

ПОЗИТИВНА ДИСКРИМІНАЦІЯ ЯК МЕТОД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ЗА ВИБОРЧИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

ЄВСТІГНЄЄВ Андрій Сергійович - доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права, Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

ORCID 0000-0001-6994-1069
DOI 10.32782/LAW.UA.2023.2.1

Стаття присвячена аналізу передумов та особливостей запровадження гендерних квот як форми реалізації позитивної дискримінації у виборчій сфері до виборчого законодавства України, а також практики застосування таких квот під час проведення місцевих виборів у 2020 році.

Проведено аналіз положень Виборчого кодексу України в частині гендерних квот на місцевих виборах (а саме виборах депутатів місцевих рад), що проводяться за пропорційною виборчою системою, звернуто увагу на формулювання, вжиті у названому кодексі для визначення кількісних та порядкових меж відповідних квот. Проведено аналіз роз'яснень Центральної виборчої комісії з відповідних питань, якими, зокрема, визначено дотримання аналізованих квот як складову процесу висунення кандидатів на місцевих виборах.

Встановлено, що недотримання гендерних квот як виборче правопорушення передбачає конституційно-правову відповідальність у формі відмови в реєстрації всіх кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевих організацій політичної партії на відповідних місцевих виборах.

Проаналізовані норми Виборчого кодексу України щодо гендерних квот на виборах народних депутатів України, які ще не застосовувались на практиці. Звернуто увагу, що такі норми є подібними за формулюваннями та змістом до норм щодо гендерних квот на місцевих виборах. Зроблено висновок про наявність конституційно-правової відповідальності за порушення гендерних квот у формі від-

мови в реєстрації всіх кандидатів у депутати, висунутих партією на відповідних парламентських виборах.

Ключові слова: позитивна дискримінація, гендерні квоти, принцип рівності, виборчі квоти, висунення кандидатів у депутати, реєстрація кандидатів у депутати, Центральна виборча комісія.

Постановка проблеми

Існування та розвиток сучасної демократичної та правової держави неможливий за відсутності належного правового забезпечення й гарантування гендерної рівності як необхідної умови дотримання принципу рівності.

Прийняття Виборчого кодексу України (далі – ВКУ) у 2019 році [1], яким передбачено гендерні квоти та відповідальність за недотримання вимог щодо таких квот, надало нового імпульсу для розвитку конституційно-правового стимулювання рівної участі жінок і чоловіків у реалізації права бути обраним до Верховної Ради України та місцевих рад.

Саме ці квоти в юридичній літературі прийнято розглядати в якості форм позитивної дискримінації, що спрямовані на сприяння реалізації прав більш вразливих соціальних груп або осіб, які потребують додаткового захисту з боку держави [2]. І хоча «буквою» ВКУ зазначається про квоти представників обидвох статей, «дух» відповідних норм недвозначно вказує на позитивну дискримінацію, спрямовану передусім

на сприяння реалізації права жінок бути обраними депутатами, на що майже одностайно звертає увагу переважна більшість фахівців з виборчих питань [3, 4, 5].

Проведені у 2020 році чергові та перші місцеві вибори, на яких застосовувались приписи ВКУ щодо гендерних квот, дають матеріал для аналізу ефективності їх застосування та подальших перспектив закріплення на законодавчому рівні.

Крім того, застосування гендерних квот передбачено у ВКУ і для виборів народних депутатів України, які, вочевидь, застосовуватимуться на перших післявоєнних парламентських виборах, що об'єктивно вказує на актуальність дослідження відповідних нормативних приписів.

Аналіз наукових публікацій

Проблематика різних форм позитивної дискримінації загалом та гендерних квот на виборах як їх різновиду є предметом наукових досліджень, зокрема, таких відомих науковців, як М.В. Афанасьєва [2], В.М. Бурдіна, М.Є. Мочульська, В.І. Чорненький [6] та інші.

Водночас, наявність практики застосування гендерних квот на місцевих виборах 2020 року та відсутність такої практики щодо парламентських виборів викликає необхідність продовження детального дослідження зазначених питань.

Метою цієї статті є дослідження правового закріплення гендерних квот як форми позитивної дискримінації за виборчим законодавством України.

Виклад основного матеріалу

Гендерні квоти на місцевих (виборах депутатів місцевих рад, що проводяться за пропорційною виборчою системою) та парламентських виборах в Україні, за недотримання яких передбачена відповідальність, були запроваджені в національне конституційне законодавство із прийняттям ВКУ.

Відповідно до ч. 1 ст. 219 ВКУ висування кандидатів у депутати (місцевою – А.Є.) організацією партії (далі – організація партії), формування та затвердження єдиного та територіальних виборчих списків здійснюються на її зборах, конференції. При цьому висування кандидатів здійснюється у вигляді єдиного виборчого списку, який формується та затверджується на зборах, конференції організації партії (ч. 3 ст. 219 ВКУ).

У єдиному виборчому списку, відповідно до положень ч. 5 ст. 219 ВКУ, визначається перший кандидат, а з числа інших кандидатів, включених до єдиного виборчого списку, організація партії на тих самих зборах, конференції формує і затверджує територіальні списки кандидатів у депутати у кожному територіальному виборчому окрузі; територіальний виборчий список організації партії повинен включати не менше п'яти і не більше дванадцяти кандидатів у депутати.

Норми щодо гендерних квот, логічно пов'язані із процитованими вище положеннями, закріплені на рівні ч. 9 ст. 219 ВКУ, де зазначено, що під час формування єдиного та територіальних виборчих списків організація партії повинна забезпечити присутність в кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі); у разі формування організацією партії єдиного та територіальних виборчих списків з кількістю кандидатів у депутати, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку.

З метою забезпечення однакового застосування окремих положень Виборчого кодексу України на місцевих виборах, забезпечення реалізації виборчих прав громадян України на рівних засадах постановою Центральної виборчої комісії від 11 вересня 2020 року № 249 [7] затверджено Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно висування кандидатів на місцевих виборах (далі - Роз'яснення), у яких застосуванню гендерних квот присвячені норми п. 8.

Зокрема, у п. 8 Роз'яснення зазначається, що порядок висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної

Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також кандидатів у депутати міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) визначено статтею 219 ВКУ, що передбачає висування кандидатів у депутати у вигляді єдиного виборчого списку та територіальних виборчих списків. При цьому, зазначається, що у ВКУ визначено чіткі вимоги щодо формування єдиного та територіальних виборчих списків кандидатів у депутати, недотримання яких може свідчити про порушення встановленого Кодексом порядку висування кандидатів та є підставою для відмови в реєстрації кандидатів (п. 1 ч. 1 ст. 230 ВКУ).

Також у дев'ятому абзаці п. 8 Роз'яснення вказано, що під час формування єдиного та територіальних виборчих списків організація партії повинна забезпечити дотримання вимог ч. 9 ст. 219 ВКУ щодо наявності кандидатів різної статі у зазначених списках. Зокрема, наголошено, що вказана в попередньому реченні норма ВКУ обумовлює необхідність забезпечення присутності визначеної кількості осіб різної статі як у єдиному, так і в територіальних виборчих списках. Також з метою уникнення будь-яких підстав для неоднозначного тлумачення наведено приклад, відповідно до якого, якщо місцева організація партії сформувала територіальний виборчий список у кількості 7 кандидатів у депутати, у першій п'ятірці (місцях з першого по п'яте) має бути не менше двох кандидатів однієї статі, а також шостий та сьомий кандидати в депутати мають бути особами різної статі.

Зазначені позиції Центральної виборчої комісії щодо обов'язковості виборчих квот та наявності підстав для відмови в реєстрації кандидатів у випадку їх порушення мають напрощуд важливе значення з огляду на визначений ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [8] статус рішень (різновидом яких є затверджені вказаною вище постановою Роз'яснення) цього колегіального державного органу, яке є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного

виборчого процесу чи процесу референдуму, в тому числі відповідними виборчими комісіями і комісіями з референдумів нижчого рівня, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами України.

Отже, на наше переконання, головний орган адміністрування виборів у межах його компетенції вжив достатніх заходів для повноцінного застосування гендерних квот, передбачених ВКУ, під час організації і проведення місцевих виборів 2020 року в Україні.

Крім того, Роз'ясненням також вказано на те, що порушення вимог ВКУ щодо гендерних квот на місцевих виборах є формою порушення порядку висування кандидатів, що відповідно до приписів п. 1 ч. 1 ст. 230 ВКУ є імперативною підставою для відповідної територіальної виборчої комісії відмовити в реєстрації всіх кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевої організації політичної партії на відповідних місцевих виборах. З такою позицією слід погодитись, адже аналіз змісту ст. 219 ВКУ свідчить про те, що вимоги стосовно гендерних квот, дотримання яких можливе шляхом розміщення у виборчих списках кандидатів різної статі у визначених кількості та послідовності, є невід'ємною складовою порядку висування таких кандидатів.

Застосування ж положень п. 1 ч. 1 ст. 230 ВКУ при недотриманні гендерних квот, які за своєю суттю є встановленими законом негативними наслідками за порушення його норм, доцільно розглядати як форму конституційно-правової відповідальності місцевих організацій політичних партій.

Важливо також звернути увагу, що зазначені вище положення ВКУ, роз'яснені Центральною виборчою комісією, здебільшого спрацювали. Так, саме недотримання гендерних квот фігурувало серед найбільш поширених причин відмови в реєстрації кандидатів на місцевих виборах, виявлених під час спостереження пред-

ставниками інституцій громадянського суспільства [9].

Важливо звернути увагу також на норми ВКУ щодо гендерних квот на парламентських виборах, які є новелами виборчого законодавства та мають перспективу застосування при обранні першого післявоєнного складу єдиного законодавчого органу України. Зазначені норми є подібними за формулюваннями та змістом до процитованих вище норм щодо гендерних квот на місцевих виборах.

Відповідно до ч. 6 ст. 154 ВКУ партія висуває кандидатів у вигляді загальнодержавного виборчого списку, який формується та затверджується на з'їзді (зборах, конференції) партії. При цьому, у силу приписів ч. 9 цієї ж статті кожен кандидат у депутати, включений до загальнодержавного виборчого списку, також має бути включений до одного з регіональних виборчих списків, окрім кандидатів, включених під першими дев'ятьма номерами до загальнодержавного виборчого списку.

Норми, які безпосередньо визначають зміст та обов'язковість дотримання гендерної квоти на виборах народних депутатів України, містяться у ч. 12 ст. 154 ВКУ та передбачають, що під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі); у разі формування партією загальнодержавного та регіональних виборчих списків з кількістю кандидатів у депутати, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку.

Важливо, що п. 1 ч. 1 ст. 159 ВКУ імперативно передбачено (тобто, на нашу думку, визначено обов'язковий безальтернативний варіант поведінки), що Центральна виборча комісія відмовляє в реєстрації всіх кандидатів у депутати, висунутих партією, у разі порушення, зокрема, вимог частин дванадцятої статті 154 ВКУ, тобто вимог щодо дотримання гендерної квоти

у виборчих списках кандидатів у народні депутати.

Отже, за умови незмінності процитованих положень ст. 159 ВКУ, у випадку недотримання вимог щодо зазначених квот у реєстрації всіх кандидатів, висунутих відповідною партією, буде відмовлено. Зазначений негативний наслідок за порушення вимог щодо зазначених квот також можна розглядати як різновид санкції конституційно-правової відповідальності у виборчих відносинах.

Висновки

Гендерні квоти (які є формою позитивної дискримінації у виборчих відносинах), запроваджені на рівні норм ВКУ щодо місцевих виборів, що проводяться за пропорційною виборчою системою, та щодо виборів народних депутатів України, створюють законодавче підґрунтя для обов'язкового включення до виборчих списків кандидатів чоловіків і жінок у визначених послідовності та кількості.

При цьому, за недотримання цих вимог передбачена достатньо сувора конституційно-правова відповідальність у формі відмови в реєстрації кандидатів, включених до виборчого списку із порушенням законодавчо закріплених вимог щодо гендерних квот, що може превентивно сприяти неухильному виконанню таких вимог.

Література

1. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Афанасьєва М. В. Позитивна та зворотна дискримінація у виборчій сфері / М. В. Афанасьєва // Юридичний вісник, Одеса : Гельветика, 2019. № 1.- С. 19-24. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/15722?show=full>.

3. Вікторія Глущенко, ЦВК: Не боятися стереотипів і брати участь у виборах. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/viktoriya-glushhenko-tsvk-ne-boyatysya-stereotypiv-i-braty-uchast-u-vyborah/amp/>.

4. Заява №1 за проміжними результатами гендерного моніторингу на місцевих

виборах в Україні 25 жовтня 2020 року. URL: <https://uwf.org.ua/news-11916/>.

5. Марія Цип'яшук. Гендерні квоти на виборах – дискримінація чи рівність? URL: <https://www.oporaua.org/blog/vybory/vyborchi-ombudsmeni/20171-genderni-kvoti-na-viborakh-diskriminatsiia-chi-rivnist>.

6. В. Бурдін, М. Мачульська, В. Чорненький. Позитивна дискримінація в Україні. Український часопис конституційного права. 2021. № 2. С. 3-14. URL: <https://ccu.gov.ua/library/ukrayinskyy-chasopys-konstytutsiynogo-prava-no-2-2021-zmist-ta-obsyag-prav-lyudyny-nacionalni>.

7. Про Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно висування кандидатів на місцевих виборах : постанова Центральної виборчої комісії від 11 вересня 2020 року № 249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0249359-20#Text>.

8. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

9. Гендерні квоти і грошова застава: ОПОРА назвала основні причини відмови у реєстрації кандидатів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3110925-genderni-kvoti-j-grosova-zastava-opora-nazvala-osnovni-pricini-vidmovi-reestratsii-kandidativ.html>.

References

1. Vyborchiy kodeks Ukrainy vid 19 grudnia 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Afanasieva M. V. Pozytyvna ta zvorotna dyskryminatsia u vyborchyi sferi Позитивна та зворотна дискримінація у виборчій сфері. Yurydychnyi visnyk. Odesa: Gelvetika. 2019, № 1, s. 19-24. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/15722?show=full>.

3. Viktoriya Glushenko, CVK: Ne boyatysia stereotypiv i braty uchast u vyborakh. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/viktoriya-glushhenko-tsvk-ne-boyatysya-stereotypiv-i-braty-uchast-u-vyborah/amp/>.

4. Zayava # 1 za promizhnymy rezul'tatamy gendernogo monitoryngu na mistsev ykh vyborakh v Ukraini 25 zhovtnia 2020. URL: <https://uwf.org.ua/news-11916/>.

5. Mariya Tsipyashuk. Genderni kvoty na vyborakh – dyskryminatsia chy rivnist? URL: <https://www.oporaua.org/blog/vybory/vyborchi-ombudsmeni/20171-genderni-kvoti-na-viborakh-diskriminatsiia-chi-rivnist>.

6. V. Burdin, M. Matchulska, V. Chornenkyi. Pozytyvna dyskryminatsia v Ukraini. Ukrainskiy chasopys konstytutsiynogo prava. 2021. № 2. С. 3-14. URL: <https://ccu.gov.ua/library/ukrayinskyy-chasopys-konstytutsiynogo-prava-no-2-2021-zmist-ta-obsyag-prav-lyudyny-nacionalni>.

7. Pro Rozyasnennia chodo zastosuvannya okremykh polozhen Vyborchogo kodeksu Ukrainy stosovno vysuvannya kandydativ na mistsev ykh vyborakh: postanova Tsentral'noyi vyborchoyi komisii vid 11 veresnia 2020 № 249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0249359-20#Text>.

8. Pro Tsentralny vyborchy komisiiy: Zakon Ukrainy vid 30 chervnia 2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

9. Genderni kvoty i groshova zastava: OPORA nazvala osnovni prychny vidmivy u reestratsii kandydativ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3110925-genderni-kvoti-j-grosova-zastava-opora-nazvala-osnovni-pricini-vidmovi-reestratsii-kandidativ.html>.

Yevstihnieiev A.S.

POSITIVE DISCRIMINATION AS A METHOD OF ENSURING THE PRINCIPLE OF EQUALITY UNDER THE ELECTORAL LEGISLATION OF UKRAINE

The article is devoted to the analysis of the prerequisites and features of the introduction of gender quotas as a form of implementation of positive discrimination in the electoral sphere to the electoral legislation of Ukraine, including the practice of applying such quotas during local elections in 2020.

An analysis of the provisions of the Election Code of Ukraine in terms of gender

quotas in local elections (namely elections of deputies of local councils) conducted under the proportional electoral system was carried out, attention was paid to the wording used in the said code to determine the quantitative and ordinal limits of the relevant quotas. An analysis of the explanations of the Central Election Commission on relevant issues was carried out, which, in particular, determined compliance with the analyzed quotas as a component of the process of nominating candidates in local elections.

It was established that non-compliance with gender quotas as an electoral offense entails constitutional and legal responsibility in the form of refusal to register all candidates for deputies, included in the electoral lists of local political party organizations in the relevant local elections.

The norms of the Election Code of Ukraine regarding gender quotas in the elections of people's deputies of Ukraine, which have not yet been applied in practice, were analyzed. It was underlined that the norms are similar in wording and content to the above-cited norms regarding gender quotas in local elections. It was concluded that there is constitutional and legal responsibility for the violation of gender quotas in the form of refusal to register all candidates for deputies nominated by the party in the relevant parliamentary elections.

Key words: positive discrimination, gender quotas, the principle of equality, electoral quotas, nomination of candidates for deputies, registration of candidates for deputies, Central Election Commission.

