



УДК 342.8

В. Корнієнко,аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АКТИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Одним із показників демократизації держави та суспільства є ефективний розвиток інституту виборів і реалізація принципів виборчого права, зокрема, на місцевих виборах у світлі європейських виборчих стандартів. Важливість поставленої проблематики перманентно залишається актуальною в українських політичних реаліях і підвищується напередодні чергових місцевих виборів.

Різноманітним аспектам реалізації суб'єктивних виборчих прав присвячені праці вітчизняних науковців: М. Афанасьєвої, В. Кампа, Ю. Ключковського, О. Марцеляка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Ставнічук, В. Шаповала та інших. Натомість у науці конституційного права відчувається брак теоретичних узагальнень досвіду виборчих кампаній до місцевих рад, що відбувалися в Україні. В умовах децентралізації та посилення ролі місцевого самоврядування існує потреба у вирішенні проблемних питань забезпечення активного виборчого права на муніципальних виборах через імплементацію європейських виборчих стандартів у виборче законодавство України.

Мета статті – проаналізувати відповідність національного виборчого законодавства та виборчої практики в частині забезпечення активного виборчого права європейським виборчим стандартам і внести рекомендації щодо його гармонізації.

Виборчим законодавством більшості європейських країн передбачено такі основні умови наявності в особи активного виборчого права – досяг-

нення визначеного виборчим законом віку, наявності громадянства та повної дієздатності. Для місцевих виборів, як правило, встановлюються додаткові критерії наявності активного виборчого права, оскільки органи місцевого самоврядування репрезентують інтереси жителів, які проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, законодавець додає умову проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Закон України «Про місцеві вибори» встановлює, що право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, виборах сільського, селищного міського голови мають громадяни України, які належать до відповідної територіальної громади та проживають у межах відповідного виборчого округу.

Цікавим є питання, за рахунок яких ознак встановлюється належність особи до територіальної громади. У Франції, щоб уважатися жителем комуни, достатньо сплачувати податки до відповідного комунального бюджету; в деяких інших країнах (наприклад, Великобританія, Латвія) особа вважається такою, що проживає в межах відповідної території, якщо вона має нерухоме майно в ній [1]. В Україні належність до відповідної територіальної громади підтверджується реєстрацією постійного місця проживання на території відповідного села, селища, міста.

Загальне виборче право означає надання активного виборчого права кожному. Проте в деяких випадках певні особи можуть бути законно позбавлені своїх виборчих прав. Чинний

Закон України «Про місцеві вибори» [2] в статті 3 передбачає групи осіб, які вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. До них належать військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, і громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Розглянемо кожну із зазначених груп і проаналізуємо обґрунтованість установлених обмежень.

Чисельність Збройних Сил України станом на 2018 рік становила 255 тисяч осіб. Кількість військовослужбовців за контрактом у Збройних силах України становить понад 170 тисяч осіб, у тому числі близько 50 тисяч офіцерів [3]. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори», військовослужбовці, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, тобто належать до відповідних територіальних громад на території цього району та проживають у межах відповідного територіального виборчого округу, голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин (формувань). Для забезпечення умов для вільного волевиявлення таким військовослужбовцям у день голосування надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години.

Голосування за межами військових частин відповідає європейським стандартам. Військовослужбовці не повинні голосувати на військових базах, принаймні голосування має бути організоване цивільними особами; також військовослужбовці не повинні рапортувати щодо голосування під команду офіцера [4]. За європейськими стандартами, у військових частинах для спостереження протягом передвиборного періоду доцільно створювати спеціальні комісії, що слідували б за тим, щоб командири не змушували підлеглих до певного політичного вибору чи й просто не вказували його зробити [5].

Отже, згідно з чинним виборчим законом, проголосувати на місцевих виборах не можуть військовослужбовці строкової служби; військовослужбовці, які в день голосування перебувають у місцях тимчасової дислокації військових частин, оскільки утворення спеціальних виборчих дільниць не передбачене; військовослужбовці, що несуть службу за контрактом, за винятком тих, які зареєстровані в громаді, в межах якої дислокується їхня військова частина.

Станом на 1 січня 2019 року кількість засуджених, що перебувають в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, розташованих на території, що контролюється українською владою, – 55 078 осіб [6].

У низці країн (Азербайджані, Болгарії, Вірменії, Грузії, Естонії, Ірландії, Латвії, Ліхтенштейні, Молдові, Росії, Словаччині, Сполученому Королівстві та Угорщині) [7] особи, засуджені за вчинення кримінальних злочинів, позбавляються можливості брати участь у голосуванні, причому в деяких випадках вони протягом певного часу позбавлені цього права й після виходу з ув'язнення. Але беручи до уваги, що кінцевою метою кримінального покарання є перевиховання ув'язнених з метою їх повернення в суспільство зі всіма правами й обов'язками, така практика ставить питання щодо невідповідності демократичним стандартам.

Більш сучасний підхід повинен полягати в тому, щоб позбавлення права голосу настало лише за злочини, вчинені стосовно демократичного процесу (наприклад, фальсифікація виборів, протиправний тиск на виборців чи кандидатів, участь у збройному путчі, участь у терористичній діяльності, встановлені рішенням суду) [8]. Ув'язнені мають право голосу, наприклад, у таких країнах: Албанія, Боснія та Герцеговина (навіть якщо особа відбуває строк покарання за вироком Міжнародного трибуналу для колишньої Югославії), на Кіпрі (проте ув'язнені повинні перебувати в день голосування поза



межами в'язниці), у Данії, Ісландії, Іспанії, Литві, колишній Югославській Республіці Македонія, Португалії, Словенії, Україні (на всеукраїнському рівні), Фінляндії, Хорватії, Чеській Республіці, Швейцарії та Швеції [7].

У будь-якому випадку, з огляду на Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Херст проти Сполученого Королівства», в якому Суд зауважив, що ув'язнені загалом зберігають усі основні права і свободи, гарантовані Конвенцією, за винятком права на свободу, вони не повинні піддаватися нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню, зберігають право на повагу до сімейного життя, вільне вираження своєї думки, свободу совісті, доступ до правосуддя, повагу таємниці кореспонденції й на вступ у шлюб. Тому питання, що ув'язнений позбавляється конвенційних прав виключно через свій статус особи, яка перебуває під вартою за скоєння злочину, не стоїть [7].

Станом на 15 липня 2019 року, за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, узято на облік 1 391 034 переселенці з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та Автономної Республіки Крим [9]. Категорія «внутрішньо переміщені особи» – це особи, які вимушено переїхали в межах своєї держави й на яких розповсюджується сфера застосування права на політичну участь.

Внутрішньо переміщені особи на місцевих виборах часто стикаються з правовими або практичними перешкодами, які стають на заваді практичному здійсненню їхніх виборчих прав. Зокрема, критичною проблемою для внутрішньо переміщених осіб є суворі вимоги до проживання, пов'язані з обтяжливими адміністративними процедурами реєстрації постійного місця проживання.

Верховний Суд у Постанові від 25 липня 2018 року у справі № 161/16573/16а [10] зазначив, що право часті на місцевих виборах є лише в тих громадян України, які постійно проживають на відповідній території

та мають реєстрацію постійного місця проживання на території відповідного села, селища, міста. Виборча адреса виборця визначається за зареєстрованим місцем проживання й адресою житла виборця відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Водночас зареєстроване місце проживання не має бути тимчасовим. Отже, оскільки, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує її місце проживання лише на певний період, тобто не постійне, а тимчасове проживання на відповідній території, така реєстрація не може слугувати підставою щодо права участі на місцевих виборах на цій території.

У цьому аспекті варто зазначити, що в статті 24 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [11] закріплено, що внутрішньо переміщені особи користуються тими самими правами і свободами відповідно до Конституції, законів і міжнародних договорів України, як й інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація під час здійснення ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами.

Принцип I Керівних принципів ООН з питань переміщених осіб у межах країни [12] проголошує право переміщених у межах країни осіб користуватися на основі повної рівності тими самими передбаченими міжнародним правом і національним законодавством, правами і свободами, якими користуються інші особи в їхній країні. Внутрішньо переміщені особи не можуть підлягати дискримінації під час реалізації будь-яких прав і свобод на тій підставі, що вони є переміщеними в межах країни особами. Відповідні положення щодо запобігання дискримінації внутрішньо переміщених осіб містяться й у Рекомендаціях Комітету міністрів



Ради Європи (2006) «Щодо внутрішньо переміщених осіб» [13].

Міжнародні стандарти щодо внутрішньо переміщених осіб засвідчують необхідність належного законодавчого та практичного забезпечення виборчих прав громадян – внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006) «Щодо внутрішньо переміщених осіб» [13] передбачають здійснення державами-членами належних правових і практичних заходів, щоб внутрішньо переміщені особи ефективно здійснювали своє право голосу на національних, регіональних або місцевих виборах, і забезпечення непорушності цього права перешкодами практичного характеру. У Рекомендації 1877 (2009) Парламентської Асамблеї Ради Європи [14] звернено увагу держав на необхідність прийняття всіх заходів, щоб внутрішньо переміщені особи реалізовували своє право на участь у громадському житті на всіх рівнях, включаючи право голосувати або виставляти свою кандидатуру на виборах, для чого можуть бути потрібні спеціальні заходи, такі як проведення кампаній із реєстрації виборців із числа внутрішніх переселенців і видача відкріплених талонів.

Ігнорування на місцевих виборах міжнародних стандартів щодо участі внутрішньо переміщених осіб на рівноправних умовах у життєдіяльності територіальних громад, у яких вони проживають, має ознаки порушення конституційного принципу рівності прав і свобод громадян, створює перешкоди для залучення внутрішньо переміщених осіб до вирішення локальних проблем за місцем фактичного проживання. Крім цього, відсутність можливості для реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщеними особами позбавить цю соціальну групу реального впливу на прийняття рішень місцевими органами влади, поточна діяльність яких включає вирішення проблем, пов'язаних із внутрішнім переміщенням [15].

Законодавчі акти України неповною мірою забезпечують виборчі права внутрішньо переміщених осіб і потребують унесення змін.

Більшість країн ставить реалізацію активного виборчого права в залежність від громадянства. Іноземці, за визначенням, не мають громадянства держави свого проживання, тому, як правило, на них не розповсюджується право на участь у політичному житті, передбачене основними міжнародними договорами про права людини. Проте іноземці можуть зазнавати особливих проблем, пов'язаних із житлом, освітою, місцевими послугами, охороною здоров'я, громадським транспортом, а також із культурними та спортивними заходами. І якщо іноземцям не надається виборчих прав, вони навряд чи можуть впливати на рішення, які місцева влада ухвалює в цих сферах їхнього повсякденного життя.

Більшість іноземців позбавлені виборчих прав через їхній правовий статус негромадян, однак у європейських державах спостерігається тенденція до надання громадянських прав іноземним громадянам принаймні під час місцевих виборів [16]. У тій чи іншій формі право голосу на місцевих виборах за іноземцями закріплено в Ірландії – 1963 року, Швеції – 1976 року, Данії – 1981 року, Норвегії – 1982 року, у Нідерландах – 1985 року. Право голосу на місцевих виборах іноземці мають і у двох швейцарських кантонах – Невшатель і Юра [17, с. 374].

Більше того, право громадян ЄС голосувати й балотуватися на місцевих виборах і на виборах до Європейського парламенту у своїх країнах проживання є одним із аспектів європейських інтеграційних процесів. На додаток, відповідно до Конвенції Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року, передбачається, що держава повинна забезпечити іноземцям, які проживають на законних підставах на території держави понад п'ять років, на тих самих умовах, що і власним громадя-



нам, право обирати й бути обраними до органів місцевого самоврядування. Станом на липень 2019 року цю Конвенцію підписали 13 країн-членів Ради Європи, а ратифікували лише дев'ять [18]. Україна зазначена Конвенцію не підписала.

Отже, під час розроблення виборчого законодавства пріоритетним має бути надання ефективних, вільних і рівних виборчих прав максимально великій кількості громадян, незалежно від їхнього етнічного походження, місця проживання, стану здоров'я, статусу військовослужбовця чи наявності судимості. Будь-які винятки із цього права повинні бути обумовлені законом, мати законну мету й не бути свавільними чи непропорційними [19].

Проблемність ситуації з реалізацією засудженими свого виборчого права полягає в тому, що така особа залишається громадянином держави та зберігає за собою всі загальногромадянські права й обов'язки, задекларовані в Конституції України, хоча й із певними обмеженнями у правовому статусі, які встановлені вироком суду. Варто переглянути наявні обмеження та визначити, чи дійсно вони все ще спрямовані на досягнення законної мети і не є свавільними чи непропорційними.

Крім того, виникає питання про голосування на місцевих виборах осіб, щодо яких обрано запобіжний захід у вигляді взяття під варту та які перебувають у слідчому ізоляторі. Вони також не можуть брати участі в місцевих виборах, оскільки в таких установах, на відміну від загальнодержавних виборів, спеціальні виборчі дільниці не використовуються.

У довгостроковій перспективі політична участь іноземців і внутрішньо переміщених осіб відіграє значну роль в успішній інтеграції цих груп у суспільство та політичні громади місць їхнього проживання. Загалом виборчі права підкреслюють особливо тісний зв'язок між собою та громадою, де вона мешкає, так збільшуючи сенс проживання в громаді.

Ключові слова: активне виборче право, місцеві вибори, внутрішньо переміщені особи, територіальна громада.

У статті розглядаються проблемні аспекти реалізації активного виборчого права на місцевих виборах в Україні. Особливу увагу приділено таким категоріям, як військовослужбовці, внутрішньо переміщені особи, іноземці, які постійно мешкають у територіальній громаді, засуджені. Запропоновано зміни до виборчого законодавства з урахуванням європейських виборчих стандартів.

В статье рассматриваются проблемные аспекты реализации активного избирательного права на местных выборах в Украине. Особое внимание уделено таким категориям, как военнослужащие, внутренне перемещенные лица, иностранцы, постоянно проживающие в территориальной громаде, осужденные. Предложены изменения в избирательном законодательстве с учетом европейских избирательных стандартов.

The article deals with the problematic aspects of active suffrage in local elections in Ukraine. Particular attention is paid to such categories as servicemen, internally displaced persons, foreigners who are residents in local community, convicted persons. Proposed changes to the electoral law taking into account European electoral standards.

Література

1. Право обирати і бути обраним в країнах ЄС: суб'єкти, умови і механізми реалізації. URL: http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1150892449_ans.pdf.

2. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

3. У ЗСУ за контрактом служать понад 170 тисяч військових – Генштаб. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/29115663.html>.

4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Вене-



ціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / пер. з англ. ; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ, 2009. 500 с. URL: <https://venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-ukr.pdf>.

5. CDL-AD (2002) 23 rev Кодекс належної практики у виборчих справах керівні принципи та Пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською Комісією на 52 пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року). URL: <https://venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-ukr.pdf>.

6. Реалізація виборчих прав засуджених. Почаїв-Рада. Офіційний сайт Почаївської міської ради. URL: <http://rochaiiv-rada.gov.ua/pouynu/realizatsiya-vyborchuh-prav-zasudjenuh>.

7. *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.

8. Про усунення обмежень на право голосу : Резолюція 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 24 червня 2005 року. URL: <https://venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-ukr.pdf>.

9. Внутрішньо переміщені особи / Міністерство соціальної політики України. Офіційний веб-портал. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/17351.html>.

10. Постанова Верховного Суду від 25 липня 2018 року у справі № 161/16573/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/review/75544764>.

11. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від жовтня 2014 року № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/>.

12. Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб у межах країни. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>.

13. Рекомендація Res (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішнього переміщення осіб, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 року. URL: <https://rm.coe.int/16806b5ab1>.

14. Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час : Рекомендація 1877 (2009) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 24 червня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16806b5ab0>.

15. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян) від 27 березня 2017 року № 6240. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425.

16. Виборчі права на місцевому рівні для інтеграції мігрантів та ВПО. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. 2019. URL: <https://rm.coe.int/-ukr-democratic-elections-booklet-a6-64-pages-pdf/1680939c47>.

17. Право Європейського Союзу : учебник для вузів / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков, А.С. Линников и др. ; под ред. С.Ю. Кашкина. Москва : Юристъ, 2002. 925 с.

18. Таблица подписей и ратификации Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Статус на 16/07/2019. Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/114/signatures>.

19. Про усунення обмежень на право голосу : Резолюція 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 24 червня 2005 року. URL: <https://venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-ukr.pdf>.