

## **II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 342.531.17

**Глиняний Іван Володимирович**  
аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

### **ПОНЯТТЯ ВИБОРЧИХ ЦЕНЗІВ, КРИТЕРІЇ ЇХ КЛАСИФІКАЦІЇ ТА ЇХ РОЛЬ У СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

Статтю присвячено правовому аналізу поняття виборчих цензів, а також критеріям їх класифікації за різними ознаками. Були проаналізовані праці вітчизняних та зарубіжних авторів, щодо визначення виборчих цензів у конституційно-правовій науці. Було розглянуто класифікацію виборчих цензів на прикладі України, а також інших демократичних держав світу. Було проаналізовано вплив виборчих цензів на розвиток демократичного суспільства, а також розглянуті умови, з додержанням яких їх можливо реформувати.

*Ключові слова:* виборчі цензи, класифікація виборчих цензів, процедурні цензи, демократична держава, активне та пасивне виборче право, виборчий процес.

Стаття посвячена правовому аналізу поняття избирательных цензов, а также критериям их классификации по различным признакам. Были проанализированы труды отечественных и зарубежных авторов, по определению избирательных цензов в конституционно-правовой науке. Были рассмотрены классификации избирательных цензов на примере Украины, а также других демократических государств мира. Было проанализировано влияние избирательных цензов на развитие демократического общества, а также рассмотрены условия, с соблюдением которых их можно реформировать.

---

*Ключевые слова:* избирательные цензы, классификация избирательных цензов, процедурные цензы, демократическое государство, активное и пассивное избирательное право, избирательный процесс

The article is devoted to the legal analysis of the concept of electoral qualifications, as well as the criteria for their classification according to various criteria. The works of domestic and foreign authors, by definition, electoral qualifications in constitutional and legal science were analyzed. The classifications of electoral qualifications were considered by the example of Ukraine, as well as other democratic states of the world. The impact of electoral qualifications on the development of a democratic society was analyzed, and the conditions with which they could be reformed were examined.

*Key words:* election qualifications, classification of election qualifications, procedural requirements, democratic state, active and passive electoral law, electoral process

Межі принципу загальності виборчого права в реальності визначаються наявністю або відсутністю виборчих цензів, що виключають тимчасово або назавжди певних членів суспільства з участі в управлінні справами суспільства і (або) держави за допомогою виборів.

У конституційно-правовій науці існує багато думок щодо поняття виборчих цензів, за філологічним тлумаченням, ценз - це умова, яка допускає людини до користування тими чи іншими політичними правами.

У зарубіжній науковій літературі робляться спроби виокремлення цензів-кваліфікацій (що встановлюють вимоги або умови) і цензів-дискваліфікації (забороняють) [1].

Вітчизняні дослідники при формулюванні поняття виборчих цензів часто використовуються категорії «обмеження» і «умови».

Ю. Дмитрієв і В. Ізраєлян вважають, що виборчі цензи являють собою встановлені законодавством обмеження

активного і пасивного виборчого права, обумовлені тими чи іншими обставинами [2, с. 83].

В. Ігнатенко та А. Штурнев розуміють під виборчими цензами встановлені законами обмеження виборчих прав громадян [3, с. 166].

В. Маклаков оперує поняттям «умов», при цьому розглядаючи терміни «ценз» і «кваліфікація» як синонімічні. Він пише: «... коло осіб, за якими конституція і виборчі закони визнають виборчі права, обмежується так званими цензу (кваліфікаціями), тобто спеціальними умовами» [4, с. 416].

Н. Добринін визначає виборчий ценз як систему «умов і обмежень, встановлених для здійснення активного або пасивного виборчого права» [5, с. 176].

Виборчі цензи і виборчі кваліфікації розглядаються як синонімічні також в «Великому юридичному словнику», при цьому виборчі цензи визначаються як «встановлюються конституцією чи виборчим законом умови для отримання або здійснення виборчого права» [6, с. 193].

Деякі автори схильні розмежовувати по суті поняття виборчих цензів та обмежень виборчих прав. На думку І. Стародубцевої, «відміну виборчих цензів від обмеження виборчих прав полягає в тому, що цензи - це загальні умови для надання громадянам активного і пасивного виборчих прав, а обмеження є унеможливлення (заборону) обирати і бути обраними, спеціальні умови, стримують громадян в здійсненні права бути обраними на певні посади» [7, с. 26].

Також, поряд з категорією «виборчі цензи», у вітчизняній конституційно-правовій науці досліджувалося співвідношення понять «обмеження виборчих прав» і «применшення виборчих прав» [8, с. 43-44].

Відповідно до ст. 64 Конституції України окремі обмеження виборчих прав громадян можуть бути встановлені в умовах воєнного або надзвичайного стану. При цьому має бути зазначено строк дії цих обмежень. [9] Так, згідно з ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10] в умовах воєнного стану забороняються проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної

Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування.

Вище згадана 64 стаття Конституції України вживає поняття «обмеження» прав і свобод, і це відноситься як до загальних конституційних прав, так і до виборчих прав. До речі, ніякі інші поняття в аспекті звуження прав людини Конституція не вживає. З аналізу загальної статті Конституції (ст. 64) і спеціально присвяченій виборчим правам (ст. 70), обмеження виборчих прав - це тимчасове не надання права обирати і бути обраним окремих категорій осіб. З даного визначення випливає, що обмеження виборчих прав є тимчасовим; поширюється на заздалегідь не визначене коло осіб [9].

Будь-яке применшення виборчих прав є їх обмеження, тоді як обмеження можна визнати применшенням, а значить, і порушенням виборчих прав тільки при недотриманні одного з трьох умов:

- 1) обмеження встановлюється законом;
- 2) обмеження має на меті захист основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави;
- 3) обмеження має бути необхідним, тобто відповідним вищевказаним цілям.

У зв'язку з вищевикладеним, можливо дійти до висновку що виборчий ценз – це встановлені Конституцією або законом умови для отримання і (або) здійснення виборчого права. Як видно, ценз - це не обмеження виборчих прав, а встановлення попередніх умов отримання виборчих прав. При цьому не має значення, про який вид цензу йде мова: майновий, віковий і т.д.

Поряд з поняттям виборчих цензів, важливо чітко визначити класифікацію виборчих цензів, адже від їх «різноманітності» залежить пасивне та активне виборче право громадян.

Під класифікацією звичайно розуміється системний поділ та впорядкування понять і явищ. Групування понять з точки зору їх обсягу, розклад родового поняття на видові поняття, що його складають, відбуваються на основі певної ознаки. Якщо в

основу поділу покладено всі можливі ознаки, то в наявності справа з класифікацією [11, с. 129].

Виборчі цензи для активного і пасивного виборчого права можна класифікувати за різними підставами:

- 1) в залежності від предмета обмеження:
  - 1.1) обмеження активного виборчого права,
  - 1.2) обмеження пасивного виборчого права;
- 2) в залежності від періоду (часу) обмеження:
  - 2.1) обмеження активного і (або) пасивного виборчого права на певний термін (тимчасові обмеження, наприклад, на термін утримання в місцях позбавлення волі за вироком суду),
  - 2.2) безстрокове обмеження активного і (або) пасивного виборчого права (наприклад, в разі визнання особи судом недієздатним);
- 3) в залежності від правомірності обмеження:
  - 3.1) правомірне (допустиме) обмеження активного і (або) пасивного виборчого права (в разі, якщо воно засноване на законі),
  - 3.2) протиправне (неприпустиме) обмеження активного і (або) пасивного виборчого права (якщо воно є довільним, що не заснованим на законі);
- 4) в залежності від ступеня відкритості закріплення обмеження:
  - 4.1) явне (пряме) обмеження активного і (або) пасивного виборчого права (тобто пряме закріплення обмеження в цій іпостасі в нормативних правових актах),
  - 4.2) неявне (непряме) обмеження активного і (або) пасивного виборчого права (наприклад, шляхом закріплення в законодавстві складних процедур і умов, фактично обмежують можливість вільної реалізації виборчих прав окремих категорій громадян);
- 5) залежно від ознаки (підстави) обмеження:
  - 5.1) вік, віковий ценз - визнання за особою виборчих прав (можливості їх реалізації) після досягнення певного віку;
  - 5.2) тривалість проживання в певному місці,

ценз осілости - виборчі права визнаються за особою, що прожили в певній державі (регіоні, місцевості) встановлений період часу;

5.3) ценз громадянства може існувати у вигляді:

5.3.1) необхідності мати громадянство,

5.3.2) обов'язковості відсутності громадянства іншої держави, а також подвійного громадянства,

5.3.3) обов'язковість наявності певних підстав набуття громадянства (наприклад, громадянство за народженням на території держави - так зване громадянство по «праву ґрунту», або громадянство за народженням від громадян держави незалежно від місця народження - так зване громадянство по «праву крові»),

5.3.4) встановлення необхідного терміну перебування в громадянстві держави;

5.4) майновий ценз - передбачає наявність майна в певному розмірі (на певну суму);

5.5) гендерний ознака, ценз статі - виключає з числа виборців осіб за статевою ознакою (історії відомі обмеження виборчих прав жінок);

5.6) освітній ценз - зводиться до вимоги мати освіту певного рівня;

5.7) ценз грамотності (може розглядатися і як крайнього варіанту освітнього цензу.

Наприклад, Н.М. Добринін визначає ценз грамотності як одну з «різновидів освітнього цензу, згідно з яким виборцеві або кандидату на виборну посаду необхідно вміти читати і писати на офіційній мові (або однією з офіційних мов)» [5, с. 114]. Проте представляється можливим виділити його в якості самостійного цензу, оскільки мінімальну грамотність людина може придбати і не отримуючи освіти в будь-якої освітньої організації, а в формі сімейного освіти або самоосвіти, крім того, для підтвердження грамотності, тобто наявності навичок письма і читання на певній мові, не обов'язково подання будь-яких документів, які б підтверджували визначений рівень освіти, - атестатів, дипломів і т.п.);

5.8) мовної (лінгвістичний) ценз - передбачає знання певної мови на певному рівні;

5.9) релігійний ценз - до реалізації виборчих прав допускаються особи певного віросповідання (наприклад, Президент і депутати Народних зборів Мальдівської Республіки повинні сповідувати іслам сунітського напрямлення);

5.10) моральний ценз, репутаційний ценз - необхідність наявності певних моральних якостей, бездоганної репутації (класичний приклад - Республіка Ісландія, в якій при реалізації пасивного виборчого права на виборах в Альтинг (національний парламент) конституцією країни встановлений моральний ценз: незаплямована репутація »). В. Маклаков призводить також наступні приклади: «У Люксембурзі позбавлені активного виборчого права банкрути, власники будинків терпимості; в Еквадорі - п'яниці, волоцюги, шахраї; в Пакистані кандидат в Національне зібрання повинен мати «хорошу моральну репутацію». При цьому названий автор зазначає: «Якщо більшість зазначених ознак можуть бути більш-менш точно юридично встановлені, то такий критерій, як хороша моральна репутація, піддається досить довільному тлумаченню» [12, с. 420];

5.11) ценз дієздатності (душевного здоров'я, осудності);

5.12) ценз кримінальності, що враховує:

5.12.1) утримання громадянина в місцях позбавлення волі за вироком суду,

5.12.2) наявність у громадянина в сьогоднішній або минулому судимості (будь-який або ж за певні категорії злочинів) - до погашення (зняття) судимості, або до закінчення встановленого терміну після погашення (зняття) судимості, або ж безстроково;

5.13) ценз наявності адміністративного покарання (за певними складам адміністративних правопорушень);

5.14) ценз порушення законодавства про вибори;

5.15) ценз місця роботи (служби), посадової (службової) положення (ценз несумісності, ценз невиконаності), що враховує:

5.15.1) місце роботи (служби), посадова (службова) становище, займане в даний час,

5.15.2) місце роботи (служби), посадова (службова) становище, займане раніше;

5.16) ценз родинно-сімейних відносин;

5.17) кількісний ценз - обмежує пасивне виборче право певною кількістю термінів зайняття відповідної виборній посаді;

5.18) ценз партійної приналежності (приналежності до будь-якої політичної партії, що відтинає не членів політичних партій) [13, с. 24-27].

У літературі та політичній практиці іноді ще виділяють «процедурні цензи», що представляють собою нормативно закріплені процедури реалізації активного і (або) пасивного виборчого права, обставлені цілим рядом свідомо нездійснених або важких у виконанні умов (іноді таку загороджувальну функцію виконує сукупність цензів, кожен з яких окремо є цілком розумним).

До «процедурних цензів» можна віднести, зокрема, такі:

1) сукупність «жорстоких цензів», які нівелюють пасивне виборче право для певних категорій претендентів («чужаків»), наприклад, в Мікронезії в штаті Чуук ценз осілості для губернатора становить 25 років, ще губернатор повинен народитися на території штату або бути його представником за походженням свого роду [14, с. 265];

2) складна процедура реєстрації громадян як виборців для здійснення активного виборчого права (існує в ряді країн Європи і Америки);

3) у всіх п'ятдесяти штатах США є закони, які регламентують внесення імен кандидатів від третьої партії (чи не Республіканської і не Демократичної) в списки кандидатів (виборчі бюлетені) [15, с. 248], що встановлюють ряд важких у виконанні вимог як до кандидатів, так і до ініціаторів їх висунення (наприклад, в деяких штатах збір підписів на підтримку висунення кандидатів від третьої партії скорочений до одного тижня, встановлено вимогу до збирачеві підписів - бути жителем штату і т.д.);



4) мовної ценз, який в ряді держав носить латентний характер і проявляється, наприклад, у виготовленні виборчих бюлетенів, інших виборчих документів, ведення передвиборної агітації та інформування виборців виключно на державному чи іншій мові, що передбачає фактичне необхідність володіння такою мовою для участі в голосуванні, при цьому серед юридичних вимог до осіб, які мають активним виборчим правом, вимога володіння зазначеним мовою відсутня. Мовні бар'єри і низький рівень грамотності також можуть бути навмисно використані, щоб ізолювати і маргіналізувати переміщених виборців. В Азербайджані вимога уряду застосовувати латинський алфавіт є прикладом того, як мовний бар'єр став перешкодою для переміщених виборців, які до свого переміщення, головним чином, звикли користуватися кириличним алфавітом. В Туреччині заборона використання інших мов, крім турецької, у політичних кампаніях перешкоджала участі курдських виборців у виборах, ускладнюючи здійснення свідомого вибору [16].

«Процедурні цензи» відносяться до числа прихованих цензів і можуть бути названі такими лише з певним допущенням.

Більше того, в Україні пропонуються нові (нетрадиційні) цензи. Зокрема, відмічається, що «варто прийняти на час переходу нині окупованих районів Донбасу під юрисдикцію українського права, «сепаратистський ценз», аби лідери та активісти невизнаних республік не мали відразу можливості потрапити до парламенту чи інших місцевих органів влади за спискам всеукраїнських чи місцевих політичних сил. Можливо взяти до уваги для тих, хто обирається кандидатом в депутати чи мери міст,селищ, сіл, «цензу професійності» (це актуально для мерів, які мали б досвід управління містом чи супровідну освіту)... доречно введення й такого незвичайного цензу для тих хто хоче стати обраним політиком й для тих, хто визначає, кому бути обраним, тобто виборців – «цензу по корупційному досвіду». Це значить, якщо людина за рік чи два до виборів мала звинувачення у політичній чи економічній корупції, вона тимчасово позбавляється виборчих прав. Під такий ценз мають

підпадати також члени дільничної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії, Центральної виборчої комісії» [17].

За загальним правилом, у відношенні права бути обраним в принципі можуть встановлюватися більш суворі обмеження, ніж по відношенню до права обирати.

Крім того, з обмеженням виборчих прав тісно пов'язане питання позбавлення виборчих прав певних груп населення (наприклад, громадян, які тривалий час проживають поза межами території держави, осіб, які вчинили певні злочини, «негромадян», громадян, підданих процедурі люстрації [18], і т.п.).

З питаннями встановлення цenzів та їх подальшої відміни (подолання) в політичній практиці нерідко пов'язуються різноманітні аспекти запровадження квот у виборчому процесі, які передбачають в ході формування тих чи інших, як правило, представницьких, органів публічної влади «резервування» певної кількості мандатів, що підлягають заміщенню, за деякими категоріями населення (етнічних і гендерними меншинами і т.д.).

У конституційно правовій науці існує думка [19, с. 516], що збереження в сучасному конституційному праві ряду зарубіжних країн наявності квот для окремих категорій (груп) населення з метою забезпечити їм представництво в парламенті, по суті, є відхиленням від принципу рівності виборчого права; міжнародне право визнає таке відхилення допустимим, якщо мова йде про спосіб подолання історичної дискримінації цих груп.

Таким чином, можливо дійти до висновку, що певні обмеження виборчих прав громадян при реалізації активного чи пасивного виборчого права є неоднозначним питанням у міжнародному правовому досвіді, сучасні демократичні держави світу встановлюють різні критерії, а також й саму суть правовою природи виборчих цenzів виходячи із історичного досвіду та потреб суспільства.

Роль виборчих цenzів у сучасній правовій державі складно перебільшити, адже формування політичної еліти,

обирання громадян на вайжливіші політичні посади, які у свою чергу формують внутрішню і зовнішню політику держави є досить складним та актуальним питанням як в міжнародній так і в вітчизняній правовій практиці.

Виборчі цензи виступають певним регулятором такого процесу «формування» керівного апарату державу та потребує вдосконалення з боку держави під потреби сучасного суспільства у зв'язку з прагненням якісного та законного керування державою з боку посадових, які були обрані під час виборчого процесу з метою досягнення цілей такого демократичного суспільства.

Обмеження чи критерії визначення кола осіб які можуть реалізовувати своє виборче право, повинно бути чітко закріплене з боку закону, та обмежуватися лише за наявності таких підстав:

- 1) обмеження встановлюється законом;
- 2) обмеження має на меті захист основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави;
- 3) обмеження має бути необхідним, тобто відповідним вищевказаним цілям.

Поряд з цим, можливо дійти до висновку, що у конституційно-правовій науці є досить багато пропозиції з боку науковців щодо реформації чи поширення виборчих цензів, що також вплине на їх кваліфікацію яка була вищерозглянута.

Внесення нових виборчих цензів повинно ґрунтуватися виключно за потреб суспільства, адже зменшення кола осіб які приймають участь у виборчому процесі може негативно вплинути на демократичну волю всього суспільства.

Але, поряд з чим є очевидним, що реформування виборчих цензів під потреби сучасної правової держави є необхідним кроком при формуванні незалежної демократичної країни.

#### **Література:**

1. Robertson James R., Spano Sebastian. Electoral Rights: Charter of Rights and Freedoms // [Електронний ресурс]. Режим доступа: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0850-e.htm>

2. Дмитриев, Ю. А. Избирательное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян – М. : ЗАО Юстицинформ, 2008. – 486 с.
3. Игнатенко В.В., Штурнев А.В. Словарь-справочник по избирательному праву. Иркутск, 1998. – 259 с.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. – 673 с.
5. Добрынин Н.М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск: Наука, 2012. – 985 с.
6. Додонов В.Н., Ермаков В.Д., Крылова М.А. и др. Большой юридический словарь. Инфра-М, 2001. – 1247 с.
7. Стародубцева И.А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / И.А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 25–28.
8. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. – 48 с.
9. Конституція України. [Електронний ресурс]: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
10. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс]: Закон від 12.05.2015 № 389-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
11. Философский энциклопедический словарь. – М., 2004. – 859 с.
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. – 673 с.
13. Марцеляк О. В. Правова природа й види цензів у виборчому праві / О. В. Марцеляк, С. М. Марцеляк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. - 2015. - Вип. 33(1). - С. 79-93.
14. Выборы в мире: избирательные цензы / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов, Ю.Ю. Комиссаров; Под общ. ред. И.Б. Борисова. – М.: РОИИП, 2015. – 336 с.
15. Паренти М. Демократия для избранных. Настольная книга о политических играх в США / Пер. с 7-го англ. изд. М.: Поколение, 2006. - С. 248–250.

16. Erin Mooney and Balkees Jarrah, The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region, Germany: Dual Nationality Change [Електронний ресурс]: march 1999. – volume 6. – Number 3. – Режим доступу: [http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1753\\_0\\_4\\_0](http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1753_0_4_0)

17. Гаврилюк Д. Про виборчий ценз / Д. Гаврилюк // Електронний ресурс. – Режим доступу: [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/1913972-pro-viborchiy-tsenz.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1913972-pro-viborchiy-tsenz.html)

18. Ларин А. А. Люстрация как основание ограничения избирательного права // Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2014/4/yurisprudentsiya/larin.pdf](http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/4/yurisprudentsiya/larin.pdf).

19. Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и зарубежных странах / Под ред. А.А. Клишаса. М.: Норма, 2010. – 563 с.