

Надія Гербут

ГЕНДЕРНЕ КВОТУВАННЯ ЯК ОСНОВНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАРИТЕТНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК У ВИБОРЧИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

У статті досліджується світовий досвід щодо введення гендерних квот з метою досягнення гендерної рівності у представницьких органах влади, зокрема, у парламентах.

Ключові слова: гендерна квота, гендерна рівність, представництво жінок.

Nadiya Gerbut. Gender Quotas as a Main Mechanism to Ensure Equal Representation in Representative Organs of Power. This article explores the world experience on introducing gender quotas with a view to achieving gender equality in representative organs of power, particularly in parliaments.

Key words: gender quota, gender equality, women's representation.

Обравши демократичний шлях розвитку та підписавши відповідні міжнародні документи, Україна зобов'язалася впроваджувати політику гендерної рівності, що є базовою складовою питання дотримання прав людини. До таких документів належать: Загальна декларація прав

людини (1948 р.), Європейська конвенція прав людини та основоположних свобод (1950 р.), Конвенція ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.), Пекінська декларація й Платформа дій (1995 р.), документи Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН з питань гендерної рівності (2000 р.), Декларація Тисячоліття (2000 р.) та ін. Враховуючи величезний гендерний дисбаланс, що склався в органах влади, зокрема в законодачому органі, постає питання пошуку та впровадження дієвих механізмів та заходів подолання цього негативного явища в Україні. Одним з таких спеціальних заходів є квотування, під яким розуміють тимчасові спеціальні заходи, які використовують для усунення фактичної нерівності в політичній сфері та можуть бути ліквідовані після досягнення гендерного паритету [1, с. 7, 32].

Метою статті є аналіз українських реалій у площині забезпечення гендерної рівності в політичній сфері та дослідження гендерного квотування в теоретичному та практичному аспектах.

Дослідженню гендерних квот присвячені роботи таких зарубіжних вчених, як К. Сеймс, М. Л. Крук, П. Майер, Д. Дахлеруп, Л. Фрайденваль, Л. К. Дейвідсон-Шміх, Д. Фрідман, М. П. Джонс, П. Норріс та ін. [2]. Увага світової спільноти до цього питання пояснюється тим, що процес впровадження паритетної демократії, навіть в розвинених європейських країнах, потребує застосування ретельно досліджених та вивчених механізмів

В Україні проблема гендерного квотування розглядається в працях С. Гаращенко, В. Красногорова, О. Кривулі, Т. Марценюк, В. Михайлюк, О. Оксамитної, Г. Ткаченко та ін. [3].

Основні принципи розвитку паритетної демократії в Україні закладені в Конституції, яка гарантує рівні права та можливості для чоловіків і жінок, рівність її перед законом (стаття 51). Конституція України також гарантує всім громадянам рівні права, зокрема і у виборчому процесі (статті 24, 36, 38). Але конституційні норми можуть бути реалізовані лише за умови функціонування цілісної системи законодавства та відповідних інституціональних механізмів. На жаль, ані Закон України «Про вибори

народних депутатів України» (стаття 3), а ні Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (стаття 15) не забезпечують реалізацію принципу рівних можливостей жінок і чоловіків. Експерти констатують, що норми Закону України «Про вибори народних депутатів України» лише за формальними ознаками забезпечують рівні права жінок і чоловіків у виборчому процесі і не забезпечують рівних можливостей кожної статі під час формування єдиного органу законодавчої влади в Україні. Свідченням цього є занадто низьке представництво жінок у Верховній Раді (8,1 %). Міжнародні стандарти законодавчого врегулювання виборного процесу допускають встановлення ґендерних квот парламентського представництва. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок визначає відповідальність держави за паритетне представництво жінок у виборних органах влади на підставі спеціальних заходів [4, с. 71 – 72].

Професор Стокгольмського університету Д. Дахлеруп зазначає, що у технічному сенсі виборчі ґендерні квоти є просто засобом забезпечення рівних можливостей, який примушує певні організації (насамперед політичні партії) рекрутувати більше жінок на політичні посади. З іншого боку, ґендерні квоти мають відношення до багатьох фундаментальних принципів феміністичної теорії, політичної науки та є предметом політичних дискусій. Паритетна політика досліджує такі питання: як ґендерні квоти впливають на відношення між виборцями, на політичні партії та їх представників, який зв'язок між представництвом жінок та легітимністю демократії тощо. Але, насамперед, це спосіб швидкого забезпечення рівноправного представництва жінок і чоловіків у політиці.

У 1990 році Економічна і соціальна рада ООН підтримала намір щодо досягнення представництва жінок на керівних посадах до 30 % у всьому світі до 1995 року. Звичайно, така ціль була і залишається занадто складною для реалізації. В 1995 році було 10 % жінок у парламентах світу, а в 2005 році (через десятиріччя) – 16 % [5, с. 6].

На противагу концепції прискороного забезпечення ґендерної збалансованості, існує концепція поступового

збільшення представництва жінок у політиці. Вони обидві виступають за рівне представництво жінок, але по-різному пояснюють причини недопредставленості, а також мають різні стратегії досягнення гендерної рівності.

Концепція поступового збільшення представництва жінок говорить про те, що жінки не мають таких політичних ресурсів, які є у чоловіків. Наявні певні упередження щодо участі жінок у політиці, які зникнуть у процесі розвитку суспільства. Стратегія цієї концепції базується на тому, що жінкам необхідно накопичувати свій політичний потенціал (через освіту, спеціальні послуги, які допоможуть жінкам поєднувати сімейні обов'язки, роботу та політику і т. д.), а партіям брати відповідальність за рекрутування жінок у політику. Таким чином, процес досягнення гендерної рівності в політиці може зайняти багато десятиріч. Прихильники поступового збільшення кількості жінок у політичному житті розглядають гендерне квотування як порушення принципу рівних можливостей для всіх. Гарантування певної кількості місць для жінок-політиків означає, що чоловіки не будуть мати рівних шансів зробити політичну кар'єру. Отже, це концепція, відображаючи ліберальну точку зору, надає перевагу рівним можливостям, аніж досягненню рівності. Ч. Майєр і Д. Клаузен у 2001 порушили питання щодо численності тих груп, які можуть вимагати собі квоти.

Прибічники швидкого досягнення гендерної збалансованості головну причину недопредставленості жінок вбачають в їх дискримінації та ізольованості, які можуть бути подолані лише за допомогою позитивних дій. Ця концепція виражає точку зору феміністок, які не згодні чекати сімдесят або вісімдесят років, необхідних для досягнення паритетної демократії. Оскільки партії висувають своїх кандидатів на виборні політичні посади, вони здатні збільшувати кількість жінок-кандидатів у своїх списках за допомогою введення офіційних правил. Введення квот означає перехід від класичного ліберального поняття рівності до рівності результатів. Хоча необхідно зазначити, що поступово навіть ліберальні погляди щодо рівних можливостей зазнали змін: справедлива конкуренція може існувати лише у тому разі, коли гарантовані рівні можливості з самого

початку. Світовий досвід показує, що для досягнення гендерної рівності не достатньо просто зняти формальні бар'єри, які не дають можливості жінкам брати участь у політичному житті. Завдяки тиску жіночих рухів та міжнародних організацій в останні декілька десятиріч, а також низькій представленості жінок у органах влади, концепція рівних результатів набула більшої значимості та підтримки, виходячи з того, що прямі дискримінації та приховані перепони заважають жінкам мати справедливую частку політичної влади та впливу [6, с. 27 – 30].

П. Норріс зазначає, що квоти стали популярним способом реагування на проблему недопредставленості жінок – вони мають місце більше ніж в 100 країнах світу. Гендерні квоти мають три основні форми: резервування місць, законодавчі квоти і партійні квоти.

Резервування місць у парламенті здійснюється згідно з конституційними положеннями та інколи регламентується виборчим законодавством. Така форма квот не використовується в країнах-членах ОБСЄ, але запроваджена у Африці, Азії та на Близькому Сході. Вперше такі квоти з'явилися в 30-х роках ХХ сторіччя, але з 2000 року стали особливо популярні у країнах із занадто низьким представництвом жінок у політиці. Спочатку кількість зарезервованих місць коливалася від 1% до 10 %, але потім частка місць для жінок збільшилася до 30 %, які можуть бути зайняті або шляхом призначення, або внаслідок виборів. Гендерне квотування у вигляді резервування місць у парламенті викликає занепокоєння міжнародної спільноти, оскільки частка зарезервованих місць може стати обмеженням для участі жінок у політиці. Цілком ймовірно, що ті місця, які не зарезервовані для жінок, можуть сприйматися громадянами та елітою такими, що належать чоловікам.

Законодавчі квоти вводяться через реформування виборчого законодавства, а іноді й конституцій, що призводить до зобов'язання партій висувати такий відсоток жінок-кандидатів, який не менший за вказаний у відповідних нормативно-правових актах. Такі квоти є у багатьох країнах, що розвиваються, особливо в Латинській Америці, постконфліктних країнах Африки та Близького Сходу. Серед країн-учасниць ОБСЄ законодавчі квоти застосовують

Боснія і Герцеговина, Македонія та Сербія, які утворилися внаслідок міжетнічних конфліктів. Крім того, вони впроваджені у таких розвинених демократичних країнах, як Бельгія, Франція, Португалія і Іспанія та в деяких посткомуністичних країнах – Албанії, Вірменії, Киргизстані та Узбекистані. Законодавчі квоти стали активно застосовуватися в 90-х роках ХХ сторіччя та розглядаються протягом останнього десятиріччя багатьма країнами-учасницями ОБСЄ як дієвий механізм забезпечення ґендерної збалансованості. Як правило, законодавче квотування вимагає від партій висувати від 25 % до 50 % жінок-кандидатів. У більшості випадків ці заходи представляються як ґендерно-нейтральні, які спрямовані на подолання недопредставленості статі. Дослідивши 13 країн-учасниць ОБСЄ, які законодавчо закріпили ґендерні квоти, П. Норріс зазначає, що представництво жінок у парламентах цих держав збільшилося в середньому на 10,2 % за період 2000 – 2010 рр. В інших країнах регіону ОБСЄ також спостерігається зростання кількості жінок-парламентарів, але середній показник суттєво менший – 5,8 %. Отже, ефективність законодавчих квот може бути визначена як приріст 4,4 % за 10 років. Якщо ж порівняти досягнення кожної країни окремо, то можна зробити висновок про досить скромні результати Вірменії, Франції і Румунії порівняно з Бельгією, Киргизстаном та Македонією, які мають більш помітні успіхи від впровадження ґендерних законодавчих квот. Це можна пояснити, зокрема, різницею санкцій за невиконання норм щодо дотримання пропорційного представництва жінок у партійних списках кандидатів у депутати. Ще одним важливим фактором впливу на ефективність застосування законодавчих ґендерних квот є виборча система. Найбільший позитивний вплив квоти мають у країнах із пропорційною виборчою системою, закритими партійними списками та великими виборчими округами.

Якщо резервування місць для жінок та застосування законодавчих квот є результатом державної політики щодо забезпечення ґендерної рівності в політичній сфері, то партійні квоти для жінок є проявом добровільної відповідальності окремих партій за розвиток паритетної демократії в країні. У Західній Європі партійні квоти вперше були

впроваджені на початку 70-х років ХХ сторіччя декількома соціалістичними та соціал-демократичними партіями. Сьогодні це найбільш поширена форма ґендерного квотування у всьому світі. Майже у половини країн-учасниць ОБСЄ є партії, які застосовують квоти для жінок. Ефективність партійних квот залежить від партійної системи, зокрема від розмірів партій, які проводять політику квотування списків своїх кандидатів. Чим більша кількість партій, особливо великих, запроваджує квоти, тим більше жінок пройде в парламент. Має значення також розмір квот для жінок-кандидатів (як правило, це від 25 % до 50 %). Наприклад, у Швеції майже всі партії сьогодні ввели чергування чоловік-жінка у своїх виборчих списках, що призвело до одного з найкращих результатів світу – сьогодні 45 % місць парламенту належить жінкам (в 2006 році в шведському парламенті було 47% жінок-депутатів) [7]. Так, у Великобританії Лейбористська партія, запровадивши добровільні квоти, у 1997 році змогла майже подвоїти кількість жінок-депутатів у парламенті – з 60 до 119. Як правило, партії, які вводять квотування під час парламентських виборів, використовують цей механізм і для виборів своїх керівних органів [8].

Одним з показників, що характеризує рівень ґендерної нерівності в державі, є співвідношення жінок та чоловіків у законодавчому органі. Загальна частка жінок в національних парламентах світу становила на вересень 2010 р. 19,3 %, що на 8 % більше, ніж в 1995 році (саме в цей рік у Пекіні відбулася Четверта Всесвітня конференція зі становища жінок, де були прийняті історичні документи – «Пекінська Декларація» та «Платформа дій», в яких говориться про ґендерну рівність як про головний вектор розвитку суспільства в ХХІ сторіччі). В країнах-членах ОБСЄ в середині 2010 року жінки займали 22 % від загальної кількості місць у парламентах, що на 7 % більше, ніж в 1995 році. Причому між цими країнами існує велика різниця щодо ґендерного паритету в законодавчих органах. Якщо в Швеції, Ісландії, Нідерландах, Бельгії кількість жінок в парламентах наближається до кількості чоловіків, то в Туреччині, Мальті, Грузії та Україні їх не більше 10 %. Оскільки укріплення ґендерного балансу в

законодавчих органах має особливе значення для демократії та соціальної справедливості, відомі американські вчені П. Норріс і М. Крук розробили план дій для країн-членів ОБСЄ щодо сприяння гендерної рівності на виборних посадах. Цей план складається з шести стратегій, кожна з яких може бути окремо застосована залежно від політичних та виборчих систем, а також традицій, що мають місце в різних державах. Однією зі стратегій є застосування законодавчо закріплених квот, які призначені для прискорення процесу обрання жінок у законодавчі органи та на інші виборні посади [7].

Базове дослідження П. Норріс та М. Крук було представлено на круглому столі «Гендерна рівність як важливий чинник євроінтеграційних процесів України» у Верховній Раді в липні 2011 р. Увага з боку української політичної еліти до проблеми гендерної рівності у країні свідчить про розуміння важливості цього питання. Незважаючи на зобов'язання України згідно з Цілями Розвитку Тисячоліття мати представництво жінок серед депутатів Верховної Ради України, депутатів обласних рад, державних службовців вищого керівного складу на рівні 30 % до 2015 року, наразі Україна може похвалитися рівнем представництва жінок у політиці на рівні Близького Сходу. На відміну від багатьох країн світу, в історії українського парламентаризму ще ніколи жінка не ставала головою парламенту. Серед 27 комітетів Верховної Ради тільки 2 очолюються жінками – це Комітет з питань охорони здоров'я і Комітет з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва [9]. За списками ЦВК станом на вересень 2011 року у Верховну Раду Автономної Республіки Крим увійшло тільки 8 жінок-депутатів, що становить 8% від усієї кількості депутатів. Середній показник представленості жінок у міських радах України становить 28% [10].

Міжнародна асоціація політичних наук цікавиться не тільки участю жінок у політичному житті, але й рівнем їх представленості в асоціаціях окремих країн, які належать до цієї організації. На жаль, необхідно констатувати, що серед 282 членів Асоціації політичних наук України жінок тільки 18 %.

Важливе значення для паритетної демократії має ставлення суспільства до гендерних питань, зокрема, до гендерних квот. Наприклад, тільки 10 % європейців позитивно ставляться до законодавчих квот (у Німеччині – 13 %, Франції – 16 %, Австрії – 14 %, Іспанії – 6 %, Нідерландах та Великобританії – 4 %). Більше громадян європейських країн підтримують добровільні дії партій щодо забезпечення гендерної збалансованості у політичному житті.

Понад 40 % українців переконані в наявності суспільного стереотипу, «що політика – це не жіноча справа». Дійсно, чим вищий рівень керівної посади, тим більша частина громадян схильна бачити на цій посаді тільки чоловіка. Так, на посаді Президента України «тільки чоловіка» хочуть бачити 47 % громадян, а «тільки жінку» – 19 %. Введення гендерного квотування підтримує 24 % населення України, а 48 % українців ставляться до цього негативно. Цікаво, що чверть прихильників введення квот для жінок мешкає у Львівській області, а в АР Крим ті, хто підтримує такі заходи, становлять усього 8 %. Одним із можливих пояснень такого регіонального розподілу можуть бути національні та релігійні особливості, які криються в певних гендерних стереотипах, ролях та місці чоловіків і жінок у суспільно-політичному житті. Для більшості громадян України (71 %) гендерний склад кандидатів від партії не впливає на рішення щодо підтримки цієї партії. Майже 60 % респондентів готові бачити народним депутатом як чоловіка, так і жінку. 23 % громадян віддають перевагу чоловіку, а 8 % – жінці. Причому негативне ставлення до жінки-депутата виявляють не тільки чоловіки, а й жінки (з них тільки 9 % хочуть бачити саме жінку в ролі депутата) [11, с. 46 – 50]. Хоча жінка-політик в українському суспільстві не користується таким рівнем довіри, як чоловік-політик, а також є проблема занадто великої недопредставленості жінок в органах влади, підтримка введення гендерних квот в Україні тримається на рівні Західної Європи.

Однією з головних причин, яка заважає введенню квот, є небажання представників політичної еліти ділитися своїми місцями з жінками. В світі існують певні стратегії, що дозволяють уникати таких конфліктних ситуацій.

Наприклад, до виборів 1970 р. місцеві відділення Соціал-Демократичної партії Швеції перші десять місць у списках залишали чоловікам, а далі кожна друга позиція була зайнята жінкою. На наступних виборах в 1973 році п'ять перших місць віддали чоловікам, а далі знову кількість жінок була збільшена. І тільки після цього було прийняте рішення щодо рівної кількості кандидатів обох статей, які повинні були чергуватися [8].

Але необхідно зазначити, що ґендерний дисбаланс в Україні в політичній сфері настільки великий (порівняно з багатьма країнами світу), що для його швидкого усунення необхідні більш радикальні заходи, ніж добровільне партійне квотування. Запровадження законодавчих ґендерних квот паралельно з жорсткими санкціями за їх порушення (наприклад, зобов'язати ЦВК відхиляти виборчі списки, які не будуть відповідати закріпленим в нормативно-правових актах нормам та не допускати партій-порушників до виборів) могло б суттєво покращити ситуацію щодо участі жінок у політиці. Причому, пропорційна виборча система із закритими списками, яка діє сьогодні в Україні, є найбільш сприятливою для швидкого підвищення представництва жінок у парламенті за умови відповідного реформування виборчого законодавства.

1. Христова Г. О., Кочемировська О. О. Позитивні дії в механізмі забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: міжнародний досвід та українські перспективи. – Харків: Райдер, 2010. – 200 с.

2. Celis, K., Krook, M. L. and Meier, P., “The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform.” *West European Politics* 34 (3) 2011.; Krook, M. L. “Gender Quotas as a Global Phenomenon: Actors and Strategies in Quota Adoption.” *European Political Science* 3 (3) 2004. 59-65.; Dahlerup, D., and Freidenvall, L., ‘Quotas as a fast track to equal representation for women.’ *International Feminist Journal of Politics* 7 (1) 2005, 26-48.; Davidson-Schmich, L.K., ‘Implementation of political party gender quotas: Evidence from the German Lander 1990-2000.’ *Party Politics* 12 (2) 2006, 211-232.; Freedman, J., ‘Increasing women’s political representation: The limits of constitutional reform.’ *West European Politics* 27 (1) 2004, 104-123.; Jones, M. P., ‘Gender Quotas,

Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard.' *Comparative Political Studies* 42 (1) 2009, 58-81.; Norris, P., 'Women in European Legislative Elites.' *West European Politics* 8 (4) 1985, 90-101.

3. Прокопчук І. І. Аналіз механізмів застосування гендерних квот в процесі політичного рекрутування: світовий досвід формування паритетної демократії// Гілея: науковий вісник. – 2011. – Випуск 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_43/Gileya43/P22_doc.pdf.

4. Коментар до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». – Запоріжжя: Друкарський світ, 2011. – 168 с.

5. Dahlerup, D. *Women, Quotas and Politics*. Routledge Research in Comparative Politics. New York, 2006. – 312 p.

6. Dahlerup, D., and Freidenvall L., 'Quotas as a fast track to equal representation for women.' *International Feminist Journal of Politics*. – 7 (1). – 2005. – P. 26 – 48.

7. Norris P., Krook M. L. *Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/OSCEReport_Gender_equality_Norris-Krook.pdf

8. Шведова Н.А. – «Квоты: благо или новые проблемы?» 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.owl.ru/win/books/policy/quota.htm>

9. Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_komitis

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

11. Гендерні стереотипи та ставлення громадськості до гендерних проблем в українському суспільстві/ За ред. Ю. І. Саєнка. – Київ: ВАІТЕ, 2007. – 143 с.