

Додаток до листа
молодіжної організації “Нова генерація”
від 24.02.10 № 15

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ

за результатами громадської експертизи діяльності Херсонської обласної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності в області

Протягом жовтня 2009р. – лютого 2010 р. молодіжна організація «Нова генерація», реалізуючі своє право на участь у формуванні та реалізації державної політики, здійснила громадську експертизу діяльності Херсонської обласної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності в області. Зазначена експертиза проведена у відповідності до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976.

Громадська експертиза здійснювалася спеціально створеною групою експертів, до якої входили члени організації та залучені фахівці, які володіють спеціальними знаннями з гендерних питань і у сфері державного управління.

Метою проведення громадської експертизи було:

– оцінити наскільки діяльність протягом двох років реалізації Обласної програми з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року забезпечує досягнення очікуваних результатів та цілей програми;

Завдання громадської експертизи:

– проаналізувати стан виконання Обласної програми з точки зору визначених нею завдань та очікуваних результатів;

– визначити найбільш проблемні питання у діяльності відповідального виконавця та учасників Обласної програми в контексті забезпечення виконання завдань Обласної програми;

– надати відповідні експертні пропозиції та рекомендації Херсонській обласній державній адміністрації для прийняття ефективних управлінських рішень з урахуванням думки заінтересованої громадськості з метою забезпечення подальшої реалізації Обласної програми з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року (далі – Обласна програма).

При проведенні громадської експертизи застосовувалися такі методи:

– аналіз звітів та інших офіційних документів, які було отримано від Херсонської обласної державної адміністрації та її структурних підрозділів (див. додаток 1);

– глибинні інтерв'ю з представниками місцевих органів виконавчої влади – учасниками Обласної програми, а також фокус-групи з представниками місцевих громадських організацій, які працюють в сфері утвердження гендерної рівності.

Під час проведення громадської експертизи **встановлено:**

1. Діяльність обласної державної адміністрації та її структурних підрозділів, а також інших місцевих органів виконавчої влади з утвердження гендерної рівності в області обумовлюється вимогами чинного законодавства України в сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, які, зокрема, передбачають, що органи виконавчої влади:

- забезпечують надання жінкам і чоловікам рівних прав та можливостей;
- забезпечують виконання загальнодержавних та регіональних програм з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- створюють умови для поєднання жінками і чоловіками професійних і сімейних обов'язків;
- забезпечують доступність соціально-побутових послуг, включаючи догляд за малолітніми дітьми, організацію дошкільного виховання та забезпечення дитячого дозвілля;
- проводять просвітницьку діяльність з питань гендерної рівності;
- співпрацюють з об'єднаннями громадян щодо забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків;
- подають пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- сприяють науковим розробкам у сфері гендерних досліджень;
- дотримуються принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у своїй діяльності;
- здійснюють позитивні дії.

Організаційне забезпечення реалізації державної гендерної політики в області здійснюється через обласну міжвідомчу раду з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми (розпорядження голови обласної державної адміністрації від 15 жовтня 2007 року). Подібні ради створено на місцях.

У той же час аналіз наданих шістьма підрозділами обласної державної адміністрації в розпорядження експертам положень про управління (відділи, центри і т.п.) засвідчує, що жодне з них, крім положення про управління у справах сім'ї, молоді та спорту не містить серед визначення завдань прямих згадувань про виконання і здійснення заходів з утвердження рівних прав і можливостей чоловіків і жінок в межах своєї галузевої компетенції.

У цілому ж міжгалузєва координація з утвердження гендерної рівності є низькою та неефективною. Визначальним чинником у цьому є стійке переконання серед місцевих органів виконавчої влади, що гендерна проблематика – це компетенція, в першу чергу, управління у справах сім'ї, молоді та спорту, а в їх галузях є набагато більше інших пріоритетних питань. Тобто можна констатувати, що забезпечення гендерної рівності не сприймається як один із визначальних чинників вирішення різних соціально-економічних проблем, суспільного розвитку незалежно від сфер життєдіяльності.

2. Реалізація державної політики з утвердження гендерної рівності в області здійснюється, в першу чергу, шляхом впровадження відповідної

Обласної програми, яка розроблена за ініціативою обласної державної адміністрації та ухвалена Херсонською обласною радою 18 грудня 2007 року. Обраний механізм впровадження державної політики в цій сфері виглядає цілком логічним та виправданим, оскільки дозволяє чітко окреслити пріоритетні завдання та напрямки діяльності, враховуючи регіональні особливості.

Метою Обласної програми є створення умов для поліпшення гендерної ситуації в області, забезпечення реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків незалежно від статевої приналежності.

Основними завданнями Обласної програми визначено:

- формування та реалізація державної політики у сфері забезпечення гендерної рівності;
- залучення громадських організацій до підготовки та обговорення місцевих нормативно-правових актів і програм органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань гендерної рівності;
- підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування гендерної культури, подолання усталених стереотипів щодо ролі жінок і чоловіків у сім'ї та суспільстві, формування відповідального материнства і батьківства;
- забезпечення включення гендерної складової до програм соціально-економічного розвитку регіонів та галузей, а також дотримання гендерної рівності під час вирішення кадрових питань;
- об'єднання зусиль державних та недержавних організацій області у вирішенні питань, що потребують міжгалузевої координації, стосовно запобігання дискримінації.

У результаті реалізації Обласної програми очікується:

- поширення серед населення теоретичних знань з гендерних питань;
- розповсюдження інформації про можливість розв'язання гендерних проблем;
- забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у працевлаштуванні, просуванні по службі, підвищенні кваліфікації та перепідготовці, провадженні підприємницької діяльності, поєднанні трудової діяльності з виконанням сімейних обов'язків;
- підвищення рівня соціально-правового захисту жінок і чоловіків;
- розроблення ефективного механізму забезпечення рівних прав та можливостей представників обох статей;
- забезпечення розвитку паритетної демократії в області;
- спрямування зусиль місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості на підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері забезпечення гендерної рівності.

Для виконання поставлених завдань та досягнення очікуваних результатів розроблено відповідний план заходів, який є невід'ємною частиною Обласної програми.

Оцінюючи позитивно сам факт розробки та ухвалення Обласної програми, варто зазначити, що якість її дизайну (змісту) є на низькому рівні. Обласна програма, за своєю суттю, мала б визначити пріоритети та завдання,

які б узгоджувалися не лише з відповідної Державною програмою, але й регіональною специфікою проблеми, на вирішення якої ухвалюються подібні документи. У той же час, чинна Обласна програма дублює відповідні положення Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1834) без врахування регіональної специфіки, організаційно-фінансових можливостей і т.п. Це, в свою чергу, спричиняє низьку ефективність діяльності місцевих органів виконавчої влади, оскільки розпорошує й так скудні ресурси та не дозволяє зосередитися на обмеженому колі питань, які потребують першочергового розв'язання та можуть бути досягнуті крок за кроком. Також не варто в Обласній програмі передбачати заходи, які й без того вимагаються законодавством чи іншими нормативно-правовими актами України. Наприклад, немає необхідності включати в програму заходи, що мають виконуватися в повсякденній своїй діяльності органами виконавчої влади: “підготовка та надання матеріалів до щорічної державної доповіді...”, “проведення аналізу рівня доходів жінок і чоловіків відповідно до цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН” і т.п. Подібні заходи не потребують дублювання в окремих регіональних програмах, оскільки це й так є обов'язок місцевих органів влади.

Отже, виконання Обласної програми ускладнене тим, що вона перенасичена невиправданою кількістю завдань та очікуваних результатів, які адекватно не забезпечуються відповідними завданнями.

3. Обласною програмою визначено загальний обсяг її фінансування у розмірі 993,5 тис грн., з яких 170 тис.грн. мають бути виділені з обласного бюджету.

У той же час в обласному бюджеті не передбачено окремою статтею фінансування зазначеної Обласної програми. За інформацією Головного фінансового управління обласної державної адміністрації, кошти на фінансування заходів зазначеної Обласної програми включаються в загальну суму, що передбачається обласним бюджетом управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної державної адміністрації на реалізацію заходів з питань сім'ї, дітей, жінок та молоді.

Відповідно до інформації управління у справах сім'ї, молоді та спорту, фактично таких коштів у 2008 році надійшло 32% від запланованого обсягу (15 тис. грн.), у 2009 році – 17% від запланованого (10 тис. грн.).

Дані про розмір залучених позабюджетних коштів відсутні. Хоча такі кошти залучаються в непрямій формі через, наприклад, впровадження громадськими організаціями області проектів, спрямованих на просування гендерної рівності, проведення заходів на безоплатній основі силами як органів влади, так і об'єднань громадян, навчальних закладів.

Беручи до уваги активність місцевих об'єднань громадян, кількість та спрямованість проектів, програм, які фінансуються за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, можна висунути припущення, що ресурсне

забезпечення заходів з утвердження гендерної рівності області здійснюється за рахунок позабюджетних коштів (які надходять з-поза меж області), що суттєво впливає на сталість результатів роботи та їх життєздатність у подальшому, коли обсяги подібного фінансування можуть зменшитися, а місцевих ресурсів не буде вистачати.

Отже, фактично рівень виконання запланованого обсягу фінансування Обласної програми протягом двох років її реалізації становить 23,3%. *Такий стан фінансування є одним із визначальних чинників, що впливає в цілому на досягнення очікуваних результатів впровадження Обласної програми.*

4. З точки зору виконання завдань Обласної програми, найбільша активність демонструється в проведенні інформаційно-просвітницької роботи з питань ліквідації всіх форм дискримінації за ознакою статі, подолання стереотипів щодо ролі жінок і чоловіків у сім'ї та суспільстві. Така робота здійснюється в різних формах: запровадження спеціальних навчальних курсів у вищих навчальних закладах регіону, створення міжвузівського центру гендерної освіти, обласного ресурсного гендерного центру та обласного центру гендерної освіти, видання інформаційно-методичних посібників, проведення тренінгів, семінарів, круглих столів, єдиних днів інформування населення, публікації в місцевих ЗМІ. У той же час представники місцевих органів виконавчої влади, які є учасниками Обласної програми, відзначають відсутність певної системності та узгодженості в здійсненні інформаційно-просвітницької роботи з гендерних питань.

Об'єднання зусиль державних і недержавних організацій області у вирішенні питань стосовно запобігання гендерної дискримінації, що потребують міжгалузевої координації, забезпечується переважно шляхом проведення громадськими організаціями та органами влади спільних комунікативних і просвітницьких заходів. У той же час, в цій роботі превалує ініціативність переважно з боку недержавних організацій.

Достатньо уваги приділяється проблемі дотримання гендерної рівності під час вирішення кадрових питань. Спеціалістами з питань охорони праці при перевірці колективних договорів підприємств, установ та організацій звертається увага на необхідність включення положень про забезпечення рівності прав і можливостей жінок і чоловіків. Тобто, принцип гендерної рівності береться до уваги. У той же час, варто зауважити, що реалізація цього принципу на практиці ускладнюється відповідною демографічною ситуацією в регіоні, а також пануванням ще стійких стереотипів, що гендерний паритет – це боротьба за права жінок.

Моніторинг і аналіз забезпечення рівності жінок та чоловіків в області здійснюється фрагментарно. Тобто, відповідними місцевими органами виконавчої влади (управління статистики, управління праці та соціального захисту) збирається, узагальнюється певний статистичний матеріал, наприклад, щодо заробітної плати жінок за видами економічної діяльності, кадрового складу. Проте в області відсутня система загального моніторингу забезпечення

рівності жінок і чоловіків з розробленими відповідними індикаторами та показниками.

Підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування гендерної культури, подолання усталених стереотипів щодо ролі й місця жінок у суспільстві здійснюється в контексті сприяння з боку місцевих органів виконавчої влади об'єднанням громадян в реалізації їх проектів, які, переважно, фінансуються за кошти міжнародної технічної допомоги.

Гендерна складова нерідко прямо або опосередковано ігнорується при розробці галузевих програм соціально-економічного розвитку.

На основі отриманих результатів громадської експертизи діяльності Херсонської обласної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності в області ***обласній державній адміністрації пропонується:***

1. Продовжити практику забезпечення реалізації державної політики у сфері утвердження гендерної рівності через ухвалення та впровадження окремої регіональної програми. Відповідно, необхідно продовжити реалізацію нині чинної Обласної програми з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року

Враховуючи, що чинна Обласна програма впроваджуватиметься ще один рік, вносити зміни до неї є недоцільним. Хоча необхідно звернути увагу, що Обласна програма потребує внесення коректив, оскільки значна кількість передбачених нею заходів не забезпечують виконання визначених завдань, отже, сумнівно, що вони сприятимуть досягненню цілей програми.

2. В останній період реалізації Обласної програми необхідно зосередитися на найбільш пріоритетних заходах, враховуючи гострий дефіцит ресурсного (передусім, фінансового) забезпечення. Такими заходами можуть бути передусім: розповсюдження інформації про можливість розв'язання гендерних проблем, проведення інформаційно-просвітницької роботи серед населення з метою подолання усталених стереотипів, запровадження системного цілісного моніторингу забезпечення гендерної рівності в області на основі чітко визначених індикаторів та показників, реальне (а не формальне) врахування гендерного компонента при розробці галузевих програм соціально-економічного розвитку.

3. Посилити міжгалузеву координацію в здійсненні Обласної програми, оскільки цей чинник поряд з фінансовим забезпеченням є одним із основних, що впливає на досягнення очікуваних результатів. Як один із кроків на виконання цього необхідно провести функціональний аналіз місцевих органів влади в сфері забезпечення гендерної рівності, оцінку ефективності існуючого механізму міжгалузевої координації на рівні області.

Необхідно провести спільний захід у форматі круглого столу (варіанти: конференції, наради, розширене засідання міжвідомчої ради) за участю як представників місцевих органів виконавчої влади, так і місцевих громадських організацій, наукових, освітніх установ, які працюють в сфері гендерної

політики. На цьому заході варто обмінятися існуючим досвідом, практикою та відпрацювати дієвий механізм взаємодії, координації діяльності.

4. По завершенню реалізації Обласної програми провести зовнішню (незалежну) оцінку на предмет того, наскільки вона досягла очікуваних результатів та який вона справила вплив на зміну ситуації в сфері забезпечення гендерної рівності.

Крім того, провести публічне громадське обговорення результатів впровадження програми із залученням громадських лідерів, фахівців, експертів.

5. У світлі отриманого досвіду при впровадженні чинної Обласної програми, при розробці нової програми звернути увагу на важливість узгодження цілі, завдань та очікуваних результатів. При планування заходів необхідно виходити з того, що кожен з них має конкретно забезпечувати виконання того чи іншого завдання. При визначенні очікуваних результатів чітко визначати їх кількісні показники.

Пріоритети майбутньої Обласної програми мають визначатися, передусім, на підставі широких громадських консультацій та відповідних досліджень.

Розробку нової програми доручити спеціально створеній робочій групі із залученням не лише представників органів виконавчої влади, а й громадських організацій, наукових та освітніх установ, незалежних експертів.

Передувати розробці нової обласної програми має складання гендерного портрету області.

6. При формуванні обласного бюджету передбачати окрему бюджетну програму “Утвердження гендерної рівності в області”, включивши в неї кошти на реалізацію Обласної програми та заходів різних відомств в сфері гендерної рівності.

Голова молодіжної організації “Нова генерація”

О.Жукова

24 лютого 2010 року

ПЕРЕЛІК**документів та інших матеріалів, які було надано Херсонською обласною державною адміністрацією та її структурними підрозділами для проведення громадської експертизи**

1. Копія рішення Обласної ради “Про обласну програму з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року”.
2. Копії звітів обласної державної адміністрації обласній раді про хід виконання заходів обласної програми з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року за 2007, 2008 роки.
3. Копія інформації обласної державної адміністрації про стан виконання завдань, визначених у постанові Верховної Ради України від 27 червня 2007 року, що направлялася Міністерству України у справах сім’ї, молоді та спорту.
4. Копії щорічних інформацій обласної державної адміністрації про стан виконання завдань, визначених Державною програмою з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року, що направлялася Міністерству України у справах сім’ї, молоді та спорту у 2007, 2008 роках.
5. Копії звітів учасників обласної програми з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року про хід її виконання, що подавалися обласній державній адміністрації протягом 2008 – 2009 років управлінням з питань внутрішньої політики та зв’язків з громадськістю, Головним управлінням праці та соціального захисту населення, Головним управлінням юстиції, управлінням у справах преси та інформації, обласним центром соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді.
6. Копії інформацій управління у справах сім’ї, молоді та спорту про стан виконання завдань, визначених у розпорядженні голови обласної державної адміністрації від 26 серпня 2005 року №924 “Про вдосконалення в області роботи місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків”, що направлялися обласній державній адміністрації у 2005 році.
7. Копія інформації управління у справах сім’ї, молоді та спорту про стан виконання завдань, визначених Указом Президента України від 25 квітня 2001 року №283\2001 «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні», що направлялася Міністерству України у справах сім’ї, молоді та спорту у 2001 році.
8. Копія інформації управління у справах сім’ї, молоді та спорту про стан справ з реалізації в області державної сімейної, молодіжної, гендерної політики за II квартал 2009 року, що направлялася Міністерству України у справах сім’ї, молоді та спорту у 2009 році.
9. Копії положень про структурні підрозділи обласної державної адміністрації та її апарату.
10. Довідка про стан виконання розпорядження голови обласної державної адміністрації від 14 жовтня 2009 року №1246 “Про проведення

громадської експертизи діяльності обласної державної адміністрації”, в якій надано інформацію Головного фінансового управління про обсяги видатків на реалізацію Обласної програми з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року.