

## СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

*Статтю присвячено аналізу виборчого законодавства України з приводу його застосування для забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення виборів і референдумів. У статті досліджується сучасна науково-правова література з виборчого права, окреслено актуальні проблеми організації та порядку виборчого процесу, визначено перспективи їх вирішення.*

**Ключові слова:** вибори, виборче право, захист виборчих прав, виборча система, виборчий процес, списки виборців, Державний реєстр виборців, результати голосування.



### Шаміна Людмила Валеріївна,

*заступник начальника відділу ведення Державного реєстру виборців Дніпровської районної в місті Києві державної адміністрації*

За роки незалежності України адміністративно-правове регулювання суспільних відносин щодо забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення виборів і референдумів зазнало суттєвих змін. Передусім це пов'язано насамперед з постійними змінами виборчої системи для виборів народних депутатів України, спробами законодавців вирішити проблеми захисту та поновлення порушених виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, а також автоматизацією певних стадій виборчого процесу за допомогою новітніх технологій, що в свою чергу потребує закріплення відповідними нормами. На жаль, ці зміни не завжди покращують стан адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян України. Безсумнівно, ще залишаються прогалини в регулюванні процесів підрахунку голосів виборців, остаточного визначення результатів голосування та ін. Тому беззаперечно можна стверджувати, що ця тема залишається актуальною й на сьогодні.

Передусім регулювання відносин щодо забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення виборів і рефе-

рендумів здійснюється за допомогою сукупності правових норм, які складають виборче законодавство України. Це Конституція України, закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про Всеукраїнський референдум», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний Кодекс України, відповідні укази Президента України та постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Центральної виборчої комісії, чинні міжнародні договори, які закріплюють загальновизнані міжнародні стандарти забезпечення прав людини, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інші акти законодавства.

Вибори є одним із найважливіших інститутів демократії, формою безпосереднього здійснення влади самим народом. В Україні, як і у всіх країнах-членах Європейського союзу, основні засади організації та проведення виборів визначено на конституційному рівні. У статті 71 Конституції України встановлено основні принципи виборчого права: вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення [1]. Також визначено вік, з якого виникає право обирати та бути

обраним до органів державної влади, загальні підстави обмеження виборчих прав, дати і строки проведення виборів. Однак, на відміну від більшості країн ЄС, визначення виборчої системи для виборів глави держави і парламенту здійснюється не на конституційному рівні, а спеціальними законами України.

Більшість праць українських дослідників з проблем реалізації виборчого права присвячено дилемі обрання виборчої системи для виборів народних депутатів України. Це роботи В. Шаповала, Ю. Ключковського, Б. Райковського, М. Рибачука, О. Альонкіна, Г. Крючкова, Н. Бойко, М. Баймуратова, І. Сліденка, та ін.

Як стверджують Б. Райковський і М. Рибачук, вважається вже доведеним, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. При обранні виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо головною метою є формування стабільного ефективного уряду, перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення, – пропорційній. Значною мірою це залежить від характеру взаємин законодавчої та виконавчої влади. У тому випадку, коли уряд формується парламентом, важливе значення має формування в парламенті стійкої більшості. У президентських республіках, де уряд меншою мірою залежить від парламентської більшості, навпаки, важливішим стає питання про адекватне представництво в парламенті інтересів різних груп населення. Таким

чином, можна сказати, що одним із найважливіших чинників, які впливають на вибір виборчої системи, є функції, виконувані представницьким органом [2, с. 44].

Відповідно до частини 3 статті 1 чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» останні вибори народних депутатів 28 жовтня 2012 р. проводилися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. 225 депутатів обиралися за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, 225 депутатів – за мажоритарною системою відносно більшості в одномандатних виборчих округах [3].

На запрошення Міністерства закордонних справ України Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) 12 вересня 2012 р. розгорнуло Місію спостереження за виборами до Верховної Ради України, що відбулися 28 жовтня 2012 р., функція якої полягала в оцінюванні відповідності виборчого процесу зобов'язанням щодо дотримання стандартів ОБСЄ та інших міжнародних стандартів проведення демократичних виборів, а також положенням національного законодавства. В остаточному звіті за післявиборний період 29 жовтня – 6 листопада 2012 р. Місія виклала основні висновки та рекомендації щодо проведених виборів. У цьому звіті зазначається, що більшість недоліків, які спостерігалися, були наслідком повернення до змішаної виборчої системи, що відновила негаразди з ча-

сів її попереднього застосування. Новий закон про вибори містить низку вдосконалень, але цього недостатньо, щоб повністю забезпечити відповідність усім зобов'язанням ОБСЄ та іншим міжнародним вимогам. Зокрема можна було розглянути можливість забезпечення повної реалізації прав кандидатів, належних положень щодо фінансування передвиборних кампаній, чітких критеріїв визначення меж одномандатних виборчих округів, а також більш ефективних санкцій за серйозні порушення закону [4, с. 15].

Деякі з дослідників проблем реалізації виборчого права вважають одним з основних недоліків виборчого процесу відсутність прізвищ у списках виборців, внесення у списки виборців прізвищ померлих громадян тощо. Слід зазначити, що 1 жовтня 2007 р. набув чинності Закон України «Про Державний реєстр виборців», який став підґрунтям для створення Державного реєстру виборців, а 29 вересня 2009 р. Центральною виборчою комісією ухвалено рішення про введення в постійну (промислову) експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) «Державний реєстр виборців», побудованої за сучасною архітектурою «сервер баз даних – сервер додатків – тонкий клієнт» з використанням новітніх технологій, що дозволяє обмінюватися даними в режимі реального часу. Державний реєстр виборців (далі – Реєстр) функціонує незалежно від строків проведення виборів чи референдумів і є постійно діючим. Основними завданнями Реєстру є: ведення персоналізованого обліку виборців; складання

списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних міських голів, всеукраїнських і місцевих референдумів [5, с. 1].

Поновлення персональних даних виборців у Реєстрі здійснюється щомісячно на підставі відомостей, які подаються органам ведення Реєстру суб'єктами подання. Відповідно до частини 5 статті 14 Закону України «Про Державний реєстр виборців» органом ведення Реєстру в районі, районі в м. Києві та м. Севастополі є відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної в місті державної адміністрації; у місті обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу – відповідний виконавчий орган міської ради; у районі в місті обласного значення з районним поділом – відповідний виконавчий орган районної в місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного в районі виконавчого органу міської ради. Суб'єктами подання відомостей є органи Державної міграційної служби, органи Міністерства юстиції України, військові частини (формування), дислоковані в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, районні (районні у містах, міські, міськрайонні) суди, установи виконання покарань, центри обліку, які відповідно до закону ведуть облік бездомних осіб, закордонні дипломатичні установи України, міністерство оборони України, відповідні районні (районні у місті, міські) органи охорони здоров'я. Відповідно до статті

22 Закону України «Про Державний реєстр виборців» суб'єкти подання надають органам ведення Реєстру відомості про громадян України, зареєстрованих за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, яким протягом наступного місяця виповниться 18 років; осіб, які протягом попереднього місяця набули громадянства України та отримали тимчасове посвідчення громадянина України або паспорт громадянина України; виборців, які протягом попереднього місяця отримали паспорт громадянина України у зв'язку зі зміною прізвища, імені, по батькові, дати або місця народження; виборців, які протягом попереднього місяця зареєстрували своє місце проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; виборців, які протягом попереднього місяця зняті з реєстрації за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; осіб, громадянство України яких припинено протягом попереднього місяця; виборців, смерть яких зареєстровано протягом попереднього місяця; виборців – військовослужбовців строкової служби, які протягом попереднього місяця прибули для проходження служби у військовій частині (формуванні); виборців – військовослужбовців строкової служби, які протягом попереднього місяця вибули з території дислокації військової частини (формування); виборців, які протягом попереднього місяця були визнані недієздатними; осіб, щодо яких протягом попереднього місяця було скасовано рішення про визнання їх недієздатними; виборців, які протягом

попереднього місяця прибули для відбукання покарання; виборців, які відбуквали покарання і протягом попереднього місяця вибули з установи покарання; громадян України, які відбуквають покарання та яким протягом наступного місяця виповниться 18 років; бездомних осіб, зареєстрованих і знятих з реєстрації за юридичною адресою центру обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб; громадян України – виборців, які протягом попереднього місяця стали на консульський облік або зняті з такого обліку на території відповідного консульського округу; виборців, які протягом попереднього місяця прибули для проходження служби у військових частинах (формуваннях) України, що дислокуються за межами України на відповідній території; виборців, які протягом попереднього місяця вибули з військових частин (формувань) України, що дислокуються за межами України на відповідній території; виборців, щодо яких протягом попереднього місяця встановлено постійну нездатність пересуватися самостійно.

Крім того органами ведення Реєстру здійснюється уточнення персональних даних Реєстру в разі встановлення ними факту неключення виборця до Реєстру, неправомірного або кратного включення особи до Реєстру, неточностей у персональних даних виборця під час звернення виборця за власною ініціативою до органу ведення Реєстру у визначеному законом порядку, здійснення політичною партією публічного контролю за веденням Реєстру, внесення змін до уточнених списків виборців.

На думку міжнародних і вітчизняних експертів, використання персональних даних Державного реєстру виборців під час підготовки до виборів беззаперечно сприяє забезпеченню реалізації виборчих прав громадян України. Фахівці різного рівня неодноразово відзначали, що Реєстр суттєво оптимізує роботу зі складання та уточнення списків виборців, зменшує навантаження на виборчі комісії при здійсненні ними своїх повноважень і дає змогу вийти на високу рівень якості списків виборців.

АІТС «Державний реєстр виборців» отримала міжнародне визнання в галузі інформаційних технологій: на міжнародній конференції Cisco Expo-2009 АІТС «Державний реєстр виборців» була нагороджена як найкращий телекомунікаційний проект року в категорії «Проект загальнодержавного рівня. Телекомунікаційна інфраструктура». Того ж року Центральну виборчу комісію було відзначено компанією «DELL» за створення і розвиток ІТ-інфраструктури Реєстру [6, с. 5].

Водночас процес функціонування Реєстру не обмежується експлуатацією АІТС «Державний реєстр виборців», а передбачає також її розвиток. Так, відповідно до Технічного завдання на створення підсистем АІТС «Державний реєстр виборців», затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 29 лютого 2012 р. № 37, Службою розпорядника Реєстру здійснено розробку двох нових підсистем – підсистеми обліку виборчих дільниць, які існують на постійній основі, та підсистеми виготовлення іменних запрошень виборцям [7, с. 12].

Однією з останніх новел у реалізації виборчих прав громадян України є надання виборцю права на звернення до органу ведення Реєстру щодо тимчасової зміни місця голосування без зміни його виборчої адреси. Цей механізм було запроваджено на останніх виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 р. постановою Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. № 893 зі змінами, внесеними постановою Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2012 р. № 1046. Таким чином, згідно з Порядком тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженим цією постановою, виборець, який має право голосу на виборах або референдумі, може подати заяву про тимчасову зміну місця голосування до органу ведення Реєстру. Однак орган ведення Реєстру має повноваження змінити місце голосування виборця на іншу звичайну виборчу дільницю з виборів народних депутатів України тільки в межах одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець належить на підставі відомостей Реєстру про його виборчу адресу (крім членів окружних і дільничних виборчих комісій). Ці обмеження пов'язані з мажоритарною складовою змішаної виборчої системи.

Значну роль у процесі забезпечення реалізації виборчих прав громадян України, а також у реалізації правозахисних функцій відіграють виборчі комісії.

І. Тимошенко стверджує: «Створення умов для використання громадянами наявних у них юридичних можливостей обирати та бути обра-

ними до органів державної та муніципальної влади, брати участь у здійсненні інших виборчих процедур та дій, а також для досягнення відповідного результату є основним завданням системи виборчих комісій. Проте виборчі кампанії останніх років засвідчили необхідність перегляду підходів до формування та функціонування виборчих комісій і форм підготовки та навчання їх членів, які існують сьогодні, оскільки чинні порядки вже не здатні досягти тих результатів, яких очікують від них як українські виборці, так і держава» [9, с. 40].

Не менш важливою проблемою виборчого процесу є етап підрахунку голосів виборців і встановлення результатів голосування. Беззаперечно, ця стадія виборчого процесу потребує запровадження інформаційно-комунікаційних технологій, притаманних більшості європейських країн, і є найважливішим напрямком перспективного розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян України.

Прикладом застосування виборчих технологій для процесу підрахунку голосів виборців є РФ, що успішно використовує систему голосування OMR (обладнання, що читає оптичні знаки) з 2003 р. Йдеться про комплекс обробки виборчих бюлетенів, який складається зі скануючого обладнання та напівпрозорого накопичувача бюлетенів і забезпечує сканування проставлених у паперових бюлетенях позначок виборців. Перевагою цієї системи є те, що вона повністю дозволяє виключити можливості маніпуляцій під



час обробки виборчих бюлетенів, обрахунку голосів виборців, а також підведення підсумків голосування [10, с. 30].

У підсумку можна стверджувати, що в Україні на сьогодні існує суттєвий розрив між проголошеними в Конституції України правами та свободами громадян, а також закріпленими в ній гарантіями й системою їх реалізації та захисту. Більшість науковців, які досліджували цю проблему, одногосно стверджують, що адміністративно-правове регулювання виборчого процесу потребує подальшого вдосконалення з метою забезпечення повною мірою конституційних виборчих прав громадян України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спец. випуск. – С. 15, ст. 2598.
2. Чайковський Б. С. Сучасні моделі виборчих систем: проблеми теорії і практики / Чайковський Б. С., Рибачук М. Ф. // Вісник Центральної виборчої комісії. – №1(15). – 2009. – С. 44–52.
3. Про вибори народних депутатів України : Закон України № 7-рп/2012 від 4 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
4. Остаточний звіт за післявиборний період 29 жовтня – 6 листопада 2012 року Місії спостереження за виборами Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – №1(25). – С. 15–42.
5. Про Державний реєстр виборців : Закон України № 563-VII із змінами та доповненнями від 17 вересня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 48. – Ст. 682.
6. Державному реєстру виборців – два роки. В Україні створена та функціонує одна з найдосконаліших автоматизованих систем обліку виборців у Європі // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2011. – №2(21). – С. 3–5.
7. Стельмах О. В. Точність списків виборців залежить від актуальності бази даних Реєстру / Стельмах О. В. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 1(25). – С. 12–14.
8. Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси : Постанова Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. №893 із змінами, внесеними постановою Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2012 р. № 1046 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.drvgov.ua/portal/cm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_static\\_page&ppg\\_id=204&print=1](https://www.drvgov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=204&print=1).
9. Тимошенко І. В. Виборчі комісії як суб'єкти реалізації правозахисної функції / Тимошенко І. В. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 3(27). – С. 40–43.
10. Вавілов С. В. Розвиток виборчих технологій у Російській Федерації у 2000–2013 роках / Вавілов С. В. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 3(27). – С. 29–33.

**Шамина Л. В. Современное состояние и перспективы развития административно-правового обеспечения реализации конституционных избирательных прав граждан Украины.**

*Статья посвящена анализу избирательного законодательства Украины по поводу его применения для обеспечения реализации гражданами Украины конституционных избирательных прав во время проведения выборов и референдумов. В статье исследуется современная научно-правовая литература по избирательному праву, обозначены актуальные проблемы организации и порядка избирательного процесса, определены перспективы их решения.*

**Ключевые слова:** выборы, избирательное право, защита избирательных прав, избирательная система, избирательный процесс, списки избирателей, Государственный реестр избирателей, результаты голосования.

**Shamina L. V. Modern Status and the Perspectives of the Development of the Administrative and Legal Security of the Effectuation of the Constitutional Electoral Rights of the Citizens of Ukraine.**

*This article analyzes the electoral legislation of Ukraine concerning its application to ensure the implementation of Ukrainian citizen's constitutional electoral rights during elections and referendums. This article examines the current scientific and legal literature on electoral law, marks the urgent problems of organization and procedure of the election process, and identifies the perspectives for their solution.*

**Key words:** election, suffrage, protection of electoral rights, the electoral system, the electoral process, voter lists, the State register of voters, voting results.

*Стаття надійшла до редакції 23.02.2014*