



# АНАЛІЗ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ З ТОЧКИ ЗОРУ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ПІДХОДУ, ЗАСНОВАНОГО НА ПРАВАХ ЛЮДИНИ

Аналітичний звіт

Грудень 2021



# ЗМІСТ

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ                                                                                                      | 4  |
| КОРОТКИЙ ОГЛЯД                                                                                                         | 5  |
| МЕТОДОЛОГІЯ                                                                                                            | 9  |
| ГЕНДЕРНО-ПРАВОВАХІСНИЙ АНАЛІЗ БАЗОВИХ НПА ТА ПОЛІТИК У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ                                           | 9  |
| НАСЛІДКИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ГРУП ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У ВРАЗЛИВІЙ СИТУАЦІЇ                     | 12 |
| 1. Надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАПи                                                | 12 |
| 2. Послуги у сфері соціального захисту населення.                                                                      | 14 |
| 3. Послуги у сфері охорони здоров'я.                                                                                   | 16 |
| 4. Послуги у сфері освіти.                                                                                             | 18 |
| 5. Забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.                          | 19 |
| 6. Послуги у сфері культури, фізкультури й спорту.                                                                     | 20 |
| 7. Послуги у сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування.                                       | 21 |
| 8. Послуги у сфері торговельного обслуговування.                                                                       | 23 |
| ЗАЛУЧЕННЯ ГРУП ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У ВРАЗЛИВІЙ СИТУАЦІЇ, ДО ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ | 23 |
| РЕКОМЕНДАЦІЇ                                                                                                           | 27 |

# УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

|                    |                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ВПО</b>         | Внутрішньо переміщені особи                                                                                                                                                                                     |
| <b>ГО</b>          | Громадська організація                                                                                                                                                                                          |
| <b>ҐР та ППЛ</b>   | Ґендерна рівність та підхід, заснований на правах людини                                                                                                                                                        |
| <b>КДО</b>         | Консультативно-дорадчі органи                                                                                                                                                                                   |
| <b>КМУ</b>         | Кабінет Міністрів України                                                                                                                                                                                       |
| <b>ЛБТК+</b>       | Лесбійки, бісексуальні, трансґендерні і квір-жінки                                                                                                                                                              |
| <b>НПА</b>         | Нормативно-правовий акт                                                                                                                                                                                         |
| <b>ОДА</b>         | Обласна державна адміністрація                                                                                                                                                                                  |
| <b>ОМС</b>         | Органи місцевого самоврядування                                                                                                                                                                                 |
| <b>ООН</b>         | Організація Об'єднаних Націй                                                                                                                                                                                    |
| <b>«ООН Жінки»</b> | Структура Організації Об'єднаних Націй з питань ґендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок                                                                                                       |
| <b>ТГ</b>          | Територіальна громада                                                                                                                                                                                           |
| <b>ЦНАП</b>        | Центр надання адміністративних послуг                                                                                                                                                                           |
| <b>ЦОВВ</b>        | Центральні органи виконавчої влади                                                                                                                                                                              |
| <b>АААQ</b>        | Availability – наявність послуги в достатній кількості, accessibility – доступність послуги (фізична, економічна, інформаційна), acceptability – соціокультурна прийнятність послуги і quality – якість послуги |

# КОРОТКИЙ ОГЛЯД

Нині реформу децентралізації влади та місцевого самоврядування справедливо вважають однією з найуспішніших демократичних реформ в Україні, що спрямована на забезпечення комфортного та безпечного середовища для проживання людей на всій території держави, формування ефективного місцевого самоврядування, спроможного надавати високоякісні та доступні публічні послуги.

Концептуальні засади реформи побудовано на основних положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та кращих світових практиках із дотримання прав та свобод людини.

Зміна системи управління територіями ґрунтується на принципах справедливості, інклюзивності, доброчесності та підзвітності ТГ й безпосередньо пов'язана із секторальною децентралізацією в бюджетній, податковій, медичній, освітній, соціальній, культурній сферах, сфері земельних відносин тощо, демонструє поступові позитивні зрушення та сприяє розвитку ТГ, розширенню можливостей для залучення державних та приватних інвестицій, у тому числі іноземних. Створюються умови для забезпечення зручного доступу фізичних та юридичних осіб до отримання адміністративних та інших публічних послуг в електронному вигляді.

Змінено правову природу місцевих бюджетів. Нова модель фінансової підтримки місцевих бюджетів створила умови для їхньої автономії та незалежності від районних бюджетів. У 2021 році всі ТГ, території яких затвердив Уряд та де відбулися вибори депутатів сільських, селищних, міських рад ТГ і відповідних сільських, селищних, міських голів на новій територіальній основі, перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тобто отримали автономність. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування здійснюється між бюджетами базового рівня ОМС та обласними бюджетами без районних бюджетів.

Реформа значною мірою підвищила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні та створила сприятливі передумови для розвитку спроможних ТГ у містах, селах та селищах, які об'єднують зусилля з метою розв'язання нагальних проблем шляхом співробітництва. Крім того, нова модель фінансової підтримки місцевих бюджетів зробила

можливими їхню автономію та незалежність від центрального бюджету.

Людиноцентричний характер реформи децентралізації влади та місцевого самоврядування (далі – децентралізація) забезпечує підвищення якості управління на місцевому рівні, прозорість прийнятих рішень і широке залучення громадян до процесів прийняття управлінських рішень із питань місцевого розвитку. Децентралізація має потенціал надавати людям більше прав і можливостей, зокрема, тим групам населення, які часто потерпають від дискримінації і є виключеними з процесів прийняття рішень.

Згідно з аналізами, проведеними системою ООН та іншими агентствами, жінки, особливо ті, які перебувають у вразливій ситуації, стикаються з множинною дискримінацією в усіх сферах суспільства. Несправедливий розподіл неоплачуваної домашньої праці та обов'язків із догляду, гендерна дискримінація на ринку праці й, відповідно, менша фінансова незалежність жінок, низька мобільність, висока вразливість до сексуального та домашнього насильства, низька підтримка суспільством жіночої політичної участі, поширені гендерні стереотипи та недостатній гендерний потенціал органів державного управління та місцевого самоврядування призводять до системних бар'єрів у доступі жінок до послуг та економічних, політичних та інформаційних ресурсів. Подолання гендерної нерівності та забезпечення участі жінок у процесах реалізації демократичних реформ є одним із міжнародних та національних зобов'язань України. Гендерна чутливість реформи децентралізації належить до невід'ємних елементів її людиноцентричності та доказів її ефективності. Відповідно, закріплення здобутків реформи та посилення її ефективності вимагає проведення системного моніторингу з метою оцінювання її впливу на різні групи жінок та чоловіків, зокрема тих, які перебувають у вразливій ситуації.

Метою цього дослідження є виявлення та аналіз наслідків, спричинених процесом децентралізації, для жінок та чоловіків, зокрема тих, які перебувають у вразливій ситуації, з точки зору ГР та ППЛ. На основі аналізу чинних стандартів у сфері прав людини, нормативно-правових документів, наявних даних щодо становища жінок і чоловіків, які

перебувають у вразливій ситуації, а також результатів опитувань, проведених на місцях у пілотних ТГ, надаються рекомендації з розроблення комплексних заходів реагування під час децентралізації, спрямованих на усунення виявлених прогалин у забезпеченні прав та потреб жінок і дівчат, які перебувають у вразливій ситуації.

У методологічних підходах та визначенні фокуса дослідження авторки керувалися такими принципами підходу, заснованого на правах людини: загальний характер і невід'ємність, рівність і недопущення дискримінації, прозорість, участь у суспільно-політичному житті, врахування потреб та інтересів усіх категорій населення, підзвітність та верховенство права, а також спиралися на рекомендації Комітету ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок із необхідності врахування аспектів гендерної рівності та прав людини в межах процесу децентралізації в Україні<sup>1</sup>. Моніторинг та оцінювання з точки зору ГР та ППЛ ґрунтуються на міжнародних стандартах прав людини, фокусуються на нерівностях, які є основою проблем розвитку<sup>2</sup>, і враховують аналіз дезагрегованих даних, становище різноманітних груп жінок і чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації, потенційні та фактичні випадки порушень прав людини, які не взято до уваги в процесі розроблення й впровадження реформи децентралізації.

У результаті аналізу дослідницька група дійшла таких висновків.

Децентралізація спричинила деякі позитивні зміни в житті жінок і чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації. Зокрема:

- розроблено нормативно-правову базу, яка розширює повноваження та ресурси ОМС та механізми участі населення громад у процесах розвитку;
- покращується фізична та економічна доступність адміністративних послуг шляхом відкриття та облаштування ЦНАПів та їх цифровізації, що відзначено більшістю населення громад;

- забезпечено доступність медичних послуг (первинна ланка) завдяки налагодженню роботи сімейних лікарів та збереженню фельдшерсько-акушерських пунктів (у віддалених населених пунктах громади);
- створюються опорні школи, оснащені сучасним обладнанням, методичними та навчальними матеріалами, забезпечені викладацькими кадрами, організовано транспортування учнів із віддалених сіл;
- створюється безпечний простір у населених пунктах ТГ – встановлюється вуличне освітлення, облаштовують громадські місця, що актуально для всіх груп жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації;
- жінки з інвалідністю та жінки похилого віку (65+ років) відзначають облаштування громадського простору згідно з принципами фізичної доступності;
- багатодітні жінки та жінки, які виховують дітей самостійно, схвально оцінюють розбудову дитячих просторів;
- існує практика вирішення житлових проблем за рахунок часткового фінансування з коштів місцевого бюджету для ВПО та осіб, які постраждали внаслідок конфлікту на сході України, для дітей-сиріт, медичних працівників тощо.

Водночас зусилля реформи недостатньо спрямовані на подолання на місцевому рівні ґендерних розривів та ліквідацію дискримінації жінок, які перебувають у вразливій ситуації, у доступі до послуг та ресурсів місцевого розвитку. Зокрема, під час реформи:

1. Законодавство та стратегічні документи, що регулюють процес децентралізації, не спираються на принципи ґендерної рівності та не враховують міжнародні національні зобов'язання України щодо покращення становища жінок. Відповідно, підзаконні акти, проєктні документи

1. Заключні зауваження до восьмої періодичної доповіді України / Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок. 2017. URL: <https://www.mil.gov.ua/content/gender/CEDAW-Concluding-Observations-UKR.pdf>.

2. Gender mainstreaming: A global strategy for achieving gender equality and the empowerment of women and girls [Інтеграція ґендерної проблематики: глобальна стратегія досягнення ґендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок і дівчат] / UN Women. 2021. URL: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/brochure-gender-mainstreaming-strategy-for-achieving-gender-equality-and-empowerment-of-women-girls> ; Principle One: Human Rights-Based Approach [Принцип перший: підхід, заснований на правах людини] / UN Sustainable Development Group. 2021. URL: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>.

та моніторингова рамка не ставлять за мету необхідність скорочення ґендерних розривів у доступі до послуг та ресурсів, реалізацію прав жінок на повноцінну участь та отримання рівних можливостей і результатів від реформи.

2. Відсутність врахування ґендерної нерівності в доступі до послуг та ресурсів призводить до їхньої ґендерної нечутливості або недоступності. Аналіз доступу до децентралізованих послуг, проведений за методологією AAAQ<sup>3</sup>, продемонстрував, що навіть за наявності послуг вони можуть бути фізично, фінансово, інформаційно та/або соціокультурно недоступними для жінок, особливо тих, які перебувають у вразливій ситуації, жінок з інвалідністю, представниць етнічних меншин, багатодітних матерів, ЛБТК+, жінок, які виховують дітей самостійно та ін. Також послуги для жінок та чоловіків можуть бути різної якості.
3. Покращення інфраструктури й надання послуг відбувається переважно в центральних садибах. Жінки та чоловіки, які проживають у віддалених районах, зіштовхуються із значною кількістю бар'єрів у доступі до базових послуг.
4. Скоротилась кількість депутатів місцевих рад та керівних позицій в ОМС, посилилась конкуренція в боротьбі за децентралізовані політичні та економічні ресурси. Цей фактор спричинив скорочення кількості жінок на рівнях прийняття рішень та серед депутатів місцевих рад з 53 до 46% через нерівні політичні, фінансові й тимчасові можливості жінок та низьку підтримку суспільством жіночої політичної участі. Жінки, які перебувають у вразливій ситуації, мають ще більше бар'єрів у доступі на рівень прийняття рішень. Відповідно, ключові обговорення реформи децентралізації та прийняті рішення не враховують системну проблему ґендерної нерівності та множинної дискримінації жінок.
5. ОМС отримують недостатню методичну підтримку з боку ЦОБВ у реалізації ґендерного підходу та підходу, заснованого на правах людини, у реформі децентралізації. У той час як ґендерна та правозахисна експертизи акумулюються серед організацій громадянського суспільства, відсутні механізми ефективної взаємодії та співпраці між ОМС та жіночими ГО. Також великою проблемою

є відсутність достовірних дезагрегованих даних на рівні ТГ, які б допомагали ОМС ідентифікувати ґендерні розриви в доступі до послуг та ресурсів та вживати заходів щодо їх скорочення.

Крім того, аналіз виявив такі системні розриви, які погіршують становище жінок і чоловіків у вразливій ситуації та їхній доступ до послуг і потребують уваги стейкхолдерів процесу децентралізації:

1. Низький рівень координації між лінійними міністерствами з проведення секторальних реформ призводить до погіршення доступу до таких базових послуг, як спеціалізовані медичні послуги, послуги у сфері освіти, послуги громадського транспорту, соціальні послуги, безпека тощо, для жителів віддалених населених пунктів і нецентральных садиб.
2. За результатами вивчення документів та фактичних даних з'ясовано, що під час децентралізації в Україні недостатньо реалізовано принцип «гроші йдуть за повноваженнями та обов'язками». Це означає, що передача повноважень та відповідальності від вищих рівнів державного управління до нижчих має відбуватися лише тоді, коли відповідні повноваження та відповідальність супроводжуються достатніми фінансовими та людськими ресурсами, щоб зробити виконання переданих повноважень та відповідальності можливим. На практиці багато послуг, надання яких передано на місцевий рівень, залишилися незабезпеченими відповідними інституційними ресурсами та методичною підтримкою.
3. Дизайн та реалізація реформи децентралізації не забезпечили, щоб усі ТГ, зокрема невеликі сільські громади, мали достатні можливості та ресурси для надання всього переліку децентралізованих послуг, гарантованих національним законодавством. Водночас при розподілі субвенцій з державного бюджету невеликі громади не потрапляють до переліку одержувачів через низьке охоплення послуг населенням та, відповідно, їхню високу собівартість.

На підставі результатів дослідження та валідації дослідницького звіту із зацікавленими сторонами експертна група підготувала низку реко-

3. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ESCR Committee), General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), (22nd Sess., 2000), in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U. N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) (2008).

мендацій для ключових стейкхолдерів реформи децентралізації.

Це дослідження було проведено на замовлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, національних меншин і між-національних відносин, Урядової уповноваженої з питань гендерної політики.

Дослідження виконано групою експерток ГО «Центр громадських ініціатив «Інтелект Сумщини»»: керівниця дослідження – докторка політичних наук Андріана Костенко; експертка з гендерної рівності, кандидатка філософських наук Юлія Савельєва; експертка з децентралізації, кандидатка філософських наук Ніна Світайло; експертка з прав людини Крістіна Сахно.

Проведення дослідження також стало можливим завдяки ефективному партнерству та внеску в збирання даних багатьох представників / представниць ГО, державних адміністрацій пілотних областей та ОМС, партнерів із розвитку тощо. ГО «Центр громадських ініціатив «Інтелект Сумщини» висловлює особливу подяку Моніторинговій місії ООН в Україні, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Урядовій уповноваженій з питань гендерної політики, представництву ГО «Бюро гендерних стратегій і бюджетування» в Пол-

тавській, Волинській, Сумській, Херсонській, Чернівецькій областях, Благодійному фонду «Stabilization Support Services» в Україні, Міжнародному благодійному фонду «Альянс громадського здоров'я», Всеукраїнській мережі людей, які живуть з ВІЛ/СНІД, Національній асамблеї осіб з інвалідністю, ГО «Інсайт», Антикорупційній ініціативі ЄС, національній консультантці «ООН Жінки» з питань гендерної політики Ользі Романюк, національній консультантці «ООН Жінки» з гендерно орієнтованого бюджетування в Україні Оксані Цюпі за сприяння в проведенні дослідження шляхом організації опитувань представниць / представників груп жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації, та надані експертні оцінки.

Аналіз процесу децентралізації в Україні з точки зору ГР та ППЛ став можливим також завдяки методологічному супроводу, змістовному редагуванню, координації та логістичній підтримці команди проєкту «ООН Жінки» «Просування гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок в рамках реформи децентралізації в Україні»: керівниці Нургуль Асилбековій, спеціалісткам із прав людини Надії Сіренко і Вірі Мельник, аналітичині проєкту Наталії Мішиній, міжнародному консультанту «ООН Жінки» з гендерного та правозахисного підходу в процесах децентралізації В'ячеславу Балану.

Дослідження проведено за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Канади.

# МЕТОДОЛОГІЯ

Основу розробленої методології становлять гендерний підхід і підхід, заснований на правах людини, зокрема, концепції реалізації права та надання послуги Комітета ООН із соціальних, економічних і культурних прав АААQ.

До методів аналізу реформи децентралізації в Україні з точки зору ГР та ППЛ належать:

I. Кабінетний огляд, який передбачав:

- а) гендерно-правозахисний аналіз базових НПА, політик (зокрема, бюджетної) у сфері реформи децентралізації, серед яких: 10 документів загальнонаціонального, 16 обласного та 120 місцевого рівнів;
- б) аналіз статистичних та аналітичних звітів, результатів дотичних соціологічних досліджень у сфері децентралізації.

II. Польові дослідження, що передбачали:

- а) напівструктуровані інтерв'ю з 26 експертами / експертками національного й регіонального рівнів;
- б) фокус-групові інтерв'ю із 147 особами (із них 138 жінок та 9 чоловіків), які перебувають у вразливій ситуації та за віком старші 18 років, із чотирьох областей України (Волинської, Сумської, Херсонської та Чернівецької);
- в) репрезентативне опитування дорослого населення, у тому числі тих осіб, які перебувають у вразливих ситуаціях (1500 респонденток / респондентів, серед них – 55% жінок та 45% чоловіків). Похибка з імовірністю 0,95 не перевищує 4%.

## ГЕНДЕРНО-ПРАВОЗАХИСНИЙ АНАЛІЗ БАЗОВИХ НПА ТА ПОЛІТИК У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Аналіз відповідності базових НПА критеріям ГР та ППЛ стосувався кількох аспектів: акцент у цілях та завданнях НПА на забезпеченні прав людини та гендерної рівності; використання в НПА, зокрема в індикаторах, таких категорій, як «людина», «права людини», «рівність»; спрямованість завдань НПА на вирішення першопричин проблем забезпечення прав людини та гендерної рівності; визначення в НПА груп жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації (табл. 1).

Незважаючи на те, що основними принципами реформи децентралізації в розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 року № 333-р визначено верховенство права, відкритість, прозорість та громадську участь, доступність публічних послуг, які відповідають принципам ГР та ППЛ, документу бракує орієнтації на міжнародні зобов'язання України у сфері прав людини, зокрема щодо гендерної рівності, а також вимірювання

очікуваних результатів його реалізації в категоріях прав людини.

Хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР забороняє обмеження прав громадян України на участь у місцевому самоврядуванні, зокрема за ознакою статі, проте в ньому відсутній акцент на правах жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації, в тому числі в контексті доступності (фізичної, економічної, інформаційної), соціокультурної прийнятності та якості послуг на місцевому рівні для жінок і чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації. Крім того, документ не передбачає розвитку прозорості, участі та залучення груп осіб, які перебувають у вразливій ситуації, а також додаткових механізмів підзвітності з боку влади перед зазначеними групами.

Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 05 серпня 2020 року № 695<sup>4</sup> загалом орієнтується на людину, у ній наведено широке

4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова КМУ від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

Таблиця 1

## Відповідність базових НПА у сфері децентралізації критеріям ГР та ППЛ

| НПА                                                                                                                                                                                                        | Серед цілей та завдань НПА визначено забезпечення прав людини та гендерної рівності | В НПА та його індикаторах присутні категорії «людина», «права людини», «рівність»   | Завдання НПА спрямовані на вирішення першопричин проблем забезпечення прав людини та гендерної рівності | В НПА визначено вразливі групи                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»                                                                                                                                                                  |    |    |                      |    |
| Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки                                                                                                                                                |    |    |                      |    |
| Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»                                                                                                                                                       |    |    |                      |    |
| Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»                                                                                                                                           |   |   |                     |   |
| Закон України «Про співробітництво територіальних громад»                                                                                                                                                  |  |  |                    |  |
| Закон України «Про засади державної регіональної політики»                                                                                                                                                 |  |  |                    |  |
| Закон України «Про соціальні послуги»                                                                                                                                                                      |  |  |                    |  |
| Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр.» від 23.01.2019 р. № 77-р |  |  |                    |  |
| Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р                                                  |  |  |                    |  |

\*Примітка:  – позитивні зміни у сфері;  – нічого не змінилося;  – негативні зміни.

розмаїття ознак, за якими люди потрапляють до групи осіб, які перебувають у вразливій ситуації. Зазначено, що Стратегію розроблено відповідно до Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. Документ містить окрему операційну ціль щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків та запобігання насильству щодо жінок. Жінки розглядаються як окрема цільова група в межах великої групи населення, яке перебуває у вразливій ситуації. Водночас проблемою залишається те, що ТГ та ОДА не спираються на зазначені позиції, розробляючи власні стратегічні документи.

Проаналізовані чотири обласні стратегії розвитку (Волинської, Сумської, Херсонської та Чернівецької областей) та плани заходів з їхньої реалізації, які було оновлено в усіх областях України у 2020 році, вже частково містять аспекти гендерної рівності та прав людини. Так, стратегії Волинської і Сумської областей посиляються на міжнародно-правові зобов'язання України у сфері гендерної рівності та прав людини, апелюючи до них прямо. В цих документах виокремлено питання гендерної політики, хоча є розділи Стратегії, які залишаються гендерно сліпими (окрім питань соціальної політики, таких як надання допомоги сім'ям із дітьми, соціальний захист жінок, захист жінок у сфері праці тощо).

Програми соціально-економічного розвитку областей, прийняті не пізніше одного-двох років тому, подекуди містять елементи ГР та ППЛ: у них є аналітика з опорою на дані, дезагредовані за статтю, визначено індикатори, у тому числі гендерно чутливі, акцентовано на учасництві різних груп населення тощо. Натомість у цільових програмах, розроблених три роки тому й раніше, здебільшого ігноруються гендерні розриви й проблема нерівного доступу до децентралізованих послуг і ресурсів місцевого розвитку, відсутній акцент на правах людини, зокрема гендерній рівності.

Окремої уваги заслуговують гендерні профілі областей, які було централізовано розроблено на рівні кожної області України у 2019 році. Вони максимально відповідають міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері гендерної рівності, в них наявні дезагредовані за статтю і віком індикатори, всю проблематику подано в гендерній перспективі. Водночас поза увагою профілів часто залишаються права людини, які стосуються забезпечення водою і житлом, відпочинку, дозвілля, соціалізації та культурного життя, захисту навколишнього середовища, поводження з побутовими відходами. На нашу думку, це відбувається через відсутність збирання дезагредованих даних у межах саме цих сфер життєдіяльності.

На жаль, при розробленні обласних стратегій регіонального розвитку гендерні профілі не було використано 48% ОДА. Тобто гендерно чутливі дані часто не враховуються під час розроблення програмних і бюджетних документів, навіть коли вони доступні.

Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку ТГ не відповідають вимогам національного законодавства стосовно гендерного підходу й практично ігнорують висновки щодо нерівного доступу жінок до прийняття рішень, послуг та ресурсів<sup>5</sup>.

Загалом від початку децентралізації нормативно-правове забезпечення реформи не відповідало міжнародним зобов'язанням України у сфері гендерної рівності та прав людини. Ситуація покращилася впродовж останніх двох років у тих випадках, коли до розроблення відповідних документів залучались міжнародні партнери. Проте така експертна підтримка з боку міжнародних партнерів залежить від наявності донорських ресурсів і вимагає більш стабільних рішень щодо розвитку внутрішнього гендерного механізму від Міністерства розвитку громад та територій України.

5. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku/strategichne-planuvannya-rozvytku-terytorialnyh-gromad/>.

## НАСЛІДКИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ГРУП ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У ВРАЗЛИВІЙ СИТУАЦІЇ

Реформа децентралізації спричиняє різні наслідки для жінок, чоловіків та/або їхніх груп, які перебувають у вразливій ситуації. Під вразливістю ми розуміємо стан обмежених можливостей чи здатності жінок і чоловіків, дівчат і хлопців повною мірою користуватися своїми правами, що призводить до їх стигматизації та маргіналізації. Значна частина порушень прав людини, зокрема жінок і чоловіків, які перебувають у вразливих ситуаціях, залишається непомітною як для суспільства,

так і для органів державної влади й місцевого самоврядування.

Цей аналіз відображає оцінки жінок та чоловіків щодо позитивних, нейтральних та негативних наслідків реформи децентралізації за результатами репрезентативного опитування, а також фокус-групових інтерв'ю з групами жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації.

### 1. Надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАПи.

Приблизно третина опитаних (25,6% жінок та 30,3% чоловіків) не помітили змін у цій сфері після створення ТГ, а 24% (21,6% жінок та 28,6% чоловіків) вважають, що ситуація покращилася (табл. 2).

До позитивних наслідків реформи учасники та учасниці фокус-груп, які перебувають у вразливій ситуації, зараховують формування ЦНАПів як єдиного місця, де можна отримати широкий спектр послуг. Приміщення адаптовані до потреб осіб

з інвалідністю, батьків із дітьми, осіб похилого віку та ін. Учасниці фокус-груп також позитивно оцінили розбудову системи мобільних офісів. Усе це робить адміністративні послуги фізично й економічно доступними для значної кількості жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації. Вони позитивно оцінюють і спрощення процедури отримання окремих документів, довідок, у тому числі можливість замовлення довідок телефоном чи через інтернет. Додаткові повноваження щодо

Таблиця 2

**Наскільки для Вас особисто стало простіше чи важче користуватись послугами з державної реєстрації актів цивільного стану та майна / послугами ЦНАПу після створення ТГ?**

| Відповідь                                                                                                                         | Жінки, %* | Чоловіки, %* |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Стало краще                                                                                                                       | 21,6      | 28,6         |
| Стало гірше                                                                                                                       | 6,9       | 5,3          |
| Нічого не змінилось у цій сфері після об'єднання громади                                                                          | 25,6      | 30,3         |
| У громаді майже немає інформації про те, як люди можуть отримати послуги                                                          | 5,5       | 3,8          |
| Є достатньо інформації про наявність таких послуг у громаді                                                                       | 9,6       | 9,1          |
| Стало більше юридичних перешкод для отримання цих послуг (бюрократичні складнощі й процедури)                                     | 3,9       | 3,1          |
| Ці послуги є доступними і не потребують грошових витрат                                                                           | 8,8       | 5,5          |
| Отримання деяких послуг потребує додаткових грошових вкладень (транспорт, щоб добратись, супутні витрати, неофіційна оплата тощо) | 5,8       | 5            |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги цілком доступні                                                                  | 7,9       | 6,2          |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги не завжди доступні                                                               | 3,4       | 2,9          |
| Важко сказати, оскільки цими послугами не користуюсь                                                                              | 26,7      | 21,5         |
| Інше                                                                                                                              | 0,4       | 0,2          |

\* Примітка: сума відповідей перевищує 100%, оскільки респонденти могли обирати декілька варіантів відповіді на запитання.

видачі необхідної документації та довідок є у керівництва громад та старост. Можливість отримання консультації у старост та замовлення довідок телефоном чи шляхом електронного звернення позитивно оцінюють жителі громад.

Водночас зберігається низка проблем, на вирішення яких реформа не вплинула. Мобільні офіси не забезпечують надання всього спектра послуг, що обмежує їхню доступність. Громади повинні з місцевого бюджету купувати обладнання для мобільних ЦНАПів, а також програмне забезпечення для ведення статистики, що може бути дорогою для неспроможних громад. Крім того, різне програмне забезпечення не дає змоги систематизувати й порівнювати дані щодо доступу до послуг різних ТГ. Електронні послуги менш доступні для ромських жінок та жінок і чоловіків похилого віку, осіб з інвалідністю по зору, які не завжди мають можливість придбати мобільні пристрої, не мають доступу до інтернету та/або не володіють відповідними навичками користування.

У фокус-групах жінки з інвалідністю наголошували на необхідності вирішення проблеми пересування в громаді (у тому числі громадським транспортом, який не адаптований), відсутності фахівців, які володіють жестовою мовою, у службах, де надаються послуги, неадаптованості документів тощо.

Спостерігається також недостатній рівень компетентності ОМС, які є надавачами адміністративних послуг, щодо стандартів надання послуг, що створює додаткову бюрократію та ускладнює їхнє надання. З укрупненням громад та реорганізацією районів більш відчутними для населення стають невирішені питання інтеграції окремих податкових послуг у ЦНАП, відсутності банківських послуг тощо.

У результаті децентралізації також відбулася оптимізація територіальної мережі ЦОВВ, яка опосередковано призвела до віддаленості місць надання послуг із державної реєстрації актів цивільного стану та майна. З одного боку, у містах обласного значення та центральних садибах ТГ сформовано весь перелік адміністративних послуг в одному місці, а з іншого – у населених пунктах, які увійшли до міст обласного значення, ускладнився доступ до державної реєстрації шлюбу, смерті. Така ситуація особливо негативно вплинула саме на мешканців колишніх сільських, селищних і міських (міст районного значення) рад, що мали у своїх громадах власних посадових осіб (чи виконавчі органи), які були уповноважені на внесення змін до Державного реєстру актів цивільного стану громадян. З моменту входження в нову ТГ на базі міста обласного значення такі повноваження втрачаються. До того ж в умовах незадовільного транспортного сполучення доступ до цих послуг погіршився.

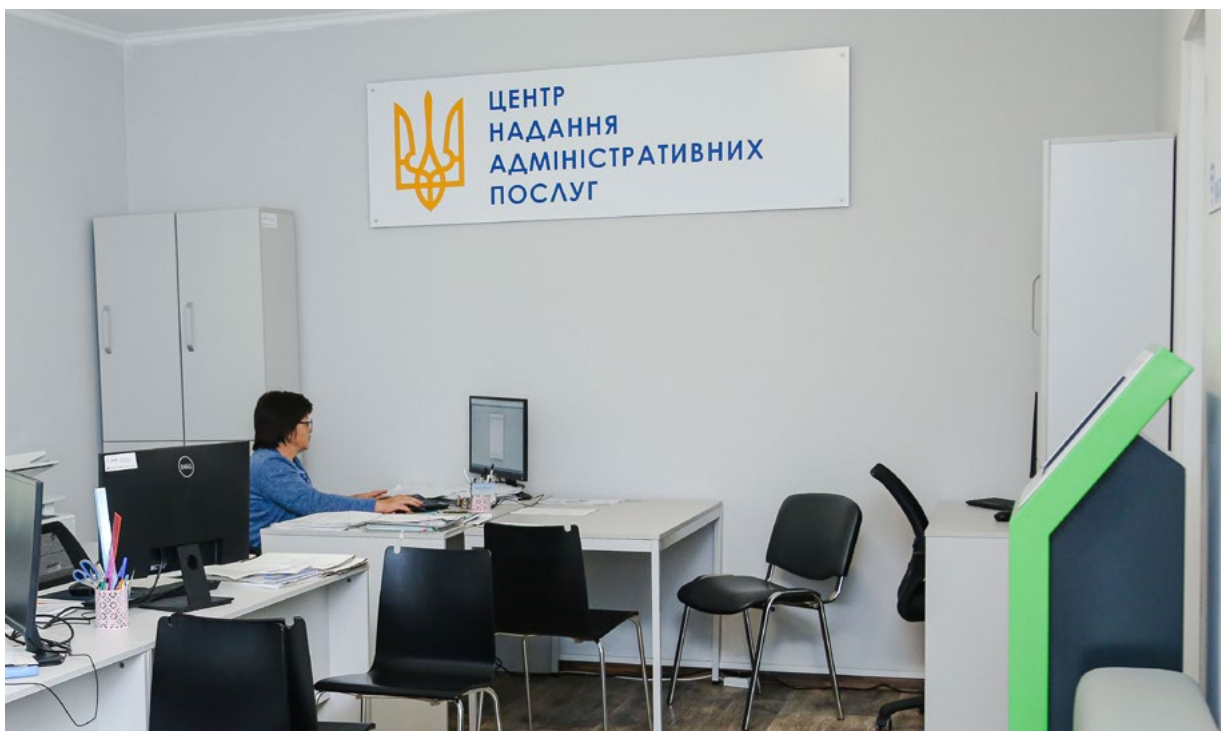


Фото надане ООН Жінки

## 2. Послуги у сфері соціального захисту населення.

Дуже малий відсоток опитаних відзначили покращення у сфері соціального захисту населення (13,7% жінок і 14,8% чоловіків), тоді як приблизно третина респондентів і респонденток вважає, що після об'єднання громад нічого не змінилось (33% жінок і 37,5% чоловіків) (табл. 3).

За результатами фокус-групових інтерв'ю зафіксовано випадки покращення ситуації у сфері надання соціальних послуг, оскільки в громадах вони стають «більш видимими», а отже, і більш досяжними для жінок, які перебувають у вразливій ситуації. Також із проведенням реформи децентралізації в деяких громадах створили територіальні центри соціального обслуговування.

Громади намагаються зберігати фахівців із соціальної роботи, які надають послуги догляду вдома, денного догляду тощо. За оцінками експертів, усе ж найважче надалі буде сім'ям, що перебувають у складних життєвих обставинах, тому що робота з ними все ще залишається формальною, а не змістовною. Про це свідчать і численні коментарі, висловлені під час фокус-груп представниками / представницями, які перебувають у вразливій ситуації.

Практично не змінилась і є такою ж складною ситуація з доступом до соціальних послуг ромських жінок через усталені стереотипи та труднощі адаптації в громадах, проблеми з оформленням документів, складнощі з доступом до інформації тощо. Поодинокі програми (насамперед за міжнародної підтримки) з підготовки медіаторів із ромських громад залишаються майже непоміченими владою громад, адже продовження цього починання після завершення проєктів не простежується.

До проблем, які сприяють множинній дискримінації, належить обмежений доступ до послуг для багатодітних жінок, яким немає з ким залишити маленьких дітей, коли потрібно зайнятись оформленням документів. Проблемним є питання інформаційної доступності послуг для груп жінок, які перебувають у вразливій ситуації, зокрема, жінок похилого віку із сільської місцевості, ромських жінок.

Реформа не вплинула на підвищення загального рівня доходів, подолання бідності груп жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації, та зайнятість населення. Так, середній розмір пенсії

Таблиця 3

**Наскільки особисто для Вас змінилась ситуація у сфері соціальних послуг після створення ТГ?**

| Відповідь                                                                                                                      | Жінки, %* | Чоловіки, %* |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Стало краще                                                                                                                    | 13,7      | 14,8         |
| Стало гірше                                                                                                                    | 8         | 9,8          |
| Нічого не змінилось у цій сфері після об'єднання громади                                                                       | 33        | 37,5         |
| На рівні громади зовсім недостатньо інформації про те, як можна отримати такі послуги                                          | 7,1       | 6,2          |
| Є достатньо інформації про наявність таких послуг у громаді                                                                    | 7,1       | 6,2          |
| Стало більше юридичних (бюрократичних) перешкод для отримання цих послуг                                                       | 3,5       | 2,9          |
| Соціальні послуги є доступними і не потребують грошових витрат                                                                 | 4         | 3,6          |
| Отримання деяких послуг потребує додаткових грошових вкладень (транспорт, щоб добратись, оплата послуги, супутні витрати тощо) | 4,3       | 2,6          |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги цілком доступні                                                               | 3,1       | 4,1          |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги не завжди доступні                                                            | 2,6       | 2,6          |
| Послуги, які пропонуються в цій сфері, для мене особисто не прийнятні                                                          | 1,3       | 1,4          |
| Важко сказати, оскільки цими послугами не користуюсь (поки не звертався / не зверталась)                                       | 32,6      | 25,3         |

\* Примітка: сума відповідей перевищує 100%, оскільки респонденти могли обирати декілька варіантів відповіді на запитання.

жінок в 1,5 разу менший, ніж у чоловіків<sup>6</sup>, жінки ВПО втричі частіше за чоловіків проживають у багатодітних родинах, майже вдвічі – у малозабезпечених та на 9% частіше – у сім'ях, які перебувають у складних життєвих обставинах<sup>7</sup>, а для 60,5% жінок ВПО щомісячна адресна допомога залишається єдиним джерелом доходу родини<sup>8</sup>. 19,4% ромів оцінюють свій матеріальний стан як дуже поганий<sup>9</sup>. Як свідчать результати аналізу місцевих програм, у більшості громад відсутні механізми чи окремі програми, спрямовані на підвищення загального рівня доходів та подолання бідності серед груп, які перебувають у вразливій ситуації, зокрема, жінок з інвалідністю, багатодітних жінок, ромських жінок, ВПО.

Реформа не вплинула суттєво на зайнятість населення. Більшості ТГ притаманні значні труднощі у вирішенні питань у сфері зайнятості та створенні нових робочих місць. Значним викликом є трудова міграція. Через нестачу чи неефективне використання власних фінансових ресурсів ТГ не може створити умови для збереження людського потенціалу, тому все ще простежується тенденція до виїзду найактивнішої частини жінок та чоловіків і, відповідно, збільшується частка осіб, які перебувають у вразливій ситуації. Це особливо актуально для сільських громад.

Також суттєво не змінилася ситуація стосовно моніторингу ринку праці, трудового потенціалу. В ТГ часто відсутні фахівці, які володіють методиками моніторингу, а в сільських громадах відсутні оперативні інструменти регулювання зайнятості. Дані, особливо дезаггеговані за статтю, часто недоступні для громад.

Поширеною практикою в ТГ є переадресування зазначених питань до центрів зайнятості, що можна розглядати як спробу зняття із себе відповідальності за роботу з формування цільових програм підвищення кваліфікації, перенавчання населення, створення робочих місць тощо. У таких умовах ситуація з працевлаштуванням груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, особливо жінок, не вирішується, оскільки служба зайнятості не створює робочі місця, а працює з наявними.



фото надане ООН Жінки

Залишається гострим питання створення можливостей для працевлаштування жінок, які мають дітей дошкільного й молодшого шкільного віку чи/та виховують дитину / дітей самостійно.

Об'єднання громад призводить до скорочення не тільки сільських рад та їхнього адміністративного апарату, а й об'єктів соціальної сфери з відповідним скороченням працівниць / працівників цих закладів, що підвищує тиск на місцевий ринок праці. В громадах також відсутнє комплексне бачення реінтеграції в ринок праці вивільнених працівниць / працівників, більшість із яких становлять жінки.

6. Вплив коронавірусної кризи на бідність: перші наслідки для України / Л. М. Черенько, С. В. Полякова, В. С. Шишкін та ін. Київ, 2020. URL: [https://idss.org.ua/arhiv/poverty\\_forecast.pdf](https://idss.org.ua/arhiv/poverty_forecast.pdf).
7. Оперативна гендерна оцінка становища та потреб жінок у контексті ситуації з COVID-19 в Україні / ООН Жінки в Україні. Травень 2020. URL: [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/doslidzhennya-po-covid-19\\_full\\_un\\_women.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/doslidzhennya-po-covid-19_full_un_women.pdf).
8. Кисельова О. Гендерний вимір пандемії COVID-19. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/covid\\_final.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/covid_final.pdf).
9. Права ромів в Україні: проблеми, виклики, перспективи / Коаліція ромських неурядових організацій України «Стратегія 2020». 2020. URL: [http://www.chirikli.com.ua/index.php/en/news/item/download/42\\_d363de4eb0d068c385d259c1d4002344](http://www.chirikli.com.ua/index.php/en/news/item/download/42_d363de4eb0d068c385d259c1d4002344).

### 3. Послуги у сфері охорони здоров'я.

Погіршення після децентралізації у сфері охорони здоров'я відмічають 25,2% жінок та 22,2% чоловіків. Про додаткові грошові витрати під час отримання медичних послуг (транспорт, щоб добратись, оплата послуги, супутні витрати тощо) заявляють 14% жінок та 10,7% чоловіків (табл. 4).

Серед позитивних наслідків реформи – громадам вдалось зберегти в більшості віддалених населених пунктах ФАПів, що було невід'ємною умовою об'єднання громад. Позитивними також є відгуки стосовно роботи сімейних лікарів.

Водночас ситуація в громадах ускладнюється одночасним, але несинхронизованим та неузгодженим, впровадженням процесів децентралізації та реформуванням сфери охорони здоров'я. Закриття психоневрологічних закладів і трансфер їхніх пацієнтів у громади наклав додатковий тягар на ОМС, оскільки не було забезпечено відповідні фінансові ресурси та методичну допомогу для догляду за людьми з психічними захворюваннями. Крім того, якщо пацієнти й повертаються у свої сім'ї, це стає додатковим тягарем для родичів, які повинні

доглядати їх, а це зазвичай жінки. Отже, ці люди не отримують своєчасної та кваліфікованої допомоги, а жінки, які здійснюють догляд, – психосоціальної підтримки у зв'язку з доглядом за хворими родичами. Мешканки / мешканці також вказують на певні труднощі в доступі до спеціалізованої (вторинної) медичної допомоги. І ці труднощі пов'язані не лише з поширенням пандемії, що призвело до перепрофілізації окремих медичних закладів, а й зі складністю доступу до лікарів-спеціалістів, фізичною віддаленістю лікарень тощо.

Експерти зазначають, що громади не готові утримувати великі медичні заклади, тому реформа може призвести до певного погіршення саме в цій ланці. На первинному рівні діяльність створених центрів первинної медичної допомоги може бути успішною лише за умови наявності доріг та транспорту, необхідних для надання якісних послуг, у тому числі й у віддалених населених пунктах. У ситуації поганого оснащення громадським транспортом шляхів як між громадами, так і між населеними пунктами всередині громади послуга спеціалізованої медичної допомоги стає

Таблиця 4

**Як особисто для Вас змінилась ситуація у сфері охорони здоров'я (медичні послуги – первинна, вторинна та третинна ланки) після створення ТГ?**

| Відповідь                                                                                                                      | Жінки, %* | Чоловіки, %* |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Стало краще                                                                                                                    | 18,9      | 22,7         |
| Стало гірше                                                                                                                    | 25,2      | 22,2         |
| Нічого не змінилось у цій сфері після об'єднання громади                                                                       | 27,6      | 31,7         |
| На рівні громади зовсім недостатньо інформації про те, як можна отримати допомогу                                              | 7,3       | 7,2          |
| Є достатньо інформації про наявність таких послуг у громаді                                                                    | 8,6       | 8,1          |
| Стало більше юридичних (бюрократичних) перешкод для отримання цих послуг                                                       | 8,4       | 5,3          |
| Медичні послуги є доступними й не потребують грошових витрат                                                                   | 4,3       | 5            |
| Отримання деяких послуг потребує додаткових грошових вкладень (транспорт, щоб добратись, оплата послуги, супутні витрати тощо) | 14        | 10,7         |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги цілком доступні                                                               | 4,8       | 4,8          |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги не завжди доступні                                                            | 4,6       | 4,8          |
| Послуги, які пропонуються в цій сфері, для мене особисто не прийнятні                                                          | 1,1       | 2,1          |
| Важко сказати, оскільки цими послугами не користуюсь (поки не зверталась / не звертався)                                       | 7,1       | 5,7          |
| Інше                                                                                                                           | 0,8       | 0,5          |

\* Примітка: сума відповідей перевищує 100%, оскільки респонденти могли обирати декілька варіантів відповіді на запитання.



Фото надане ООН Жінки

недоступною для малозабезпечених жінок, які перебувають у вразливій ситуації.

Жінки, які живуть із ВІЛ/СНІД, зазначають, що з впровадженням децентралізації ускладнився доступ до певної частини послуг, зокрема для тих із них, хто проживає в невеликих громадах.

Жінки із сільської місцевості, жінки з інвалідністю, жінки похилого віку (65+ років), ромські жінки частіше відчують нестачу коштів на ліки та недоступність кваліфікованої медичної допомоги. Аналіз звітів свідчить, що 23,6% тих, хто потребував медичної допомоги, не відвідали лікаря через відсутність спеціаліста відповідного профілю (33,4% сільського населення)<sup>10</sup>. 48% жінок, які мешкають у сільській місцевості, не мають доступу до медичних послуг<sup>11</sup>, особливо гостро відчують цю проблему літні жінки.

68% опитаних із числа осіб з інвалідністю не можуть самостійно отримати медичні послуги без супроводу<sup>12</sup>, також відсутні диференціації та поправки на інвалідність при наданні медичних послуг<sup>13</sup>. За результатами проведення фокус-груп виявлено, що за дітьми та іншими членами сім'ї з інвалідністю доглядають переважно жінки. Отже, брак послуг із догляду, особливо в сільській місцевості, збільшує частку неоплачуваної домашньої праці жінок, що в результаті скорочує можливості сільських жінок професійно розвиватися, займатися підприємництвом, брати активну участь у політичному та громадському житті.

Ромські жінки стикаються із ситуацією сегрегації в «ромських палатах» у пологових будинках; є випадки відмови надавати їм безоплатні послуги<sup>14</sup>. Також вони не завжди можуть підписати формальні угоди із сімейними лікарями, а «швидкі» відмовляються їздити до ромських поселень для надання невідкладної медичної допомоги.

10. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2019 році / Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh\\_sdg\\_dtp\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh_sdg_dtp_u.htm).

11. Жінки та дівчата в сільській місцевості / Група ООН з гендерних питань. 2018. URL: <https://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Factsheet%20IWD2018%20UKR.pdf>.

12. Включення і рівність. Моніторинг включення стандартів Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю до Національної стратегії у сфері прав людини та інших довгострокових рішень в Україні (Звіт громадських об'єднань людей з інвалідністю). 2020. URL: <https://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/NAIU-Report.pdf>.

13. Там само.

14. Вплив пандемії COVID-19 на права ромів в Україні : інформаційна довідка / Моніторингова місія з прав людини в Україні. 2020. URL: <https://ukraine.un.org/uk/download/69630/129819>.

## 4. Послуги у сфері освіти.

**Дошкільна освіта.** За результатами фокус-групових інтерв'ю спостерігається дефіцит послуг із дошкільної освіти у віддалених населених пунктах, брак умов для дітей з особливими освітніми потребами, неможливість оплачувати послуги особистого тьютора та обмежений час перебування дитини в закладі.

Серед негативних наслідків реформи – закриття дошкільних закладів. Фінансування дитсадків цілком покладено на місцеві бюджети, які не можуть покрити всі необхідні витрати на дошкільні заклади. Спостерігається низький рівень фінансування цієї інфраструктури (мінімальна зарплата вихователю, утримання закладів фактично батьками, виконання вихователками одночасно декількох функцій через брак персоналу). Нестача ресурсів призводить до зменшення ставок працівників, отже, до скорочення тривалості роботи дитсадків. У малих громадах собівартість послуг вища, тому зафіксовано як скорочення послуг для населення, так і відсутність субвенцій на їх фінансування. Зазначені чинники впливають на збільшення обсягу неоплачуваної праці сільських жінок із дітьми й обмежують їхні можливості професійної реалізації та фінансової незалежності.

**Шкільна освіта.** Ця сфера перебуває в центрі уваги керівництва ТГ, що відображається в збільшенні фінансування закладів на ремонт приміщень, обладнання навчальних кабінетів. Зібрані оцінки учасниць / учасників дослідження дають змогу стверджувати, що загалом ситуація не погіршилась, а в окремих громадах суттєво покращилась. Відбувається посилення опорних шкіл – кадрове

забезпечення, відповідне обладнання, переведення учнів із малокомплектних шкіл у базові навчальні комплекси, де надається якісна освіта.

Водночас значна частина ромських жінок залишаються неграмотними, що робить їх вразливими до ситуації безробіття та зубожіння. Навіть в умовах передачі ТГ повноважень управління освітою реформа часом має негативний вплив на групу ромських жінок через оптимізацію (закриття) шкіл, скасування уроків ромської мови, відсутність програм, спрямованих на навчання та просвіту ромських жінок. Це надалі зумовлює негативне ставлення до них серед роботодавців, обмежує їх у працевлаштуванні, відводячи їм лише сектор неформальної зайнятості, не надає можливостей для оформлення пенсії в майбутньому.

Відкритим залишається питання забезпечення необхідної підтримки дітям з інвалідністю. Практика залучення асистентів педагогів на рівні громад, які працюють у класах з такими дітьми, не є поширеною. Учасниці фокус-груп зазначали, що така практика впроваджена тільки для дітей початкової школи, а далі (як і в дошкільних закладах) узагалі відсутній такий асистент.

**Позашкільна освіта.** Серед сфер, які в процесі децентралізації зазнали погіршення, і експерти, і самі жителі громад називають позашкільну освіту. За результатами фокус-груп спостерігається брак, а також недоступність (архітектурна, фінансова тощо) системи позашкільної освіти, особливо для дітей, які проживають у сім'ях у складних життєвих обставинах.



Фото надане ООН Жінки

## 5. Забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

За результатами репрезентативного опитування 43,3% опитаних вважають, що у сфері безпеки нічого не змінилось (43,9% жінок та 42,2% чоловіків), жінки частіше зазначали, що ситуація погіршилась (табл. 5).

Результати фокус-груп свідчать, що позитивні зміни спостерігаються в напрямі створення безпечних просторів у населених пунктах. Групи жінок, які перебувають у вразливій ситуації, зазначали про покращення освітлення на вулицях, частковий благоустрій територій громад, облаштування громадських зупинок. Загалом стан справ у сфері благоустрою респондентки та респонденти оцінюють більш позитивно (34% зазначають, що стало краще, із них 33,3% жінок та 35,3% чоловіків). Проте проблемними залишаються питання облаштування доріг і тротуарів (особливо поза межами центральних садиб громад)<sup>15</sup>, безпеки

на покинутих господарських об'єктах, захисту від злочинців, бродячих тварин тощо. Респондентки / респонденти старшого віку частіше відзначають, що стало гірше.

Однак реформа не підвищила ефективність взаємодії між ОМС, органами правопорядку та іншими суб'єктами, визначеними в законодавстві<sup>16</sup>, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству й насильству за ознакою статі, тобто ситуація в громадах щодо цього питання не змінилася на краще. Так, не в усіх громадах налагоджено взаємодію між відповідальними за це питання відомствами – правоохоронцями, медиками, освітянами, соціальними працівниками та іншими дотичними. Отже, координація діяльності щодо допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства, є слабкою на місцевому рівні. Не сприяє покращенню ситуації низька

Таблиця 5

**Наскільки безпечніше і спокійніше стало особисто Вам жити після створення ТГ (щодо безпеки на вулицях, домашнього насильства)?**

| Відповідь                                                                                                                                   | Жінки, %* | Чоловіки, %* |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Стало краще і безпечніше                                                                                                                    | 14,9      | 18,1         |
| Стало гірше, не всі служби працюють злагоджено                                                                                              | 7,9       | 6,9          |
| Нічого не змінилось у цій сфері після об'єднання громади                                                                                    | 43,9      | 42,2         |
| Я не володію інформацією, до кого можна звернутись у випадку порушень чи проявів насильства (особливо у випадку домашнього насильства)      | 6         | 7,6          |
| Інформації щодо цих послуг цілком достатньо                                                                                                 | 7,6       | 7,4          |
| Є певні юридичні перешкоди для отримання цих послуг (бюрократичні перепони)                                                                 | 4,1       | 4,5          |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги не завжди доступні                                                                         | 3,5       | 2,4          |
| Ці послуги є доступними і не потребують грошових витрат                                                                                     | 4         | 4,1          |
| Допомога у разі потреби вимагає від мене фінансових витрат (наприклад, транспортні витрати, оплата наданої послуги, неофіційна оплата тощо) | 2         | 2,1          |
| У нас взагалі не прийнято звертатись по допомогу в таких випадках                                                                           | 3,1       | 3,3          |
| Важко сказати, оскільки цими послугами не користуюсь                                                                                        | 23,6      | 23,9         |
| Інше                                                                                                                                        | 0,6       | 0,5          |

\* Примітка: сума відповідей перевищує 100%, оскільки респонденти могли обирати декілька варіантів відповіді на запитання.

15. 18,7% опитаних (жінки й чоловіки однаковою мірою) зазначають, що благоустрій відбувається лише в центрі громади й не зачіпає територій за його межами.

16. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#n67>.

ефективність ОМС у призначенні та функціонуванні уповноваженої особи (координатора) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі при ОМС<sup>17</sup>.

Не покращилася ситуація з правопорядком у громадах (особливо сільських). Під час фокус-груп учасниці нарікали на роботу дільничних інспекторів. Наприклад, жінки ЛБТК+ стверджують, що їм простіше переїхати у велике місто, оскільки в малій громаді вони не почувалися безпечно. Гостро стоїть питання насильства з боку праворадикальних груп або груп, які пропагують насильство щодо окремих груп жінок і чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації (ромських жінок, ЛБТК+, хворих

на COVID-19 тощо), а також випадків насильства на вулиці. Звичайно, ці проблеми існували й до децентралізації, тому вимагають прискіпливої уваги під час розроблення законодавчих і програмних заходів із забезпечення безпеки ТГ.

Наразі в Україні діє проєкт «Поліцейський офіцер громади», що є наступним кроком у реформуванні правоохоронних органів та передбачає укладання меморандуму про співпрацю між ОМС з обласним управлінням нацполіції<sup>18</sup>, але проєкт працює в незначній кількості громад і його ефективність ще не відстежено. Населення не розраховує на допомогу поліцейського офіцера громади у випадках, коли його втручання чи допомога потрібні терміново.

## 6. Послуги у сфері культури, фізкультури й спорту.

За результатами опитування 25,1% (24,3% жінок та 26,7% чоловіків) відмітили позитивні зміни у сфері відпочинку, дозвілля, культурного життя після

об'єднання громади, в той час як 42,8% опитаних (однаковою мірою жінки та чоловіки) зазначили, що нічого не змінилося (табл. 6).

Таблиця 6

**Як особисто для Вас змінилась ситуація у сфері відпочинку, дозвілля, культурного життя, соціалізації після створення ТГ?**

| Відповідь                                                                                                                                                              | Жінки, %* | Чоловіки, %* |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Стало краще                                                                                                                                                            | 24,3      | 26,7         |
| Стало гірше                                                                                                                                                            | 7,9       | 6            |
| Нічого не змінилось у цій сфері після об'єднання громади                                                                                                               | 42,5      | 43,4         |
| На рівні громади зовсім недостатньо інформації про те, як можна отримати такі послуги                                                                                  | 3,3       | 3,6          |
| Є достатньо інформації про наявність таких послуг у громаді                                                                                                            | 11,2      | 7,4          |
| Ці послуги доступні й не потребують грошових витрат                                                                                                                    | 3,8       | 3,3          |
| Отримання деяких послуг потребує додаткових грошових вкладень (транспорт, щоб добратись, оплата послуги, супутні витрати тощо)                                         | 5,1       | 4,3          |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги цілком доступні                                                                                                       | 4,9       | 4,1          |
| Фізично (територіально, архітектурно) ці послуги не завжди доступні                                                                                                    | 2         | 1,4          |
| Послуги, які пропонуються в цій сфері, для мене особисто не прийнятні, оскільки не враховують особливості групи, до якої я належу (етнічної, релігійної, вікової тощо) | 1,3       | 1            |
| Важко сказати, оскільки цими послугами не користуюсь                                                                                                                   | 14,5      | 16           |
| Інше                                                                                                                                                                   | 0,3       | 0            |

\* Примітка: сума відповідей перевищує 100%, оскільки респонденти могли обирати декілька варіантів відповіді на запитання.

17. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : Постанова КМУ від 22.08.2018 р. № 658. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-vzayemodiyi-subyektiv-shcho-zdiysnyuyut-zahodi-u-sferi-zapobigannya-ta-protidiyi-domashnomu-nasilstvu-i-nasilstvu-za-oznakoyu-stati>.

18. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>.

Більшість учасниць фокус-груп зі створенням ТГ вбачають позитивні зрушення щодо благоустрою населених пунктів та місць відпочинку. Вони вказали, що кількість дитячих майданчиків за період існування ТГ збільшилась, проте зазначили, що місця відпочинку не адаптуються до потреб людей похилого віку, людей з інвалідністю тощо.

Після передачі об'єктів культури на баланс ОМС громади переглядають доцільність їхнього утримання на підставі затребуваності та якості послуг. Зазначений процес варто проводити за результа-

тами консультацій із жителями громади з метою врахування диференційованих статеві-вікових потреб у послугах сфери культури. Невирішеним питанням залишаються підтримка здорового способу життя, розвиток спорту в невеликих селах, доступ до спортивної інфраструктури, в тому числі ДЮСШ. Спортивна інфраструктура, яка розвивається в громадах, не враховує гендерних особливостей структури населення, а жінки через подвійну та потрійну завантаженість мають менше можливостей для занять фізкультурою та спортом.

## 7. Послуги у сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування.

**Послуги ЖКГ.** За результатами аналізу звітів 19% українців вважають свої житлові умови незадовільними<sup>19</sup>. Українці мешкають переважно в перенаселених приміщеннях, у сільській місцевості – часто без базових гігієнічних зручностей, у застарілих будинках, що потребують капітального ремонту<sup>20</sup>. Також нестачу коштів на оплату житла відчують 20,5% сімей, на опалення – 22,9%, на оплату оренди й іпотеки – 4,1%<sup>21</sup>. Відсутність у цій сфері даних,

дезагредованих за статтю, не дає змоги ідентифікувати гендерні розриви, хоча статистика щодо отримувачок соціальної допомоги вказує на більшу вразливість до цих проблем саме жінок (табл. 7).

Водночас є й позитивний досвід громад в оптимізації діяльності окремих підрозділів – будинків культури, колишніх лікарень, адміністративних приміщень, також у реконструкції вивільнених

Таблиця 7

### Як Ви особисто оцінюєте послуги у сфері ЖКГ у своїй громаді?

| Відповідь                                                                                          | Жінки, %* | Чоловіки, %* |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Стало краще                                                                                        | 17,2      | 16,2         |
| Стало гірше                                                                                        | 9,5       | 11           |
| Нічого не змінилось у цій сфері після об'єднання громади                                           | 35,2      | 41,5         |
| У громаді майже немає інформації про те, як люди можуть отримати ці послуги                        | 8,4       | 7,4          |
| Є достатньо інформації про наявність таких послуг у громаді                                        | 9,1       | 7,2          |
| Стало більше юридичних перешкод для отримання цих послуг (бюрократичні складнощі й процедури)      | 3,6       | 4,3          |
| Ці послуги доступні й не потребують грошових витрат                                                | 3,5       | 2,9          |
| Отримання деяких послуг потребує додаткових грошових вкладень (підвищилися тарифи на послуги тощо) | 15        | 10,3         |
| Важко сказати, оскільки цими послугами не користуюсь                                               | 17,8      | 17,4         |
| Інше                                                                                               | 0,1       | 0,2          |

\* Примітка: сума відповідей перевищує 100%, оскільки респонденти могли обирати декілька варіантів відповіді на запитання.

19. Лібанова Е., Осауленко О., Черенько Л. Оцінка якості життя в Україні на основі суб'єктивних показників добробуту : монографія. Варшава, 2020. 363 с. URL: <http://surl.li/auzul>.

20. Там само.

21. Вплив коронавірусної кризи на бідність: перші наслідки для України / Л. М. Черенько, С. В. Полякова, В. С. Шишкін та ін. Київ, 2020. 76 с. URL: [https://idss.org.ua/archiv/poverty\\_forecast.pdf](https://idss.org.ua/archiv/poverty_forecast.pdf).



приміщень та наданні їх для проживання тим, хто цього потребує, або ж для використання службам соціальної підтримки. Поодинокими є практики залучення громадами додаткових ресурсів, у тому числі через державні програми та проєкти міжнародних організацій, для вирішення проблем надання житла ВПО, багатодітним родинам, дітям-сиротам, учасникам / учасницям АТО/ООС тощо.

**Послуги водопостачання та водовідведення.** Здебільшого не спостерігається покращення в

організації водопостачання та водовідведення як публічної послуги. Проблеми забезпечення загального доступу до води різні в міських та сільських громадах. Результати аналізу статистичних даних та звітів під час кабінетного дослідження свідчать, що лише 30,1% сільського населення мають доступ до централізованого водопостачання та лише 2,5% – до централізованих систем водовідведення<sup>22</sup>. Невідповідність якості питної води нормативним вимогам є однією з причин поширення хвороб. У 2018 році зареєстровано 3 спалахи, пов'язані із вживанням недоброякісної

22. Цілі сталого розвитку. Україна. Добровільний національний огляд. URL: <http://surl.li/anevm>.

питної води, при цьому постраждало 180 осіб<sup>23</sup>. Статистичне спостереження за часткою населення, охопленою послугою водоочищення, не ведеться.

На фокус-групах зазначалося, що на рівні громад не вирішуються проблеми з доступом груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, до води. До того ж є громади, відсутність питної води в яких не сезонна, а тривала й постійна<sup>24</sup>. На тлі загального невисокого рівня доходів населення необхідність додатково купувати питну воду є обтяжливою для домашніх бюджетів.

В Україні на жінок традиційно покладено основну відповідальність за ведення домашнього господарства, тому вони більш чутливі до проблем із доступом до води та її якістю. У багатьох сільських громадах відсутня інфраструктура водопостачання, тому сільські жінки змушені набирати воду по кілька разів на день, що є додатковим тягарем для них. Особливо гострою є ситуація для літніх

жінок, жінок з інвалідністю, які самостійно вирощують городину.

Громади не завжди приділяють належну увагу навколишньому середовищу та поведженню з побутовими відходами, хоча ці питання належать до сфери їхніх повноважень. Економічна та політична залежність від бізнесу, формування значної частини місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від діяльності великих агрохолдингів та інших підприємств, неготовність та неспроможність місцевої влади вивчати можливі віддалені наслідки й знаходити шляхи та механізми регулювання проблем екологічного характеру часто пов'язані з негативним впливом на довкілля. І хоча, за свідченням мешканок / мешканців багатьох громад, підтриманню чистоти вулиць, центральних та ринкових площ приділяється достатньо уваги, глибокі стратегічні питання охорони навколишнього середовища та поведження з побутовими відходами не є пріоритетом порядку денного розвитку громад.

## 8. Послуги у сфері торговельного обслуговування.

У віддалених від центральної садиби селах спостерігається нестача або відсутність магазинів та якісних продуктів харчування. Перешкодою в доступі до якісних продуктів є і порівняно високі ціни через брак конкуренції. Навіть за неможливості фінансування таких послуг із місцевого

бюджету керівництво громад повинне подбати про заохочення послуг торгівлі відповідними структурами або своєчасну доставку продуктів харчування соціальними службами, що нині не надто поширено.

## ЗАЛУЧЕННЯ ГРУП ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У ВРАЗЛИВІЙ СИТУАЦІЇ, ДО ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Утворення громад із відповідним розширенням повноважень та передачею фінансових ресурсів на місцевий рівень вплинуло на зниження представництва жінок у сільських та селищних радах та зростання їхньої кількості в обласних та районних радах. За даними результатів місцевих виборів 2020 року, найбільша кількість жінок у сільських

радах – 41,30% (у 2015 році – 55,67%), у селищних – 37,85% (у 2015 році – 46,10%), тоді як в обласних радах їх 27,79% (у 2015 році – 14,95%), а в складі районних рад – 34,32% (у 2015 році – 24,02%). Також у 2020 році серед сільських, селищних, міських голів кількість жінок знизилась із 31,36% у 2015 році до 16,56% у 2020-му<sup>25</sup>.

23. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2019 році / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2020. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/nacziionalna-dopovid-za-2019-rik.pdf>.

24. Так, значна частина населення Херсонської області потребує постійного довозу питної води через наявність лише технічної, сильно йодованої води в мережах водопостачання.

25. Гендерний моніторинг місцевих виборів / Центральна виборча комісія. 15.12.2020. URL: <https://cvk.gov.ua/actualna-informaciya/187243.html>.



Отже, об'єднання населених пунктів і, відповідно, зростання конкуренції на виборні посади призвели до скорочення кількості жінок серед депутатів сільських, селищних рад та голів ОМС, що зумовлено в тому числі недостатністю ресурсів у жінок та низькою підтримкою суспільством жінок-кандидаток через гендерні стереотипи. На додачу, несправедливий розподіл неоплачуваної домашньої праці й нерозвинута інфраструктура з догляду обмежують можливості жінок, особливо сільських, брати активну участь у політичному та громадському житті. Як результат – низька представленість жінок на ключових керівних посадах (як на національному, так і на місцевому рівні) сприяє тому, що жінки не мають можливості безпосередньо впливати на рішення та реформи в Україні<sup>26</sup>.

Оскільки тенденція до зниження представництва жінок в ОМС в ситуації передачі додаткових повноважень та відповідних ресурсів простежувалася й до реформи, для усунення цього дисбалансу потрібні додаткові зусилля, позитивні дії, спроможні протистояти дискримінації жінок у політиці. ОМС в цьому питанні займають переважно пасивну позицію, вважаючи такі заходи прерогативою державного рівня.

Спостерігається обмеженість впливу та залучення до процесів прийняття рішень груп населення, які перебувають у вразливій ситуації. Це призводить до того, що їхні інтереси та потреби не відображено належним чином у програмах та рішеннях місцевої влади. До прикладу, представники / представниці ромської спільноти, особливо жінки та молодь, практично не беруть участі в процесах прийняття важливих для них рішень і в роботі у виборних або адміністративних структурах органів влади<sup>27</sup>. Так само майже виключені з процесів прийняття рішень на місцевому рівні молоді жінки з дітьми, багатодітні жінки, жінки з інвалідністю та жінки, які виховують дітей з інвалідністю.

Із проведених 12 фокус-груп учасниці лише однієї зазначили, що ситуація покращилась, оскільки в їхній невеликій громаді дійсно налагоджено систему інформування й врахування їхніх пропозицій, а найбільш поширеним інструментом громадської участі є бюджет участі та конкурси проєктів. А от учасники / учасниці фокус-групи, які представляли ВПО, зазначили, що такий вплив можливий лише шляхом постійного, систематичного тиску з боку громадських об'єднань та правозахисних організацій. Результатом низького

26. Аналіз вразливості жінок та чоловіків в контексті децентралізації на територіях України, що постраждали від конфлікту : звіт / ООН Жінки в Україні. Вересень 2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/427/1.pdf>.

27. Демократия и права человека в регионе ОБСЕ: Годовой отчет Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека за 2020 год. Варшава, 2020. URL: <https://www.osce.org/ru/node/490514>.

рівня громадянської активності населення громад, у тому числі представників груп, які перебувають у вразливій ситуації, та браку традицій взаємодії з боку місцевої влади є відсутність позитивного досвіду участі на рівні громади.

Як зазначають експерти / експертки, КДО на місцевому рівні майже немає або вони часто виконують функцію влади<sup>28</sup>. Незважаючи на те, що законодавством передбачено участь громадськості<sup>29</sup> в КДО, учасники та учасниці фокус-групових досліджень таку діяльність не підтвердили, а інколи навіть виявили непоінформованість про можливість такої участі.

КДО є однією з можливостей залучити жіночі групи та організації до вирішення проблем ґендерної рівності. Однак створення КДО з питань ґендерної рівності не стало стійкою та поширеною практикою на місцевому рівні.

Не використовується повною мірою інститут радництва з ґендерних питань: прецедентів, особливо на рівні громад, — одиниці, хоча все частіше у влади та органів самоврядування виникають потреби у фаховій підтримці із цих питань.

Виявлено суттєві розбіжності в оцінках активності та можливостей впливу населення на прийняття рішень в громаді як серед представництв різних груп, які перебувають у вразливій ситуації, так і між різними громадами. І такі розбіжності можуть бути пояснені відсутністю мотивації керівництва громад до розширення можливостей інформування.

**Бар'єри громадсько-політичної участі** жінок із груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, на рівні ТГ:

1. Жінки похилого віку з віддалених населених пунктів залишаються виключеними з активного громадського життя через інформаційну недоступність за відсутності сучасних пристроїв. Для них фізично недоступними стають збори громади — і не лише через карантинні обмеження,

а й через неможливість самостійно дістатись до потрібної установи як із віддалених сіл, так і навіть у межах одного населеного пункту в осінній чи зимовий період. Громадські заклади для них інфраструктурно недоступні.

2. Молодим жінкам часто не вистачає підтримки з боку суспільства, політичних партій і членів сім'ї, а також фінансових і технічних ресурсів, необхідних для участі в політиці<sup>30</sup>. Такої підтримки для участі не вистачає і з боку ОМС, одним із завдань яких є створення можливостей для участі різних груп населення в прийнятті рішень. Це означає урізноманітнення місцевою владою тих каналів комунікації, які уможливають активну участь людей. Під час фокус-груп молоді жінки зазначали, що через складне матеріальне становище, постійні виїзди чоловіків на заробітки вони стикаються з необхідністю не лише займатись вихованням дітей, а й вести домашнє господарство, щоб мати додатковий дохід. Усе це стримує їх від активної участі в громадському та політичному житті. ОМС не вживають заходів для того, щоб це змінити.

3. Для людей з інвалідністю не передбачено залучення перекладача української жестової мови, для людей з ментальними порушеннями не визначено особливостей прийому звернень, що робить місцеві органи влади та ОМС для таких осіб інформаційно недоступними. Також мають місце фізична недоступність закладів, неможливість самостійно дістатись до потрібної установи, недовіра до працівників, некоректні звернення, невміння надати інформацію в доступній формі, відмова в наданні необхідної допомоги, брак часу в посадовців на додаткові роз'яснення чи допомогу, відсутність прогресу з переведенням адміністративних послуг в електронний формат<sup>31</sup>. Відсутність даних щодо жінок з інвалідністю не дає змоги ідентифікувати проблему доступу для них як до послуг, так і до участі в прийнятті рішень.

28. Наприклад, рада з питань опіки й піклування, яка здійснює огляд житлово-побутових умов та приймає рішення про позбавлення батьківських прав.

29. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. П. 9 ст. 39; Про консультативно-дорадчий орган з питань сім'ї, ґендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання та протидії домашньому насильству та протидії торгівлі людьми: Постанова КМУ від 05.09.2007 р. № 1087.

30. Демократия и права человека в регионе ОБСЕ: Годовой отчет Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека за 2020 год. Варшава, 2020. С. 30. URL: <https://www.osce.org/ru/node/490514>.

31. Оцінка ситуації щодо забезпечення доступу осіб з інвалідністю до виборчих та політичних процесів в Україні. 2015. URL: [https://www.ifes.org/sites/default/files/ukraine\\_napd\\_disability\\_access\\_report\\_-\\_ukrainian.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/ukraine_napd_disability_access_report_-_ukrainian.pdf).



Недоступність приміщень міських рад, транспорту та інформації є викликом навіть для депутатів з інвалідністю<sup>32</sup>. Серед обмежень у політичному волевиявленні людей з інвалідністю – перешкоди в доступі до виборчих дільниць, до необхідного обладнання для голосування, незабезпеченість права голосувати для всіх категорій людей з інвалідністю, відсутність можливостей для особистого голосування, незапровадженість онлайн-форм голосування чи інших альтернатив, щоб люди з інвалідністю могли заповнювати виборчий бюлетень особисто, не шукаючи допомоги в інших осіб<sup>33</sup>. Місцеві посадовці часто комунікують із супровідником, а не з людиною з інвалідністю<sup>34</sup>. Не забезпечено таємницю голосування виборця з інвалідністю

вдома, оскільки на практиці виборець голосує в присутності як членів комісії, так і офіційних спостерігачів та інших осіб. Особи з інвалідністю не мають належного доступу до інформації, необхідної для ефективної участі в політичному житті<sup>35</sup>.

4. Деякі групи жінок, такі як ЛБТК+ та жінки, які живуть із ВІЛ/СНІД, з невеликих громад не ставлять за мету активну участь у громадському житті та публічний захист власних прав, шукаючи скоріше більшої анонімності та уникаючи осуду й ізоляції, оскільки їм не вистачає підтримки з боку суспільства, а громадська думка щодо них є неоднозначною.

Варто відзначити низький рівень громадянської активності, у тому числі й представництв груп населення, які перебувають у вразливій ситуації і для яких пріоритети закономірно зміщені до задоволення базових потреб, що дуже часто влада розглядає як єдино важливе в підтримці цих людей. Така тактика має також бути переглянута, оскільки розбудова людського потенціалу груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, створює ті можливості, яких ці жінки й чоловіки позбавлені. Підтримка у вигляді усунення бар'єрів для розвитку є не менш значимою та належить до відповідальності ОМС. Заохочення жінок, які традиційно були виключені з поля політики, до активності має розглядатися як задоволення стратегічних ґендерних потреб жінок. Такий підхід принесе користь не тільки жінкам, а й громаді загалом, яка виграє від різноманіття досвіду тих, хто приймає рішення.

Використання вже наявного в громадах ресурсу ГО, особливо тих, що представляють інтереси груп жінок та чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації, є додатковою перевагою для обох сторін – влади і громади, – оскільки таким чином спрощується збирання інформації від «носіїв прав» та доступнішими стають «носії обов'язків». Такий спільний інтерес важливо актуалізувати, створюючи й підтримуючи існування постійних майданчиків для комунікації.

32. Там само.

33. Політична участь та забезпечення виборчих прав людей з інвалідністю. Результати опитування / Національна Асамблея людей з інвалідністю України. 2020. С. 29–30. URL: [https://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/NAIU-vybory\\_-rezultaty-opytuvannya-2020.pdf](https://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/NAIU-vybory_-rezultaty-opytuvannya-2020.pdf).

34. Включення і рівність. Моніторинг включення стандартів Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю до Національної стратегії у сфері прав людей та інших довгострокових рішень в Україні (Звіт громадських об'єднань людей з інвалідністю). 2020. URL: <https://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/NAIU-Report.pdf>.

35. Там само.

# РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендації, надані в межах проведеного дослідження, стосуються змін, яких пропонується

досягти за двома напрямками: шляхом реформування політик та практик надання публічних послуг.

## I. Рекомендації Верховній Раді України:

1. Гарантувати розроблення й прийняття законодавства щодо децентралізації з урахуванням міжнародних і національних зобов'язань України у сфері гендерної рівності та прав людини.
2. Посилити повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з моніторингу ОМС щодо реалізації соціально-економічних, політичних і культурних прав жителів ТГ відповідно до міжнародних і національних зобов'язань України у сфері гендерної рівності та прав людини.

## II. Рекомендації Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини:

1. Переглянути наявні інструменти моніторингу та аналізу виконання ОМС зобов'язань щодо реалізації соціально-економічних, політичних та культурних прав жителями та жителів ТГ відповідно до міжнародних і національних зобов'язань України у сфері гендерної рівності та прав людини.
2. Посилити роль та спроможність регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо регулярного моніторингу та аналізу забезпечення прав людини та гендерної рівності на рівні ОМС, у тому числі шляхом залучення жіночих та інших ГО до такого моніторингу та аналізу.

## III. Рекомендації Кабінету Міністрів України:

1. У межах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади посилити координацію лінійних міністерств і синхронізацію реформ у сфері децентралізації послуг охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, культури, безпеки та ін.
2. Забезпечити ТГ належними фінансовими та кадровими ресурсами, пропорційними та достатніми для виконання покладених на них обов'язків у сферах децентралізації послуг охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та ін.
3. Внести зміни до Постанови КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 05 серпня 2020 року № 695, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, Закону України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року № 2671-VIII для приведення їх у відповідність із міжнародними та національними зобов'язаннями України.
4. Визначити критерії моніторингу перебігу процесу децентралізації, зокрема в категоріях прав людини та гендерно чутливих індикаторах, а також відстежувати прогрес у забезпеченні прав людини на рівні ТГ з акцентом на групи населення, які перебувають у вразливій ситуації, та врахуванням моніторингу й оцінки становища жінок, які стикаються з множинною дискримінацією.
5. При розробленні державних програм за сферами життєдіяльності дотримуватися послідовної та системної спрямованості на забезпечення, захист і повагу прав людини, зокрема гендерної рівності, орієнтуючись на цільове вирішення

проблем груп жінок, які перебувають у вразливій ситуації, шляхом подолання ґендерних стереотипів та упереджень, а процедури розроблення, втілення, моніторингу та оцінювання документів зіставити з принципами, що ґрунтуються на правах людини, зокрема ґендерній рівності.

6. Удосконалити систему територіальної організації влади заради посилення спроможності ТГ забезпечувати, захищати й поважати права груп жінок, які перебувають у вразливій ситуації, а також здійснювати методичну підтримку ТГ у цьому питанні на етапі передачі повноважень.

#### IV. Рекомендації Міністерству розвитку громад та територій України:

1. Під час розроблення НПА, стратегічних та програмних документів у сфері децентралізації та регіонального розвитку керуватися такими критеріями:

- відповідність міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері ґендерної рівності та прав людини;
- визначення серед цілей та завдань документа забезпечення ґендерної рівності та прав людини;
- використання категорій (індикаторів), що вимірюються в реалізації прав / досягненні рівності у так званому людському вимірі – із зазначенням охоплених груп жінок, чоловіків, які перебувають у вразливій ситуації, з дезагрегацією за статтю та іншими ознаками;
- розширення аспектів доступності в реалізації прав заради максимально можливої повноти доступності (з урахуванням принципу AAAQ: наявності послуг в достатній кількості, доступних фізично, економічно, інформаційно, соціокультурно прийнятних та якісних для жінок і чоловіків, зокрема, серед груп, які перебувають у вразливій ситуації);
- спрямування завдань документа на вирішення першопричин проблем із забезпечення ґендерної рівності та прав людини;
- більш чітке визначення в документі груп, які перебувають у вразливій ситуації;
- визначення питання фінансування реалізації документа з акцентом на коштах, спрямованих на вирішення проблем жінок та чоловіків, особливо з груп, які перебувають у вразливій ситуації;
- зазначення заходів із розвитку прозорості, участі та залучення груп, які перебувають у вразливій

ситуації, а також додаткових механізмів підзвітності з боку влади перед зазначеними групами (наприклад, через створення наглядових громадських рад із реальними повноваженнями при ключових органах і службах);

- окреслення програм розвитку потенціалу груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, з оцінюванням прогресу за кількісними індикаторами та якісними даними в категоріях подолання бар'єрів у забезпеченні прав людини і ґендерної рівності.

2. Внести зміни до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30 березня 2016 року № 75.

3. Розробити й забезпечити ОДА та ТГ методичними рекомендаціями для реалізації комплексного ґендерного підходу і підходу, заснованого на правах людини, у сфері регіональної та місцевої політики (на етапах збирання дезагредованих даних для аналізу ситуації, формування стратегічних і операційних цілей та завдань, реалізації, бюджетного забезпечення, моніторингу та оцінювання).

4. Розробити й затвердити методологію стандартного ґендерного профілю області та ТГ з переліком базових індикаторів як обов'язкового документа для ґендерно чутливого планування й бюджетування.

5. Міністерству розвитку громад та територій України разом із Міністерством цифрової трансформації України передбачити уніфікований підхід із забезпечення ТГ та ЦНАПів засобами

для надання мобільних послуг та програмним забезпеченням з можливостями дезагрегації даних за статтю, віком та ін. для подальшого зіставлення даних і гендерної дезагрегації звітів щодо доступності різноманітних публічних послуг.

6. Забезпечити залучення жіночих ГО, у тому числі тих, що представляють інтереси жінок, які перебувають у вразливій ситуації, до проведення моніторингу та оцінювання реформи на всіх рівнях.

## V. Рекомендації обласним державним адміністраціям:

1. Задля забезпечення прав людини, зокрема гендерної рівності, внести зміни до стратегічних документів, а саме – обласних стратегій розвитку, планів їхньої реалізації та програм соціального та економічного розвитку, щодо узгодження їх із положеннями наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки

результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31 березня 2016 року № 79<sup>36</sup>.

2. У гендерних обласних профілях як основі планування переліку та формату надання гендерно чутливих послуг врахувати весь спектр прав людини – економічних, соціальних, культурних, громадянських, політичних, екологічних тощо.

## VI. Рекомендації територіальним громадам:

1. Укладати гендерні профілі на рівні ТГ з урахуванням усього спектра прав людини – економічних, соціальних, культурних, громадянських, політичних, екологічних тощо. З точки зору ГР та ППЛ, збирання даних із розбивкою за статтю та іншими ознаками має супроводжуватись їх кількісним та якісним аналізом (виявлення гендерних розривів та причин, що стоять за ними, – безпосередніх, основних та першопричин). Необхідно істотно посилювати цей потенціал серед ОМС.

2. Задля забезпечення прав людини, зокрема гендерної рівності, внести зміни до стратегій розвитку ТГ та планів реалізації цих стратегій, місцевих програм / планів соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм громади та планів, заходів до них за всіма сферами послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура та ін.), паспортів бюджетних програм, регулюючих норм та положень щодо відстеження прогресу в забезпеченні прав людини на рівні ТГ з пріоритизацією прав людини груп населення, які перебувають у вразливій ситуації. Спроможність ОМС до визначення пріоритетів згідно з вимогами ГР та ППЛ потребує розвитку.

3. Забезпечувати прозорість та підзвітність ОМС, зокрема, регулярно оприлюднюючи стратегічні документи, політики та звіти в громадах з використанням різних каналів комунікації.

4. Розробити місцеві стратегії подолання бідності та плани їхньої реалізації з обов'язковим залученням до процесу представників / представниць груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, в тому числі шляхом розроблення цільових програм / заходів / послуг, спрямованих на забезпечення специфічних інтересів та потреб окремих груп населення, які перебувають у вразливій ситуації (залежно від специфіки портрета громади, у тому числі її гендерного профілю).

5. Забезпечити надання публічних послуг у межах повноважень влади ТГ без дискримінації та з наближенням послуг до бенефіціарів / бенефіціарок з акцентом на групах населення, які перебувають у вразливій ситуації. З метою усунення стереотипів та упередженості (що є передумовою для дискримінації) щодо представництва окремих груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, зокрема жінок, забезпечити

36. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 31.03.2016 р. № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text>.

підготовку надавачів послуг із питань підходу, заснованого на правах людини, зокрема ґендерної рівності.

6. Забезпечити, щоб публічні послуги, які надаються в ТГ, були фізично, фінансово, інформаційно доступними, соціокультурно прийнятними та якісними однаковою мірою для жінок і чоловіків, особливо тих, які перебувають у вразливій ситуації.
7. Забезпечити надання послуг із розбудови потенціалу груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, у тому числі покращення зайнятості, створення умов для поєднання жінками й чоловіками професійних і сімейних обов'язків, організацію догляду за малолітніми дітьми, дитячого дозвілля, надання підтримки жінкам, які постраждали від насильства, тощо. Форми розбудови потенціалу груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, також можуть охоплювати: медіаторів місцевої ромської громади; параюристів – осіб, які здобули базову юридичну освіту та допомагають сільським громадам з основних правових питань; центри (осередки) правової допомоги для груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, та надання послуг для людей з обмеженими можливостями для прийняття рішень у громаді.
8. Розбудовувати партнерства для просування ГР та ППЛ, зокрема, шляхом взаємодії з громадськими та науковими інституціями, співпраці з

іншими громадами для об'єднання ресурсів із метою забезпечення відповідного переліку та належної якості публічних послуг.

9. Сприяти розвитку місцевих ГО для забезпечення ефективної участі в прийнятті рішень на місцевому рівні груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, зокрема, жінок, людей з інвалідністю, інших представлених у громаді груп; та/або впровадження спеціальних програм стимулювання й підтримки участі груп населення, які перебувають у вразливій ситуації, в місцевих виборах шляхом:
  - створення КДО із питань ґендерної рівності із залученням жіночих ГО і груп – не менше 2/3 складу цього КДО;
  - запровадження квот на рівні КДО;
  - створення комунікаційних офісів або консультативних центрів.
10. Для глибокого та стійкого вкорінення ГР та ППЛ на рівні ОМС рекомендується створити спеціальний координаційний центр ГР та ППЛ. Це може бути зобов'язанням посадової особи, відповідальної за планування, аналіз, проектну та грантову діяльність в громаді. До повноважень цієї посадової особи має бути включено перегляд усіх документів, підготовлених цим ОМС, та інтеграцію в них ГР та ППЛ.

## VII. Рекомендації асоціаціям ОМС:

1. Забезпечити ОМС методичною підтримкою і підвищити потенціал щодо реалізації ґендерного підходу і підходу, заснованого на правах людини.
2. Підтримувати діалогові платформи й постійну співпрацю із жіночими організаціями і ґендерними експертками / експертами з реалізації ґендерно орієнтованої реформи децентралізації на всіх її етапах.





Дослідження підготовлене в рамках проєкту ООН Жінки «Просування гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок в рамках реформи децентралізації в Україні», який фінансується Міністерством закордонних справ Канади.

