



**Іван Панкевич,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант кафедри історії держави,  
права та політико-правових учень  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка,  
професор Інституту права,  
адміністрації та управління  
Університету Казимира Великого  
(Бидгош, Польща)

УДК 342.8.04(477)

## ***Реалізація активного виборчого права в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення***

Участь громадян у виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування – невід’ємна складова політичного життя кожної правої держави. Не є винятком з цього правила й Україна, яку стаття 1 Основного Закону проголошує суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Одним із факторів, що дозволяє говорити про рух української держави у цьому напрямі є забезпечення реалізації громадянами їхнього активного виборчого права. Вивченню згаданої проблеми приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як В. Кампо, Ю. Ключковський, М. Корнієнко, В. Молдован, В. Мелашенко, М. Орзіх, М. Ставнійчук, В. Шаповал та ін. Проте досі не було зроблено комплексного наукового дослідження сучасного стану реалізації активного виборчого права в Україні та шляхів її вдосконалення, що обумовлює необхідність проведення глибшого наукового аналізу.

Мета статті – науковий аналіз сучасного стану та шляхів вдосконалення реалізації активного виборчого права в Україні.

Коло осіб, котрі відповідно до чинної Конституції та виборчого законодавства володіють активним виборчим правом, обмежується застосуванням так званих цензів, тобто спеціальних умов, що дозволяють громадянину реалізовувати його політичні права. Найбільш розповсюдженим є віковий ценз. Законодавством різних держав, з огляду на їхню історію, традиції, релігію, інші передумови, передбачається існування різного роду мінімальних «порогів», після досягнення яких визнається, що громадяни можуть приймати відповідні рішення, які матимуть вплив на подальший розвиток держави. У більшості держав світу активне виборче право належить особам, котрі досягнули 18-річного віку. Проте, наприклад на Кубі [1], чи у Бразилії

[2] активне виборче право належить громадянам цих країн, які досягнули 16-річного віку, у Північній Кореї – 17-річного віку [3], натомість у деяких інших країнах (Швейцарії [4], Фінляндії [5] чи Японії [6]) право голосу мають особи, які досягнули 20-річного віку, а в Італії активним виборчим правом у виборах до Палати Представників володіють громадяни, котрим виповнився 21 рік [7].

Поняття «активне виборче право» означає право громадян брати участь у виборі членів представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також у референдумах та інших політичних акціях, метою яких є волевиявлення народу [8, с. 167], або ж інакше кажучи – активне виборче право – це право участі у голосуванні, можливості обрання [9, с. 178]. Відповідно до статті 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними [10]. Згадка законодавця про досягнення вісімнадцятирічного віку на день проведення виборів та референдумів є дуже важливою. Адже якщо б мова йшла про день оголошення виборів, то у цьому випадку велика кількість осіб, які досягнули необхідного віку у день виборів, не могли б скористатися своїм активним виборчим правом. З огляду ж на те, що явка виборців в Україні ніколи не була меншою 60% від загальної кількості виборців, це могло б досить істотно вплинути на результати виборів.

Після того як було зроблено висновки щодо досвіду значних порушень виборчого права та фальсифікації голосів у процесі президентських виборів в Україні в 2004 році, український законодавець значно підвищив кримінальну відповідальність за злочини проти виборчих прав. Зокрема, низку змін було внесено до Кримінального кодексу України. Стаття 157 цього кодексу встановлює, що перешкодження ві-

льному здійсненню громадянином свого виборчого права або права брати участь у референдумі, перешкодження діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, ініціативної групи референдуму, комісії з референдуму, члена виборчої комісії, члена ініціативної групи референдуму, члена комісії з референдуму або офіційного спостерігача при виконанні ними своїх повноважень, поєднані з підкупом, обманом або примушуванням, а також ухилення члена виборчої комісії у роботі комісії без поважних причин - караються штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років [11]. Ті самі діяння, поєднані із застосуванням насильства, знищенням чи пошкодженням майна, погрозою застосування насильства або знищення чи пошкодження майна, - караються обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років [11]. Для порівняння, стаття 250 польського Кримінального кодексу встановлює, що той хто силою, погрозою або ж зловживанням службовою залежністю чинить тиск на особу або ж примушує її до голосування чи утримання від голосування, карається позбавленням волі від трьох місяців до п'яти років [12]. Як бачимо, українське кримінальне законодавство навіть після внесення до нього жорсткіших змін є у цьому контексті м'якшим, бо встановлює такі санкції як штраф та обмеження волі, у той час як польське одразу ж передбачає її позбавлення.

Нині чинна Конституція України передбачає можливість позбавлення права голосу лише тієї категорії громадян, яких визнано судом недієздатними [10]. Всупереч згаданій нормі



Конституції в Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року було запроваджено норму, що передбачала зупинення здійснення виборчого права на відповідний період для осіб, які за вироком суду перебувають в місцях позбавлення волі, а також для осіб, які за рішенням суду знаходяться в місцях примусового лікування [13]. Конституційний Суд України своїм рішенням від 26 лютого 1998 року визнав зазначену норму такою, що не відповідає Конституції України, тому що порушує принцип загальності виборів [14].

У випадку проведення виборів до органів місцевого самоврядування закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року встановлював у статті 3, що не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі [15]. Нині чинний закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року встановлює у частині 6 статті 3, що військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах [16]. При цьому зовсім нещодавно законодавець розширив виборчі права військовослужбовців, які належать до відповідних територіальних громад (тобто тих, хто не є строковиками), доповнивши Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських,

селищних, міських голів» та деяких інших законів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу» від 8 квітня 2014 року вищезгадану статтю 3 частиною 7 та встановивши, що військовослужбовці, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин (формувань). Для забезпечення умов для вільного волевиявлення таким військовослужбовцям у день голосування надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години [17]. Слід зазначити, що свого часу законодавством України встановлювався значно ширший перелік обмежень активного виборчого права громадян. Наприклад, стаття 2 закону Української РСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 року передбачала, що у виборах не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, особи, які тримаються в місцях позбавлення волі, а також особи, які знаходяться за рішенням суду в місцях примусового лікування [18]. Подібні підстави для обмеження виборчих прав громадян встановлював і Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 року [19]. До категорії осіб, які знаходяться в місцях примусового лікування в Україні, зараховуються особи, котрі з огляду на свою хворобу становлять небезпеку для життя і здоров'я людини [20]. У цій ситуації виникає питання, чи до згаданої категорії осіб можна зарахувати алкологів та наркоманів, які перебувають у таких закритих закладах. Відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України №7 від 3 червня 2005 року, підставою для застосування примусового лікування, відповідно до статті 96 Кримінального кодексу України, є одночасна відповідність двом критеріям – юридичному та медичному, а

сама: особа, скерована на примусове лікування, повинна вчинити злочин, за який Кримінальний кодекс встановлює покарання у вигляді позбавлення волі або обмеження волі, а також мати хворобу, яка становить небезпеку для життя і здоров'я людини. Алкоголізм та наркоманія до таких хвороб не належать, хоча їх можна кваліфікувати як соціально небезпечні хвороби. Такий висновок випливає зі статті 53 Основ законодавства України про охорону здоров'я, якою хронічний алкоголізм та наркоманія, поряд туберкульозом, психічними, венеричними захворюваннями, визнаються соціально небезпечними захворюваннями [21]. З вище наведеного можна зробити висновок, що хронічні алкоголіки та наркомани, які знаходилися у місцях примусового лікування, були безпідставно позбавленими активного виборчого права. Тому нині чинний закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року є, без сумніву, прогресивнішим, оскільки не включає їх до кола осіб, що не мають права голосу на місцевих виборах. Що стосується встановленого статтею 3 цього закону обмеження здійснення активного виборчого права для військовослужбовців строкової служби, то, як вже зазначалося вище, такої підстави не встановлювали попередні «самоврядні» виборчі закони.

Належить звернути увагу на той факт, що чинне українське виборче законодавство, яке регулює процедуру проведення місцевих виборів, доволі нечітко визначає коло осіб, що володіють активним виборчим правом. Наприклад згадані вище хронічні алкоголіки та наркомани, щодо яких уже не діє норма закону, що забороняла їм право участі у виборах, фактично не завжди можуть реалізувати своє право голосу у місцевих виборах. Йдеться про те, що згадані особи з приводу примусового лікування є зареєстрованими поза місцем

свого перебування. У той же час медичні заклади, у яких здійснюється це примусове лікування, належать до категорії так званих закритих закладів, пацієнти яких не мають права виходу назовні, а тому їхня участь у місцевих виборах є практично неможливою з огляду на норми щодо реєстрації місця проживання фізичної особи.

Норми чинної української Конституції не дозволяють чітко визначити перелік осіб, які володіють активним виборчим правом у всіх видах місцевих виборів. З однієї сторони, стаття 38 Основного Закону України встановлює, що 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 [10]. З другої ж сторони, стаття 141 Конституції України передбачає, що до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування [10]. Тобто виникає проблема тлумачення того, чи є поняття «житель» тотожним поняттю «громадянин» чи «виборець». Зрештою, істотною є також проблема встановлення того, чи є мешканцем у розумінні закону особа, котра у даному населеному пункті (селі, селищі, місті) володіє нерухомістю й постійно там проживає, але не є зареєстрованою. Адже багато громадян з різних причин протягом багатьох років проживають у іншому, ніж місце реєстрації, населеному пункті. Це, наприклад, стосується осіб, які відповідно до Житлового кодексу України мають право отримати житло з фонду відповідної адміністративно-територіальної одиниці, але для цього повинні бути зареєстрованими на її території. Відповідно до чинного законодавства право голосу вони можуть реалізувати за місцем реєст-



рації, хоча фактично можуть там знаходитися лише декілька разів у житті. Заради справедливості слід зазначити, що проблема реєстрації у зв'язку з реалізацією активного виборчого права є характерною не тільки для України, але й для інших пострадянських держав, де колись існував інститут так званої прописки. Наприклад, у Російській Федерації наявність реєстрації також є підставою для включення у списки виборців на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що, з точки зору російських науковців, є основною перешкодою на шляху до реалізації принципу загальності виборів. Всупереч Конституції Російської Федерації та рішенням Конституційного Суду Росії у багатьох суб'єктах федерації (у тому числі й у Москві) реєстрація й надалі має важливе значення. Зокрема, у Москві сотні тисяч її жителів протягом багатьох років й надалі проживають з тимчасовою реєстрацією, або й взагалі без жодної реєстрації. Характерним у цьому контексті є приклад Сергія Кірієнка, котрий від травня 1997 року проживав у Москві, обіймаючи спочатку посаду першого заступника федерального міністра, пізніше – федерального міністра та глави уряду Російської Федерації. Коли восени 1999 року С. Кірієнко кандидував на посаду мера Москви, виявилось, що він не тільки не має жодної реєстрації, але й, про що було зазначено в особовій справі, не має також постійного місця проживання [22].

Стаття 22 Конституції України встановлює, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [10]. З цього можна зробити висновок, що конституційні права та свободи громадянина не може бути обмежено, що свого часу було підтверджено рішенням Конституційного Суду України. Так, визнаючи неконституційною норму статті 3 Закону України «Про вибори народних де-

путатів України» від 24 вересня 1997 року, відповідно до якої здійснення виборчого права зупинялося для осіб, які за вироком суду перебували в місцях позбавлення волі, - на час перебування в цих місцях [23], Конституційний Суд України підкреслив, що у даному випадку виборче право, про яке йдеться, це конституційне право громадян обирати народних депутатів України і їх конституційне право бути обраними народними депутатами України. Відповідно до частини другої статті 70 Конституції України не мають права голосу (тобто права обирати) лише громадяни, яких визнано судом недієздатними. Тому положення, згідно з яким здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають в місцях позбавлення волі, - на час перебування в цих місцях, не відповідає статті 70 Конституції України [23]. Розглядаючи питання що до відповідності Конституції України деяких статей Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року Конституційний Суд України ствердив, що повинні бути визнані неконституційними й деякі інші його положення, що обмежують реалізацію громадянами їхніх виборчих прав [23].

У світлі зазначеного рішення Конституційного Суду України вимагає розгляду проблема норм чинного нині Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року, відповідно до статті 3 якого військовослужбовці строкової служби вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах [16]. Якщо військова частина знаходиться, як це часто має місце, за межами населеного пункту, то тут є зрозумілим, що солдати не мають права голосу на місцевих виборах. Але закон нічого не говорить про тих строковиків, які служать на території

сіл, селищ та міст. Також, відповідно до статті 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року, свободу пересування може бути обмежено щодо осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань [24]. На практиці, зазначених осіб можна вносити до списку виборців, які братимуть участь у місцевих виборах, тільки у випадку, якщо вони належать до територіальної громади, тобто мають у даному селі, селищі чи місті постійне місце реєстрації. Якщо військовослужбовці строкової служби були призвані на військову службу власне з цього населеного пункту, то вони можуть (але не мусять) бути включені до списку виборців. Цього однак не вистачає для реалізації активного виборчого права, оскільки навіть у випадку включення їх до списку виборців військовослужбовці строкової служби мусять отримати дозвіл свого командира для того, щоб покинути територію військової частини. Подібні обмеження стосуються й осіб, які знаходяться у місцях позбавлення волі. Якщо вказані особи з моменту отримання законної сили вироком суду та передачі їх до місця позбавлення волі надалі знаходяться на території «свого» села, селища чи міста, оскільки там знаходиться місце позбавлення волі, у якому вони перебувають, такі особи можуть скористатися зі свого активного виборчого права у місцевих виборах. У цій ситуації знаходять застосування норми чинного донині Житлового кодексу Української РСР, стаття 71 якого, врегульовуючи проблему збереження жилого приміщення за тимчасово відсутніми громадянами, у тому числі й громадянами, які взяті під варту або засуджені до арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк чи довічне позбавлення волі, встановлює, що жилає приміщення зберігається за тимчасово відсутнім

наймачем протягом усього часу перебування під вартою або відбування покарання, якщо в цьому будинку, квартирі (їх частині) залишилися проживати інші члени сім'ї [25]. Якщо ж в будинку, квартирі (їх частині) не залишилися проживати інші члени сім'ї наймача, це житло може бути надано за договором оренди (найму) у встановленому законом порядку іншому громадянину до звільнення таких осіб з-під варті або до відбуття ними покарання [25]. У цьому випадку засуджена до позбавлення волі особа позбавляється реєстрації, а отже й перестає бути членом територіальної громади. Додатковою проблемою у контексті реалізації засудженими до позбавлення волі особами їхніх виборчих прав є відсутність можливості виходу поза межі території в'язниці.

У випадку, якщо парламентські та місцеві вибори відбуваються одночасно, проблему реалізації активного виборчого права у місцевих виборах особами, засудженими до позбавлення волі та скерованими для відбуття покарання у місця позбавлення волі, що знаходяться у населеному пункті, де ці особи є зареєстрованими, можна практично вирішити. Однак якщо парламентські та місцеві вибори проводяться у різний час (як це уже мало місце в Україні, коли місцеві та парламентські вибори було проведено відповідно у 2010 та 2012 роках), реалізація в'язнями, котрі є членами відповідної територіальної громади, їхнього активного виборчого права у місцевих виборах є під великим знаком питання. З огляду на наведене було б доцільним внести зміни до чинного законодавства про проведення місцевих виборів, оскільки нині чинне законодавство встановлює право голосування за місцем проживання, а не за місцем реєстрації лишень у випадку інвалідів та хворих осіб, які не можуть самостійно пересуватися, ігноруючи питання реалізації цього права для осіб, що перебувають у місцях позбавлення волі. Таким чином, має місце обме-



ження здійснення активного виборчого права для доволі значної кількості українських громадян. Додаткового правового регулювання потребує й проблема забезпечення реалізації активного виборчого права військовослужбовцями строкової служби,

тим більше, що у відповідності до Указу Президента України від 1 травня 2014 року «Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави» відновлено призов на строкову службу до Збройних Сил України [26].

### Список використаних джерел

1. *Czajowski J.* Konstytucja Kuby. Wstęp i tłumaczenie, Kraków 2001.
2. *Konstytucja* Federacyjnej Republiki Brazylii. Tłumaczenie Agnieszka Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2004.
3. *Россия:* партии, выборы, власть. – Москва. 1996.
4. *Czeczajko-Sochacki Z.* Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej. Wstęp i tłumaczenie. Warszawa 2000.
5. *Osiński J.* Konstytucja Republiki Finlandii. Wstęp i tłumaczenie. Warszawa 2003.
6. *The National Diet of Japan.* Tokyo 1983.
7. *Ulicka G.* Parlament Republiki Włoskiej. Warszawa 1992.
8. *Молдован В.* Конституційне право: опорні конспекти / В. Молдован, В. Мелашенко. – К. : Юмана, 1996. - 272 с.
9. *Lubaczewska A.* Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego. Warszawa 2001.
10. *Конституція України // Відомості Верховної Ради України.* -1996. № 30. Ст. 141.
11. *Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян : Закон України// Голос України.* – № 60. – 01.04.2006.
12. *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny // Dziennik Ustaw, 1997, nr 88 poz. 553.*
13. *Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24 вересня 1997//Відомості Верховної Ради України.* -1997. № 43. Ст. 280.
14. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 26 лютого 1998 року №1 – рп /98 // Голос України, 05.03.1998.*
15. *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 6 квітня 2004 // Відомості Верховної Ради України.-2004. №30. Ст. 382.*
16. *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України.* - 2010. № 35-36. Ст. 491.
17. *Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та деяких інших законів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу : Закон України від 8 квітня 2014 року //Відомості Верховної Ради України.* - 2014. № 18-19. Ст. 696.
18. *Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Закон Української РСР від 27 жовтня 1989 року // Відомості Верховної Ради УРСР.* -1989. № 45. Ст. 627.

19. *Про* вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24 лютого 1994 року //Відомості Верховної Ради України. - 1994. №8. Ст. 38.

20. *Кримінальний* кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2001. № 25. Ст. 131.

21. *Основи* законодавства України про охорону здоров'я // Відомості Верховної Ради України. - 1993. № 4. Ст.19.

22. *Нагорных И.* Мерские идут / И. Нагорных // Коммерсант. – 1999. – 24.11.

23. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) //Офіційний вісник України. - 1998. № 23. Ст. 850, код акту 5484/1998.

24. *Про* свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року //Відомості Верховної Ради України. - 2004. № 15. Ст. 232.

25. *Житловий* кодекс Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1983. №28. Ст. 573.

26. *Про* заходи щодо підвищення обороноздатності держави : Указ Президента України від 1 травня 2014 року//Офіційний вісник Президента України. - 2014. № 16. Ст. 980.

**Панкевич І. М. Реалізація активного виборчого права в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення.**

Статтю присвячено комплексному науковому з'ясуванню сучасного стану реалізації активного виборчого права в Україні. На підставі проведеного аналізу запропоновано шляхи її вдосконалення.

**Ключові слова:** активне виборче право, політичні права, вибори.

**Панкевич И. М. Реализация активного избирательного права в Украине: современное состояние и направления совершенствования.**

Статья посвящается комплексному научному выяснению современного состояния реализации активного избирательного права в Украине. На основании проведенного анализа предложены направления ее усовершенствования.

**Ключевые слова:** активное избирательное право, политические права, выборы.

**Pankevych I. Active suffrage realization in Ukraine: modern situation and ways of improvement**

This article is dedicated mostly to complex scientific research of modern situation of Active suffrage realization in Ukraine. On basis of analysis we propose selective way of its improvement.

**Key words:** active suffrage, political rights, elections