

Надія Гербут

ПРЕДСТАВНИЦТВО ЖІНОК У ПАРЛАМЕНТІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

У статті досліджується розвиток гендерної політики в Україні та в європейських країнах в контексті розширення представництва жінок в парламенті. Розглянуто основні механізми, направлені на збільшення кількості депутатів-жінок та зроблено аналіз щодо їх впровадження в Україні.

Ключові слова: гендерна політика, гендерна рівність, жінка, в парламент, гендерна квота.

Gerbut N. The representation women in parliament: European experience and Ukrainian realities .In this article the development of gender policy in Ukraine and in European countries is researched in the context of expansion of women representation in parliament. Main mechanisms were examined, which are directed to increase the quantity of women deputies, and those were analyzed in order to introduce them in Ukraine

Key words: gender policy, gender equality, woman, parliament, gender quota.

Одним з фундаментальних надбань демократії є функціонування в державі парламенту як органу народного представництва. Спроможність парламенту здійснювати повною мірою свою представницьку функцію, враховувати в законотворчій діяльності суспільні інтереси залежить від того, наскільки його склад відображає структуру суспільства. Навіть у тих державах, де парламенти формуються на засадах загальних, регулярних, таємних і вільних виборів, спостерігаються проблеми з представництвом національних меншин, соціальних прошарків, громадських організацій, рухів, об'єднань, а також жінок, які становлять приблизно половину суспільства. Рівноправна участь жінок в процесах прийняття політичних рішень сприяє врахуванню однаковою мірою інтересів та потреб як чоловіків, так і жінок.

Світова спільнота та демократичні держави застосовують різноманітний інструментарій розширення участі жінок у політичних процесах у контексті реконструювання сучасного політичного простору. ПАРЕ зазначає, що відсутність рівного представництва жінок і чоловіків у розробці рішень щодо політичних та суспільно важливих питань становить загрозу для легітимності демократії та є порушенням прав людини [1].

Україна, підписавши низку міжнародних документів, спрямованих на подолання гендерної нерівності, потребує створення ефективних механізмів реалізації задекларованих цілей. Занадто низьке представництво жінок у Верховній Раді актуалізує проведення дослідження причин цього явища та пошуку шляхів усунення суттєвої гендерної розбалансованості парламенту, враховуючи досвід інших країн.

З давніх часів гендерні відносини ґрунтувалися на економічному, соціальному і політичному домінуванні чоловіка. Демократичні процеси актуалізували питання про рівність статі, або так званої гендерної симетрії в різних сферах життя, в тому числі і в сфері управління.

Більшість політичних теоретиків (від Платона до Гегеля) пов'язували діяльність жінок тільки зі сімейними обов'язками та вважали їх нездатними займатися політикою. У 50 – 60-х рр. ХХ ст. дослідники висловлювали думки, що жінки прихильні до традиційних цінностей та консервативних поглядів та менш політично активні порівняно з чоловіками. Тільки нові наукові праці феміністського напрямку змінили ставлення до участі жінки в політичних процесах. Політичну

активність жінок досліджували Дж. Ландес, М. Шенлі, З. Ейзенштейн, К. Пейтман та ін. У 70 – 80-х рр. теми, присвячені політичній участі жінок, ввійшли у дискурс політичної теорії. Було доведено, що жінки схильні до політичної діяльності такою самою мірою, що й чоловіки, займатися політикою нарівні з чоловіками. Причому політична поведінка жінки змінюється відповідно до змін її соціалізації, появи нових можливостей та зростання рівня освіти. Крім того, було виявлено, що робота поза домівкою також сприяє політичній активності жінок. Досліджуючи жінок-політиків Дж. Кіркпатрік зазначала, що традиційні погляди на роль статі були головною перешкодою, що заважала жінкам обіймати відповідні посади [2, с. 65–68].

У міжнародній практиці активно використовуються гендерні індикатори, які становлять інструментарій оцінки гендерної нерівності, демонструють зміни, які відбуваються в конкретному суспільстві за визначений проміжок часу. Одним з таких індикаторів є частка місць у парламенті, що належить жінкам. За кількістю їхніх місць у парламенті серед країн з дуже високим рівнем розвитку людського потенціалу лідерами є Швеція (47 % жінок), Фінляндія (42 % жінок), Нідерланди (39 % жінок), Данія (38 % жінок), Норвегія (36 % жінок), Бельгія (36 % жінок). Загальна кількість жінок у парламентах світу становить приблизно 16 %. У складі Верховної Ради України налічується приблизно 8 % жінок [3, с. 186–189].

Підписуючи Декларацію тисячоліття на саміті ООН у вересні 2000 року, Україна взяла на себе зобов'язання досягти Цілі розвитку тисячоліття. Одним із завдань на період до 2015 року – забезпечити гендерне співвідношення обох статей на рівні не менше 30 на 70 у представницьких органах влади та на вищих щаблях виконавчої влади [4]. Таким чином, розширення представництва жінок у парламенті (не менше 30 % від загальної кількості місць) є актуальним завданням сьогодення.

Для європейських країн гендерна рівність є важливою складовою демократії, тому її досягнення є однією з пріоритетних цілей ЄС. Гендерні індикатори демонструють, що саме в Європейському Союзі гендерна політика є найбільш успішною та ефективною порівняно з іншими регіонами світу.

У рамках ЄС є спеціальні структури, які займаються розробкою механізмів реалізації гендерної рівності: група

доповідачів Комітету міністрів з проблеми рівності між жінками і чоловіками, Комісія з питань рівних можливостей жінок і чоловіків при ПАРЄ, Керівний комітет з питань рівноправності між жінками і чоловіками. В 2007 році був створений новий Європейський інститут гендерної рівності, який займається просуванням гендерної рівноправності у всіх країнах-членах співдружності, збиранням, аналізом та поширення інформації з цієї проблематики, розробкою спеціальних методологічних інструментів втілення комплексного гендерного підходу в політику країн ЄС, налагодженням співробітництва з іншими міжнародними організаціями [5, с. 50–52].

Крім структур, які займаються питаннями гендерної політики, в ЄС наявна розвинена законодавча база, яка сприяє гендерній рівності. До таких документів належить, наприклад, прийнята в 2003 році Спеціальна рекомендація Комітету міністрів ЄС державам-членам «Про збалансовану участь жінок і чоловіків у процесі прийняття рішень у сфері політики та суспільного життя», в якій зазначається, що представництво кожної статі в органах, які приймають рішення в сфері політики або суспільного життя, повинно бути не менше 40 %. Для досягнення цього показника державам рекомендовано вживати спеціальних заходів та здійснювати законодавчі реформи, які б забезпечили відповідне представництво жінок і чоловіків у списках кандидатів на місцевих, регіональних, національних і наднаціональних виборах [5, с. 54].

Запроваджують гендерні квоти для збільшення представництва жінок у парламенті не тільки країни-члени ЄС, а й інші держави світу. Наприклад, серед тридцяти восьми країн з високим рівнем розвитку людського потенціалу система квот для жінок використовується в 26 країнах. Серед інших 144 країн, які входять до груп зі середнім (куди належить Україна) та низьким рівнем розвитку людського потенціалу, 79 мають гендерні квоти [5, с. 186–189].

В Україні розроблено та впроваджено низка нормативно-правових актів, які спрямовані на подолання гендерної нерівності.

Ще в 1981 році Україна ратифікувала Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1979 року. В четвертій статті Конвенції говориться про можливість застосування «тимчасових спеціальних заходів, спрямованих

на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками та жінками», тобто про квоти [6].

У вересні 1995 року в Пекіні відбулася Четверта Всесвітня конференція зі становища жінок, де були прийняті історичні документи – «Пекинська Декларація» та «Платформа дій», в яких говориться про гендерну рівність як про головний вектор розвитку суспільства в XXI сторіччі. У процесі підготовки до конференції було проведено обговорення стратегії «паритетної демократії», яка була розроблена Комітетом із рівності між чоловіками і жінками та Департаментом з прав людини, що діють в структурі Ради Європи. Стратегія відповідала вимогам західноєвропейських жіночих організацій – досягти представленості жінок і чоловіків в органах влади 50 % на 50 %. Але було вирішено не обговорювати це питання на конференції з причини його передчасності. Проте Пекинська конференція дала рекомендації державам, що належать до ООН, досягати рівного представництва жінок і чоловіків в органах влади, в державно-адміністративних структурах та судових інстанціях шляхом застосування, у разі необхідності, квот [7, с. 16–17]. Україна підписала документи Пекинської конференції разом з іншими державами-членами ООН.

Термін «паритетна демократія» утвердився в українських дослідженнях, в той час як у західноєвропейських та північноамериканських наукових роботах більш уживаним є відповідник «гендерна демократія». Отже, «під гендерною демократією розуміємо систему волевиявлення жіночої та чоловічої статі у громадянському суспільстві як рівних між собою у правах і можливостях, закріплених й реально забезпечених у політико-правових принципах, діях, створенні суспільних і державних структур з урахуванням гендерних інтересів і потреб» [8, с. 48–50].

Необхідно зазначити, що міжнародно-правові норми мають, як правило, декларативний характер. Для досягнення тих завдань і цілей, які поставлені в міжнародних документах, потрібно створювати власні нормативно-правові акти, в яких були б чітко прописані механізми їх реалізації.

У 2005 році Кабінет Міністрів України та Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС підписали План дій «Україна – Європейський Союз». Україна і ЄС домовилися посилити діалог і співробітництво із соціальних питань, забезпечити наближення стандартів України до стандартів і

практики ЄС, в тому числі це стосується і стандартів гендерної рівності [9].

Продовженням роботи в цьому напрямі було прийняття в 2005 році Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Стаття 15 Закону забезпечує рівні права та можливості жінкам і чоловікам у виборчому процесі, але не визначає процедуру реалізації цього положення [10, с. 561].

Закон України «Про вибори народних депутатів України» 2004 року (стаття 3) декларує рівне виборче право, але не надає механізмів реалізації цього принципу в контексті забезпечення рівних можливостей жінок і чоловіків [11, с. 366].

Під час останніх парламентських виборів 2007 року до ЦВК подали списки 20 партій та блоків. У виборчих списках Комуністичної партії було 17,8 % кандидатів-жінок, у списках Партії регіонів – 11,8 %, Прогресивна соціалістична партія України внесла 39 % кандидатів-жінок, блок «Наша Україна – Народна самооборона» – 12,9 %, Всеукраїнське об'єднання «Свобода» – 10,6 %, «Блок Литвина» – 12,3 %, «Блок Юлії Тимошенко» – 11 % жінок. Найменшу гендерну політкоректність проявив Селянський Блок «Аграрна Україна», у виборчих списках якого було всього 9 % жінок [12].

Станом на 2011 рік (за даними ЦВК) у списках народних депутатів від Комуністичної партії налічується 18,5 % жінок, від Партії регіонів – 6,3 %, від «Блоку Литвина» – 10 %, від блоку НУНС – 9,7 %, від БЮТ – 7 %. Те, що в списках партій, які увійшли в парламент, депутатів-жінок менше, ніж кандидатів-жінок, пояснюється тим, що «прохідні» місця належать переважно чоловікам. Наприклад, у списках БЮТ наступна за Юлією Тимошенко кандидат-жінка мала тільки 30 номер [13].

Західні експерти вважають, що українським жінкам важко змагатися з чоловіками за місця в парламенті через наявні стереотипи, обмежений доступ жінок до фінансових ресурсів та менш ефективні соціальні зв'язки [14]. У недалекому минулому схожа ситуація була у всіх країнах, які сьогодні проводять ефективну гендерну політику. Наприклад, у Франції, Бельгії, Португалії, Греції жінки набули загального виборчого права лише після закінчення Другої світової війни. Найбільш запізніла у політичній емансипації жінок виявилася Швейцарія, де жінки дістали виборче право лише в 1971 році [15, с. 88].

У вересні 2009 року в Німеччині пройшли вибори до Бундестагу, внаслідок яких перемогу здобули п'ять партій (блоків): Християнсько-демократичний союз / Християнсько-соціальний союз (ХДС / ХСС), Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), Вільна демократична партія (ВДП), Ліві та партія «Союз 90 / Зелені». З 622 місць в парламенті жінки отримали 205 – це становить 32,9%. Від ХДС / ХСС в Бундестаг увійшло 239 депутатів, серед яких 47 депутатів становлять жінки (19,7 %), від СДПН депутатами стали 146 чоловік, 56 з яких – жінки (38,3 %); ВДП отримала 93 місця в парламенті, з яких 24 мандата (25,8 %) належить депутатам-жінкам; у списках депутатів від Лівих та Зелених жінок більше половини – 41 із 76 і 37 із 68 депутатів (або 53,9 % і 54,4 %), відповідно [16]. Зростанню представництва жінок у партіях ФРН сприяло добровільне введення квот. Ще в 1980 році Партія Зелених проголосила про паритетне представництво жінок і чоловіків у партії на всіх рівнях. У 1988 році на з'їзді СДПН було прийняте рішення про те, що представництво кожної статі в партії повинно бути не менше 40%. В ХДС тільки у 1996 році, після тривалої дискусії, була введена 30-відсоткова квота. Тільки ліберальна Вільна демократична партія заперечує квоти як засіб просування жінок в партії. Впровадження квотування сприяло тому, що з 1998 року частка жінок у Бундестазі перевищує 30% [5, с. 223–224].

Уже з початку ХХІ ст. у Франції були прийняті закони, які суттєво розширювали права жінок. Так, закон «Про сприяння рівному доступу жінок і чоловіків до виборчих посад» був спрямований на забезпечення паритетного представництва жінок і чоловіків у виборчих списках. Закон вимагає, щоб у виборчих списках розбіжність між кількістю кандидатів кожної статі не перевищувала одиниці. Якщо список має парну кількість кандидатів, то представленість кожної статі повинна бути абсолютно рівна. Аналогічна поправка була внесена і в закон «Про вибори депутатів від Франції до Європейського парламенту». Разом з тим, були внесені зміни до закону «Про фінансову прозорість політичного життя», які спрямовані на забезпечення гендерного паритету. Якщо на парламентських виборах у списках партії будуть розходження між кількістю кандидатів-жінок та кандидатів-чоловіків на 2%, то держава має право зменшити фінансування виборчої кампанії цієї партії. В 2004 році службою з питань паритету

та рівноправності жінок була розроблена Хартія рівноправності жінок та чоловіків, яка формулює обов'язки держави щодо ставлення жінок. У державі також діє структура «Вища влада боротьби проти дискримінації жінок», створена в 2004 році. До її функцій належить отримання інформації в державних установах про випадки дискримінацій та надання рекомендацій щодо їх усунення, а відповідні фізичні та юридичні особи повинні прозвітуватися стосовно виконання цих рекомендацій [5, с. 204–206].

Парламентська Асамблея Ради Європи в своїй резолюції «Виборча система як інструмент підвищення представництва жінок у політичному житті» дає рекомендації державам-членам Ради Європи звернутися до всіх політичних партій із закликом добровільно ввести гендерні квоти вжити інших допоміжних заходів проти жінок. У країнах з пропорційною виборчою системою пропонується розглянути питання законодавчого введення квот (не менше 40 %), а також дотримання чергування кандидатів-жінок та кандидатів-чоловіків у виборчих списках. ПАРЄ радить приділити увагу ще і питанню застосування ефективних санкцій: бажано не у вигляді штрафів, а у формі відхилення списків кандидатів [1].

Коли у жінок немає можливостей зміцнювати свої позиції в партіях, в яких домінують чоловіки, можуть виникати жіночі партії. В історії незалежної України було кілька жіночих партій: «Жінки України», «Жінки за майбутнє», партія «Солідарність жінок України» і «Християнсько-демократична жіноча партія». Але жодна з них не пройшла до Верховної Ради [14]. У Росії такий експеримент мав більш позитивний результат. Найбільш впливові жіночі організації сформували політичний рух «Жінки Росії» і в 1993 році ввійшли до Державної думи, отримавши 8,13 % голосів виборців, що дало змогу створити їм свою власну фракцію. Але на наступних парламентських виборах в 1995 році блок «Жінки Росії» зазнав поразки [7, с. 55–56]. Досвід доводить, що у довгостроковій перспективі жіночі партії не можуть бути ефективними у боротьбі за владу. Очевидним є той факт, що без прийняття відповідних нормативно-правових актів представництво жінок у Верховній Раді буде занадто низьким.

У 2008 році Верховна Рада взяла за основу проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких Законів України (щодо забезпечення рівних прав та

можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі)». У законопроекті було запропоновано обов'язково забезпечувати представництво у виборчому списку у кожній п'ятірці кандидатів у депутати як жінок, так і чоловіків. Ці зміни спрямовані на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією, але вони мають більше декларативний характер, тому що нормами проекту не передбачено механізму реалізації законодавчих новацій. У лютому 2010 року цей законопроект підтримали: фракція БЮТ (122 із 153 депутатів), частково фракція Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» (44 із 71 депутата), фракція «Блок Литвина» (всі 20 депутатів). Партія регіонів та Комуністична партія не надали жодного голосу і, як наслідок, проект Закону України було відхилено та знято з розгляду [17].

Аналізуючи особливості розвитку українського суспільства, Ф. М. Рудич зазначає, що «нагальною потребою на сучасному етапі є сильна демократична влада. Вона має ґрунтуватися на довірі народу, його активній участі у здійсненні державної політики. Для здобуття такої довіри, поряд з багатьма іншими передумовами, вирішальними є етично вмотивовані дії владних структур, лідерів держави політичної еліти» [18, с. 5]. Необхідним є усвідомлення українськими політиками того, що створення національного законодавства щодо гендерної рівності зможе реально покращити ситуацію із захистом прав жінок та забезпечити їх активну участь у політичному житті країни.

Вибори 2006 та 2007 років до Верховної Ради відбувалися за пропорційною системою із закритими списками, тому представництво жінок у парламенті безпосередньо залежало від їх кількості та порядку розташування в партійних виборчих списках. За такої виборчої системи, достатньо ввести гендерні квоти, закріплені законодавчим шляхом, прописати в законі порядок чергування кандидатів у народні депутати чоловічої та жіночої статі та спосіб контролю за виконанням вимог щодо складу виборчих списків. Можна ефективно запобігати порушенням, що пов'язані з гендерним співвідношенням кандидатів, зобов'язавши ЦВК відхиляти виборчі списки, які не будуть відповідати закріпленим в нормативно-правових актах нормам. Але нещодавно Міністерством юстиції був оприлюднений технічний проект закону «Про вибори народних депутатів України», в якому

йдеться про зміну виборчої системи на пропорційно-мажоритарну.

Заступник Голови Верховної Ради України М. Томенко зазначив, що «якщо буде змінено виборчу систему, то є серйозною проблемою, що в парламенті може стати ще менше жінок, ніж є на сьогодні (близько 8%), а також, «якщо не будуть забезпечені демократичні принципи проведення виборів у мажоритарній частині, а повториться історія з виборами, які проходили до місцевих рад у 2010 році, коли «адмінресурс і гроші домінували над популярністю і авторитетом», а під час формування партійних списків буде переважати принцип «відданих партії чоловіків», то український парламент може міцно закріпитися серед лідерів європейських парламентів з малим представництвом жінок» [19].

Необхідно створити відповідні умови у мажоритарних округах для того, щоб популярні регіональні лідери, серед яких велика кількість жінок, мали рівні можливості балотуватися до Верховної Ради України. Особливо за мажоритарної (змішаної системи) необхідно піднімати політичний статус жінки так само, як і підвищувати її авторитет в інших сферах життя. Для цього потрібно вести активну просвітницьку роботу, стимулювати розвиток жіночих організацій, залучати ЗМІ та політиків, співпрацювати з міжнародними організаціями.

1. Council of Europe Parliamentary Assembly: Increasing women's representation in politics through the electoral system, 2010 // <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta10/erec1899.htm>

2. Кэрролл С., Зерилли Л. Феминистские вызовы политической науки // *Общественные науки и современность*. – 2001. – № 6.

3. Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие / Пер с англ.; ПРООН – М.: Весь Мир, 2009.

4. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/d_06_5_1.htm

5. Гендерное равенство в современном мире. Роль национальных механизмов. / Отв. ред и сост. О.А.Воронина. – М.: МАКС Пресс, 2008.

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_207

7. Айвазова С. Г. Российские выборы: гендерное прочтение / С. Г. Айвазова. – М.: Консорциум женских неправительственных объединений; Институт социологии РАН, 2008.

8. Грабовська І. Джерельні підвалини дослідження паритетної (гендерної) демократії: Український і світовий контекст // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2007. – Вип. 11.

9. Урядовий портал: План дій Україна – ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=228235195&cat

10. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» // ВВР. – 2005. – № 52.

11. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // ВВР. – 2004. - № 27.

12. Центральна виборча комісія: Виборчі списки кандидатів від партій (блоків). Списки депутатів від партій (блоків). [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>

13. Центральна виборча комісія: Загальний список депутатів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>

14. Повышение роли и расширение участия женщин в политических процессах: аналитический обзор и рекомендации для стран Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств, 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/women_polit_participation.pdf

15. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. – Львів, 2010.

16. Deutcher Bundestag: Frauen und Mдnner. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnetel7/mbd_zahlen/frauen_maenner.html

17. Проект Закону про внесення змін та доповнень до деяких законів України (щодо забезпечення прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі). [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31114

18. Рудич Ф. М. Політичний режим в Україні: спроба політологічного аналізу // Політичний менеджмент. – 2011. – № 2 (47).

19. Томенко М. Зміна виборчої системи може ще зменшити представництво жінок в українському парламенті. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=248460&cat_id=37486