



## ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У ВИБОРЧІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНИ

ТХОРЕВСЬКА Ярослава Ігорівна - магістр 2 року навчання юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 342.83

*В статті досліджено проблеми забезпечення гендерного рівності полов в процесі реалізації їх виборчих прав в Україні. Проаналізовані міжнародні та національні нормативно-правові положення та рекомендації, направлені на забезпечення фактичного рівності чоловіків та жінок в прийнятті общественно-значимих рішень, та їх гендерного представництва в виборчих органах влади в Україні, а також механізми їх реалізації.*

**Ключові слова:** виборчі права, політичні партії, гендерна рівність, квотування, дискримінація.

### Постановка проблеми

Дотримання правових норм та принципів, визначених Конституцією, законами України, а також міжнародними стандартами, при проведенні виборів виступають необхідним засобом надання владі легітимного характеру. Визначена в законодавстві України вимога щодо гендерного представництва у виборчих списках політичних партій є важливим елементом принципу рівного виборчого права. У той же час, недосконалість правового механізму реалізації вимоги гендерного представництва призводить до неоднакового розуміння та застосування правової норми.

### Аналіз наукових досліджень

Вказана проблематика знайшла своє відображення у роботах О.В. Марцеляка, О.П. Васильченко, О.Р. Дашковської, К.Б. Левченка, М.І. Ставнійчука, Ю.Б. Ключ-

ковського та ін. Водночас питання забезпечення фактичної рівності статей у політичному житті та їх рівне представництво у виборчих органах влади шляхом гендерного квотування у вітчизняній юридичній літературі досліджено недостатньо.

У зв'язку з цим, **метою роботи є:** проаналізувати природу та зміст гендерного квотування як елементу принципу рівного виборчого права, направлено на забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок у процесі прийняття рішень у країні; дослідити можливість реалізації квотування у виборчій практиці України та визначити шляхи вдосконалення правового механізму.

### Виклад основного матеріалу

Україна серед 190 інших країн приєдналася до Декларації тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, визначивши мету забезпечення гендерної рівності як важливу складову подальшого розвитку та один із пріоритетів державної політики.

24 грудня 1980 р. УРСР ратифікувала міжнародну Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Відповідно до статті 7 Конвенції держави-учасниці зобов'язуються вживати всі відповідні заходи по ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному і суспільному житті країни і, зокрема, забезпечують жінкам на рівних умовах з чоловіками право – голосувати на всіх виборах і публічних референдумах та обиратися до всіх виборчих органів [1].

Відповідно до статті 420, глави 21 Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, співробітництво у сферах соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації, передбачає досягнення таких цілей: 1) забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень; 2) подолання дискримінації в усіх її формах та проявах [2].

У вересні 2010 року на Саміті ООН, присвяченому узгодженню програми дій для прогресу досягнення Цілей розвитку тисячоліття, Україна взяла на себе зобов'язання до 2015 року забезпечити гендерне співвідношення на рівні не менше від 30 до 70 відсотків тієї чи іншої статі у представницьких органах влади [3].

Як відомо, вибори є вихідним механізмом організації державної влади та системи місцевого самоврядування. Однак, лише вибори, проведені із дотриманням вимог Конституції та законів України, а також міжнародних стандартів, виступають необхідним засобом надання владі легітимного характеру.

Згідно з положеннями Кодексу належної практики у виборчих справах, ухвалених Венеціанською комісією, «справжні демократичні вибори неможливі без дотримання певних основоположних для демократичної держави, в якій сповідують верховенство права, принципів» [5], до яких, безперечно, відносяться стандартні конституційні принципи виборчого права, а саме: принципи загального, рівного, вільного, таємного і прямого виборчого права разом із принципом регулярного проведення виборів.

Одним із фундаментальних принципів проведення виборів, що закріплений у статті 71 Конституції України, статті 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України», статті 4 Закону України «Про місцеві вибори», є принцип рівного виборчого права.

Важливим елементом принципу рівного виборчого права та умовою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у суспільній та політичній сферах життя є ви-

мога щодо гендерного представництва різних статей у виборних органах влади.

Так, на виконання міжнародно-правових зобов'язань України вищезазначена вимога була закріплена у статті 4 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року, в межах правової норми, що регламентує принцип рівного виборчого права [9]. Крім того, одночасно, шляхом внесення змін до Закону, дана вимога була закріплена в пункті 10 статті 8 Закону України «Про політичні партії в Україні», відповідно до положень якої представницька квота має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку політичної партії та розмір якої має бути визначений у статуті кожної політичної партії [10]. Такі положення стали новелами українського законодавства, спрямованими на досягнення реальної рівності представництва різних статей у виборних органах влади в державі. У той же час, така правова практика не є новою для демократичних країн, передусім країн європейського співтовариства, з огляду на що відповідне розуміння таких положень та практика їх застосування вже були вироблені.

Так, відповідно до частини 1 статті 1 Протоколу N 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS N 177) здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, ... або за іншою ознакою [12].

Варто зазначити, що, зокрема, Європейський суд з прав людини розрізняє пряму та непряму дискримінацію. Непряма дискримінація в розумінні Європейського суду – це однакове ставлення до людей, ситуації яких відрізняються (справа *Oruz v. Turkey* p. 183) [14].

Для виправлення і недопущення появи непрямої дискримінації у майбутньому урядовці, роботодавці та постачальники послуг повинні адаптувати свої правила й практики, щоб урахувати ці відмінності, тобто змінити наявну ситуацію. У правозахисній системі ООН такі дії називають «особливими заходами», у праві ЄС – «спеціальними заходами» або «позитивними заходами», які направлені на забезпечення «рівності по суті», тобто рів-

ності у користуванні можливостями для отримання доступу до суспільних благ, а не просто «формальної рівності». Урядовці, роботодавці, що не визнають потреби у введенні таких заходів, підвищують ризик того, що їхні правила та практики будуть визнані дискримінаційними. Європейський суд зазначив, що «право на свободу від дискримінації у користуванні правами, що гарантовані за Конвенцією, є порушеним і тоді, коли держави ... не забезпечують різного ставлення до осіб, ситуації яких значною мірою відрізняються» (Тлімменос проти Греції (Thlimmenos v. Greece) [Велика палата] (№ 34369/97), 6 квітня 2000, пункт 44 [15]. Прітті проти Сполученого Королівства (Pretty v. UK), (№ 2346/02), 29 квітня 2002 року, пункт 8.) [16].

Антидискримінаційні директиви ЄС також прямо передбачають можливість введення позитивних заходів: «з метою практичного забезпечення повноцінної рівності, принцип рівного ставлення не повинен перешкоджати праву будь-якої держави-члена підтримувати чи вводити спеціальні заходи для попередження або відшкодування незручностей, пов'язаних із захищеною ознакою» (Директива про расову рівність, стаття 5; Директива про рівність у сфері зайнятості, стаття 7; Директива про гендерну рівність у доступі до товарів і послуг, стаття 6)[13].

Пункт 1.2.5 Кодексу належної практики у виборчих справах стверджує таке: «Правові норми, що встановлюють мінімальний відсоток осіб тієї або іншої статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівності виборчих прав, якщо вони спираються на положення Конституції»[5]. Наведене нижче доповнює цей принцип: а. Запровадження принципу паритету може допускати: 1. Вибори за системою списків; - Зобов'язання забезпечити формування списків кандидатів шляхом чергування чоловіків і жінок; - Відмову у реєстрації списків, у яких не дотримано такого почергового формування. 2. Вибори в одномандатних округах - Зобов'язання забезпечити збалансований відсоток жінок і чоловіків серед кандидатів одної і тієї ж партії; - Переконливі санкції у випадку недотримання цього зобов'язання (ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО УЧАСТЬ ЖІНОК У ВИБОРАХ, ухвалена Венеціанською Комісією на

67 пленарній сесії (Венеція, 9-10 червня 2006 року) (CDL-AD (2006) 020) [4, ст. 83].

Отже, застосування в законодавстві «позитивних заходів» щодо певної групи населення не тільки не суперечить принципу рівності, в тому числі й рівності виборчих прав, а навпаки передбачає можливість вирівнювання фактичного становища різних груп населення у відповідній сфері життя. Комітет Міністрів Ради Європи відповідно до положень пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, враховуючи, що жінки становлять більше ніж половину населення й електорату у державах – членах, однак у більшості держав – членів вони, як і раніше, беруть дуже малу участь у прийнятті політичних і суспільних рішень; беручи до уваги, що незважаючи на існування юридичної рівності, розподіл повноважень, обов'язків та прав на доступ до економічних, соціальних і культурних ресурсів між жінками та чоловіками залишається нерівним внаслідок збереження широко розповсюджених уявлень про роль жінок і чоловіків; пам'ятаючи, що функціонування виборчих систем і політичних утворень, у тому числі політичних партій, може перешкоджати участі жінок у політичному та суспільному житті ... рекомендує урядам держав – членів (якою є і Україна): I. Сприяти збалансованому представництву жінок і чоловіків...; II. Захищати і підтримувати рівні громадянські і політичні права жінок і чоловіків, у тому числі право на займання посад і на свободу об'єднань; (РЕКОМЕНДАЦІЯ Rec (2003) 3 Комітету Міністрів Ради Європи «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень»)- [4, ст. 486].

Відповідно до Додатку до Рекомендації Rec (2003) 3 для цілей цієї Рекомендації збалансована участь жінок і чоловіків означає, що представництво жінок чи чоловіків у будь-якому розпорядчому органі, який бере участь у політичному чи суспільному житті, не повинно бути меншим від 40%. На цій основі урядам держав – членів пропонується розглянути такі заходи як, зокрема: Законодавчі й адміністративні заходи. Держави – члени повинні: 1. Розглянути можливість конституційних та/або інших законодавчих змін, включно з позитивними заходами щодо їх виконання, які б

полегшили більш збалансовану участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень; та інші [4, ст. 488].

Слід також звернути увагу на ту обставину, що в Україні існує невідповідність між найбільшою соціальною групою населення (жінками) і представництвом їх у виборних органах та в політичній владі загалом. Оскільки жінки України становлять 54 відсотки населення (62 відсотки виборців), то їх представництво як у парламенті, так і в органах місцевого самоврядування недостатнє. Так, серед депутатів Парламенту України жінки становлять менше ніж 10%; серед депутатів місцевих рад від 12% до 28% [17, ст. 46].

Таким чином, в Україні жінки становлять більше ніж половину населення й електорату та, незважаючи на існування юридичної рівності, ступінь представництва жінок і чоловіків у виборних органах влади та їх вплив на прийняття суспільно значимих рішень у країні залишається нерівним, що негативно впливає на можливості жінок.

Так, Васильченко О.П. звертає увагу на те, що вітчизняні й зарубіжні вчені визнають, що суспільна практика виявила обмежений, ілюзорний характер закріпленої рівноправності статей. На думку науковця, основною проблемою вітчизняного законодавства у сфері гендеру є декларативність його положень і виправити таку ситуацію може створення предметного законодавства, орієнтованого на розв'язання практичних гендерних проблем, детальне регулювання окремих аспектів становлення гендерної рівності, законодавче визначення всього спектра прав і можливостей, які містить поняття "гендерна рівність" [20, 48]. У той же час, непередставництво жінок у сфері прийняття державних рішень суперечить принципам демократичного розвитку і є також проявом гендерної нерівності в Україні. [19, 51].

У зв'язку із наявністю зазначеної проблеми, в законодавстві України були закріплені «позитивні заходи» у вигляді квотування в списках політичних партій задля вирівнювання можливостей чоловіків та жінок у сферах політичного та суспільного життя. У той же час, реалізація таких заходів на практиці відразу викликає безліч суперечностей в Україні.

Включення до Закону України «Про міс-

цеві вибори» та Закону України «Про політичні партії в Україні» норми про гендерну квоту спричинило активні дискусії серед правознавців, політиків, експертів, громадських активістів та самих громадян. І вже це є свідченням ефективності такого кроку, адже відбувається актуалізація суспільного діалогу щодо ролі жінок у політиці та прийнятті рішень у державному та суспільному житті.

У той же час, 23 вересня 2015 року напередодні проведення місцевих виборів Центральною виборчою комісією прийнято Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори», у якому, фактично, було зазначено про необов'язковість дотримання встановленої в Законі гендерної квоти [18].

Відповідно до ч. 4 Роз'яснення Центральною виборчою комісією згідно з частиною третьою статті 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 з тим, серед передбачених частиною першою статті 46 Закону підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, указане положення відсутнє. З огляду на це відмова в реєстрації кандидатів у депутати з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах на підставі пункту 1 частини першої статті 46 Закону не допускається.

У той же час стаття 37 Закону України «Про місцеві вибори» визначає загальний порядок висування кандидатів місцевою організацією партії, відповідно до якого висування кандидатів місцевою організацією партії проводиться на зборах (конференціях) цієї організації, які проводяться у порядку, передбаченому статутом партії.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 46 Закону територіальна виборча комісія відмовляє в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости в разі:

1) порушення встановленого Законом порядку висування кандидата [9].

Таким чином, так як висування кандидатів проводяться у порядку, передбаченому статутом партії, а статут політичної партії, відповідно до якого формується виборчий список кандидатів, має містити відомості щодо квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків (має становити не менше 30 відсотків), а тому невиконання місцевою організацією партії вимоги гендерного представництва призведе до порушення встановленого Законом порядку висування кандидата, що в цілому є обґрунтованою підставою у відмові в реєстрації кандидата на підставі пункту 1 частини першої статті 46 Закону. Зазначене також відповідає положенням РЕКОМЕНДАЦІЇ Res (2003) 3 Комітету Міністрів Ради Європи «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень», Кодексу належної практики у виборчих справах, ДЕКЛАРАЦІЇ ПРО УЧАСТЬ ЖІНОК У ВИБОРАХ (CDL-AD (2006) 020).

Таким чином, незважаючи на закріплення в законодавстві України положень, що закріплюють вимогу, відповідно до якої представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку політичної партії як обов'язкову, спосіб забезпечення виконання такої норми є неоднозначним, що призводить до нівелювання значення вимоги гендерного представництва та її недодержання.

У зв'язку із зазначеним, з метою усунення неоднакового застосування положень законодавства та для забезпечення належної реалізації норм права, на мою думку, необхідно на законодавчому та конституційному рівні закріпити більш чіткий механізм реалізації вимоги щодо гендерного представництва у виборчих списках політичних партій із визначенням відповідальності за недотримання встановленої вимоги.

### Висновки

Отже, для реального забезпечення гендерної рівності у виборчій практиці встановлені в законодавстві України новели щодо

необхідності рівного представництва статей у виборчих списках кандидатів на виборах та в списках політичних партій мають бути не лише декларативними, формально встановленими положеннями, а реально функціонуючими правовими нормами із закріпленням засобів забезпечення їх належної реалізації, направлені на досягнення справжньої і фактичної рівності чоловіків та жінок у процесі прийняття важливих для країни рішень та їх представництва у виборних органах влади.

### Література

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок / ООН, Конвенція, Міжнародний документ від 18.12.1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_207)
2. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00\\_UkraineEU\\_Association\\_Agreement\\_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_(body).pdf)
3. Цілі розвитку Тисячоліття ООН: Україна 2015, Ціль № 6 «Забезпечення гендерної рівності» [Електронний ресурс] // <http://www.ukraine2015.org.ua/tsil6>
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.
5. Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською Комісією 18-19 жовтня 2002 року // [http://www.itk.org.ua/uploads/press/downloadfile.php?file=ua\\_01\\_04\\_2010\\_121744.pdf](http://www.itk.org.ua/uploads/press/downloadfile.php?file=ua_01_04_2010_121744.pdf)
6. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>

### АНОТАЦІЯ

У статті досліджено проблеми забезпечення гендерної рівності у процесі реалізації їх виборчих прав в Україні. Проаналізовано міжнародні та національні нормативно-правові положення і рекомендації, направлені на забезпечення фактичної рівності чоловіків та жінок у прийнятті суспільнозначимих рішень, та їх гендерного представництва у виборних органах влади в Україні, а також механізми їх реалізації.

### SUMMARY

The article investigates the problems of promoting gender equality in electoral processes in Ukraine. The author analyzes international and national legal provisions and recommendations aimed at ensuring the actual equality of men and women in decision-making and their gender representation in elected bodies in Ukraine, as well as mechanisms of its implementation.

8. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

9. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 № 595-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

10. Закон України «Про політичні партії в Україні», № 2365-III від 5 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

11. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>

12. Про ратифікацію Протоколів N 12 та N 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: закон України від 9 лютого 2006 № 3435-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3435-15>

13. Посібник з європейського антидискримінаційного права / Агенція Європейського Союзу з питань основоположних прав, Рада Європи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_case\\_law\\_handbook\\_uk.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_case_law_handbook_uk.pdf)

14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Опуз проти Туреччини (Opuzv. Turkey) (№ 33401/02), 9 червня 2009 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int>

15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Тлімменос проти Греції (Thlimmenos v. Greece) [Велика палата] (№ 34369/97), 6 квітня 2000 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int>

16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Прітті проти Сполученого Королівства (Pretty v. UK), (№ 2346/02), 29 квітня 2002 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int>

17. Кресіна І. Реформування виборчої системи України : гендерні аспекти / І. Кресіна, О. Ярош // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 2 (8). – С. 45–52.

18. 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, селищнихрад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах / Додаток до постанови Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2015 року № 362 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41417>

19. Васильченко О.П. Гендерна рівність в Україні / О.П. Васильченко // Вісник Академії митної служби України. Серія : Право. - 2014. - № 2. - С. 46-53.

20. Оніщенко Н.М. Гендерно-правова експертиза як складова правотворчого процесу в Україні / Н. М. Оніщенко // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал. Порівняльно-правові дослідження. – 2006. – № 1. – С. 48–56.