



**МЦПД**

Міжнародний  
Центр  
Перспективних  
Досліджень

**CHERCHEZ LA FEMME**

**УЧАСТЬ ЖІНОК В УКРАЇНСЬКІЙ  
ПОЛІТИЦІ:  
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**



**РІВНІСТЬ**  
**ВЗАЄМОПОВАГА**

**Автор публікації:**

**Олена Захарова**, Директор з аналітичної роботи та зовнішніх зв'язків Міжнародного центру перспективних досліджень

**У роботі над дослідженням також брали участь:**

**Анатолій Оксисюк**, старший аналітик з питань політичної конкуренції Міжнародного центру перспективних досліджень

©2016 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)

У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.



Міжнародний  
Центр  
Перспективних  
Досліджень

# Зміст

1. Індикатори представлення жінок у виборних органах влади в Україні .....	3
2. Вплив суспільно-політичних перетворень останніх років на залучення жінок до політики.....	4
2.1. Вплив Революції Гідності та конфлікту на сході України на можливості жінок у політичній сфері на контрольованих територіях .....	4
2.2. Вплив конфлікту на сході України на роль жінок у політичній сфері на неконтрольованих територіях .....	6
3. Аналіз законодавчої бази України щодо ґендерного представлення у виборних органах влади .....	6
4. Законодавчі ініціативи, спрямовані на перетворення 30% ґендерної квоти у виборчих списках партій у 30% представництво у виборних органах .....	9
Рекомендації щодо стратегій для покращення ґендерно-збалансованого політичного представництва .....	10

# CHERCHEZ LA FEMME

## УЧАСТЬ ЖІНОК В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИЦІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Забезпечення гендерної рівності в суспільстві стало одним з найбільших викликів для України. Незважаючи на порівняно високі досягнення щодо забезпечення рівних прав та можливостей для чоловіків і жінок в освітній сфері, у сфері охорони здоров'я, а також розбудову відповідного інституційного середовища та програмного оточення, досягнення гендерного паритету в представницьких органах влади було для України найскладнішим.*

## 1. Індикатори представлення жінок у виборних органах влади в Україні

У Звіті з глобального гендерного розриву 2015 року<sup>1</sup>, який готується Світовим економічним форумом, Україна посіла у загальному рейтингу 67-ме місце серед 145 країн. При цьому за всіма показниками, крім політичної участі, Україна посідає місця у першій третині рейтингу (економічні можливості 40-ве місце, рівень освіти – 30-те місце, сфера здоров'я – 42-ге місце). Лише за показником політичної участі Україна є в останній третині списку, посідаючи 107-ме місце. При цьому за індикатором «кількість жінок у парламенті» Україна є на 113-му місці, а за індикатором «кількість жінок на посадах міністрів» – на 111-му місці.

У 2000 році Україна приєдналася до Декларації Тисячоліття ООН<sup>2</sup> та взяла на себе зобов'язання ви-

конати завдання з досягнення до 2015 року Цілей Розвитку Тисячоліття, однією з яких було визначено досягнення гендерної рівності. Серед завдань у сфері гендерної рівності було встановлено забезпечення гендерного співвідношення на рівні не менше 30% до 70% тієї чи іншої статі у представницьких органах влади та на вищих щаблях виконавчої влади. Для моніторингу виконання цього завдання було обрано три індикатори:

- ☑ гендерне співвідношення серед депутатів Верховної Ради України (ВРУ), чис. жін. / чис. чол.;
- ☑ гендерне співвідношення серед депутатів місцевих органів влади, чис. жін. / чис. чол.;
- ☑ гендерне співвідношення серед вищих державних службовців (1–2 посадові категорії), чис. жін. / чис. чол.

Досягнення цільових показників до 2015 року щодо завдань стосовно гендерної рівності виявилось неможливим для України. У підсумковому звіті України про досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття<sup>3</sup> було

<sup>1</sup> The Global Gender Gap Report 2015 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf> (дата звернення: 10.08.2016) – Назва з екрана.

<sup>2</sup> 55/2. United Nations Millennium Declaration / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (дата звернення: 10.08.2016) – Назва з екрана.

<sup>3</sup> Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2010–2015. Національна доповідь / [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf> (дата звернення: 10.08.2016) – Назва з екрана.

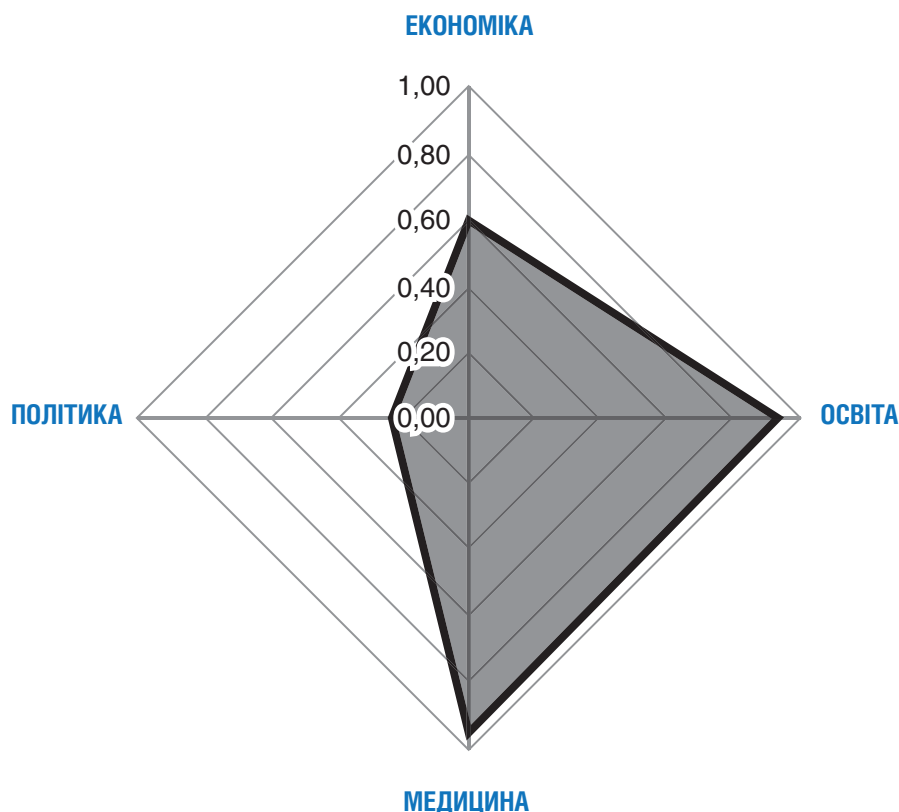


Рисунок 1. Показники Індексу гендерної рівності України відповідно до Звіту з глобального гендерного розриву 2015 (The Global Gender Gap Report 2015).

констатовано, що **переважна більшість амбітних завдань**, встановлених країною для досягнення у 2015 році, **не були реалізовані** повною мірою. При цьому основні показники гендерного розвитку є вкрай віддаленими від окреслених цільових індикаторів, а досягнення гендерного паритету в представницьких органах влади виявилось найскладнішим завданням. Крім того, у доповіді наголошується, що виділення цільового фінансування на заходи із забезпечення гендерної рівності, активна підтримка неурядових і міжнародних організацій, завдяки якій було сформовано потужне експертне середовище, здійснення низки наукових досліджень, реалізація гендерних ініціатив, у тому числі інформаційно-просвітницькі кампанії, – все це не мало очікуваного ефекту.

Незважаючи на таку негативну оцінку, на нашу думку, зусилля, які докладалися міжнародними організаціями та експертним середовищем, не могли забезпечити досягнення гендерного паритету в силу об'єктивних причин, а саме: існування авторитарно-олігархічної системи політичної влади, відповідно олігархічної партійної системи та системи суспільних цінностей. При цьому в разі кількісного досягнення обраних індикаторів гендерної рівності це могло мати формальний характер та не вплинути на якісні показники, зокрема на реальне залучення жінок до системи прийняття політичних і державних рішень.

## 2. Вплив суспільно-політичних перетворень останніх років на залучення жінок до політики

Суспільно-політичні перетворення останніх років в Україні, які були запущені з Революцією Гідності, спричинили виникнення умов, які дозволяють вивести питання гендерної рівності, передусім у політичній сфері, на якісно новий рівень.

Цьому сприяють такі фактори:

- ✓ початок фактичного виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, що передбачає імплементацію низки директив стосовно гендерної рівності;
- ✓ імплементація низки реформ за західними зразками, що апріорі включають в себе складову гендерної рівності (наприклад, реформа цивільного сектору безпеки, зокрема поліції, докорінно

змінити існуючі до цього суспільні стереотипи про охоронців порядку як виключно чоловіків);

- ✓ комплексна реформа децентралізації, яка відкриває нові можливості на низинному рівні для реалізації лідерського потенціалу у політичній сфері на місцевому рівні для жінок.

Збройний конфлікт на сході України актуалізував гендерні питання, які раніше взагалі не стояли на порядку денному в Україні, зокрема:

- ✓ питання гендерної рівності у Збройних Силах України, зокрема, можливість обіймати жінкам низку посад, на які раніше дозволялося призначення лише чоловіків;
- ✓ роль жінок у миротворчій діяльності відповідно до Резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека»<sup>4</sup>.

Збільшення залучення жінок до суспільно-політичної сфери та політичної діяльності відіграє одну із ключових ролей у трансформації країни після Революції Гідності, оскільки є одним із вікон для оновлення політичної еліти, що є ключовим завданням на шляху змін країни. З іншої сторони, активніше залучення жінок до прийняття державних рішень сприяє покращенню їхньої якості, оскільки враховує більш різносторонній погляд та досвід, а тому дозволяє проводити реформи якісніше.

Таким чином, збільшення можливостей жінок у суспільно-політичній сфері сприяє змінам в Україні, зокрема реформам та модернізації.

### 2.1. Вплив Революції Гідності та конфлікту на сході України на можливості жінок у політичній сфері на контрольованих територіях

Події останніх трьох років в Україні запустили глибокі соціально-політичні зміни в країні, що позитивно впливають на можливості реалізації жінок у політичній сфері, зокрема:

- ✓ початок трансформації політичної системи від олігархічного до демократичного типу;
- ✓ часткову переорієнтацію маскулінного дискурсу з політичної сфери у військову сферу;

<sup>4</sup> Резолюція 1325 (2000) , принятая Советом Безопасности на его 4213-м заседании, 31 октября 2000 года // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_669](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_669) (дата звернення: 10.08.2016) . – Назва з екрана.

- ✓ трансформацію цінностей та збільшення розуміння значення гендерної рівності у суспільстві.

Революція Гідності запустила **процес трансформації політичної системи** в Україні, у першу чергу, її поступовий перехід від олігархічного типу до демократичного.

Олігархічний тип політичної системи передбачав існування політичних партій виключно як олігархічних проектів, які фінансуються та підтримуються згори окремими фінансово-промисловими групами. Такі фінансово-промислові групи визначають зверху – вниз стратегії розвитку політичних партій, які корелюються передусім з економічними та фінансовими інтересами їхніх господарів. У такій системі доступ до політичної сфери на національному рівні отримують особи, які:

- ✓ готові публічно або кулуарно захищати інтереси олігархічних власників партій;
- ✓ мають фінансовий ресурс для придбання доступу до політичної сфери;
- ✓ мають медійний ресурс для просування інтересів олігархічних власників партій.

Питання гендерної рівності у такій політичній системі є неактуальним, а можливості жінок щодо доступу до політичних процесів мінімізовані, оскільки вони мають значно менший доступ до фінансових та медійних ресурсів, ніж чоловіки.

Революція Гідності, по суті, була набором низових ініціатив, тобто того громадянського суспільства, якого б в ідеалі громадянам країни хотілося б бачити. Тому революція запустила суспільний запит на трансформацію політичної системи.

З однієї сторони, це сприяло частковій зміні стратегій політичних партій олігархічного типу, їхнього ребрендингу та намагання хоча б формально або частково відповідати критеріям політичних партій демократичного типу. З іншої сторони, це призвело до виникнення низки нових політичних ініціатив, що намагаються розбудувати політичні партії за демократичним зразком – знизу вгору. У такій системі зменшується вплив фактору наявності в діючих осіб фінансового ресурсу для доступу до політичної системи, натомість зростає вплив фактору спроможності відстоювати інтереси громад та спільнот, які вони представляють. Це відкриває нові соціальні ліфти для нових акторів у політичному житті, передусім жінок, та актуалізує питання гендерної рівності у політичних партіях.

Збройне протистояння на Майдані та збройний конфлікт на сході України також вплинув на збільшення можливостей жінок у політичній сфері, оскільки відбулася **часткова переорієнтація маскулінного дискурсу з політичної сфери у військову**, що звільнило певне місце для жінок.

Починаючи з Революції Гідності, дослідники відзначали зміну залучення жінок у протести в залежності від характеру цих протестів. У той період, як Майдан носив характер мітингу чи мирного протесту, за даними Фонду демократичних ініціатив імені Ілька Кучеріва, участь у ньому брало до 43% жінок. Із поступовою мілітаризацією протесту зменшувалася кількість жінок, які були залучені до нього. І коли Майдан перетворився на так звану Січ, а протест набув мілітарних ознак, то кількість жінок, які брали в ньому участь, скоротилася до 12%<sup>5</sup>. На Майдані жінки виконували передусім так звану репродуктивну працю (приготування їжі, прибирання території, догляд за іншими учасниками протесту тощо)<sup>6</sup>.

Така ситуація прямо пов'язана із патріархальними цінностями, притаманними українському суспільству, де мілітарні питання та питання безпеки відносяться до маскулінної сфери відповідальності, а репродуктивна праця закріплена за жінками. На перших етапах розгортання збройного конфлікту на сході України такий гендерний розподіл сфер відповідальності навіть посилювався.

Водночас ця ситуація спричинила істотну переорієнтацію чоловічого лідерського потенціалу у військову сферу, звільнивши частково політичну як більш безпечну, що відкриває нові можливості для реалізації в ній жінок.

На глобальному рівні, як свідчить низка фундаментальних досліджень, в Україні, на відміну від сусідніх Росії і Білорусі – відбувається **поступова зміна цінностей**: від цінностей виживання, притаманних тоталітарним суспільствам, до цінностей самовираження, притаманних демократичним суспільствам. Відповідно до результатів міжнародного проекту World Values Survey<sup>7</sup>, зі зміною поколінь в Україні

<sup>5</sup> Від Майдану-табору до Майдану-січі: що змінилося? / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/events/vid-ma-zminilosj.htm> (дата звернення: 10.08.2016) .– Назва з екрана.

<sup>6</sup> Т. Марценюк. Гендерна соціологія Майдану: роль жінок у протестах / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3511/Martseniuk\\_Genderna\\_sotsiol;jsessionid=CB709FCE5B74E3FA8153E84CAD774F2?sequence=1](http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3511/Martseniuk_Genderna_sotsiol;jsessionid=CB709FCE5B74E3FA8153E84CAD774F2?sequence=1) (дата звернення: 10.08.2016) .– Назва з екрана.

<sup>7</sup> WorldValueSurvey. Ukraine. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp> (дата звернення: 10.08.2016) .– Назва з екрана.

відбулася зміна суспільних цінностей, зокрема по-ступове посилення цінностей самовираження та відкритого суспільства. Дані опитування також засвідчили, що незважаючи на культурну близькість України і Росії, у 2000-х роках ці дві країни розійшлися в різні боки щодо цінностей, які поділяються в їхніх суспільствах: більшість росіян вибрало цінності виживання, а більшість українців – цінності самовираження. Саме тому Революція Гідності в Україні цілком мала зміну політичної системи відповідно до нових цінностей самовираження, до яких, серед іншого, входить гендерна рівність.

Таким чином, Революція Гідності на світоглядному рівні посилила цінність гендерної рівності в українському суспільстві та дала новий поштовх для розвитку на цьому напрямку.

### 2.2. Вплив конфлікту на сході України на роль жінок у політичній сфері на неконтрольованих територіях

На неконтрольованих територіях – в окремих районах Донецької та Луганської областей – продовжується консервація ситуації, яка існувала в Україні до 2013 року, а також впроваджуються деякі практики, які були притаманні ще радянському суспільству, втому числі це стосується питань гендерної рівності та участі жінок у суспільно-політичному житті.

Таким чином, на неконтрольованих територіях відбувається **консервація олігархічної політичної системи** із додавання елементів авторитаризму та зовнішнього управління. У цих умовах участь жінок у політиці відіграє декоративну роль.

Незважаючи на те, що в з формальної точки зору в Народній Раді так званої Донецької Народної Республіки є 17% жінок (17 жінок з 98 так званих депутатів)<sup>8</sup> та в Народній Раді так званої Луганської Народної Республіки є майже 25% (12 жінок з 49 так званих депутатів)<sup>9</sup>, вони виконують роль статистів, і, як і більшість депутатів-чоловіків, не впливають на прийняття політичних рішень.

Дана ситуація є подібною до ситуації у Верховній Раді УРСР, коли внаслідок запровадження Комуністичною партією СРСР неофіційної квоти на участь жінок у виборних органах частка жінок сягнула 30%

<sup>8</sup> Депутаты Народного Совета / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dnrsovet.su/struktura/deputaty-ns> (дата звернення: 10.08.2016) .– Назва з екрана.

<sup>9</sup> Депутатский корпус / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nslnr.su/about/deputati> (дата звернення: 10.08.2016) .– Назва з екрана.

(у 1985 році 157 жінок було обрано до Верховної Ради УРСР).

У суспільстві на неконтрольованих територіях так званих ДНР та ЛНР у зв'язку із нестабільною безпековою ситуацією також продовжується **консервація цінностей виживання**, яким не притаманна гендерна рівність. Тому питання про збільшення присутності жінок в управлінській сфері та в суспільно-політичному житті на території цих квазі-державних утворень не піднімається у суспільному дискурсі.

### 3. Аналіз законодавчої бази України щодо гендерного представлення у виборних органах влади

Гендерна рівність у виборчому процесі вперше була гарантована **Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»** від 08.09.2005 р.<sup>10</sup>. Стаття 15 вимагає, що 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, а контроль за цією вимогою здійснюють виборчі комісії.

Незважаючи на те, що прийняття згаданого Закону мало проривний характер для розвитку гендерної рівності, щодо виборчої сфери він мав низку прогалин:

- ☑ вимога про представництво жінок і чоловіків у виборчих списках партій не передбачало якихось квот або хоча б вимоги збалансованого представництва, а тому мала декларативний характер;
- ☑ вимога про представництво жінок і чоловіків у виборчих списках партій стосувалася лише кандидатів у народні депутати і не стосувалася кандидатів у місцеві ради;
- ☑ вимога про представництво жінок і чоловіків у виборчих списках партій стосувалася лише багатомандатного загальнодержавного виборчого округу і не стосувалася відповідних багатомандатних округів (на момент прийняття цього за-

<sup>10</sup> Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2866-15> (дата звернення: 10.08.2016) .– Назва з екрана.



кону в Україні була запроваджена пропорційна виборча система);

- ☑ незважаючи на те, що на виборчі комісії було покладено обов'язок здійснювати контроль за дотриманням цієї законодавчої вимоги, не був розроблений механізм такого контролю та санкції за її недотримання.

Перераховані законодавчі прогалини спричинили ситуацію, за якої до 2014 року питання про рівне представництво жінок і чоловіків у виборчому процесі не стояло на порядку денному передвиборних кампаній ні партій, ні виборчих комісії, ні суспільства.

Наступним кроком просування на нормотворчому рівні ідей гендерної рівності у виборчому процесі стало прийняття 26 вересня 2013 року **Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року**<sup>11</sup>. Посилаючись, серед іншого, на необхідність здійснення заходів щодо виконання положень Декларації тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, зокрема, у частині забезпечення гендерної рівності, Програма визначає одним із завдань досягнення паритетної участі жінок і чоловіків у представницьких органах влади та на вищих керівних посадах у центральних та місцевих органах виконавчої влади. З цією метою планувалося внесення змін до виборчого законодавства щодо впровадження гендерних квот у представницьких органах влади і на вищих керівних посадах у центральних та місцевих органах виконавчої влади.

Вперше на законодавчому рівні вимогу про 30% гендерні квоти щодо представництва у виборчих списках кандидатів у народні депутати України від партії у багатомандатному загальнодержавному окрузі було запроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» від 21.11.2013 р.<sup>12</sup>. Цей Закон вніс доповнення до **Закону України «Про політичні партії в Україні»** від 05.04.2001 р.<sup>13</sup>, зокрема про те, що «розмір

квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі і має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку». Згідно з пояснювальною запискою до згаданого законопроекту, такі законодавчі зміни були запроваджені відповідно до рекомендацій за результатами спостереження за виборами 2012 року ОБСЄ/БДПЛ, яке у своєму Фінальному звіті запропонувало розглянути можливість запровадження гендерної вимоги при формуванні списків партії як тимчасову вимогу для підвищення участі жінок у цьому процесі<sup>14</sup>.

Запровадження гендерних квот у виборчих списках на законодавчому рівні стало ще одним істотним кроком у напрямі забезпечення рівного представництва жінок і чоловіків у виборчому процесі. Водночас, така норма не мала цілісного характеру, оскільки:

- ☑ 30% гендерна квота запроваджувалася лише у виборчих списках кандидатів у народні депутати і не стосувалася виборчих списків кандидатів у місцеві ради;
- ☑ 30% гендерна квота запроваджувалася лише у багатомандатному загальнодержавному окрузі і не стосувалася відповідних багатомандатних округів (на момент прийняття цього закону в Україні була запроваджена пропорційна виборча система, а на момент виборів була повернута пропорційно-мажоритарна система);
- ☑ не було визначено порядку розміщення кандидатів однієї статті у виборчому списку, суб'єкта, який би здійснював контроль за дотриманням вимоги щодо 30% гендерної квоти, а також санкцій за недотримання цієї вимоги.

Згаданий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» від 21.11.2013 р. вніс ще одне доповнення до **Закону України «Про політичні партії в Україні»** від 05.04.2001 р.<sup>15</sup>, зокрема про те, що **Статут політичної партії** має містити, окрім інших, відомості про роз-

show/2365-14/print1452602548374506 (дата звернення: 10.08.2016) .- Назва з екрана.

<sup>14</sup> Пояснювальна записка 10.10.2013 до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48621](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48621) (дата звернення: 10.08.2016) .- Назва з екрана.

<sup>15</sup> Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/print1452602548374506> (дата звернення: 10.08.2016) .- Назва з екрана.

<sup>11</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2013 року № 717 «Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року» / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF/print1452602548374506> (дата звернення: 10.08.2016) .- Назва з екрана.

<sup>12</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» від 21.11.2013 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/709-18/print1452602548374506> (дата звернення: 10.08.2016) .- Назва з екрана.

<sup>13</sup> Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>

мір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії в загальнодержавному окрузі і має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Попри прогресивний характер такої законодавчої норми вона не поширювалася на виборчі списки партій у місцеві депутати, а також не визначала суб'єкта, який би контролював дотримання цієї норми, та не передбачала ніяких санкцій за її недотримання. В результаті таких законодавчих прогалин дотепер низка партій у своїх статутах не закріпила цієї норми.

Згадані недоліки призвели до того, що, не зважаючи на законодавче запровадження гендерних квот, 20 з 29 партій<sup>16</sup> на під час формування виборчих списків для виборів до Верховної Ради 2014 року не дотрималися вимоги про 30% гендерну квоту. А з тих партій, хто дотримався на етапі формування виборчих списків, лише одна партія – «Об'єднання «Самопоміч» – врахувала порядок розміщення кандидатів однієї статі у виборчому списку, а тому за результатами виборів спромоглася виконати вимогу Закону та у багатомандатному загальнодержавному окрузі та провела до парламенту 11 депутаток з 33, що становить 33%.

Законодавче закріплення гендерних квот під час виборів на місцевому рівні було запроваджено **Законом України «Про місцеві вибори»** від 14.07.2015 р<sup>17</sup>. Стаття 4 Закону вимагає, щоб представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах становило не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Не зважаючи на те, що вимога про 30% гендерну квоту поширилася даним Законом на місцеві вибори, їй були притаманні усі недоліки, якими характеризувався норма про гендерні квоти під час виборів народних депутатів:

- не було визначено порядку розміщення кандидатів однієї статі у виборчому списку;
- не було визначено суб'єкта, який би здійснював контроль за дотриманням вимоги щодо 30% гендерної квоти;

<sup>16</sup> Мельниченко А. Quota Morgana: як в Україні не спрацювали гендерні квоти на виборах 2015 Жовтень 5, 2015. / – Електронне джерело. Режим доступу <http://povaha.org.ua/quota-morgana-yak-v-ukrajini-ne-spratsyuvaly-henderni-kvoty-na-vyborah-2015/> [дата звернення: 10.08.2016].

<sup>17</sup> Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19/print1452602548374506> (дата звернення: 10.08.2016). – Назва з екрана.

- не було передбачено санкцій за недотримання цієї вимоги.

Остання прогалина дозволила у низці випадків трактувати законодавчу вимогу про гендерні квоти як необов'язкову. Зокрема, Центральна виборча комісія затвердила 23 вересня 2015 року **Постанову про Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів**<sup>18</sup>. Стаття 4 даної Постанови, посилаючись на Статтю 46 Закону України «Про місцеві вибори», стверджує, що недотримання вимоги про гендерні квоти не є в переліку підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, а тому не допускається відмова в реєстрації кандидатів у депутати у багатомандатному виборчому окрузі з виборів депутатів на цій підставі.

Але найбільшою перешкодою для перетворення 30% гендерної квоти у 30% представництво жінок у місцевих радах стало те, що згадана норма розроблялася та могла бути частково ефективною у рамках пропорційної або пропорційно-мажоритарної виборчої системи. Водночас, тим же самим законом було запроваджено нову для України виборчу систему із напівзакритими списками, що дозволило партіям перекласти відповідальність за невиконання 30% гендерної квоти на виборців.

Усі законодавчі норми, які вводили 30% гендерні квоти під час виборів народних депутатів та депутатів місцевих рад, були орієнтовані на процес та на формальне виконання вимог міжнародних партнерів України, а не на досягнення реального результату – 30% представництва жінок у виборних органах влади.

Перша норма, орієнтована на результат, була запроваджена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 08.10.2015 р<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «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» № 362 від 23.09.2015 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0362359-15> (дата звернення: 10.08.2016). – Назва з екрана.

<sup>19</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-19/print1452602548374506> (дата звернення: 10.08.2016). – Назва з екрана.

Цей Закон передбачає державне фінансування політичних партій та визначає порядок виділення та розподілу між політичними партіями коштів на фінансування їхньої статутної діяльності. Згідно з цим порядком кількість представників однієї статі серед обраних від відповідних політичних партій народних депутатів України стало одним із критеріїв визначення суми державного фінансування політичних партій. Зокрема, сума в розмірі 10% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій розподіляється порівну між політичними партіями, які отримали право на таке фінансування, якщо за результатами останніх чергових чи позачергових виборів народних депутатів України кількість представників однієї статі серед обраних від відповідних політичних партій народних депутатів України, які набули своїх повноважень, не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів України, обраних від цієї політичної партії.

Даний Закон набув сили з 01 липня 2016 року і відповідно до нього Національне агентство з питань запобігання корупції розподілило між політичними партіями 391 мільйон 32 тисячі гривень, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій у 2016 році. Партія «Об'єднання «Самопоміч» – єдина, яка повністю витримала «гендерну квоту» і має у своєму складі з обраних 32 народних депутатів 21 однієї статі, що не перевищує двох третин від загальної кількості, згідно із законодавством, єдина претендує додатково отримати 10% щорічного обсягу державного фінансування, що загалом становитиме 88 млн. 950 тис. гривень<sup>20</sup>.

#### 4. Законодавчі ініціативи, спрямовані на перетворення 30% гендерної квоти у виборчих списках партій у 30% представництво у виборчих органах

Існуюча на сьогодні нормативно-правова база у сфері гендерної рівності у виборчому процесі має низку прогалин та не забезпечує перетворення 30% гендер-

ної квоти у виборчих списках партій на 30% представництво жінок у вибраних органах влади.

З метою сприяння реальному забезпеченню рівних можливостей для жінок і чоловіків щодо їхньої участі у виборчому процесі депутатами Верховної Ради восьмого скликання було розроблено та внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі)» № 1456 від 12.12.2014<sup>21</sup>.

У проекті передбачається встановлення обмежень щодо кількості представників однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати на парламентських та місцевих виборах. Зокрема, передбачено внесення змін до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», статтю 15 якого пропонується доповнити положенням про те, що у «затвердженому виборчому списку частка кандидатів однієї статі має складати не більше 70% від загальної кількості кандидатів, висунутих політичною партією, виборчим блоком» (п. 1 розділу I проекту).

Крім того, пропонується ряд змін до виборчих законів. Зокрема у новій частині 4 статті 53 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачено, що «обов'язково забезпечується така частка представників однієї статі у виборчому списку кандидатів у депутати від партії у загальнодержавному окрузі: а) у першій за списком п'ятірці кандидатів у депутати включених до виборчого списку партії, частка кандидатів однієї статі має складати не більше 60%; б) у кожній наступній за списком десятці кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії, частка кандидатів однієї статі має складати не більше 70%» (підпункт 1 пункту 2 розділу I проекту). Аналогічні за змістом нововведення пропонується також до статті 36 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (підпункт 1 пункту 3 розділу I проекту).

Контроль за дотриманням наведених вимог щодо формування списків партії пропонується покласти на виборчі комісії (зміни до статті 15 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» – пункт 1 розділу I проекту). При

<sup>20</sup> Політичні партії в Україні вперше отримують фінансування з державного бюджету // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/politychni-partiyi-v-ukrayini-vpershe-otrymayut-finansuvannya-z-derzhavnogo-byudzhetu> (дата звернення: 10.09.2016). – Назва з екрана.

<sup>21</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі) № 1456 від 12.12.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52933](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52933) (дата звернення: 10.08.2016). – Назва з екрана.

цьому у проекті передбачено, що Центральна виборча комісія (на парламентських виборах) та відповідна територіальна виборча комісія (на місцевих виборах) не приймає документи для реєстрації кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, якщо у затвердженому виборчому списку частка кандидатів однієї статі не відповідає вимогам Закону (підпункт 2 пункту 2, підпункт 2 пункту 3 Розділу I проекту).

Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин рекомендував прийняття даного законопроекту за основу проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі)» та вніс 22 квітня 2015 року проект відповідної постанови<sup>22</sup>.

Водночас під час доопрацювання згаданого законопроекту слід врахувати такі зауваження, висловлені експертами з правових та ґендерних питань:

- ✓ Передбачені у проекті правила з об'єктивних причин не можуть бути дотримані у разі, якщо кількість кандидатів, включених до списку партії після першої п'ятірки, не кратна десяти. Наприклад, у разі, коли до списку партії включено 27 кандидатів, за правилами проекту можна визначити склад першої п'ятірки та наступних двох десятків кандидатів, але не можна визначити, якої статі мають бути два останні кандидати. Тому для уникнення непорозумінь доцільно передбачити, що запропоновані правила не поширюються на порядок визначення складу «залишкової» частини списку, після того як було визначено склад першої п'ятірки та кожної наступної десятки кандидатів у списку.
- ✓ Було б доцільно продублювати запропоновані нововведення у інших законах, що відносяться до виборчої сфери. Зокрема, пункт 10 Статті 8 Закону України «Про політичні партії в Україні», де йдеться про вимогу до Статуту партії містити положення про розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів, слід доповнити положенням про те, що цей розмір квот має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку – з обов'язковим правилом розміщення – у кожній групі з 5

кандидатів має бути не менше 2 осіб однієї статі. Пункт 4<sup>1</sup> Статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», де йдеться про контроль за дотриманням вимог про мінімальний рівень представництва жінок або чоловіків у виборчому списку кандидатів у депутати від партії, слід доповнити положенням, що про те, що цей розмір квот має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку – з обов'язковим правилом розміщення – у кожній групі з 5 кандидатів має бути не менше 2 осіб однієї статі.

При цьому слід пам'ятати, що ґендерне квотування на законодавчому рівні сприятиме перетворенню 30% ґендерної квоти у 30% представництво жінок у виборних органах влади лише при пропорційній системі виборів. При пропорційно-мажоритарній системі виборів ця норма лише на 50% впливає на результат, в той час як при системі із напіввідкритими списками ґендерне квотування у списках кандидатів у депутати від партій абсолютно не забезпечує відповідного представництва жінок у виборних органах.

Крім системи виборів, на результат виборчої кампанії з точки зору ґендерного представництва також впливає те, хто визначений суб'єктом виборчого процесу: партії чи партії та блоки партій. Враховуючи, що на сьогодні ґендерні квоти регулюються на законодавчому рівні лише для партій, чергові законодавчі зміни стосовно суб'єктів виборчого процесу можуть нівелювати усі попередні нормативно-правові напрацювання у цій сфері. У цьому зв'язку було б доцільно у нормативно-правових документах крім відповідних вимог до партій щодо забезпечення ґендерних квот у своїх списках, додати такі вимоги до інших суб'єктів виборчого процесу, зокрема, блоків партій.

## Рекомендації щодо стратегій для покращення ґендерно-збалансованого політичного представництва

Суспільно-політичні перетворення останніх років відкрили вікно можливостей для збільшення представництва жінок в українській політиці. Цьому сприяє передусім суспільний запит на трансформацію політичної системи від олігархічної до демократичної, а також запит на оновлення політичних еліт.

<sup>22</sup> Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54888](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54888) (дата звернення: 10.08.2016). – Назва з екрана.

Водночас найбільшим викликом для збільшення представництва жінок у політичній сфері є повільна трансформація олігархічної політичної системи, а з нею політичних партій олігархічного типу в демократичну політичну систему.

Для подальшого просування процесу збільшення представництва жінок у політичній сфері було б доцільно вжити низку кроків, запропонованих нижче.

### НА СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ РІВНІ:

- ✓ наполягати на запровадженні пропорційної системи виборів з відкритими списками.

### НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ:

- ✓ доповнити Закон України «Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок» положеннями про рівні права і можливості у виборчому процесі;
- ✓ доповнити Закони України «Про вибори народних депутатів» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» положеннями, які б закріплювали місце жінок у першій п'ятірці кандидатів у депутати і в кожній десятці у виборчих списках партій;
- ✓ закріпити на законодавчому рівні контроль за дотриманням гендерних квот у списках партій за виборчими комісіями;
- ✓ запровадити у законодавство норму, яка передбачає відмову Центральної Виборчої Комісії України приймати документи для реєстрації кандидатів у депутати, якщо у виборчому списку партії не дотримано гендерної квоти;
- ✓ запровадити законодавчу вимогу щодо дотримання гендерних квот у виборчих списках політичних блоків;
- ✓ запровадити штрафи для політичних партій, якщо за результатами виборів до Верховної Ради, якоїсь з обласних, міських або районних рад не було проведено жодної депутатки.

### НА ПАРЛАМЕНТСЬКОМУ РІВНІ:

- ✓ розглянути можливість створення Комітету Верховної Ради України з питань гендерної рівності та запровадити гендерний принцип ротації на посаді голови відповідного Комітету;
- ✓ сприяти заохоченню щодо більшого залучення чоловіків-парламентарів до роботи Міжфрак-

ційного об'єднання «Рівні можливості», зокрема, щоб частка депутатів була не менше 30%;

- ✓ додатково запровадити гендерний критерій при розподілі депутатів/депутаток між комітетами Верховної Ради України та внести відповідні зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»;
- ✓ запровадити правило обрання співголів Комітетів Верховної Ради за гендерним принципом;
- ✓ запровадити додатково гендерний критерій формування офіційних делегацій Верховної Ради України.

### НА РІВНІ МІСЦЕВИХ ВИБОРНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:

- ✓ сприяти створенню міжфракційних об'єднань, спрямованих на забезпечення гендерної рівності, в обласних, міських та районних радах;
- ✓ завершити створення та сприяти розвитку платформи «Рівні можливості», яка б об'єднувала та сприяла обміну досвідом між парламентським Міжфракційним об'єднанням «Рівні можливості» та подібними міжфракційними об'єднаннями на інших рівнях.

### НА ПАРТІЙНОМУ РІВНІ:

- ✓ запровадити позиції гендерних радників в апараті політичних партій;
- ✓ сприяти створенню жіночих внутрішньопартійних організацій чи осередків, спрямованих на залучення більшої кількості жінок до партійної роботи та політичної діяльності;
- ✓ внести зміни до статутів партій, передбачивши 30% гендерну квоту для осіб однієї статі як у виборчих списках кандидатів у народні депутати, так і у виборчих списках кандидатів в обласні, районні, міські, районні у містах рад депутати (тим партіям, де такі положення наразі відсутні);
- ✓ запровадити гендерний критерій при призначенні на керівні посади в партії, в керівництві фракцій у Верховній Раді та місцевих виборних органах влади, а також у керівництві регіональними осередками партій;
- ✓ фракціям партій у Верховній Раді, обласних, міських та районних радах делегувати до міжфракційних об'єднань, що спрямовані на забезпечення гендерної рівності, більшу част-

ку депутатів, щоб кількість представників однієї статі була не меншою ніж 30%;

- ☑ проводити спеціальні внутрішньопартійні навчання і тренінги для членкинь партій з метою збільшення їхнього лідерського потенціалу.

- ☑ разом з парламентськими партіями активно співпрацювати з непарламентськими партіями нового типу, які планують брати участь у наступних парламентських та місцевих виборах.

### НА РІВНІ ДОНОРІВ ТА МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ:

- ☑ сприяти українським політичним партіям у питанні обміну досвідом з політичними партіями з європейських країн, в яких досягнутий високий рівень забезпечення гендерної рівності на внутрішньопартійному та парламентському рівнях;





Міжнародний центр перспективних досліджень  
Телефон: +38 (044) 253-44-82  
Факс: +38 (044) 253-44-82  
Електронна пошта: [office@icps.kiev.ua](mailto:office@icps.kiev.ua)  
[www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua)

