

УДК 342.742 (477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА
ВІЙСЬКОСЛУЖБОВЦІВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ НАЦІОНАЛЬНОГО
ТА ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**LEGAL REGULATION OF MILITARY PERSONNEL SUFFRAGE
THROUGH A PRISM OF NATIONAL AND FOREIGN LEGISLATION**

Новиков О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Трішина С.О.,

*студентка
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Шевченко Ю.А.,

*студентка
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена висвітленню особливостей реалізації та захисту виборчого права військовослужбовців через призму чинного національного законодавства, а також історичного розвитку виборчого права на теренах Української держави та законодавства різних країн світу. Загалом у роботі здійснюється аналіз законодавства держав світу, яке регулює конституційне право громадян обирати та бути обраним, у тому числі право військовослужбовців. У висновках подані логічні заключення стосовно обмежень військовослужбовців у здійсненні їхнього конституційного активного та пасивного виборчого права з огляду на проведений аналіз законодавства різних держав, у тому числі й українського.

Ключові слова: військовослужбовці, конституційне право, активне виборче право, пасивне виборче право, військова служба, урядова криза, конституційний конфлікт, ситуація «співіснування», державний переворот.

Постановка проблеми. У сучасних умовах існування та розвитку світового суспільства, коли значна увага зосереджена на забезпеченні миру та безпеки людства, попередженні виникнення збройних конфліктів, виникає нагальна потреба в забезпеченні реалізації та створенні реального механізму захисту прав і свобод військовослужбовців.

Наразі це питання є актуальним саме для України, оскільки забезпечення права на вільний доступ до голосування є проблемою загальнодержавного значення.

На сьогоднішній день у лавах Збройних Сил України проходять військову службу близько 255 000 осіб, у Національній Гвардії України – 55 000 осіб.

На наш погляд, у зв'язку з численною кількістю особового складу цих структур виникає питання щодо можливості реалізації військовослужбовцями своїх конституційних прав, а саме права обирати і бути обраним. Обсяг прав у міжнародному просторі дуже відрізняється, тому виникає проблема стосовно обмеження цього права військовослужбовців як громадян своєї держави. Також доцільно звернути увагу на проведення глибокого аналізу нормативно-правових актів, які регулюють це питання, та формулювання конструктивних висновків на його основі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання конституційних прав громадян у різні часи досліджувалися багатьма вченими, серед яких О.В. Батанов, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, П.М. Рабінович, В.Я. Тацій, В.Ф. Погорілко, Ю.С. Шемчушенко та інші. Питання, яке є предметом розгляду статті, досліджувалося багатьма вченими. Зокрема, можна виокремити праці таких вчених: М.В. Артамонов, А.О. Буличев, О.М. Гончаренко, І.П. Дацюк, В.В. Забарський, О.А. Лукашова, М.М. Мацькевич, Ю.І. Мігачов, А.Ю. Олійник, В.О. Паламарчук, В.Й. Пашинський, Ю.М. Тодика та інші науковці. Проте питання щодо виборчих прав громадян, зокрема військовослужбовців, є динамічним і швидкозмінним, а тому потребує проведення аналізу та дослідження.

Постановка завдання. Головною метою роботи є дослідження законодавства щодо виборчих прав військовослужбовців різних зарубіжних держав та порівняльна характеристика з українським історичним і чинним виборчим законодавством. Під час дослідження відповідної доктринальної літератури, історичного та чинного національного, а також міжнародного законодавства різних країн виявлено проблему відсутності проведення глибокого аналізу та порівняльної характеристики законо-

давств зарубіжних держав щодо виборчих прав військовослужбовців.

Виклад основного матеріалу. Питання можливості реалізації виборчого права військовослужбовців в Україні виникло із прийняттям важливого нормативного акту, що закріплював права і обов'язки військовослужбовців – Закон «Про політико-правове становище військових» від 25 березня 1918 року. Цей закон обмежував військовослужбовців у деяких політичних правах. Зокрема, військовослужбовцям заборонялося користуватися активним виборчим правом; входити до складу будь-яких організацій політичного характеру; передавати свій голос особисто або через довірених осіб у законодавчі установи; брати участь у різноманітних мітингах та демонстраціях політичного характеру. Але військовослужбовці не позбавлялися пасивного виборчого права. Передбачалося, що вони могли обиратися в законодавчі органи держави нарівні з іншими громадянами. Саме таким чином в армії було вирішене питання деполітизації. Завдяки правовому регулюванню цього питання військовослужбовці були виведені з-під впливу різних політичних сил, що було надзвичайно важливим на той час для утримання від політичної боротьби однієї з найважливіших структур держави [1, с. 292].

У період Гетьманату Павла Скоропадського значна увага приділялася створенню Збройних Сил Української держави й регламентації прав та обов'язків військовослужбовців [2, с. 103]. Законодавча база військового будівництва і регламентації прав, свобод та обов'язків військовослужбовців складалася з кількох актів, зокрема, Закону України «Про загальний військовий обов'язок» від 24 липня 1918 року, Закону «Про політично-правове становище службовців військового відомства» від 1 серпня 1918 року, який позбавляв їх активного і пасив-

ного виборчого права та права входити до складу будь-яких спілок, товариств, партій, рад, комітетів та інших організацій, що мають політичний характер [3]. Однак надавалося пасивне виборче право за умови тимчасового звільнення з військової служби. Саме таким чином були врегульовані права, свободи та обов'язки військовослужбовців у період Гетьманату на законодавчому рівні [4, с. 43].

У період існування СРСР було прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема тих, які регулювали права та обов'язки громадян, у тому числі військовослужбовців. Так, Конституціями УСРР 1919, 1929 років, Конституціями УРСР 1937, 1979 років регулювалося це питання. Наприклад, у Конституції УСРР від 15 травня 1929 року закріплювалося виборче право наступним чином: «право обирати й бути обраним до рад мають, незалежно від статі, віри, раси, національності, осілості тощо, такі громадяни Української соціалістичної радянської республіки, яким до дня виборів минуло 18 років; червоноармійці та червонофлотці Робітничо-селянської червоної армії та флотів» [5].

Особливості прав та свобод військовослужбовців незалежної України можна виокремити, проаналізувавши положення, закріплені в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року, де в ст. 5 передбачено, що «військовослужбовці – громадяни України, які проходять військову службу на території України, беруть участь у всеукраїнському і місцевих референдумах, обирають і можуть бути обраними народними депутатами, депутатами місцевих рад та інших виборних державних органів згідно з Конституцією України» [6]. Аналіз зазначених норм свідчить, що військовослужбовці можуть реалізувати право безпосередньої участі у веденні державних справ шляхом голосування на

виборах чи референдумі, а також під час проходження служби на виборних посадах. Що стосується права голосувати (активного виборчого права) на виборах чи референдумі, то військовослужбовці можуть його реалізувати без будь-яких обмежень чи особливостей. Слід зазначити, що військовослужбовці володіють і пасивним виборчим правом – правом бути обраним.

Якщо розглядати зарубіжну законодавчу практику, то в ст. 270 Конституції Португальської Республіки закріплюється, що закон може встановлювати обмеження прав на свободу слова, на зібрання, маніфестації, об'єднання, подання колективних петицій і пасивного виборчого права військовослужбовців, що знаходяться на постійній дійсній службі, а також співробітників служб і сил безпеки [7]. Відповідна норма є у Кодексі оборони Французької Республіки від 20 грудня 2004 року, де у ст. L4121-3 закріплена заборона для військовослужбовців, що перебувають на дійсній службі, приєднуватися до груп чи політичних об'єднань. Однак, якщо військовослужбовець висуває свою кандидатуру на виборну посаду, заборона членства в політичній партії призупиняється на строк виборчої кампанії, а у випадку обрання – продовжується на строк виконання повноважень [8].

Зважаючи на такі положення законодавств різних держав, можна припустити, що обмеження щодо діяльності військовослужбовців у політичних партіях є цілком законними.

Обмеження, про які йдеться вище, пов'язані з виконанням військовослужбовцями особливого виду державної служби – військової служби. Тобто на них розповсюджується дія особливих дисциплінарних правил, а обмеження у виборчих правах повинні не допустити такого стану, коли службова дисципліна могла б поставити під загрозу свободу вибору, вплинути на прийняття рішення виборцем, ослабити військову

дисципліну. Слід доповнити, що не мають права голосу особи, які перебувають на військовій службі у збройних силах Аргентини, Туреччини, Мексики та інших країнах. Також слід зауважити, що в Іспанії, Фінляндії, Туреччині військовослужбовці не можуть бути обрані в парламент. В Ізраїлі це стосується офіцерів, у Бразилії – тільки начальників штабів [9, с. 125–126].

Доречно звернути увагу саме на причини та передумови обмеження виборчого права (як активного, так і пасивного) у Турецькій Республіці. Дослідження проводиться з конкретно практичною метою – перейняти зарубіжний досвід розбудови конституційної моделі, яка була у реаліях, подібних до сучасних українських.

У Туреччині виборчим правом володіють усі турецькі громадяни, які досягли 18-річного віку, за винятком солдат і унтер-офіцерів дійсної строкової служби, військових курсантів, а також осіб, які знаходяться під арештом чи відбувають покарання у вигляді позбавлення волі. Новелою турецької конституційної реформи 1982 року є позбавлення військовослужбовців пасивного виборчого права. І хоча, починаючи з 2011 року, частина турецького законодавства про вибори була змінена, проте суттєві рекомендації Організації Безпеки і Співробітництва Європи, що стосувалися скасування обмежень для голосування військовослужбовців, так і не були виконані.

Досліджуючи конституційний розвиток Туреччини 20-го століття, можна помітити схильність цієї країни до захоплення державної публічної влади військовими силами неконституційним шляхом. Тільки в період з 1960 по 2016 роки варто виділити 5 серйозних конституційних криз, причиною яких ставали турецькі військові сили, що з тих чи інших причин неконституційним шляхом захопили (намагалися захопити) державну владу. А саме:

1. Державний переворот у Туреччині 1960 року;
2. Державний переворот у Туреччині 1971 року;
3. Можливий державний переворот у Туреччині 1993 року;
4. Військовий меморандум 1997 року;
5. Спроба військового перевороту 2016 року.

Дослідивши історичний розвиток цієї конституційної моделі, можна стверджувати, що багаторічний досвід військових переворотів примусив турків, незважаючи на порушення Декларації прав людини і громадянина, позбавити військовослужбовців права активного голосу. Цей непопулярний захід мав вивести армію з-під впливу політичних партій, стабілізувати її та приборкати, а також уникнути в майбутньому захоплення влади військовими силами.

Причинами таких конституційних криз стали:

– Нерозвинена партійна система Туреччини, відсутність досвіду партійного будівництва та формування стійких парламентських коаліцій. Це абсолютно закономірно, адже Туреччина здійснила «стрибок» із султанату в республіку і отримати цей досвід було неможливо;

– Постійні військові прикордонні конфлікти – неспокійний регіон протягом 20-го століття;

– Чисельна боєздатна армія – друга в НАТО та десята в світі;

– З часу закінчення Другої світової війни боротьба за Туреччину між двома силовими блоками – НАТО і Організацією країн Варшавського договору;

– Часте виникнення урядових криз та нездатність вирішити їх конституційним шляхом.

Також слід підкреслити, що захоплення влади турецькими військовими силами мало на меті вирішити урядові конституційні конфлікти. Іншими словами, турецькі військові сили брали

владу в свої руки, якщо турецькі політики не могли домовитися між собою.

У порівнянні з виборчим правом військовослужбовців Туреччини виборче право України є більш демократичним та гуманним. Хоча для військовослужбовців існують деякі обмеження, встановлені законами України, проте не можна сказати, що вони є досить радикальними у порівнянні з обмеженнями, встановленими в інших державах, наприклад Туреччині.

Відтак, національним законодавством закріплені обмеження щодо участі військовослужбовців у місцевих виборах – заборона бути членами виборчих комісій (ч. 3 ст. 21), участі у передвиборній агітації (ч. 1 ст. 60), заборона бути представником місцевої організації партії в територіальній виборчій комісії (ч. 1 ст. 61), заборона бути уповноваженою особою місцевої організації партії (ч. 7 ст. 61), заборона бути довіреною особою кандидата (ч. 2 ст. 63), заборона бути офіційним спостерігачем від кандидата, місцевої організації партії (ч. 1 ст. 64), заборона виступати офіційним спостерігачем від громадської організації (ч. 4 ст. 66) [10]; у виборах народних депутатів України – заборона бути представником партії (ч. 2 ст. 75), довіреною особою кандидата у депутати (ч. 5 ст. 76), офіційним спостерігачем (ч. 1 ст. 78) [11]; у виборах Президента України – уповноваженим представником кандидата на пост Президента України (ч. 2 ст. 66), офіційним спостерігачем (ч. 1 ст. 69), довіреною особою кандидата на пост Президента України (ч. 1 ст. 67), обмеження передвиборної агітації у військових частинах (формуваннях) (ч. 2 ст. 64) [12]. Ці обмеження пов'язані із забезпеченням політичної нейтральності військовослужбовців під час проходження військової служби.

Законом України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня

1991 року передбачено, що військовослужбовці, які були обрані на виборні посади до місцевих рад, прикомандировуються до відповідних місцевих рад із залишенням на військовій службі. Народний депутат України, який є військовослужбовцем, на строк виконання депутатських повноважень прикомандировується до Верховної Ради України із залишенням на строк виконання депутатських повноважень на військовій службі [6]. На період виконання депутатських повноважень продовжується строк дії контракту про проходження військової служби [13].

У багатьох зарубіжних країнах військовослужбовці, які обрані на виборні посади, звільняються з військової служби. Так, у США військовослужбовці, які обрані до Конгресу або Президентом, можуть розпочати виконання обов'язків тільки після звільнення з військової служби [14, с. 11]. Аналогічна норма міститься в ст. 111 Закону Республіки Польща «Про військову службу професійних солдат» від 11 вересня 2003 року, де зазначається, що в результаті обрання депутатом Європейського парламенту, сенатором, на державні керівні посади та в органи місцевого самоврядування професійний солдат звільняється з військової служби [15].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, у законодавствах багатьох зарубіжних країн присутня значна кількість обмежень щодо виборчих прав військовослужбовців, яка позбавляє їх як громадян своєї країни одного із найважливіших конституційних прав. Таке явище стало реакцією і згодом правовим наслідком на колосальний досвід «каудилізму» і «хунтизму». На сьогоднішній день варто наголосити на наявність таких явищ в Україні, як:

– Нерозвинена партійна система. Відсутність політичного досвіду формування стійких парламентських коаліцій.

– Анексована частина території. Військовий конфлікт на Сході України.

– Посилена та чисельна українська армія.

– Специфічне геополітичне становище України, яке провокуватиме політичне і військове протистояння на її території «великих гравців».

– Часте виникнення урядових криз, котрі неможливо вирішити конституційним шляхом.

У зв'язку із наявністю ознак, схожих на ті, що були присутні в Туреччині у 20-ому столітті, вважається доцільним запобігти державному перевороту та зміні владі неконституційним шляхом. Варто припустити, що існує ймовірність того, що українська армія може бути використана конкретними

політичними силами з метою здобуття чи утримання державної публічної влади (можливі зловживання в електоральному полі) або військові формування можуть взяти владу у свої руки неконституційним шляхом. Це може стати рішенням гострої політичної кризи, коли політики після виборів не зможуть домовитися та створити стійку та дієздатну парламентську коаліцію, або коли президент втратить підтримку парламентської більшості, почнеться ситуація «співіснування». З іншого боку, не можна вважати заходи обмеження політичних прав громадян допустимими у демократичному суспільстві, навіть якщо питання стосується запобігання виникненню державного перевороту в країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кравчук М.В. Правові основи будівництва Національних Збройних Сил України в 1914–1993 рр.: (орг. структура, штати: Іст.-правове дослідження). Івано-Франківськ : Плай, 1997. 292 с.
2. Стефанів З. Українські Збройні Сили 1917–1921 рр.: воєнно-історичний нарис / З. Стефанів. Коломия, 1935. 119 с., С. 101.
3. Гетьманат Павла Скоропадського (29 квітня 1918–26 грудня 1918 року). [Електронний ресурс] // Український історик. – Режим доступу: <http://istoryk.in.ua/getmanat-pavla-skoropadskogo-29-kvitnya-1918-26-grudnya-1918>.
4. Шкільник М. Україна у боротьбі за державність в 1917–1921 рр. / М. Шкільник. Торонто, 1971. 366 с., С. 43.
5. [Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки від 15 травня 1919 року. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.
6. Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.
7. Конституция Португальской Республики от 02.04.1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm.
8. Code de la défense. Parties législative et réglementaire – Textes mis à jour au 25 mars 2015 // Administration – Défense, sécurité. 2015. 632 p.
9. Мигачев Ю.И. Конституционные права военнослужащих (сравнительное исследование законодательства РФ, США, Франции и ФРГ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю.И. Мигачев. Москва, 1993. 287 с., С.125–126.
10. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
11. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 р [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

12. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. // [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.

13. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. №1153/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008>.

14. Мгимов Ю. Социально-правовой статус военнослужащих США / Ю. Мгимов // Зарубежное военное обозрение. 1992. № 6. С. 11–14.

15. Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z dnia 11 września 2003 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// http://isap.sejm.gov.pl/ DetailsServlet?id=WDU2014000141](http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU2014000141).

Статья посвящена рассмотрению особенностей реализации и защиты избирательного права военнослужащих через призму действующего национального законодательства, а также исторического развития избирательного права на территории Украинского государства и законодательства разных стран мира. В работе осуществляется анализ законодательства разных стран мира, которое регулирует конституционное право граждан избирать и быть избранным, в том числе право военнослужащих. В выводах представлены логические заключения относительно ограничений военнослужащих в осуществлении их конституционного активного и пассивного избирательного права, учитывая проведенный анализ законодательства различных государств, в том числе и украинского.

Ключевые слова: военнослужащие, конституционное право, активное избирательное право, пассивное избирательное право, военная служба, правительственный кризис, конституционный конфликт, ситуация «сосуществования», государственный переворот.

This article is devoted to highlighting the peculiarities of the implementation and protection of the electoral rights of military personnel through the prism of the current national legislation, as well as the historical development of electoral law (suffrage) on the territory of the Ukrainian state and legislation of different countries of the world. In general, the analysis of the legislation of different countries of the world is carried out, which regulates the constitutional right of citizens to elect and to be elected, including the right of military personnel. Final part contains logical conclusions regarding the restrictions of military personnel in the implementation of their constitutional active and passive suffrage, taking into account the analysis of legislation of different countries, including Ukrainian ones.

Key words: military personnel, constitutional law, active suffrage, passive suffrage, military service, government crisis, constitutional conflict, situation of “coexistence”, state coup.
