

# ПИТАННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО ПРАВОЗНАВСТВА

---

*О. Дашковська*, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Державно-правові механізми забезпечення гендерної рівності в Скандинавських країнах

Скандинавські країни значно випереджають інші країни світу за багатьма параметрами політичної активності жінок, зокрема за представленістю в законодавчих і виконавчих органах влади та органах регіонального управління. Ці досягнення є результатом перебудови суспільної свідомості і державної політики, наслідком чого стало залучення широких верств населення до політичних процесів у Скандинавських країнах.

Процес політичної емансипації жінок у кожній зі Скандинавських країн має свої специфічні особливості, пов'язані з їх історією, традиціями, політичними системами, державним устроєм і соціальною структурою. Проте він дозволяє виділити спільні риси, що характеризують масове просування жінок на керівні посади в органах влади і місцевого самоврядування. Передусім, це активна участь жінок у процесах партійного і державного будівництва, створення ефективного механізму державної підтримки гендерної рівноправності, залучення жінок у виробничі процеси за державного сприяння добробуту родини.

Стаття присвячена порівняльному аналізу формування державних механізмів гендерної рівності в трьох країнах Північного регіону — Норвегії, Швеції і Фінляндії. В усіх Скандинавських країнах протягом останніх сорока років склалися державні механізми подолання дискримінації за ознакою статі і забезпечення рівних можливостей усіх членів суспільства. Ці механізми містять, з одного боку, широку мережу установ і організацій по забезпеченню гендерної рівності, а з другого — систему антидискримінаційного законодавства. Державні органи по забезпеченню рівності в цих країнах були створені до прийняття відповідних законів і сприяли розробці й проходженню цих законів через парламент.

Виникнення державних інститутів з питань рівного становища чоловіків і жінок у Скандинавії датується початком 70-х років ХХ ст., коли у Норвегії, Фінляндії й Швеції при урядах і парламентах були створені Ради по рівному становищу чоловіків і жінок з метою привернути увагу суспільства до проблем дискримінації за ознакою статі. До кінця 70-х років у структурі й характері діяльності цих органів існувала подібність між трьома Скандинавськими країнами, але ускладнення механізмів забезпечення гендерної рівності визначило окремі національні відмінності в цих процесах.

Зокрема, у Фінляндії Рада з питань гендерної рівності призначається урядом на три роки і складається з тринадцяти членів, які пропорційно представляють усі великі політичні партії. Голова Ради, його заступник і члени повинні бути членами парламенту. На Раду покладаються такі обов'язки: спільно з державними і муніципальними органами брати участь у підготовці законопроектів, що сприяють поширенню гендерної рівноправності в суспільстві; координувати дослідницьку діяльність щодо становища чоловіків і жінок у різних сферах громадського життя; контролювати реалізацію принципу гендерної рівноправності; знайомитися з вирішенням питань гендерної рівності в інших країнах, взаємодіяти з ними в просуванні до рівноправності<sup>1</sup>. Виявлення фактів дискримінації за ознакою статі у фінському суспільстві, набуло широкого розголосу і прискорило підготовку й проведення реформ у напрямі забезпечення рівноправності статей.

У Швеції Рада з питань рівності складається з 27 представників від жіночих організацій, політичних партій та підприємців і збирається чотири рази на рік<sup>2</sup>. Після створення консультативних рад з питань гендерної рівності в Скандинавських країнах були створені органи по контролю за реалізацією відповідної політики, і насамперед контролю за виконанням законів по забезпеченню гендерної рівності (Норвегія і Швеція відповідно в 1978 і 1979 роках, Фінляндія — у 1986 р.).

Норвегія була першою країною у світі, яка в 1979 р. заснувала інститут омбудсмена по гендерній рівності та апеляційну Комісію з розгляду питань, пов'язаних із забезпеченням гендерної рівності. Швеція ввела посаду омбудсмена і створила аналогічну комісію в 1980 р., а Фінляндія — в 1987 р. У всіх трьох країнах головним завданням омбуд-

<sup>1</sup> Пионер движения за равноправие: цели, результаты, фотографии, 1972–1997. – Хельсинки: Совет по вопросам равноправия, 1997. – С. 11.

<sup>2</sup> Women and Government: New Ways to Political Power / Ed. by Mim Kelber. Westport, Connecticut, London: Praeger, 1994. – P. 109

смена є контроль за дотриманням законодавства про рівноправність статей та інформування громадськості про відповідні вимоги закону. Омбудсмени вимагають добровільного виконання законів про гендерну рівність і не мають повноважень застосовувати будь-які покарання. Проте в разі відмови діяти за законом омбудсмени звертаються в апеляційні комісії, які можуть або заборонити певні дії, або вимагати запровадження певних заходів. Практика показала, що в більшості випадків омбудсмени самостійно вирішують спірні питання.

Попри спільність цілей цих посадових осіб і пов'язаних з ними комісій в їх діяльності існують певні відмінності. Так, у Норвегії і Швеції до функцій омбудсмена й апеляційної комісії не входить розгляд гендерних конфліктів, пов'язаних із колективними угодами між профспілками і підприємцями. Конфлікти такого роду розглядає Суд з трудових відносин. На відміну від Норвегії і Швеції, у Фінляндії повноваження омбудсмена поширюються і на вирішення спорів з приводу колективних угод<sup>1</sup>.

Органи з питань забезпечення рівного становища в Скандинавських країнах поширилися до урядового рівня, включаючи введення посад міністрів з питань рівності, які не є членами кабінету міністрів (у Швеції в 1976 р., у Фінляндії — у 1980 р.). У Норвегії в 1997 р. при коаліційному уряді була введена посада заступника прем'єр-міністра, що відповідає за питання гендерної рівності. Однак спеціальних міністерств з питань гендерної рівності в жодній зі Скандинавських країн не існує, як і в усій Європі. Відповідні міністри входять до складу інших міністерств, причому їх місце може варіюватися.

У Норвегії в 1978 р. з ініціативи парламенту був створений відділ з питань рівного становища і сім'ї при міністерстві споживання і сім'ї, який у 1994 р. було перейменовано у відділ з питань гендерної рівності і приписано до міністерства в справах сім'ї і дітей. Відділ відповідає за координацію і проведення в життя політики рівноправності статей. Хоча на нього не покладена загальна відповідальність за ініціативи в напрямі гендерної рівності в інших міністерствах, у той же час цей відділ в окремих випадках може втручатися в їхні справи.

У Швеції уряд виходить з того, що всі міністри кабінету зобов'язані вирішувати проблеми гендерної рівності у відповідній галузі суспільних відносин. Однак і там був створений особливий урядовий відділ з питань рівності, до функцій якого належать підготовка урядових рішень, коор-

<sup>1</sup> Див.: Мельник Т. Міжнародний досвід гендерних перетворень. – К., 2004. – С. 116–120.

динація політики з питань рівності і виступ з ініціативами проведення реформ. Він працює під егідою міністерства охорони здоров'я і соціальних проблем.

У Фінляндії міністр із питань рівності наприкінці 90-х років ХХ ст. входив до структури міністерства з соціальних питань і охорони здоров'я. На відміну від Швеції, він не мав у своєму розпорядженні спеціального апарату для виконання покладених на нього обов'язків. Тому активісти жіночого руху Фінляндії вимагають від уряду виділення коштів на створення спеціального відділу при міністрі з питань рівності.

Значну роль у процесі створення механізмів гендерної рівності у Фінляндії, Норвегії і Швеції відіграло прийняття законів про рівноправність статей, що стало підсумком пройденого шляху і створило законодавчу базу для подальшого забезпечення рівних можливостей для жінок. Формально закони про рівність статей мають гендерно нейтральний характер і можуть використовуватися для захисту як жінок, так і чоловіків. Проте допускають і позитивні дії (тобто спрямовані на активне подолання проявів дискримінації) щодо жінок, яких дискримінують.

У розробці законодавства про рівність статей у кожній країні брали участь різні політичні й громадські сили, що намагалися вплинути на його характер. Наприклад, у Норвегії до обговорення законопроекту про рівне становище, крім політичних партій, були залучені Конфедерація профспілок і феміністський рух. Феміністки не погоджувалися з первинною концепцією закону тільки як засобу боротьби з дискримінацією в трудових відносинах. Вони стверджували, що сама по собі заборона практики такого роду ще не забезпечує проведення в життя принципу рівних можливостей, пропонували відійти від нейтрального характеру закону і встановити позитивні заходи щодо жінок.

Норвезька конфедерація профспілок критикувала положення законопроекту про рівне становище, які були пов'язані з вирівнюванням заробітної плати жінок і чоловіків. Конфедерація виступила проти втручання уряду в сферу регулювання заробітної плати, наполягаючи на тому, що це питання повинно залишатися прерогативою підприємців і найманих працівників під час колективних переговорів. Прагнучи звести сферу втручання ззовні, Конфедерація спочатку вимагала обмежитися включенням до закону формули «рівна плата за рівну працю», а не за «рівноцінну працю», як пропонувала конвенція МОП, але поступилася, негативно оцінюючи питання про зрівняння заробітної плати жінок і чоловіків, зайнятих на різних підприємствах. Не погоджувалася вона і з можливістю примусового регулювання оплати праці з метою її

вирівнювання. Конфедерація профспілок наполягала на тому, щоб конфлікти, пов'язані з оплатою праці жінок і чоловіків, залишалися у віданні судів з трудових спорів, а не передавалися на розгляд омбудсмена з питань рівності або комісії з упровадження в життя Закону про рівний статус.

Таким чином, у норвезькому Законі про рівний статус, прийнятому 9 червня 1978 р., було закріплено положення, що дискримінації піддаються в основному жінки і тому вони потребують особливої підтримки. У загальних розділах цього Закону передбачаються можливості для використання позитивних дій. Положення закону про те, що він «має на меті поліпшити становище переважно жінок», було результатом компромісу між різними суспільно-політичними силами завдяки голосам соціалістичної лівої партії. Консервативна партія, що підтримала при голосуванні лейбористську партію, яка висунула гендерно нейтральний законопроект, виступала проти будь-якої позитивної дискримінації на користь жінок<sup>1</sup>. У Швеції критика профспілками законопроекту про рівність статей розвивалася в іншому напрямі і була спрямована проти його нейтрального характеру. Багато шведських профспілок вважали, що необхідно встановити нерівний підхід до жінок, які повинні мати право на компенсацію, щоб протистояти дискримінації.

Останньою з північних країн у 1986 р. офіційно прийняла закон про рівність статей Фінляндія, хоча це не означало її відставання в політиці рівних можливостей. Відмінності між статями за рівнем освіти, участю в трудових відносинах та політичною активністю на початку 80-х років у Фінляндії були менш помітні, ніж в інших країнах. Проте і там зберігалася дискримінація за ознакою статі, що спонукало уряд до законодавчої ініціативи.

Фінський закон 1986 р. мав подвійну мету: по-перше, зупинити пряму і непрямую дискримінацію за ознакою статі; по-друге, сприяти поширенню рівних можливостей шляхом застосування спеціальних заходів, що поліпшують становище жінок на ринку праці. Закон вимагав, щоб чоловіки і жінки мали рівні можливості у сфері освіти і професійної підготовки і передбачав, що у разі доведення фактів дискримінації при прийомі на роботу в приватному секторі потерпіла особа може добитися виплати компенсації, а на державних підприємствах — навіть поновлення на робочому місці. Закон передбачав цілеспрямоване і систематичне подолання умов і обставин, що перешкоджають рівноправності статей.

<sup>1</sup> Див.: Степанова Н. М. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах. Гендерная реконструкция политических систем / Ред.-сост. Н. М. Степанова, Е. В. Кочкина. – СПб, 2004. – С. 204–225.

У Фінляндії, як і в Норвегії, закон про гендерну рівність від самого початку містив положення, що фактично забороняють непряму дискримінацію. Однак заборона непрямой дискримінації була введена у фінське законодавство лише в 1992 р. У Швеції це було зроблено на рік раніше. Поступово в усіх Скандинавських країнах гендерний нейтралітет законодавства про рівність статей був модифікований уведенням до нього статей, що прямо заявляють про мету законів — поліпшити становище жінок.

У Фінляндії багато положень закону про рівність 1986 р. залишилися невиконаними і в березні 1995 р. до нього були прийняті доповнення, які встановлювали більш чіткі приписи щодо реалізації політики рівних можливостей. Одночасно в тому ж році положення про рівність статей було переглянуто Конституцію Фінляндії як одне з основних прав, що декларується нею. Одним із нововведень закону було прийняття квоти, відповідно до якої представництво кожної статі серед членів державних і муніципальних комітетів, комісій, робочих груп і інших органів, зайнятих розробкою і прийняттям рішень, не може бути меншим за 40 %. Квота поширювалася тільки на ті органи, що призначаються, а не на виборні. Вона значно вплинула на гендерний склад державної і муніципальної адміністрації. Згідно з моніторингом, проведеним на державному рівні за рік після вступу закону в силу, жінки становили 43 % членів комітетів, 37 % членів робочих груп, 40 % — членів виконавчих органів державних департаментів. Уведення квоти змінило також гендерний вигляд виконавчих органів, сформованих місцевою владою після муніципальних виборів 1996 р. Кількість жінок у них досягла рекордного рівня — 44,9 %.

З 1988 р. керівники адміністративних органів центрального і регіонального рівня зобов'язані представляти в риксдаг щорічні звіти про гендерний склад цих органів. Прийняття цільових настанов і систематична перевірка їх виконання значно збільшили присутність жінок в органах, які приймають рішення. У 1997 і 1998 роках 38 % посад голів правлінь адміністративних органів на центральному рівні у Швеції обіймали жінки.

Відставання в гендерному складі адміністративного керівництва на регіональному рівні порівняно з центральним пояснюється тим, що уряд має меншу можливість контролювати процедури призначень на рівні регіонів. Заходи, яких починає вживати уряд Швеції для здійснення поставлених цілей, поділяються на три типи: процедурні, статистичні і заохочувальні. Відповідно до процедури призначень посадових осіб

кандидатури, висунуті міністерствами, мають бути зареєстровані підрозділом з питань гендерної рівності до того, як вони потраплять в уряд для затвердження. Організації, в яких відбуваються призначення, представляють дві кандидатури — чоловіка і жінку, щоб уряд міг вибрати особу, чия стать не представлена. До статистичних заходів належить надання парламентові щорічних звітів про гендерний склад правлінь адміністративних органів. Заохочувальні заходи в першу чергу набувають форми фінансової підтримки організацій, правлінь та інших структур за їхні проекти та інші ініціативи по збільшенню представництва жінок. Ці фонди розподіляються через національний бюджет і мають на меті стимулювати політичні партії, їх жіночі федерації і соціальних партнерів до того, щоб знаходити нові і неординарні методи збільшення кількості жінок в органах, які приймають рішення<sup>1</sup>.

У Швеції була розпочата широка кампанія зі збільшення кількості жінок у регіональних адміністративних органах, у якій уперше тісно співпрацюють жіночі секції різних політичних партій. Вони намагалися привернути увагу суспільства і влади до гендерного складу регіональних правлінь і до процедур призначень у кожній з організацій.

Ще в 60-х роках ХХ ст. як частина жіночого руху в Скандинавії розпочалися дослідження жіночих проблем. Уряди фінансують дослідження жіночої тематики, покладаючи на них важливу державну роль. Багато дослідників одночасно беруть активну участь у феміністському русі й у політичному житті. Результати цих наукових праць допомагають урядам упроваджувати політику рівних можливостей, якнайкраще формулювати програми для жінок. Під тиском національних центрів жіночих досліджень у Фінляндії, Норвегії, Швеції, Ісландії, Данії Північна Рада міністрів прийняла рішення про фінансування посади координатора жіночих досліджень у регіоні, що відіграє важливу роль в обміні інформацією, координації програм досліджень, обміні студентами і вченими тощо. Характерною ознакою останнього часу є підвищення інтересу чоловіків до досліджень гендерної проблематики. Саме скандинавські дослідники феміністської проблематики ввели термін «державний фемінізм» у застосуванні до скандинавської моделі гендерної рівності<sup>2</sup>. Суперечності, що зберігаються, у поступальному русі до гендерної рівності в регіоні породжують дискусії в середовищі скандинавського

<sup>1</sup> Див.: Мельник Т. Міжнародний досвід гендерних перетворень. – К., 2004. – С. 139–148.

<sup>2</sup> Див.: Темкина А. А. Женское движение как общественное движение: история и теория // Гендерная реконструкция политических систем. – С. 41–70.

наукового співтовариства і відповідно різні оцінки досягнутих успіхів, невирішених проблем і подальшої стратегії жіночого руху.

Успішне просування до гендерної рівності в Скандинавських країнах пов'язане з тим, що в цих державах не ставляться до емансипації жінок тільки як до справи «маргіналізованих жіночих груп», а розглядають її як найважливішу проблему всього суспільства. Вони вважають забезпечення рівних прав і можливостей для жінок одним із пріоритетних завдань держави, за що їх справедливо називають «феміністськими». Поєднання динамічної ринкової економіки і державного регулювання соціальної сфери дозволило Скандинавським країнам просунути у вирішенні цього завдання далі за інші країни світу. Їх ефективний економічний розвиток і пов'язаний з цим високий рівень життя створили належну матеріальну базу для поліпшення соціально-економічного становища жінок, що значно полегшило інтеграцію жінок у суспільно-політичне життя.