

УДК 342.8

Богдан Никорович,*студент міжнародно-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАКРІПЛЕННЯ ЗА ІНОЗЕМЦЯМИ ТА ОСОБАМИ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА ВИБОРЧИХ ПРАВ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

У статті розглянута проблема надання виборчих прав іноземцям та особам без громадянства. Дане питання розглянуто в аспекті становлення цієї практики в Європейських країнах, з оперттям на міжнародну нормативно-правову базу. Надані рекомендації щодо вирішення питань, пов'язаних з імплементацією цього досвіду в Україні.

Ключові слова: європейська інтеграція, європейське право, виборчі права, активне виборче право, пасивне виборче право, іноземці, особи без громадянства.

Постановка проблеми. Нині Україна перебуває у процесі конституційно-правового реформування та імплементації євроінтеграційного законодавства для досягнення максимального зближення з країнами Європейського Союзу. Слід зазначити, що саме у питанні гармонізації вітчизняного права з європейським і виникає дуже багато проблем, які потребують вирішення. Однією з цих проблем є участь іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають на території України, у політичному житті України. Протягом кількох останніх десятиліть у Європі сформувалася тенденція до розширення політичних прав і свобод щодо участі у державному житті іноземних громадян, які протягом певного проміжку часу проживають у певній країні та сприяють її розвитку, що супроводжується наданням їм активної і пасивної виборчої ініціативи шляхом внесення змін до положень конституцій, в яких регламентуються зазначені обмеження [3, с. 5].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Натепер питання про надання права участі іноземним громадянам та особам без громадянства у виборчому процесі України є не досить висвітленим. Основна увага науковців приділяється проблемам правового статусу іноземних громадян, соціально-економічним і громадянським правам та свободам (право на петицію). Проте такі вчені, як: Ю. М. Тодика, Б. А. Страшун, М. В. Савчин, скеровували свої дослідження саме на аналіз конституційно-правового статусу, виборчого права та засад побудови політичних систем Європи та України у певному юридичному розрізі. Крім того, співвідношення вітчизняного і міжнародного права у цих питаннях також займалися О. О. Мережко, А. О. Четвириков та В. Ю. Марченко. Беручи до уваги незначну кількість досліджень щодо вивчення зазначеної проблематики, слід зазначити, що її розробка повинна продовжуватися та розвиватися.

Метою дослідження є з'ясування питань щодо можливості розширення виборчих прав іноземців та осіб без громадянства в Україні на основі аналізу досвіду окремих демократичних країн та виявлення шляхів щодо постановки та вирішення даного питання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як основний засіб вираження народної волі, вибори є фундаментальним інструментом формування громадянами структурних органів держави. Суб'єктивне виборче право громадян вільно обирати і бути обраними, насамперед, передбачено ст. 38 Конституції України, а також у спеціально присвяченому цьому питанню третьому розділі [13, с. 363]. Ю. М. Тодика, спираючись на ст. 5 Конституції України, зазначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який безпосередньо бере участь у формуванні органів державної влади як шляхом виборів, так і через обраних ним депутатів [8, с. 263].

Стаття 70 Конституції України чітко встановлює, що суб'єктами, які володіють активним і пасивним виборчими правами, можуть брати участь у виборах, всеукраїнських та місцевих референдумах на території держави, є виключно громадяни України, які наділені повною дієздатністю [1, ст. 70]. Виходячи з вичерпного переліку суб'єктів, які володіють цим правом, ми можемо зробити висновок про те, що іноземці не наділені правом обирати і бути обраними в Україні. Більше того, з огляду на зміст ст. 36 Конституції України, право на об'єднання у політичні партії визнається виключно за громадянами України. Але, незважаючи на це, п. 1 ст. 7 Закону України «Про громадські об'єднання» встановлює, що засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років [2, ст. 7]. Також,

проаналізувавши зміст ст. 140 Конституції України, можна виявити конституційний парадокс, який полягає у питанні про визнання права на місцеве самоврядування за іноземцями. Дилема полягає в тому, що іноземці та особи без громадянства визнаються членами територіальних громад, але не наділяються повним спектром прав й обов'язками її членів.

Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської Комісії встановлює певний перелік рекомендацій, що стосуються регламентації прав іноземних громадян щодо виборів. Там вказано, що було б доцільно дозволити іноземцям, що проживають у певній місцевості довше певного строку, брати участь у місцевих виборах [6, с. 4].

Ст. 20 Загальної декларації прав людини регламентує, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій і що ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації [5, ст. 20]. Іншим міжнародно-правовим договором, з яким Конституція України не погоджується в даному питанні, є Конвенція Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, ст. 6 якої встановлює, що кожна сторона зобов'язується з урахуванням положень п. 1 ст. 9 надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє ті правові вимоги, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Проте Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття, затвердження чи приєднання може заявити про те, що вона має намір обмежити застосування п. 1 лише правом голосу [7, ст. 6], [12, с. 36].

Досліджуючи міжнародно-правові акти у сфері надання виборчого права іноземцям, ми можемо виявити, що на міжнародному рівні головними правовими центрами, в яких регламентується ідея наділення іноземців виборчими правами на місцевому рівні, є право Європейського Союзу і право Ради Європи. Стаття 19 Договору про заснування Європейського Союзу зазначає, що кожен громадянин Союзу, що перебуває в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним на місцевих виборах у державі-члені перебування на таких самих умовах, як громадяни цієї держави. Це право належить здійснювати з урахуванням докладних положень, що їх ухвалює Рада, діючи одностайно на пропозицію Комісії та після консультацій з Європейським Парламентом; ці положення можуть обумовлювати відступи на підставі специфічних проблем держави-члена. Без порушення ч. 4 ст. 190 та положень, ухвалених на її виконання, кожен громадянин Союзу, що перебуває в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту в державі-члені перебування на таких самих умовах, як грома-

дяни цієї держави. Це право належить здійснювати з урахуванням докладних положень, що їх ухвалює Рада, діючи одностайно на пропозицію Комісії та після консультацій з Європейським Парламентом; ці положення можуть обумовлювати відступи на підставі специфічних проблем держави-члена [4, ст. 19].

Отже, можна простежити, що проблема надання права голосу в Європі вирішилась ще близько 30 років тому, тоді як в Україні дана проблематика досі не має належного рівня правового регулювання. У світі є країни, які у своєму законодавстві чітко регламентують надання виборчого права іноземцям, а є такі, які прямо забороняють.

Б. А. Страшун зазначає, що в демократичних країнах, в тому числі й в Україні, іноземці за своїм правовим положенням здебільшого прирівнюються до громадян (національний режим). Так, в ч. 2 ст. 13 Конституції Іспанії вказано, що дана стаття передбачає те, що договорами і законом може бути надано активне виборче право на муніципальних виборах [9, ст. 13]. І навпаки, Конституція Мексики (ч. 2 ст. 33) [11, ст. 33] забороняє іноземцям будь-яке втручання в політичне життя країни [10, с. 93].

Окрім вищезазначених актів, які регулюють питання надання виборчих прав іноземним громадянам, слід згадати також дві Директиви Ради Європи. А. О. Четвириков зазначає, що предметом регулювання обох директив є два види виборів: вибори в представницький орган Європейського Союзу, Європейський Парламент і вибори в органи місцевого самоврядування. Вони вводять у виборче право країн ЄС два основних, обов'язкових принципи: рівності «національних» громадян та інших громадян ЄС і принцип вільного вибору місця голосування. Принцип рівності вимагає наділення громадян Європейського Союзу, які живуть за межами своєї країни, такими ж правами обирати і бути обраним в Європарламент і органи місцевого самоврядування, якими національне законодавство наділяє своїх громадян відповідної країни. При цьому в разі порушення даних прав громадянин Європейського Союзу повинен володіти всім комплексом «засобів правового захисту» (звернення до суду) на тих же умовах, які передбачені для громадян «держави-члена проживання», в якій проводяться вибори (п. 2 ст. 11 директиви 93/109; п. 2 ст. 10 директиви 94/80). Принцип рівності виборчих прав усіх громадян Європейського Союзу, які проживають у будь-якій із його країн, проголошується директивами як «застосування принципу недискримінації між громадянами та іноземцями, права на вільне пересування та проживання» (преамбула директив), що визначає сутність західноєвропейської інтеграції і права Європейського Союзу. Директиви зобов'язують державну владу країн проінформувати всіх потенційних суб'єктів виборчого права, які не є громадянами даної країни, щодо умов реалізації їхнього права обирати і бути обраним у Європарламент і муніципальні органи в даній державі. Ця інформація повинна

бути надана вчасно і у «відповідній формі» (ст. 11 директиви 93/108 [16], ст. 12 директиви 94/80). Принцип вільного вибору означає, що, перш за все, право громадянина Європейського Союзу, який проживає за межами «рідної держави», самостійно вибирати місце участі у виборах Європарламенту/муніципальних органів. Стосовно перших встановлюється суворальтернатива: громадянин ЄС може голосувати або балотуватися кандидатом у Європарламент тільки в одному місці – країні ЄС, де він проживає («державі-члені проживання»), але громадянства якої не має, або у своїй «рідній державі-члені» (ст. 4 директиви 93/109). Що стосується муніципальних зборів, то тут зберігається можливість обирати та бути обраним у двох країнах – регулювання цього питання залишене на розсуд держав-членів (п. 2 ст. 1 директиви 94/80) [14], [15], [17].

Висновок та рекомендації

У законодавстві більшості країн громадянська належність є передумовою виникнення виборчих прав. Проте нині стає помітнішою тенденція надавати осілим чужоземцям політичних прав на місцевому рівні відповідно до Конвенції Ради Європи про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні. Саме тому є рекомендація надавати іноземцям, що проживають у якійсь місцевості довше певного часу, право голосу на місцевих виборах. Крім того, у рамках процесу європейської інтеграції громадяни європейських країн отримали право обирати й бути обраними на муніципальних виборах та на виборах у Європейський парламент, що провадиться в країні-члені ЄС, у якій вони проживають. Разом із тим застосування критерію громадянства може інколи наражатися на певні проблеми, як-от коли якась держава з певних, наприклад лінгвістичних, підстав відмовляє в наданні громадянства особам, що проживають на її території протягом кількох поколінь. А ще, згідно з Європейською конвенцією про громадянство, особи, котрі мають подвійне громадянство, можуть користуватися такими ж самими виборчими правами, що й інші громадяни [6, с. 13].

На основі вищезазначеного можна зробити висновок, що врегулювання питання щодо надання активного чи пасивного права голосу іноземним громадянам, які протягом певного часу проживають на території держави, вже досить давно розглядалося країнами Європи і знайшло позитивне відображення у законодавствах цих держав. Ці відносини є успішно врегульованими і свідчать про високий рівень престижу цих країн. Теперішній Україні, яка регламентує шлях інтеграції в європейсько-правовий простір, також потрібно перейняти даний іноземний досвід, що підніме рівень держави на міжнародно-правовій арені і свідчитиме про готовність повної співпраці. Для цього, перш за все, нам потрібно ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийняти рекомендації

Венеціанської Комісії, звернути увагу на Директиви ЄС, внести певні зміни до Конституції і привести законодавство у відповідність до неї. Саме це допоможе Україні зайняти вигідну позицію на міжнародно-правовій арені та покращити власне законодавство імплементаціями зарубіжного досвіду.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 зі змінами 19.07.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/ed20170719>
3. Вибори в Європейському Союзі / за ред. Ковриженка Д. С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.
4. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017
5. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015
6. Кодекс належної практики у виборчих справах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/\\$FILE/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%B2%D0%B8%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%87%D1%96_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/$FILE/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%B2%D0%B8%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%87%D1%96_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8.pdf)
7. Конвенція ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318
8. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
9. Конституція Іспанії від 7 грудня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
10. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник : в 4-х т. / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – Тома 1–2. Часть общая. – 784 с.
11. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 5 февраля 1917 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=51>
12. Петришин О. В. Науково-практичний коментар до Конституції України / О. В. Петришин, В.Ф. Погорілко (ред.). – Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003 – 806 с.
13. Савчин М. В. Конституційне право України Конституційне право України : підручник / відп. ред. проф., д. ю. н. М. О. Баймуратов. – К.: Правова єдність, 2009. – 1008 с.
14. Четвириков А. О. Избирательные права граждан Европейского Союза / А. О. Четвириков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eulaw.edu.ru/>

publikatsii/stati-po-pravu-evropejskogosoyuza/izbiratelnye-prava-grazhdan-evropejskogo-soyuza-a-ochetverikov/

15. Директива Ради Європи 94/80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1512065173777&uri=CELEX:31994L0080>

16. Директива Ради Європи 93/108 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1512065415548&uri=CELEX:31993L0108>

17. Директива Ради Європи 93/109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31993L0109>

В статье рассмотрена проблема предоставления избирательных прав иностранцам и лицам без гражданства. Данный вопрос рассмотрен в аспекте становления этой практики в Европейских странах, с опорой на международную нормативно-правовую базу. Даны рекомендации по решению вопросов, связанных с имплементацией данного опыта в Украине.

Ключевые слова: европейская интеграция, европейское право, избирательные права, активное избирательное право, пассивное избирательное право, иностранцы, лица без гражданства.

This article examines the problem of granting voting rights to foreigners and stateless persons. This issue is considered in the context of the development of this practice in European countries, according to the international legal framework. The recommendations for solving the issues related to the implementation of this experience in Ukraine are mentioned.

Key words: European integration, European law, electoral rights, active electoral law, passive electoral law, foreigners, stateless persons.

