

## СУЧАСНІ ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

DOI 10.31558/2617-0248.2018.3.9

УДК 342.722.1

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ГЕНДЕРНОМУ ВИМІРІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ****Батанов О. В., д. ю. н., професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України**

Розглядаються проблеми теорії та практики забезпечення принципів недискримінації за ознакою статі та гендерної рівності у місцевому самоврядуванні. У сучасному міжнародному політичному й соціологічному дискурсі поняття місцевого самоврядування, децентралізації та функціонування територіальних громад досить часто розглядають у зв'язку з поняттям гендеру. При цьому увага акцентується на тому, що «впровадження гендеру» означає не просто додавання «жіночого компоненту» до проектів та програм. Це, насамперед, врахування різних умов та вимог щодо жінок і чоловіків, тих ролей, які вони відіграють у соціумі в цілому, та територіальних громадах і процесах децентралізації публічної влади, зокрема. Адже найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особи, її прав та свобод на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування та процесах інституціоналізації муніципальної влади. Визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення у суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав та свобод людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері. Аналізуються основні міжнародні стандарти, а також акти національного законодавства, в яких проголошуються ці принципи.

Серед ключових викликів та можливостей в питаннях гендерної рівності на місцевому рівні в Україні: сприяння впровадженню гендерного підходу у діяльність органів місцевого самоврядування та посиленню ролі територіальних громад у цьому напрямку, впровадження гендерної перспективи у політиці на місцевому рівні для забезпечення доступу до державної та муніципальної політики для всіх громадян, що має впливати та повсякденне життя жінок і чоловіків, подолання гендерних стереотипів у територіальних громадах та сприяння гендерній рівності у локально-регіональному вимірі функціонування соціуму, розробка та реалізація стратегій гендерної рівності та впровадження гендерного підходу у різноманітних аспектах життя територіальних громад та діяльності органів місцевого самоврядування тощо. Однією з найбільш гендерно-чутливих проблем, характерних для сучасної України, є обмежений їх доступ жінок до влади в цілому та муніципальної влади, зокрема.

Доводиться, що місцеве самоврядування є однією з найбільш гендерно чутливих форм демократії.

**Ключові слова:** гендерна рівність, недискримінація, права людини, територіальна громада, децентралізація, місцеве самоврядування.

**Batanov O. V. Decentralization and local government in the gender dimension: domestic experience and international standards**

The problems of the theory and practice of ensuring the principles of non-discrimination on the basis of gender and gender equality in local self-government are considered. In modern international political and sociological discourse, the notion of local self-government, decentralization and the functioning of territorial communities are often considered in connection with the concept of gender. Attention is focused on the fact that "gender mainstreaming" means not just adding a "female component" to projects and programs. It is, first of all, an analysis and consideration of the various conditions and requirements for women and men, the roles they play in society as a whole, and in the territorial communities and processes of decentralization of public authority, in particular. After all, the idea of the value of a human person, his rights and freedoms at the local level – within the limits of local self-government and processes of institutionalization of the municipal authority – is most clearly shown and is tested. Recognition and formation in Ukraine of local self-government, deep economic and political transformations in society and the formation of a new democratic state on this basis are directly related to the development and practical implementation of fundamentally new approaches to human rights and freedoms for us, to resolve both national and regional, as well as local problems in this area. The main international standards are analyzed, as well as acts of national legislation proclaiming these principles.

Among the key challenges and opportunities for gender equality in Ukraine: promoting gender mainstreaming in local self-government and strengthening the role of territorial communities in this area, introducing a gender

perspective in policy at the local level to ensure access to state and municipal policies for all citizens who have an impact on the daily life of women and men, the elimination of gender stereotypes in the territorial communities and the promotion of gender equality and local-regional dimension functioning of society, the development and implementation of strategies for gender equality and gender mainstreaming in various aspects of life of local communities and of local government and so on. One of the most gender-sensitive issues characteristic of modern Ukraine is their limited access of women to the authorities in general and the municipal authorities, in particular.

It proves that local self-government is one of the most gender-sensitive forms of democracy.

**Key words:** gender equality, non-discrimination, human rights, territorial community, decentralization, local self-government.

Проблематика правового забезпечення та реалізації принципу рівності та заборони дискримінації, що в останні роки набула широкого визнання як у загальнотеоретичному дискурсі, так і в рамках галузевих юридичних наук [1–4], є складною, методологічно актуальною та практично значущою, що пов'язано з прагненням сучасної конституційної юриспруденції вийти на нові горизонти сприйняття конституційно-правової реальності. Адже одним із пріоритетних завдань держави щодо забезпечення сталого розвитку, відкритого суспільства, інтеграції України до світової спільноти є вдосконалення роботи з основних напрямів реалізації та захисту прав людини, які визначають зміст та спрямованість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Однією з найскладніших у теорії та практиці сучасного конституційного права є проблема рівності та заборони дискримінації щодо прав осіб, які належать різних соціальних груп та верств населення, меншин тощо. Питання рівності та заборони дискримінації – масштабна та складна галузь теоретичних дискусій та практичної політики. Більш того, вона не може бути відокремлена від інших тематичних галузей, таких як громадянська інтеграція, мультикультуралізм, подолання та ліквідація різних фобій, розвиток міжкультурного діалогу, злагоди та толерантності.

У світовій практиці інституціоналізація та конституювання принципу рівності та заборони дискримінації протягом всієї еволюції соціально-політичної організації є суперечливим та неоднозначним процесом, який породжує численні стереотипи, комплекси, негативні установки та конфліктогенні ситуації. Конституційно-правова регламентація прав відповідних соціальних груп, які зазнавали дискримінації та щодо яких порушувався принцип рівності носила фрагментарний та вкрай суперечливий характер, переважно методом тотального ігнорування або через призму їх протиставлення правам більшості. По суті, десь до XIX ст. відповідні соціальні групи репрезентувалися у конституційно-правовому вимірі з позиції прав більшості, виключно за логікою ворожих, асоціальних, девіантних явищ та процесів, яких офіційні інституції ігнорували та цілеспрямовано відкидали на позиції соціальних аутсайдерів та підпорядкованих суб'єктів, відмовляючи, тим самим, у праві на самобутність та громадянську, політичну та соціально-культурну самоідентифікацію. Демонізація відповідних соціальних груп населення за ознаками статі, раси, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, віросповідання, віку або іншими ознаками супроводжувалася використанням широкого спектру дискримінаційних практик – від психологічного впливу до фізичного насилля – інквізиція, патріархат, ксенофобія, сексизм, гетеросексизм, віктимізація жінок, ейджизм, расизм, андроцентризм, сегрегація, інші форми дискримінації, що підривають демократичні засади і межують з загрозою людському життю.

Протягом останніх років вже частково сформовано законодавчу базу з питань рівності та заборони дискримінації, утворено центральні органи виконавчої влади та консультативно-дорадчі органи при Президентові України, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері рівності та заборони дискримінації, запроваджено механізм підтримки та захисту осіб, які зазнають дискримінації тощо. Хоча тут також виникає низка питань, оскільки трудове законодавство та право соціального забезпечення не позбавлено численних дискримінаційних положень або надмірних позитивних зобов'язань держави, які не є співмірними із соціально-економічними можливостями держави. Це викликає надмірні очікування у багатьох громадян, що стосується соціального захисту, зокрема, щодо доступу до матеріальних благ, надання пільг чи інших привілеїв. Так, на думку експертів з питань запобігання дискримінації, незважаючи на наявність профільних законів України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про попередження насильства в сім'ї» тощо, їх норми залишаються переважно декларативними через наступні причини: а) низька обізнаність жінок (особливо в сільській місцевості) із міжнародними стандартами у сфері захисту від гендерної дискримінації; б) невміння представників юридичної професії, у тому числі суддів, ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів жінки стає наслідком дії дискримінаційних положень законодавства або гендерно нейтральних законодавчих актів, які на практиці призводять до дискримінаційних наслідків; в) сприйняття текстів міжнародних документів як абстрактних конструкцій, які не пропонують конкретних моделей вирішення реальних життєвих ситуацій тощо [5].

У вимірі рівності та заборони дискримінації одним з найбільш актуальних питань залишається питання гендерної рівності. Гендерна рівність досягається за умови, якщо чоловіки та жінки мають рівні права та можливості у всіх сферах суспільного життя, включно з участю в економіці та прийнятті рішень, а також, якщо однаково цінується та підтримується ставлення, прагнення та потреби чоловіків і жінок. Втім, попри те, що починаючи із середини XX ст. й до сьогодні жінки досягли значних успіхів у сферах діяльності, які здавна вважалися прерогативою чоловіків, особливо у сфері політики, чоловіки, як і раніше, продовжують обіймати ключові посади в системі управління великими корпораціями й органами державної влади, контролювати

технологічні та оборонні сектори економіки. За рідким винятком саме чоловіки очолюють силові відомства своїх країн, такі як армія, органи внутрішніх справ, а також судову систему. Піднесення жіночого руху, спрямованого на надання жінкам рівних із чоловіками не тільки прав, а й можливостей у всіх секторах громадського життя, призвело до істотної зміни століттями усталеного гендерного порядку, заснованого на домінуванні чоловіків, і винесло гендерне питання на порядок денний в якості важливої проблеми, що постала перед міжнародним співтовариством у XXI столітті.

Природним є те, що неможливо в історично короткий проміжок часу здійснити кардинальну трансформацію взаємин між статями. Навпаки, стало очевидно, що дотримання прав жінок є тією проблемою, яка має не тільки обговорюватися, а й аналізуватися та вирішуватися не лише у міжнародному і національному вимірі, а й на локально-регіональному рівнях. Безумовно, досягнення гендерної рівності неможливе без наявності відповідного механізму реалізації прав і свобод, а зміни в суспільстві, звичайно, відбуваються через політичний процес, монопольними власниками якого все ще залишаються переважно чоловіки. Втім зміни у суспільстві, у тому числі й у їх гендерному вимірі, можуть відбутися лише за умовою, якщо такі зміни відбудуться у територіальних громадах. У сучасному міжнародному політичному й соціологічному дискурсі поняття місцевого самоврядування, децентралізації та функціонування територіальних громад досить часто розглядають у зв'язку з поняттям гендеру [6]. При цьому увага акцентується на тому, що «впровадження гендеру» означає не просто додавання «жіночого компоненту» до проектів та програм. Це, насамперед, врахування різних умов та вимог щодо жінок і чоловіків, тих ролей, які вони відіграють у соціумі в цілому, та територіальних громадах і процесах децентралізації публічної влади, зокрема.

Це закономірний та природний процес. Адже найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особи, її прав та свобод на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування та процесах інституціоналізації муніципальної влади. Визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення у суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав та свобод людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері. У цьому вимірі місцеве самоврядування відіграє вагомий роль у процесі формування громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та масові види та форми соціально-політичної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та, врешті-решт, реалізуються у територіальних громадах, які утворюють його соціальну базу.

Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, господарсько-економічні, духовно-моральні цінності та соціокультурні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку, у тому числі й у гендерночутливих сферах організації та функціонування соціуму. В силу цього, відносно невеликі просторові розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства. Поза гендерної матерії, різних форм взаємовідносин між жінками і чоловіками, відповідні процеси життєдіяльності територіальних громад неможливі.

Отже, питання реалізації принципу гендерної рівності у територіальних громадах та діяльності органів місцевого самоврядування відносяться до числа найбільш актуальних у теоретичному та прикладному значенні, вирішення яких є своєрідним детектором демократичності та цивілізованості суспільства. У числі ключових викликів та можливостей в питаннях гендерної рівності на місцевому рівні в Україні: сприяння впровадженню гендерного підходу у діяльність органів місцевого самоврядування та посиленню ролі територіальних громад у цьому напрямку, впровадження гендерної перспективи у політиці на місцевому рівні для забезпечення доступу до державної та муніципальної політики для всіх громадян, що має впливати та повсякденне життя жінок і чоловіків, подолання гендерних стереотипів у територіальних громадах та сприяння гендерній рівності у локально-регіональному вимірі функціонування соціуму, розробка та реалізація стратегій гендерної рівності та впровадження гендерного підходу у різноманітних аспектах життя територіальних громад та діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Однією з найбільш гендерно-чутливих проблем, характерних для сучасної України, є обмежений їх доступ жінок до влади в цілому та муніципальної влади, зокрема. Адже, незважаючи на те, що жінки в Україні де-юре мають рівні права з чоловіками, де-факто вони продовжують зазнавати дискримінації, зокрема і в політичній сфері, оскільки недостатньо представлені на рівні прийняття політичних рішень [7]. Щоправда, на відміну від національного рівня, ситуація з представленістю жіночого досвіду на місцевому рівні є дещо кращою та такою, що має позитивну тенденцію [8]. Свідченням тому є статистика [9], згідно якою, наприклад, в окремих областях представництво жінок у радах в результаті виборів 2002 і 2006 років значно зросло. Так, серед більш ніж 240 тисяч депутатів місцевих рад всіх рівнів у 2006 році було обрано 43% жінок. За статистичними відомостями Центральної виборчої комісії, на виборах 2010 р. жінки отримали 46,8% мандатів у місцевих радах всіх рівнів. Також жінки були обрані на 27,6% посад голів усіх рівнів.

Втім, гендерна статистика ЦВК не була розділена по радах та головах різного рівня, що створює враження збалансованого представництва. Водночас, в Україні існує тенденція – чим вищий рівень представницького органу, тим менше жінки представлені серед депутатів. За даними NDI2, станом на 1 січня 2013 р. у 27 регіонах жінки становили 12% в обласних радах, 23% в районних радах, 51% у сільських радах і 46% у селищних радах. Так само,

чим більший населений пункт, тим рідше жінок обирають на посаду голови. На рівні міст зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь) та міст-обласних центрів, з 1991 р. жінок тільки двічі обирали на посаду міського голови (Житомир, 1996 р., та Херсон, 1994 р.).

Також слід зазначити, що місцеві вибори 25 жовтня 2015 р. – перші вибори в Україні, що проходили за існування гендерної квоти у виборчому законодавстві. Так, ст. 4 «Рівне виборче право» Закону України «Про місцеві вибори» передбачає: «Представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку».

Втім, на думку багатьох експертів з виборчого права, недоліком закону є неімперативний характер гендерної квоти. Недотримання квоти не згадується в законі серед підстав для відмови у реєстрації списків кандидатів. ЦВК своєю Постановою №362 затвердила відповідне Роз'яснення, зазначивши, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках не допускається. Попри це, статистика свідчить про малу ефективність відповідної норми. Так, серед 394 кандидатів на посаду міського голови в Києві та містах-обласних центрах, було тільки 57 (або 14,7%) жінок. Найбільш активно жінки-кандидатки брали участь у виборах міського голови м. Одеса (33% кандидатів), Житомир (22%), Рівне та Миколаїв (по 18%), Полтава та Луцьк (по 16%). На виборах міських голів міст Тернопіль, Черкаси та Суми взагалі не було зареєстровано жодної жінки-кандидатки. Більша частина жінок-кандидаток була самовисуванками – 30 з 57, або 52,6%. Відсоток самовисуванок серед кандидаток був вищим, ніж серед кандидатів чоловіків – 52,6% проти 40%. Це певною мірою свідчить, що жінки демонструють високий інтерес до участі у політиці.

Комітет виборців України проаналізував результати виборів до міських рад м. Києва та міст-обласних центрів. За даними з 22 міських рад, обрано 214 депутаток та 969 депутатів. Таким чином, середній рівень представництва жінок в міських радах – 18,1%. З 214 депутаток, обраних за результатами виборів, 13 (або 6,1%) були лідерами партійних списків. Для порівняння, серед 5552 жінок-кандидаток в міські ради, було 58 лідерів списків, тобто 1%. З одного боку, це свідчить про те, що закріплення за жінками місць в прохідній частині списку сприяє проходженню в місцеві ради. З іншого боку, 93,9% обраних жінок-депутаток отримали мандат завдяки підтримці виборців, а не закріпленому місцю в списку. Тобто в суспільстві є потенціал для підтримки жінок на обрані посади, навіть за умови відносно меншого за чоловіків-кандидатів ресурсного забезпечення агітації. В цілому, зазначають експерти, в порівнянні зі складом міських рад попереднього скликання, ситуація з гендерним балансом покращилась в 11 з 22 радах. Поріг в 30% було подолано тільки в одній міській раді – а саме, в Чернігівській. При цьому, робиться висновок, що низький рівень представництва жінок в місцевих органах влади, що обираються, не пов'язаний із небажанням жінок йти в політику.

Цікавими та доволі показовими у гендерному вимірі місцевого самоврядування є й інші висновки [10]. Так, оскільки діяльність місцевої влади базується на традиційно жіночих інтересах: добробут, освіта, чистота довкілля, охорона здоров'я та дозвілля, то й до відповідних структур жінок задіяли нарівні з чоловіками. З боку гендерної перспективи, органи місцевого самоврядування – це найбільш наближений та доступний рівень управління для жінок. Це пояснює той факт, що відсоток жінок у радах місцевого рівня сьогодні набагато вищий, ніж у Верховній Раді. Це підтверджують і відповідні статистичні дані, які свідчать, що чим нижчий рівень органів влади, тим вони доступніші для жінок.

У цьому аспекті доволі цікавим та ілюстративним є зарубіжний досвід. Так, згідно з даними організації «Об'єднані міста і місцеві уряди» (UCLG) у світі лише 5% жінок-мерів та 20% жінок-депутатів. Лише 10 зі 195 світових столиць очолюють жінки, що складає 5,1%. Трошки вищим є рівень представництва жінок-мерів у містах-мільйонниках – 29 жінок з 493 мерів міст, що складає 6,1%. За даними Спільки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (NALAS), яка включає в себе 14 повних членів національних асоціацій МСВ, 7 – асоційованих членів, 9 000 – органів місцевої влади, які представляють 80 млн мешканців, лише 8,4 % міських голів в південно-східній Європі – це жінки, 91,6 % – чоловіки; 29,9% депутатів в південно-східній Європі – це жінки, 70,1% – це чоловіки. Стурбовані цією ситуацією на Генеральній асамблеї Спільки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (Пріштина, Сербія 14-15 квітня 2016 р.) делегати спільки прийняли Положення про сприяння гендерній рівності на місцевому рівні [11].

Є й інші приклади посиленої уваги світового співтовариства до проблем гендерної рівності у територіальних громадах. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті [12], вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою дотриманість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповненні рішучості підтримувати гендерну рівність та розширення можливостей жінок у якості ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по справжньому стійкими. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначалося у Декларації (п. 44).

У гендерному вимірі розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів колосальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні [13]. Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління займає унікальне положення з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може зробити серйозний вплив на положення жінок та ситуація в галузі гендерної рівності в усьому світі; представляє собою рівень керівництва, найбільш близький до громадян, діючи у якості надання послуг та працевлаштування. У частині 12 документу вказується й мотив розробки цього документу: «з метою утворення стійких,

заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус в процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Група спеціалістів з гендерного підходу Ради Європи (1995-1998) [14] визначила гендерний підхід як «(ре)організацію, покращення, розвиток та оцінка політичних процесів таким чином, аби аспект гендерної рівності та перспективи був врахований в усіх напрямках політики та на усіх рівнях та етапах при залученні усіх сторін в процесі розвитку політики». Рекомендація 148(2004) Конгресу про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях наголошує на важливості механізмів гендерної рівності як визнаної системи підтримки, спрямованої допомогти тим особам, яких залучено до розробки політики й надання послуг, зрозуміти й реалізувати концепцію гендерної рівності, а також спосіб, у який належить відстежувати прогрес та заохочувати до звітності осіб, залучених до робіт [15].

Разом з Рекомендацією 148(2004), Резолюція 176(2004) Конгресу закликає органи місцевих та регіональних влад підтримувати гендерну рівність на гендерний підхід та застосовувати в цьому напрямку на практиці відповідні інструменти та механізми, особливо статистику з розподілом за статтю [16].

Також, у сучасній Європі одним з ефективних інструментів гендерного підходу є гендерно чутливе бюджетування. Так, Резолюція 405(2016) Конгресу щодо гендерно чутливого бюджетування [17] стимулює національні, регіональні та місцеві органи влади пропонувати та впроваджувати відповідні інструменти та процедури. Особливо ця резолюція наголошує на проведенні місцевими та регіональними органами влади аналізу бюджету з розбиттям за статтю, обміні думками та кращими практиками с містами та регіонами, які вже застосовують методи гендерно чутливого бюджетування та планувати механізми консультування та залучення громадського суспільства.

Знаковою є Резолюція 391(2915) Конгресу про боротьбу із зростаючою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади [18], яка спонукає країни-члени враховувати гендерний аспект бідності та брати до уваги зростаючий рівень бідності серед жінок в процесі боротьби з бідністю.

Можна згадати й Європейську хартію рівності жінок і чоловіків на місцевому рівні [19], розроблену у 2006 році Радою європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR). Європейська хартія, як інструмент політичної волі, дуже корисна для органів місцевого самоврядування. Підписана міськими головами, ця Хартія надає чіткі рекомендації органам місцевого самоврядування щодо заходів в рамках їх компетенції, які потрібно впроваджувати для забезпечення рівноправ'я між чоловіками та жінками (а також національними меншинами, недієздатними особами тощо). Крім сприяння гендерній рівності та рівним можливостям (кампанії, громадський простір, застереження), у документі також зосереджено увагу на важливості виконання гендерного аналізу місцевих рішень/політики, консультацій з чоловіками та жінками стосовно різних питань, а також розвитку гендерно чутливих соціальних служб. Згідно з цим документом, органи місцевого самоврядування зобов'язані розробити план заходів з впровадження політики гендерної рівності а також заохочуються до розробки та обміну кращими практиками між містами та регіонами.

Ці та інші міжнародні документи з питань гендерної рівності передбачають, що основні напрями діяльності щодо впровадження гендерної рівності (на національному, регіональному чи місцевому рівні) повинні включати: професійну підготовку жінок і нарощування їх потенціалу; підвищення рівня поінформованості та зміна уявлень громадськості щодо гендерних ролей чоловіків та жінок; створення мережі партнерських організацій з підтримки просування жінок у сферу політики й управління. Інші можливості підвищення участі жінок у політичному житті та управлінні, в першу чергу, на місцевому рівні, передбачають: використання бюджету як важливого політичного інструменту; посилення роботи на місцях; пропаганда гендерної рівності і агітація за неї; проведення гендерних досліджень, використання різних показників; реформа виборчої і політичної системи; зміна ролі жінок в політиці.

Також міжнародні документи та результати різних національних досліджень свідчать про необхідність застосування гендеру до публічного врядування з питань послуг з водопостачання, яка означає, що місцеві органи влади мають бути відповідальними, чутливими, задіяними та прозорими як щодо чоловіків, так і щодо жінок при плануванні нових систем з водопостачання, при їх експлуатації та алокації ресурсів на своїй території. Нерідко в публікаціях зустрічається висновок, що надання послуг водопостачання у домогосподарства є високо релевантним проявом стосунків між державою та індивідуумами, які по-різному впливають на чоловіків і жінок. У зв'язку з цим рекомендується проводити як аналіз гендерної ситуації на рівні спільнот, так і на рівні домогосподарств, де існує глибоко усталений традиційний розподіл праці між жінками та чоловіками [20].

Міжнародні та національні структури, які опікуються питаннями гендерної рівності у місцевому самоврядуванні, закликають застосовувати принцип врахування гендерної проблематики шляхом включення її в усі стратегії, програми та заходи з надання послуг в рамках окремих органів місцевого самоврядування та їх асоціацій на національному, регіональному та міжнародному рівнях, розробляти методи моніторингу і оцінки такого роду роботи; вишукувати нові шляхи забезпечення того, щоб жінки були представлені в процесі управління на місцях і активно брали участь в ньому, використовуючи формальні, а також неформальні засоби; зміцнювати співробітництво на міжнародному та національному рівнях між органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями на національному, регіональному та міжнародному рівнях з метою розширення обміну досвідом; розробляти програми і стратегії, які сприяють усуненню перешкод на шляху участі жінок в процесі прийняття рішень на місцевому рівні; розробляти, здійснювати і контролювати плани дій по сприянню створенню рівних можливостей для роботи в муніципальних органах, включаючи рівні можливості щодо найму, просування по службі, винагороди, а також рівні умови праці; домагатися зміни поглядів, що стосуються гендерних питань,

шляхом підвищення рівня інформованості в рамках системи освіти, а також політичної та адміністративної структури місцевих органів управління; активно взаємодіяти з іншими членами суспільства, включаючи національні гендерні структури і організації, приватний сектор, неурядові організації, професійні об'єднання, жіночі організації, науково-дослідні установи та профспілки тощо.

Наведені вище проблеми міжнародно-правового та конституційно-правового забезпечення принципу гендерної рівності у місцевому самоврядуванні, на жаль, ще не стали предметом пильної уваги вітчизняних вчених-конституціоналістів. Враховуючи серйозні виклики та загрози, які виникають у сфері реалізації та захисту прав людини в цілому, наукова громадськість має висловлювати свою виважену позицію щодо актуальних проблем інституціоналізації та конституювання гендерних прав в цілому та їх послідовної реалізації у житті територіальних громад та діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема.

Доцільно провести інвентаризацію наукових знань з питань місцевого самоврядування та муніципального права хоча б з найелементарнішого набору питань, спробувати включити в наукові дисципліни муніципально-правового профілю гендерний дискурс, який повинен стати, на нашу думку, необхідним елементом професіоналізації соціологів, політологів, юристів та істориків, які спеціалізуються на питаннях місцевого самоврядування. У найближчому вимірі цей набір тем і питань вбачається нам в наступному вигляді: 1) історія цензу статі і яку роль зіграв суфражизм в отриманні жінками муніципальних прав і свобод, у тому числі й, насамперед, виборчих; 2) які існують національні тенденції політичної участі у житті територіальних громад, представленості і представництва жінок у місцевому самоврядуванні в порівнянні з іншими країнами, які світові тенденції цього процесу; 3) якою є державна та муніципальна політика щодо жінок в Україні і в країнах Заходу, в чому полягають їх подібності та відмінності; 4) як проявляється електоральна поведінка жінок і чоловіків, які їхні принципові відмінності і яке це має практичне значення ужитті територіальних громад та суспільства в цілому; 5) як відрізняється репрезентація жінок в різних гілках влади і на різних рівнях функціонування публічної влади, насамперед, у територіальних громадах; 6) які типові науково-дослідні та практичні помилки у муніципальному праві у його гендерному вимірі та співвіднесеності статі з іншими категоріями, за якими можлива дискримінація (вік, сексуальна орієнтація, професія тощо), і в чому криються методологічні причини таких помилок тощо.

Необхідною є організація спільних заходів за участю представників державних інституцій та місцевого самоврядування з метою вироблення спільного бачення подальших дій щодо ефективної реалізації принципу гендерної рівності в публічній і приватній сфері функціонування територіальних громад. Насамперед йдеться про проведення широких інформаційних кампаній муніципальної просвіти, спрямованих на подолання вкорінених стереотипів щодо соціальних ролей жінок і чоловіків у житті територіальних громад, підвищення рівня обізнаності жінок, особливо в сільській місцевості, юридичної спільноти і в цілому широкої громадськості щодо їх прав, механізмів їх реалізації та захисту.

Розглядаючи гендерні стереотипи та дискримінаційні практики у місцевому самоврядуванні за ознакою статі своєрідними аномаліями у муніципально-правовій сфері, вважаємо, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною національної структури публічного владарювання у демократичній державі та являє собою рівень влади й управління, що є найбільш близьким до громадян, і, в силу цього, спроможним найкращим чином включати жінок в процес прийняття рішень щодо умов життя територіальних громад та питань місцевого значення, використовувати їх знання, досвід та можливість для сприяння стійкому розвитку територіальних громад. Звідси можна зробити висновок, що місцеве самоврядування відноситься до числа найбільш гендерно чутливих інститутів демократії.

#### **Бібліографічний список:**

1. Гербут В. С. Право на сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність: сутнісний зміст та гарантії захисту: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2019.
2. Журавльова Г. С. Принцип рівності та заборони дискримінації у конституційному праві: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2018. 436 с.;
3. Равлінко З. П. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2016. 201 с.
4. Товпеко Я. К. Реалізація конституційно-правових норм про права людини щодо сексуальних меншин: порівняльно-правове дослідження: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2017. 259 с.
5. Уварова О. Права жінок і гендерна рівність в Україні. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Офіційний сайт. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-zhinok-i-henderna-rivnist-v-ukrajini-o-uvarova/>
6. Аналіз вразливості жінок та чоловіків в контексті децентралізації на територіях України, що постраждали від конфлікту. Нікого не залишити осторонь. Звіт. Вересень 2017. Підготовлений у рамках спільної програми ПРООН та ООН Жінки «Відновлення управління та сприяння примиренню в постраждалих від кризи громадах України». 72 с.
7. Суслова І. Участь жінок в Українській політиці. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 2 (34). С. 18–19.
8. Гендерна рівність у місцевому політичному житті та гендерна концепція у місцевій політиці в Україні. Документ до обговорення підготовлений п. Вишнею Бачановіч, консультантом з гендерної рівності за координації Департаменту співробітництва та зовнішніх відносин Секретаріату Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Лютий 2018. 38 с.

9. Гендерний моніторинг КВУ на місцевих виборах 2015 року / Комітет виборців України. URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:2015%D0%BF%D0%BF%D0%BF%D0%BF%D0%BF>
10. Гендерний моніторинг виборів. Молодий вік для чоловіків – перевага, а для жінок – недолік. Жінки у політиці, 2 листопада 2015 р. URL: [http://www.oporaua.org/news/8607-haos-iz-zastosuvannjam-gendernoji-kvoty-na-miscevyh-vyborah-je-prjamum-naslidkom-bezsystemnosti-zakonodavchoji-roboty-parlamentu-opora](http://vybory2012.wcu-network.org.ua/Gendernii_monitoring_viborv_Molodii_vk_dlja_cholovkiv_-_perevaga_a_dlja_zhнок_%E2%80%93_nedolk; Хаос із застосуванням гендерної квоти на місцевих виборах є прямим наслідком безсистемності законодавчої роботи парламенту / ОПОРА, 1 жовтня 2015 р. URL: <a href=)
11. Семра Амет. Сприяння гендерній політиці в діяльності асоціацій та органів місцевої влади. Кращі практики Спільки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (NALAS) URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/semra\\_nalas\\_-\\_gender\\_mainstreaming\\_at\\_local\\_level\\_upd\\_ukr.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/semra_nalas_-_gender_mainstreaming_at_local_level_upd_ukr.pdf)
12. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии: Принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 года / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995\\_849](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_849)
13. Всемирная декларация Международного союза местных органов власти (МСМОВ) о роли женщин в местном самоуправлении (Зимбабве. 1998 г.). Участие женщин в руководстве городами. URL: <http://www.owl.ru/win/docum/un/habitat/declar.htm>
14. Гендерний підхід: Концепція, методологія та презентація кращих практик, Рада Європи, 2014 р., м. Страсбург, с. 41. URL: <https://rm.coe.int/1680596135>
15. Рекомендація 148 (2004) про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, 27 травня 2004 рік. URL: <https://rm.coe.int/168071a54>
16. Резолюція 176 (2004) про гендерний підхід на місцевому та регіональному рівнях: стратегія сприяння рівності між жінками та чоловіками в містах та регіонах. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, 27 травня 2004 рік. URL: <https://rm.coe.int/16807191f2>
17. Резолюція 405(2016) та Пояснювальний меморандум про гендерне бюджетування, CG 31(2016)10 final, Комітет управління Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, 21 жовтня 2016 р. URL: <https://rm.coe.int/1680718ce9>
18. Резолюція 391(2015) про боротьбу із зростаючою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади, Конгрес Ради Європи, 21 жовтня 2015 р. URL: <https://rm.coe.int/16807199f1>
19. Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад, Рада Європейських муніципалітетів та регіонів, травень 2006 рік, м. Інсбрук. URL: [http://www.ccre.org/docs/charte\\_egalite\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf)
20. Аналітичний звіт «Децентралізація та місцеве врядування як потенціал гендерної рівності» (Заклучний). Підготовлений БФ «Інтелектуальна перспектива». Київ, 2011. С. 37–38.

DOI 10.31558/2617-0248.2018.3.10

УДК 321.011.5

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ СТВОРЕННЯ ПЕРЕДУМОВ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

**Гапоненко В. А., к. політ. н., доцент, доцент Національного педагогічного університету  
ім. М. Драгоманова, доцент Київського національного економічного університету  
ім. В. Гетьмана**

У статті розглядаються теоретичні засади децентралізації, її сучасні особливості та вплив на процес демократизації політичної системи в Україні. Проаналізовано переваги та суперечності децентралізації владних повноважень в контексті демократизації в умовах неінституціоналізованої політичної системи. Вказано, що попри здатність підвищити легітимність органів влади завдяки делегуванню владних повноважень на місця, сприяти формуванню політичної еліти, оптимізувати процес становлення громадянського суспільства та покращити процес комунікації між представниками органів державної влади та громадськості, існує загроза поглиблення регіональної ідентичності на шкоду загальнонаціональній, дезорганізації політичної системи, посилення сепаратистських настроїв. На основі цих даних проаналізовано доцільність здійснення децентралізації у сучасних умовах.

Доведено, що у законодавстві вдало визначено пріоритети та стратегічні завдання процесу децентралізації як чинника демократизації політичної системи, а саме – підвищення ролі місцевих громад в управлінні державою. Водночас, соціологічні дані демонструють, що попри підтримку населенням реформи децентралізації, громадяни дуже мало знають про її сутність та не готові самі брати участь у прийнятті та реалізації владних рішень. Це значно ускладнює процес децентралізації і дає підстави стверджувати, що реформа не дасть очікуваних результатів та зачепить лише формальні аспекти.

Обґрунтовано тезу про необхідність забезпечення такого функціонування місцевих органів влади, що