



Гендерний аналіз законопроектів з питань виборів

4 червня 2018 року

Передісторія

За даними Міжпарламентського союзу, станом на 1 березня 2018 року за рівнем представництва жінок у парламенті серед 193 країн світу Україна посідає 145 місце – частка жінок у ньому становить лише 12.3%. Цей показник є одним із найнижчих в Європі. Хоча на законодавчому рівні передбачені певні механізми забезпечення належного представництва жінок у виборних органах, вони загалом є недосконалими і належним чином не стимулюють партії до забезпечення збалансованого представництва обох статей як серед кандидатів на виборах, так і, відповідно, обраних депутатів. У зв'язку з цим, існує потреба в удосконаленні цих механізмів.

Те, якими мають бути такі механізми, не в останню чергу залежить від виборчої системи, за якою проводяться вибори. Не секрет, що найменшою сприятливою для забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у виборних органах є мажоритарна виборча система. Хоча в межах її застосування багато країн напрацювали механізми, покликані підвищити частку жінок серед обраних депутатів (зокрема, фінансові стимули для партій, які висувають або забезпечують обрання жінок, т.зв. “зарезервовані місця”, висування кандидаток в округах, в яких вони мають шанси на обрання тощо), в українських реаліях більшість цих механізмів застосувати на практиці не вдалося б. Несприятливою для забезпечення належного представництва жінок у виборних органах є і пропорційна система з відкритими списками, оскільки при голосуванні виборці часто віддають перевагу кандидатам-чоловікам. В рамках цієї системи зазвичай законодавством передбачаються обов'язкові гендерні квоти, чергування кандидатів у списках та відповідальність за недотримання відповідних законодавчих вимог. Найбільш сприятливою для жінок є пропорційна виборча система із закритими списками, адже черговість кандидатів у списках за цією системою визначають партії і виборці на неї не можуть впливати.

Питання про виборчу систему, за якою проводитимуться наступні парламентські вибори, до сих пір остаточно не вирішено. На розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Виборчого кодексу, прийнятий у першому читанні в листопаді 2017 року. Крім того, народні депутати України також зареєстрували в парламенті вісім проектів Закону “Про вибори народних депутатів України”, які пропонують змінити існуючу систему формування органу законодавчої влади.

У цьому документі розглянуто існуючі механізми забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у виборних органах, проаналізовано положення проекту Виборчого кодексу та законопроектів “Про вибори народних депутатів України”, що стосуються механізмів забезпечення належного представництва жінок у парламенті. За результатами аналізу запропоновано рекомендації щодо можливих механізмів підвищення ступеня представленості жінок у парламенті.

1. Механізми забезпечення збалансованого гендерного представництва у виборних органах згідно з чинним законодавством

Чинним українським законодавством передбачено декілька механізмів забезпечення збалансованого представництва жінок і чоловіків у парламенті та представницьких органах місцевого самоврядування:

- **гендерна квота на парламентських виборах.** Законом “Про політичні партії в Україні” передбачено, що партії повинні включити до своїх статутів положення, згідно з якими мінімальний рівень жінок і чоловіків у партійному списку на парламентських виборах має становити не менше 30%. Відсутність у партійному статуті відповідних положень, як і їх недотримання (якщо вони відображені у статуті) не є підставою для прийняття ЦВК рішення про відмову у реєстрації кандидатів, включених до списку. Крім того, відсутність вимог у законодавстві щодо обов’язковості чергування кандидатів різної статі у списках партій може призводити до того, що партії включатимуть жінок до нижньої частини списку, де їхні шанси на обрання є невисокими.
- **гендерна квота на місцевих виборах,** що проводяться за пропорційною виборчою системою (тобто на виборах депутатів всіх місцевих рад, крім сільських та селищних). Законом “Про політичні партії в Україні” передбачено, що статuti партій також повинні містити розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у депутати місцевих рад в багатомандатних виборчих округах, який повинен становити не менше 30%. Крім того, згідно із Законом “Про місцеві вибори” представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів має становити не менше 30%. Разом з тим, дієвість цієї квоти є невисокою з декількох причин:
 - Законами “Про політичні партії в Україні”, “Про місцеві вибори” не передбачено відповідальності за недотримання квоти, зокрема – відмови у реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку, в якому її недотримано;
 - Навіть якби Закон “Про місцеві вибори” передбачав відповідальність за недотримання квоти, вона навряд чи забезпечила б 30% представництво жінок у відповідних місцевих радах. Це обумовлено тим, що за передбаченою в Законі “Про місцеві вибори” пропорційною виборчою системою кожен кандидат у списку закріплюється за одним округом, тоді як виборець у такому окрузі фактично голосує за одного із закріплених за округом кандидатів. Це надає пропорційній системі рис мажоритарної виборчої системи, яка сама по собі не сприяє забезпеченню належного представництва жінок у виборних органах. До того ж, як засвідчила практика, застосування цієї системи на місцевих виборах 2015 року, результати її застосування є непрогнозованими як для партій, так і кандидатів та

самих виборців. Оскільки питання про те, за яким саме округом буде закріплено кандидата у списку вирішується партійною організацією, існує ризик висування жінок в округах, де їхні шанси на перемогу будуть невисокими.

- **державне фінансування партій, що забезпечують визначений рівень представництва жінок у парламенті.** Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” 2015 року передбачив виділення 10% загального обсягу щорічного державного фінансування партій тим з них, від яких до парламенту було обрано не більше 2/3 представників однієї статі від загальної кількості обраних від такої партії депутатів. Ці кошти розподіляються між партіями, що мають право на їх одержання, порівну. За результатами виборів народних депутатів України 2014 року право на одержання цих коштів набула лише одна партія – “Об’єднання “Самопоміч”. Наразі державне фінансування є найбільш дієвим з-поміж усіх механізмів забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у виборних органах. Але з урахуванням того, що право на одержання такого фінансування отримала лише одна партія, цей механізм потребує додаткового посилення, у тому числі – шляхом закріплення у Законі “Про вибори народних депутатів України” ґендерних квот та відповідальності за їх недотримання.

2. Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі)”

12 грудня 2014 року народними депутатами Оленою Кондратюк (Батьківщина), Марією Іоновою (Блок Петра Порошенка), Іриною Геращенко (Блок Петра Порошенка) та іншими на розгляд парламенту було внесено проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі)” (реєстр. № 1456).

З моменту реєстрації законопроект так і не був розглянутий у першому читанні.

Цим законопроектом передбачається внести зміни, зокрема, до Закону “Про вибори народних депутатів України” 2011 року та Закону “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” 2010 року, спрямовані на збільшення рівня представництва жінок у парламенті та органах місцевого самоврядування. Серед іншого, законопроектом пропонується закріпити у цих законах наступні положення:

- до першої п’ятірки кандидатів у партійному списку на парламентських або місцевих виборах в обов’язковому порядку мало включатись не більше 3 представників однієї статі, до кожної наступної за списком десятки – не більше 7 представників однієї статі;
- у разі недотримання цієї вимоги ЦВК або відповідна ТВК отримувала право не приймати подані для реєстрації кандидатів документи.

У 2015 році парламентом було прийнято новий Закон “Про місцеві вибори”, який скасував Закон “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” 2010 року (до якого законопроектом і передбачалось внести зміни), і змінив виборчу систему на виборах депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад зі змішаної на пропорційну. Відповідно,

положення цього законопроекту в частині місцевих виборів не можуть бути застосовані на практиці – вони мають бути адаптовані до нової системи, яка, серед іншого, передбачає закріплення кандидатів у списках місцевих партійних організацій за окремими округами та має багато рис мажоритарної виборчої системи, яка не є сприятливою для обрання жінок.

Законопроектом фактично пропонується запровадити 30% виборчу квоту для партійних списків, оскільки не менше 40% осіб однієї статі мають включатись лише до першої п'ятірки списку, та й то – не обов'язково на початку такої п'ятірки. З-поміж інших кандидатів у списку частка жінок фактично має складати 30% на кожних 10 наступних кандидатів. Законопроектом не передбачено чергування представників різних статей у першій п'ятірці та наступних десятках кандидатів, як і не обмежено можливість включення жінок до нижніх частин відповідних груп кандидатів. В результаті, існує імовірність того, що якщо за списком партії до парламенту буде обрано 12 депутатів, то лише двоє з них будуть жінками. Відповідно, частка жінок-депутатів у цьому випадку становитиме лише 17% від загальної кількості обраних за списком депутатів.

Але навіть за умови забезпечення 30% представництва жінок у парламенті за пропорційною складовою паралельної виборчої системи, не варто забувати про те, що за цією системою обирається лише 225 з 450 народних депутатів України. Оскільки решта депутатів обирається за мажоритарною виборчою системою, яка є несприятливою для збалансованого представництва жінок та чоловіків у парламенті, загальна частка жінок у парламенті (за умови, що у мажоритарних виборчих округах не буде обрано жодної жінки-депутата) з урахуванням 30% представництва за пропорційною складовою системи становитиме приблизно 15%. Тому якщо на практиці за пропорційною складовою системи за списками партій буде обрано від 17% до 30% жінок, рівень їх представленості у парламенті мало відрізнятиметься від існуючого.

В законопроекті також не враховано той факт, що Закон “Про вибори народних депутатів України” передбачає можливості “неприйняття” реєстраційних документів кандидатів лише у разі порушення строків їх подання. Після отримання поданих на реєстрацію кандидатів документів ЦВК має прийняти рішення або про реєстрацію кандидатів, або про відмову у їх реєстрації. Відповідно, у проекті варто було б прямо зазначити, що у разі невідповідності поданого списку встановленим законом вимогам (у тому числі в частині норм представництва жінок) ЦВК має прийняти рішення про відмову у реєстрації кандидатів у депутати, включених до такого списку.

Зрештою, не враховано ним і те, що кожна партія після реєстрації висунутого нею списку кандидатів має право відкликати (за певний час до дня голосування) включеного до списку кандидата. Крім того, кандидат може бути виключений зі списку і у ряді інших випадків – у випадку смерті, відмови від балотування, втрати права голосу на виборах тощо. У разі виникнення подібних ситуацій законопроект не зобов'язує партії проводити заміну виключених кандидатів представниками тієї ж статі, що може призвести до зменшення кількості жінок у списках партій ще до дня голосування. Відповідно, рівень представництва жінок серед обраних депутатів може ще більше знизитись.

Таким чином, в існуючій редакції законопроект навряд чи суттєво збільшить існуючий рівень представництва жінок у парламенті, а на рівень їх представництва у місцевих радах – він взагалі не вплине. Тому його прийняття є доцільним лише за умови ґрунтовного доопрацювання. Воно повинно передбачати:

- закріплення 40% квоти для виборчих списків, які висувуються за пропорційною складовою системи;
- включення до кожної п'ятірки кандидатів у списку не більше трьох представників однієї статі з обов'язковим чергуванням жінок та чоловіків у списках;
- право ЦВК (ТБК) відмовляти у реєстрації кандидатів, включених до списку, якщо він не відповідає вимогам закону;
- заміну виключеного зі списку кандидата іншим кандидатом тієї ж статі (якщо проведення такої заміни є можливим, тобто партія (місцева організація партії) може провести з'їзд (збори, конференцію) для заміни кандидата до дня голосування).

3. Проект Виборчого кодексу та запропоновані зміни до нього

7 листопада 2017 року парламент схвалив у першому читанні проект Виборчого кодексу (реєстр. № 3112-1). Цей законопроект був внесений до парламенту народними депутатами України Андрієм Парубієм (на той час – Народний Фронт), Леонідом Ємцем (Народний Фронт) та Олександром Черненком (Блок Петра Порошенка). Нині триває підготовка цього проекту до другого читання.

Згідно із законопроектом, вибори до парламенту та окремих місцевих рад проводитимуться на основі пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті партійні списки. Партії на виборах народних депутатів висуватимуть два типи списків – загальнодержавний та регіональні, з яких, власне, формуватиметься загальнодержавний список. Мандати між партіями розподілятимуться пропорційно до кількості отриманих ними голосів. У регіональних списках пріоритетне право на одержання мандатів матимуть ті кандидати у списку, на підтримку яких було подано більше голосів, ніж за інших кандидатів у тому ж списку. Нерозподілені на регіональному рівні мандати розподілятимуться за загальнодержавним списком у порядку черговості, визначеної партією.

Проект Виборчого кодексу закріпив ряд норм, спрямованих на забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у виборчих списках. Так, згідно з ним на всіх виборах, які проводитимуться за пропорційною виборчою системою, до кожної п'ятірки кандидатів у регіональному або загальнодержавному списку має включитись не більше трьох представників однієї статі. Невиконання цього положення матиме наслідком відмову у реєстрації як регіональних списків, так і відповідного загальнодержавного списку.

Як відзначалось вище, пропорційна система з відкритими списками загалом не сприяє збалансованому представництву жінок та чоловіків у виборчих органах. Запровадження 40% виборчої квоти та санкцій за її недотримання певною мірою компенсуватиме несприятливі для жінок наслідки застосування цієї виборчої системи.

Разом з тим, законопроект не передбачає обов'язковості заміни кандидатів у списках кандидатами тієї ж статі у випадку, коли реєстрацію кандидата у відповідних списках було скасовано за ініціативою партії, ініціативою самого кандидата чи у зв'язку з іншими обставинами, наявність яких є підставою для скасування його реєстрації. Відсутність у проекті положень щодо необхідності проведення такої заміни у випадку виключення жінок-кандидаток

зі списків може зменшити їх частку у списках ще до дня голосування, а отже – і серед обраних кандидатів.

Законопроектом також передбачено, що черговість розподілу мандатів у регіональних списках визначається виключно на основі кількості отриманих кандидатами голосів виборців: кандидати, які отримали більше голосів, матимуть пріоритетне право на одержання мандатів. При цьому перевага навіть в один голос може бути чинником поразки чи перемоги включеного до регіонального списку кандидата. У деяких країнах (Чехія, Словаччина тощо) визначена партією черговість кандидатів у партійному списку може бути змінена лише якщо кандидат одержав на свою підтримку певний відсоток голосів від загальної кількості голосів за список, до якого його було включено. В умовах проведення виборів на основі пропорційної системи з відкритими списками такий підхід підвищує шанси жінок на обрання – далеко не кожен кандидат може отримати на свою підтримку значну кількість голосів і переміститись у верхню частину списку. Тому значний внутрішньопартійний бар'єр фактично перетворює відкриті списки на закриті, в яких виборці не впливають на черговість розподілу мандатів між кандидатами у списку. Такий бар'єр варто було б закріпити і в проекті Виборчого кодексу.

До проекту Виборчого кодексу після його прийняття у першому читанні було подано більше 4000 поправок. Окремі з них стосуються питань забезпечення збалансованого представництва жінок то чоловіків у парламенті. Так, народними депутатами Леонідом Ємцем, Остапом Єдником, Ганною Гопко та іншими було запропоновано передбачити внутрішньопартійний бар'єр для зміни черговості кандидатів у виборчих списках партій на рівні 0.5% від загальної кількості поданих за партію голосів та покласти на партії обов'язок заміни кандидатів у списках, реєстрацію яких було скасовано, кандидатами тієї ж статі (за умови, що рішення про скасування реєстрації було прийнято за певний час до дня голосування і партія може провести з'їзд для проведення заміни кандидата кандидатом тієї ж статі). Врахування цих поправок дозволило б виправити вищенаведені недоліки проекту Виборчого кодексу та певною мірою збільшити шанси на обрання жінок порівняно з первісною редакцією проекту Виборчого кодексу. Однак внутрішньопартійний бар'єр (0.5%) є досить низьким – виборці все одно матимуть значний вплив на черговість розподілу мандатів у регіональних списках. Тому його варто було б підвищити принаймні до 3%.

4. Проекти законів “Про вибори народних депутатів України”

Після прийняття проекту Виборчого кодексу у першому читанні на розгляд парламенту також було внесено вісім проектів Закону “Про вибори народних депутатів України”, якими пропонується викласти чинний Закон про парламентські вибори в новій редакції.

У п'яти з них передбачені певні механізми забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у парламенті. У трьох проектах таких механізмів не передбачено:

- **проект Закону № 7366** від 6 грудня 2017 року, внесений народними депутатами Олегом Барною, Сергієм Рудиком та іншими депутатами від різних фракцій і груп (Блок Петра Порошенка, Народний Фронт, “Відродження”).

Законопроектом передбачається проведення парламентських виборів за мажоритарною системою відносної більшості.

Хоча в рамках цієї системи й існують певні механізми підвищення шансів жінок на обрання (наприклад, так звані “зарезервовані місця”, висунання жінок в округах, де партія має підтримку і жінки мають шанси на перемогу, а також фінансові стимули, наприклад, у вигляді виділення додаткового державного фінансування партіям, які висунули певну кількість жінок або забезпечили їх обрання до парламенту), ця система є менш сприятливою для партій порівняно із пропорційною виборчою системою з голосуванням за закриті партійні списки. До того ж в проекті не передбачено жодних механізмів забезпечення збалансованого представництва статей у парламенті.

- **Проект Закону № 7366-6** від 28 грудня 2017 року, внесений народними депутатами України Оксаною Продан (Блок Петра Порошенка), Олексієм Скрипником (Самопоміч), Ольгою Богомолець (Блок Петра Порошенка) та іншими.

Законопроект передбачає проведення парламентських виборів за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закриті списки, висунуті партіями та блоками. Проведенню голосування за цією системою передуватиме т.зв. “праймеріз”, в ході яких прихильники партій голосуватимуть за окремих кандидатів у попередніх списках партій та блоків. За результатами праймеріз формуватимуться остаточні закриті списки партій і блоків, черговість кандидатів у яких визначатиметься за результатами праймеріз – кандидати, які в ході праймеріз отримали більше голосів, ніж інші кандидати від партії/блоку, включатимуться до остаточних списків в порядку спадання поданих за них голосів.

Сама по собі процедура “праймеріз” не є сприятливою для жінок і не гарантує їх включення на “прохідні” місця в остаточному списку. Гендерних квот та будь-яких інших механізмів забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у законодавчому органі проект не передбачає.

- **проект Закону № 7366-7** від 2 січня 2018 року, внесений народним депутатом Євгенієм Мураєвим (позафракційний). За законопроектом парламентські вибори пропонується проводити на основі паралельної виборчої системи: половина депутатів обиратиметься за мажоритарною системою відносної більшості, а друга половина – за пропорційною виборчою системою з відкритими партійними списками. Як і мажоритарна система, пропорційна система з відкритими списками не сприяє збалансованому представництву жінок і чоловіків у виборних органах. Жодних особливих механізмів, спрямованих на забезпечення гендерного балансу в рамках запропонованих систем (наприклад, квот, чергування кандидатів у списках тощо) проектом не передбачено.

У п'яти з восьми законопроектів закріплено ґендерні квоти та відповідальність за їх недодержання:

- **проект Закону № 7366-1** від 20 грудня 2017 року, внесений народними депутатами України Юлією Тимошенко, Сергієм Власенком та іншими депутатами-членами фракції “Батьківщина”.

За проектом вибори народних депутатів України проводитимуться за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закриті партійні списки. Ним також передбачено включення до кожної десятки у партійному списку не більше семи представників однією статі. Одним із нововведень проекту є запровадження імперативного (точніше - партійного) мандата: партії матимуть можливість достроково припиняти повноваження обраних за їхніми списками народних депутатів України у випадку порушення партійної дисципліни.

Пропорційна виборча система із закритими партійними списками є сприятливою для забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у парламенті. Разом з тим, відсутність у законопроекті положень щодо чергування жінок і чоловіків у кожній десятці списку породжує ризик того, що жінки включатимуться до списку наприкінці кожної десятки, що зменшуватиме їх шанси на обрання. Наприклад, імовірною є ситуація коли з-поміж 17 обраних від партії депутатів лише 3 мандати отримають жінки, тобто їх загальна частка серед обраних від партії депутатів складатиме лише 17%. Відповідно, загальний рівень представництва жінок у парламенті варіюватиметься від 17% до 30%, що є значно меншим за показник представництва, передбачений міжнародними стандартами. Імперативний мандат, який фактично пропонується запровадити законопроектом, дозволить партіям вибірково припиняти повноваження тих чи інших депутатів, які не дотримуються партійної дисципліни. Його запровадження також може негативно вплинути на рівень представництва жінок у парламенті. Імперативний мандат суперечить Конституції та міжнародним стандартам і кращим практикам у сфері виборів. Як і проект Виборчого кодексу, проект не передбачає обов'язковості проведення заміни кандидатів, виключених з партійних списків до дня голосування, кандидатами тієї ж статі. Неможливість такої заміни може призвести до того, що після реєстрації списку певну частину кандидатів (у тому числі й жінок) у ньому може бути виключено партіями, що призведе до порушення квоти без жодних юридичних наслідків.

- **проект Закону № 7366-2** від 20 грудня 2017 року, внесений народними депутатами України Леонідом Ємцем (Народний Фронт), Ганною Гопко, Остапом Єднаком та Наталією Веселовою (позафракційні).

Згідно з проектом, парламентські вибори проводитимуться за пропорційною системою з відкритими списками. Кожна партія висуватиме загальнодержавний партійний список та

регіональні списки, з яких формуватиметься загальнодержавний список. Виборці матимуть можливість голосувати як за регіональний список в цілому, так і за конкретного кандидата у такому списку. Кількість мандатів, які розподілятимуться у кожному окрузі, визначатиметься кількістю зареєстрованих у ньому виборців. При розподілі мандатів в регіональному виборчому списку пріоритетне право на одержання мандата має кандидат, який отримав більше голосів за умови, що він отримав не менше 0.5% голосів, поданих за партійний список. Якщо кандидат у регіональному списку отримав менше 0.5% голосів за список, визначена партією черговість розподілу мандатів у регіональному списку не змінюється. Законопроектом закріплено обов'язковість включення до кожної п'ятірки кандидатів у кожному регіональному та загальнодержавному списку не більш ніж трьох представників однієї статі. Недотримання цієї вимоги матиме наслідком відмову у реєстрації списку. У випадку, якщо після реєстрації кандидатів і до проведення виборів включений до списку кандидат вибув з балотування (його реєстрацію було скасовано) і час, що залишається до проведення виборів дозволяє провести з'їзд для заміни кандидата у списку, партія повинна замінити його іншим кандидатом тієї ж статі як у загальнодержавному, так і у відповідному регіональному списку.

Пропорційна виборча система з відкритими списками є менш сприятливою для збалансованого представництва жінок та чоловіків у виборних органах порівняно із пропорційною системою із закритими партійними списками. Недоліки цієї системи компенсуються ґендерною квотою, встановленням внутрішньопартійного бар'єру для зміни черговості розподілу мандатів у виборчих списках, можливістю відмови у реєстрації списку кандидатів у разі недотримання квоти, а також обов'язковістю заміни кандидатів у списках представниками тієї ж статі у разі скасування їхньої реєстрації. Хоча запропонована система навряд чи збільшить частку жінок у парламенті до 40%, закладені у законопроекті механізми стимулювання належного представництва жінок у парламенті певною мірою збільшать цю частку жінок у Верховній Раді порівняно з існуючою. Хоча внутрішньопартійний бар'єр на рівні 0.5% посилює шанси жінок на обрання, але не суттєво – виборці все одно матимуть вирішальний вплив на черговість розподілу мандатів у списку. Цей бар'єр варто переглянути у бік підвищення.

- **проект Закону № 7366-3** від 20 грудня 2017 року, внесений народними депутатами України Віктором Чумаком (позафракційний), Наталією Новак (Блок Петра Порошенка), Дмитром Добродомовим (позафракційний), Сергієм Лещенком (Блок Петра Порошенка) та іншими, а також **Закону № 7366-4** від 22 грудня 2017 року, зареєстрований у парламенті народними депутатами від “Самопоміч” – Тарасом Пастухом, Тетяною Остріковою, Олегом Березюком та іншими.

Запропоновані у законопроектах виборчі системи є практично ідентичними і відрізняються лише особливостями територіальної організації виборів. Вони по суті дублюють відповідні положення прийнятого у першому читанні проекту Виборчого кодексу. Механізми забезпечення збалансованого представництва жінок і чоловіків за

цими проектами так само є аналогічними тим, які запропоновано у проекті Виборчого кодексу в редакції до першого читання. Більш детальний аналіз проекту Виборчого кодексу в частині збалансованого представництва статей наведено вище.

- **проект Закону № 7366-5 від 22 грудня 2017 року**, внесений народним депутатом Сергієм Капліним (Блок Петра Порошенка).

Законопроект передбачає проведення виборів до Верховної Ради України за пропорційною виборчою системою. Хоча проектом запроваджено ґендерну квоту (включення до кожної п'ятірки кандидатів принаймні двох представників однієї статі), ним не розкрито механізм розподілу мандатів між кандидатами у партійних списках та чітко не визначено засади територіальної організації виборів. Відповідно, оцінити його потенційний вплив на рівень представленості жінок у законодавчому органі не видається можливим.

5. Висновки

Аналіз законопроектів з питань виборів, які перебувають на розгляді Верховної Ради України свідчить про те, що народні депутати почали приділяти значно більше уваги питанням представленості жінок у законодавчому органі влади, ніж це мало місце у попередні роки: як в проекті Виборчого кодексу, так і у п'яти з восьми законопроектів "Про вибори народних депутатів", закріплено ґендерні квоти та відповідальність за їх недотримання. Разом з тим ці механізми мають бути додатково посилені, особливо у випадках, коли вибори до Верховної Ради пропонується проводити за пропорційною системою з відкритими списками.

Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі)" 2014 року суттєво застарів і в існуючій редакції практично не змінить частку жінок у парламенті. Його прийняття є доцільним лише за умови внесення до нього низки серйозних змін.

6. Рекомендації

Якщо наступні парламентські вибори проводитимуться на основі **чинної паралельної виборчої системи**, до Закону "Про вибори народних депутатів України" варто внести наступні зміни:

- передбачити 40% виборчу квоту для жінок у списках кандидатів з обов'язковим включенням до кожної п'ятірки кандидатів у виборчих списках не більш ніж двох представників однієї статі та чергуванням кандидатів різних статей у кожній п'ятірці списку;
- передбачити обов'язковість відмови у реєстрації кандидатів, включених до виборчого списку списку, якщо такий список не відповідає вимогам щодо забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків серед кандидатів;
- передбачити обов'язковість заміни кандидата у списку, реєстрацію якого було скасовано за певний (достатній для проведення з'їзду партії) строк до дня виборів.

Ці ж положення мають бути закріплені у Законі “Про вибори народних депутатів України” і в разі запровадження пропорційної системи з відкритими або закритими списками. Крім того, якщо парламентом все ж буде прийнято Виборчий кодекс або один із законопроектів, який передбачає запровадження пропорційної системи з відкритими списками, у ньому варто закріпити внутрішньопартійний виборчий бар’єр для зміни черговості кандидатів у списку: кандидат має переміщуватись у списку лише у випадку, коли він має значну популярність серед виборців і за нього було подано певний відсоток голосів від загальної кількості голосів, поданих за список кандидатів в цілому. Чим вищим буде такий відсоток, тим менше виборці впливатимуть на черговість розподілу мандатів у списках. Оптимальна величина такого бар’єру – 2-3% голосів від загальної кількості голосів, поданих за список.

Важливо, щоб законодавчі зміни щодо забезпечення збалансованого представництва жінок і чоловіків у парламенті були ухвалені якомога швидше – принаймні, за один рік до чергових парламентських виборів. Це дозволить партіям адаптуватись до нових вимог та стимулюватиме партії до мобілізації жінок-кандидаток у політику.

Цей аналіз було підготовлено Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, викладені у цьому документі, належать автору і не обов’язково відображають погляди USAID, уряду Сполучених Штатів, Міністерства міжнародних справ Канади, уряду Канади або уряду Великої Британії.

