

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬ ҐЕНДЕРНУ ПОЛІТИКУ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Стрельченко О. Г., Бухтіярова І. Г., Бухтіяров О. А.

Метою статті є доктринальна характеристика міжнародно-правових актів, які регулюють ґендерну політику під час реалізації публічно-владних повноважень. У статті проаналізовано актуальні питання щодо формування та розвитку європейських стандартів щодо ратифікації їх в українське законодавство з питань ґендерної рівності жінок та чоловіків у процесі публічного адміністрування та прийняття управлінських рішень. На сьогодні ці питання є досить актуальними у період реформування системи публічної адміністрації в Україні. Аргументовано, що питання рівноправ'я жінок та чоловіків у процесі реалізації публічно-правових відносин врегульовано цілою низкою важливих міжнародних нормативно-правових актів, більшість з яких ратифікована в Україні. Особливе завдання полягає у забезпеченні інтеграційних процесів щодо ґендерного пріоритету в усіх напрямках міжнародної політики та впровадження його у чинне законодавство України.

У статті досить ґрунтовно охарактеризовано діяльність головних міжнародних організацій, таких як ООН, Рада Європи, Європейський Союз тощо, які досить активно просувають ґендерну політику в усіх напрямках діяльності та адміністрування, врегульовуючи при цьому ґендерну рівність жінок та чоловіків.

Авторським колективом сформульовано визначення ґендерної політики як цілеспрямованої організуючої діяльності чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка спрямована на забезпечення та гарантування рівних прав, свобод, законних інтересів та можливостей жінок та чоловіків, за допомогою формування у демократичному суспільстві ґендерної культури. Разом із тим під ґендерною рівністю автори розуміють рівний адміністративно-правовий статус жінки та чоловіка та однакові можливості їх у процесі реалізації публічно-владних повноважень та прийнятті управлінських рішень у всіх сферах публічної адміністрації.

Ключові слова: ґендер, рівність, ґендерна політика, адміністративно-правові відносини, ґендерна культура, ґендерна демократія.

Strelchenko O. H., Bukhtiyarova I. G., Bukhtiyarov O. A. Administrative-legal characteristics of international legal acts that regulate gender policy during the exercise of public-authority powers

The purpose of the article is the doctrinal characterization of international legal acts that regulate gender policy during the exercise of public-authority powers. The article analyzes current issues regarding the formation and development of European standards regarding their ratification into Ukrainian legislation on gender equality of women and men in the process of public administration and management decision-making. Today, these issues are quite relevant in the period of reforming the system of public administration in Ukraine. It is argued that the issue of equality between women and men in the process of implementing public legal relations is regulated by a number of important international legal acts, most of which have been ratified in Ukraine. A special task is to ensure integration processes regarding gender priority in all areas of international policy and its implementation in the current legislation of Ukraine.

The article thoroughly describes the activities of major international organizations such as the UN, the Council of Europe, the European Union, etc., which actively promote gender policy in all its areas of activity and administration, while regulating gender equality between women and men.

The author's team formulated the definition of "gender policy" as a purposeful organizational activity or inaction of public administration subjects, which is aimed at ensuring and guaranteeing equal rights, freedoms, legitimate interests and opportunities of women and men, through the formation of a gender culture in a democratic society. At the same time, by gender equality, the authors understand the equal administrative and legal status of women and men and their equal opportunities in the process of exercising public-authority powers and making managerial decisions in all spheres of public administration.

Key words: gender, equality, gender policy, administrative-legal relations, gender culture, gender democracy.

Постановка проблеми та її актуальність. Євроінтеграційні прагнення України стали невід'ємними реаліями політичного сьогодення. Підписавши і ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна продемонструвала відданість демократичним європейським цінностям та взяла на себе зобов'язання «враховувати питання рівності між чоловіками і жінками у розробці та впровадженні законів, постанов, адміністративних положень, політики і заходів» [1].

В умовах сьогодення забезпечення прав жінок та чоловіків відбувається на паритетних засадах в усіх сферах публічної адміністрації. При цьому прослідковується відхід від такої ідеї, як безпосередній захист жіночих прав у зв'язку із зрівнянням статей.

Гендерна рівність означає, що всі людські істоти мають свободу для розвитку особистих здібностей та свободу вибору без обмежень, пов'язаних із жорстко закріпленими гендерними ролями. Тобто різна поведінка, прагнення та потреби жінок і чоловіків враховуються, оцінюються й підтримуються рівним чином (Європейська Комісія, 2004).

Рівність не означає, що жінки та чоловіки стануть однаковими, але права, обов'язки та можливості жінок і чоловіків не залежатимуть від того, народилися вони жінками чи чоловіками [1].

Безпосередньо людиноцентрична позиція суспільства та діяльності публічної адміністрації передбачає рівність прав жінок та чоловіків, що є необхідною умовою та суттєвим показником сталого розвитку суспільства. Саме гендерна рівність та її забезпечення у діяльності публічної адміністрації є вагомим ресурсом соціально-економічного розвитку та безпеки, розвитком соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності. На сьогодні гендерна рівність теоретично формується, а на практиці у багатьох сферах публічно-правової діяльності перевага надається одній категорії осіб, що є неприйнятним для подальшого розвитку суспільства.

Необхідно звернути увагу на те, що забезпечення гендерної рівності під час реалізації публічно-владних повноважень визначається важливим ресурсом соціально-економічного розвитку суспільства, що на сьогодні є на досить низькому рівні.

Саме у процесі реалізації публічно-владних повноважень забезпечення прав людини та громадянина потребує застосування однакових стандартів до всіх осіб з метою гармонізувати реалізацію публічно-правових відносин, забезпечити гарантовані умови життя та сформулювати справедливості у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань еволюції інститутів публічного управління та напрямів удосконалення гендерної політики присвятили свої праці С.С. Була,

Л.А. Клим [2], В.В. Баштанник [3; 4], О.В. Батанов [5], І.В. Аль-Атті [6] та ін. Питання адміністративно-правової характеристики гендерної політики загалом досліджували такі вчені-адміністративісти, як Б.В. Авер'янов, В.О. Басс, І.Г. Бухтіярова, О.Ю. Дрозд, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Р.А. Сербин, І.Д. Пастух, М.В. Співак, О.Г. Стрельченко та інші.

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

Виклад основного матеріалу дослідження. Значна кількість учених визначають гендерну політику загалом як частину внутрішньо-організаційної політики, яка виражена у соціальних програмах та різноманітних заходах, які забезпечують регулювання суспільних відносин з метою усунення проявів гендерної дискримінації.

Рівноправ'я жінок та чоловіків у процесі реалізації публічно-владних повноважень в Україні є однією із визначальних умов розбудови правової держави та євроінтеграційних вимог у світовій спільноті, що сприяє соціально-економічному розвитку будь-якого суспільства.

З метою ґрунтовного дослідження необхідно звернутися до міжнародно-правового регулювання гендерної рівності.

Основа міжнародно-правового забезпечення рівних прав жінок та чоловіків закладено у статті 1 Статуту ООН, яка покладає на держави обов'язок поважати всіх людей незалежно від статі. Органами системи ООН прийнята низка міжнародно-правових документів, що стосуються конкретних прав жінок [7].

Забезпечення рівних прав жінок і чоловіків сформульовано у таких актах, як: 1) Загальна декларація прав людини 1948 року [8]; 2) Конвенція про політичні права жінок 1952 року [9]; 3) Конвенція про громадянство одруженої жінки 1957 року [10]; 4) Конвенція про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів 1962 року [11] та Рекомендація до неї 1965 року; 5) Декларація про захист жінок і дітей у надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів 1974 року [12]; 6) Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року (CEDAW) [13]; 7) Декларація про викорінювання насилля щодо жінок 1993 року [14]; 8) Пекінська Платформа Дій та Пекінська декларація 1995 року [15]; 9) Декларація тисячоліття ООН 2000 року [16]; 10) Цілі сталого розвитку 2016-2030 (Порядок денний для сталого розвитку - 2030) [17] тощо.

З метою характеристики гендерної рівності жінок необхідно охарактеризувати Конвенцію ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року, де визначено, що «дис-

кримінація щодо жінок означає будь-яке розрізнення, виняток або обмеження за ознакою статі, спрямовані на ослаблення чи зведення нанівець визнання, користування або здійснення жінками, незалежно від їхнього сімейного стану, на основі рівноправності чоловіків і жінок, прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, громадській або будь-якій іншій галузі». Конвенція стала першим імперативним міжнародним документом та включає не лише прохання-рекомендації, але цілу низку зобов'язань держав щодо забезпечення та охорони рівних із чоловіками прав жінок у сфері освіти, праці, здоров'я, сім'ї, вибору громадянства тощо. За форматом вона подібна до Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації «як із точки зору обсягу матеріальних зобов'язань, так і щодо механізмів міжнародного моніторингу» [18].

Разом із тим необхідно звернути увагу на те, що з метою захисту прав жінок було ратифіковано сім Резолюцій Ради безпеки Організації Об'єднаних Націй «Жінки, мир, безпека», а саме: 1) Резолюція 1325 (2000); 2) Резолюція 1820 (2008); 3) Резолюція 1888 (2009); 4) Резолюція 1889 (2009); 5) Резолюція 1960 (2010); 6) Резолюція 2106 (2013) та 7) Резолюція 2122 (2013).

Відзначені Резолюції Ради безпеки були прийняті з метою створення та реалізації дієвих механізмів забезпечення виконання порядку денного «Жінки, мир, безпека».

Резолюція Ради безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека» визначає, що жінки, як і раніше, недопредставлені, якщо не повністю відсутні, в більшості офіційних мирних переговорів, а сексуальне насильство в мирний час і в умовах конфлікту продовжує зростати. Ці реалії підкреслили необхідність використовувати зовнішні правові механізми для активізації здійснення резолюції 1325 Ради Безпеки, зокрема механізми CEDAW. Як можливі інструменти забезпечення підзвітності наводились усталені механізми Конвенції - звітність про виконання країнами-учасницями та відслідковування процесів у громадянському суспільстві (civil society shadow reporting process) [19, с. 154].

Резолюція № Ради безпеки ООН 1820 (2008) зосереджувала увагу на питанні сексуального насильства під час конфлікту і мала на меті повернути увагу до цього питання. Резолюція визначає сексуальне насильство як тактику ведення війни і відзначає, що зґвалтування та інші форми сексуального насильства можуть вважатися воєнним злочином, злочином проти людяності або ж вважатися актом геноциду [20].

У Резолюції Ради безпеки ООН № 1888 (2009) було сформовано заходи реалізації та відповідні правила застосування порядку денного «Жінки,

мир, безпека». Також представленим актом призначено Спеціального представника Генерального Секретаря, діяльність якого спрямована на підвищення ефективності роботи ООН у питаннях сексуального насильства під час конфлікту.

Разом із тим Резолюція Ради безпеки ООН 1889 (2009) встановила посаду Радників з питань захисту жінок у миротворчих місіях. Важливо те, що ця резолюція зосереджується на залученні жінок на різних етапах миротворчих процесів і включає вимогу до Генерального Секретаря розробити комплекс глобальних індикаторів, який би служив загальною основою для звітування про виконання Резолюції РБООН 1325 (2000) для відповідних організацій ООН, інших міжнародних та регіональних організацій, а також для Держав-Учасниць ООН [20].

Треба відзначити, що формування рівних прав та можливостей між жінками та чоловіками була зафіксована у Римських договорах (1957). Зокрема, у статті 119 йдеться про те, що «чоловіки і жінки повинні отримувати рівну оплату праці за рівноцінну роботу», «рівна оплата праці без дискримінації на основі статі» [21]. В умовах сьогодення не завжди дотримуються запровадженої норми, що і формулює ґендерну нерівність жінок та чоловіків у процесі реалізації публічно-правових відносин.

Разом із тим у Маастрихтському договорі (1992) у статті 2 йдеться про цінності, які характеризуються «плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю та рівністю жінок і чоловіків» [22]. У статті 3 цього ж Договору визначено, що ЄС «бореться із соціальною маргіналізацією і з дискримінацією, сприяє соціальній справедливості та соціальному захисту, рівності жінок і чоловіків, солідарності поколінь та охороні прав дітей» [22].

В Амстердамському договорі (1997) прописуються ідеї «рівності між чоловіками і жінками щодо можливостей на ринку праці та стосовно ставлення на роботі» (стаття 118), «рівного ставлення до чоловіків і жінок стосовно працевлаштування і зайнятості, включаючи принцип рівної оплати праці за однакову роботу», «забезпечення повної рівності між чоловіками і жінками у робочому житті» (стаття 119) [23].

Сучасний етап підтримки питання протидії ґендеру під час реалізації публічно-управлінських відносин та розвитку стандартів ґендерної рівності жінок та чоловіків розпочався із проведення четвертої всесвітньої конференції зі становища жінок, яка пройшла в Пекіні з 4 по 15 вересня 1995 року. На ній було узгоджено питання, що права жінок та дівчат є невід'ємною частиною загальних прав людини, і запропоновано низку конкретних заходів із забезпечення дотримання

цих прав. На конференції були прийняті фундаментальні історичні документи - Декларація і Платформа дій, в яких чітко викладена стратегічна програма утвердження ґендерної рівності [24]. Прийнятими документами було розширено рівноправ'я жінок та чоловіків, формувалися урядові позиції щодо формування рівних прав під час реалізації власних повноважень, а також було впроваджено категорію «ґендерна рівність».

На Пекінській платформі було визначено дванадцять найважливіших напрямів діяльності соціального становища жінок, їхня освітня підготовка, права на охорону здоров'я, насильство над жінками, становище жінок під час збройних конфліктів, жінки у економічному середовищі, участь жінок у діяльності органів публічної адміністрації та прийнятті управлінських рішень, інституційні механізми покращення, які би сприяли поліпшенню становища жінок; права жінок загалом; жінки і засоби масової інформації; жінки і навколишнє середовище; дівчата - діти тощо.

Вагомим внеском у розвиток ґендерної політики у процесі реалізації публічно-правових відносин стало прийняття Декларації тисячоліття у 2000 році на Саміті тисячоліття, ґендерна проблематика була внесена до Цілей розвитку тисячоліття ООН. Саме зазначена Декларація мала на меті скоротити масштаби крайньої бідності, зменшити дитячу смертність, протидіяти епідемічним захворюванням, таким як СНІД, а також з метою соціально-демократичного розвитку розширити всесвітнє співробітництво з цих питань.

Потрібно відзначити, що найактивнішого втілення у реалізацію ґендерної політики в Україні знайшли такі цілі розвитку тисячоліття, як: ціль № 3, яка стосується забезпечення ґендерної рівності; ціль № 4, яка передбачає зменшення дитячої смертності; ціль № 5 врегулює покращення здоров'я матерів тощо.

Ще одним вагомим внеском у розвиток ґендерної політики у процесі реалізації публічно-правових відносин у вересні 2015 року стала така подія, як прийняття Генеральною Асамблеєю ООН Порядку денного у сфері розвитку на період після 2015 року - «Порядок денний для сталого розвитку - 2030» у рамках Саміту ООН, що відбувся у Нью-Йорку.

Офіційний документ (Резолюція) Генеральної Асамблеї ООН зветься «Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року» (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development) та оголошує новий план дій, орієнтований на виведення світу на траєкторію сталого та життєстійкого розвитку. Порядок денний для сталого розвитку - 2030 визнає, що права людини відіграють ключову роль у розвитку, а ґендерна рівність

є необхідною умовою досягнення Цілей сталого розвитку, які особливу увагу зосереджують на вирішенні проблеми нерівності та дискримінації за принципом «нікого не залишити осторонь» та «досягати першими тих, хто лишається поза увагою» [25].

Порядок денний використовує подвійний підхід для просування ґендерної рівності та розширення повноважень жінок та дівчат - ґендерна рівність та розширення повноважень жінок визначається як самостійна ціль (Ціль № 5), а також індикатори з ґендерної рівності включені до всіх інших цілей із зобов'язанням збирати дані, дезагреговані за статтю та віком. Забезпечення ґендерної рівності було включено до 10 із 17 цілей, 25 з 86 завдань та 45 зі 172 індикаторів Національного Плану Дій «Цілі Сталого Розвитку України» [26].

Підбиваючи підсумок вищезазначеному, хочеться відзначити, що ратифіковані Україною міжнародні договори у сфері ґендерної рівності прав жінок у процесі реалізації публічно-правових відносин є правовим підґрунтям впровадження норм міжнародного права у внутрішнє законодавство країни.

Висновки. Основоположним напрямом діяльності міжнародних організацій, таких як ООН, Рада Європи, Європейський Союз тощо, стало формування та впровадження міжнародних стандартів щодо реалізації ґендерної рівності прав жінок у процесі реалізації публічно-правових відносин. Відповідно до міжнародних норм, які чітко ратифіковані у чинне законодавство України, виступає ґендерним паритетом під час проходження публічної служби в органах публічної адміністрації і має сформулюватися збалансованим важелем щодо рівноправної участі жінок та чоловіків у вирішенні управлінських питань та прийняття керівних рішень. Саме тому визначним пріоритетом формування ґендерної політики щодо рівності прав жінок у процесі реалізації публічно-правових відносин є розвиток національного ґендерного законодавства у сфері подолання дискримінації та домашнього насильства, а також у сфері безпеки та оборони. В результаті цього основними цілями реформування публічного адміністрування у суспільстві є створення належних умов задля забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків щодо ухвалення рішень на державному рівні, рівномірного представлення інтересів різних соціальних груп в усіх органах публічної адміністрації.

Із вище визначеного вважаємо за доцільне сформулювати *поняття ґендерної політики як цілеспрямованої організуючої діяльності чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка спрямована на забезпечення та гарантування рівних прав, свобод, законних інтересів та можливостей жінок та чоловіків, за допомо-*

гою формування у демократичному суспільстві гендерної культури.

Разом із тим під гендерною рівністю слід вважати однаковий адміністративно-правовий статус жінки та чоловіка та однакові можливості їх у процесі реалізації публічно-владних повноважень та прийнятті управлінських рішень у всіх сферах публічної адміністрації.

Література

1. Гендерна рівність. URL: <https://nssu.gov.ua/genderna-rivnist>.

2. 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.

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. 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.

6. Аль-Атті І.В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 8. С. 35-41.

7. Global Issues. Governance / United Nations. URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance> (дата звернення: 22.11.2022).

8. Загальна декларація прав людини : Декларація Організації Об'єднаних Націй 995_015 від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_015.

9. Конвенція про політичні права жінки : ГА ООН 31 грудня 1952 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU53K02U> (дата звернення: 22.11.2022).

10. Конвенція про громадянство одруженої жінки 1957 року 29 січня 1957 року. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/140704__529190 (дата звернення: 22.11.2022).

11. Конвенція про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів 1962 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU62015> (дата звернення: 22.11.2022).

12. Декларація про захист жінок і дітей у надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів 1974. URL: https://zakon.cc/law/document/read/995_317 (дата звернення: 22.11.2022).

13. Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text (дата звернення: 22.11.2022).

14. Декларації про викорінювання насилля щодо жінок 1993 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU93322> (дата звернення: 22.11.2022).

15. Пекінська Платформа Дій та Пекінська декларація 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_507#Text (дата звернення: 22.11.2022).

16. Декларація тисячоліття ООН 2000 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00044> (дата звернення: 22.11.2022).

17. Цілі сталого розвитку 2016-2030. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina> (дата звернення: 22.11.2022).

18. Desk Research of the Surveys of IDPs. UNHCR, December 2017.

19. Щербак Н.В. Міжнародні стандарти з питань гендерної рівності та їх запровадження в Україні (в умовах реформування державного управління). *Право та державне управління*. 2020 р. № 4. С. 153-165.

20. Посібник із реалізації загальної рекомендації № 30 та резолюцій Ради Безпеки ООН «Жінки, мир безпека». URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/430/4.pdf> (дата звернення: 22.11.2022).

21. Treaty of Rome, 25 March 1957. URL: <http://www.eurotreaties.com/rometreaty.pdf>.

22. Договір о Європейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

23. Treaty of Amsterdam, signed in Amsterdam on 2 October 1997. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

24. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended. *Nauka i Studia. Przemysl*, 2014. № 10(120). P. 94.

25. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management / Council of Europe. Strasbourg. 397 p. URL: <https://wcd.coe.int> (дата звернення: 22.11.2022).

26. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/en> (дата звернення: 22.11.2022).

Стрельченко О. Г.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного управління
та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

Бухтіярова І. Г.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного управління
та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

Бухтіяров О. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності
Навчально-наукового інституту економічної
безпеки та митної справи
Державного податкового університету
Міністерства фінансів України