

УДК 342.84(477)

*М. В. Афанасьєва*

### ГОЛОСУВАННЯ ВИБОРЦІВ ЗА КОРДОНОМ ЯК ЕЛЕМЕНТ ВИБОРЧОЇ ІНЖЕНЕРІЇ

Процеси глобалізації, розвитку «світу без меж», які відбуваються завдяки вільному пересуванню людей між країнами та континентами, надають питанню здійснення політичних прав громадян транснаціонального характеру, коли участь громадянина в управлінні справами держави та реалізація ним активного виборчого права не обмежуються державними кордонами. Знаходження за межами батьківщини є частиною життя мільйонів людей, тому країни та міжнародні організації все частіше звертаються до питання вироблення єдиного підходу до забезпечення дистанційного політичного зв'язку держави зі своїми громадянами.

Згідно з Докладом про голосування за межами країни, підготовленим Венеціанською комісією «За демократію через право», надання виборцям можливості голосувати за кордоном — це суверенне право держави [1]. Але незважаючи на те, що більшість європейських країн надає таке право своїм громадянам, інше вирішення даного питання, обумовлене національними особливостями та внутрішньодержавними об'єктивними факторами, Венеціанською комісією не виключається.

На підставі огляду рішень Європейського суду з прав людини [2] Комісія «За демократію через право» констатує, що європейська судова практика про застосування положень ст. 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3] визнає важливість надання права голосу громадянам, що мешкають за кордоном, проте не вважає це право абсолютним та припускає можливість обмеження виборчих прав громадян країн — учасниць Конвенції, які перебувають за кордоном. Європейський суд з прав людини (до нього Європейська комісія) виходить з того, що обмеження права громадян, які перебувають за кордоном, брати участь у виборах може бути виправдане з наступних підстав: 1) припускається, що громадяни, які не є резидентами країни, безпосередньо та постійно не зацікавлені її поточними проблемами та менш обізнані з ними; 2) недоцільності та іноді небажання (у деяких випадках неможливості) для кандидатів довести свою думку з різних питань до виборців за кордоном таким чином, щоб забезпечити вільне формування волі виборців; 3) впливу, що здійснюють виборці, які постійно проживають в країні, на висунення кандидатів та зміст їх передвиборчих програм; 4) відсутності кореляції між активним виборчим правом особи на парламентських виборах та її перебуванням під безпосереднім впливом рішень, що приймає орган, обраний за участю цієї особи.

Кодекс належної практики у виборчих справах (Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на її 52-й пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) [4] передбачає, що право обирати та бути

обраним може бути надано громадянам, які мешкають за кордоном, тобто пропонується диспозитивний спосіб правового регулювання даного питання. В свою чергу Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції «Про усунення обмежень на право голосу» № 1459 (2005) [5], з одного боку, визнає, що держави — члени Ради Європи повинні надавати рівні виборчі права максимально великій кількості громадян, незалежно від їхнього етнічного походження, місця проживання, стану здоров'я, статусу військовослужбовця або наявності судимості, а будь-які вилучення із цього права повинні бути застережені законом, переслідувати законну мету та не бути довільними або непропорційними. З іншого боку, Асамблея зазначає, що держави повинні забезпечувати своїм громадянам, що проживають за кордоном, можливість голосувати на національних виборах та взяти відповідних заходів для того, щоб максимально полегшити здійснення таких прав, зокрема, дозволяючи голосування заочно (поштою), у консульських установах або з використанням електронних засобів, при цьому не встановляє такого ж обов'язку стосовно муніципальних виборів.

Прихильники максимально широкого підходу до визначення та забезпечення права громадян голосувати на території іноземної країни зазначають, що це сприяє можливостям громадян, які мешкають за межами своєї держави, незалежно від географічних, економічних, політичних та інших обставин, «дистанційно» приймати участь у політичному житті держави походження. Зазначене підвищує їхнє почуття національної спорідненості та приналежності до народу, членами якого вони є. Крім того, голосування за кордоном забезпечує загальність виборчого права та рівність громадян резидентів та нерезидентів.

Наводячи аргументи проти абсолютизації такого права, як правило, посиляються на загрозу суверенітету держави з боку громадян, які постійно мешкають в іншій країні та необізнані, незацікавлені у політичних справах держави громадянського походження. Звертають увагу на складності адміністративно характеру практичної організації виборчого процесу як для виборців, так і для кандидатів на виборну посаду: складання списків виборців, проведення передвиборної агітації, підрахунок голосів, а також забезпечення таємності голосування у разі використання заочних способів волевиявлення. Доволі часто лунають аргументи економічного плану, про високу вартість проведення голосування.

Слід відмітити, що єдині міжнародно-правові стандарти відносно голосування за кордоном не вироблені, передбачається лише, що волевиявлення на території іноземної країни має здійснюватися на підставі загально визначених принципів виборчого права. Підходи до питання організації голосування за межами держави в різних країнах відрізняються і залежать не тільки від політико-правових, але й інших внутрішньодержавних чинників, у тому числі адміністративних, організаційних, фінансових, матеріально-технічних тощо.

Законодавці різних країн, проектуючи виборчий закон, передбачають формальні обмеження або організаційні особливості проведення голосування за межами держави, зокрема пов'язані із: суб'єктивним складом виборців, що, перебуваючи за кордоном, мають право голосувати; виконанням виборцями пев-

них реєстраційних процедур (перебування на консульському обліку, необхідність подання письмової заяви для внесення в реєстр виборців тощо); участю виборців, що проживають чи перебувають за кордоном держави громадянського походження у виборах певного рівня (національного або муніципального), особливостями територіальної організації проведення голосування; врахуванням поданих голосів при встановленні результатів виборів тощо. Такі формальні обмеження та організаційні особливості відіграють роль певних фільтрів, цілеспрямоване використання яких дозволяє законодавцю усвідомлено впливати на політико-правовий результат виборчого процесу. Проаналізуємо варіанти законодавчого проектування зазначених особливостей та обмежень на вітчизняному та зарубіжному досвіді.

Говорячи про суб'єктну складову голосування громадян за кордоном, мова йде про виокремлення певних груп виборців, за якими держава визнає (чи не визнає) можливість реалізації активного виборчого права. Держави самостійно встановлюють такі групи виборців, виходячи переважно з позиції наявності у громадян зв'язків з державою свого громадянства та соціально-політичної зацікавленості виборця-нерезидента у результатах виборів.

Серед виборців, які знаходяться у день голосування за кордоном, в залежності від строку та підстав, з яких вони перебувають на території іноземної держави, виокремлюються наступні групи:

- виборці, які знаходяться за кордоном з особистих причин, що носять короткочасний характер;
- виборці які знаходяться за кордоном в академічних (проходження навчання, стажування) або професійних цілях (праця за контрактом тощо), як правило, протягом певного строку;
- виборці, які знаходяться на території іноземної держави у зв'язку з виконанням дипломатичної чи військової місії, участю в якості представника держави у діяльності міжнародних організацій;
- виборці, які постійно мешкають на території іноземної держави без визначення строку повернення на батьківщину.

Деякі країни розширюють зазначений перелік за рахунок негромадян, які постійно мешкають на їх території, але тимчасово в день голосування перебувають за кордоном, наприклад Нова Зеландія та Швеція.

Законодавці можуть встановити до визначених груп виборців додаткові обмеження, зокрема, щодо часу перебування за межами держави походження, після якого громадянин позбавляється активного виборчого права внаслідок втрати зв'язку з політичним життям країни (наприклад, Федеративна Республіка Німеччини, яка встановлює обмеження на рівні двадцяти п'яти років (для осіб, які мешкають в державах нечленах Ради Європи) та Велика Британія, яка встановлює п'ятнадцятирічний строк), або, навпаки, часові обмеження можуть стосуватися часу проживання на території держави до моменту виїзду за її кордон, з тим щоб особи, які отримали статус громадянина за походженням і ніколи не були на території держави свого громадянства не мали змоги впливати на результат виборів.

В українському виборчому законодавстві стосовно виборців, які голосують за кордоном, використовуються такі вербальні конструкції, як: «виборці, які проживають на відповідній території іноземної держави», «виборці, які на день проведення голосування перебувають на відповідній території іноземної держави», «громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення виборів за межами України», тобто український законодавець максимально широко охоплює всіх громадян України за кордоном, не встановлює розмежувань за критерієм строку проживання (перебування) та не враховує причини, згідно з якими громадянин України виїхав за межі держави.

Розкриваючи суб'єктну складову голосування за кордоном, окремо слід зазначити нелегальних трудових мігрантів та членів їх сімей, тобто осіб, які, як правило, знаходяться на території іноземної країни без належно оформлених документів, зазвичай не повідомляють дипломатичні та консульські установи про місце свого проживання, і, відповідно, організувати та забезпечити їхнє голосування для держави складно.

Спрямована на забезпечення поваги до прав мігрантів, Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудових-мігрантів і членів їх сімей, прийнята у 1990 році Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй [6], з одного боку, підкреслює необхідність визнання на міжнародному рівні цивільних, економічних, соціальних та культурних прав нелегальних трудових-мігрантів; а з іншого, додаткові, зокрема, політичні права визнаються нею тільки за трудовими-мігрантами та членами їх сімей, які мають документи або постійний статус в державі праці по найму (ст. ст. 35, 41), серед них і право на участь у суспільних питаннях в країні походження, у тому числі право обирати та бути обраним.

Вважаємо, що встановлення на законодавчому рівні різниці між легальними та нелегальними трудовими-мігрантами у питанні забезпечення суб'єктивного виборчого права неприйнятне та дискримінує громадян в залежності від їхнього міграційного статусу за кордоном. Однак, якщо ціль виборчої інженерії у цьому аспекті — максимальне включення нелегальних трудових-мігрантів у механізм голосування за кордоном, то враховувати цю обставину при проектуванні окремих виборчих процедур потрібно. Зокрема, при визначенні способу реєстрації таких осіб в якості виборців, оскільки громадяни, які знаходяться на території іноземної країни без належно оформлених документів, побуються слідувати будь-яким офіційним процедурам.

Приймаючи до уваги те, що станом на кінець 2011 року сумарна кількість українських трудових мігрантів, у тому числі нелегальних, складає від 4,5 [7] до 6,5 мільйона осіб (за даними перепису населення зарубіжних країн, де вони проживають) [8], питання організації голосування зазначеної категорії громадян для України є актуальним.

Слід звернути увагу і на іншу сторону зазначеної проблеми: маючи інформацію про географічний розподіл українських трудових мігрантів за регіонами походження та основними країнами, до яких відбувається відтік, можна здійснювати законодавче проектування з маніпуляційною ціллю. За даними Представ-

ництва Міжнародної організації з міграції в Україні дуже високий та високий рівень трудової міграції спостерігається у західних регіонах, що пояснюється регіональними економічними розбіжностями в середині України: рівень заробітної плати на заході країни на 20 % нижче, ніж у середньому по країні; а також територіальною близькістю до країн Європейського Союзу [8]. Так, наприклад, в Італії знаходиться біля 500 тисяч громадян України, хоча за офіційними даними лише 195 тисяч осіб, у Республіці Польща фактично перебуває більш ніж 450 тисяч осіб, а по даним статистики тільки 20 тисяч, в Іспанії — 250 тисяч, але на легальних підставах працює лише 52 тисячі громадян України [9].

Різні варіанти законодавчого регулювання передбачаються стосовно процедури реєстрації громадян на території іноземної країни для участі в голосуванні. Як правило, держави передбачають «активну» систему реєстрації, тобто необхідність у певній строк до дня голосування зареєструватися в якості виборця на майбутніх виборах. Списки громадян, які постійно проживають за кордоном, зазвичай зберігаються у дипломатичних та консульських установах (Італія, Латвія, Марокко, Франція), хоча виконання цієї функції може бути покладено на муніципальні (Норвегія) або податкові органи (Швеція), а в деяких країнах один реєстр ведеться стосовно громадян, які постійно мешкають за кордоном, інший — відносно тих, хто знаходиться там тимчасово (Бельгія). Однак ведення державою подібних реєстрів не виключає вимоги для громадян, які проживають чи перебувають на території іноземної країни, зареєструватися в якості виборця. Строки реєстрації варіюються від 180 (Бразилія) до 3 днів (Польща) до дня голосування. Форма заяви на реєстрацію як правило письмова та має бути надіслана листом на замовлення (Німеччина, Ісландія, Нідерланди), факсом (Польща) або подана особисто чи особою за довіреністю (Угорщина).

В Україні, відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» [10], для виборців, які тимчасово виїжджають за кордон і у день голосування будуть знаходитися на території іноземної країни, передбачена активна форма реєстрації, а виборці, які проживають за межами України, для забезпечення можливості голосування мають завчасно звернутися до виборчих комісій на закордонних виборчих дільницях для перевірки відомостей про себе у списку виборців.

Виборча практика з проведення президентських виборів в Україні має приклади маніпуляційної виборчої інженерії, яка мала прояв у спробі неконституційного обмеження права голосу виборців, які проживають або перебувають на території іноземної країни протягом виборчого процесу. Так, згідно з ч. 6 ст. 2 Закону України «Про вибори Президента України» зі змінами від 21 серпня 2009 р. [11] реалізувати своє право голосу на виборах Президента України могли лише громадяни України, які перебувають на консульському обліку, хоча до внесення змін передбачалося, що громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення виборів за межами України, перетнувши державний кордон України на законних підставах, реалізує своє

право голосу на виборах Президента України на загальних підставах. Тобто попередньою редакцією цієї норми було встановлено гарантію реалізації права голосу на виборах Президента України виборцю, який перебуває за межами території України, незалежно від перебування його на консульському обліку. Конституційний Суд України вирішив, що положенням ч. 6 ст. 2 Закону України «Про вибори Президента України» в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» № 1616 від 21 серпня 2009 року [12] встановлено додаткову вимогу щодо реалізації активного виборчого права для громадян, які проживають або перебувають у період підготовки і проведення виборів за межами України, — перебування на консульському обліку, чим звужено зміст та обсяг права громадян обирати Президента України.

Конституційний Суд України рішенням від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 визнав вказане положення неконституційним, [13] у зв'язку з порушенням ч. 2, 3 ст. 22, ч. 1 ст. 24, ч. 3 ст. 25 Конституції України.

Важливе значення мають особливості процедури територіальної організації проведення голосування за межами держави та врахування голосів закордонних виборців при встановленні результатів голосування. Світова виборча практика передбачає декілька варіантів. Наприклад, формування із закордонних виборчих дільниць окремого закордонного виборчого округу (округів) з певною кількістю представників саме виборців-нерезидентів (Італія, Македонія, Хорватія, Франція). Такий варіант є доцільним у разі значної чисельності виборців, які мешкають чи перебувають за кордоном і можуть вплинути на результат виборів. Так, у Франції громадян за кордоном представляють 12 сенаторів, а у Португалії — 4 члена парламенту. В Україні окремий закордонний виборчий округ створюється під час президентських виборів і у разі проведення парламентських виборів за пропорційною виборчою системою (чергові вибори народних депутатів 2006 р. та позачергові парламентські вибори 2007 р.), тобто без можливості обрання конкретного представника у законодавчому органі саме цієї категорії виборців.

Наступний варіант територіальної організації виборів за кордоном передбачає віднесення виборців, які голосують за межами країни до виборчих округів за місцем їхнього останнього проживання у державі походження, а відносно місцевих виборів — за місцем знаходження їхньої власності чи сплати податків. У такий спосіб голоси розподіляються між різними виборчими округами за об'єктивною ознакою, що виключає можливість маніпулювання даним процесом, але ускладнює процес підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

Віднесення всіх закордонних виборчих дільниць до виборчих округів, що утворюються у столиці держави (Грузія, Латвія, Молдова, Польща). Саме такий варіант використовувався в Україні під час парламентських виборів за змішаною пропорційно-мажоритарною системою, при цьому в різних модифікаціях, а саме: у 1998 році всі закордонні виборчі дільниці за рішенням Центральної виборчої комісії відносилися до одного столичного одномандатного

виборчого округу, за місцем знаходження Міністерства закордонних справ України; у 2002 році — до двох одномандатних виборчих округів, що утворювалися на території міста Києва.

Відносно парламентських виборів 2012 року ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачалось рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, що утворюються на території столиці України. Зазначене положення стало предметом розгляду Конституційним Судом України і рішенням від 4 квітня 2012 року визнане неконституційним [14]. Проаналізуємо територіальну організацію голосування виборців за кордоном, запропоновану Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року та правову позицію Конституційного Суду України, викладену у зазначеному рішенні, з точки зору виборчої інженерії.

На думку Конституційного Суду України, за змістом положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», якими встановлені строки, порядок і послідовність дій щодо утворення одномандатних виборчих округів та виборчих дільниць, у тому числі закордонних, Центральна виборча комісія повинна утворити закордонні виборчі дільниці з наступним (після утворення одномандатних виборчих округів) їх рівномірним віднесенням до всіх одномандатних виборчих округів, утворених на території столиці України — міста Києва (підпункти 2, 3, 4 пункту 6 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення»). Таким чином, Центральна виборча комісія повинна утворити в межах столиці України — міста Києва одномандатні виборчі округи виходячи з кількості виборців, які на момент утворення цих округів включені до Державного реєстру виборців у місті Києві, та з урахуванням дванадцятивідсоткової межі відхилення від визначеної орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах, не беручи до уваги кількість виборців, зареєстрованих у Державному реєстрі виборців, які проживають або перебувають за кордоном.

Проілюструємо зазначене Конституційним Судом України даними Державного реєстру виборців, розміщеними на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії. Станом на 31 березня 2012 року в Україні зареєстровано 36 727 303 виборця, з виборчою адресою у місті Києві до Державного реєстру включено 2 160 965 виборців, а за межами України зареєстровано — 439 162 громадян України, які мають право голосу [15]. З метою забезпечення рівності впливу голосів на результат виборів законодавством встановлюється категорія «орієнтовна середня кількість виборців на одномандатний округ», яка визначається Центральною виборчою комісією шляхом ділення загальної кількості виборців в Україні на 225. Відповідно до наведених даних Державного реєстру виборців, орієнтовна середня кількість виборців в одномандатному окрузі на виборах народних депутатів України має складати — 163 232 особи. Виходячи з кількості виборців, зареєстрованих у столиці, має бути створено приблизно 13 одномандатних виборчих округів. Виконання положення ч. 2 ст. 22 Закону щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць виключно до

одномандатних округів, які утворюються на території міста Києва, буде вимагати штучного збільшення кількості виборців у кожному із столичних виборчих округів.

За таких обставин, на думку Конституційного Суду України, рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва з урахуванням кількості виборців у місті Києві, зумовлює значне збільшення кількості виборців, які не пов'язані з територіальною громадою міста Києва і це, відповідно, не забезпечує відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території міста Києва (абзаци сьомий та восьмий мотивувальної частини Рішення).

Вважаємо обґрунтованою точку зору судді Конституційного Суду України П. Б. Стецюка, викладену в Окремій думці до зазначеного рішення [16], згідно з якою «різносторонність та багатоаспектність правових відносин у сфері виборчого права обумовлює необхідність врегулювання парламентом окремих епізодів виборчого процесу в режимі так званої політичної доцільності», а також звернення уваги на те, що судом не врахований той факт, що «у свій час предметом конституційного контролю був весь текст Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року, відповідно до положень якого закордонні виборчі дільниці також приписувалися до одного із столичних виборчих округів (Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України)» [17].

Дійсно, передбачений ч. 2 ст. 22 Закону варіант територіальної організації голосування та врахування голосів виборців, які здійснюють волевиявлення за межами України, не є винаходом українського законодавця, як було наведено вище, він застосовується і в інших європейських країнах, а також у певних модифікаціях вже використовувався під час парламентських виборів в Україні. І проблемне питання скоріш полягає не у неконституційності оскаржуваного законодавчого положення, а у неналежному законодавчому проектуванні перехідних положень Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Окремо звернемо увагу на те, що приймаючи Рішення про визнання неконституційним, положення ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України», Конституційний Суд України у мотивувальній частині навів довід про те що виборці, які проживають або перебувають за кордоном, за існуючою пропорційно-мажоритарною виборчою системою реалізують активне виборче право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи (абз. 4 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 4 квітня 2012 р.). Фактично Конституційний Суд України обґрунтував допустимість обмеження виборчих прав вказаної категорії громадян, в частині обрання народних депутатів України по одномандатним (мажоритарним) виборчим округам при змішаній пропорційно-мажоритарній виборчій системі. Така правова позиція Конституційного Суду України хоча не є нормою права, але, маючи характер специфічної преюдиції, має прийматися нормотворцем до уваги у подальшому



законодавчому регулюванні процедури реалізації активного виборчого права громадянами України за кордоном. А відносно парламентських виборів 2012 року така аргументація Конституційного Суду України може бути розцінена опозиційними політичними силами як спроба маніпуляційної виборчої інженерії в інтересах правлячої політичної партії.

Особливості способу голосування для виборців які знаходяться за кордоном також різняться, серед них умовно можна виокремити п'ять варіантів: особисте голосування в дипломатичних, консульських установах та у військових частинах (формуваннях) (Болгарія, Польща, Румунія, Україна, Угорщина, Чехія); голосування поштою за яким виборець пересилає заповнений бюлетень на батьківщину, іноді потрібні свідки, які підтвердять особистість виборця чи підтвердять безперешкодне заповнення бюлетеня (Австрія, Германія, Іспанія, Італія, Ліхтенштейн, Норвегія, Словаччина); голосування за довіреністю (Бельгія, Франція, Велика Британія, Швеція); дострокове голосування на території держави завчасно до від'їзду за кордон (від трьох місяців у Данії до 5 днів до дня голосування у Фінляндії) таке право є тільки у тих, хто буде знаходитися на території іноземної держави у день виборів, а не мешкати в ній; електронне голосування засобами Інтернету, за допомогою мобільних телефонів (Естонія, Нідерланди, Швейцарія), а також за певними обставинами факсом (Австралія, Нова Зеландія). Окремо наведемо приклад Мальти, держави, що відшкодовує до 90 відсотків транспортних витрат виборцю, який повернувся у день голосування до держави, але тільки тим, хто перебував за кордоном, а не мешкає там постійно [1].

Найбільш поширеним є варіант особистого голосування, перевага якого у забезпеченні таємності голосування, на відміну від інших способів. Також поширеним є волевиявлення здійснюване поштовим зв'язком, оскільки ним можна скористатися у більшості країн світу, але в якості недоліків слід назвати не завжди оперативне виконання поштової доставки та іноді високі затрати. Отримує все більше прихильників і перспективний спосіб електронного голосування, але поки що він переважно використовується в експериментальному режимі і потребує технічного вдосконалення.

Згідно з вітчизняним виборчим законодавством закордонні виборчі ділянки утворюються при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, при цьому приміщення для голосування може і не збігатися з приміщенням закордонної дипломатичної установи України. Голосування тільки у приміщенні посольства або консульства на практиці може бути суттєвим обмеженням кількості виборців, що проголосують, і це обмеження обґрунтоване лише у разі надання можливості скористатися іншими варіантами голосування, або якщо висока вірогідність фальсифікації заочного, дистанційного голосування.

Стосовно участі у виборах певного рівня (національного, місцевого) зазначимо, що право голосування на виборах всіх рівнів надається лише у п'яти державах: Австрії, Боснії та Герцеговині, Данії, Ісландії, Норвегії. У Німеч-

чині таке право мають тільки громадяни, які тимчасово виїжджають за кордон, а в Ірландії та Ізраїлі тільки дипломатичні представники та військові.

Діюче виборче законодавство надає громадянам України, які мають право голосу та проживають чи перебувають у день голосування на території іноземної держави, можливість брати участь лише у національних виборах (парламентських та президентських). Відносно місцевих виборів ст. 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [18] закріплює право голосу лише за дієздатними громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад та яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Громадяни України, які проживають за кордоном, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах.

Право громадян, які постійно мешкають чи перебувають на території іноземної держави, голосувати на місцевих виборах має ґрунтуватися на міцному правовому та соціально-економічному зв'язку з відповідною адміністративно-територіальною одиницею (наявність приватної власності, сплата податків тощо). Схожа правова позиція висловлюється і Венеціанською комісією, на думку якої надання права брати участь у місцевих виборах — це скоріш виключення з правил, яке не може бути визнане на європейському рівні, оскільки зв'язок таких громадян з місцевою громадою та її справами є нестабільним та «розірдженим» [1].

Проведений аналіз свідчить, що завдяки варіабельності законодавчих положень, регламентуючих процедуру організації та проведення голосування громадян держави за кордоном, законодавець має реальні важелі впливу на політико-правовий результат виборів, навіть не встановлюючи прямих заборон. Виборча інженерія, як цілеспрямоване законодавче проектування, процедури голосування громадян України на території іноземної держави має ґрунтуватися на засадах конституційності, легітимності та політичної доцільності та мати за мету не політичні кон'юнктурні інтереси, а максимально повне забезпечення фундаментальних політичних прав громадян держави не залежно від їхнього місцезнаходження.

### Література

1. Report on out-of-country voting Adopted by the Council for Democratic Elections at its 37th meeting (Venice, 16 June 2011) and by the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) at its 87th plenary session (Venice, 17–18 June 2011) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf/](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf/)
2. European Court of Human Rights 19 October 2004, *Melnichenko v. Ukraine*, no 17707/02, judgment of 19 October 2004, para. 56; *Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), no 31981/96, European Court of Human Rights 1999-VI (7 September 1999); European Commission on Human Rights, *X v. United Kingdom*, no 7730/76, D.R. 15, p. 137 (28 February 1979) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf).
3. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_535)
4. Кодекс належної практики у виборчих справах (Керівні принципи та пояснювальна доповідь,

- ухвалені Венеціанською комісією на її 52 пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf).
5. Об устраниении ограничений на право голоса : Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 24 июня 2005 г. № 1459 (2005) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_715](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_715).
  6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций от 18 декабря 1990 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_203](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_203).
  7. Войтюк О. Трудова міграція українців за кордон і роль міграційного капіталу // Українське слово. — Інтернет-видання [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ukrslovo.org.ua/ukrayina/suspilstvo/trudova-migratsiya-ukrayintsiv-za-kordon-i-rol-migratsijnogo-kapitalu.html>
  8. Міжнародна організація з міграції (МОМ) Представництво в Україні. Міграція для загальнопого блага. Міграція в Україні факти і цифри вересень 2011 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://iom.org.ua/ua/pdf/Facts&Figures\\_b5\\_ua\\_f.pdf](http://iom.org.ua/ua/pdf/Facts&Figures_b5_ua_f.pdf).
  9. По экспертным данным, за рубежом работают 4 млн. 500 тыс. украинцев [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://rus.newsru.ua/finance/09apr2008/rubeg.html>.
  10. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
  11. Про вибори Президента України : Закон України від 5 берез. 1999 р. № 474 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.
  12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : Закон України від 21 серп. 2009 р. № 1616 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1616-17>.
  13. Справа за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) : рішення Конституційного Суду України від 19 жовт. 2009 р. N 26-рп/2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.
  14. Справа за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва : рішення Конституційного Суду України від 4 квіт. 2012 р. справа № 1-17/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-12>.
  15. Відомості про кількість виборців в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, закордонного виборчого округу станом на 31 березня 2012 р. // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.drv.gov.ua/portal/lcm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_num\\_voters&pdt=1&prnm\\_id=127](http://www.drv.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pdt=1&prnm_id=127).
  16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва №7-рп/2012-1 від 9 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=173889>
  17. Справа за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) : рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9055>.
  18. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. №2487 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.

### Анотація

*Афанасьєва М. В.* Голосування виборців за кордоном як елемент виборчої інженерії. — Стаття. У статті аналізується процедура голосування громадян за кордоном як елемент виборчої інженерії. Наводиться точка зору європейських організацій, згідно з якою право голосувати на території іноземної держави не є абсолютним і може бути обмежене. Робиться висновок, що організаційні особливості та формальні обмеження, які встановлюються законодавцем до організації та проведення голосування за межами країни, можуть здійснювати політико-правовий вплив на результат виборів, у тому числі з позиції політичної кон'юнктури.

*Ключові слова:* територіальна організація виборів, вибори за рубежом, голосування за кордоном, виборча інженерія, виборці.

### Анотация

*Афанасьева М. В.* Голосование избирателей за границей как элемент избирательной инженерии. — Статья.

В статье анализируется процедура голосования граждан за рубежом как элемент избирательной инженерии. Приводится точка зрения европейских организаций, согласно которой право голосовать на территории иностранного государства не является абсолютным и может быть ограничено. Делается вывод, что организационные особенности и формальные ограничения, которые устанавливаются законодателем относительно организации и проведения голосования за пределами страны, могут осуществлять политико-правовое воздействие на результат выборов, в том числе с позиции политической конъюнктуры.

*Ключевые слова:* территориальная организация выборов, выборы за рубежом, голосование за границей, избирательная инженерия, избиратели.

### Summary

*Afanasyeva M. V.* Voting abroad as part of the electoral engineering. — Article.

This article analyzes the voting procedure of nationals abroad as part of the electoral engineering. Is the view of European organizations, according to which the right to vote in a foreign country is not absolute and may be limited. It is concluded that the organizational characteristics and formal limitations which are set by the legislator on the organization and holding of voting outside the country can carry out political and legal impact on the outcome of the elections, including the positions of the political conjuncture.

*Keywords:* territorial organization of elections, elections abroad, out-of-country voting, electoral engineering, voters.

УДК 342.728(477):329

*Т. В. Астахова*

## ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В СИСТЕМІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Конституція України закріплює, що Україна є демократичною, правовою державою (ст. 1 Конституції України). Передумовою та водночас умовою формування та функціонування правової держави є громадянське суспільство. Втім, саме громадянське суспільство здатне реально обмежити державну владу в інтересах людини з метою забезпечення свободи людини. У громадянському суспільстві «створюються умови для самовизначення, самореалізації особистості, забезпечення її автономії, незалежності від будь-якого незаконного втру-