

## ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ВПРОВАДЖЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

*Розглядається полісуб'єктність гендерної політики. Базовим принципом для гендерних перетворень має стати принцип цілісності. Гендерна складова має пронизувати весь політичний процес, а не бути лише додатковим пунктом, позаяк гендерні відносини відображаються у владних відносинах й визначають політичні можливості жінок і чоловіків.*

**Ключові слова:** гендерна політика, гендерна рівність, політичні інститути, суб'єкти політики.

### **Ярош О.Б. Институциональная модель внедрения гендерной политики на местном уровне в Украине**

*Рассматривается полисубъектность гендерной политики. Базовым принципом для гендерных преобразований должен стать принцип целостности. Гендерная составляющая должна пронизывать весь политический процесс, а не быть лишь дополнительным пунктом, поскольку гендерные отношения отражаются во властных отношениях и определяют политические возможности женщин и мужчин.*

**Ключевые слова:** гендерная политика, гендерное равенство, политические институты, субъекты политики.

### **Jarosh Oksana. The institutional model of gender policy implementation at the local level in Ukraine**

*This paper deals with many subjects of gender. International obligations, national legislation and practice often represent different realities. The basic principle for gender transformation has become a principle of integrity. The gender component should permeate the entire political process, not only be an additional item, as reflected in gender relations and power relations define the political opportunities for women and men.*

**Key words:** gender politics, gender equality, political institutions, political actors.

Утвердження гендерної політики має мега-, макро-, мезо- й мікрорівні. Мега-рівень – це міжнародні інституції, які розробили механізми впровадження рівності прав і можливостей жінок і чоловіків. Україна як член ООН прийняла на себе зобов'язання виконувати всі ратифіковані нею міжнародні угоди щодо забезпечення прав людини та впроваджувати конвенції, які є частиною вітчизняного законодавства. Обов'язкову гендерну складову мають у своїй діяльності Рада Європи, Європейський Союз, ОБСЄ та ін. Практика застосування міжнародно-правових актів залежить від конкретних кроків, котрі робить та чи інша держава як суб'єкт політики на шляху досягнення гендерної рівності. Макрорівень – національні інститути, які завжди є багатогранними і специфічними, залежно від конкретної ситуації у кожній країні. Ці механізми змінюються залежно від часу, традицій, можливостей суспільства і волі політичної влади. Мезорівень – місцеві інститути забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків. Мікрорівень – це утвердження гендерної культури та свідомості на індивідуальному рівні.

Україна розпочала розбудову власних національних і місцевих механізмів із утвердження рівних прав та можливостей жінок та чоловіків із середини 90-х років ХХ ст. Ми можемо розглядати мезорівень гендерної політики лише крізь призму загальнонаціонального в силу унітарності України. Місцеві механізми забезпечення гендерної рівності в Україні зображені на рис.1.



**Рис. 1. Місцеві механізми забезпечення гендерної рівності в Україні до 2010 р.**

**Центральні та місцеві органи влади в Україні.** Із 1996 р. розпочався процес створення державних структур. Відтоді створено Міністерство у справах сім'ї та молоді, яке в 1999 р. реорганізовано в Державний комітет у справах сім'ї та молоді, у складі якого існувало Управління у справах жінок. При Комітеті діяли консультативно-дорадчі органи: Координаційна рада жінок та Гендерна рада. Саме ця структура, хоча вона часто реорганізувалась, була координатором впровадження гендерної рівності в Україні до грудня 2010 р. Указом Президента України № 389/2011 від 6 квітня 2011 р. координатором утвердження гендерної рівності стало Міністерство соціальної політики України. Відповідно до статті 11 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» з ме-

тою своєчасного та ефективного реагування на скарги та звернення громадян за фактами дискримінації за ознакою статі Міністерство соціальної політики видало наказ №345 від 8 червня 2012 р. про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі.

У державній політиці складовою її реалізації стали державні програми. Постановою Кабінету Міністрів України (№ 1834 від 27 грудня 2006 р.) «Про затвердження Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року» затверджено зобов'язання та відповідальність державних структур щодо виконання завдань першої Державної програми, серед яких зазначені їх основні функції. 26 вересня 2013 р. у прийнята нова Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 р., яка передбачає запровадження комплексного підходу у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні. Гендерна чутливість має бути принципом як цієї спеціалізованої, так званої, гендерної програми, так і всіх інших. Вони мають містити гендерний складник. Зміни, які плануються, мають враховувати існуюче становище жінок і чоловіків, не погіршуючи можливостей якоїсь із статей, сприяти встановленню гендерного балансу в суспільстві.

Законодавець статтею 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків» вводить обов'язковість гендерної експертизи, якій підлягають усі проекти нормативно-правових актів, а її висновок є обов'язковою складовою частиною пакета документів, які подаються до розгляду. Порядок проведення гендерно-правової експертизи визначає Кабінет Міністрів України. Ця норма Міністерством юстиції України виконується, про що є публічний звіт і періодично інформується в ЗМІ. Але проблемою залишається здійснення гендерно-правової експертизи на обласному рівні.

**Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.** У Законі «Про рівні права та можливості жінок та чоловіків України» у Ст. 9 «Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» визначені функції вітчизняного омбудсмена, який здійснює контроль за додержанням прав та свобод людини і громадянина, за дотриманням рівних прав і можливостей жінок та чоловіків; розглядає скарги на випадки дискримінації за ознакою статі; у щорічній доповіді висвітлює питання дотримання рівних прав і можливостей жінок та чоловіків. 15 квітня 2008 р. прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» . Зокрема, Статтю 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» доповнено пунктом 13 про здійснення контролю за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Омбудсмен (його апарат – близько 100 осіб) не справляється із тим обсягом звернень, які до нього надходять. За результатами офіційного звіту Уповноваженого з прав людини України, на кожного працівника його структури припадає по шість заяв у день. Це величезне навантаження. Тому запровадження інституції спеціалізованого омбудсмена в Україні – на часі. Створення служби Контролера або Омбудсмена з рівних прав і можливостей жінок та чоловіків в Україні може стати поступом у просуванні гендерної рівності й у виконанні норм Закону. Світові приклади, зокрема, Швеції, Литви, Іспанії доводять їх ефективність. Варто б звернутись не лише до практики запровадження спеціалізованих уповноважених з прав людини, але й створення регіональних. Регіональне представництво

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини створено у Львові, Дніпропетровську та Автономній Республіці Крим, що є позитивним процесом.

**Дорадчо-консультативні органи з утвердження гендерної політики.** За результатами звітів управлінь у справах сім'ї, молоді та спорту обласних державних адміністрацій обласні координаційні ради з гендерних питань від 2007 р. створені й діють у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій, Херсонській, Черкаській та Чернігівській областях. При Київській міській державній адміністрації й районних у м. Києві державних адміністраціях утворено консультативно-дорадчі органи та експертні робочі групи.

Ефективна гендерна політика можлива лише за умови координованої та чіткої співпраці органів влади з громадськістю. Регіональні ради мають різні назви. Найчастіше – це координаційні ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку й протидії торгівлі людьми. Регіональні ради мають різні назви. Ефективність їхньої діяльності залежить від політичної волі голів і членів цих рад. Їх створення є позитивним моментом сучасного розвитку, але постає дві проблеми: наскільки готові самі НГО бути конструктивними і наскільки органи влади хочуть їх почути. На обласному рівні доречно запровадити досвід функціонування експертної ради з питань недопущення всіх форм дискримінації за ознакою статі, що створена наказом Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту № 4374 від 16 грудня 2009 р. Вона виправдовує сенс її запровадження. Упровадження гендерної рівності залежить від ефективного адміністрування, а це на сьогодні є великою проблемою.

**Радники з гендерних проблем.** Із 2007 р. в Україні розпочався процес призначення радників керівників з гендерних питань в областях. Згідно зі ст.12 «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування», органи виконавчої влади можуть призначати радників з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Рекомендації парламентських слухань «Становище жінок в Україні: реалії та перспективи» ще у 2004 р., схвалені Постановою Верховної Ради України від 29 червня 2004 р. N 1904-IV, уже містили рекомендацію центральним органам виконавчої влади (у межах своєї компетенції) запровадити інститут радників із гендерних питань у відповідних галузях. Указ Президента України від 26.07.2005 р. № 1135/2005 «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» і Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1834 «Про затвердження Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р.» започаткували цей процес.

Радники з гендерних питань за період 2007–2010 рр. були призначені у 18 областях. В обласних державних адміністраціях цей процес відбувався краще, згідно із нормою закону й програми. У місцевому самоврядуванні все залежить від політичної волі місцевого органу влади. У Законі сказано, що за рішенням відповідної місцевої ради в складі виконавчого органу відповідної ради може визначатись уповноважена особа (координатор) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. За каденції місцевих рад 2006–2010 рр. було лише два радника з гендерних питань у міських голів м. Полтави і м. Кременчука.

На 2010 р. радники з гендерних питань були при Прем'єр-міністрові України, Міністрові у справах сім'ї, молоді та спорту, міністрові оборони, голові Держав-

ного комітету телебачення та радіомовлення, при головах обласних державних адміністрацій у 18 областях України, а саме: Вінницькій, Волинській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Чернівецькій і Чернігівській<sup>1</sup>. За період 2007–2010 рр. спостерігається плінність кадрів за теж, оскільки на початку 2010 р. відбулася зміна голів облдержадміністрацій, що призвело до зміни кадрового складу радників, а інколи й до ліквідації радників із гендерних питань як таких. Громадське обговорення щодо статусу радника й обмін досвідом чинних радників напрацювали низку пропозицій і рекомендацій. Найбільш дискусійною виявилася позиція щодо того, який радник буде більш ефективним: на громадських засадах чи штатний працівник. І та, й інша позиція заслуговує на увагу. Перевагою радника на громадських засадах є його незалежність від керівника, хоча наявна відсутність чітких зобов'язань і вимог. Перевагою штатного працівника є його більше технічне забезпечення та, ймовірно, краща результативність, хоча менша ініціативність і більша залежність. Консенсусною позицією стала та, що стосується кваліфікації особи радника. Те, що він/вона має знати гендерну методологію, володіти технічними засобами, мати досвід діяльності у сфері сімейної та гендерної політики не викликає заперечень. Але важливою, на нашу думку, стала наступна: радник повинен бути обраний на конкурсних засадах. Лише тоді можна сподіватись на висококваліфіковану особу, оскільки тільки тоді вона може якісно забезпечити такі функції: надання консультацій керівнику з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків; співпраця з уповноваженим органом із питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків; участь у діяльності міжвідомчих консультативно-дорадчих органів з гендерної рівності, ініціювання й участь у підготовці аналітичних доповідей, доповідних записок, заяв, рекомендацій із зазначеної проблематики. внесення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази з утвердження гендерної рівності; координація діяльності гендерного центру.

Важливим у діяльності радника є проведення особистого прийому, розгляд скарг та звернень громадян з питань дискримінації за ознакою статі. Можемо звернутися до кращого зарубіжного досвіду, зокрема шведського. У Швеції роботодавець з чисельністю працівників більше десяти має затвердити план дій з упровадження гендерної рівності. Перевіряє наявність і визначає відповідність цих планів закону Швеції про рівність статей, умови трудової діяльності жінок та чоловіків омбудсмен із гендерної рівності й професійні спілки. Кожне міністерство у Швеції має, крім відповідального міністра, також координатора з гендерних питань, на якого покладається завдання з координування роботи в міністерстві, такої як упровадження плану дій щодо гендерної рівності. Координатори з гендерних питань з усіх міністерств збираються на регулярні зустрічі, проведення яких ініціює та на яких головує Міністр у справах гендерної рівності й інтеграції.

**Гендерні ресурсні та освітні центри.** Гендерні центри – це ресурс для гендерних перетворень. Саме на них покладається завдання надання кваліфікованої допомоги щодо збору інформаційної бази даних: статистики, гендерних експертів, бібліо- та фільмотеки. У 17 областях станом на 2010 р. створено 21 гендерний центр, а саме: у Вінницькій (2), Волинській, Дніпропетровській, Житомирській (2), Закарпатській (2), Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Сумській (2), Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Чернівецькій<sup>2</sup>. Створення й функціонування цих

центрів – це часто заслуга міжнародних організацій, зокрема ПРООН або вони функціонують на базі громадських організацій.

Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту розроблено й направлено до регіональних управлінь у справах сім'ї та молоді й міністерств проект постанови КМУ «Про затвердження Типового положення про гендерний центр», який упродовж 2009 р. розглядався всіма структурами влади та на останньому етапі був відхилений Мініюстом. В усіх структурах виконавчої влади України розпочато формування інституційних механізмів упровадження гендерної рівності, продовжується розбудова мережі гендерних ресурсних центрів у регіонах, об'єднання громадян, підвищується рівень зацікавленості у громадськості до вирішення гендерних питань. Створені як пілотні, в низці обласних центрів (Луганській, Харківській, Житомирській) гендерні ресурсні центри. Наприклад, Луганський обласний центр отримав від обласного бюджету на 2006–2010 рр. – 1,5 млн грн. Це найвищий фінансовий показник по Україні.

**Гендерні портрети та гендерна статистика.** Необхідним елементом, засобом для реалізації гендерної політики є гендерні портрети як відправний етап гендерних перетворень. Упровадження гендерної рівності має починатись із опису та збору всієї інформації, пов'язаної з цією проблематикою. Гендерні портрети мають стати основою для розробки регіональної гендерної політики. Кожна область мала різні можливості для їх підготовки, різних суб'єктів виконання та різні принципи. Зокрема, у Вінницькій, Чернівецькій, Волинській, Хмельницькій областях такі видання з'явилися лише завдяки міжнародним проектам. У Волинській області застосовано підхід, коли у «Гендерний портрет Волинської області» увійшла не лише статистика, а й аналітичні матеріали, публікації ЗМІ, довідкова інформація, надана державними структурами та органами місцевого самоврядування. Гендерний портрет Сумської області подає соціально-демографічні показники розвитку області, аналіз представництва жінок і чоловіків, соціально-економічне становище жінок та чоловіків, соціологічне опитування (оцінку населенням області власної поінформованості з гендерних питань та висвітлення гендерної проблематики)<sup>3</sup>. Цікавим є гендерний портрет, підготовлений у Чернівецькому регіоні<sup>4</sup>. Це видання підготовлене експертною групою, створеною при Чернівецькій обласній державній адміністрації, згідно з розпорядженням № 515-р від 25.08.2009 р. Рішення органу влади йшло від врахування звернення першого форуму жінок Буковини 16 квітня 2008 р., де в одному із пунктів зазначено: «Удосконалити форми та методи ведення гендерної статистики, що дасть можливість через накопичення статистичних даних у сфері гендерної рівності, виявити проблемні галузі, оцінити динаміку гендерних перетворень, створити гендерний портрет Чернівецької області». Цінність цього видання полягає у тому, що застосовано метод картування на основі гендерної статистики. Регіональне гендерне портретування має стати основою для складання обласних програм з утвердження гендерної рівності.

Раз на два роки Державний комітет статистики видає статистичні збірники «Жінки і чоловіки в Україні», у якому подаються окремі показники в становищі жінок та чоловіків. Ці показники знаходять своє відображення в різних виданнях, серед яких – демографічний збірник «Населення України», статистичні збірники – «Міграція населення України», «Розподіл постійного населення України за статтю і віком», «Праця України», «Економічна активність населення України». Гендерна статистика має велике значення для гендерних перетворень, оскільки усі суб'єкти реалізації гендерної політики мають мати доступ до даних, дифе-

ренційованих за статю для планування та реалізації гендерної політики, оскільки без об'єктивної картини гендерних проблем і реальної ситуації в країні не можна планувати й реалізовувати жодної результативної програми.

**Громадські об'єднання.** Саме те, якою мірою громадські організації звертаються до гендерної тематики з'ясовується гострота цієї проблеми у суспільстві. Вивільнення жінок від домашньої роботи, розподіл сімейних обов'язків, представленість на рівні прийняття рішень, змінить статус жінок у суспільстві. З іншого боку розвиток батьківської відповідальності у вихованні дітей, прийняття жінки як рівного партнера у всіх видах суспільної діяльності змінить самих чоловіків, а значить ситуацію з гендерною рівністю. Просвітницька робота, надання практичної допомоги, проведення інформаційних кампаній – це основні види діяльності громадських об'єднань.

Громадські організації, які займаються вирішенням гендерних проблем поділяються на жіночі, чоловічі, феміністичні, гендерні, гендерно орієнтовані: жіночі НДО (близько 1500); чоловічі НДО (близько 10); феміністичні НДО (близько 40); гендерні НДО (близько 30); гендерно орієнтовані НДО (близько 70). Якісна просвітницька діяльність, розуміння суспільством гендерних проблем здатне посилити вплив громадських організацій та призвести до позитивних зрушень. Бо громадські об'єднання та експерти мають великий потенціал й можуть мати суттєвий вплив на хід демократичних перетворень. Розвиток громадських об'єднань гендерної спрямованості може бути у мережевій стратегії.

**Міжнародні донорські структури.** Величезну, а інколи й визначальну роль у гендерних перетвореннях в Україні відіграють міжнародні структури. У 2007 р., наприклад у рамках приєднання до Паризької декларації, Україна висловила побажання країнам-донорам щодо надання державі міжнародної технічної допомоги та започаткування низки проектів у сфері прав людини й гендерної рівності. Відповідно до Паризької декларації, в Україні створено спеціальну урядово-донорську групу, яка мала розробити загальну стратегію та концепцію отримання технічної допомоги українськими органами влади. Координація у наданні міжнародної технічної допомоги відбувається постійно і містить гендерний компонент. Найбільш потужна й спеціалізована у сфері гендерної тематики була Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні (15.09.2008 – 15.12.2011), спільний проект Європейського Союзу, Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA) та Програми розвитку ООН. Також грантові конкурси з гендерної тематики проводять ООН-Жінки, Фонд розвитку демократії Посольства США в Україні, Канадський фонд місцевих ініціатив Посольства Канади в Україні, Посольство Фінляндії в Україні, Міжнародний фонд «Відродження», Фонд Ф. Еберга (ФРН) і Е. Бьоля (ФРН) та ін.

Україна, як суб'єкт міжнародного права, включена у світовий політичний процес від 1990-х років, що зумовило фази реалізації політики гендерної рівності: 1) зародження національних механізмів з утвердження гендерної рівності (1993–2002 рр.); 2) інституціоналізація гендерної політики (2003–2009 рр.); 3) спад активності (2010–2012 рр.); 4) поміркована активізація (з 2012 р.). Інституційна модель впровадження гендерної рівності є полісуб'єктною й потребує інституційної оптимізації. Актуальним залишається прийняття місцевих програм із впровадження гендерної рівності, активізація координаційно-дорадчих органів, інституціоналізація радників керівників з гендерних питань, розвиток інституту жіночого політичного лідерства, мережева діяльність громадських об'єднань гендерної спрямованості та ін. Перспективним є створення гендерних експертних

груп – колективних органів для розробки ініціатив у вирішенні гендерних проблем, розгляду скарг і звернень громадян. Вітчизняна практика свідчить про конфлікт інтересів і неузгодженість дій між органами державними влади і органами місцевого самоврядування. Останні через брак ресурсів, плинність кадрів, низький рівень політичної культури є найслабшою ланкою в утвердженні гендерної рівності. У основу інституційної моделі варто покласти принцип цілісності, що проявляються у запровадженні злагодженої системи інституцій, структур та гендерно уповноважених осіб.

1. *Альтернативний звіт про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок*. Всеукраїнська НУО «Жіночий Консорціум» [за ред. О. Ярош]. – К.: ЖКУ, 2008. – С. 17. 2. *Проміжна доповідь щодо виконання станом на 2010 рік рекомендацій, отриманих Україною під час проходження у 2008 році універсального періодичного огляду у рамках Ради ООН з прав людини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/48233.htm> 3. *Гендерний портрет Сумської області : аналітичне дослідження* / [за заг. ред. Н. Світайло, В. Павленка, А. Костенко]. – Суми: Вид-во СумДУ, 2009. – 146 с. 4. *Гендерний портрет Чернівецької області*. – Чернівці: ПП Глібка О. В., 2009. – 172 с.

УДК 321.172

А. В. БЕРЕЗА

## РЕФОРМА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У ДАНІЇ

*Структурна реформа 2007 року в Данії передбачала радикальні зміни на місцевому та регіональному рівнях, які мали неоднозначний вплив на діяльність органів самоврядування. На особливу увагу заслуговує стратегія її реалізації, до якої вдався уряд меншості.*

**Ключові слова:** *регіон, реформа, місцеве самоврядування, опозиція, демократія.*

### **Берега А.В. Реформа регіонального управління в Данії**

*Структурная реформа 2007 года в Дании предусматривала радикальные изменения на местном и региональном уровнях, имевшие неоднозначное влияние на деятельность органов самоуправления. Особенного внимания заслуживает стратегия ее реализации, к которой прибегло правительство меньшинства.*

**Ключевые слова:** *регион, реформа, местное самоуправление, оппозиция, демократия.*

### **Bereza Anatolij. Reform of regional government in Denmark**

*Structural reform of 2007 in Denmark involved the radical changes on local and regional levels, which had ambiguous impact on local government authorities. The special attention should be given to its strategy of implementation, used by the minority government.*

**Key words:** *region, reform, local government, opposition, democracy.*

На початку ХХ ст. Данія прийняла амбіційний план реформи системи управління на регіональному та місцевому рівнях, що отримав назву «Структурна реформа», яку Дж. Блом-Хансен охарактеризував як напівдобробільну<sup>1</sup>.

Реформи регіонального рівня управління уже здійснювалися у 1970-х роках як частина комплексної реформи місцевого самоврядування. Пізніше періодично