

ПРАВО ГОЛОСУ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ

Марченко В.Ю.

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню виборчих прав іноземців в Україні та країнах світу. Проаналізовано зарубіжний досвід надання іноземцям пасивного та активного виборчого права. Зроблено висновки про відсутність виборчих прав іноземців за законодавством України. Проаналізовано зарубіжні нормативно-правові акти, вітчизняне законодавство, наукову літературу. Висвітлено окремі напрями приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Ключові слова: виборчі права, виборчі цензи, виборчі права в Україні, виборчі права іноземців в Україні, виборчі права іноземців в зарубіжних країнах, надання виборчих прав іноземцям в Україні, порівняння виборчих прав іноземців в Україні та країнах світу.

Постановка проблеми. Процеси інтеграції та інтернаціоналізації збільшують частку іноземців, що проживають на території тієї чи іншої країни, що змушує держави приділяти їм все більше уваги. Більшість західних держав мають досить повно розроблене законодавство стосовно правового статусу іноземців і, зокрема, їх виборчих прав. Будучи невід'ємною частиною соціуму країн прибуття, іммігранти та їх спільноти у вигляді відносно ізольованих компактних поселень, культурних, політичних і професійних організацій та об'єднань можуть як безпосередньо, так і опосередковано впливати на соціально-економічні та політичні процеси, а отже постає питання про надання таким особам виборчих прав на місцевому рівні для того, щоб вони мали можливість повною мірою виражати свої волю щодо управління територією на якій вони мешкають.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ознайомлення з науковим доробком свідчить про відсутність комплексного порівняльного дослідження виборчих прав іноземців в Україні та за кордоном. Питання виборчих прав іноземців в Україні є майже не дослідженим вітчизняними вченими які, здебільшого, приділяють увагу соціально-економічним та природним правам. Серед зарубіжних вчених можна виділити David C. Earnest, який займався розробкою проблем надання права голосу іноземцям в країнах світу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відсутність порівняльного дослідження виборчих прав іноземців в Україні та за кордоном зумовлює недостатнє розуміння проблеми надання права голосу негромадянам з боку законодавця, через що українське законодавство до цього часу не приведено у відповідність до європейських стандартів.

Мета статті. Дослідження виборчих прав іноземців в Україні та низці країн світу і зазначення можливих шляхів приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Виборче право, загалом, походить з громадянства. У більшості країн право голосу мають ті, хто володіє громадянством цієї країни. Проте, деякі країни розширили ці права, надавши право голосу негромадянам, хоча, часто, і з обмеженнями. Багато інших країн надали виборчі права негромадянам, які

мають громадянство країни, яка є членом наднаціональної організації (наприклад, члени Європейського союзу). У кількох випадках країни прирівняли громадян та негромадян.

Конституція [8] і законодавство України чітко визначають коло суб'єктів, які мають право брати участь у виборах, всеукраїнських та місцевих референдумах. Згідно зі ст. 70 Основного Закону таким правом володіють тільки громадяни України, якщо вони досягли 18-річного віку і є дієздатними. Таким чином, не всі, хто проживає на території України, володіють активним (правом обирати) і пасивним (бути обраним) виборчим правом і правом брати участь у референдумах. Це право належить тільки дієздатним громадянам. Відповідно до Закону України «Про громадянство України» [9] громадянами України є особи, які мають правовий зв'язок з Українською державою, що виражається в їх взаємних правах і обов'язках. Вимога мати громадянство України для участі у виборах і референдумах пов'язана з тим, що вибори та референдуми – це найважливіші форми участі громадян в управлінні державними справами. Відповідно це право є одним із основоположних політичних прав громадян України. Тому іноземці, особи без громадянства, які проживають на території України, не наділяються виборчими правом, а також правом участі у референдумах. Документом, який підтверджує громадянство виборця, є: паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт; тимчасове посвідчення громадянина України; службовий паспорт; посвідчення особи моряка; військовий квиток для військовослужбовців строкової служби; посвідчення члена екіпажу.

Право брати участь у виборах і референдумах громадяни України мають незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Будь-які прямі або непрямі привілеї чи обмеження виборчих прав громадян України за зазначеними вище ознаками забороняються. Заборону на привілеї та обмеження цих прав громадян обумовлено особливостями України як держави з багатонаціональним складом населення, громадяни котрої користуються різними мовами та належать до різних рас, релігійних конфесій тощо.

Конституція і законодавство України встановлюють низку цензів і обмежень щодо права громадян на участь у виборах і референдумах. У багатьох країнах, в тому числі зі сталими демократичними традиціями, встановлюється ценз осілості, закріплюється, що не мають права обирати особи, засуджені за вчинення злочину, поки вони відбувають покарання, а в деяких країнах як захід міри судового покарання передбачено навіть позбавлення права участі у виборах протягом відповідного строку.

Для того щоб громадянин України мав право стати суб'єктом виборчих правовідносин і брати участь у референдумах, він повинен досягти 18 років і бути дієздатним. Ніяких інших цензів Конституція України не містить. Це стосується і освіти (цензу освіти), і тривалості проживання (цензу осідлості), майнового стану громадянина тощо. Володіючи активним виборчим правом, громадянин має право брати участь як виборець в загальнонаціональних і місцевих виборах, референдумах. Закріплення в Основному Законі положення про те, що активним виборчим правом згідно з ч. 1 ст. 70 Конституції України наділяються громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років, зумовлюється тим, що саме з настанням зазначеного віку чинне законодавство України (зокрема Цивільний кодекс України) пов'язує набуття особою певної дієздатності. Такий вік вважається законодавцем достатнім для того, щоб особа могла приймати обґрунтовані, свідомі рішення. У більшості країн світу громадянин набуває активного виборчого права по досягненні 18-річного віку.

Крім вікового цензу, в Україні при проведенні виборів існує ценз дієздатності, оскільки згідно з ч. 2 ст. 70 Конституції України не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Недієздатним визнається громадянин, який внаслідок психічної хвороби або недоумства не може розуміти значення своїх дій або керувати ними (Цивільний кодекс України). Визнати громадянина недієздатним і тим самим позбавити його виборчого права може лише суд на підставі повного, ретельного вивчення медичного висновку. Процедура визнання громадянина недієздатним встановлюється Цивільним процесуальним кодексом України. Дієздатність громадянина України може бути поновлено у разі вилікування або значного поліпшення здоров'я за рішенням суду на підставі відповідного висновку судово-психіатричної експертизи. Рішення суду про поновлення громадянина в дієздатності є підставою для включення його як до загального списку виборців, так і до списку виборців по відповідній виборчій дільниці. Вимога Конституції України про визнання громадянина недієздатним тільки в судовому порядку спрямована на зміцнення гарантій виборчих прав громадян.

Конституція України, виборче законодавство, законодавство про референдуми не передбачають інших виборчих цензів для реалізації активного виборчого права. Зокрема, мають право голосу громадяни, які перебувають в місцях позбавлення волі за вироком суду, а також заарештовані за підозрою в учиненні злочину. В зв'язку з цим Конституційний Суд України в Рішенні по справі про вибори народних депутатів України від

26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 визнав таким, що не відповідає Конституції України, положення про те, що здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, на час перебування в цих місцях. Було зазначено, що це положення Закону суперечить ч. 2 ст. 70 Конституції України, згідно з якою не мають право голосу тільки ті громадяни, які визнані судом недієздатними. Конституція України не передбачає тимчасового призупинення виборчих прав громадян. Визначалося, що це суперечить і ч. 1 ст. 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В Росії це питання вирішується по-іншому: відповідно до ч. 3 ст. 32 Конституції Російської Федерації не мають права обирати і бути обраними громадяни, визнані судом недієздатними, а також ті, хто утримується в місцях позбавлення волі за вироком суду [6].

Відповідно до ст. 64 Конституції України окремі обмеження виборчих прав громадян можуть бути встановлені в умовах воєнного або надзвичайного стану. При цьому має бути зазначено строк дії цих обмежень. Так, згідно з ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10] в умовах воєнного стану забороняються проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [11] забороняються в умовах надзвичайного стану зміна виборчих законів та проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів.

Можемо зробити висновок, що надання виборчих прав іноземцям в Україні наразі не передбачено. Чинне законодавство надає право голосувати тільки громадянам України. Надалі ми розглянемо виборче право іноземців в деяких країнах світу та деяких наднаціональних об'єднаннях.

У США деякі штати з моменту підписання Декларації незалежності США надали право голосувати негромадянам. Однак з травня 2010 року рішення більшості з них були анульовані і тільки невелика кількість місцевих органів влади дозволяє іноземцям голосувати.

Співдружність Країн (СН), зазвичай відома як Співдружність і перш за все як Британська Співдружність, є добровільною асоціацією більш ніж 50 незалежних суверенних держав, більшість з яких є колишніми колоніями Британської імперії. Кілька Країн Співдружності, крім Сполученого Королівства, безпосередньо дозволяють громадянам Співдружності (насамперед «Британські піддані») голосувати на всіх рівнях, або з або без певних обмежень, що не відносяться до місцевих громадян: Антигуа і Барбуда, Барбадос, Беліз, Домініканська республіка, Гренада, Гайана, Ямайка, Малаві (всі іноземні жителі, не тільки громадяни Співдружності), Маврикій, Намібія (всі іноземні жителі, не тільки громадяни Співдружності), Нова Зеландія (всі іноземні жителі, до 1975 тіль-

ки громадяни Співдружності), Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія, Сент-Вінсент і Гренадіни.

У Фінляндії (член Європейського Союзу) у 1981 році право голосувати на муніципальних виборах надали громадянам країн «Союзу Паспорту» (союз скандинавських країн) без умови осілості. Ці права були поширені на всіх іноземних жителів в 1991 році, але додалася умова проживання в країні 2 роки. В 1995 році, вимогу місця проживання було скасовано для жителів ЄС, відповідно до європейського законодавства. Розділ 14, ал. 2 з Конституції 1999 року Фінляндії заявляє, що кожен фінський громадянин і кожен іноземець, що протягом тривалого часу проживають в Фінляндії, досягнувши вісімнадцяти років віку, мають право голосувати на муніципальних виборах і муніципальних референдумах, відповідно до закону. Інші умови, що дозволяють брати участь в виборах до муніципальних органів влади, встановлені законом [7].

У Франції (член Європейського Союзу) піддани ЄС можуть голосувати на виборах до місцевих органів влади з 2001 року, і також висуватися як кандидати на Парламентських виборах ЄС. Соціалістична партія обговорювала надання права голосувати іноземцям з початку 1980-их (це було 80-те судження із 110 «Суджень для Франції» – виборча програма 1981), але оскільки це потребувало змін до конституції, відчувалося, що це буде заблоковано Сенатом. Альтернативою був би референдум, але оскільки на той час більшість громадян були проти цього, це, можливо, призвело до поразки соціалістичної партії на виборах. З травня 2000 року відбулося голосування за надання права голосу іноземцям, але в Сенаті не набралася більшість голосів за це питання. У січні 2006 ліві сенатори знову спробували внести питання щодо права голосу іноземців, але більшість знову заблокувала це питання. В 1990-тих та 2000-х роках було організовано низку місцевих референдумів відносно цього питання, але у 2006 році адміністративний суд Сержи (Париж) виніс ухвалу, що такі референдуми були незаконними [3]. І до сьогодні питання права голосу іноземців у Франції залишається до кінця не вирішеним.

У Німеччині (член Європейського Союзу) у лютому 1989 року, у землі Шлезвіг-Гольштейн було схвалено надання виборчих прав на місцевих виборах для осіб, що проживають у Данії, Ірландії, Норвегії, Нідерландах, Швеції і Швейцарії протягом п'яти останніх років. У Гамбурзі було схвалено надання виборчих прав на місцевих виборах для осіб, що проживають у перелічених вище країнах протягом останніх восьми років. Обидва рішення були визнані неконституційними федеральним Конституційним судом Німеччини 31 жовтня 1990 року (Постанови 83, 37). Суд зазначає, що Основний закон, заявляючи в статті 28, що на місцевих виборах «люди» мають право обирати і бути обраними, має на увазі, що «людина» – це німецький житель, громадянин Німеччини, що постійно проживає на території тієї адміністративної одиниці, де проводяться вибори. Між 1995 і 1999 роками у всіх землях Німеччини було змінено законодавство на виконання директиви ЄС від 19 грудня 1994 року 94/80 щодо надання права голосу жителям ЄС на окружних і місцевих виборах. Але у 1999 році

зміни до законодавства про надання права голосувати на місцевих виборах всім негромадянам були заблоковані. Залишилося право голосувати тільки за громадянами ЄС [2]. І на сьогодні питання про голосування іноземців перебуває на невирішеному рівні, подібно до Франції.

Найлояльнішою в питанні права голосу іноземців є Ірландія: іноземці, які живуть на території країни, мають право голосу нарівні з корінними мешканцями. При цьому абсолютно не має значення термін перебування на території держави.

В Італії (член Європейського Союзу) у 2004 році газета Асошіейтед Прес повідомила, що іммігранти, які живуть в Римі, голосували, щоб вибрати міських і окружних представників їх власних розрядів. Але на даний час загалом права голосу в іноземців в Італії немає.

У Литві (член Європейського Союзу) у 2002 році, підданим ЄС надали виборчі права на місцевих виборах. Щоб досягти цього, були прийняті поправки до конституції у червні 2002 року і поправка до Закону «Про вибори в місцеві ради» у вересні 2002 року. Закон про ратифікацію угоди про надання всім, хто має громадянство країн-членів ЄС права голосувати на місцевих виборах був прийнятий парламентом в листопаді 2003 року [4].

Нідерланди (член Європейського Союзу) у 1979 році негромадянам дозволили голосувати на виборах до місцевих органів влади в Роттердамі. Це набуло національного масштабу в 1985 році (хоча необхідні реформи означали, що іноземці не голосували на виборах до місцевих органів влади до 1986) [1].

В Іспанії (член Європейського Союзу) виборчі права на місцевих виборах надають громадянам країн, які надають виборчі права іспанським громадянам, що зазначено в двосторонньому договорі, затвердженому Іспанією, тобто з 1997 року країн-членів Європейського Союзу і Норвегії, та, починаючи з 1989-1990 років Данії, Нідерландів, Швеції. Існують також подібні двосторонні договори з Аргентиною (1988), Чилі (1990) і Уругвай (1992), але вони залишаються нератифікованими. Є також подібні «договори про дружбу» з Колумбією і Венесуелою. На даний момент тривають дебати в Іспанії або про ратифікацію існуючих двосторонніх договорів або про зміну конституції, щоб надати всі виборчі права громадянам вищезазначених країн без взаємності, але більшість політиків налаштовані проти цього.

Швейцарія. Оскільки Швейцарія – федерація з трьома різними рівнями, виборчі права негромадян змінюються залежно від кантонів та комун. Іноземці не голосують на національному рівні, але вони можуть бути наділені правом голосувати і, в деяких випадках, балотуватися на посаду на кантональному або комунальному рівні. П'ять кантонів вже визнали право іноземців на голосування (Neuchâtel, Юра, Vaud в 2003, Фрібур в 2004, Женева в 2005), плюс три, Аппенцель Ауссерроден (1995), Граубюнден (2003) і Базель-Стadt (2005), які надають кожному муніципалітету повноваження вибрати чи надавати такі права іноземцям. Референдуми з цього питання були невдалими в інших кантонах [1].

Висновки і пропозиції. Отже, можемо зробити висновок, що багато держав надають право голосу іноземцям на місцевому рівні і кілька дер-

жав навіть на національному. Особливо лояльні у цих питаннях держави, що входять до наднаціональних об'єднань, таких як Європейський Союз та Британська Співдружність. Так як в більшості демократичних держав надається право голосу іноземцям на різних рівнях, ми вважаємо за доцільне врегулювати це питання на законодавчому рівні і в Україні, надавши такі права іно-

земцям на місцевому рівні, встановивши низку цензів, зокрема, цензу осідлості. Зокрема, можна все ж таки ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [5], підписану Україною у Страсбурзі 5 лютого 1992 року, яка у статті 6 проголошує право іноземців обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. David C. Voting Rights for Resident Aliens: A Comparison of 25 Democracies [Електронний ресурс]: November 7, 2003. – Режим доступу: http://www.odu.edu/~dearrest/pdfs/earnest_isane_2003.pdf
2. Germany: Dual Nationality Change [Електронний ресурс]: march 1999. – volume 6. – Number 3. – Режим доступу: http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1753_0_4_0
3. Local Elections. The municipality [Електронний ресурс]: Посольство Франції в Вашингтоні. – 2007. – Режим доступу: <http://ambafrance-us.org/spip.php?article518>
4. Towards the first European Parliament «enlarged elections»: participation of a further one million EU citizens living in outside their home country successfully guaranteed [Електронний ресурс]: Европейская комиссия (Пресс-релиз), 29 января 2004. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/126&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
5. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [Електронний ресурс]: Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 05.02.1992. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318
6. Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс]: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>
7. Конституция Финляндии [Електронний ресурс]: Закон от 11 июня 1999 года (1999/731), по решению Эдускунты, принятому в соответствии с §67 Акта об Эдускунте. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/?p=283>
8. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
9. Про громадянство України [Електронний ресурс]: Закон від 18.01.2001 № 2235-III. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
10. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс]: Закон від 12.05.2015 № 389-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
11. Про правовий режим надзвичайного стану [Електронний ресурс]: Закон від 16.03.2000 № 1550-III. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>
12. Рішення Конституційного Суду України [Електронний ресурс]: [від 26 лютого 1998 р.] // № 1-рп/98. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98>

Марченко В.Ю.

Национальный юридический университет
имени Ярослава Мудрого

ПРАВО ГОЛОСА ИНОСТРАНЦЕВ В УКРАИНЕ И ЗА ГРАНИЦЕЙ

Аннотация

Статья посвящена исследованию избирательных прав иностранцев в Украине и странах мира. Проанализирован зарубежный опыт предоставления иностранцам пассивного и активного избирательного права. Сделаны выводы про отсутствие избирательных прав иностранцев по законодательству Украины. Проанализированы зарубежные нормативно-правовые акты, отечественное законодательство, научная литература. Определены отдельные направления приведения украинского законодательства в соответствие с европейскими стандартами.

Ключевые слова: избирательные права, избирательные цензы, избирательные права в Украине, избирательные права иностранцев в Украине, избирательные права иностранцев в зарубежных странах, предоставление избирательных прав иностранцам в Украине, сравнение избирательных прав иностранцев в Украине и странах мира.

Marchenko V.Yu.

Yaroslav Mudryi National Law University

THE RIGHT OF VOTING OF FOREIGNERS IN UKRAINE AND ABROAD

Summary

The article is dedicated to the research of the rights of foreigners' voting in Ukraine and the countries of the world. It has been analyzed the foreign experience of providing foreigners with passive and active rights of voting. The conclusions have been made with regard to the absence of voting rights of foreigners according to the legislation of Ukraine. It has been analyzed the foreign legal acts, the national legislation of Ukraine and scientific literature. It has been determined some special directions to bring Ukrainian legislation to conformity with European standards.

Keywords: electoral rights, electoral qualification, electoral rights in Ukraine, electoral rights of foreigners in Ukraine, electoral rights of foreigners abroad, entitlement of electoral rights to foreigners in Ukraine, the comparison of electoral rights of foreigners in Ukraine and abroad.