



УДК 342.722.32

Проблеми реалізації виборчих прав іноземців та осіб без громадянства в контексті євроінтеграції України

Анатолій Леонідович Чернявський,
доцент кафедри правознавства
Черкаського інституту банківської справи
Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ),
кандидат юридичних наук

Анотація. Присвячено питанням реалізації виборчих прав іноземцями та особами без громадянства. Проаналізовано зарубіжний досвід надання іноземцям пасивного та активного виборчого права і зроблено висновок про необхідність внесення відповідних змін до Конституції України з метою надання такого права іноземним громадянам та особам без громадянства, які постійно проживають на території України.

Ключові слова: правовий статус іноземців та осіб без громадянства, виборче право, активне виборче право, пасивне виборче право, місцеві вибори, місцевий референдум.

Постановка проблеми. Важливим напрямом розвитку української державності на сучасному етапі, особливо в аспекті її євроінтеграційних прагнень, є гармонізація національного законодавства і європейського права в усіх ключових сферах державного, політичного, правового та соціально-економічного життя. Особливої ваги при цьому набувають питання забезпечення ефективності реалізації механізмів захисту прав і свобод людини як на загальному рівні, так і на рівні захисту прав і свобод окремих груп населення – інвалідів, дітей, біженців, іноземців тощо. На жаль, доводиться констатувати, що в питаннях закріплення і гарантування окремих видів політичних прав іноземних громадян законодавство України значною мірою відстає від позитивного досвіду зарубіжних держав і не повною мірою відповідає міжнародно-правовим стандартам прав людини. Передусім це стосується такої специфічної сфери, як реалізація виборчих прав іноземних громадян, які постійно проживають на території України. Однією з рис сучасного європейського права є розширення кола політичних прав і свобод іноземців, що постійно проживають на території європейських держав, зокрема, і наділення їх активним і пасивним виборчим правом, проте українське законодавство, від Конституції України до різноманітних підзаконних нормативно-правових актів, ігнорує цю тенденцію, залишаючи іноземців, що постійно проживають на її території, поза межами функціонування виборчого права і виборчої системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реалізації прав іноземних громадян у вітчизняній науці і досі залишаються дослідженими не повною мірою. Основна увага авторів приділяється, здебільшого, громадянським і соціально-економічним правам іноземців або лише окремим видам політичних прав і свобод (наприклад, праву на петиції), свободі асоціацій тощо, тоді як проблеми реалізації виборчих прав іноземних громадян майже повністю залишаються поза рамками наукових розробок.

Виходячи з викладеного, **метою статті** є визначення юридичної природи виборчих прав іноземців, дослідження зарубіжного досвіду реалізації іноземними

громадянами чи особами без громадянства активного або пасивного права, а також пошук напрямів приведення вітчизняного виборчого права у відповідність до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Законодавство багатьох країн світу, так само як і українське, не містить жодних згадок про виборчі права іноземців або прямо забороняє їх реалізацію. Так, наприклад, стаття 33 Конституції Мексики містить чіткий припис про заборону будь-якого втручання іноземців у політичні справи країни [1, с. 145]. Традиційно у вітчизняному праві домінує позиція, згідно з якою виборчими правами наділяються виключно громадяни України, а іноземці та особи без громадянства такими правами (ні активними, ні пасивними) не володіють, незалежно від того, на яких підставах та який строк вони проживають на території України. Цей підхід закріплено в Конституції та виборчому законодавстві України, що, з одного боку, втілює застарілі концепції конституціоналізму і не відповідає сучасному міжнародному досвіду, а з іншого – певною мірою гальмує процеси євроінтеграції України.

Ідея про те, що іноземці та особи без громадянства можуть наділятися обмеженими виборчими правами, – не нова і тією чи іншою мірою реалізована в законодавстві багатьох країн [2, с. 54]. У багатьох європейських державах і практично в усіх державах – учасниках Європейського Союзу виборчі права на виборах до органів місцевого самоврядування мають не лише громадяни відповідної країни, а й іноземці, які постійно проживають на території відповідної громади [3, с. 402]. Найчастіше іноземці та особи без громадянства наділяються лише активним виборчим правом, хоча непоодинокі випадки, коли вони мають і активне, і пасивне виборче право. Показово, що в багатьох конституціях держав – членів ЄС, що приймалися чи до яких вносилися зміни у 80-х роках ХХ століття і пізніше, іноземці та особи без громадянства визнаються суб'єктами виборчого права при проведенні місцевих референдумів і виборів до органів місцевого самоврядування. До конституцій Франції і Німеччини, які приймалися до утворення Євросоюзу і на



ранніх етапах діяльності Ради Європи, свого часу були внесені відповідні зміни [4, с. 39]. У тій чи іншій формі право голосу на місцевих виборах за іноземцями було закріплено в Ірландії 1963 року, Швеції – 1976-го, Данії – 1981-го, Норвегії – 1982-го, у Нідерландах – 1985 року. Право голосу на місцевих виборах іноземці мають і у двох швейцарських кантонах – Невшатель і Юра [3, с. 374].

На міжнародному рівні основними правовими масивами, в яких закріплюється ідея наділення іноземців виборчими правами на місцевому рівні, є право Європейського Союзу і право Ради Європи. Відповідно до статті 8-б Договору про заснування ЄС, зміненого Маастрихтським договором, визначається, що кожний громадянин Союзу, котрий проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати і бути обраним на муніципальних виборах на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави.

Під егідою Ради Європи 1992 року була прийнята Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, що виступає своєрідним продовжувачем ідей Європейської хартії місцевого самоврядування.

Стаття 6 зазначеної Конвенції визначає, що держава-учасниця зобов'язується надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати і висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам, і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Проте держава під час подання на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття, затвердження чи приєднання може заявити про те, що вона має намір обмежити застосування цієї статті лише правом голосу.

Законодавство ж України стоїть на принципово інших позиціях. Відповідно до статті 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах, у т. ч. і місцевих, мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років; не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Ця норма тим чи іншим чином дублюється й у законах України («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»). Вилучення із суспільного життя на місцевому рівні іноземців та осіб без громадянства може негативно впливати на міжнародний імідж України, оскільки більшість європейських держав відмовилися від подібних норм ще 30–40 років тому. Крім того, це не відповідає і правовій природі місцевого самоврядування, що відображається навіть у законодавстві України.

Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рам-

ках Конституції і законів України. Виходячи з такого визначення територіальної громади, до її складу мають включатися всі особи, що постійно проживають на відповідній території, – як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства. Через це виникає парадоксальна ситуація, коли іноземці та особи без громадянства визнаються членами відповідної територіальної громади, але не наділяються правами її членів.

Тому доцільно було б ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, наділивши іноземців та осіб без громадянства, що постійно проживають на території України, принаймні активним виборчим правом на місцевих виборах і референдумах. Однак для цього потрібно попередньо внести відповідні зміни до Конституції України і цілої низки законів України.

У цьому плані слід погодитися з думкою О. О. Мережка, який доводить, що українське право, насамперед текст Конституції України, потребує подальшого вдосконалення, щоб українське право якомога повніше відповідало міжнародно-правовим зобов'язанням України [5, с. 88]. Однак, на нашу думку, проблема співвідношення міжнародного і національного права, у тому числі й у сфері реалізації виборчих прав іноземців на місцевому рівні, полягає не тільки в невідповідності текстів актів українського законодавства і міжнародних актів, а й у певній невідповідності правової ідеології, покладеної в основу Конституції України, та ідеології сучасного міжнародного права, права Європейського Союзу та європейських країн. Політико-правова ідеологія, покладена в основу чинної Конституції України, значною мірою відстає від сучасного європейського конституціоналізму, що ускладнює процеси інтеграції України до європейської спільноти і сприяє поширенню її іміджу як периферійної держави з низьким рівнем розвитку політичної та правової систем. Тому поліпшення цього становища можливе лише за умови внесення змін до Конституції та законів України, які б відповідали сучасному рівню розвитку міжнародного права, права Європейського Союзу, конституційного права європейських держав, а також останнім досягненням юридичної науки, у тому числі й у сфері реалізації виборчих прав іноземців та осіб без громадянства.

Висновки. Як бачимо, однією з умов інтеграції України до європейського правового середовища є забезпечення іноземним громадянам та особам без громадянства, які постійно приживають на її території, активного, а по можливості – і пасивного виборчого права під час проведення місцевих виборів та місцевих референдумів. Зазначена ідея має бути обов'язково врахована під час розроблення проекту закону про внесення змін до Конституції України, а згодом – і під час розробки нового виборчого законодавства. З цією метою необхідно провести ґрунтовне дослідження і розробити пропозиції щодо визначення критеріїв надання іноземцям та особам без громадянства активного і пасивного виборчого права, а також щодо особливостей порядку реалізації такого виборчого права під час проведення місцевих виборів та референдумів.

**Список використаних джерел**

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / [Андреева Г. Н., Кашкин С. Ю., Страшун Б. А. и др.]; под ред. Б. А. Страшуна. – М. : БЕК, 2000. – Т. 1–2 : Часть общая. – [3-е изд.]. – 784 с.
2. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.
3. Право Европейского Союза : учеб. для вузов / [С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, А. С. Линников и др.] ; под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2002. – 925 с.
4. Добродумов П. О. Правове регулювання місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : [навч.-метод. посібник] / П. О. Добродумов, В. М. Завгородня, А. Л. Чернявський. – Суми : Нота бене, 2007. – 68 с.
5. Мережко О. Співвідношення міжнародного і національного права / О. Мережко // Юридичний журнал. – 2009. – № 2. – С. 82–88.

Summary. The article is devoted to the questions of realization of the right to vote by foreigners and statelessness persons. An author analyzes foreign experience of allow to the foreigners the passive and active right to vote. The conclusion of the necessity of bringing changes to the Constitution of Ukraine to allow the passive and active right to vote to foreign citizens and statelessness persons, which constantly live on territory of Ukraine, is drawn in the article.

Keywords: legal status of foreigners and statelessness persons, the right to vote, the active right to vote, the passive right to vote, local elections, local referendum.