

ПРОБЛЕМИ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ БУДІВНИЦТВІ: УКРАЇНА І СВІТОВИЙ ДОСВІД

Ольга Кулачек,

*Українська Академія державного управління
при Президентові України (м. Київ)*

Демократія без участі жінок приречена на поразку.
Тому нам, жінкам, судилося наприкінці століття й на
початку третього тисячоліття боротися за права людини,
які є правами усього жіноцтва.

(З виступу Хіларі Клінтон перед громадськістю та представниками жіночих організацій у м. Львові, 1998 р.)

На початку XXI століття ми живемо в часи швидких перемін. Майже кожний аспект нашого життя зазнає певних змін - починаючи від взаємовідносин в наших родин, аж до взаємодії спільнот на міжнародному рівні і, звичайно, змінюються відносини між чоловіками та жінками в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Рівноправність є основною умовою демократії. Будь-яке суспільство, що проголошує себе демократичним, мусить забезпечувати надання рівних можливостей кожному із своїх членів. Тому рівність між жінками та чоловіками є не лише умовою соціальної справедливості, але й показником справжньої демократії, реалізації прав людини.

Утвердження гендерної рівності - життєво важливий та вагомий напрямок змін в Україні за останні десять років. Це нагальне питання проходить крізь всі проблеми сьогодення і є актуальним в житті кожного з нас. Гендер, за визначенням Канадського міністерства у справах статусу жінок, є окресленим набором характеристик у культурному аспекті, що визначає соціальну поведінку жінок та чоловіків та стосунки між ними. Тобто, тендер стосується не просто жінок або чоловіків, а відносин між ними і шляхів, за допомогою яких ці відносини будуються в суспільстві. Гендерна рівність сприяє залученню жінок і чоловіків, як партнерів, щодо застосування справедливості та отримання відповідних результатів від внеску кожного члена суспільства [5].

Інтеграція Української держави у світове співтовариство вимагає переосмислення місця і ролі жінок у суспільстві, їх рівноправну участь в усіх сферах життєдіяльності, і зокрема - в політиці та державотворенні. Дослідити становище жінок в Україні та намітити шляхи розвитку справжньої рівності неможливо без аналізу ролі і діяльності жінок на державній службі, без визначення стратегічних підходів для досягнення більшого представництва жінок на керівних посадах в державному секторі та удосконалення механізму їх просування по службі.

Державна служба і кар'єра

З часу проголошення незалежності в 1991 році Україна наслідувала державну службу, структура якої, склад та управлінські системи були створені відповідно тоталітарній державі колишнього Радянського Союзу.

Державна служба тісно пов'язана з таким поняттям, як кар'єра. Але можна спостерігати значні протиріччя по відношенню до кар'єри, особливо у державній службі, де кар'єрне просування розглядається не тільки широким загалом (населенням), але й деякими службовцями як кар'єризм, тобто як відхилення від соціальної норми.

Визначення кар'єри

В широкому значенні кар'єра є загальна послідовність етапів розвитку людини в основних сферах життя (сімейної, трудової, дозвільної), тобто це динаміка, розвиток соціально-економічного статусу людини, форма

соціальної активності особистості. В більш вузькому значенні поняття кар'єри пов'язане з просуванням по службі та активністю особи в її професійній діяльності.

Тому байдужих до кар'єри людей майже немає. Життя кожної людини протікає у безперервних змінах, в удосконаленні способу діяльності, у бажанні досягти більш високого соціального рівня в суспільстві. Але для одних це життя стає тягарем боротьби за фізичне самозбереження, для других - стихійним процесом життєвладштування (частіше вдалого), треті шукають свій життєвий зміст, місію, реалізують його методом спроб та помилок і, як правило, ціною суттєвих втрат¹.

Але якщо трохи відсунути завісу історії, то можна побачити причини деяких потворних понять. У зв'язку з цим цікавими є роздуми про наслідки введення Петром Великим табелів про ранги відомого французького мандрівника та письменника XIX ст. Астольфа де Кюстина. Він пише: "Чин є гальванізуюча сила, ...пристрасть, що переживе всяку іншу....Чин - це нація, розподілена на полиці, це воєнне положення, на яке переведено суспільство. Про милість просування в чині ніколи не просять, але домагаються її завжди... Петро прищепив лихоманку марнославства всьому народу, щоби зро-

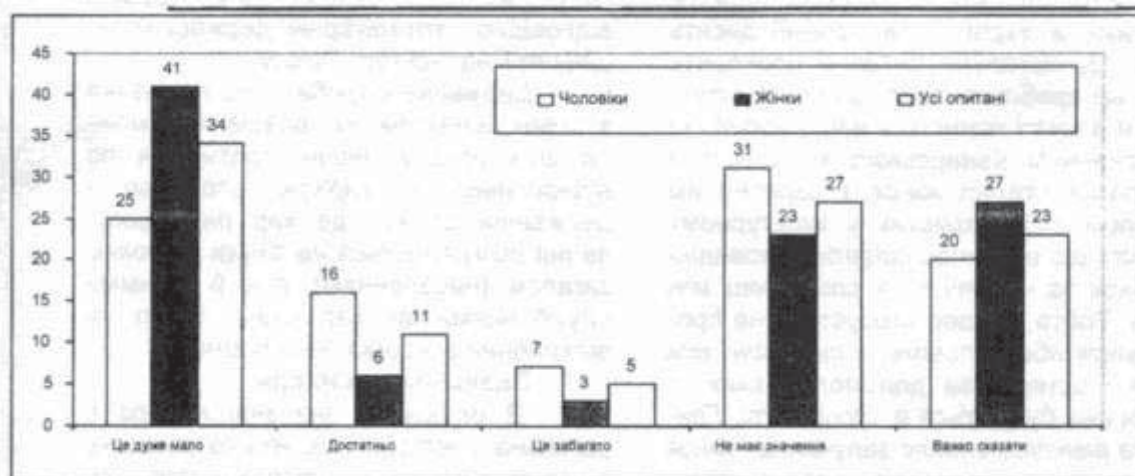
бити його більш покірливим і правити ним за власним баченням...В результаті подібного громадського устрою відбувається настільки потужна лихоманка заздощів, настільки нездоланний зуд честолюбства, що російський народ мав втратити здатність до всього, крім завоювання світу"². Ці події мали певний вплив і на український народ.

Тим більше, що таке відношення до кар'єри підтримувалося і за радянських часів. І на це були вагомні підстави. Дефіцит товарів та послуг вимагав впливових зв'язків. Тому кар'єра на державній службі привертала до себе увагу, надавала можливість налагодження таких зв'язків та отримання привілейованого доступу до дефіциту. Цілком природно, що такий стан речей в партійно-адміністративній ієрархії не міг не деформувати кар'єрний процес, перетворивши його у кар'єризм, який справедливо засуджується людьми.

Однією з перешкод на шляху розвитку політичної участі жінок в органах влади залишається стійкий стереотип, який характерний як чоловікам, так і жінкам, про те, що політика і державне управління - це сфера чоловічої діяльності. Так вважають майже 70% громадян України, згідно з соціологічними опитуваннями. Байдуже ставлення переважної більшості виборців зображено на схемі 1.

Схема 1

Як ви ставитесь до того, що у складі Верховної Ради України на сьогодні лише 8% жінок? (у%)*



*За даними моніторингу, УІСД / ПРООН. Інформаційний бюлетень: жовтень 1997.
 1. Романов В.Л. Служебная карьера. Под редакцией Е.В. Охотского - М.: "Экономика", 1998. С24.
 2. Кюстин А. Россия в 1839 году. В 2 т. Т. 1. / Пер. с франц. Под ред. В. Мильчиной. - М: Изд-во им.Собаникова, 1996. - С.337-340.

Представництво жінок у Верховній Раді України

Незважаючи на ці перешкоди, за останні 10 років жінки в Україні наполегливо намагаються увійти у велику політику, а також закріпитися на різних політичних рівнях. На перших українських виборах депутатів до Верховної Ради України було обрано лише 11 жінок: п'ять - на платформі Народного Руху і шість - від Комуністичної партії. Такий розподіл засвідчив реальну ситуацію політичного протистояння на той час, а також відсутність самостійних вимог у жінок.

З року в рік участь жінок в політичному, громадянському житті України зростає. Яскравим свідченням стали березневі вибори 1998 року. Треба констатувати, що жінки у серйозній конкурентній виборчій боротьбі подвоїли надбання парламенту попереднього, тринадцятого (за новим порядком відліку - II) скликання, у якому було 17 депутаток, відвоювавши собі ще чотири проценти. Сьогодні у Верховній Раді України засідає 36 жінок, що складає 8 відсотків від загальної кількості депутатів. Вікова структура депутатів Верховної Ради свідчить, що найбільш активну участь у великій політиці беруть як чоловіки, так і жінки віком від 41 до 50 років. Зросла кількість жінок-депутатів 1998 року віком від 31 до 40 років (див. табл.2).

Поява на політичній арені України жінки-лідера сталася 14 квітня 1998 року, коли "чоловічий" Парламент України 13-го (II) скликання 276-ма голосами обрав Ніну Карпачову Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, виконавши 101 статтю Конституції України.

Заслужений юрист України Ніна Карпачова до цього працювала заступником голови комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. Була активною учасницею жіночого руху, очолювала Міжнародну Асоціацію "Надія".

Президентські вибори 1999 року на відміну від 2 попередніх продемонстрували реальну участь жінки - претендента на посаду Президента України. У

нас на лівому фланзі було 2 сильні кандидати - Наталія Вітренко і Петро Симоненко [20].

Але незважаючи на те, що активність жінок в політичному, громадянському житті України зростає, їх роль та участь у законотворчому процесі ще дуже слабка. Адже невелика кількість жінок у парламенті України не може достатньою мірою професійно впливати на процес вироблення та прийняття законів, тим більше, що основна маса з них - не юристи і не розуміються на гнדרних проблемах [10, ст.62].

Вибори парламентських комітетів і особливо їх активу, які безпосередньо причетні до вироблення політики, завжди відбуваються у складній парламентській боротьбі, де жінки неспроможні зайняти достойні посади. У Верховній Раді України, обраній 1994 року, не було жодної жінки, яка б очолювала парламентський комітет. У Верховній Раді України, обраній 1998 року, депутата Юлію Тимошенко було обрано головою Комітету з питань бюджету. Серед перших заступників голів комітетів обрано одну жінку (Катерина Самойлик), заступників - одну (Лілія Григорович), секретарів комітетів - чотири (С.Синенко, О.Мазур, І.Белоусова, В.Гошовська).

В результаті січневих 2000 року подій у Верховній Раді України перерозподіл відповідальних посад триває. 1 лютого парламентська більшість, не гаючи часу, вдалася до змін керівництва комітетами ВР. В результаті серед голів 24 (замість 23) комітетів обрано дві жінки. Валентина Гошовська ("Незалежні") очолює тепер Комітет з питань соціальної політики і праці, Катерина Ващук ("Відродження регіонів") - Комітет з питань аграрної політики і земельних відносин.

Зовсім інша тенденція проглядається в Скандинавських країнах, зокрема в Швеції, однією з причин цього є запровадження політики тендерної рівності зверху.

Уряд і парламент Швеції

Починаючи з 1994 року, Уряд складається з рівної кількості жінок та чоловіків. Жінки-міністри очолюють такі органи, що традиційно не розглядалися як сфера жіночої діяльності, наприклад:

Міністерство закордонних справ, юстиція, зв'язок та агропромисловий ком-плекс.

Після останніх виборів у 1998 році Парламент Швеції поки що має найвищу пропорцію жінок-депутатів у світі. Серед членів Парламенту 43% - жінки, що на 3% перевищує показники минулих виборів (1994р.)

Муніципальні та окружні ради

Більше ніж 41% серед членів муніципальних рад складають жінки. У порівнянні з результатами попередніх виборів ситуація залишилася майже незмінною.

Кількість жінок, обраних до законодавчих органів в округах, постійно зростає в останні роки. За 20 років ці цифри майже подвоїлись. Серед 1646 обраних членів окружних рад 789 -жінки, що складає 48%.

Рішучі кроки були зроблені для підвищення кількості жінок в органах державної влади та комітетах. В 1988 році був прийнятий план дій, в якому містилися спеціальні завдання, спрямовані на репрезентацію жінок в органах державної влади.

Завдання для 1992 р. було 30%.

Завдання для 1995 р. було 40%.

Завдання для 1998 р. було 50%.

Починаючи з 1988 року в Парламенті доводився щорічний звіт про кількість жінок та чоловіків в органах державної влади на центральному та регіональному рівнях. Мета цих презентацій - це зробити конкретні кроки до виконання тих завдань, що були поставлені в 1988 році. Ця робота мала певні результати, хоча не було досягнуто фінального результату, особливо в регіонах.

Табл.1. Пропорція жінок та чоловіків (%) в органах державної влади, 1986-1998рр.

Роки	Центральні		Регіональні	
	Жінки	Чоловіки	Жінки	Чоловіки
1986	17	83	15	85
1989	28	72	22	78
1990	30	70	23	77
1992	36	64	27	73
1993	37	63	29	71
1995	42	58	34	66
1997	44	56	40	60
1998	44	56	40	60

Таким чином, за десять років послідовної імплементації плану дій, в якому містилися спеціальні завдання, спрямовані на репрезентацію жінок в органах державної влади, у Швеції було досягнуто паритетне представництво жінок та чоловіків у центральних і регіо-

нальних владних структурах. Той факт, що в місцевих органах було менше прогресу в порівнянні з центральними є результатом того, що запровадження політики тендерної рівності здійснюється зверху.

Табл. 2. Розподіл народних депутатів України у Верховній Раді України за віком і статтю

Стать і вік народних депутатів	13-те скликання		14-те Скликання	
	Кількість депутатів	%;	Кількість депутатів	%;
Депутати від 21 до 30 років	3	0,72	13	2,90
з них: чоловіки	3	0,72	12	2,68
Жінки	-	-	1	0,22
Депутати від 31 до 40 років	67	16,14	95	21,21
з них: чоловіки	63	15,18	86	19,20

Жінки	4	0,96	9	2,01
Депутати від 41 до 50 років	183	44,10	212	47,32
з них: чоловіки	171	41,20	194	43,30
Жінки	12	2,89	18	4,02
Депутати від 51 до 60 років	121	29,16	100	22,32
з них: чоловіки	119	28,67	93	20,76
Жінки	2	0,48	7	1,56
Депутати від 61 до 70 років	40	9,64	23	5,13
з них: чоловіки	40	9,64	23	5,13
Жінки	-	-	-	-
Депутати від 71 до 80 років	41	9,88	5	1,12
з них : чоловіки	40	9,64	4	0,89
Жінки	1	0,24	1	0,22
Всього чоловіків	396	95,42	412	91,96
Всього жінок	19	4,58	36	8,04
Всього депутатів	415	100,0	448	100,0

* За даними Секретаріату Верховної Ради України.

Джерело: Тендерний аналіз українського суспільства. ПРООН. - Київ, 1999-С.60

Таким чином, хоча кількість жінок-депутатів у вищому органі влади поступово збільшується, парламент все ще залишається чоловічим з притаманними чоловікам методам вирішення питань, їх постановкою, чоловічим світобаченням, цінностями та оцінками. А це свідчить про глибоку тендерну нерівність в законодавчому органі країни, незбалансованість міжстатевих відносин, відсутність рівноваги чоловіків і жінок в процесі державотворення.

Дослідники Центру "Американська жінка і політика" вважають, якщо у законодавчому органі жінок більше 10%, то становище починає помітно поліпшуватися. Отже, щоб відбувся поворот до реальних демократичних змін в країні, має зрости кількість жінок в парламенті та інших державних структурах, які приймають рішення.

Жінки в територіальних представницьких органах

На місцевому рівні ситуація більш оптимістична. Статистичні дані свідчать, що чим нижчий рівень органів місцевого самоврядування, тим вони доступніші для жінок. За результатами виборів 1994 р. жінки в депутатському

корпусі України становили 30%. Найменше їх серед депутатів у Київській області (4%) та м.Києві (17%). Значно краща ситуація з точки зору тендерного підходу до виборів жінок у представницькі органи в таких областях, як Херсонська (40%), Дніпропетровська, Миколаївська і Чернігівська (по 37%), Волинська, Черкаська і Запорізька (по 36%) та ін. (див. Додаток 1).

Стосовно географічного розташування, то більшість жінок обираються депутатами до владних структур у східних областях. Більшість серед цих областей - промислові, тобто в них переважає компактно розташоване міське населення, серед якого жінки менш пов'язані з веденням присадибного господарства і мають кращі побутові умови, а тому й більше часу для участі в громадсько-політичному житті та для освітнього самовдосконалення [10, ст.62].

Певні кількісні зміни у статевому складі депутатів спостерігаються на виборах до місцевих рад у 1998 р. Жінки, обрані депутатами місцевих рад, становили вже близько 38%, що на 8% більше порівняно з кількістю жінок, обраних у 1994 році (див. табл.4).

Табл. 4. Склад депутатів місцевих рад, обраних 29 березня 1998 року, за статтю*

Кількість Місцевих рад	Кількість виборчих округів	Обрано депутатів місцевих рад				
		Всього депутатів	Чоловіки		Жінки	
			всього	%	всього	%
12068	209966	229549	143140	62,36	86409	37,64

*За даними відділу по зв'язках з місцевими органами влади і самоврядування Секретаріату Верховної Ради України (Джерело: Тендерний аналіз українського суспільства. ПРООН. - Київ, 1999 - С.61).

За позитивного розширення гендерної демократії на місцевому рівні все ж основні стратегічні рішення загальнодержавного характеру, формування і визначення напрямів державної політики, прийняття законів здійснюються саме у вищому законодавчому органі державної влади, місця в якому соціуму жіноцтва ще доведеться виборювати [10, ст.61-62].

І все ж таки обрання жінок в органи місцевого самоврядування є перший крок до виходу їх на національну політичну арену. Участь у виборах є надзвичайно важливою справою не тільки як політична практика для жінок-лідерів, але як зразок паритетної демократії для виборців. Від складу представницького органу залежить не тільки ефективність його діяльності, але й розвиток загальної культури суспільних взаємовідносин. Саме на місцевому рівні більш активно творяться засади громадянського суспільства.

Основною проблемою усіх посткомуністичних спільнот, підкреслює Марта Богачевська-Хом'як, є брак діяльної соціополітичної активності у громадському житті країни. Еволюція громадської думки, здатної як до реального впливу на уряд, так і до формування суспільства, яке б сприяло загальному добробуту, суттєво прискориться, якщо до процесу залучаться жінки [7, ст.7].

Суспільство потроху переосмислює роль жінок і чоловіків, відбуваються певні зміни, хоча й надзвичайно повільно, у свідомості громадян, але для досягнення бажаних результатів необхідні

кардинальні зміни на загальнодержавному рівні, в українському законодавстві, у владних відношеннях. Яка ж ситуація на сьогодні в царині державної служби?

Гендерна структура державної служби

Не лише представницькі, а й адміністративні органи в Україні за традицією, як і в більшості країн світу, значною мірою є чоловічою сферою, з чоловічими правилами гри.

З часу проголошення незалежності в 1991 році Україна наслідувала державну службу, структура якої, склад та управлінські системи були створені відповідно при підтримці уряду в тоталітарній державі колишнього Радянського Союзу. Головним завданням держави було управління економікою. Головною функцією державного апарату було забезпечення розповсюдження рішень комуністичної партії стосовно виробництва та розподілу ресурсів у всіх галузях економіки та забезпечення виконання цих рішень відповідно офіційній лінії уряду [20, ст.92]. З огляду на ці особливості більшість державних службовців мали технічну освіту та деякі знання виробництва [17, ст.1]. Більше того, були важливими такі персональні якості, як дисципліна, відданість, слухняність та здатність виконувати накази. Державних службовців призначали на посади або висували на вищі посади на підставі цих якостей та знання виробництва. Державна служба Радянського Союзу була

Союзу була високодисциплінованою бюрократією.

Призначення на вищі посади контролювалося політичними керівниками. Це сприяло розвитку прислужливості та дисципліни, а не ініціативи та відповідальності. Державні службовці usługували більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересові [20, ст.92].

"Ця адміністративна структура не підходить незалежній Українській державі, яка намагається реформувати свою політичну, економічну та соціальну систему, - наголошує Б.О.Кравченко, аналізуючи кроки адміністративної реформи. - Українське суспільство стомилося від повільного темпу та невизначеності реформ, з некомпетентністю державних службовців, з незадовільним рівнем послуг державних органів та агенцій, з нестерпним рівнем корупції" [4, ст.6].

Прийняття нової Конституції України та Закону України "Про державну службу" відкрили нові можливості для створення ефективної державної служби, яка має бути чутливою до потреб людини та відповідати основним принципам демократії.

На жаль, кар'єризм живучий, він і сьогодні процвітає в системі державної служби. Для того, щоби його подолати, щоби перетворити державну службу на засіб служіння людям, удосконалення державності молодій Україні, серед багатьох стратегічних орієнтирів необхідно застосування тендерної справедливості на державній служби.

Сьогодні в Україні недостатньо використовується інтелектуальний потенціал жінок на державній службі. За даними Державного комітету статистики України на 1 січня 1999 року, в усіх органах влади працюють 234 тис. державних службовців. Серед них більш ніж 170 тис. жінок, що складає 72,7%. Але, на жаль, ці показники далеко не відповідають посадовим позиціям жінок, їх службова кар'єра практично гальмується на початковому етапі. Жінка на керівній посаді скоріше є винятком, ніж правилом. За даними офіційної статистики, серед службовців центральних органів виконавчої влади жінки складають

51,2%. Але ж основна їх частина затримується на нижчих посадових рівнях. Так, на посадах молодших спеціалістів - 84,9%, а серед 435 керівників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади лише 27 жінок (7%). Серед 712 керівників місцевих органів виконавчої влади, віднесених до I, II та III категорії, - тільки 9 жінок (або 1%). Немає жодної жінки і на посаді голови обласної державної адміністрації, обласної ради народних депутатів.

Реальним поштовхом для активізації державної політики щодо підвищення статусу жінки в суспільстві послужила Четверта Всесвітня Конференція ООН з проблем жінок (1995 р.), яка мобілізувала сучасний жіночий рух на всій планеті. Уряди країн-учасниць взяли на себе зобов'язання щодо впровадження затвердженої на Конференції Пекінської декларації та Платформи дій в національному та світовому масштабі [2].

В Пекінській декларації та Платформі дій визначені 2 стратегічні цілі щодо участі жінок в роботі директивних органів та в процесі прийняття рішень:

Стратегічна ціль 1.

Вжити заходів по забезпеченню рівного доступу жінок до директивних структур і процесу прийняття рішень та їх повної участі в них.

Стратегічна ціль 2.

Розширення наявних у жінок можливостей участі в процесі прийняття рішень та в роботі системи управління.

Діяльність державних органів та жіночих громадських організацій в Україні по підготовці до участі в конференції та впровадженню Платформи дій значно розширила перспективи розвитку жіноцтва та громадянського суспільства в цілому. З огляду на зазначені вимоги розвитку міжнародної спільноти почалися позитивні зміни на вищих щаблях влади.

Перша жінка-міністр в Україні Сюзанна Станік була призначена на цю посаду у вересні 1996 року при створенні Міністерства у справах сім'ї та молоді.

З 1997 р. в Україні помітні певні зрушення у ставленні до жінки на ви-

тих посадах в органах центрального управління та у системі міністерського складу. Жінки поступово проторюють собі шлях на урядові посади, однак їх кількість на вищих керівних щаблях залишається надто низькою.

До недавньої (грудень 1999р.) реорганізації центральних органів виконавчої влади, серед 21 міністрів України були дві жінки (С.Станік та Р.Богатірьова), а також три жінки (В.Довженко, О.Кужель, Т.Кисільова) — серед голів державних комітетів України. Зростала кількість жінок серед заступників міністрів та на інших посадах центральних органів управління (Додаток 3).

В 1998 році вперше в історії України жінка призначена послом у Швейцарії. В центральному апараті Міністерства закордонних справ України на дипломатичних посадах працює 71 жінка, що становить 21 % від загальної кількості дипломатів (для порівняння: у 1995 - 12,4 %), 8 з них - на керівних посадах.

Виходячи з необхідності вдосконалення структури центральних органів виконавчої влади та підвищення ефективності їх діяльності, з метою поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні, Указами Президента України від 15.12.99р. №1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади" та від 15.12.99р. №1573/99 "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" була значно скорочена кількість центральних органів управління: із 89 існуючих органів виконавчої влади залишилося 35 [3].

Згідно з Указом Президента України від 15.12.99р. №1574/99 "Про склад Кабінету Міністрів України" до нового складу уряду увійшли 2 жінки. З одного боку, призначення на посаду віцепрем'єр-міністра Юлії Тимошенко свідчить, що в Україні, як і в усьому світі, потроху починають змінюватися перспективи стосовно використання жіночого потенціалу. З іншого боку, над жінками, які складають більш ніж 70% державних службовців, нависла загроза скорочення.

Це потребує особливо виважених підходів у вирішенні даної проблеми з боку держави, застосування гендерного

аналізу для майбутніх напрямків політики і законодавства, де це необхідно. Аналіз, що базується на врахуванні тендерних питань, веде до інформованої політики і доброго керівництва [5, ст.5].

Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні структурні підрозділи - саме ті органи адміністративного управління, де акумулюється робота по підготовці та прийняттю владних рішень по розробці основних напрямків державної політики. В системі цих органів виконавчої влади, порівняно з законодавчими і представницькими, працює значно ширше коло жінок, але в основному вони займають посади спеціалістів.

Кількість державних службовців у центральних органах управління характеризується тендерною збалансованістю, навіть переважання жіночої статі. Та це переважанням зумовлене великою кількістю жінок серед тих, хто працює в територіальних органах, підпорядкованих центральним органам (63%).

Так, в апараті Адміністрації Президента України приблизно кожен шостий керівник - жінка, в апараті Верховної Ради України - кожен п'ятий, в апараті Кабінету Міністрів - кожен сьомий.

У зв'язку з цим красномовно про професіоналізм, до якого начебто жінки "не дотягують", свідчить кількість жінок серед спеціалістів, які працюють державними службовцями у вищих органах державної влади. В усіх центральних органах управління вони становлять переважну більшість. Отже, жінка-виконавець є нормальним явищем, а як суб'єктові прийняття рішень на рівні керівника — тут їй місця часто не знаходиться [10, ст.70].

Постає цілий ряд питань. Що це означає? Чи пропорція жінок в державній службі просто віддзеркалює пропорцію жінок в загальній чисельності населення та на ринку праці? Чому жінки не можуть досягти необхідного рівня в своїй професійній діяльності? Чи може це спотворена практика відбору жінок на державну службу та недосконалість механізму їх професійного просування? Можливо, сформовані протягом минулих

десятиліть номенклатурні підходи та стереотипи не тільки зберігаються, але й тиражуються, перешкоджаючи утвердженню нового, прогресивного, що стримує сучасні реформи.

В даному контексті досить актуальною стала проблема участі жінок на державній службі, постійного зростання їх професійного рівня та розвитку творчого потенціалу жінок.

Творення державного механізму забезпечення гендерної рівності

В Україні державні структури з питань поліпшення становища жінок утворювалися під значним впливом жіночого руху, а також на виконання зобов'язань, що взяв на себе уряд після Четвертої Всесвітньої Конференції ООН з проблем жінок. Державний механізм з питань жінок весь час вдосконалюється.

Проблемами поліпшення становища жінок, підвищення їх статусу в суспільстві на державному рівні займається декілька структур. Так, у структурі Кабінету Міністрів України з 1993 року до цього часу функціонує сектор у справах жінок, охорони сім'ї, материнства та дитинства. Але створене в 1996 році Міністерство у справах сім'ї та молоді зазнало низку змін і перетворень (Додаток 2). Тому виникла нагальна потреба удосконалення державного механізму в контексті світового досвіду. Особливої уваги заслуговує досвід Скандинавських країн та Канади.

Наприклад, канадська урядова політика рівноправності передбачає застосування аналізу, що базується на врахуванні тендерних питань. Цей аналіз є невід'ємною частиною розвитку політики, програм і законодавства канадського уряду.

Перешкоди для жінок на державній службі

У 1999 році була утворена робоча група під назвою "Перешкоди для жінок на державній службі" для розслідування питання участі жінок на державній службі в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Проведено емпіричні дослідження сучасної ситуації на рівні Херсонської області з включенням представниць 9 інших областей України (Миколаївської, Одеської, Київської, Івано-Франківської, Луганської, Запорізької, Рівненської, Кіровоградської, Дніпропетровської). В ході більш ретельного аналізу були виявлені деякі закономірності і парадокси в царині державної служби на місцевому рівні.

З одного боку, у Херсонській області досить високий рівень представництва жінок в депутатському та адміністративному корпусі (відповідно 40 % та 76,7 %). Кількісний аналіз державних службовців за статтю свідчить, що серед 5697 чиновників на Херсонщині - 4372 жінки (76,7%). Але, з іншого боку, питома вага жінок у загальній чисельності держслужбовців I - III категорії залишається незначною і складає усього 7 відсотків. Тобто повторюється та ж тенденція, що існує на загальнодержавному рівні. Немає жодної жінки серед голів обласної ради, облдержадміністрації, райдержадміністрацій, міськвиконкомів, заступників обласної ради, облдержадміністрації, та Херсонського міськвиконкому. Майже відсутні жінки і на посадах начальників обласних управлінь, навіть соціального спрямування. А перебування на відповідальних посадах декількох жінок в області було дуже короткотривалим, і безперспективним.

Формальний показник 53,3 % жінок серед керівників регіону став можливим внаслідок об'єднання даних обласного рівня з даними сільських, селищних, районних органів місцевого самоврядування, де керівна посада для жінки більш доступна. Може саме це протиріччя і посприяло поштовхом для поживлення жіночого руху в Херсонській області. Зокрема, протягом 1998-1999 років почали активно діяти та співпрацювати між собою та з іншими громадськими об'єднаннями на підтримку жіноцтва 2 професійні організації: Херсонська обласна Асоціація жінок-депутатів та Херсонська обласна Асоціація жінок на державній службі "Жінка - державний службовець". За допомогою і за активною участю членів обох громадських організацій були проведені

семінари, круглі столи, емпіричні дослідження.

Аналіз даних опитування 175 жінок-депутатів та державних службовців різного рівня дає можливість визначити основні перешкоди для жінок на державній службі:

- матеріально-фінансові труднощі;
- брак часу;
- поєднання домашніх та службових обов'язків;
- існування офіційних та "справжніх" правил просування по службі;
- вплив традиційного оточення на робочому місці;
- відсутність можливості спеціалістів обласного, а тим більше районного рівня протягом 8-10 років отримати професійну підготовку або перепідготовку;
- завищені вимоги та прискіпливе ставлення до жінки-керівника;
- закомплексованість, відсутність впевненості в собі;
- складні міжособисті стосунки з керівництвом / відсутність підтримки, розуміння;
- неузгодженість дій органів влади різних рівнів при вирішенні проблем;
- низький рівень лідерських якостей, ораторських здібностей;
- недосконалість українського законодавства, особливо в соціальній сфері.

Результати емпіричних досліджень і спостережень дозволяють окреслити основні групи питань, суттєвих для жінок на державній службі в регіональних органах виконавчої влади та місцевого самоврядування:

- вплив традиційного оточення на робочому місці;
- подвійне, а то й потрійне навантаження;
- суто професійні проблеми.

Вплив традиційного оточення на робочому місці

Традиційна чоловіча культура створила три суттєвих бар'єри на шляху рівності між чоловіком та жінкою.

По-перше, робота в державній службі спричиняє різний вплив на чоловіків та жінок. Вважається, що жінки

більш відповідальні, більш точні, більш наполегливі у виконанні завдань. Але при високому освітньому рівні жінок, їх хочуть бачити залежними, корисними, обачливими вихованими та скромними виконавцями, чоловіків же закликають бути незалежними, самовпевненими, здатними до конкуренції та направленими до дії.

По-друге, жінки на відповідальних посадах вважають, що треба бути готовою до підвищених вимог порівняно з чоловіками-колегами. Жінки, як правило, повинні спочатку продемонструвати свою реальну компетентність, у той час коли чоловікам достатньо потенційної компетенції для підвищення або нового призначення. Існує тенденція карати жінок за їх помилки серйозніше, ніж чоловіків. А це потребує підвищеної вимогливості до себе і до інших (що не завжди підтримується в колективі).

По-третє, існує думка, що моральність та висока посада - речі несумісні. Тому жінки, які не хочуть поступатися своїми чеснотами, не прагнуть до вершин державної служби, побоюються "висоти", не хочуть ставити під загрозу свої сімейні стосунки та цінності.

Хоча ідея рівності між чоловіками та жінками потребує підтримки вищого керівництва, практика показала, що керівники вищої ланки як на обласному, так і на районному рівнях не вважають цю проблему серйозною, або такою, що має відношення до них як особистостей чи керівників.

Подвійне навантаження

За даними дослідження серед основних перешкод професійного зростання жінок на державній службі - головною є брак часу. Опитування показало, що 85% жінок мають сім'ї, 15% -самітні; 28% - мають неповнолітніх дітей. В основному це жінки середнього покоління, які мають обов'язки в сім'ї по догляду за дітьми або пристарілими батьками, родичами. Державні службовці районного рівня затримуються на робочому місці в середньому на 0,5- 0,7 години, обласного рівня - на 1-1,2 години щоденно.

Особливо нелегко почуваються ті жінки, які намагаються об'єднати дома-

шні та службові обов'язки. Жінки відчувають більші труднощі, виконуючи основний тягар роботи вдома і в сім'ї. За результатами дослідження жінки, які працюють на посадах спеціалістів в органах місцевої адміністрації витрачають на сімейні та батьківські обов'язки в середньому 45-55 годин на тиждень. Дехто з них відмовляється від кар'єрного зростання, тому що не може ці обов'язки перекласти на інших членів сім'ї. Жінки, що займають керівні посади, витрачають значно менше часу на сімейні обов'язки (20-25 годин на тиждень). Здебільше вони поділяють, а при необхідності можуть перекласти виконання цих обов'язків на членів своєї сім'ї.

Жінки не можуть сподіватися на підтримку від керівництва, оскільки залишається непопулярним баланс "сім'я - робота" і це не узгоджується з інтересами керівництва.

В результаті склалася така ситуація, що більшість жінок працюють в режимі подвійного навантаження. А це призводить до постійного емоційного і фізичного перенапруження та перевтомлення. Такий стан може часто супроводжуватися психологічним, емоційним, а іноді й фізичним відстороненням від активності у відповідь на постійний стрес або незадоволеність.

Суто професійні проблеми

Значна частина опитаних протягом останніх 8-10 років не мала можливості підвищити свій професійний рівень на систематичній основі. В першу чергу, це стосується спеціалістів, особливо тих, які мають VI, VII посадові категорії. Тому доводиться самотужки набувати досвід роботи в державній службі, удосконалювати свої професійні знання та навички. Це один з основних бар'єрів, який фактично унеможливує просування по службі жінок, які працюють на посадах спеціалістів.

Крім того, на рівні області, а тим більше району або села майже відсутні джерела інформації про світовий та вітчизняний досвід державної служби. Матеріальні труднощі та брак часу є основними перешкодами для жінок-

службовців щодо самовдосконалення, розширення професійного та загального світогляду.

Серед суто професійних проблем жінки визначають недосконалість українського законодавства, яка ускладнює надання послуг та задоволення потреб громадян, та неузгодженість дій органів влади різних рівнів при вирішенні проблем. А це призводить до постійного незадоволення, роздратування, розчарування.

Крім того, після скорочення кількості центральних органів управління, очікується реорганізація адміністративних органів і на місцях. Це напевне матиме і вже має неоднозначні наслідки для жінок, що працюють в цих органах. Багато ланок виконавчої влади буде ліквідовано чи трансформовано, тому значна кількість чиновників буде скорочена. Цілком зрозуміло, що загроза скорочення в першу чергу стосується жінок, які працюють на другорядних посадах, і які традиційно поступаються чоловікам у конкурентоспроможності.

Слід зазначити, що майже ніхто з опитуваних жінок не звернув увагу на переслідування через сексуальний тиск або зловживання службовим становищем. Хоча в ході спілкування виявилось, що жінки часто відчувають образливе ставлення з боку чоловіків-колег, опиняються в дуже складних ситуаціях, стають жертвами переслідування. Але, напевне, це є нормою, показником низької культури службових стосунків, а жінки ще не відчувають належних сил для протистояння таким випадкам. Крім того, ціна, яку може заплатити і платить жінка за відкритий протест або скаргу є такою високою, що вона краще буде шукати іншу роботу, або ж змиритися з образою. Враховуючи труднощі працевлаштування в місті або в районному центрі, частіше протистояння дуже слабке. Всі знають про відмінності між офіційними та "справжніми" правилами. Таким чином, вибір кар'єри вимагає від жінки більше, ніж від чоловіків. Чим вищу посаду займає жінка, тим вірогідніше, що вона жертвує своїм особистим життям та дітьми.

Вивчаючи матеріал, який було отримано в ході опитування, ми дійшли

висновку, що жінкам допомагає впоратися з цими проблемами, як правило:

- => особистий оптимізм та належний освітній і професійний рівень;
- => підтримка членів сім'ї, друзів;
- => добрі стосунки з колегами та безпосереднім керівництвом;
- => демократичні перетворення в Україні.

Головні мотиви перебування на державній службі жінок свідчать про те, що вирішальне значення має задоволення від роботи та результатів своєї діяльності. Більшість опитаних назвали бажання надавати допомогу людям, спілкування з людьми, позитивні результати яких сприяють розширенню можливостей самореалізації. Але не можна забувати, що заробітна плата також відіграє не останню мотивуючу роль. Мотивують як діяльність, так і бажання досягти успіхів в кар'єрі (самостійність, розвиток лідерських якостей, організаторських здібностей), тобто не тільки духовні, але й матеріальні цінності. Жінки вважають, що поряд з ними повинні бути компетентні керівники та професіонали-колеги. Неабияке значення надається нормальному мікроклімату в колективі, культурі взаємовідносин. Але одним з важливих критеріїв для жінок є визнання їх індивідуальних якостей, здібностей, їх особистості.

Вдалося визначити основні групи питань, суттєвих для жінок на державній службі в регіональних органах виконавчої влади та місцевого самоврядування:

- а) можливість підвищити свій професійний рівень на систематичній основі;
- б) необхідність розширення знань з правових питань;
- в) потреба в тренінгах для розвитку психологічних знань та лідерських якостей;
- г) набуття необхідних умінь та навичок соціально-емоційного міжособистого спілкування;
- д) введення гнучких графіків роботи як чоловіків, так і жінок для поєднання професійних та сімейних, батьківських обов'язків.

Матеріали емпіричних досліджень дозволили зробити наступні узагальнюючі висновки та рекомендації.

ВИСНОВКИ

1. Кризовий стан в соціально-економічній системі - це не тільки труднощі та регрес, але й шлях до прогресу. Сучасні жінки дісталися певних змін у своєму становищі, переглянувши роль жінки в сім'ї та на роботі, отримали більше можливостей включитися в громадську діяльність, будувати свою кар'єру. Але, незважаючи на певні зрушення, залишається досить помітною різниця у статусі чоловіків та жінок, зокрема на державній службі.

2. Хоча жінки, державні службовці мають досить високий освітній та професійний рівень, на жаль, небагато хто з них почувається впевнено на державній службі та в громадському житті. Це пояснює той факт, що жінки рідко займають найвищі посади в обласних та районних структурах державної влади, і навіть в органах місцевого самоврядування, які пов'язані з прийняттям управлінських рішень. То що ж заважає цьому?

3. Перешкоди та існуючі традиційні бар'єри, які утримують жінок від більш активної участі в державотворенні, мають в основі соціально-культурну та фінансово-економічну природу. Відчутна присутність неформальної, невидимої і всепронизуючої "мережі своїх людей" приводилася як одна з головних причин, в силу чого жінкам важче досягти керівної посади, ніж чоловікам. Ті, кого мережа приймає, отримують нагороду у вигляді просування по службі через неформальні заходи, такі як пропозиції від колег.

4. Існуючі традиційні бар'єри, а також упереджене ставлення до жінок усуває їх від прийняття повноцінної та рівної участі в роботі державної служби. Недостатній рівень представництва жінок в органах влади неминуче призводить до зниження їх впливу на прийняття політичних та управлінських рішень. Проблема збільшення кількості жінок у виробленні та прийнятті політичних та управлінських рішень стає питанням якості, питанням використання інтелектуальних ресурсів.

5. Вибір же кар'єри вимагає від жінки більше, ніж від чоловіків. Чим вищу посаду займає жінка, тим вірогідніше, що

вона жертвує своїм особистим життям та дітьми.

6. Ідея рівності потребує підтримку вищих посадових осіб в усіх владних структурах. Але поки що жінки не можуть сподіватися на підтримку від керівництва, оскільки залишається непопулярним баланс "сім'я - робота", і це не узгоджується з інтересами системи.

7. Демократичні перетворення в Україні стали добрим підґрунтям для підвищення статусу жінки в суспільстві, але потрібні більш цілеспрямовані заходи щодо конкретного застосування принципу рівності в усіх сферах життєдіяльності. Ми бачимо, як "тендерно нейтральна кадрова політика" в державній службі фактично призвела до дискримінації жінок. Жінки, які працюють на посадах спеціалістів, а такі складають переважну більшість, не мають реальної можливості отримати професійну підготовку, що не сприяє їх зростанню та просуванню.

8. Тому для забезпечення успіху розпочатих в Україні реформ, в тому числі і адміністративної реформи, необхідно більш активно реалізувати заходи, зазначені в Пекінській платформі дій стосовно досягнення рівного представництва чоловіків та жінок в державних та владних структурах. Потребують невідкладного опрацювання механізми суттєвого збільшення кількості жінок на всіх державних посадах. Одним з можливих шляхів може стати збалансована робота з кадровим резервом державної служби, гендерно чутлива система підготовки та перепідготовки держслужбовців. Названі причини обумовили необхідність тендерного аналізу в усіх сферах державної служби, а особливо в державній кадровій політиці.

З огляду на наведені статистичні та аналітичні дані стало можливим зробити декілька рекомендацій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Поточна атмосфера професійних взаємовідносин в державній службі повинна бути змінена на добре злагожену, справедливу демократичну систему, що надає можливість ефективно працювати всім, незалежно від статі.

2. Визначити ефективні форми і методи подальшого удосконалення національного механізму щодо надання рівних прав та досягнення рівних можливостей в українському суспільстві.

Для цього вважається за доцільне:

- прийняття Закону України "Про державне забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок";

- внесення змін та доповнень до існуючих законів, зокрема до Закону України "Про державну службу", що сприятиме практичному вирішенню питань, пов'язаних зі статусом посад в державному апараті, засобами їх заміщення, оцінкою професійної придатності, механізмом переміщення, просування, стимулювання, відповідальністю тощо;

- створення урядової структури, яка буде проводити роботу по загальній координації питань стратегії та контролю за впровадженням принципу рівності прав жінок;

- інтеграція питань статусу жінок у всі владні структури уряду.

3. Враховуючи світовий досвід та реалії сьогодення, необхідно розпочати застосування аналізу, що базується на врахуванні тендерних питань, як пріоритетний напрямок державної політики. Гендерний аналіз може проводитися у 3 напрямках:

- з'ясування гендерного розподілу тих, хто приймає політичні та управлінські рішення;

- оцінка різних впливів запропонованих та існуючих програм та законодавчих актів на жінок і чоловіків;

- розповсюдження кількісних та якісних показників щодо керівних посад в державному та приватному секторах.

4. З огляду на те, що загострюється необхідність заміни традиційних гендерних стереотипів на сучасні та демократичні цінності, важливого значення набуває повне розуміння та усвідомлення принципу рівності між чоловіками та жінками на робочому місці усіма працівниками, а особливо керівниками, науковцями. Вагомим підґрунтям для підсилення обізнаності щодо важливості гендерної політики має стати розвиток гендерної освіти.

ти шляхом проведення науково-практичних семінарів для державних службовців, включаючи керівників центральних органів влади, голів та заступників голів обласних держадміністрацій, викладачів, що працюють за програмою прав людини. Включення до освітніх та навчальних програм жіночої та гендерної проблематики сприятиме зламу існуючих стереотипів серед молоді.

5. З метою підвищення ефективності підготовки та діяльності державних службовців буде доцільним створення Центру гендерної освіти при УАДУ, на базі якого можна започаткувати розробку урядової політики за допомогою аналізу, що базується на врахуванні тендерних питань.

6. Стимулювання політичного та кар'єрного зростання жінок буде сприяти рівноправній участі жінок та чоловіків в прийнятті рішень, що забезпечить:

- врахування інтересів жіноцтва;
- баланс, який точніше відображає склад суспільства;
- впровадженн демократичного принципу рівності при формуванні державної політики.

Державна професійна служба в Україні лише встановлюється. Щоб залучити до неї жіночій інтелектуальний потенціал, потрібен час і кардинальні зміни в українському законодавстві, в структурі та діяльності органів влади та місцевого самоврядування, а головне - у свідомості кожної людини стосовно дійсної рівності чоловіків і жінок. Рівність між жінками та чоловіками має стати ключовим елементом в побудові демократичного суспільства, в державній моделі соціального благополуччя нашої країни. Ці зміни матимуть певний вплив на життєвий рівень та благополуччя наших синів та дочок.

Список використаних джерел:

1. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993р.№3723-XII.
2. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. - К.: Укр. Правнича Фундація, Вид-во Право, 1995 - 20 с.
3. Указ Президента України від 15.12.99р. №1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади" // Урядовий кур'єр. - 1999.-№ 237.
4. Bohdan Krawchenko. Administrative Reform in Ukraine. Setting the Agenda. Discussion Papers No.3. Published by the Local Government and Public Service Initiative. - Budapest, 1997.
5. Аналіз, що базується на врахуванні тендерних питань: Довідник для розробки напрямків політики. - Канада, 1998.
6. Богачевська-Хом'як М. Білим по білому.
7. Богачевська-Хом'як М. Суспільство переосмислює роль жінок і чоловіків в Україні // Очима жінок.- 1998. С.7.
8. Валлен Аніта. Шведська політика: проблеми, які цікавлять українських жінок, що балотуються до парламенту. // Матеріали семінарів "Політичне лідерство жінок та вибори - 98". - К, 1998.
9. Вікуліна. Н. Жінки в системі ООН // Очима жінок.-1998, -№3 - С.40
10. Тендерний аналіз українського суспільства. ПРООН.-К, 1999. - С. 293.
11. Доповідь "Про виконання в Україні Конвенції ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок". - К, "Столиця", 1998.
12. Концепція адміністративної реформи в Україні. - Київ, 1998 - С.28
13. Леліков Г. Функції державної служби та їх правове регулювання. // Вісник державної служби України. - 1999. - №1.- С.67.
14. Матеріали міжнародного симпозіуму "Адміністративна реформа в Україні". //ВісникУАДУ.- 1998.-№ 1.
15. Моніторинг після Пекіну: два роки по тому.-К.-1997 - С.32.
16. Нові керівники комітетів Верховної Ради.// Урядовий кур'єр.-2000р.-№ 20. С.2.

17. Озірська С, Полянський Ю.Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Науково-аналітичне дослідження. - К.: Вид-во УАДУ, 1999.-168 с.
18. Проблеми розвитку демократії та забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків в Україні трансформаційного періоду. Наукова доповідь.- К.- 1998.
19. Саламатов В. Национальные приоритеты (результаты экспертного опроса управленческого аппарата) // Персонал.-1999. - №6. - С.49-55.
20. Удовик С. Куди пливе корабель "Україна"? //День № 231.- 14 грудня 1999.

Аннотация

В статье анализируется положение женщин в Украине посредством анализа роли и деятельности женщин на государственной службе. Автор рассматривает данные социологических опросов, статистические данные, которые демонстрируют уровень присутствия женщин в разных уровнях государственного механизма и их влияния на принятие государственных решений. Эмпирические исследования создают возможность для выработки обоснованных выводов и практических рекомендаций.

Summary

In the article the state of the women in Ukraine is analyzed through analysis of the role and activities of the women in the framework of the public service. Author analyzes the sociological and statistical data which demonstrate the level of the women's presence on the different levels of the state mechanism and their influence on the state decision-making. Empirical research creates the possibility for the elaboration of the well-grounded conclusions and practical recommendations.