

ВИБОРЧІ ЦЕНЗИ ЯК НЕОБХІДНІ «ОБМЕЖЕННЯ» ВИБОРЧОГО ПРАВА

ELECTORAL QUALIFICATIONS AS NECESSARY “RESTRICTIONS” ON SUFFRAGE

Ромців О.І., к. ю. н.,
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму, доцент
Інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Стаття присвячена аналізу виборчих цензів у сучасних демократичних реаліях України, розгляду вітчизняного законодавства, а також рекомендацій Європейського союзу щодо таких «обмежень».

У статті охарактеризовано основні виборчі цензи, які встановлені національним законодавством: громадянства, дієздатності, осілості, віковий, моральний. Визначено, що виборчі права можуть бути обмежені, оскільки не належать усім особам без винятку. Сучасні тенденції у більшості європейських країн спрямовані на розширення кола суб'єктів виборчого права, тобто на зменшення або пом'якшення умов, які обмежують виборчі права.

Варто погодитися з думками тих авторів, які ставлять питання про надання (за певних умов) права голосу на місцевих виборах громадянам інших держав чи особам без громадянства, які тривалий час проживають в Україні і тому належать до певної територіальної громади.

Українське законодавство встановлює різні вікові цензи залежно від виду виборів. Слід відзначити, що для пасивного виборчого права віковий ценз вищий, і це вважається слушним, оскільки передбачає набуття суб'єктом з віком необхідного життєвого та професійного досвіду.

Конституція України не передбачає цензу осілості для активного виборчого права. Щодо пасивного виборчого права, то ценз осілості на виборах Президента України становить 10 років, на виборах народних депутатів – 5 років. Авторитетні європейські експертні організації оцінили ці положення як «надмірну і непотрібну вимогу». Вважаємо, що ценз осілості на загальнонаціональних виборах є виправданим, оскільки кандидат на виборну посаду повинен розуміти в якому напрямку повинна рухатись держава з урахуванням суспільної думки.

Також вважаємо за необхідне передбачити в законодавстві норми, які б зобов'язували усіх кандидатів на виборні посади, усіх державних службовців органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування володіти та користуватись під час виконання їхніх посадових і службових обов'язків державною мовою України.

Ключові слова: вибори, суб'єктивне та об'єктивне виборче право, активне, пасивне виборче право, виборчі цензи.

The article is devoted to the analysis of electoral qualifications in the modern democratic realities of Ukraine, consideration of domestic legislation, as well as the recommendations of the European Union on such “restrictions”.

The article describes the main electoral qualifications established by national legislation: citizenship, legal capacity, settlement, age, moral. It is determined that voting rights may be limited, as they do not belong to all persons without exception. Current trends in most European countries are aimed at expanding the range of subjects of suffrage, ie reducing or easing the conditions that limit suffrage.

It is worth agreeing with the views of those authors who raise the issue of granting (under certain conditions) the right to vote in local elections to citizens of other states or stateless persons who have lived in Ukraine for a long time and therefore belong to a certain territorial community.

Ukrainian legislation sets different age limits depending on the type of election. It should be noted that for passive suffrage, the age requirement is higher, and this is considered appropriate, as it involves the acquisition of the necessary age of life and professional experience.

The Constitution of Ukraine does not provide for a residency requirement for active suffrage. As for passive suffrage, the residency requirement in the election of the President of Ukraine is 10 years, in the election of people's deputies – 5 years. Authoritative European expert organizations assessed these provisions as “excessive and unnecessary requirements”. We believe that the residency requirement in national elections is justified, as a candidate for an elected position must understand in which direction the state should move, taking into account public opinion.

We also consider it necessary to envisage in the legislation norms that would oblige all candidates for elected positions, all civil servants of state executive bodies and local self-government bodies to own and use the state language of Ukraine in the performance of their official duties.

Key words: elections, subjective and objective suffrage, active, passive suffrage, electoral qualifications.

Участь народу у формуванні публічної влади реалізується через виборче право громадян. Конституційно-правова доктрина визначає поняття «виборче право» в об'єктивному і суб'єктивному значеннях.

Під виборчим правом в об'єктивному значенні розуміється система правових норм (конституційних і нижчих за своєю юридичною силою), які регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами в органи державної влади і місцевого самоврядування, з реалізацією форм прямої демократії [1, с. 176]; система юридичних норм, які регулюють процес формування виборчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування способом вільного голосування [2, с. 37]; сукупністю правових норм, які регулюють право громадян обирати, бути обраним в органи державної влади та органи місцевого самоврядування і порядок здійснення цього права [3, с. 16].

Під суб'єктивним виборчим правом розуміють право громадян брати участь у виборах органів держави, місцевого самоврядування [4, с. 146], або право окремого громадянина обирати та бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 79], чи гарантовану громадянину державою можливість брати участь у виборах

державних органів та органів місцевого самоврядування [6, с. 324]. Тобто, можна резюмувати, що суб'єктивне виборче право – комплекс конкретних суб'єктивних прав громадянина стосовно його участі у виборчому процесі і формування представницьких органів (посадових осіб) державної влади та місцевого самоврядування.

Суб'єктивне виборче право є комплексом конкретних прав громадянина, серед яких слід виділити активне (право обирати) і пасивне (право бути обраним) виборче право.

Сучасне виборче право неможливо уявити собі без деяких обмежень, як своєрідного «фільтра» осіб, які мають право бути причетними до виборчого процесу в сучасній демократичній державі.

Згідно п. І. 1.1 Керівних принципів щодо виборів, визначених Кодексом належної практики у виборчих справах, «загальне виборче право означає, в принципі, що кожна людина має право голосу і право бути кандидатом на виборах. Однак це право може і, по суті, повинно бути обмежене певними умовами» [7, с. 144].

Так, загальне виборче право може обмежуватися за ознакою громадянства (ценз громадянства). Україні при-

таманне використання простого цензу громадянства, тобто обов'язковою умовою участі у виборах є наявність громадянства на день проведення виборів (ст. 70 Конституції України). При цьому термін набуття громадянства не вказується, як, наприклад, у США, де сенатором не може бути той, хто не був упродовж дев'яти років громадянином Сполучених Штатів і не є на час виборів мешканцем того штату, де він балотується [8, с. 15].

Серед науковців дискусійним є питання щодо визнання права голосу на місцевих виборах за особами, які належать до територіальної громади відповідно до ст. 140 Конституції України, проте не мають громадянства України. Крім того, ст. 141 Основного Закону теж не містить вказівки на громадянство тих осіб, які обирають депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голову.

Варто погодитися з думками тих авторів [9, с. 33; 10, с. 594], які ставлять питання про надання (за певних умов) права голосу на місцевих виборах громадянам інших держав чи особам без громадянства, які тривалий час проживають в Україні і тому належать до певної територіальної громади. Адже негромадяни України, які є мешканцями територіальної громади мають спільні місцеві інтереси, цілі, пов'язані з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням, а тому повинні розглядатися як такі, що належать до відповідної територіальної громади. Крім того, нинішня тенденція у більшості європейських країн полягає у наданні права участі у політичному житті на місцевому рівні також і іноземцям, які легально проживають на даній території. Кодекс належної практики у виборчих справах наголошує, що «бажано дозволити іноземцям голосувати на місцевих виборах після певного періоду проживання» (п. 1.1.b.2) [7, с. 144].

Загальне виборче право обмежується також за віковим цензом. Так, в Україні, як і у більшості країн світу, право голосу на виборах (не залежно від виду виборів) мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Для пасивного виборчого права віковий ценз вищий. Це обґрунтовується тим, що управління державою, у тому числі законодавчий процес, має знаходитися в руках людей, які є політично зрілими, мають значний досвід розв'язання життєвих проблем, ...володіють певною інформацією про навколишній світ, здатні усвідомлено з урахуванням інтересів народу, держави, суспільства приймати закони й інші рішення» [11, с. 83].

Українське законодавство встановлює різні вікові цензи залежно від виду виборів. Так, відповідно до Конституції України та Виборчого кодексу України, народним депутатом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 21 року; Президентом України – громадянин України, який досяг 35 років; депутатом сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради та сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 18 років.

Вважаємо встановлений в Україні вік для обрання народних депутатів і депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів (21 р. і 18 р.) є недостатнім, тому пропонуємо передбачити у відповідних нормативних актах (внести зміни й доповнення до Конституції України), що народним депутатом може бути громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти років; депутатом сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради – двадцяти п'яти років; сільським, селищним, міським (за винятком обласної) головою, старостою – тридцяти років; головою обласної ради – тридцяти п'яти років, оскільки саме в зазначеному віці можна говорити про наявність більш глибокого розуміння й усвідомлення особою економічних, політичних, соціальних проблем

державного й суспільного життя держави й, відповідно до цього, більш компетентного (фахового) виконання своїх обов'язків.

Ценз осілості – це наявність обов'язкового мінімального терміну перебування на певній території, тобто за особою визнаються виборчі права лише після того, як вона проживе у країні, місцевості визначений час [12, с. 106].

Стаття 70 Конституції не передбачає цензу осілості для активного виборчого права. На загальнонаціональних виборах в Україні право голосу надається також громадянам України, які проживають за межами України, але на місцевих виборах вони цього права на мають. Підтримуємо думку тих авторів [9, с. 35], які стверджують, що запровадження інституту електронного голосування або голосування поштою дозволило б уникнути низки проблем: з одного боку, це дало б можливість брати участь у виборчому процесі тим виборцям, які з тих або інших причин знаходяться поза межами своєї виборчої адреси, а з іншого боку, підвищило б активність виборців (особливо молоді), оскільки, як показала практика проведення останніх місцевих виборів в Україні під час нинішньої пандемії коронавірусу, явка на виборчі дільниці була вкрай низькою. Вважаємо, що досвід Польщі, яка запровадила інститут голосування поштою у квітні 2020 року як відповідь на поширення епідемії COVID-19, заслуговує на увагу як з боку української влади, так і з боку інститутів громадянського суспільства.

Щодо пасивного виборчого права, то ценз осілості на виборах Президента України становить 10 років, на виборах народних депутатів – 5 років. Ці положення Конституції України та вітчизняного виборчого законодавства свого часу зазнали критики з боку Венеційської комісії та експертів ОБСЄ/БДПЛ. У Спільному висновку, який був прийнятий у 2011 році авторитетні європейські експертні організації оцінили 5-річний загальний ценз осілості як «надмірну і непотрібну вимогу» (п. 24 Висновку належної практики у виборчих справах, які тлумачать принцип загального виборчого права як заборону встановлювати ценз осілості на загальнонаціональних виборах, а у разі встановлення такого обмеження необхідна тривалість проживання не повинна перевищувати шести місяців [7, с. 145]. Тому було запропоновано скоротити встановлений Основним Законом п'ятирічний строк проживання в Україні. Вважаємо, що ценз осілості на загальнонаціональних виборах є виправданим, оскільки кандидат на виборну посаду повинен розуміти в якому напрямку повинна рухатись держава з урахуванням суспільної думки. Крім того, встановлення такого цензу може зменшити зовнішній вплив на внутрішню політику держави.

Для депутатів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради і сільських, селищних, міських голів, старост такого терміну не встановлено, лише передбачено, що право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад і проживають у межах відповідного територіального виборчого округу. Вважаємо, що необхідно передбачити у Виборчому кодексі України положення, відповідно до якого депутатом сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільським, селищним, міським головою, старостою (крім обласної) може бути громадянин України, який проживає в цій місцевості протягом останніх трьох років, головою обласної ради – п'яти років.

Ще в XIX столітті Е. Віллей у книзі «Виборче законодавство в Європі» визнавав досить розумною вимогу, щоб кандидат проживав у тому виборчому окрузі, який він бажає представляти, оскільки його метою є захист місцевих інтересів у відповідних представницьких органах [15, с. 178]. Але не слід сплутувати ценз осілості й ценз громадянства, відповідно до якого до виборів допускаються лише особи, що перебувають у громадянстві цієї

держави не менше встановленого строку. Цей ценз не пов'язаний із тривалістю проживання в країні й узагалі не вимагає сам по собі цього проживання.

Ценз дієздатності означає, що не мають права голосу і права бути обраними громадяни, визнані судом недієздатними. Фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними (ст. 39 ЦК України) [16].

Мовний ценз в Україні, під яким розуміється вимога володіти державною мовою і який передбачений чомусь лише для Президента України, вважаємо помилковим, оскільки, по-перше, недостатньо просто закріпити вимогу володіти державною мовою – громадянин може володіти, але не спілкуватись нею на державному рівні; по-друге, така вимога повинна стосуватися всіх державних службовців органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Тож вважаємо за необхідне передбачити в законодавстві норми, які б зобов'язували Президента України, народних депутатів України та всіх державних службовців органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування під час виконання їхніх посадових і службових обов'язків користуватись державною мовою (це правило не повинно розповсюджуватись на їх особисте життя, де вони мають право спілкуватись мовою, обраною на власний розсуд). Статтею 10 Конституції України державною мовою в Україні визнано українську.

Моральний ценз, який стосується реалізації громадянами свого пасивного виборчого права, полягає у тому, що не може бути обраний на виборну посаду громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Частина третя ст. 76 Конституції встановлює таку дискваліфікаційну умову щодо пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України та місцевих виборах. Проте відповідне обмеження відсутнє у ст. 103 Конституції, яка встановлює кваліфікаційні вимоги щодо балотування на пост Президента України. Протягом тривалого часу така конституційна «прогалина» компенсувалася законодавцем шляхом встановлення відповідного обмеження пасивного виборчого права на виборах Президента України відповідним законом. З ухваленням Виборчого кодексу України таке обмеження не встановлюється (ст. 75), тобто балотуватися на посаду Президента України може особа, яка має судимість.

На нашу думку, такий підхід є неприйнятним і ст. 103 Конституції України та ст. 75 Виборчого кодексу України потребує внесення змін і встановлення, по-перше, єдиного підходу щодо порядку застосування морального цензу і, по-друге, заборони балотування на посаду особи, яка вчинила кримінально каране діяння, а, отже, перебуває у правовому конфлікті з державою.

Розглянуті цензи є обмеженнями і активного, й пасивного виборчого права. До останнього, однак, належить ще таке специфічне обмеження, як несумісність посад.

Воно полягає в тому, що не підлягає обранню особа, яка займає певну посаду (якщо вона хоче й далі її займати), володіє виборним мандатом (і планує його продовжити) чи виконує певну роботу (і хоче її продовжувати виконувати) [6, с. 332].

Ще одне обмеження пасивного виборчого права – заборона обрання. Воно стосується випадків, коли особа, яка займає владну посаду в окрузі, не може в ньому балотуватися на виборах у зв'язку з можливістю застосування адміністративного ресурсу або в разі, коли визначені посадові особи не можуть висувати свої кандидатури на виборах, поки вони не пішли у відставку з займаної посади (державні службовці визначених рангів, губернатори, судді, прокурори, офіцери і генерали та ін.). У багатьох країнах вимагається, щоб такі особи пішли у відставку завчасно – за 6 місяців, а то й за рік до виборів, що повинно виключити можливість використання їхнього службового становища і впливу на виборах [17, с. 196]. На жаль, чинне виборче законодавство України не містить подібних норм.

Важливим обмеженням для Президента України є закріплена ст. 103 Конституції України норма, відповідно до якої одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. Водночас зазначена норма не виключає можливість обрання тієї ж особи на посаду Президента України втретє, але вже після того, як цю посаду займала інша людина. Свого часу, у 1951 році в США, 22 Поправкою до Конституції США 1787 року була внесена зміна, яка передбачила: жодна особа не повинна бути обрана на посаду Президента більше двох разів [18, с. 21]. Ця норма стала важливим правовим бар'єром, який є перешкодою для перетворення президентської влади в довичну особисту диктатуру. До речі, Закон України «Про вибори Президента України» від 5 липня 1991 року в старій редакції, який втратив чинність на підставі прийняття нового 5 березня 1999 року, у ст. 2 вже містив норму, згідно з якою одна й та ж особа не могла бути обрана Президентом України більш, ніж на два строки.

Отже, проаналізувавши обмеження, що ставляться до осіб, які беруть участь у виборчому процесі, можемо зробити висновок, що національне законодавство загалом відповідає міжнародним виборчим стандартам, проте є окремі положення, які потребують удосконалення і доповнення. Зокрема, вважаємо, що віковий ценз на виборах депутатів різних рівнів є недостатнім, тому пропонуємо передбачити у відповідних нормативних актах, що народним депутатом може бути громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти років; депутатом сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради – двадцяти п'яти років; сільським, селищним, міським (за винятком обласної) головою, старостою – тридцяти років; головою обласної ради – тридцяти п'яти років. Також йдеться про можливість надати право голосу на місцевих виборах іноземцям чи особам без громадянства, які постійно легально проживають в Україні і належать до певної територіальної громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституционное право : словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. М. : Юристъ, 2001. 560 с.
2. Ставнійчук М. І. Конституційно-правові основи виборів до органів державної влади України / Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.
3. Постников А. Е. Избирательное право России. М. : Юристъ, 1996. 218 с.
4. Гарчева Л. П. Конституционное право Украины : учебное пособие / Л. П. Гарчева, А. Н. Ярмыш. 2-е изд. Симферополь : ДОЛЯ, 2002. 336 с.
5. Шмеріга В. І. Конституційне право України: Інтерактивний курс / В. І. Шмеріга, Н. М. Крестовська. Одеса : Одиссей, 2004. 240 с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник: В 4 т. Т. 1–2 / Отв. ред. Б. А. Страшун. М. : БЕК, 2000. 784 с.
7. Глиняний І. Ценз осілости як один із виборчих цензів сучасної України. *Юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 106–112.
8. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDLAD(2002)23rev). Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської Комісії: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ : Логос, 2016. Ч. 1. С. 143–176.
9. Гудзь Л. В., Гудзь Т. І. Принцип загального виборчого права: міжнародні стандарти та перспективи законодавчої реалізації в Україні. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. Серія: Право. 2020. Вип. 30. С. 35.

10. Максакова Р. М. До питання про активні виборчі права іноземців та військовослужбовців на місцевих виборах в Україні. *Правова держава*. 2003. Вип. 14. С. 590–594.
11. Марцеляк О. В., Марцеляк С. М. Природа й види цензів у виборчому праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 33, т. I. С. 79–93.
12. Виллей Э. Избирательное законодательство в Европе / пер. с фр. Н. В. Сорина; с доп. по новейшему избирательному законодательству Австрии, Финляндии и России. Санкт-Петербург : Книгоиздательское Товарищество «Просвещение», 1896. С. 178.
13. Цивільний кодекс України : від 16 січня 2003 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>
14. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юристъ, 1997. С. 196.
15. Барабаш О., Кислий П., Светова С. Порівняльна таблиця деяких статей конституцій різних країн. *Вісник Програми сприяння Парламентові України*. 28 червня 1997. Число 7 (29). С. 21.