

ТРУДОВІ МІГРАНТИ У СУЧАСНОМУ ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Досліджується сучасна трудова еміграція, виносяться основні проблеми, що пов'язані із визначенням правового статусу трудових мігрантів та їхньої участі у сучасному виборчому процесі України.

Ключові слова: трудова еміграція, виборчий процес, виборчий округ, виборча дільниця.

Исследуется современная трудовая эмиграция, выносятся основные проблемы, которые связаны с определением правового статуса трудовых мигрантов и их участия в современном избирательном процессе Украины.

Ключевые слова: трудовая эмиграция, избирательный процесс, избирательный округ, избирательный участок.

This article researches some legal aspects of labour migration, presents main issues concerning determination of legal status of labour migrants and their participation in a modern election process of Ukraine.

Key words: labour emigration, electoral process, electoral district, election sector.

Сьогодні у світі, за різними оцінками, налічується від 150 до 175 млн. осіб (понад 3% населення планети), які проживають за межами країн свого походження. З них понад 65 млн. – мігранти. Участь українців у глобальних світових міграційних процесах – вражаюча. Понад 30% усіх українців (близько 20 млн.) живуть за межами України як закордонні українці, які є громадянами інших держав і глибоко інтегровані в їх суспільства. Серед країн-донорів пострадянського простору Україна продукує найбільше трудових мігрантів. А українські мігранти

© ЯКУЦ Іванна Богданівна – викладач кафедри конституційного та міжнародного права Прикарпатського юридичного інституту ЛьвівДУВС

становлять близько 20% громадян України (понад 7 млн.) і понад 10% від загальної кількості мігрантів у світі. Цей показник особливо тривожний на тлі депопуляції українського етносу – низької народжуваності й високої смертності¹.

Але це лиш офіційно-статистичне число, яке до того ж вперто не визнається й применшується українською державою. Насправді воно значно-значно більше. І ще більше зростає, буквально подвоюючись під час сезонних міграційних піків. У середньому, загальна чисельність громадян України, які постійно перебувають за кордоном, і позбавлені права голосу та обрання до представницьких органів становить, приблизно, 25%, тобто четверту частину усіх українських виборців. Це – велика спокуса й широке поле для виборчих маніпуляцій та фальсифікації результатів виборів усіма сторонами, усіма нині діючими суб'єктами передвиборчих перегонів на всіх рівнях та у всіх регіонах України. Недарма, за оцінками експертів, кількість проблемних прізвищ і «мертвих душ» у щойно створеному загальнодержавному реєстрі виборців становить 6–7 мільйонів. Це число цілком сумірно зі згаданими мільйонами громадян, які завжди під час виборів перебувають за кордоном². Тому участь українських трудових емігрантів у виборчому процесі України є предметом зацікавленості не тільки влади, кандидатів у депутати та на пост президента, а й самих громадян, які хочуть реалізувати своє право брати участь у голосуванні за межами України, гарантоване статтею 24 Конституції України, а також частиною 6 статті 2 Закону України «Про вибори Президента України». Вищесказане і обумовлює актуальність досліджуваної теми.

З набуттям незалежності Україна стала центром згуртування українців усього світу. Захист основних прав і свобод людини і громадянина стосовно закордонних українців є невід'ємною частиною зовнішньополітичної діяльності Української держави. Конституційний обов'язок України щодо задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави, зумовлює необхідність вироблення дієвих механізмів реалізації державної політики у зазначеній сфері.

На сьогоднішній день Українська держава має як певні здобутки, так і недоліки на шляху розвитку зв'язків із закордонним українством.

Напрацьована відповідна нормативно-правова база з цього питання. Прийнято Закон України «Про правовий статус закордонних українців», Національну концепцію співпраці із закордонними українцями та інші акти законодавства. Реалізуються Програма облаштування осіб з числа закордонних українців, що повертаються в Україну, на період до 2010 року та Державна програма співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року. Місцевими органами виконавчої влади виконуються регіональні програми співробітництва із закордонними українцями³.

Сформовано інституційний механізм у сфері забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими організаціями. Координацію заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у зазначеній сфері покладено на Міністерство закордонних справ. У структурі цього Міністерства створено відповідний підрозділ - управління з питань закордонного українства. Важливі аспекти співпраці із закордонними українцями реалізують Міністерство культури і туризму, Міністерство освіти і науки, Державний комітет національностей та релігій, Державний комітет телебачення і радіомовлення та інші центральні органи виконавчої влади. З метою узгодження їх діяльності Кабінетом Міністрів України у 2008 році утворено Міжвідомчу координаційну раду з питань забезпечен-

ня розвитку зв'язків із закордонними українцями. До реалізації заходів із налагодження співпраці із закордонними українцями залучається Українська Всесвітня Координаційна Рада.

У складі низки закордонних дипломатичних установ України діють культурно-інформаційні центри, які підтримують зв'язки із закордонними українцями, сприяють задоволенню їхніх потреб. Також при закордонних дипломатичних установах України створюються ради громадських організацій закордонних українців, діяльність яких спрямована на їх консолідацію, збереження національно-культурної самобутності, зміцнення зв'язків з історичною батьківщиною⁴.

Проте, досі не визначений правовий статус українських трудових мігрантів і членів їхніх сімей, не встановлено правові і соціальні гарантії їхнього захисту. Тому нагальним стає питання про прийняття Закону України «Про правовий статус українських трудових мігрантів» (доречі, законопроект уже розробила комісія УГКЦ у справах мігрантів). Відповідно до розробленого законопроекту, український трудовий мігрант – громадянин України, який на тимчасовий термін виїжджає займатися, займається або займався оплачуваною діяльністю не забороненою законодавством іноземної держави. В згаданому законопроекті закріплені і виборчі права українських емігрантів. Стаття 12 передбачає, що українські трудові мігранти мають право брати участь у виборах до органів державної влади і органів місцевого самоврядування⁵.

Хоча Закон «Про вибори Президента України» закріплює право голосу на виборах за всіма громадянами України, які в період підготовки та проведення виборів Президента України проживають або перебувають за межами території України і перетнули державний кордон України на законних підставах, реалізація цього права, до недавнього часу, ускладнювалась положеннями частини 2 статті 36 цього Закону, за якою до списків виборців на закордонних виборчих дільницях включаються громадяни на підставі даних консульського обліку⁶. Рішенням Конституційного Суду України від 19.10.2009 р. N 26-рп/2009 дану норму діючого Закону «Про вибори Президента України» визнано неконституційною. Проте, існує ще Закон про державний реєстр виборців, відповідно до якого списки виборців формуються згідно з даними про консульський облік. Тому, якщо одне положення закону неконституційне, то ніхто Закон про реєстр, наразі, не відміняв⁷.

З огляду на це потребує розширення коло підстав для включення громадян до списків виборців на закордонних виборчих дільницях. До таких підстав можуть бути віднесені, зокрема, подані виборцями заяви про бажання взяти участь у виборах, офіційна інформація органів державної влади країни, надана за запитом офіційних представництв України за кордоном. Громадянин України має право написати заяву до консульства, в якій він просить перевірити наявність його в реєстрі виборців. Проте, відповідно до Закону про свободу пересування та вільний вибір місця проживання, особи, які виїжджають за кордон більш, ніж на шість місяців, повинні оформити виїзд на постійне місце проживання. У разі, якщо постійне місце проживання не було оформлене, відомості про виборця включені до реєстру за місцем його проживання в Україні і немає підстав вносити таку особу до списку виборців за кордоном⁸. У будь-якому випадку складання списків виборців лише на підставі даних консульського обліку суттєво зменшить кількість виборців, які можуть взяти участь у виборах народних депутатів чи Президента України. Якщо до голосування сьогодні будуть допущені лише ті, хто став на консульський облік, то їх загальна чисельність складе не більше 1% ви-

борців, які перебувають за кордоном. Це значно полегшує процедуру маніпулювання голосами виборців. По-перше, у розпорядженні маніпуляторів залишаються 99% закордонних виборців. По-друге, ті, кому це потрібно, добре знають усіх, хто виїхав і ще не повернувся на момент виборів і без консульського обліку – завдяки даним прикордонної та інших служб. По-третє, це – найкращий варіант для маніпуляцій, оскільки кожній із зацікавлених сторін легше організувати такі маніпуляції вдома на легкодоступних, а не на важкодоступних закордонних виборчих дільницях⁹.

Негативно впливає на участь виборців, які перебувають або постійно проживають за кордоном, недостатньо обґрунтований підхід, за яким діяльність Дільничної виборчої комісії (далі – ДВК) на закордонних дільницях здійснюється лише у приміщеннях посольств, консульств та консульських відділів посольств. З вимог частини 5 статті 20 Закону «Про вибори Президента України» (створення дільниць при офіційних представництвах) не впливає обов'язковість функціонування ДВК виключно в приміщеннях відповідних офіційних представництв¹⁰. В той же час, діяльність ДВК за межами офіційних представництв породжує низку інших проблем (зокрема – подвійної дії виборчого законодавства України та законодавства країни, в якій створюється ДВК). Саме тому потребують законодавчого уточнення функції МЗС в частині, що стосується участі Міністерства в підготовці та проведення виборів народних депутатів України у закордонному виборчому окрузі. Актуальним є також питання встановлення особливостей оскарження рішень ДВК у закордонному виборчому окрузі, врегулювання порядку складання та уточнення списків виборців на виборчих дільницях, утворених у військових частинах, що дислокуються за межами України тощо¹¹.

Однак крім зазначених внутрішніх юридичних існує ще ціла низка міжнародних правових, внутрішніх та зовнішніх організаційних і технічних проблем забезпечення виборчого права громадян, які перебувають за кордоном.

Найперша і така, що лежить на поверхні, причина неспроможності нинішньої мережі виборчих дільниць за кордоном забезпечити голосування усіх восьми мільйонів українських виборців за кордоном – їх мала чисельність і низька пропускна спроможність.

Для майже 3 млн. громадян України у Російській Федерації на останніх парламентських виборах утворювалось лише 5 виборчих дільниць. Як наслідок, представники Уповноваженого ВР з прав людини спостерігали скопичення великої кількості виборців на виборчих дільницях у Москві і Санкт-Петербурзі. Така ж ситуація, за даними Омбудсмена, і в деяких інших країнах, де працює найбільше українських трудових мігрантів, зокрема в Іспанії, Італії та Португалії.

Під час виборів Президента України у 2004 році у Молдові було створено 7 виборчих дільниць, тобто в середньому одну дільницю на 10 тисяч виборців. За таких умов, наголошує Омбудсман, переважній більшості українців Придністров'я не вдалося проголосувати, оскільки дільниці технічно були не здатні пропустити таку величезну кількість виборців.

Попри це, на парламентських виборах в Україні у 2006 та 2007 роках кількість виборчих дільниць у Молдові була скорочена до двох. Тобто, на кожній дільниці мали проголосувати по 35 тисяч виборців, що за будь-яких умов є неможливим. Як наслідок, реалізувати своє виборче право змогли лише близько 1,6 тис. (менше 3%) громадян України, що мешкають у сусідньому Придністров'ї.

Якщо подивитись на досвід попередніх виборів в Торонто (Канада), де є одна

з найбільших українських громад за кордоном, статистика сумна: на виборах 1999 р. у списку виборців було 3,351 громадянин, з яких проголосували 555, близько 17%. Подібні результати і у 2002 р. – проголосував кожен третій. Базуючись на цій статистиці, офіційні представники Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) вже поспішили неодноразово заявити, що в організації виборів за кордоном вони не вбачають проблем, бо традиційно українці не виявляють великого бажання брати участь у виборах: лише 300,000 стоять зараз на консульському обліку і тільки невелика частина з цих тисяч прийде проголосувати. Знову повертаємось до Торонто 2002 року. До списків виборців на цій дільниці включено тисячі українців, що живуть в Едмонтоні, Вінніпегу, Ванкувері – це близько 4-5 тисяч кілометрів від Торонто. Їх можливість взяти участь у виборах - практично нульова. Але навіть багато з тих, хто живе у Торонто і околицях теж не змогли потрапити в надзвичайно мале, невідповідне приміщення для голосування. Вони стояли у багатогодинних чергах, щоб проголосувати. І результат: кількість виборців, що проголосували, значно менша тієї, що прийшла голосувати, і дорівнювала рівно тій кількості, яка фізично змогла потрапити до приміщення і проголосувати¹².

На жаль, досвід проведення попередніх виборів у закордонному виборчому окрузі не був врахований і в ході організації виборів Президента України в січні 2010 р.

Усього за межами України створено 113 виборчих дільниць у 76 країнах. ЦВК визначила 6 країн – де понад 10 тисяч громадян України заявили про своє бажання голосувати (Німеччина – 101928 виборців, Молдова – 71357 виборців, Російська Федерація – 57209 виборців, Ізраїль – 38741 виборців, Сполучені Штати Америки – 36756 виборців, Білорусія – 11096 виборців). Найбільше – по п'ять виборчих дільниць – відкрилось в Росії і Німеччині, по чотири виборчі дільниці у США, Польщі, по три дільниці в Італії та Іспанії, в інших країнах по дві або по одній.

Таким чином, ЦВК не створила додаткових виборчих дільниць за кордоном, а звідси впливає їх низька пропускна спроможність та віддаленість від місця проживання громадян України.

Не змогли проголосувати на виборах президента і громадяни України, які живуть і працюють на острові Зміїному (село Біле Кілійського району Одеської області). 4 грудня комісія територіального виборчого округу № 145 (Ізмаїл) направила до Центрвиборчкому постанову про створення в Білому спеціальної дільниці № 36. На Зміїному розташовується прикордонна застава, і він може вважатися «місцем тимчасового перебування людей з обмеженими можливостями пересування». Однак через те, що формально на острові створено населений пункт, ЦВК визнала утворення спеціальної дільниці незаконним. Тоді окружна комісія сформувала на острові звичайну дільницю. Але потім, посилаючись на дані Кілійського райвідділу міліції та Державного реєстру виборців, ЦВК заявила, що станом на 9 січня 2010 року, в селі Біле відсутні зареєстровані громадяни та ліквідувала і звичайну виборчу дільницю у селі Білому, таким чином позбавивши значну частину українських громадян активного виборчого права.

Не виключено, що навіть при позитивному розгляді заяви про включення особи в додатковий список виборців в день голосування (заява подається не пізніше ніж за годину до закінчення голосування), виборець і в цьому випадку може не скористатися своїм правом голосу, оскільки для нього не вистачить бюлетеня для голосування. В Португалії проживає 40 тисяч українців, а у списках виборців їх

тільки 2 тисячі. Тому, якщо припустити, що 15 тисяч захоче прийти проголосувати, то не вистачить бюлетенів, бо резерв досить малий.

Схожа ситуація склалася в Римі, де голосування 17 січня 2010 р. проходило досить активно, аж поки близько 17:00 не закінчилися бюлетені для голосування. Як наслідок, не змогли проголосувати близько 100 громадян України, серед них члени комісії і працівники консульства.

Отже, кількість голосуючих наперед чітко визначена ЦВК через організацію виборчої дільниці для голосування. А заяви про байдужість заробітчан – це тільки прикриття, взяти хоча б до уваги те, що виборча активність за кордоном значно зростає в порівнянні з 1999 р. і 2002 р.

Мало чим відрізнялася організація другого туру президентських виборів в закордонному виборчому окрузі 7 січня 2010 р.

Активність виборців та відсутність в виборчих списках громадян, які голосували в першому турі виборів на основі скарг стали причиною великого скупчення людей біля виборчих дільниць та необхідності повторного проходження усієї бюрократичної процедури включення в додаткові виборчі списки.

Ускладнювали роботу ДВК і українізовані адреси закордонних українців, отримані від ЦВК, які доводилося зворотно перекладати на мову країни перебування. Не враховано і той факт, що член ДВК за кордоном не може скористатися тими привілеями (оплачувана з основного місця роботи відпустка для роботи в комісії), які передбачені законодавством. Відповідно, члени комісії за кордоном мають знайти час для роботи в ній поза своєю основною зайнятістю. Тому не дивно, що більшість громадян запрошення на вибори так і не отримали¹³.

Таким чином не зважаючи на позитивні кроки української держави по зближенню з закордонними українцями, розробленні у цьому плані відповідної нормативно-правової бази та формуванні інституційних механізмів, відкритим залишається питання правового статусу трудових мігрантів та їхньої участі у виборчому процесі.

Першочерговим завданням перед українською владою є прийняття Закону «Про правовий статус українських трудових мігрантів».

Потребують нормативного врегулювання питання про порядок складання та уточнення списків виборців, порядок оскарження рішень ДВК у закордонному виборчому окрузі та уточнення функцій МЗС, що стосуються підготовки та проведення виборів.

З огляду на велику кількість виборців у закордонному виборчому окрузі та неспроможності нині діючих дільниць забезпечити участь усіх бажаючих громадян у виборчому процесі, постає необхідність збільшення кількості закордонних виборчих дільниць та організація їхньої роботи. З огляду на віддаленість закордонних ДВК від України, існує потреба проведення додаткових роз'яснювальних робіт членам закордонних виборчих дільниць та надання їм відповідних заохочень, які б не суперечили українському законодавству та законодавству країни-перебування.

1. *Шокало О.* Інтеграція чи повернення додому? [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2005. – 2-8 квітня. – Режим доступу: <http://www.kennan.kiev.ua/kkp/content/publications/Migration.pdf> 2. *Рябенко В.* Забезпечення виборчого права громадян України за кордоном. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usim4.eukrainians.net/svit.htm> 3. *Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Закордонне українство: сучасний*

стан та перспективи співпраці: Проект постанови Верховної Ради України: від 06.11.2009 № 5326. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ua/DF43Y00A.html. **4.** Там само. **5.** *Про правовий статус українських трудових мігрантів: Проект Закону України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlca/Ekon/2009_30/27.pdf* **6.** Про вибори Президента України: Закон України: станом на 3 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=7&nreg=474-14> **7.** *Урін О.* Чи рішення КС, щодо Закону про вибори Президента, допоможе уникнути фальсифікацій? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/67489/> **8.** *Фігель Ф.* Виборче право чи право мовчати? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrslowo.net/ukraine/5898.html> **9.** *Рябенко В.* Забезпечення виборчого права громадян України за кордоном [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usim4.eukrainians.net/svit.htm> **10.** *Про вибори Президента України: Закон України: станом на 3 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=7&nreg=474-14>* **11.** *Рябенко В.* Забезпечення виборчого права громадян України за кордоном. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usim4.eukrainians.net/svit.htm> **12.** *Касянчук С.* Українські вибори за кордоном: боротьба за права. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалу: <http://www.brama.com/survey/messages/28577.html> **13.** *Самборська О.* Закордонний виборчий округ: проблеми, проблеми, проблеми... [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.narodnapravda.com.ua/foreign/4b6c5e677f093/>