

Б. М. Цимбалдокторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ГЕНДЕРНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Наукова стаття присвячена комплексному дослідженню та визначенню загальнотеоретичних засад гендерних аспектів публічного управління у контексті безпеки особистості. Акцентовано увагу на тому, що одним із дієвих інструментів впровадження гендерно-чутливої політики є гендерний аналіз, що дозволяє враховувати інтереси, можливості та потреби різних груп жінок та чоловіків у всіх сферах життя суспільства, а також ефективно використовувати бюджетні кошти для досягнення таких результатів. У ході такого аналізу досліджуються характерні для жінок та чоловіків конкретні види діяльності, умови існування, потреби, їх доступ до ресурсів та контроль над ресурсами, а також доступ до привілеїв розвитку та до процесів прийняття рішень. Гендерний аналіз передбачає вивчення всіх цих взаємозв'язків та інших факторів у ширшому соціальному, економічному, політичному та екологічному контексті, з поглибленим розглядом особливостей та причин розподілу влади. Методи гендерного аналізу можуть бути застосовані також для оцінювання процесів у таких функціональних сферах, як планування людських ресурсів та розробка державних бюджетів.

Зроблено висновок, що проведення гендерного аналізу відповідних рішень місцевих органів влади відносно оцінки гендерних ефектів прийнятих та реалізованих програм соціально-економічного розвитку дозволила б показати значущість, практичну можливість та потенційні ефекти застосування гендерного аналізу на практиці, а також сформулювати та озвучити можливості підвищення ефективності використання фінансових ресурсів й дотримання безпеки особистості на всезагальному рівні. Однак це потребує розвитку відповідних знань та навичок депутатського корпусу, активних учасників. Можливий інструмент вирішення такого завдання – пілотні проекти з гендерного аналізу програм розвитку територій, місцевих бюджетів, з гендерного аудиту окремих органів влади та державного управління.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, людський фактор, гендерні аспекти управління, безпека людини, соціальна безпека, безпека особистості.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку та становлення державно-правових ідей та розвитку демократичних засад, забезпечення гендерної рівності як глобальне завдання зафіксовано у найрізноманітніших міжнародних угодах та стратегічних цілях міжнародних інституцій. Цілі також стосуються й всеосяжного комплексу гендерних питань, у тому числі гендерних аспектів бідності, охорони здоров'я, освіти, водопостачання, зайнятості, громадської безпеки, зміни клімату та інших. У багатьох програмних документах та формулюваннях цільових орієнтирів сьогодення гендерна рівність вже стала звичним поняттям. Загалом це свідчить і про пріоритетність цієї проблеми й про значний інтерес. Досягнення гендерної

рівності необхідне для забезпечення конкретних позитивних змін у суб'єктивних і об'єктивних показниках добробуту і, навіть, підвищення ефективності використання фінансових ресурсів. Однак для виконання цього завдання на практиці недостатньо лише загального формулювання цілей та благих намірів, відтак, успішне задоволення органами управління та місцевими організаціями щоденних потреб жінок та чоловіків у соціальних послугах має критичне значення для забезпечення високого рівня життя й налагодження надійного та належного управління в аспекті забезпечення безпеки особистості. У більшості державних службовців та керівників відсутнє розуміння того, що таке гендерний підхід і навіщо він потрібний, а орга-

ни управління на всіх рівнях фактично дистанціюються від ґендерної повістки при формальному декларуванні положень, що наказуються міжнародними та національними документами.

Огляд останніх досліджень і публікацій.

Теоретико-прикладні аспекти дослідження проблем управління, становлення та функціонування системи безпеки загалом і безпеки особистості зокрема присвячено праці як вітчизняних, так і закордонних учених З. Бзежинського, О. Бондаренка, І. Грицяка, С. Домбровської, О. Кравчука, С. Крука, В. Олуйка, С. Полторака, А. Помази-Пономаренко, В. Торічного, Дж. Ховорса, Д. Юрковського. Водночас, питання пов'язані із визначенням загальнотеоретичних засад ґендерних аспектів публічного управління у контексті безпеки особистості ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та аналізу.

Внаслідок чого *метою* даної статті є повне, всебічне та доктринальне дослідження ґендерних аспектів публічного управління у контексті безпеки особистості крізь призму загальнотеоретичного аспекту.

Виклад основного матеріалу. Поняття ґендеру тісно пов'язане із соціальною стратифікацією суспільства, при якій у традиційних суспільствах ґендерні відносини ґрунтувалися на політичній, соціальній та економічній перевазі чоловіків. За останні десятиліття ці доміанти були переглянуті, що й знайшло своє відображення у політичних та соціальних ґендерних дискурсах. Так, завдання Порядку денного ООН включають питання участі жінок у політичному житті та їх впливу у суспільстві, розширення економічних прав та можливостей жінок, покращення умов праці, доступу до послуг у галузі охорони сексуального та репродуктивного здоров'я та забезпечення відповідних прав, освіти для представників груп, що дискримінуються, безпеки жінок, зокрема боротьби з усіма формами насильства за ознакою статі. Наприклад, в окремих статтях науковців вказується, з посиланням на дослідження, проведені в різних країнах, що якщо жінки зможуть отримувати зарплату нарівні з чоловіками та обіймати аналогічні посади, ВВП США зросте на 9%, ЄС – на 13%, Японії – на 16%. Участь жінок у радах директорів позитивно впливає зростання вартості акцій компаній, скорочує вплив криз на функціонування організацій [1, с. 44].

Одним із дієвих інструментів впровадження ґендерно-чутливої політики є ґендерний аналіз,

що дозволяє враховувати інтереси, можливості та потреби різних груп жінок та чоловіків у всіх сферах життя суспільства, а також ефективно використовувати бюджетні кошти для досягнення таких результатів. У ході такого аналізу досліджуються характерні для жінок та чоловіків конкретні види діяльності, умови існування, потреби, їх доступ до ресурсів та контроль над ресурсами, а також доступ до привілеїв розвитку та до процесів прийняття рішень. Ґендерний аналіз передбачає вивчення всіх цих взаємозв'язків та інших факторів у ширшому соціальному, економічному, політичному та екологічному контексті, з поглибленим розглядом особливостей та причин розподілу влади. Методи ґендерного аналізу можуть бути застосовані також для оцінювання процесів у таких функціональних сферах, як планування людських ресурсів та розробка державних бюджетів [2, с. 19].

Нині понад 90 країн світу впроваджують різні ґендерні бюджетні ініціативи, які охоплюють громадянське суспільство, уряди та міжнародні організації. Досвід цих країн свідчить, що ґендерне бюджетування сприяє підвищенню якості послуг для населення, більш чіткому розподілу бюджетних видатків з урахуванням потреб конкретного споживача, підвищенню темпів економічного розвитку територій, а також ефективному використанню наявних ресурсів. Таким чином, у соціально-економічній політиці необхідно враховувати ґендерні фактори на всіх стадіях прийняття рішень. Поглиблений аналіз фундаментальних причин ґендерної нерівності може вказати на потенційні політичні та програмні заходи у відповідь. Ґендерний аналіз може стати ефективним інструментом за трьома напрямками: розробка цілеспрямованих заходів для детальної ідентифікації цільових груп; інтеграція питань забезпечення ґендерної рівності в національні, регіональні та місцеві програми та проекти, використання ґендерного підходу при обґрунтуванні всіх соціально-економічних рішень; стимулювання та активізація суспільного діалогу з питань ґендерної рівності. Обґрунтовані з використанням інструментів ґендерного аналізу управлінські рішення, що сприяють досягненню ґендерної рівності, можуть доповнюватися прийняттям спеціальних планів дій щодо забезпечення ґендерної рівності на національному чи регіональному рівні [3, с. 12].

Звернемо увагу на ключові моменти обліку ґендерної проблематики в управлінні: облік ґендерних факторів у будь-якій сфері (охороні

здоров'я, освіти, фінансів тощо) означає зміну організаційних структур, поведінки, поглядів та практики, які раніше завдавали шкоди окремим соціальним групам або дискримінували їх; громадяни повинні брати участь у визначенні та реалізації пріоритетів політики; забезпечення гендерної рівності не є виключно проблемою подолання нерівності жінок у порівнянні з чоловіками; облік гендерних факторів зачіпає як програмні питання – визначення ступеня впливу заходів політики на жінок та чоловіків (яке може бути різним), так і процес організації та процедур роботи конкретних установ для надання програм та послуг відповідно до принципів гендерної рівності; проблематики та імплементація гендерного підходу є довгостроковим процесом, результати якого будуть проявлятися поетапно; процес вимагає часу, прихильності та політичної волі, ресурсів, партнерів та навичок гендерного аналізу. Діяльність щодо досягнення гендерної рівності завжди передбачає використання механізмів міжсекторної взаємодії [4, с. 100].

Виділимо можливі перспективні напрями використання гендерного аналізу у сфері місцевого управління та державного управління в цілому, зокрема на основі прикладів кращої зарубіжної практики з урахуванням характерних особливостей вітчизняного державно-суспільного життя. У світовій практиці для оцінки гендерної рівності та міжнародних зіставлень використовується низка показників. Так, індекс гендерного розвитку (англ. Gender Development Index, GDI), що розраховується для Доповідей ООН про людський розвиток, визначає співвідношення Індексу людського розвитку (ІЛР) жінок і чоловіків. У свою чергу, ІЛР – один із найвідоміших інтегральних показників рівня життя, що включає характеристики очікуваної тривалості життя, рівня грамотності (середня кількість років, витрачених на навчання) та валового національного доходу на душу населення. GDI для нашого сьогодення свідчить, що жінки перебувають у дещо сприятливішому становищі порівняно з чоловіками [5, с. 73]. Інший показник гендерної нерівності, що передбачає облік більшої кількості показників, – індекс гендерного розриву (англ. Gender Gap Index), що публікується Світовим економічним форумом у Доповіді про глобальний гендерний розрив, відтак, при розрахунку індексу гендерного розриву розглядаються чотири спільні області нерівності між чоловіками та жінками: участь в економіці та її можливості (розрив у рівнях заробітної плати, участь у трудових ресурсах та висококвалі-

фікованій зайнятості), рівень освіти (доступ до освіти на різних рівнях, а також грамотність жінок і чоловіків), здоров'я та виживання (співвідношення статей при народженні та розрив між очікуваною тривалістю здорового життя жінок і чоловіків), розширення політичних прав та можливостей (цей субіндекс вимірює гендерний розрив на вищому рівні прийняття політичних рішень). Підкреслимо також, що інтегральні показники зручні у використанні, дозволяють проводити міжнародні зіставлення, проте для глибокої всебічної оцінки гендерної (не)рівності та розробки відповідних заходів державної політики необхідно використовувати систему приватних індикаторів.

Гендерна тематика супроводжується безліччю помилок, поширені маніпуляції, що дискредитують ідею гендерної рівності як забезпечення не тільки рівних прав, а й рівних можливостей та однакового доступу і жінок, і чоловіків до ресурсів. Відзначається вкрай низький рівень розуміння гендерних проблем у суспільстві, стереотипізація гендерних ролей. Навіть сама постановка питання про гендерну рівність та гендерні стереотипи викликає незрозуміння у багатьох українців. Найчастіше гендерні проблеми сприймаються як суто жіночі. Однак світова практика підтверджує, що результативність програм гендерної інтеграції, що реалізуються за участю виключно жінок, априорі буде низькою. Гендерні стереотипи як поширені у певній культурі поширені узагальнені уявлення або переконання про особливості чоловіків і жінок, про те, як дійсно поведуться представники різних гендерів, вкрай обмежують людей у сформованих соціально-нормативних рамках і диктують певні правила поведінки, перешкоджають їх самореалізації, що далі призводить до гендерної дискримінації – дій, які закривають представникам тієї чи іншої гендерної групи доступ до певних ресурсів чи джерел доходу. Для України цілком справедливе твердження, що «гендерна нерівність настільки вросла в менталітет людей, що часто не ідентифікується, а сприймається як природний порядок речей». Гендерні стереотипи найчастіше виправдовують гендерну дискримінацію [6, с. 32].

Гендерні заботи глибоко вкоренилися у повсякденному житті, а й у організаційній культурі, системі управління та бюрократичних структурах. Організації повинні не лише розглядати свою місію та діяльність з погляду гендерних проблем, а й трансформувати кадрову політику, шляхи та процедури прийняття рішень. Практичним інструментом такої інте-

грації гендерного підходу до практики роботи організацій є гендерний аудит. Необхідно розвивати дискусії про гендерну рівність не лише в окремих організаціях, а й на місцевому, регіональному та національному рівнях. Це дозволить зрозуміти, якими можуть бути зміст та результати політичних проектів та заходів, покаже можливості координації дій та взаємного доповнення заходів (наприклад, соціальної політики у масштабах країни та заходів у місцевих спільнотах). Критично важлива умова впровадження гендерного підходу – використання гендерно-диференційованої статистики, яка дає необхідну інформацію як для кращого орієнтування в ситуації, так і для усунення гендерної асиметрії та дисбалансу [7, с. 288]. Проте в ході цього дослідження ціла низка дослідницьких питань залишилася відкритою у зв'язку з неможливістю отримання відповідних даних (наприклад, про гендерну структуру, про гендерні особливості складу громадських організацій, про проведення гендерних аудитів в органах управління та ін.). Досвід інших країн свідчить, що до гендерного аналізу доводиться звертатися неодноразово. І найефективніше його застосування на стадії розробки політики. Такий підхід є своєрідною «точкою входу» і має базуватися на розумінні взаємозв'язку між політикою та фактичним розподілом державних коштів.

Зазначимо, що у Концепції Національної стратегії сталого розвитку України, серед іншого, закріплено, що стратегічною метою у сфері забезпечення гендерної рівності визначено впровадження гендерного підходу при розробці та реалізації державної політики [8, с. 200]. Для досягнення мети цілком доцільно забезпечити такі аспекти як: розвиток організаційно-правових механізмів забезпечення гендерної рівності (зокрема – через запровадження гендерної експертизи законодавства та її використання, у тому числі при формуванні держбюджету); розширення економічних можливостей жінок відповідно до їх освітнього статусу; забезпечення гендерної рівності та справедливості щодо здоров'я чоловіків і жінок протягом усього життя; формування в суспільстві гендерно-чутливої культури поведінки (через впровадження принципів гендерної рівності в освітніх програмах, посилення правових механізмів протидії гендерним стереотипам, підвищення рівня поінформованості населення про соціальні та економічні вигоди гендерної рівності); створення ефективної організаційно-правової системи протидії насильству в сім'ї.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що проведення гендерного аналізу відповідних рішень місцевих органів влади відносно оцінки гендерних ефектів прийнятих та реалізованих програм соціально-економічного розвитку дозволила б показати значущість, практичну можливість та потенційні ефекти застосування гендерного аналізу на практиці, а також сформулювати та озвучити можливості підвищення ефективності використання фінансових ресурсів й дотримання безпеки особистості на всезагальному рівні. Однак це потребує розвитку відповідних знань та навичок депутатського корпусу, активних учасників. Можливий інструмент вирішення такого завдання – пілотні проекти з гендерного аналізу програм розвитку територій, місцевих бюджетів, з гендерного аудиту окремих органів влади та державного управління. Очевидно, що актуальність виділених у ході дослідження напрямів інтеграції гендерного підходу до практики роботи органів місцевого самоврядування та державного управління підтверджується також у контексті концептуальних документів, що розробляються, із соціально-економічного розвитку країни.

Список використаної літератури:

1. Гінарау А. Комплексний гендерний підхід у колективних переговорах. Посібник для тренерів. Міжнародна організація праці, 2010 р. 96 с.
2. Курінько Р. М. Дотримання принципу рівного ставлення та недискримінації на робочому місці у державному та приватному секторах України. Посібник для роботодавців. Міжнародна організація праці, 2010 р. 36 с.
3. Лазор В.В. Актуальные проблемы обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин в трудовых отношениях. *Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць*. Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля. 2007. №10. С. 11-16.
4. Пищуліна О., Рябошапка С., Марценюк Т. Організаційні та правові елементи інституційного механізму забезпечення гендерної рівності в Україні. Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. 140 с.
5. Батир Ю.Г., Лопатченко І.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Хмиров І.М., Хмирова А.О. Державна політика сталого розвитку в умовах європейської інтеграції України : монографія. Харків: НУЦЗ України, 2021. 220 с.
6. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія. Чернівці : Технодрук, 2011. 248 с.
7. Єлагін В. П. Соціальна політика: теоретико-методологічні та концептуальні підходи : підруч. Харків, 2010. 400 с.
8. Скуратівський В. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення. Вісник НАДУ. 2011. № 3. С. 194-204.

Tsymbal B. M. Gender aspects of public administration in the context of personal security: general theoretical analysis

The scientific article is devoted to a comprehensive study and definition of general theoretical foundations of gender aspects of public administration in the context of personal safety. Attention is focused on the fact that one of the effective tools for implementing a gender-sensitive policy is gender analysis, which allows taking into account the interests, opportunities and needs of different groups of women and men in all spheres of society, as well as effectively using budget funds to achieve such results. Such analysis examines women's and men's specific activities, livelihoods, needs, access to and control over resources, and access to development privileges and decision-making processes. Gender analysis involves the study of all these relationships and other factors in a wider social, economic, political and environmental context, with an in-depth consideration of the characteristics and reasons for the distribution of power. Gender analysis methods can also be applied to evaluate processes in such functional areas as human resource planning and development of state budgets.

It was concluded that conducting a gender analysis of the relevant decisions of local authorities regarding the assessment of the gender effects of the adopted and implemented socio-economic development programs would allow to show the significance, practical possibility and potential effects of the application of gender analysis in practice, as well as to formulate and voice the possibilities of increasing the efficiency of the use of financial resources and compliance with personal safety at the general level. However, this requires the development of relevant knowledge and skills of the deputy corps, active participants. A possible tool for solving such a task is pilot projects on gender analysis of territorial development programs, local budgets, on gender audit of individual authorities and state administration.

Key words: *public administration, mechanisms of public administration, human factor, gender aspects of administration, human security, social security, personal security.*