

В. Корнієнко,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА МІСЦЕВІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ

Рівне право на участь у політичному житті незалежно від статі визнається на міжнародному рівні Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадські і політичні права, Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцією про політичні права жінок. Проте жінки часто стикаються з бар'єрами на шляху справедливого й ефективного представництва у виборчих органах та на посадах.

Конвенція про політичні права жінок 1952 р. у ст. 1 встановлює, що «жінкам надається право на участь у голосуванні під час проведення виборів будь-якого рівня на рівних із чоловіками підставах, без будь-якої дискримінації» [1]. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок у ст. 7 закріпила: «Держави-сторони вживають усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті країни і, зокрема, забезпечують жінкам на рівних умовах із чоловіками право: а) голосувати на виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічно виборних органів; б) брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління; с) брати участь у діяльності неурядових організацій і асоціацій, що займаються проблемами громадського та політичного життя країни» [2].

Для боротьби з дискримінацією у світлі гендерної репрезентативності

держави повинні прагнути до встановлення таких виборчих систем, які забезпечують повну рівність між чоловіками і жінками, щоб як чоловіки, так і жінки могли повністю здійснювати гарантовані їм права на участь у виборах і суспільному житті, а також вживати спеціальні, щоби збільшити кількість жінок-кандидатів і жінок, що обіймають виборчі посади. Стосовно спеціальних заходів, що дозволяють вирішити проблему дискримінації щодо жінок, ст. 4 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок встановлює: «Вжиття державами-учасницями тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками і жінками, не вважається, як це визначено цією Конвенцією, дискримінаційним, проте воно в жодному разі не повинно призводити до збереження нерівноправних або диференційованих стандартів; ці заходи мають бути скасовані, коли будуть досягнуті цілі рівності можливостей і рівноправних відносин».

Виборчі права і свободи можуть бути обмежені конституцією і (або) законом і не вважатися дискримінаційними, якщо вони передбачають: (i) розумні вимоги для здійснення або обмеження права на участь у виборах або права доступу до виборних посад; (ii) спеціальні заходи, зокрема законодавче виділення квот депутатських мандатів, що вживаються для забезпечення адекватного представництва будь-якої складової частини населення країни, яка через політичні, економічні, релігійні, соціальні, історичні чи культурні умови



позбавлена можливості користуватися рівними з рештою населення політичними і виборчими правами і свободами; (iii) а також додаткові гарантії забезпечення рівних можливостей для реалізації виборчих прав і свобод окремих категорій виборців, передусім жінок, зокрема для включення у списки кандидатів політичних партій [3, с. 125].

Наведений підхід відповідає Конституції України (ст. 24) та національному антидискримінаційному законодавству. Згідно із Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [4] від 6 вересня 2012 р., «не вважаються дискримінацією дії, які не обмежуються права і свободи інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави окремих категорій осіб, які потребують такого захисту <...>» (ч. 3 ст. 6). Державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків спрямована на «утвердження гендерної рівності; недопущення дискримінації за ознакою статі; застосування позитивних дій; забезпечення рівної участі жінок і чоловіків в ухваленні суспільно важливих рішень <...>». Ст. 15 цього Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р. [5] проголошує, що «рівні виборчі права та можливості жінок і чоловіків забезпечуються законодавством України. Політичні партії, виборчі блоки під час висунення кандидатів у народні депутати України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі передбачають представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках. Контроль за цією вимогою здійснюють виборчі комісії».

Уперше в Україні гендерні виборчі квоти у формі вимоги мінімального представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депу-

тати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах були встановлені Законом України «Про місцеві вибори». Згідно із ч. 3 ст. 4 Закону України «Про місцеві вибори», «усі кандидати <...> мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі відповідних місцевих виборів. 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» [6]. Цим же Законом внесено зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» та введено вимогу щодо статусів політичних партій у частині інформації про гендерні квоти. Так, у ст. 8 зауважено, що статут політичної партії повинен містити, серед іншого, «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» [7].

Встановлені гендерні квоти цілком узгоджуються з європейськими виборчими стандартами, закріпленими Кодексом належної практики у виборчих справах, ухваленим Венеційською комісією на 52-й пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.) [8]; Декларацією про участь жінок у виборах, ухваленою Венеційською комісією на 67-й пленарній сесії (Венеція, 9–10 червня 2006 р.) [9].

Вимога Закону щодо збалансованого представництва осіб обох статей у списках кандидатів політичних партій була однією із ключових позитивних новацій у виборчому законодавстві. Однак відсутність практичних механізмів реалізації, а також відсутність санкцій проти тих політичних партій, які не дотримувались вимог щодо гендерної квоти, викликали сумніви щодо можливості досягнення прогресу в забезпе-



ченні рівних прав і можливостей для чоловіків і жінок у виборчому процесі. Загострили проблему суперечливі тлумачення відповідних положень Закону територіальними виборчими комісіями, які сигналізували про можливість ігнорувати ці вимоги через їх необов'язковий характер. Ще більше запитань виникло після роз'яснення Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) № 362 від 23 вересня 2015 р. [10] про те, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках не допускається.

Правомірність вказаного роз'яснення стала предметом судового розгляду. Один із позовів був поданий кандидатом на посаду Луцького міського голови та кандидатом у депутати Луцької міської ради, політичною партією «Сила Людей» [11], інший – Київською міською організацією політичної партії «Об'єднання «Самопоміч»». Позивачі вимагали визнати протиправним і скасувати роз'яснення ЦВК, якими не допускалося ухвалення територіальними виборчими комісіями рішень про відмову в реєстрації кандидатів у разі недотримання місцевими організаціями, які їх висунули, гендерної квоти у виборчих списках кандидатів. Київський апеляційний адміністративний суд задовольнив позов київського осередку партії «Самопоміч». Того ж дня той самий суд (в іншому складі суддівської колегії) відмовив у задоволенні аналогічного позову партії «Сила Людей». ЦВК оскаржила постанову про задоволення позову «Самопоміч» у Вищому адміністративному суді, і Вищий адміністративний суд скасував рішення Київського апеляційного адміністративного суду [12].

Незважаючи на проблеми з реалізацією на практиці, сам факт законодавчого закріплення таких гендерних квот на місцевих виборах варто розцінювати позитивно. Однак аналіз результатів місцевих виборів 2015 р. свідчить про таке.

Згідно з даними дослідження, проведеного Громадською мережею «Опора» [3, с. 127–136], жодна з партій не забезпечила повноцінного представництва осіб обох статей (на рівні щонайменше 30%) у списках кандидатів, висунутих на виборах депутатів обласних рад і міських рад. Більш за інших до виконання положень Закону наблизилася Політична партія «Самопоміч», склавши всі, крім двох, кандидатські списки на виборах депутатів обласних та міських рад в адміністративних центрах областей з урахування вимог щодо гендерної квоти. Натомість Блок «Солідарність» Петра Порошенка був політичною силою, яка найчастіше порушувала положення Закону. Лише 4 із 22 списків кандидатів, які були подані Блоком Петра Порошенка «Солідарність» на виборах депутатів обласних рад, відповідали вимогам щодо гендерної квоти.

Політичні партії в основному не скористалися можливістю підвищити рівень представництва жінок у місцевих радах шляхом розміщення їх на перших сходинках у партійних списках. Жінки-кандидати посіли перше місце в 5 із 13 кандидатських списків партії «Відродження», представлених на виборах депутатів міських рад в адміністративних центрах областей, і це найкращий результат серед провідних політичних партій. Водночас Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» подало лише 2 із 25 партійних списків із першими кандидатами-жінками у списках на виборах депутатів міських рад. З усіх кандидатів на посаду міського голови по всій країні лише 13% становили жінки, а 87% – чоловіки. За політичними партіями найбільша частка жінок-кандидатів на посаду міського голови (серед 13 політичних партій, які подали найбільшу кількість кандидатів) висунена партією «Сила Людей» (29%). Найменш збалансовані списки кандидатів на посаду міського голови з погляду рівного гендерного представництва були висунуті Всеукраїнським об'єднанням «Свобода»



(тільки 5% жінок-кандидатів на посаду голови міста) та партією «Громадянська позиція» (майже 6% кандидатів). Серед кандидатів, які виступали за вибори міського голови шляхом самовисування, 13% становили жінки, 87% – чоловіки.

Згідно з результатами місцевих виборів, депутати-жінки дещо домінують лише в місцевих радах найнижчого територіального рівня (сільських та селищних рад), тоді як частка жінок у депутатському корпусі обласних рад становить лише 14,7%.

Партії в частині реалізації законодавчих положень про гендерні квоти забезпечили найбільш збалансоване представництво обох статей в обласних радах. Яскравим прикладом є Об'єднання «Самопоміч», адже майже всі (крім одного) його списки на виборах депутатів обласних рад відповідають вимогам щодо гендерної квоти. У результаті ця партія має найбільшу частку жінок-депутатів в обласних радах (в середньому 27,9%). Водночас лише 4 із 22 списків кандидатів, висунутих Блоком «Солідарність» Петра Порошенка на виборах депутатів обласних рад, відповідають вимогам до гендерної квоти. Результатом є один із найнижчих рівнів представництва жінок в обласних радах (у середньому 9,4%).

Дотримання принципу справедливих виборів повинно супроводжуватися подальшими кроками щодо вироблення законодавчих та інших заходів, спрямованих на забезпечення жінками реальних і ефективних, на рівні із чоловіками, можливостей реалізації права бути обраними до виборних органів, на виборні посади як в особистій якості, так і у складі політичних партій. Важливе створення системи правових, організаційних, інформаційних гарантій забезпечення виборчих прав і свобод громадян під час підготовки та проведення виборів будь-якого рівня.

Місцеві вибори 2015 р. в Україні засвідчили актуальність реформування виборчого законодавства,

включаючи закон про місцеві вибори, у частині забезпечення принципу гендерно збалансованого представництва на виборних посадах. Актуальне реформування виборчого законодавства в частині запровадження гендерних квот не лише на місцевому, але і на загальнонаціональному рівні, крім того, передбачити обов'язковий порядок розміщення кандидатів у списку з урахуванням гендерного критерію, зокрема за принципом через одного кандидата. Також важливо забезпечити втілення механізму обов'язковості застосування гендерних квот політичними партіями (санкції за невиконання, відмова в реєстрації списку партій), але не менш значущим є запровадження і механізму заохочення тих політичних партій, які дотримуються гендерної квоти (державне фінансування виборчої кампанії партії, додаткові агітаційні площі, теле- і радіоефіри державним коштом).

Ключові слова: вибори, виборче право, гендерна рівність, дискримінація, міжнародні стандарти, місцеві вибори.

Стаття присвячена міжнародним стандартам гендерної рівності в політичній сфері та їх запровадженню в Україні на місцевих виборах. Наведені результати введення гендерного квотування під час місцевих виборів 2015 року та запропоновані законодавчі зміни, спрямовані на забезпечення ефективного гендерного квотування.

Стаття посвячена международным стандартам гендерного равенства в политической сфере и их имплементации в Украине на местных выборах. Приведены результаты введения гендерного квотирования во время местных выборов 2015 года и предложены законодательные изменения, направленные на обеспечение эффективности гендерного квотирования.



This article is devoted to the international standards of gender equality in politics and their implementation in Ukraine local elections. The results of the implementation of gender quotas is local elections in 2015 and proposed legislative changes aimed at ensuring effective gender quotas.

Література

1. Конвенція про політичні права жінок, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 20 грудня 1952 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_156.

2. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1979 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

3. Конвенція о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Документы и материалы / отв. ред. В. Лысенко. Москва : РЦИОТ, 2008. 528 с. URL: <https://www.rcoit.ru/upload/iblock/f28/konvenciya.pdf>.

4. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України № 5207-VI від 6 вересня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.

5. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України № 2866-IV від 8 вересня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.

6. Про місцеві вибори : Закон України № 595-VIII від 14 липня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

7. Про політичні партії в Україні : Закон України № 2365-III від 5 квітня

2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.

8. Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеційською комісією на 52-й пленарній сесії, Венеція, 18–19 жовтня 2002 р. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.

9. Декларація про участь жінок у виборах, ухвалена Венеційською комісією на 67 пленарній сесії, Венеція, 9–10 червня 2006 р. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.

10. Про 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, позачергових та перших місцевих виборах : постанова Центральної виборчої комісії № 362 від 23 вересня 2015 р. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/acts/getd5eff.html?id=43270&ptext=>.

11. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 875/37/15 від 30 вересня 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52924972>.

12. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі № 875/36/15 від 04 жовтня 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52079370>.

13. Local Elections. Civic monitoring of 2015 regular local election: final report / O. Aivazovska et al. ; edit. : A. Bondar, P. Brodik. Kiev : Opora, 2016. 245 р.