

УДК 342.1

**КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕЦЕПЦІЇ МІЖНАРОДНИХ
ЕЛЕКТОРАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ГЕНДЕРНОГО КВОТУВАННЯ
У ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО В УКРАЇНІ**

**CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF INTERNATIONAL ELECTORAL
STANDARDS FOR GENDER QUOTAS RECEPTION
IN ELECTORAL LEGISLATION IN UKRAINE**

Верлос Н.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету*

У статті здійснено комплексний конституційно-правовий аналіз проблем і перспектив рецепції міжнародних електоральних стандартів гендерного квотування у виборче законодавство в Україні. Досліджено сучасний стан залучення жінок до політики та прийняття управлінських рішень. Визначено, що рецепція міжнародних електоральних стандартів гендерного квотування в практику формування виборних органів публічної влади в Україні може стати досить ефективним тимчасовим заходом гендерного вирівнювання.

Ключові слова: гендерна рівність, гендерні квоти, гендерна пріоритетизація, гендерний мейнстрімінг, позитивна дискримінація, юридичні квоти, партійні квоти, виборчий список.

В статье осуществлен комплексный конституционно-правовой анализ проблем и перспектив рецепции международных электоральных стандартов гендерного квотирования в избирательное законодательство Украины. Исследовано современное положение в сфере привлечения женщин к политике и принятию управленческих решений. Определено, что рецепция международных электоральных стандартов гендерного квотирования в практику формирования выборных органов публичной власти в Украине может стать достаточно эффективной временной мерой гендерного выравнивания.

Ключевые слова: гендерное равенство, гендерные квоты, гендерная пріоритетизация, гендерный мейнстриминг, позитивная дискриминация, юридические квоты, партийные квоты, избирательный список.

The article made a comprehensive constitutional and legal analysis of the problems and prospects of international electoral standards Reception gender quotas in electoral legislation in Ukraine. The modern state of the involvement of women in politics and decision-making. Determined that the reception of international electoral standards of gender quotas in the practice of elected public authorities in Ukraine can be a very effective temporary measure gender equalization.

Key words: gender, gender quotas, gender mainstreaming, positive discrimination, legal quotas, party quota, electoral list.

Гендерна рівність та реалізація рівних прав і можливостей чоловіків і жінок, особливо на рівні прийняття рішень у політиці та в процесі управління державними та місцевими справами, давно вже є однією з ключових проблем світової спільноти. Саме тому Декларації ООН, директиви Європейської комісії та інші міжнародні акти ратифіковані Верховною Радою України вимагають від нашої держави переосмислення, якісно оновленого розуміння та вироблення дієвого механізму реалізації принципу гендерної рівності в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Забезпечити гендерний паритет на рівні прийняття політичних рішень цілком можливо завдяки рецепції окремих інструментів «гендерного вирівнювання», таких, наприклад як «гендерне квотування», що й обумовлює актуальність дослідження цієї проблеми та окреслення шляхів її вирішення.

Мета даного дослідження полягає в конституційно-правовому аналізі проблем та перспектив рецепції міжнародних електоральних стандартів гендерного квотування у виборче законодавство в Україні та в процес формування органів публічної влади в Україні.

Окремі аспекти гендерної рівності досліджувались в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема Х. Голинської, А. Іовчева, І. Кресіної, О. Кочкіна, О. Марцеляка, Т. Мельник, Т. Марценюк, І. Полховської, Н. Степанової, Н. Шведової, М. Штильової, О. Яроша та ін.

Сучасний етап розвитку людства супроводжується стрімким розвитком науково-технічного прогресу, що активно впливає на усі сфери життєдіяльності, але й викликає безліч загальнолюдських (глобальних) проблем. Однією з таких проблем є гендерна рівність. Так, у Декларації тисячоліття про

розвиток від 08.09.2000 р. (Millennium Development Goals) [1] однією з найважливіших цілей проголошується заохочення рівності між чоловіками та жінками, розширення прав і можливостей жінок, передбачається ліквідація гендерної різниці тощо.

Серед основних міжнародних актів, до яких приєдналась Україна й у яких проголошені норми про рівноправність та природну людську гідність жінок і чоловіків, є Статут ООН (1945 р.) та Загальна декларація прав людини (1948 р.), також зазначені положення закріплені в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966) та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права.

Особливу роль у становленні рівності статей відіграє Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [2] (CEDAW), ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1979 р. У преамбулі до Конвенції заявлено, що просування рівності між жінками і чоловіками та ліквідація дискримінації стосовно жінок є центральним принципом ООН і становить предмет зобов'язань усіх держав. У ній констатується, що дискримінація щодо жінок порушує принципи рівноправності й поваги до людської гідності і є перепорою на шляху жіночої участі на рівних умовах з чоловіками в політичному, економічному, соціальному й культурному житті своїх країн. У Конвенції роз'яснюється значення гендерної рівності й шляхи її досягнення. Конвенція забороняє будь-яку діяльність, що сприяє збереженню нерівності жінок. Отже, з викладеного можна зробити висновок, що питання гендерної рівності сьогодні є глобальною проблемою, яка потребує негайного вирішення в умовах загальносвітових тенденцій антропоцентризму.

Зокрема, Європейська Комісія в процесі забезпечення гендерної рівності застосовує так званий подвійний підхід (*dual approach*):

1) втілення політики «гендерної пріоритетизації» (*gender mainstreaming*);

2) ініціювання спеціальних заходів (*specific measures*) [3].

Останнім часом у світовій та вітчизняній практиці державотворення актуалізується проблема гендерної рівності в процесі прийняття важливих політичних і громадських рішень та в процесі формування органів публічної влади. Так, у Стратегії гендерної рівності Ради Європи на 2014-2017 роки зазначається, що плюралістична демократія передбачає рівну участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних та громадських рішень, а для досягнення цього результату необхідно забезпечити участь у політичному та суспільному житті у будь-якому керівному органі кількість жінок не нижче 40% [4].

Для реалізації принципу гендерної рівності та підвищення ефективності механізму залучення жінок до участі у здійсненні влади досить часто на законодавчому рівні запроваджуються так звані «квоти статі», чи «гендерні квоти». Як зазначають зарубіжні дослідники [5], сьогодні квоти стають все більш популярною відповіддю на проблему недопредставленості жінок у виборних органах влади і вже застосовуються в більше ніж 100 країнах світу. В основному гендерні квоти мають три основні форми: 1) зарезервовані місця; 2) юридичні квоти; 3) партійні квоти.

Квотування шляхом резервації місць реалізується через конституційні положення чи виборче законодавство, де чітко визначена кількість місць у представницькому органі

влади відводиться представницям жіночої статі. Така форма гендерного квотування застосовується переважно в країнах Африки, Азії та Близького Сходу, де представництво жінок в політиці є дуже низьким. Наприклад, у Бангладеш із 330 місць у парламенті 30 зарезервовано для осіб жіночої статі: на ці місця відбувається кооптація самим законодавчим органом. Також гарантується представництво жінок у законодавчому органі влади Пакистану (із 217 членів нижньої палати парламенту 20 місць надані жінкам, які призначаються членами парламенту, а не обираються). Квоти для жінок запроваджено в парламенті Танзанії, де передбачено, що 15 членів парламенту призначаються, а не обираються, і цими призначеними є якраз жінки [6, с. 93].

Юридичні (законодавчі) квоти вводяться шляхом реформування виборчого законодавства, а іноді й Конституції. Вони трапляються переважно в країнах, що розвиваються (Латинська Америка) та постконфліктних суспільствах (Африка, Близький Схід). Проте майже всі країни ЄС мають ті чи інші гендерні квоти. Зокрема, законодавчі квоти прийняті в Бельгії, Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, Польщі, Португалії, Словенії та Франції.

Добровільні партійні квоти мають більше половини країн – членів ЄС: Австрія, Велика Британія, Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція. Також деякі країни або вже скасували гендерні квоти як тимчасові заходи (Данія), або не приймали їх (Болгарія, Естонія, Латвія, Фінляндія) [7, с. 22].

Більшість європейців виступають за заохочення участі жінок в партіях або добровільне встановлення полі-

тичними партіями гендерних квот, і лише один з десяти європейців підтримує введення обов'язкових квот як найкращий засіб збільшення частки жінок в Європарламенті [5]. Проте, за даними статистики, юридичне гендерне квотування приводить до зростання частки жінок у представницьких органах певної країни до 10%.

Найбільш успішною станом на березень 2015 року серед 28 країн – членів ЄС стосовно участі жінок у національному парламенті (коли жінки займають більше 40% місць) є ситуація лише в трьох країнах ЄС: в Іспанії (41%), Фінляндії (43%) та Швеції (44%). Більше 30% жінок – у національних парламентах восьми країн: Австрії (31%), Бельгії (39%), Данії (38%), Італії (31%), Нідерландів (37%), Німеччини (37%), Португалії (31%) та Словенії (37%). Найгірша ситуація стосовно представництва жінок у топ-політиці в Угорщині (10%), на Кіпрі (13%), на Мальті (13%), у Румунії (14%), Ірландії (16%), Латвії (18%), Словаччині (19%) та Чехії (19%) [7, с. 20].

Моніторинг представництва жінок у парламенті України протягом останніх кількох скликань дає змогу спостерігати поступове збільшення їх частки, а саме: IV скликання (2002–2006) – 28/481 (5,8%); V скликання (2006–2007) – 42/441 (9,5%); VI скликання (2007–2012) – 42/499 (8,4%); VII скликання (2012–2014) – 46/432 (10,6%).

Сьогодні у Верховній Раді України співвідношення жінок становить 51/370, що дорівнює 13,8%, тобто можна констатувати, що з 2002 року кількість жінок у парламенті зросла з 5,8% до 13,8%, а отже, відбувається поступове збільшення частки представленості жінок, але до європейських стандартів 30–40% ми поки ще не наблизились.

Дещо краща ситуація складається на місцевому рівні, де співвідношення жінка/чоловік у місцевих органах влади в окремо взятих регіонах України станом на березень 2016 р. можна представити таким чином: Київська міська рада 21/99 (17,5%), Харківська міська рада 17/67 (20,2%), Запорізька міська рада 10/54 (15,6%), Одеська міська рада 14/50 (21,8%), Дніпропетровська міська рада 13/52 (20,3%), Вінницька міська рада 9/45 (16,6%), Миколаївська міська рада 11/43 (20,3%), Херсонська міська рада 12/42 (22,2%), Ужгородська міська рада 3/33 (8,3%), Івано-Франківська міська рада 4/38 (9,5%). Як бачимо, моніторинг гендерної рівності у місцевих органах влади в окремих містах України показує кращі дані порівняно з ситуацією в парламенті, але все одно відсоток представленості жінок варіюється від 8,3% до 22,2%.

Виходячи з викладеного, варто зазначити, що одним із методів гендерного вирівнювання в світовій практиці є гендерне квотування, хоча у вітчизняних науковців ставлення до запровадження гендерних квот є неоднозначним.

Так, І.К. Полховська [8, с. 47] вважає за необхідне врахувати позитивний досвід інших держав і запровадити до наступних парламентських виборів чіткий механізм гендерних квот як тимчасовий захід позитивної дискримінації. Вчена пропонує внести обмеження чисельності представників однієї статі до 70%, а виборчий список скласти таким чином, щоб кожною третьою в ньому була жінка. Для гарантування забезпечення такого правила має законодавчо встановлюватись заборона щодо реєстрації виборчих списків тих політичних партій, які не виконують такої вимоги.

Інший вчений-конституціоналіст О. Марцеляк [6, с. 95] дотримується протилежної точки зору, обґрунтовуючи свою позицію тим, що, по-перше, введення гендерної квоти порушуватиме принцип вільного вибору і така квота обмежуватиме вибір виборців, нівелює їх право обирати, кого вони хочуть. По-друге, введення гендерних квот, на думку вченого, прямо суперечитиме статті 24 Конституції України, яка гарантує рівність між жінками і чоловіками та забороняє запровадження привілеїв та обмежень за ознакою статевої приналежності.

На законодавчому рівні вперше у 2013 р. відбулась спроба запровадити гендерні квоти, що становили 30% осіб однієї статі у виборчому списку кандидатів, шляхом внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні», але, як показали вибори-2014, політичні партії проігнорували цей припис закону, а до виборчого законодавства зміни так і не були внесені.

У виборче законодавство гендерне квотування увійшло з ухваленням у 2015 р. Закону України «Про місцеві вибори» [9], у якому відповідно до ч. 3 ст. 4 зазначається, що «представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку». До того ж після ухвалення Закону «Про місцеві вибори», ст. 8 Закону України «Про політичні партії в Україні» [10] було доповнено п. 10, відповідно до якого статут політичної партії має містити зокрема такі відомості: розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії в загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад у

багатомандатних виборчих округах, і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Проте, попри запровадження гендерного квотування на законодавчому рівні, політичні партії на місцевих виборах 2015 р. не поспішали виконувати законодавчий припис, що призвело виникнення спірних ситуацій і ряду судових позовів. Для забезпечення однакового застосування окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» ЦВК своєю постановою № 362 від 23.09.2015 р. затвердила роз'яснення, пунктами 3, 4 якого визначено, що вичерпний перелік підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, у тому числі місцевою організацією партії, встановлено частиною 1 ст.46 Закону «Про місцеві вибори». Згідно з частинами третьою ст. 4 Закону представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Разом із тим у ч. 1 ст. 46 Закону вищевказане положення відсутнє. З огляду на це відмова в реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, рад з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах на підставі п. 1 ч. 1 ст. 46 Закону України не допускається [11]. Тобто ми бачимо, що іноді рецепція може мати імітаційний, декоративний характер.

Отже, можна зробити висновок, що законодавче закріплення гендерних квот не гарантує їх виконання, адже основною умовою, що обумовлює успішність застосування законодавчо закріплених положень про квотування, є детально розроблені та визначені як обов'язкові для виконання норми, а також встановлення жорстких і однозначних для розуміння санкцій до суб'єктів, які ухиляються від дотримання цих норм.

Зарубіжний досвід в цьому напрямі показує, що, наприклад, в Аргентині партії, що не дотримались квот у виборчому списку, знімають із перегонів, у Франції держава фінансово заохочує введення квот політичними партіями. Загалом демократичний рух на Заході, особливо його жіноча частина, відстоює сьогодні паритетне – 50 на 50 – гендерне представництво в усіх органах влади. При цьому соціологи та суспільствознавці дійшли висновку, що наявність 30% жінок в управлінні будь-якого суспільства приводить до якісних змін щодо прийнятих суспільно вагомих рішень [8, с. 46].

Щодо України можна зробити висновок, що мало запровадити гендерне квотування, необхідно ще й прописати санкції за невиконання цих норм.

Звісно, гендерне квотування є тимчасовим засобом позитивної дискримінації та на сучасному етапі роз-

витку є необхідним засобом для гендерного вирівнювання в Україні.

Комплексний аналіз науково-теоретичної думки, практики зарубіжних країн, статистичних показників, моніторинг чинного законодавства дають підстави зробити висновок про те, що рецепція міжнародних електоральних стандартів гендерного квотування в практику формування виборних органів публічної влади в Україні може стати досить ефективним заходом тимчасового регулювання гендерного вирівнювання.

Основними чинниками необхідності запровадження гендерного квотування є такі:

- 1) привертання уваги політичних партій до жінок з активною громадянською позицією;
- 2) руйнування стереотипів щодо неспроможності жінок виконувати суспільно важливі завдання;
- 3) стимулювання жінок до прагнення брати участь в управлінні державними та місцевими справами;
- 4) підвищення самооцінки жінок України;
- 5) підвищення якості управління державними та місцевими справами з огляду на гендерне вирівнювання;
- 6) мобілізація усього інтелектуального потенціалу України (незважаючи на статеву ознаку) для скорішого виходу нашої держави з економічної, політичної, демографічної кризи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй від 08.09.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_621.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_207.
3. Gender Equality in the European Union. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/brochure_equality_en.pdf.

4. Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2014–2017 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : роки<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680590176>.
5. Norris P. Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan / P. Norris, M.L. Krook [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/OSCEReport_Gender_equality_Norris-Krook.pdf.
6. Марцеляк О. Гендерна політика у зарубіжній та вітчизняній виборчій практиці / О. Марцеляк // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 3 (13). – С. 91–95.
7. Марценюк Т. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики / Т. Марценюк ; керівники проєктів : О. Захарова, В. Притула ; Міжнародний центр перспективних досліджень. – К. : МЦПД, 2015. – 43 с.
8. Полховська І.К. Гендерні квоти: доцільність запровадження в Україні / І.К. Полховська // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 6. – С. 45-47.
9. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
10. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
11. Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, поза-чергових та перших місцевих виборах : затверджено Постановою Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41417>.