

Деякі проблеми реалізації конституційних виборчих прав  
громадянами України за кордоном

// Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie. Pod redakcją Petro Steciuka i Jerzeko Buckowskiego. – Przemysl, 2004. – С. 212-224.

*Цимбалістий Т. О.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного і  
адміністративного права Юридичного інституту  
Тернопільської академії народного господарства*

Загальновідомо, що виборче право є одним з основних політичних прав громадян, а його реалізація в свою чергу є показником успішності реалізації засад, притаманних демократичній правовій державі. Захист прав громадян України з боку Української держави є одним з найперших її зобов'язань. Право голосу на загальнонаціональних виборах належить до таких прав.

Згідно зі статтею 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосереднього волевиявлення громадян (ст. 69) <sup>1</sup>. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 ч. 1). Таким чином, в Конституції України закладено основу виборчого законодавства нашої держави. На розвиток і реалізацію конституційних положень спрямовані прийняті Верховною Радою України закони “Про вибори Президента України” в редакції Закону України від 18 березня 2004 року <sup>2</sup>, “Про вибори народних депутатів” від 25 березня 2004 року <sup>3</sup> та “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних та міських голів” від 6 квітня 2004 року <sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. - К., УПФ, 1996.

<sup>2</sup> Тут і далі цит. за: Офіційний вісник України. – 2004. - № 14. – Ст. 959.

<sup>3</sup> Тут і далі цит. за: Офіційний вісник України. – 2004. - № 14. – Ст. 964.

<sup>4</sup> Офіційний вісник України. – 2004. - № 14. – Ст. 965.

Треба визнати, що згаданими законами значно удосконалено правове регулювання реалізації громадянами своїх конституційних виборчих прав. Багато в чому в них було враховано практику проведення попередніх виборчих кампаній. Позитивним є також те, що процедура проведення виборів детально врегульована на вищому законодавчому рівні, а не доповнюється актами Центральної виборчої комісії, як це мало місце раніше.

З метою забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України законодавець у відповідних законах врегулював порядок підготовки і проведення виборів не лише на території України, але і за її межами. Цей порядок застосовується до громадян України, які проживають або перебувають в період підготовки і проведення виборів за кордоном і не можуть реалізувати своє право голосу на загальних виборчих дільницях. Слід звернути увагу на те, що законодавець надає таке право лише під час проведення загальнонаціональних виборів, якими є вибори Президента України і народних депутатів України. Це й зрозуміло, адже депутати місцевих рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад, а належність громадян до таких громад визначається місцем їх проживання згідно з законом “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”.

Важливо зауважити й те, що згідно з ч. 6 статті 2 Закону “Про вибори Президента України” в редакції від 18 березня 2004 року і ч. 6 статті 2 Закону “Про вибори народних депутатів” від 25 березня 2004 року, громадянам України, які проживають або перебувають в період підготовки і проведення виборів за кордоном, законодавство надає лише право голосу. Пасивне виборче право, знаходячись за межами України, такі особи можуть реалізувати за умови, що згідно з частинами 2 статей 9 згаданих законів вони вважаються такими, що проживають в Україні. Це має місце, якщо вони перебувають: 1) на судні, що плаває під державним прапором України, 2) у відрядженні за межами України, на службі в дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України, міжнародних

організаціях та їх органах, 3) на полярних станціях України, 4) у складі формування Збройних Сил України, дислокованих за її межами, 5) за межами України відповідно до чинних міжнародних договорів України.

Громадяни України, які проживають або перебувають в період підготовки і проведення виборів за межами України, реалізують своє право голосу лише за умови, що вони перетнули державний кордон України на законних підставах. Цікаво зауважити, що в попередніх виборчих законах такою умовою було перебування або проживання за межами України на законних підставах. Проте є підстави вважати, що обидва ці варіанти норми Закону є не прийнятними, оскільки обмежують конституційні виборчі права громадян. Ця вимога прямо суперечить статті 64 Конституції України, відповідно до якої конституційні права громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Остання ж в статті 70 передбачає лише одне обмеження - не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Крім того, вищезазначена вимога суперечить і статті 24 Конституції України, яка встановлює, що не може бути обмежень конституційних прав громадян за ознаками місця проживання або іншими ознаками. Нарешті, слід зважити й на те, що законність або незаконність перетинання державного кордону не є предметом регулювання виборчих законів.

Надання можливості участі у загальнонаціональних виборах громадянам України, які постійно чи тимчасово перебувають за межами своєї Батьківщини, становить особливий інтерес якщо брати до уваги, що чисельність такої категорії осіб за різними оцінками складає від 4 до 8 млн. осіб. За даними Центральної виборчої комісії, під час виборів Президента України 1999 року до списків виборців на закордонних виборчих дільницях було внесено 121 201 виборця, з яких взяли участь у голосуванні 30 598<sup>5</sup>. Під час виборів народних депутатів України 2002 року до списків виборців на

---

<sup>5</sup> Вибори Президента України. Інформаційно-аналітичне видання / Центральна виборча комісія. – К., 2004. – С. 112.

закордонних виборчих дільницях було внесено 50 133 виборців, з яких взяли участь у голосуванні 21 315. Тобто лише лічені відсотки від числа українських громадян, що перебувають за кордоном, отримали можливість проголосувати, і менше третини з них скористалися правом голосу. Виходячи з цього необхідно визнати, що увага до реалізації суб'єктивних виборчих прав, права громадянина брати участь в управлінні державними справами, тобто тих прав, які гарантуються Конституцією України, як у законодавчому полі, так і в практиці діяльності органів влади України та її дипломатичних представництв, явно недостатня.

Громадян України, які під час проведення виборів за її межами умовно можна поділити на три категорії.

До першої належать працівники дипломатичних, інших офіційних представництв та консульських установ України за кордоном, а також члени їх сімей. До цієї ж категорії можна віднести й військовослужбовців військових частин (формувань), дислокованих за межами України.

До другої категорії слід віднести громадян України, які постійно проживають на територіях іноземних держав.

До третьої категорії належать громадяни України, які тимчасово перебувають в іноземних державах у зв'язку з відрядженнями, туристичними поїздками, навчанням тощо<sup>6</sup>.

Зауважимо, що всі вищезазначені громадяни мають право брати участь у виборах, і такий умовний їх розподіл необхідний для правильного вирішення питання, хто може бути включений до списків виборців на дільницях, утворених при представництвах України за кордоном.

Слід зауважити, що проблеми в реалізації права на участь у загальнонаціональних виборах в громадян України, які перебувають на час

---

<sup>6</sup> Данилевський Ю. М. Деякі проблеми теорії й практики забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України, які знаходяться за її межами та в місцях тимчасового перебування // Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник / Редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. – К.: Центральна виборча комісія, 2001. – С. 234.

проведення виборів за кордоном, виникають чи на усіх стадіях виборчого процесу.

Порядок складання списків виборців на закордонних виборчих дільницях врегульований частинами 2 статей 35 законів “Про вибори Президента України” і “Про вибори народних депутатів”. Він полягає в тому, що до списків виборців на таких дільницях включаються на підставі даних консульського обліку працівники дипломатичних та інших офіційних представництв і консульських установ України за кордоном, члени їх сімей, а також інші громадяни України, які проживають чи перебувають на території відповідної іноземної держави. Суттєвою вадою такого порядку є те, що складання списків виборців повинно здійснюватися лише на підставі даних консульського обліку. Зважаючи на ту обставину, що переважна більшість громадян України, які перебувають за кордоном, з різних причин не стають на цей облік, це спричиняє фактично позбавлення права голосу цю частину українських громадян.

Ще однією перешкодою для реалізації громадянами України свого конституційного виборчого права є встановлений порядок уточнення списків виборців. Відповідно до частин 11 і 12 статей 35 згаданих виборчих законів, він передбачає наявність у таких осіб, які прибули до виборчої дільниці до дня виборів чи дня повторного голосування, відкріплених посвідчень і особисте написання заяв про включення до списків виборців на цій дільниці. Виборець, який прибув до закордонної виборчої дільниці не пізніше ніж за сім днів до дня виборів чи дня повторного голосування без відкріпного посвідчення, повинен особисто подати заяву про включення до списків виборців на цій дільниці. Знову ж таки це дуже ускладнює реалізацію громадянами України свого права голосу. Варто було б спростити цей порядок надавши можливість громадянам України клопотатися про включення до списків виборців в день виборів чи повторного голосування.

Не можна визнати прийнятною й вимогу включати до списків виборців громадян, які проживають чи перебувають на території іноземної держави

(за винятком працівників представництв та членів їх сімей), лише за їх письмовою заявою або поданням відкріплювального посвідчення. Такий порядок аналогічний загальному порядку внесення змін до списків виборців, встановленому цим самим Законом, і автоматично передбачає особисту явку виборця до дільничної виборчої комісії для включення його до списків виборців. Це вимагає від виборця або двічі прибути до виборчої дільниці (один раз - для включення до списків виборців, а другий раз - для голосування), або прибути один раз, але в день виборів (для одночасного включення до списків виборців і голосування). Можна передбачити, що з метою заощадження часу та значних коштів на проїзд більшість виборців прибуватиме до виборчих дільниць саме у день виборів для одночасного включення до списків і голосування. Це значно ускладнить роботу дільничних виборчих комісій, оскільки члени комісій, окрім проведення безпосередньо голосування, будуть змушені ще й скласти списки виборців.

Більше того, вищезазначений порядок вкрай ускладнює, а то й унеможлиблює виготовлення необхідної кількості виборчих бюлетенів для дільниць, утворених при представництвах України за кордоном. адже відомості керівників представництв, на підставі яких відповідні дільничні виборчі комісії складають списки виборців, мають містити лише відомості щодо працівників представництв та членів їх сімей, чисельність яких у більшості випадків незначна порівняно із загальною кількістю виборців на дільниці. А з урахуванням того, що списки виборців постійно доповнюються, відповідні виборчі комісії не зможуть подати відомості щодо кількості громадян, включених до списків виборців, до комісій вищого рівня в строк, який забезпечив би своєчасне виготовлення необхідної кількості виборчих бюлетенів та передачу їх до дільничних виборчих комісій, утворених при представництвах України за кордоном.

Таким чином, найбільш прийнятним для складання списків виборців (громадян) на дільницях, утворених при дипломатичних, інших офіційних

представництвах та консульських установах України за кордоном, доцільно вважати такий порядок, за яким керівники представництв і установ на підставі даних консульського обліку громадян України подають відомості про них до відповідних дільничних виборчих комісій, які на підставі цих відомостей складають списки виборців (громадян). Відповідно до них списків будуть включені працівники представництв, установ та члени їх сімей, а також більшість інших громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території відповідної іноземної держави. Щодо інших громадян, які виявляють бажання взяти участь у виборах або всеукраїнському референдумі, може бути застосований вищенаведений порядок включення їх до списків, передбачений прийнятими Верховною Радою України законами «Про вибори народних депутатів України» і «Про вибори Президента України».

Варто мати на увазі, що об'єктивні умови голосування за кордоном можуть викликати спокусу застосування адміністративного ресурсу щодо цієї категорії виборців, зловживань при підрахунку голосів та спричинити недовіру до офіційних підсумків голосування у закордонному виборчому окрузі. У зв'язку з цим важливо забезпечити прозорі умови роботи дільничних комісій та вести спостереження за процесом голосування та підрахунку голосів. У зв'язку з цим важливе використання права кандидатів на пост Президента України вносити подання щодо членів виборчих комісій закордонних дільниць, реєструвати своїх спостерігачів на цих дільницях. Водночас важливим є забезпечення права присутності на закордонних дільницях міжнародних спостерігачів.

Не менш важливим елементом у забезпеченні реалізації конституційних виборчих прав та права на участь у референдумі громадян, які перебувають за межами України, є утворення дільниць при представництвах України за кордоном. Зауважимо, що порядок утворення дільниць за кордоном має свої специфічні особливості, які не притаманні загальному порядку утворення виборчих дільниць. Проблема виникає при утворенні дільниць за кордоном в

місцях компактного проживання великої кількості громадян України у випадках, коли такі місця розташовані на значній відстані від представництв та консульських установ України за кордоном. Необхідність забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян, які там проживають, вимагає утворення дільниці безпосередньо в місці їх компактного проживання. Але законодавством встановлено, що дільниці за межами України утворюються лише при представництвах України за кордоном.

При утворенні виборчих дільниць за межами України під час проведення виборів Президента України в 1999 році і виборів народних депутатів України в 2002 році до Центральної виборчої комісії надходили подання Міністерства закордонних справ України щодо утворення виборчих дільниць не тільки при представництвах України за кордоном, а й у місцях компактного проживання значної кількості громадян України на території іноземних держав. Такі подання обґрунтовувалися значною кількістю виборців, які перебували на відповідній території, неможливістю їх прибуття до виборчих дільниць, утворених при представництвах України за кордоном, а також згодою органів влади країн перебування на утворення таких дільниць. При цьому слід відзначити, що з ініціативою щодо утворення цих дільниць до керівників відповідних представництв та до Міністерства закордонних справ України зверталися самі громадяни України, які знаходилися в місцях компактного проживання (перебування) на територіях іноземних держав. З метою забезпечення реалізації конституційних виборчих прав зазначених громадян Центральна виборча комісія за поданням Міністерства закордонних справ України при проведенні виборів Президента України 1999 року прийняла рішення про утворення додаткових виборчих дільниць при офіційних представництвах України, які були розміщені у місцях компактного проживання (перебування) великої кількості виборців. Такі дільниці були утворені у Російській Федерації, Державі Ізраїль, Ісламській Республіці Іран та деяких інших державах. На жаль, ця практика з різних причин не знайшла продовження під час виборів



народних депутатів 2002 року, коли кількість таких дільниць різко скоротилася.

Таким чином, з урахуванням наведеного доцільно розглянути питання щодо приведення законодавства про вибори в частині, що стосується назви дільниць, які утворюються при представництвах України за кордоном, у відповідність до практики, що склалася.

Заслуговує на увагу ще одне питання, пов'язане з попереднім. Загальний порядок утворення виборчих дільниць передбачає визначення меж кожної дільниці суб'єктами їх утворення, адже до списків виборців включаються громадяни України, які на момент складання списків проживають на території відповідної дільниці. З урахуванням того, що дільниці за межами України утворюються лише при представництвах України за кордоном, законодавство про вибори та референдум не передбачало вимоги щодо визначення меж таких дільниць, оскільки вони територіально поділялись за принципом консульських округів - районів, відведених консульській установі (у тому числі консульському відділу дипломатичного представництва) для виконання своїх функцій. Тобто, якщо в одній іноземній державі розташовано декілька представництв та консульських установ України, то на території цієї країни утворюється відповідна кількість дільниць, межі яких збігаються з межами консульських округів. Але оскільки, як зазначалося вище, дільниці на територіях іноземних держав стали утворюватися не лише традиційно, а й у місцях компактного проживання (перебування) громадян України, тобто в межах одного консульського округу, виникла необхідність у розмежуванні територій таких дільниць.

З огляду на вищевикладене, було б доцільно, щоб у поданнях Міністерства закордонних справ України про утворення дільниць в іноземних країнах зазначалися пропозиції щодо меж кожної дільниці з урахуванням територій консульських округів або їх частин, а також відомості щодо згоди

органів влади країн перебування на утворення діляниць у місцях компактного проживання громадян України.

Наступним питанням, пов'язаним із забезпеченням реалізації конституційних виборчих прав та правом на участь у референдумі громадян України, які знаходяться за її межами, є питання інформування їх про утворення діляниць та діляничних комісій за кордоном. Суб'єкти утворення таких діляниць та діляничних комісій розташовані на території України, тому їм досить складно довести до відома громадян України, які перебувають за кордоном, інформацію про утворення діляниць та діляничних комісій при представництвах України за кордоном. На практиці такі відомості оприлюднювалися керівниками представництв та консульських установ України за кордоном з урахуванням місцевих особливостей країн перебування, тому доцільно такий порядок закріпити законодавчо.

Таким чином, українське виборче законодавство недостатньо забезпечує здійснення виборчих прав громадян України, які з різних причин перебувають за кордоном. Ще більше проблем виникає при їх намаганнях практично реалізувати своє конституційне право голосу, не кажучи про інші, пов'язані із цим права - право на агітацію, участь у роботі виборчих комісій, у спостереженні за голосуванням та підрахунком голосів.

*Ключові слова:* вибори, конституційні виборчі права.

### Summery

Some problems of the realization of the constitutional voting rights by the Ukrainian citizens.

Symbalystyi T.O.,  
the candidate of jurisprudence,  
the senior lecturer of the Constitutional  
and Administrative Law Department of

the Law Institute of TANE

The article is delighted the questions of the participation of the Ukrainian citizens, which are abroad, in the elections, which have a place in Ukraine. The author investigates some problems of realization by such persons their voting rights. In the article is given this theme in general, and some proposes of the author on the improvement of the voting legislation in Ukraine.

#### **Анотація** (для перекладу польською мовою)

Стаття присвячена розгляду деяких проблем реалізації конституційних виборчих прав громадянами України за кордоном.

Аналізуючи законодавство України, автор констатує, що з метою забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України законодавець у відповідних законах врегулював порядок підготовки і проведення виборів не лише на території України, але і за її межами. Цей порядок застосовується до громадян України, які проживають або перебувають в період підготовки і проведення виборів за кордоном і не можуть реалізувати своє право голосу на загальних виборчих дільницях. Проте законодавець надає таке право лише під час проведення загальнонаціональних виборів, якими є вибори Президента України і народних депутатів України.

За українським законодавством, громадянам України, які проживають або перебувають в період підготовки і проведення виборів за кордоном, надається лише право голосу. Пасивне виборче право, знаходячись за межами України, такі особи можуть реалізувати за умови, якщо за виборчими законами вони вважаються такими, що проживають в Україні (наприклад, якщо вони перебувають у відрядженні за межами України, на дипломатичній службі тощо).

Громадяни України, які проживають або перебувають в період підготовки і проведення виборів за межами України, реалізують своє право голосу лише за умови, що вони перетнули державний кордон України на законних підставах. Автор зауважує, що в попередніх виборчих законах такою умовою було перебування або проживання за межами України на законних підставах, і доводить, що обидва ці варіанти норми Закону є не прийнятними, оскільки обмежують конституційні виборчі права громадян.

Автор зазначає, що проблеми в реалізації права на участь у загальнонаціональних виборах в громадян України, які перебувають на час проведення виборів за кордоном, виникають майже на усіх стадіях виборчого процесу. Особливо актуальними вони є при утворенні

закордонних виборчих дільниць, складанні списків виборців на таких дільницях, реалізації права на агітацію, спостереженні за голосуванням та підрахунком голосів. Окремо наголошується на небезпеці застосування адміністративного ресурсу на закордонних виборчих дільницях.

В статті наголошується на особливому значенні участі у загальнонаціональних виборах громадян України, які постійно чи тимчасово перебувають за межами своєї Батьківщини. Це зумовлено тим, що, по-перше, чисельність такої категорії осіб за різними оцінками складає від 4 до 8 млн. осіб, а, по-друге, за даними Центральної виборчої комісії, під час попередніх загальнонаціональних виборів лише лічені відсотки від числа українських громадян, що перебувають за кордоном, отримали можливість проголосувати, і менше третини з них скористалися правом голосу. Виходячи з цього автор доходить до висновку, що увага до реалізації суб'єктивних виборчих прав як у законодавчому полі, так і в практиці діяльності органів влади України, явно недостатня.