

Діденко О.О. Тенденції регулювання права обирати та бути обраним до органів публічної влади у європейських країнах

**Діденко Олег Миколайович,
аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ**

ТЕНДЕНЦІЇ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ОБИРАТИ ТА БУТИ ОБРАНИМ ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Вибори як один з найдавніших інститутів демократії, як відомо, набув поширення ще у Стародавній Греції, Римі, а згодом з XVI-XIX століть став невід'ємним атрибутом демократичного розвитку практично більшості європейських та інших країн. У найзагальнішому вигляді інститут виборів передбачає голосування громадян, які проживають на певних територіях за кандидатур, висунутих на посади представницьких органів або на заміщення певних посад. Він є домінуючим та ефективнішим з-поміж інших інститутів прямої демократії, форм народовладдя, наприклад, поряд з такими як референдуми, плебісцити тощо.

Різноманітні аспекти вивчення виборчого права стали предметом досліджень багатьох учених – як вітчизняних, так і зарубіжних, а саме – Афанасьєва М.В., Богашов О.А., Жушман М.В., Камінська Н.В., Князевич Р.П., Ключковський Ю.Б., Кравченко В.В., Корольова-Борсоді Н.В., Козодой Л.М., Корнієнко М.І., Левенець А.В., Маклаков В.В., Максакова Р.М., Нгуєн А.Т., Погорілко В.Ф., Радченко О.В., Савков А.П., Ставнійчук М.І., Шаповал В.М., Шкурат І.В., Чернецька О.В. та ін. Слід підкреслити, що їх наукові роботи представляють різні галузі знань

(юриспруденцію, державне управління, політологію, історію, психологію, соціологію, соціальні комунікації, інформаційні технології тощо).

Водночас, на наше переконання, це власне той інститут демократії, що має міжгалузеву і міждисциплінарну природу, відзначається динамічністю, своєрідністю. Національне виборче законодавство постійно змінюється, тому виникає потреба вивчення відповідного зарубіжного, насамперед, європейського досвіду регулювання та реалізації права обирати і бути обраними до органів публічної влади.

Як відомо, вибори в Україні – це передбачена в Конституції України та врегульована законами України форма прямого народовладдя, яка реалізується через безпосереднє волевиявленням народу шляхом таємного голосування з метою обрання Президента України, формування конституційного складу Верховної Ради України (обрання народних депутатів України), обрання сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад.

Не дивлячись на конституційне закріплення відповідних прав громадян, деталізація їх на рівні спеціального законодавства відзначається низкою як позитивних, так і негативних тенденцій. Так, згідно статті 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». У свою чергу, її стаття 70 надає право голосу на виборах і референдумах громадянам України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. [1]. Відповідне конституційне положення щодо можливості участі у виборах відображено також у низці законів України. Так, за Законами України «Про державну службу» (ст.4) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 5) право на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й

національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань.

Отже, в Україні різні види публічної служби – державної служби та служби в органах місцевого самоврядування – фактично недоступні для іноземців чи осіб без громадянства, вони не наділені жодними правами щодо участі в національних чи муніципальних виборах.

Разом з тим, видається відмінною відповідна практика конституційного і законодавчого права обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в інших державах. Основні принципи виборчої системи, активного і пасивного виборчого права закріплюються також у конституціях, а детально виборча кампанія, процедури реалізації даного права регулюється внутрішнім законодавством.

Зокрема, у Великобританії обираються тільки нижня палата парламенту (палата громад) й місцеві органи (ради адміністративних графств, міст-графств, муніципальних міст і парафій). У Франції коло виборних органів дещо ширше, оскільки обираються глава держави, дві палати парламенту і органи місцевого самоврядування. У Болгарії шляхом всенародного голосування обираються президент, Великі Народні збори (спеціальний установчий орган), Народні збори (парламент), а також органи самоврядування (ради громад) і органи виконавчої влади у громадах (кмети) [2;с.145; 3].

Ступінь урегульованості виборчої системи і виборчого права чинним законодавством і кількість виборчих законів у різних країнах неоднакові. Наприклад, у Швеції діє один акт – «Закон про вибори» 1972 р., який детально врегулював виборчий процес у цій країні.

У тексті Конституції Португалії є стаття 116 «Загальні принципи виборчого права», де закріплено такі загальні нормативні положення: посадові особи органів верховної влади, органів влади автономних областей і місцевих органів призначаються в результаті виборів, які провадяться періодично, на

основі прямого виборчого права при таємному голосуванні.

Національним законодавством багатьох європейських країн встановлено ряд цензів і обмежень щодо права на участь у виборах. 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, він повинен досягти 18 років і бути дієздатним. Фактично інших цензів Конституція України не містить. Це стосується і освіти (цензу освіти), і тривалості проживання (цензу осілості), майнового стану громадянина тощо [4, 6].

Надання пасивного виборчого права пов'язане з цілою низкою більш жорстких обмежень. Для кандидатів на виборні посади майже повсюдно встановлюється більш високий віковий ценз (23-25 років – у нижню палату, 30-40 – у верхню), для кандидатів на пост глави держави у Болгарії – 40 років (п. 2 ст. 93 Конституції). Щодо пасивного виборчого права, набагато частіше застосовується ценз осілості, який має зазвичай більш жорсткий характер. До кандидатів висуваються додаткові вимоги: забороняється обіймати визначені посади, кандидати повинні сповідувати певну релігію тощо. Наприклад, у ст. 56 Конституції Греції зазначено, що особи, які обіймають оплачувані посади у державних органах, Збройних Силах, в органах безпеки, а також службовці місцевих органів управління «не можуть висуватися кандидатами і бути обраними депутатами, якщо вони не підуть у відставку до свого висунення. Відставка вважається дійсною, коли вона викладена на письмі». [8, с.155]

У виборчому процесі зарубіжних країн досить часто порушується рівність виборчого права навмисним створенням виборчих округів, які надають переваги будь-якій політичній партії («виборча геометрія»).

Здійснення виборчого права може бути прямим (прямі вибори) і непрямим. Прямі вибори передбачають те, що виборець безпосередньо віддає свій голос за конкретного кандидата чи за список кандидатів. Виборці самі обирають своїх представників або партійний список. За сучасного періоду у більшості зарубіжних країн однопалатні парламенти і нижні палати двопалатних парламентів обираються прямим способом. Непрямі вибори поділяються на опосередковані та багатоступеневі.

Під час опосередкованих виборів воля виборця щодо формування певного органу чи обрання посадової особи виражається не безпосередньо, а через спеціально обраних представників – спеціальною виборчою колегією (колегія виборщиків), яка створюється тільки з цією метою. Наприклад, опосередкованим способом обираються президенти США і Фінляндії. Колегія виборщиків обирається прямим способом виборцями тільки для обрання президента, після чого розпускається.

При багатоступеневих виборах воля виборців опосередковується не особливою, тільки для даного випадку створюваною колегією, а постійно діючою представницькою установою, для якої обрання іншого органу чи посадової особи є лише одним із повноважень, що входять у його компетенцію.

Якщо воля виборців опосередковується двічі, то вибори будуть триступеневими, тричі – чотириступеневими і т. ін. У парламентських республіках і парламентських монархіях проводяться позачергові вибори. У таких країнах, як, наприклад, Англія, Японія, Франція, Італія, Болгарія, Польща, терміни проведення парламентських виборів можуть змінюватися залежно від політичної ситуації.

Законодавство зарубіжних країн установлює певні вимоги для утворення виборчих округів: необхідно, щоб була однакова кількість виборців або населення на округ, щоб округ знаходився у визначених адміністративних межах тощо. Наприклад, виборчий закон Німеччини

містить такі вимоги: а) повинні зберігатися межі земель; б) розбіжність між середньою кількістю населення, яка передбачається по одному округу, та його реальною чисельністю не повинна перевищувати 33 відсотки; в) за можливості необхідно дотримувати межі місцевого територіального поділу.

Вибори президентів та кандидатів на інші виборні посади проводяться також у зазначені терміни, а позачергові вибори — у разі звільнення з посади, відставки чи смерті. Звичайно вибори оголошуються актом (указом) глави держави. Наприклад, у Бельгії – указом короля, в Італії та Болгарії – указом президента. В окремих країнах цю функцію виконує уряд (Франція). Конкретний термін проведення виборів або встановлюється конституцією, або зазначається в акті.

Створюються виборчі округи, як правило, на основі закону, інколи – за рішенням органів виконавчої влади. Наприклад, у Швеції під час виборів до Ригсдагу (парламенту) 28 виборчих округів та їх назви встановлюються Законом про вибори 1972 р. (у редакції 1975 і 1977 рр.). Поділ на виборчі округи і визначення їхніх меж здійснюються Зборами провінції (Ландстингена). [3, с.201]

Однією з важливих стадій виборчого процесу є реєстрація виборців і кандидатів на виборні посади, яка полягає у тому, щоб занести їхні імена до списку. Реєстрація виборців у деяких країнах має державний характер. Вона запроваджується у Німеччині, Швеції, Болгарії, Росії та в інших країнах, де ведеться облік переміщення населення і в розпорядженні державних органів є відомості про осіб, які проживають на їх території. [3, с.201]

Висування кандидатів у депутати та на посади, що обираються, здійснюється у різні способи:

а) висунення виборцями;

б) самовисунення з підтримкою виборців, при цьому кількість підписів виборців округу в заяві кандидата може бути різною (від п'яти у Великобританії, до п'ятисот у Данії);

в) самовисунення, яке не потребує підтримки виборців (особисте висунення), наприклад, під час виборів до Національних зборів Франції;

г) висунення, що здійснюється політичними партіями (наприклад, при виборах до парламенту в Австрії, Болгарії, Угорщині, Польщі, Італії, Фінляндії тощо);

д) висунення кандидатів громадськими організаціями і трудовими колективами, за особливою процедурою «праймериз», що проводиться у такому самому порядку, як і самі вибори (ця процедура відома як «первинні вибори» і застосовується у США, інших країнах).

Наприклад, іноземці, які є громадянами ЄС, у Польщі на місцевих виборах можуть висувати свої кандидатури тільки на виборах до Європарламенту та до муніципальних рад. Як бачимо, Польща імплементувала положення Директиви 94/80/ЄС про те, що на визначні посади можуть бути обрані тільки власні громадяни цієї держави. Дослідники констатують, що, не дивлячись на різний обсяг активного та пасивного права іноземців, які є громадянами ЄС, у різних країнах ЄС (а іноді й різний їх обсяг в окремих регіонах країни), усі країни ЄС дотримуються стандартів права ЄС у цьому питанні й гарантують закріплений ним мінімальний рівень виборчих прав громадян ЄС. Що стосується виборчих прав іноземців, які не є громадянами ЄС, то підходи до їх закріплення в національному законодавстві різняться. Частина країн ЄС надає право на участь у місцевих виборах таким іноземцям, у частині країн це право не визнається [7].

Загалом в останні роки в ЄС спостерігається тенденція до розширення можливостей реалізації виборчих прав іноземцями, які не є громадянами ЄС. Модна погодитись що надання в державі проживання громадянам інших держав прав участі в муніципальних виборах є значним кроком уперед у залученні особи до громади, середовища, у якому вона постійно проживає. Таке рішення щодо надання прав іноземцям брати безпосередню участь у

формуванні муніципальних органів, що покликані забезпечувати реалізацію потреб населення на місцевому рівні, видається обґрунтованим. Володіючи майном, сплачуючи податки, беручи участь у місцевих ініціативах, обговореннях тощо, така людина здійснює переважну частину власної правосуб'єктності у схожому обсязі, як і громадянин.

Причому така тенденція характерна не тільки для країн-членів ЄС. Так, відповідно до ст. 6 Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні країна, яка ратифікувала цю Конвенцію, зобов'язується надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він відповідає тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам, і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі протягом п'яти років, що передують виборам. Проте в тексті Конвенції є пункт про те, що під час ратифікації будь-яка країна може заявити про те, що вона має намір обмежити застосування такого права іноземців лише правом голосу [10].

До складу Ради Європи, як відомо, входить багато країн, які не є членами ЄС (у тому числі й Україна), отже, під час ратифікації згаданої Конвенції іноземці, які постійно проживають у цих країнах, отримують право на участь у місцевих виборах. На жаль, Україна не ратифікувала згадану Конвенцію, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі в справах місцевого органу влади, що містить важливі положення про права іноземців.

Також слід звернути увагу на доцільність використання сучасних інформаційних технологій у виборчому процесі, зокрема запровадження електронного голосування (тут цікавим і корисним є досвід Естонії та ін.. держав) при реалізації виборчих прав, що забезпечить оперативність, доступність і прозорість виборчих процедур, розвантажить виборчі комісії, унеможливить фальсифікації результатів виборів.

Отже, перед Україною постали важливі завдання щодо подальшого вивчення зарубіжного досвіду регулювання та реалізації права обирати та бути обраним до органів публічної влади. Також важливо ратифікувати і запровадити у національне законодавство згадані міжнародно-правові акти у даній сфері. Водночас, кожна держава, включаючи Україну, має власні національні особливості, традиції і практику здійснення виборчих прав, але законодавчі основи їх повинні бути більш стабільними, так само як і гарантії виборчих прав.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Балабан Р.В. Розвиток виборчої системи України: політологічний аналіз : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 1999. – 21 с.
3. Виборче право України. Навчальний посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К.: Парламентське вид-во. – 2003. – 383 с.
4. Право обирати і бути обраним в країнах ЄС: суб'єкти, умови і механізми реалізації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://parlament.org.ua/docs/files/8/1150892449_ans.pdf
5. Марченко В.Ю. Право голосу іноземців в Україні та за кордоном. *Молодий вчений*. 2017, № 4 (44). С. 314-318.
6. Тодика О.Ю. Вибори в парламенти країн СНД (порівняльно-правовий аспект) : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тодика Оксана Юріївна ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 19 с.
7. Іванчо В.І. Право іноземців на участь у муніципальних виборах в окремих країнах Європейського Союзу.. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014, Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://>

8. Баймуратов М., Сліденко І. Парламентська виборча система: оптимальний вибір для України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2009. – № 2 – 3 (16 – 17). – С. 29 – 34.

9. Реалізація виборчого права трудових мігрантів за кордоном: зарубіжний досвід та можливості його використання в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/v_pravo-7f47e.pdf

10. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

11. Вибори Президента України 31 березня 2019 року. Аналітичний звіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.cvk.gov.ua/vp_2019/inform/vpu_2019_zvit_ua.pdf

У статті досліджено основні тенденції регулювання права обирати і бути обраними до органів публічної влади в Україні та деяких інших європейських державах. За допомогою порівняльного аналізу розглянуто окремі виборчі цензи та інші обмеження даних прав. Звернуто увагу на право іноземців на участь у муніципальних виборах за законодавством країн Європейського Союзу, стандартами Ради Європи.

Ключові слова: вибори, права обирати, права іноземців, виборчий ценз, законодавство.

ТЕНДЕНЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМИ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

В статье исследованы основные тенденции регулирования права избирать и быть избранными в органы публичной власти в Украине и

некоторых других европейских странах. При помощи сравнительного анализа рассмотрены отдельные избирательные цензы и другие ограничения данных прав. Обращено внимание на право иностранцев участвовать в муниципальных выборах по законам стран Европейского союза, стандартам Совета Европы.

Ключевые слова: выборы, право избирать, права иностранцев, выборные цензы, законодательство.

TRENDS OF REGULATION THE RIGHT TO ELECT AND BE ELECTED TO ORGANS OF THE PUBLIC POWER IN THE EUROPEAN COUNTRIES

The article explored the main trends in the regulation of the right to elect and be elected to bodies of public authority in Ukraine and some other European countries. Using the comparative analysis considers the individual electoral and other limitations of the data. Drawn attention to the right of foreigners to participate in municipal elections under the laws of the countries of the European Union, the Council of Europe standards.

Keywords: elections, the right to elect, the rights of aliens election limit, legislation.