

6. Передерій О.С. Тенденції трансформації законодавчих засад європейської інтеграції України на сучасному етапі. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 66–70.
7. Попадинець Г.О. Правосвідомість і правова культура як чинники становлення громадянського суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки : збірник наукових праць*. 2016. № 850. С. 422–427.
8. Кашкин С.Ю., Кутафин О.Е., Четвериков А.О. Договор о Европейском Союзе от 07 февраля 1992 г. *Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями*: под ред. С.Ю. Кашкина. Москва : «ИНФРА – М». 2008. С. 166–210.
9. Степанова О.Г. Пріоритети правоохоронної діяльності держави як члена Європейського Союзу (теоретико-правовий аспект). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право»*. 2014. № 1106. С. 247–249.
10. Муж В.В. Правосвідомість: теоретичні аспекти поняття. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 297–303.

ЛАБЕНСЬКА Л. Л.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загально-правових
дисциплін
(ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний
університет»)

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3.4>

ІНСТИТУТ ВИБОРЧИХ ЦЕНЗІВ (ВИМОГ): ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена основним етапам історичного розвитку та правової природи інституту виборчих цензів (вимог), а також їх відповідної трансформації та стану сучасного законодавчого закріплення в Україні.

На підставі відповідних історичних джерел проаналізовано зв'язок між основними виборчими вимогами для місцевих виборів за часів 19–20 сторіччя та сучасної України. Також аргументована доцільність використання в науковому обігу для відповідних виборчих вимог саме терміна «виборчий ценз», а не «ценз».

Значну увагу в статті приділено трансформації законодавчого закріплення різноманітних виборчих вимог саме в національному законодавстві за різних історичних етапів державного будівництва нашої країни (починаючи від її перебування у складі Російської імперії та закінчуючи реаліями сьогодення, з обраним Європейським вектором розвитку).

Вищезазначений аналіз надав можливість сформулювати відповідні пропозиції для подальшого удосконалення виборчого законодавства, яке стосується регламентації виборчих цензів та вимог, з урахуванням найкращого вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Теоретико-методологічною основою дослідження в роботі стали історичний метод та метод матеріалістичної діалектики, застосування яких сприяло розглянути всі процеси в розвитку інституту виборчих цензів в Україні, але не виокремлено, а в тісному зв'язку із закономірностями розвитку аналогічного



інституту в зарубіжних країнах, а також вплив на них відповідних соціальних явищ певного етапу розвитку країни.

Запропоновані зміни до положень Виборчого кодексу України, що стосуються підвищення вікового цензу для набуття пасивного виборчого права громадянами, які подають свої кандидатури на посади голів сільських, селищних, міських рад, а також запровадження цензу освіти та моральності для такої категорії кандидатів.

Положення Кодексу повинні містити чіткі вимоги (цензи) та умови реалізації суб'єктивного виборчого права, а саме активного та пасивного.

Світова практика та вітчизняна історія закріплення виборчих цензів, надають нашій законодавцям досить значні можливості для найоптимальнішого їх розуміння та застосування.

Ключові слова: активне виборче право, пасивне виборче право, загальне виборче право, виборчі цензи (вимоги), ценз громадянства, ценз дієздатності, ценз осліпості, віковий ценз, моральний ценз.

Labenska L. L. Institute of electoral qualifications (requirements): history and practice of application in Ukraine

The article deals with main stages of historical development and legal nature of institute of electoral qualifications (requirements), as well as their corresponding transformation and the state of the present legislative support in Ukraine.

Based on relevant historical sources, the relationship between the main electoral requirements for local elections in the 19th and 20th centuries and today Ukraine has been analyzed. The author has also substantiated the expediency of using in scientific circulation for the relevant electoral requirements the term “electoral qualification”, but not “qualification”.

She has paid a considerable attention to the transformation of the legislative embodiment of various electoral requirements, namely in national legislation, at different historical stages of state building of our country (from its membership in the Russian Empire to the realities of today, with the chosen of European vector of development).

The above analysis has provided an opportunity to formulate appropriate proposals for further improvement of electoral legislation relating to the regulation of electoral qualifications and requirements, regarding the best domestic and foreign experience.

The theoretical and methodological basis of the study in the work is the historical method and the method of materialistic dialectics, the use of which helped to consider all the processes in the development of the electoral qualification institute in Ukraine, but not in separated, but in close connection with the laws of development of the similar institute in foreign countries, as well as influence of relevant social phenomena on them at a certain stage of the country's development.

There are proposals to amend the provisions of the Election Code of Ukraine concerning raising the age limit for acquiring passive suffrage by citizens who submit their candidacies for the positions of heads of village, settlement, city councils, as well as introducing education and morality for this category of candidates.

The provisions of the Code should contain clear requirements (qualifications) and conditions for the exercise of subjective suffrage, namely active and passive.

World practice and national history of securing the electoral qualifications provide our legislators with considerable opportunities for their best understanding and application.

Key words: active suffrage, passive suffrage, universal suffrage, electoral qualifications (requirements), citizenship qualification, legal capacity qualification, residency qualification, age qualification, moral qualification.



Вступ. У грудні 2019 року відбулася довгоочікувана подія – прийняття Виборчого кодексу Верховною Радою України. Саме цей нормативно-правовий акт регламентує та визначає механізм реалізації основних принципів виборчого права в Україні.

Положення Кодексу повинні містити чіткі вимоги (цензи) та умови реалізації суб'єктивного виборчого права, а саме активного та пасивного.

Світова практика та вітчизняна історія закріплення виборчих цензів надають нашим законодавцям досить значні можливості для найоптимальнішого їх розуміння та застосування.

Обравши вектор європейського розвитку нашої держави, нам необхідно поступово імплементувати в національне законодавство їх принципи та норми інституту виборчого права, а саме виборчих цензів (вимог).

Аналізуючи практику законодавчого закріплення та практичного застосування виборчих цензів у зарубіжних країнах, цілком слушно наголосити, що є приклади, зокрема вимога до кандидата на посаду президента громадянства за народженням, які, на нашу думку, не є ознакою демократичності, а зовсім навпаки.

Тому нашим законодавцям слід досить акуратно та виважено приймати норми виборчого законодавства, аби не втрачати під час чергових реформ власних національних надбань та оптимізувати для нашого суспільства результати закордонного досвіду в сфері виборчих цензів.

Різноманітні аспекти вивчення виборчого права стали предметом досліджень таких вітчизняних та зарубіжних учених, як М.В. Афанасєва, О.А. Богашов, М.В. Жушман, Н.В. Камінська, Р.П. Князевич, В.В. Кравченко, Н.В. Корольова-Борсоді, Л.М. Козодой, М.І. Корнієнко, А.В. Левенець, В.В. Маклаков, Р.М. Максакова, А.Т. Нгуєн, В.Ф. Погорілко, О.В. Радченко, А.П. Савков, М.І. Ставнійчук, І.В. Шкурат, О.В. Чернецька та інші. Слід підкреслити, що їх наукові роботи представляють різні галузі знань – юриспруденцію, державне управління, політологію, історію, психологію, соціологію, соціальні комунікації, інформаційні технології тощо.

Водночас, на наше переконання, це, власне, той інститут демократії, що має міжгалузеву і міждисциплінарну природу, відзначається динамічністю, своєрідністю. Національне виборче законодавство постійно змінюється, тому виникає потреба вивчення відповідного зарубіжного, насамперед європейського досвіду регулювання та реалізації права обирати і бути обраними до органів публічної влади.

Постановка завдання. Метою статті є всебічне дослідження процесів розвитку інституту виборчих цензів в Україні, їх зв'язку із закономірностями розвитку аналогічного інституту в зарубіжних країнах, а також сучасного стану законодавчої регламентації та практичного застосування.

Результати дослідження. Історія вживання терміна «ценз» нараховує цілі століття. На різних етапах і у різних країнах він іменувався неоднаково, набуваючи не одного значення. Слово «ценз» походить від латинського – *census*. У Стародавньому Римі – це періодична оцінка майна громадян для відповідного поділу їх на податні розряди. Уже в часи феодалізму в Західній та Центральній Європі поняття «ценз» використовується у значенні регулярного фіксованого оброку, який сплачується феодално-залежними селянами сеньйору. Починаючи з нового часу та донині, конституційна наука і практика первісне поняття цензу трансформувала в обмежувальні вимоги допуску особи до користування виборчими правами. Із середини другої половини ХХ ст. на Заході у наукових виданнях з'являється слово – синонім «цензу» – «кваліфікація». Останній загалом розуміється як визначення якості, оцінка чогось [1, с. 914]. Значення наведеного терміна дозволяє піддавати сумніву доцільність його застосування у виборчому праві як вимог, що обмежують допущення особи до користування виборчими правами. Через це, на наш погляд, термін «виборчий ценз» краще задовольняє потреби наукового аналізу.

До таких вимог у більшості країн світу належать цензи: віковий; осілості; громадянства; на стан здоров'я; статі; майновий; освітній; грамотності; військовий; моральний. Зага-



лом є 11 виборчих цензів. Цензи стосовно пасивного виборчого права є вищими порівняно з аналогічними цензами щодо активного виборчого права, оскільки є різними за наслідками. Деякі з цензів, які сприймаються як дискримінаційні щодо активного виборчого права, не вважаються такими під час визначення кандидатів на певні виборні посади. Так, для осіб, які хочуть скористатися пасивним виборчим правом, встановлюються суворіші обмеження: зростає віковий ценз; збільшується ценз осілості; висувуються додаткові вимоги у вигляді заборони обіймати певні посади, обов'язку сповідувати певну релігію тощо.

У більшості країн виборчі цензи встановлені у конституціях, у інших, у тому числі в Україні, – у виборчому законодавстві, коли це припускається самою конституцією. Так, якщо проаналізувати спеціальні виборчі закони і закони про муніципалітети більшості демократичних країн, то можна зробити висновки: пасивне виборче право зазвичай надається громадянам 18–25 років. Одночасно встановлюється також низка інших цензових вимог, пов'язаних із компетенцією виборних органів та історичними традиціями їх формування. Наприклад, у деяких країнах Латинської Америки, щоб бути обраним алькальдом (мером) чи радником муніципалітету, необхідно володіти виборчим правом, бути народженим у відповідному муніципалітеті або проживати там не менше двох років, які передують виборам, бути внесеним у виборчий реєстр громадян чи у виборчий реєстр для іноземців, не бути засудженим кримінальним судом. Кандидатом у депутати муніципалітетів Великої Британії може висуватися кожен громадянин, який досяг 21-річного віку, який проживає на території цього муніципалітету, працює або орендує не менше року нерухоме майно. Не можуть бути обраними пери, священнослужителі, кадрові військові, цивільні, які служать, психічно хворі. Можуть висуватися й деякі вимоги морального характеру. Ще одна особливість полягає у тому, що ряд країн, на відміну від України, надає право участі у місцевих виборах іноземцям, які постійно проживають на території цього муніципалітету [2, с. 88].

Стаття 193 Виборчого кодексу України встановлює лише чотири виборчих цензи до голів, старост і депутатів місцевих рад: громадянства – наявність громадянства України; дієздатності; віковий – встановлено вік 18 років на день виборів; моральний – позбавлення пасивного виборчого права у разі наявності судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Ці вимоги вперше були закріплені в Законі «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 1998 року, такі ж самі виборчі вимоги визначені в Законі «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 2010 року, нічого не змінилося й у Законі «Про місцеві вибори» 2015 року.

Оскільки завданням нашого дослідження є вивчення зв'язку сучасного змісту виборчих вимог до кандидатів на виборні посади органів місцевого самоврядування з правовими традиціями минулого, детальний історико-правовий аналіз буде зроблено на підставі законодавчих актів у галузі державотворення періоду Російської імперії (з кінця XVIII ст.), державності у 1917–1920 рр., радянської доби та часів сучасної України.

З кінця XVIII ст. Українська держава остаточно припинила своє існування. На територію, включену до складу Росії, було поширено російський суспільний і державний устрій та управління. Місцеве самоврядування у Російській імперії, введене на початку XVIII ст., діяло в суворо визначеній сфері (містах) і мало обмежену компетенцію. У 1785 р. прийнята «Жалувана грамота дворянству», в якій встановлювався ряд особистих і майнових прав та обов'язків дворян, зокрема – право скликати дворянські зібрання [3, с. 26]. Дворяни кожної губернії мали можливість за дозволом генерал-губернатора або губернатора скликати раз на три роки у губернії губернські дворянські зібрання, у повіті – повітові дворянські зібрання. У їх роботі брали участь усі дворяни, але право голосу мали тільки особи, які досягли 25-річного віку та мали у власності село. Характерно, що право голосу в дворянському зібранні та право бути обраним на посаду дворянського «предводителя» позбавлялися дворяни, котрі взагалі не служили або були на службі, але до обер-офіцерського чину



не дослужилися (хоча обер-офіцерський чин у разі відставки був би наданий дворянину). Для дворян у виборні адміністративні посади був встановлений різновид майнового цензу – податний: дохід із села мав складати не менш 100 рублів [4, с. 140].

По суті, дворянин, котрий відповідав вимогам, міг бути одночасно не тільки членом декількох дворянських зібрань з правом голосу, маючи у власності декілька сіл, а й бути обраним у губернії чи повіті предводителем, совісним суддею, дворянським засідателем до верхнього земського та совісного суду, повітовим суддею, засідателем повітового і нижнього суду. Стаття 20 Грамоти визначає: дворянська назва та достоїнство здавна, нині та й надалі набуваються службою і трудами, імперії та престолу корисними. Відсутність заборони суміщати дворянам посади в органах місцевої влади деякою мірою суперечить ст. 20 Грамоти, оскільки сумісництво сприяло б зловживанню дворянином своїм правовим та привілейованим становищем, враховуючи те, що як губернські посадовці, так і повітові мали великий вплив на губернську та повітову адміністрацію.

Окремо стоїть питання про ценз громадянства (з часом термін «підданство» еволюціонував і тепер у деяких державах вживається у такому значенні [5, с. 537]) – необхідність бути підданим самодержавцю Російської імперії. Слід зазначити, що наявність у російському дворянському загалі великої кількості дворян, які мали не російське коріння, була традиційним явищем. З XVII ст. посилювався приплив до Росії іноземців європейського походження, а у XVIII і XIX ст. він час від часу набував навіть масового характеру [6, с. 48–49]. Під час аналізу ст. 37 Грамоти з'ясовується дискусійний момент. У ній міститься таке положення: нашим вірнопідданим дворянам жалуємо дозвіл збиратися у тій губернії, де житло мають [4, с. 140]. Слово «вірнопідданий» дуже часто вживалося у джерелах права Російської імперії щодо представників вищих верств, символізувало привілейовану залежність людини від монарха. З часом слово «вірнопідданий» втратило первинне значення, аналогічне юридичному змісту терміна «підданий». Отже, «Жалувана грамота дворянству» серед уже означених цензів до членів дворянських зібрань (статті 37, 62, 63) прямо не встановлює ценз громадянства. Проте п. 16 Табеля про ранги від 22 січня 1722 р. обумовлює: «в нашей службе обретающиеся чужестранные люди имеют или своими, или публичными свидетельствами от правительства их отечества свое дворянство показывать». Це положення повторювалося у п. 22 ст. 92 Грамоти. Таким чином, іноземці, що перебували на російській службі, визнавалися російськими дворянами за самим фактом наявності у них прав на іноземне дворянство [6, с. 49]. Однак указом від 1 березня 1817 р. проголошувалося, що «иностранный», присягнувши на подданство России и просящие о причислении в российское дворянство по дипломам от чужих Государей им данными, производятся в российское дворянство не иначе как по заслугам, оказанным российским Государям или Государству, или по достижении чинов, присвоющих сие звание коренным подданным». Наявність таких спеціальних норм щодо нобілітації іноземців дворянського походження дозволяє стверджувати про непряме законодавче визнання підданства самодержавцю Росії, як однієї з умов набуття права участі у дворянських зібраннях.

Новий етап у розвитку місцевого самоврядування в Україні пов'язаний з буржуазними реформами 60–70 рр. XIX ст. Реформи другої половини XIX ст., зокрема прийняття Уложення про земські установи (1864 р.) та Городового уложення (1870 р.), відкрили деякі перспективи в розвитку самоврядних начал. Втім було властиве поєднання губернського та повітового державного управління з губернським та повітовим земствами і міським самоврядуванням.

В органах земського представництва отримали закріплення такі буржуазні принципи, як: виборність всіх гласних винятково з числа учасників зібрань або з'їздів; залежність виборчого права від майнового та вікового цензів; формальна рівність та змінність усіх членів. Зміст виборчих цензів був зумовлений активним розвитком у другій половині XIX ст. як в усій Російській імперії, так і на Україні буржуазної соціально-економічної формації, що йшла на зміну феодальній. Змінилося становище не тільки селянства, а й інших класів – відбувалося інтенсивне формування буржуазії та промислового пролетаріату. В країні назрі-



вала революційна ситуація, царський уряд був змушений удатися до реформування наявних порядків та, зокрема, законодавчо пом'якшити виборчі вимоги до представників місцевих громад. Так, окрім дворян, у земствах були представлені різні верстви – чиновники, духовенство, купці, промисловці, міщани та селяни (статті 23, 28, 30 Уложення про земські установи від 1 січня 1864 р.) [4, с. 169–170]. Іншою причиною демократизації російських виборчих цензів у більшому масштабі можна визначити революційні події середини XIX ст., що торкнулися більшості країн Європи та породили етап розвитку поступової демократизації взагалі європейського виборчого права. Отже, констатуємо: виборче право набуло характеру історично зумовленої соціальної необхідності.

В Уложенні про земські установи до гласних земських зібрань та голів земських управ (обиралися на виборних з'їздах з числа їх членів, тобто шляхом непрямих виборів) були встановлені такі виборчі вимоги: віковий ценз, майновий ценз, ценз громадянства та моральний ценз. Усі виборці – учасники виборних зібрань або з'їздів – ділилися на три курії. До першої – курії повітових землевласників – входили власники не менш 200 десятин землі, іншого нерухомого майна вартістю не нижче 15 тис. руб., торговельних та промислових підприємств з річним обігом в 6 тис. руб. і більше, а також уповноважені від дрібних землевласників (1/20 повного цензу) та духовенства (ст. 23 Уложення). У другій курії – міській – брали участь «шеститисячники», купці першої та другої гільдій, а також власники міської нерухомості, вартість якої оцінювалась залежно від численності населення міста, від 500 до 3 тис. рублів (ст. 28 Уложення). Майновий ценз для участі та виборах по третій курії (сільських громад) був відсутній. Однак вибори були двоступінчатими. Селянська реформа 1861 р. зберегла органи самоврядування, створені у 1837 р. для державних селян, та поширила їх діяльність на всю сільську громаду. Сільський сход включав усіх домовласників, що належали до сільської громади. Декілька сільських громад створювали волость. Волосний сход (збори представників сільських громад) організовувався на основі представництва – виборних по одному від кожних десяти домовласників. На волосних сходах селяни обирали виборщиків, котрі своєю чергою на спеціальних з'їздах обирали гласних. Права брати участь у виборчих з'їздах були позбавлені особи, молодші 25 років, або такі, що перебували під кримінальним слідством та судом, зганьблені по суду або громадським вироком, а також іноземці, котрі не присягли на підданство Росії (ст. 17 Уложення).

Принципово важливим моментом у дослідженні питання виборчих вимог є те, що законодавець у ст. 36 Уложення про земські установи вперше висунув додаткову вимогу у вигляді заборони обіймати певні посади. У гласні не могли обиратися представники місцевої адміністрації: губернатори, віце-губернатори, члени губернських правлінь, губернські та повітові прокурори, стряпчі, чини місцевої поліції.

За зразком земських установ у 1870 р. створені всестанові органи міського самоврядування. Відповідно до Городового уложення городяни (знов таки відповідно до майнового стану кожного) обирали строком на чотири роки у міські думи, які своєю чергою створювали виконавчі органи – міські управи на чолі з міським головою. До гласних міських дум були встановлені виборчі вимоги, аналогічні цензам Уложення про земські установи: віковий, ценз громадянства (статті 17–22). Моральний ценз був не визначений взагалі, а майновий – замінений на податний: право брати участь у виборах до міських дум мали лише платники податків. Виборці поділялися на три групи, кожна з яких незалежно від кількості членів обирала третину загального числа гласних: до складу першої входили найбагатші платники, які сукупно відраховували до казни третину всіх міських податків; другу групу становили менш поважні платники, котрі вносили другу третину податків; до третьої групи належала дрібнота, з якої через силу стягували останню третину загальної суми податків.

Цікавим видається наділення пасивним виборчим правом осіб приватного та публічного права: різні відомства, установи, громади, компанії, товариства. Якщо вони володіли нерухомим майном у місті або сплачували на його користь збір, то користувались правом голосу на міських виборах через своїх представників. До представників висувались ті самі виборчі цензи, що й до міських обивателів, зазначені у статтях 17, 18, 14 Городового уло-



ження. Однак монастирі та церква були наділені таким правом ще й Уложенням про земські установи.

Що ж до голів управ, то згідно з Положенням про земські установи вони обиралися з числа учасників зібрання та затверджувалися начальником губернії. Відповідно до Городового уложення осіб, обраних на посаду міського голови у губернських містах, затверджував міністр внутрішніх справ, у інших містах – губернатор. Городове уложення до голів міських дум, членів міської управи та міського секретаря (секретаря думи) встановлює ще додаткові обмеження за національністю і віросповіданням. Стаття 88 містить таке: євреї не можуть бути обрані у міські голови, ні заступати їх посади; число членів міської управи з нехристиян не повинно перевищувати однієї третини всього її складу [4, с. 175]. Припускаємо, що зміст таких обмежень був зумовлений тим, що населення більшості міст України складалося головним чином (майже на 50%) з чужоземних елементів: євреїв, греків, вірмен, котрі становили зазвичай патриціат.

Протягом 80-х – початку 90-х рр. XIX ст. уряд переглянув реформи 60–70 рр. Так, у 1890 р. видано Уложення про губернські і повітові земські установи. Загальні виборчі вимоги залишились незмінними, проте селяни безпосередньо позбавлялися вибору гласних: вони обирали тільки кандидатів у повітові зібрання, а вже потім губернатор з числа обраних кандидатів призначав гласних. Згідно з новим Городовим уложенням (1892 р.) прикажчики та дрібні торговці втратили право обертися до міських дум.

У дореволюційний час Тимчасовим урядом проведена велика робота із створення муніципального законодавства з метою підвищення ролі місцевого самоврядування [3, с. 34]. Проте революція 1905–1907 рр. і перша світова війна обірвали демократичну лінію політичного розвитку уряду Росії.

Державне будівництво 1917–1920 рр. характеризувалося відсутністю належної правової бази, обмежувалося переважно загальними, здебільшого декларативними, нормами. Не було закріплено на рівні закону статус і компетенцію органів самоврядування, порядок їх формування. Щоправда, ст. 21 Конституції УНР визначала єдині виборчі вимоги до кандидатів у законодавчий орган УНР та до органів місцевого самоврядування: наявність громадянства УНР, досягнення 21-річного віку, ценз дієздатності та моральний ценз.

Впродовж існування в Україні радянської влади, зокрема з 1919 по 1937 рр., в положеннях про місцеві органи державної влади взагалі йшлося не про депутатів, а про делегатів, які обиралися на місцях на з'їзди повітових, обласних, губернських, робітничих, селянських Рад та їх виконкомів. Віковий ценз для делегатів влади будь-якого рівня був 18 років, основними вимогами були належність до робітничо-селянського класу та відсутність експлуататорського минулого (виборчого права позбавлялись колишні жандарми, монахи тощо), крім того, делегати обирались не по виборчих округах, а за правилом обрання делегатів від підприємств, установ, хуторів тощо).

Після прийняття Конституції СРСР 1936 р. та на її основі Конституції УРСР 1937 р. віковий ценз пасивного виборчого права піднявся з 18 років до 21–23 років. Радянські фахівці тих часів пояснювали це так: складність та значущість загальнодержавних завдань як у галузі міжнародних відносин, так і у сфері керівництва народним господарством зумовили встановлення підвищеного виборчого вікового цензу з 18 до 23 років для депутатів Верховної Ради СРСР і до 21 року для депутатів верховних Рад союзних та автономних республік. Різниця між виборчими віковими цензами до депутатів Верховної Ради СРСР та депутатів верховних Рад республік, депутатів місцевих Рад трудящих пояснюється неоднаковістю функцій вищих і місцевих органів державної влади, відмінністю за складністю та значенням для держави завдань, різними повноваженнями, що входять до компетенції вищих органів державної влади, які вимагають від депутатів значного життєвого досвіду. В зазначеному є певна частка істини, тому що, дійсно, особа повинна мати життєвий досвід для вирішення важливих питань державного значення, але не менше значимим є наявність такого досвіду та відповідної освіти також у діяльності депутатів місцевих рад будь-якого регіонального рівня. Неможливо прийняти професійні та виважені рішення без досконалих знань у галузі управління справами у місті чи області.



З 1937 р. і до середини 60-их рр. ХХ ст. взагалі не існувало законодавства про місцеві Ради депутатів трудящих. І лише у період 70–80 рр. прийняті в УРСР закони про сільські, селищні, районні, міські, районні у місті, обласні Ради (спочатку депутатів трудящих, а з кінця 70 рр. – народних депутатів). У 1979 р. прийнято Закон УРСР «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР», а пізніше у 1989 р. – Закон «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР». У обох законодавчих актах містились однакові положення щодо виборчих вимог до народних депутатів місцевих Рад, аналогічні сучасним виборчим цензам до депутатів та голів місцевих рад: ценз громадянства Української РСР, досягнення 18-річного віку та ценз дієздатності. Особливої уваги заслуговує визначене законодавцем положення у виборчих законах радянської доби про заборону прямих чи непрямих обмежень виборчих прав громадян УРСР залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, часу проживання у цій місцевості, роду і характеру занять.

Наступний період розвитку виборчого законодавства безпосередньо пов'язаний з розробленням законодавства незалежної України про місцеве самоврядування. Подальший розвиток зміст виборчих цензів до депутатів та голів місцевих Рад одержав відображення у третьому виборчому Законі «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад», прийнятому в 1994 р. Його новелами стали: по-перше, встановлення цензу осілості без визначення певного строку проживання (депутатом може бути громадянин України, що постійно проживає або працює на території відповідної Ради). У той же час у Законі міститься положення про заборону обмежень пасивного виборчого права залежно від тривалості проживання на території відповідної Ради. По-друге, встановлення підвищеного вікового цензу до голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад (головою обласної, Київської, Севастопольської міської Ради може бути обраний громадянин, не молодший 30 років, усіх інших Рад – не молодший 25 років). Введення таких новел обумовлено прагненням законодавця поєднати різні за сутністю моделі: радянську і європейську. Проте у 1998 р. законодавець повернувся до нормативного закріплення у четвертому Законі «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» радянських виборчих цензів до кандидатів у депутати місцевих рад, які були екстрапольовані також на голів місцевих рад, відмовившись від збільшеного вікового цензу і так й не визначеного цензу осілості, встановлених у 1994 р.

Віковий та освітній цензи до кандидатів на виборні посади є важливими складниками принципу загального і рівного виборчого права. Ці вимоги також мають універсальне значення для ефективного здійснення комплектації державного механізму в суспільних інтересах, що підтверджується його закріпленням у конституціях і виборчих законах. Встановлення вікового та освітнього цензів до кандидатів свідчить про значущість виборів, їх роль у реалізації народного суверенітету. З урахуванням цього підвищений віковий та освітній цензи не можуть розглядатись як обмеження пасивного виборчого права громадян за ознакою віку та освіти. Водночас перегляд вікового цензу не порушує конституційного принципу рівності громадян перед законом і рівності їх конституційних прав та свобод, а також принципу рівності політичних партій перед законом. Зрозуміло, що вікові вимоги неминучі у зв'язку з повноваженнями депутатів місцевих рад або сільських, селищних та міських голів, де необхідно, зокрема, регламентувати значну частину державних справ і управляти нею в інтересах місцевого населення. Є чимало галузей діяльності особи в суспільстві, де процес нагромадження знань та їх вірне осмислення вимагає багато років праці. Галузі державного та муніципального управління є саме такими. Звичайно, складно визначити певні нормативи на розумову працю, здатність до генерації ідей, можливість зваженого ухвалення рішень. Як свідчать статистичні дані, формування фахівців високої кваліфікації серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування припадає на людей у віці, близькому до сорока років. Креативні здібності є рідкісним талантом у людей усіх вікових категорій, але вміння змінити точку дотику своїх потенційних можливостей з моменту набуття депутатського мандата або обрання на посаду залежить від рівня освіченості, про-



фесіоналізму, що одержуються особою роками. До того ж життєвий досвід, набутий у певному віці, надає особі можливість прийняти зважене рішення про використання пасивного виборчого права, а також запобігає невиправданим витратам з державних фондів, що формуються значною мірою коштом платників податків.

На нашу думку, під час визначення певного вікового цензу необхідно виходити з рівня освітньої та професійної можливості більшості населення. Порушення цієї вимоги може негативно вплинути на рівень представництва та ефективність його функціонування. Отже, законодавець має враховувати позитивний науковий досвід, поєднуючи його з національною історією і правовими традиціями, особливостями та специфікою розвитку нашої держави.

У сучасних концепціях місцевого розвитку в Україні віковий та освітній цензи набувають характеру парадигмальних складових основ для нового управління. Проте необхідно багато ще зробити для забезпечення їх ефективного застосування як передумов реалізації результативної муніципальної політики. Масштаби та ефективність діяльності органів самоврядування, а, відповідно, і добробут територіальних громад та держави прямо залежать від представників місцевого населення.

Висновки. На сучасному етапі здійснення муніципальної реформи доцільно законодавчо встановити до кандидатів на виборні посади органів місцевого самоврядування: освітній ценз – необхідність мати для кандидатів у депутати вищу освіту, для голів та старост місцевих рад – визначити чіткі вимоги до спеціалізації освіти («Публічне управління та адміністрування» або «Право»); віковий ценз – досягнення 21-річного віку на день виборів для депутатів місцевих рад, 25 років – для сільських, селищних, міських голів та старост. Необхідність перегляду вікового цензу та встановлення освітнього цензу для реалізації пасивного виборчого права на місцевих виборах, саме у законодавчій площині, зумовлюється реальним станом інтелектуального та кадрового забезпечення місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). Москва : Книжный мир, 2010. 960 с. URL: <http://136.243.13.116:88/Viewer.html?file=/Book/pdf/89665.pdf&embedded=true>.
2. Іванова Т.В. Організація місцевого самоврядування в Україні: Навч. посіб. Київ, 2005. С. 88.
3. Болтенко Ю.О. Правовые основы организации и деятельности органов местного самоуправления на районном уровне: дисс. канд. юрид. наук. Москва, 1998. С. 26
4. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / За ред. В.Д. Гончаренка. 3-тє вид., перероб. ; Уклад. В.Д. Гончаренко, О.Д. Святоцький. Київ, 2003. С. 175.
5. Юридична енциклопедія : В 6-ти томах / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін. Київ, 1998. С. 537.
6. Каюк Д.Г. Формування катеринославського та херсонського дворянства в 60-ті рр. XVIII – на початку XIX ст. : дис. канд. істор. наук. Дніпропетровськ, 2002.
7. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
8. Закон України «Про місцеві вибори» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

