

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ У ВИБОРАХ І РЕФЕРЕНДУМАХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ НОРМ КОНСТИТУЦІЙ СВІТУ

Осуществлен сравнительно-правовой анализ установленных известными конституционными актами мира правовых норм, ограничивающих реализации права граждан на участие в выборах и референдумах. Предлагается их классификация, систематизируются основные виды, высказаны соображения о нецелесообразности расширения в обновленной Конституции Украины.

The article deals with the comparative-law analysis of the legislative norms established by world-known constitutional acts limiting realization of citizens' rights on taking part in the elections and referenda. Their classification is suggested, the basic kinds are systematized, reasons of inexpediency of expansion in the updated Constitution of Ukraine are stated.

«Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» – стверджує Загальна декларація прав людини (пункт 1 статті 21)¹. Одними із найбільш апробованих світовою спільнотою, дійових форм вираження волі народу є конституційні інститути виборів і референдумів. Права участі у виборах до представницьких органів влади різних рівнів, у загальнонаціональних/ загальнодержавних, в окремих державах й у місцевих/ регіональних референдумах, є одними із засадничих політичних прав громадян. Права ці закріплені нормами конституцій та актів конституційного значення України та переважного числа держав світу. Проте суспільне очікування оновленого Основного Закону, можливим форматом прийняття якого може стати всенародне голосування на всеукраїнському референдумі, «чергова реальна загроза» проведення дострокових виборів Президента України та Верховної Ради України, істотна недосконалість національного законодавства із питань виборів і референдумів спонукають до пошуку прийнятної зарубіжної практики, придатних для утвердження в українських реаліях міжнародних стандартів у цій сфері. Досвід світового конституціоналізму щодо обмеження права громадян на участь у виборах і референдумах є неоднозначним, як і періодично ініційовані спроби перегляду традиційного підходу до проблеми. За цих умов порівняльно-правовий аналіз відповідних норм конституційних актів світу видається актуальним.

У конституційних актах та науковій літературі для означення досліджуваних прав громадян вживаються терміни «виборче право», «референдне право», «право для голосу», «право обирати і бути обраним», «право брати участь у референдумах» тощо. Розрізняють активне і пасивне виборче право, щодо здійснення яких існують обмеження, що певною мірою відрізняються – норми щодо вікового, часом майнового й освітнього, мовного чи расового цензу, статі, мінімального терміну набуття громадянства та інші здебільшого є більш «жорсткими» для пасивного виборчого права. Натомість аналіз норм конституційних актів дає підстави стверджувати, що лише частина з них прямо встановлює вимоги щодо реалізації громадянами права брати участь у референдумах, при цьому вони не

© ДЕРЕВ'ЯНКО Сергій Миронович – кандидат історичних наук, доцент Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

різняться для ініціаторів та інших учасників референдуму, поширюючи на них загальні норми виборчого права.

Конституційні акти встановлюють обмеження як прямо, так і опосередковано. У даному випадку типовими є норми чинної Конституції України. Прямий обмежувальний характер мають норми статті 70, якими встановлено вичерпний перелік обмежень: «право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років» (частина перша), «не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними» (частина друга)².

Детальний порівняльно-правовий аналіз генези й сучасного стану закріплення конституційними актами України і зарубіжних держав норм щодо визначення вікового цензу для реалізації активного виборчого права учасників виборів та референдумів нами опубліковано³. Тому наразі обмежимося зауваженнями про те, що норми ці відрізняються значною строкатістю. Конституційні акти багатьох держав світу прямо пов'язують виборче право із набуттям громадянства, встановлюючи для цього відповідний віковий ценз. У розвитку українського конституціоналізму вперше такий ценз введено ще у часи національної революції 1917–1921 рр. Загалом вісімнадцятилітній віковий ценз учасників виборів і референдумів склався в Україні традиційно, закріплений конституційно, знайшов відображення у законодавчих та інших нормативно-правових актах і, вважаємо, відповідає сучасному стану політизації суспільства, ustalеним у ньому правовідносинам. З огляду на них вважаємо, що при створенні нової редакції Конституції України, ініційований окремими політичними силами перегляд чинної нижньої межі вікового цензу – 18 років – недоцільний. Намагання ж внести до оновленого Основного Закону обмежувальної верхньої межі для учасників виборів та референдумів стали б моральною образою, грубим обмеженням прав людей похилого віку, що суперечить сучасному рівню політизації суспільства і не буде прийняте ним.

Вісімнадцятирічний віковий ценз закріплюють і більшість відомих конституцій світу. Водночас чимало з них встановлюють й інші норми – здебільшого 16, 17, 20, 21 рік чи вживають визначення «доросла людина/ громадянин», що зумовлено історичними традиціями, практичним досвідом проведення виборів і референдумів. Окремі конституції містять норми, якими встановлюється різний віковий ценз для окремих категорій громадян залежно від статі, соціального статусу, рівня освіченості тощо.

Що ж до судових рішень, то конституції встановлюють різні види санкцій: від обмеження до позбавлення громадян права брати участь у виборах та референдумах на певний строк чи без визначення такого, а то і взагалі позбавлення політичних чи громадських прав. При цьому коло осіб та підстави такого позбавлення/обмеження відзначаються строкатістю залежно від національних правових традицій.

Не мають права голосу громадяни, *недієздатність яких встановлена рішенням суду*, за конституціями Азербайджанської (частина друга статті 56), Естонської (стаття 57), Італійської (частина четверта статті 48) Литовської (частина друга статті 34) та Португальської (частина перша статті 49) республік; Грузії (частина друга статті 28), Ісламської Республіки Пакистан (пункт d частини другої статті 51), Корейської Народно-Демократичної Республіки (частина друга статті 66), Королівства Данія (частина перша статті 29), Народної Республіки Бангладеш

(пункт с частини другої статті 122); Республік Албанія (частина друга статті 45), Білорусь (частина друга статті 64), Болгарія (частина перша статті 42), Вірменія (частина третя статті 30), Гвінея-Бісау (частина перша статті 47), Кабо-Верде (частина третя статті 54), Казахстан (частина третя статті 33), Куба (пункт а частини першої статті 132), Мальта (пункт а частини першої статті 58), Польща (частина друга статті 62), Суринам (пункт 2 частини першої статті 6), Таджикистан (частина четверта статті 27), Угорщина (частина друга статті 70), Узбекистан (частина третя статті 117); Російської Федерації (частина третя статті 32), Туркменистану (частина друга статті 87), Федеративної Республіки Бразилія (частина II статті 15), Ямайки (пункт с частини другої статті 37). За Конституцією Республіки Польща «право на участь у референдумі, а також право обирати не мають особи, які судовою постановою, що вступила в силу, визнані недієздатними або позбавленими публічних чи виборчих прав» (частина друга статті 62).

Ця недієздатність здебільшого пов'язана з визнанням осіб психічно хворими. Прямо «розумово немічних» (вживається різноманітна, іноді, з точки зору нашої ментальності, образлива термінологія) позбавляють виборчих прав конституції Королівств Таїланд (частина перша статті 110) і Тога (стаття 64), Лаоської Народно-Демократичної Республіки (стаття 23), Республік Гайяна (частина третя статті 159), Кірибати (пункт б частини другої статті 64), Маршалові острови (пункт а частини другої статті 3), Румунії (частина друга статті 34). За Конституцією Республіки Угорщина не мають права голосу й особи, які «перебувають на примусовому психіатричному лікуванні, встановленому кримінальним судочинством» (частина друга статті 70).

До категорії недієздатних відносять повнолітніх громадян, які знаходяться під опікою. Вони позбавлені права голосу за конституціями Великого Герцогства Люксембург (пункт 3 частини першої статті 53), Королівства Швеція (частина друга статті 16), Республіки Угорщина (частина друга статті 70), Румунії (частина друга статті 34). За Конституцією Швейцарської Конфедерації «політичні права в питаннях федерального рівня мають всі громадяни Швейцарії, яким виповнилося 18 років та які не знаходяться під опікою з причини психічної хвороби або слабкості» (частина перша статті 136).

Вирок суду про позбавлення права голосу може стосуватися й інших категорій осіб. При цьому роль суду є визначальною. Типовою є норма, яка міститься у Конституції Австрійської Республіки, за якою «позбавлення права обирати і бути обраним можливе лише на основі судового вироку» (частина п'ята статті 26). Найбільш поширеним є позбавлення права голосу громадян, які позбавлені волі за вироком суду за кримінальні злочини. Насамперед це стосується тих, хто засуджений до смертної кари у країнах, де вона існує, – за Конституцією Королівств Лесото (пункт б частини третьої статті 57), Свазіленд (пункт б статті 89), Незалежної Держави Папуа-Нова Гвінея (пункт а частини першої статті 50), Республік Маврикій (пункт а частини першої статті 63), Малаві (пункт б частини третьої статті 77), Мальта (пункт б частини першої статті 58), Соломонових островів (пункт а частини третьої статті 55), Федерації Малайзії (пункт б частини третьої статті 119), Фіджі (пункт а частини восьмої статті 55), Ямайки (пункт а частини другої статті 37). Не мають права обирати і бути обраними громадяни, «засуджені до тілесного покарання» за конституцією Республіки Нікарагуа (пункт 3 статті 34), «позбавлені права голосу за дрібні правопорушення» за Конституцією Великого Герцогства Люксембург (пункт 2 частини першої статті 53).

На відміну від українських правових традицій, досить поширеною є заборона обирати і бути обраними громадянам, які *відбувають покарання в місцях позбавлення волі*. Вона виписана у конституціях Азербайджанської Республіки (частина третя статті 56), Грузії (частина друга статті 28), Незалежної Держави Папуа-Нова Гвінея (пункт b частини першої статті 50), Естонської Республіки (стаття 58), Республік Болгарія (частина перша статті 42), Ботсвана (частина п'ята статті 67), Вірменія (частина третя статті 30), Казахстан (частина третя статті 33), Кенія (пункт c частини другої статті 43), Кірибаті (пункт a частини другої статті 64), Маврикій (пункт a частини першої статті 63), Мальта (пункт b частини першої статті 58), Маршалові острови (пункт b частини другої статті 3), Палау (стаття 7), Таджикистан (частина четверта статті 27), Угорщина (частина друга статті 70), Узбекистан (частина третя статті 117), Фіджі (пункт b частини восьмої статті 55), Російської Федерації (частина третя статті 32), Тувалу (пункт a частини третьої статті 90), Туркменістану (частина друга статті 87), Федерації Малайзія (пункт a частини третьої статті 119), Ямайки (пункт a частини другої статті 37), довічно у'язнених – у Конституції Королівства Свaziленд (пункт b статті 89).

За Конституцією Республіки Білорусь у виборах не беруть участь й «особи, щодо яких у порядку, встановленому кримінально-процесуальним законодавством, обрано запобіжні заходи – тримання під вартою» (частина друга статті 64). Натомість Конституція Турецької Республіки передбачає, що «Вища виборча рада встановлює міри, які гарантують безпеку підрахунку голосів при здійсненні виборчого права особами, які утримуються в місцях позбавлення волі; таке голосування здійснюється під керівництвом і при нагляді уповноваженого судді» (частина четверта статті 67). «Засуджені, які відбувають покарання у формі позбавлення волі, мають право тільки вибирати», – передбачає Конституція Республіки Албанія (частина третя статті 45).

Загалом підстави позбавлення права голосу у тих державах, де застосовується така міра покарання, встановлюються відповідними законами, конституції ж здебільшого містять посилання на них. При цьому встановлені ними норми є вичерпними, а конституції забороняють розширювати їх перелік.

Не мають права голосу громадяни, які *позбавлені політичних прав* «за законом» – за конституціями Китайської Народної Республіки (стаття 34), Князівства Монако (частина друга статті 53), Республіки Мозамбік (частина друга статті 73); «тимчасово чи постійно» – Федеративної Республіки Бразилії (частина третя статті 132), Республіки Ангола (частина третя статті 28).

Виборче право може бути і *призупинено*, що передбачають конституції Князівства Ліхтенштейн (частина перша статті 110¹), Федеративної Республіки Бразилії (стаття 135), Румунії (частина друга статті 34).

Підставою є і *порушення громадянином виборчого законодавства*. Такі норми встановлені конституціями Королівства Свaziленд (пункт c частини першої статті 89), Незалежної Держави Папуа-Нова Гвінея (пункт b частини першої статті 50), Норвезького Королівства (пункт d параграфа 53), Республік Ботсвана (пункт 5 статті 67), Гайяна (пункт 4 статті 159), Зімбabwe (пункт d частини третьої статті 59), Кенія (пункт 2 статті 43), Кірибаті (пункт c частини другої статті 64), Маврикій (пункт c статті 43), Малаві (пункт c частини третьої статті 77), Мальта (пункт c частини першої статті 58), Нікарагуа (пункт 7 статті 34), Фіджі (пункт d частини восьмої статті 55), Соломонових островів (пункт c частини третьої статті 55), Тувалу (пункт b частини другої статті 90), Федерації Малайзія (пункт 1

статті 119), Ямайки (пункт в частини другої статті 37). За Конституцією Республіки Сальвадор втрачають право голосу ті громадяни, «які купили чи продали свої голоси на виборах» (пункт 3 статті 75).

Конституція Республіки Зімбабве містить заборону на п'ять років на голосування тим, хто був «сунутий із Парламенту» (пункт е частини другої статті 39), конституції Королівства Лесото (частина шоста статті 57), Республіки Маврикій (пункт а частини першої статті 44) – заборону організаторам виборів брати участь у голосуванні у своїх виборчих округах.

Підставою може бути і недотримання певних встановлених суспільством моральних норм. Так, за Конституцією Італійської Республіки виборче право може бути обмежене «у випадках негідної поведінки, вказаних законом» (частина четверта статті 48). Такі ж норми є у конституціях Республік Намібія (частина третя статті 17) та Сальвадор (частина перша статті 75). Конституція Республіки Нікарагуа називає ще й «при бродяжництві чи звичному п'янстві», «при вияві невдячності до батьків чи несправедливого залишенні батьками своїх малолітніх дітей, законних чи позашлюбних, але визнаних» (стаття 34).

Позбавляються права голосу також громадяни, які «втратили управління над їх власністю», за Конституцією Республіки Суринам (пункт 2 частини першої статті 6), оголошені «неспроможними боржниками» – Нікарагуа (стаття 34) чи «банкротами» – Кенія (пункт в частини другої статті 43). Конституція Королівства Данія передбачає, що закон встановлює, у яких випадках «соціальна допомога по бідності може служити законною підставою для позбавлення виборчих прав» (частина перша статті 29).

Конституційні акти встановлюють обмеження права голосу для певної категорії громадян, *залежно від роду їх діяльності*. Ці обмеження мають форму або прямої заборони, або обмеження бути обраними, чи навпаки, не мають права обирати, але можуть бути обраними. Найбільш поширеними є обмеження реалізації активного і пасивного виборчого права для: *військових та військовозобов'язаних службовців*, які знаходяться на дійсній чи постійній військовій службі – за конституціями Азербайджанської (частина третя статті 56), Домініканської (пункт 2 статті 88) і Португальської (стаття 270) Республік; Республік Ангола (частина третя статті 28), Гондурас (частина друга статті 25), Перу (стаття 34); Федеративної Республіки Бразилія (параграф 2 статті 14). При цьому за конституцією Турецької Республіки не мають права голосувати лише «рядові і капрали, які служать у Збройних Силах, слухачі у вищих військових школах» (частина четверта статті 67); *державних службовців* – Азербайджанської Республіки (частина третя статті 56), Республіки Еквадор (частина друга статті 52), Тувалу (пункт а частини другої статті 90); *суддів* – Азербайджанської Республіки (частина третя статті 56), Республіки Ангола (частина третя статті 28); *службовців поліції* – Домініканської Республіки (пункт 2 статті 88), Республік Ангола (частина третя статті 28), Гондурас (частина друга статті 25), Перу (стаття 34); *співробітників служб і сил безпеки* – Португальської Республіки (стаття 270).

Конституція Азербайджанської Республіки не надає права голосу *релігійним діячам* (частина третя статті 56), Королівства Таїланд – позбавляє у день виборів громадянських прав «священиків-буддистів, монахів чи духовенство» (стаття 10). Не мають права обирати і бути обраними «члени релігійних орденів» за Конституцією Союзу М'янма (пункт а частини першої статті 178). За Конституцією Мальдівської Республіки «людина може бути кваліфікована, щоб бути виборцем

у виборах і народних референдумах», якщо вона – «а) є мусульманином» (стаття 134).

Підставою позбавлення права голосу може бути і «заборона окремих видів діяльності», як це передбачає Конституція Республіки Мальта (пункт а частини першої статті 58). Більш радикальною є норма Конституції Республіки Македонія, за якою «особи, яких вироком суду позбавлено права працювати за своєю спеціальністю, не мають права на участь у голосуванні» (частина третя статті 22). За Конституцією Республіки Угорщина не мають права голосу, зокрема, особи, «яким остаточною судовим рішенням заборонено займатися громадською діяльністю» (частина друга статті 70).

Цікавою з огляду на новітні українські реалії є норма чинної Конституції Федеративної Республіки Бразилія, за якою «до списків виборців не можуть бути внесені, зокрема, «ті, хто не може висловлюватися державною мовою» (пункт II статті 132).

Важливим є і той факт, що поряд із обмеженнями, окремі конституції встановлюють обов'язковість голосування. Так, за Конституцією Республіки Греція «здійснення виборчих прав є обов'язковим. Винятки і кримінальні санкції у кожному випадку визначаються законом» (частина п'ята статті 51). Конституція Республіки Гондурас вимагає: «Участь у голосуванні є суспільним обов'язком, відмова від якого не може мати місця» (стаття 27). Аналогічну норму містять і Конституції Домініканської (пункт d статті 9) і Турецької (стаття 16) Республік.

Серед інших поодиноких конституційних обмежень права голосу назвемо норму Конституції Республіки Гватемала, громадянами якої є тільки ті «жінки-гватемальці старші вісімнадцяти років, які вміють читати і писати» (пункт 2 статті 16), а також Конституції Федеративної Республіки Бразилії, яка забороняє включати до списку виборців неграмотних (пункт I статті 132).

Конституції назагал не надають права голосу іноземцям, хоча є і винятки. Так, «законом може встановлюватись право на участь у виборах органів місцевого самоврядування і місцевих референдумах осіб, які не мають громадянства Республіки Вірменія» (частина друга статті 30 її Конституції). Право голосу на місцевих виборах іноземцям надає і Конституція Республіки Болівія (стаття 220).

Таким чином, встановлені конституційними актами України та зарубіжних держав обмеження щодо реалізації громадянами права брати участь у виборах і референдумах є неоднозначними. Їх вивчення є досить пізнавальним, проте внесення змін до оновленої Конституції України щодо розширення цих обмежень за умов політизованого суспільства, досягнутих демократичних завоювань, вважаємо, було б недоцільним.

1. Загальна декларація прав людини: Прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. (Док. ООН/PES/217 А) // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015. **2.** Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; остання редакція від 25.06. 2008 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-E2%F0>. **3.** *Дерево* Янко С. Віковий ценз учасників виборів і референдумів за конституціями світу: порівняльно-правовий аналіз // *Вибори та демократія*. – 2008. – № 1(15). – С. 17–24.