation.

By the task of gender politics, in particular in Ukraine, there is an assistance to the numeral increase of women in the acceptance of political decisions . At these terms of distribution in the world purchased the practical worker of the so-called positive actions.

A positive action in the extreme display is positive discrimination, when the increases of representative office of women (whether other discriminated categories of citizens) arrive at the grant of certain privileges or input of quotas.

One of the most evident «positive actions» there is introduction of gender quotas, in particular for the increase of representative office of women in politics. On the whole experience of countries, that entered such quotas testifies that it is fastening arrival of women to politics.

Now a quota is not obligatory for all states, but it gives an opportunity on some time to set gender balance that will allow to be of interest all layers of population is certain. A quota can come true by the input of them in political parties through

distribution of places between men and women in the lists of party, or legislative input parts of places, that women must occupy, for example, in parliament.

Researchers note that the quota prescribed in the legislation does not always work, if there is no mechanism for its implementation - sanctions for non-fulfillment of the quota (refusal of registration of the party) or awards (state funding of the party's election campaign). It's true to Ukraine.

In 2013, Ukraine introduced a 30 % gender quotas at the elections of people's deputies of Ukraine. The minimum level of representation of women and men in the electoral roll of candidates for the people's deputies of Ukraine from the political party in the national constituency shall be not less than 30 % of the total number of candidates on the list.

However, in the 2014 elections, this gender quota did not produce the expected results. Only 20 out of 29 parties observed it. In addition, even in those lists where the proportion of women was 30%, they were more often placed not in the first rows and, respectively, did not have a chance to become deputies. The same situation was repeated during the local elections in 2015.

Consequently, it is advisable to put forward the hypothesis that the institutional reasons for the ineffectiveness of this norm were the lack of sanctions for non-compliance, as well as the provisions regarding the clear place of candidates in the passage of the list. By the way, the majority districts did not set quotas.

Thus, an international legislation considers politics of positive actions the important factor of overcoming of gender inequality in political and some other spheres. In Ukraine experience of realization of such politics is insignificant, but the first steps have done. A legislation needs the institutional strengthening, in particular, necessary introduction of approvals for violation of legislative norms.

Keywords: gender policy, positive actions, gender quotas.