

О. Дашковська, доцент НЮА України

Правові форми реалізації жінками своїх політичних прав

У деяких країнах світу, особливо з розвиненим феміністським рухом, спостерігається процес так званої «селективної інкорпорації жінок в органи державної влади під впливом вимог жіночої громадськості», при якій доступ до прийняття рішень у політичній, економічній, соціальній та інших важливих сферах життя суспільства одержує лише вузьке коло жінок, що мають високий рівень загальної і професійної підготовки¹.

Стаття 7 Конвенції ООН 1979 р. «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» покладає на держав-учасниць обов'язок вживати відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті країн, зокрема, забезпечувати жінкам на рівних умовах з чоловіками право:

1) голосувати на всіх виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічно-виборних органів;

2) брати участь у формуванні і здійсненні політики уряду, обіймати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління;

3) брати участь у діяльності неурядових організацій і асоціацій, що займаються проблемами громадського та політичного життя країни.

Дослідженням правового становища жінок займалися в різні часи такі відомі вчені, як Дж. Мілль, Ж. Кондорсе, А. Бебель, К. Орович, В. Щеглов, М. Баймуратов, М. Буроменський, Г. Дмитрієва, Л. Завадська, В. Костицький, Т. Мельник, В. Орзіх, П. Рабінович, С. Поленіна, Ю. Тодика, Л. Трофименко та ін., проте форми реалізації жінками своїх політичних прав постійно змінюються і на

¹ Див.: *Sexual Politics and the European Union. The New Feminist Challenge*. Providence. — Oxford, 1996. — P. 21–22.

сучасному етапі українського державотворення потребують урахування гендерного підходу.

Участь жінок-депутатів у роботі парламентів та інших представницьких органів державної влади важлива не тільки для жінок, а й для суспільства в цілому. Існують певні розходження в інтересах, що становлять пріоритетне значення для жінок і чоловіків. Увага жінок переважно концентрується на питаннях охорони здоров'я, захисту прав та інтересів дітей, екології, соціального захисту населення тощо, які іноді перебувають на периферії чоловічих інтересів. Пошук ефективних шляхів використання людських ресурсів, збалансоване врахування поглядів та інтересів чоловіків і жінок, які мають різний досвід, знання та інтуїцію, є необхідною умовою формування і реалізації державної політики в сучасній Україні.

Представництво жінок і чоловіків в органах державної влади в ідеалі повинно бути пропорційним кількості осіб кожної статі серед населення країни. ООН вважає, що тільки тоді, коли жінки становлять 20% депутатського корпусу тієї чи іншої країни, парламенти починають відповідально ставитися до розробки законопроектів в інтересах дітей. А коли жінки становлять 30% депутатського корпусу, в країнах починають прийматися закони і державні програми, що відповідають інтересам жінок¹. Наукою визначено мінімум — 33% усього складу представницького органу — необхідний для того, щоб та чи інша група осіб, що входить до складу певного органу чи організації, могла реально впливати на його роботу².

На жаль, у середньому жінки становлять не більше 10% депутатів в парламентах різних країн світу. Склалася ситуація, коли жіночі інтереси найменше захищені, особливо в соціальній сфері, що є сумним уроком небажаності передоручення представництва інтересів одних груп населення іншим³.

Надання жінкам права голосу ще не створює необхідних правових передумов гендерної рівноправності при прийнятті парламентами і органами місцевого самоврядування політичних рішень. Кількість жінок в складі парламенту залежить від особливостей виборчого законодавства кожної країни. При цьому важливими є

¹ Див.: Гендерная экспертиза российского законодательства / Отв. ред. Л. Н. Завадская. — М., 2001. — С. 54.

² Див.: Мельник Т. М. Міжнародний досвід гендерних перетворень. — К., 2004. — С. 77.

³ Див.: Клименкова Т. А. Женщина как феномен культуры. Взгляд из России. — М., 1996. — С. 137.

два моменти: 1) законодавче закріплення або відсутність «гендерних» квот; 2) вид виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана).

Пряме закріплення нормативними актами «гендерних» квот — явище у світі не таке вже і рідкісне. Квотування є тимчасовим спеціальним заходом ліквідації нерівності у представництві чоловіків і жінок у владних структурах держави і тому відповідно до ст. 4 Конвенції ООН 1979 р. «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» гендерне квотування не вважається дискримінаційним заходом. За даними Міжнародного інституту демократії та підтримки у виборах (IDEA), опублікованими у 2003 р., гендерні квоти закріплені в конституціях та національному законодавстві близько 30 країн світу, зокрема Аргентини, де жінки становлять 30,7% депутатів парламенту, Бельгії — 35,3%, Мексики — 22,6%, Пакистану — 21,1%, Франції — 12,1%, Філіппін — 17,8%, Руанди — 48,8%, Тайваню — 22,2%, Танзанії — 22,3%, Уганди — 24,7% та ін.¹

До Верховної Ради України в 2002 році було обрано 22 жінки, серед яких 14 — за партійними списками в багатомандатних округах і 8 — в одномандатних округах. Отже, жінки становлять тільки 4,8% загального складу українських парламентарів, що є надзвичайно низьким показником порівняно з іншими країнами світу. До того ж цей показник відчутно знизився порівняно з виборами 1998 року, коли жінки становили 8% (36 осіб) парламентського складу України.

При висуванні кандидатів у депутати та на заміщення державних посад населення віддає перевагу чоловікам. Традиції недооцінки участі жінок у державних структурах, де приймаються важливі рішення, ще досить живучі. Вони потребують нового гендерного наповнення, і в цьому мають відіграти роль як чоловіки, так і жінки. Якщо суспільство реально створюватиме відносини, побудовані на принципі паритетної демократії, воно зобов'язане забезпечити, в тому числі правовим шляхом, підвищення активності перш за все жіночої частини населення.

Участь жінок у політичній діяльності потребує оволодіння ними технологіями цього процесу, що може бути ефективним лише за умов спільної підтримки жінок-депутатів, коли на них працюватимуть політичні консультанти, професійні організатори виборчої реклами, громадські об'єднання і рухи, засоби масової інформації.

¹ Див.: Мельник Т. М. Вказ. праця. — С. 77–78.

Труднощі обрання жінок до вищих представницьких органів влади пов'язані і з тим, що жінкам важче отримати фінансову допомогу для проведення передвиборних кампаній. Тому необхідно навчитися максимально ефективно використовувати засоби, які можуть надати громадські організації, що беруть участь у реалізації механізмів гендерної рівноправності.

Важливим аспектом забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок є удосконалення виборчого законодавства та законодавства про політичні партії. Доцільним видається встановити норму, відповідно до якої кількість чоловіків і жінок у списках кандидатів не може бути меншою визначеного відсотку від загальної кількості кандидатів, висунутих виборчим об'єднанням.

Досвід більшості демократичних країн свідчить про те, що найбільше жінки представлені в державних органах країн з пропорційною виборчою системою, коли всі місця в представницькому органі розподіляються пропорційно голосам, поданим за партійними списками. Це пояснюється тим, що в сучасних умовах легше забезпечити обрання депутатів за списками, де жінки представлені по можливості максимально пропорційно, ніж добитися різкого збільшення кількості виборців, які голосуватимуть саме за жінок.

Важливу роль у забезпеченні гендерної рівноправності у виборчому процесі традиційно відіграють ліві партії. Вони не тільки закріплюють принцип реальної рівноправності осіб обох статей у своїх статутах, а й досить часто передбачають квоти на пропорційне представництво чоловіків і жінок у керівництві партією на всіх рівнях партійної ієрархії, що зумовлює їх почесне місце й у партійних списках під час виборчих кампаній. Цікавим є приклад скандинавських країн, де процес інтеграції жінок у політичне життя розпочався зі збільшення їх представництва в керівництві насамперед лівими партіями¹. Тому найбільше жінки представлені в парламентах таких країн, як Швеція (45% жінок обрано за списками партії зелених Швеції, Шведської соціал-демократичної партії, Партії лівих); Норвегія (36,4% жінок обрано за партійними списками Норвезької лейбористської партії); Бельгія (35,3% жінок обрано за партійними списками Соціалістичної партії Flemish, Соціалістичної партії French, Партії зелених). У наш час існує понад сто політичних партій у 46 країнах світу, які закріпили в статутних

¹ Див.: Skjeie H. The Feminization of Power Norway's Political Experiment. — Oslo, 1986. — P. 3, 11–16, 36.

документах і застосовують під час виборів гендерні квоти в своїх партійних списках.

Внаслідок ієрархічності виконавчої влади збільшення кількості жінок повинно проходити по всій її вертикалі, особливо в її вищих і середніх ешелонах, де практично розробляються і реалізуються важливі економічні, політичні, соціальні та інші програми. В Україні ці процеси розвиваються повільно, до того ж часто супроводжуються періодичним поверненням до початкових показників.

Як свідчать дані ООН, за відсотком представленості жінок на посадах міністерського рівня Україна посідає 28-е місце серед таких країн світу, як Болівія, Камбоджа, Лаос, Непал та ін. Жінки обіймають приблизно 7% міністерських посад у країнах світу. Серед загальної кількості міністрів різних урядів 14% становлять жінки, які займаються переважно соціальними питаннями. Що стосується політичної сфери діяльності уряду, то частка жінок-міністрів становить лише 3%¹.

Про недостатню участь жінок в органах державного управління відзначалося в рішеннях IV Всесвітньої конференції жінок у Пекіні, яка рекомендувала урядам і громадським організаціям здійснювати систематичний контроль та оцінку поступового збільшення представленості жінок на всіх рівнях керівних посад у державному і приватному секторах; для цього щорічно повідомляти громадськість про кількість жінок і чоловіків, які обіймають різні посади в урядах, забезпечувати жінкам і чоловікам рівний доступ до всіх державних посад.

За традицією не лише представницькі, а й адміністративні органи в більшості країн світу значною мірою є сферою чоловічої діяльності. Хоча жінки поступово прокладають собі шлях до урядових посад, однак їх кількість на вищих керівних щаблях залишається надто низькою, що, на жаль, не викликає стурбованості у держав і не розглядається суспільством як викривлення основ паритетної демократії.

В Україні порівняно з представницькими органами влади значно більше жінок працює в системі державного управління, особливо серед спеціалістів. Кількість державних службовців у центральних органах виконавчої влади характеризується певною гендерною збалансованістю і навіть незначним переважання представників жіночої статі.

¹ Див.: Гендерний аналіз українського суспільства. ПРООН. – К., 1999. – С. 67.

Так, в апараті Адміністрації Президента України жінки становлять приблизно 57%, в апараті Верховної Ради України — 66%, в апараті Кабінету Міністрів України — 53%. Простежується певна закономірність: чим вищий орган в ієрархії державної влади, тим менший відсоток жінок-працівників у його апараті. З одного боку, це свідчить про високий професіоналізм жінок як спеціалістів, а з другого — демонструє, що жінки як спеціалісти на рівні підготовки рішення сприймаються нормально, а на рівні прийняття цього ж рішення — на рівні керівника — їм часто не знаходиться місця¹.

Подібна ситуація потребує негайного реагування з боку держави і суспільства за рахунок впровадження комплексу дій, що забезпечить плюралізм кандидатів різних статей на заміщення керівних посад, створення програм підготовки і перепідготовки жінок-службовців, формування резерву кадрів жінок для роботи в органах управління різного рівня, широке впровадження системи конкурсів тощо. Прикладом вирішення пропорційного представництва чоловіків і жінок може бути Фінляндія, де в усіх управлінських структурах знизу доверху є п'ятирічні плани забезпечення гендерної рівноправності, контроль за виконанням яких ведеться з боку як компетентних державних органів, так і громадськості².

В цьому питанні, як і в інших, що стосуються формування паритетної демократії, необхідна точно орієнтована і спланована за часом і суб'єктами державна політика, оформлена відповідними програмами на державному і регіональному рівнях подібно до програми забезпечення зайнятості населення в Україні.

Встановлення паритетного представництва жінок в органах судової влади має особливе значення насамперед для країн загального права, де судові прецеденти і, отже, гендерні установки суддів впливають на розвиток правової системи і правосвідомості населення. Так, у Канаді непрацюючі дівчата, які потрапили в автокатастрофи, одержують нерідко менше відшкодування шкоди порівняно з юнаками, оскільки судді вважають, що дівчата змогли б заробити лише 60 центів від кожного долара порівняно з юнаками. Після розлучення суми аліментів, які дружина за судовим рішенням одержує від колишнього чоловіка на дітей, обкладаються по-

¹ Див.: Гендерний аналіз українського суспільства. ПРООН. — К., 1999. — С. 69.

² Див.: Мельник Т. М. Вказ. праця. — С.111.

датком, а в чоловіків ці суми виключаються з їх доходу і не підлягають оподаткуванню. В результаті після розлучення, за даними статистики, доходи колишніх чоловіків у Канаді зростають приблизно на 43%, а в колишніх дружин зменшуються на 73%. Крім того, чоловіки звільняються судами від обов'язку надавати дружині матеріальну підтримку, якщо вона має вчені ступені і звання, однак за станом здоров'я або через догляд за дітьми не може повністю реалізувати свої можливості, та ін.¹

Збалансоване гендерне представництво в органах судової влади загострюється двома моментами. По-перше, у розвинутих країнах судді і працівники правоохоронних органів належать до високооплачуваних службовців, тому саме в цій сфері чоловіки становлять для жінок певну конкуренцію. По-друге, у низці країн (Ізраїлі, мусульманських державах) діють релігійні суди, доступ і відправлення правосуддя в яких жінкам узагалі заборонено.

В колишньому СРСР до жовтня 1917 р. жінки взагалі не допускалися до відправлення правосуддя. Радянська влада вперше в світі стала широко залучати їх до роботи в органах суду, юстиції і прокуратури, що не тільки свідчило про можливість жінок брати участь у прийнятті політичних рішень, а й було результатом перебудови психології населення, яке не уявляло, що жінки можуть відправляти правосуддя. В СРСР у 1987 р. було понад 5 тис. жінок народних суддів, що становило 44,5%, тобто серед народних суддів — кожна друга².

В Україні найбільш пропорційно чоловіки і жінки представлені саме в органах судової влади, що пояснюється і певним наступництвом колишньої політики СРСР. Для того щоб працювати в органах судової влади, необхідно мати фахову освіту. З цього погляду правознавство належить до числа, умовно кажучи, гендерно нейтральних спеціальностей. Це означає, що кількість юнаків і дівчат, які відвідують вищі юридичні навчальні заклади і факультети, приблизно однакова. Проблеми гендерного характеру виникають під час працевлаштування, оскільки дівчата нерідко розглядаються роботодавцями як менш надійні працівники через їх можливе материнство.

¹ Див.: Investigation the Gender Bias. Law, Courts and the Legal Profession / Ed. Brockman Y., Smith D. — Vancouver, 1993. — P. 78.

² Веломости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 26. — Ст. 506.

В умовах ринкової економіки важливим є поєднання заходів державних органів з ініціативами підприємців, профспілок і громадських організацій, зокрема в ході підготовки бюджету та різних економічних і соціальних програм. У свою чергу це вимагає наближення до гендерного паритету не тільки керівного складу відповідних державних органів, а й приватних підприємств та профспілок. Україна може скористатися досвідом США, де в 70-х роках ХХ ст. склалася практика розробки планів позитивних дій щодо жінок приватними підприємцями, які виконують державні замовлення. Виконання цих програм стимулюється державою, а ухилення — тягне за собою виплату компенсації¹.

У справі залучення жінок до процесу прийняття політичних рішень, у тому числі в сфері економіки, принципове значення має співробітництво державних органів з неурядовими жіночими організаціями. Підвищення ролі жінок у прийнятті політичних рішень на всіх рівнях влади багато в чому залежатиме від шляхів розвитку жіночого руху в Україні, координації і вироблення загальної цілеспрямованої лінії неурядових жіночих організацій.

Отже, політична влада в більшості країн світу (в тому числі в Україні) пропонує суспільству переважно чоловічі цінності і стандарти. А якщо врахувати, що держава є найвпливовішим суб'єктом політичної системи, то воля чоловіків фактично стає панівною майже в усіх сферах громадського життя.

З такої політичної картини можна зробити деякі висновки:

— рівень гендерної свідомості як жінок, так і чоловіків залишається недостатнім для реалізації пропорційного представництва в політичних органах і структурах, а тому найефективнішим засобом встановлення паритетної демократії в умовах сьогодення є введення гендерних квот у партійних списках під час виборчої кампанії;

— необхідно встановити на законодавчому рівні норми, відповідно до яких при формуванні керівних органів у системі державної служби рекомендується дотримання представленості чоловіків і жінок пропорційно до складу населення;

¹ Див.: *Me Elroy W. Sexual Correctness. The Gender Feminist Attack on Women.* — Jefferson, North Carolina and London, 1996. — P. 77–80.

— необхідно розробити і запровадити державні кадрові програми з метою істотного збільшення кількості жінок на керівних посадах вищої і середньої управлінської ланки органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми не можуть бути вирішені тільки чоловіками, які традиційно сприймають місце і роль жінки в суспільних відносинах. Потрібна активна діяльність самих жінок, особливо на найвищому рівні, де приймаються рішення загальнодержавного характеру.

Надійшла до редколегії 25.09.04

М. Погорецький, доцент НЮА України

Поняття «діяльність» та його значення для теорії оперативно-розшукової діяльності

Однією з спірних проблем в теорії оперативно-розшукової діяльності (далі — ОРД) є визначення поняття ОРД. Про це свідчить те, що на сьогодні, крім його законодавчого визначення в ст. 2 Закону України від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність» як системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів, існує понад півтора десятка його наукових дефініцій. Неоднозначно тлумачиться й сутність ОРД і не тільки в теорії, а й у відомчих нормативно-правових актах органів СБУ, МВС та ін., що негативно позначається на цій діяльності при вирішенні завдань, поставлених перед її суб'єктами, здійсненні прокурорського нагляду та судового контролю за нею.

Одна з причин проблем визначення поняття ОРД, на наш погляд, полягає в тому, що деякі науковці при його формулюванні не враховують загальнофілософських, психологічних та загальноправових аспектів цієї категорії.

З огляду на це методологічно правильним вважаємо підхід до визначення поняття ОРД і його сутності, виходячи із загальних концептуальних засад людської діяльності, викладених у філо-