

ський політичний словник / Пер. з англ.; За ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2006. – 789 с. 3. Малишевский Н. Н. Технология и организация выборов / Н. Н. Малишевский. – Минск: Харвест, 2003. – 256 с. – (Библиотека практической психологии). 4. Почепцов Г.Г. Имидж: от фараонов до президентов. Строительство вообразяемых миров в мифе, сказке, анекдоте, рекламе, пропаганде и публик рилейнз / Г. Г. Почепцов. – К.: АДЕФ-Украина, 1997. – 328 с. 5. Сегела Ж. Национальные особенности охоты за голосами / Жак Сегела. – М.: Вагриус, 1999. – 262 с.

УДК 324:342.843

С. Фіцак, М. Бучин

Національний університет “Львівська політехніка”

ФОРМУВАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ ЯК ВАЖЛИВИЙ АСПЕКТ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ЗАГАЛЬНИХ ВИБОРІВ

© Фіцак С., Бучин М., 2010

Розглянуто суть та особливості формування списків виборців як умови забезпечення активного виборчого права громадян. Особливу увагу в роботі приділено аналізу українського законодавства, що регулює процедуру формування списків виборців, також проаналізовано особливості та якість формування списків виборців під час виборчих кампаній в Україні.

Ключові слова: вибори, демократія, списки виборців, державний реєстр виборців, демократичні принципи виборів, принцип загальних виборів.

Svitlana Fitsak, Mykola Buchyn

LIST OF ELECTORS COMPOSING AS AN IMPORTANT ASPECT OF ADHERING TO THE GENERAL ELECTION PRINCIPLE

The article shows the meaning and special features of list of electors composing as the condition due to which citizens suffrage is supplied. Special attention is paid to the analysis of Ukrainian legislation regulating the procedure of list of electors composing. The article also reveals the peculiarities and the quality of list of electors composing during the election campaigns in Ukraine.

Keywords: election, democracy, list of electors, public constituents register, democratic election principles, general election principle.

Важливою ознакою демократії є інститут демократичних виборів, які повинні здійснюватися на основі певних правових засад, що дають змогу вважати вибори реальним волевиявленням громадян – демократичних принципів виборів. Серед них одним з ключових є принцип загальних виборів, який передбачає, що виборчим правом мають володіти максимально широкі категорії громадян. Проте володіння виборчим правом далеко не завжди означає наявність реальної можливості його реалізації. Тому для того, щоб виборець міг скористатися своїм правом голосу, мають існувати усі необхідні для цього умови.

Однією з важливим умов, яка уможливилує на практиці реалізувати принцип вільних виборів, є належний спосіб формування списків виборців та ведення виборчого реєстру (за умови його передбаченості законодавством певної країни). Виборча практика України показує, що якість списків виборців є доволі низькою. Це призводить до порушення виборчих прав громадян та викривлення результатів голосування. Тому тема нашого дослідження відзначається актуальністю, оскільки дослідження способів та особливостей формування списків виборців і ведення виборчого реєстру дасть можливість розробити механізми повнішої реалізації виборчих прав громадян, що, своєю чергою, сприятиме зростанню рівня демократичності як виборчого процесу в Україні зокрема, так і політичної практики загалом.

Проблематикою формування списків виборців займаються такі вітчизняні науковці, як Ю. Ключковський, В. Ковтунець, Ж. Усенко-Чорна та ін. Проте, розглядаючи окремі проблемні аспекти формування списків виборців в Україні, вони не розглядають проблеми комплексно як важливий механізм реалізації принципу загальних виборів.

Мета роботи – проаналізувати суть та особливості формування списків виборців як важливої умови реалізації активного виборчого права громадян України.

Значення списків виборців як умови реалізації принципу загальних виборів важко переоцінити. Так, формування виборчих списків є правовим способом підтвердження виборчих прав громадян. Список виборців дає змогу встановити загальну кількість виборців у виборчому окрузі, а також отримати інформацію про електорат округу. Крім того, саме на основі списку виборців відбувається процедура отримання бюлетеня, і як результат – сам акт волевиявлення.

Крім того, інформація, що міститься у списках виборців, може використовуватися для формування виборчих округів, утворення виборчих дільниць, для перевірки підписів на підтримку певного кандидата тощо. Зрештою, "... достовірність результатів голосування і результатів виборів будь-якого рівня напряму залежить від правдивої і точної інформації про кількість зареєстрованих виборців, які беруть участь в електоральному процесі" [8].

До того ж формування списків виборців є однією з найболючіших тем виборчого процесу в багатьох країнах. Особливо це є характерним для держав, в яких відсутні тривалі традиції проведення демократичних виборів. Зокрема, типовими проблемами, які можна спостерігати під час формування списків виборців, є їх неповнота і неточність.

В контексті досліджуваної проблематики варто чітко розділити два такі поняття, як "списки виборців" та "реєстр виборців". Виборчий реєстр передбачає формування єдиної інформаційної системи про електорат на рівні усієї країни і є постійно діючим. У той самий час списки виборців формуються, як правило, під конкретну виборчу кампанію і мають тимчасовий характер. Крім того, списки виборців не обов'язково повинні бути централізованими.

Загалом можна виділити дві основні системи формування реєстру виборців та (або) виборчих списків:

1. Активна (ініціативна) система – передбачає необхідність звернення самого виборця щодо внесення його у виборчі списки. Недоліком цієї системи є те, що такий спосіб формування списків виборців істотно викривляє відомості про кількість та склад електорату, оскільки тут не враховуються пасивні виборці, які не потурбувалися про реалізацію свого виборчого права. З іншого боку, враховуючи той факт, що поняття "громадянин" передбачає активну політичну позицію особи, формування виборчих списків за активною системою не позбавлене логіки.

2. Пасивна (імперативна) система – виборчі списки формуються автоматично відповідними органами влади на основі даних про місце проживання (реєстрації) та іншої необхідної інформації. Така система є дієвою та доречною у тому випадку, коли існують надійні перевірені дані про громадян, які можна використати для формування виборчих списків. Крім того, в деяких випадках імперативна система є своєрідним стимулом для виборця щодо реалізації його виборчих прав.

Крім двох вищезгаданих систем, в деяких країнах списки виборців та державний реєстр виборців відсутні взагалі. У такому разі виборець має можливість проголосувати, засвідчивши

відповідний документ безпосередньо на виборчій дільниці. Уникнення багаторазового голосування за такої системи забезпечується спеціальним штампом у паспорті чи в інший подібний спосіб. Перевагою цієї системи є її зручність для виборців. Негативною стороною такого механізму забезпечення процедури голосування є збереження потенційної можливості проголосувати тим особам, які не мають на це права. Крім того, такий механізм перетворює роботу виборчих комісій на дуже виснажливу справу. Тому виникають можливості проголосувати виборцям кілька разів внаслідок втрати пильності і простих машинальних помилок (для виборців, які голосують стабільно, кількість штампів у паспорті є великою, що може призвести до ситуації, коли член виборчої комісії просто не зауважить штампа, що стосується поточних виборів).

Для ефективної та демократичної реалізації активного виборчого права формування виборчого реєстру та (чи) списків виборців має відповідати певним вимогам та принципам. Так, реєстр виборців повинен бути централізованим. Це дасть змогу уникнути багаторазового включення виборців до виборчого реєстру. Крім того, централізований виборчий реєстр гарантує, що виборець буде включений до реєстру загалом: “При централізованій системі виборець не може бути “ніде”. Він обов’язково буде “десь”, причому в строго визначеному місці” [12, с. 32].

Крім того, списки виборців повинні бути постійними та періодично поновлюватися. Для цього необхідно збирати та застосовувати інформацію про населення країни. Враховуючи той факт, що інформація про виборців береться, як правило, з різних джерел, якими є відповідні органи влади, важливим моментом є постійний діалог та обмін інформацією, яка стосується формування виборчих списків, між ними.

Однією з умов ефективного уточнення списків виборців є активна позиція самих громадян, які повинні вчасно повідомляти у відповідні установи про зміну персональних даних, які впливають на їхній статус як виборців. У тому випадку, коли в країні передбачена ініціативна система формування виборчих списків, необхідно, щоб реєстрація виборців здійснювалася протягом тривалого часу, який був би достатнім для повноцінної реалізації громадянами свого виборчого права.

Ще однією важливою умовою повноти та достовірності виборчих списків є їхня публічність. Вона передбачає можливість електорату вільно ознайомлюватися із виборчими списками та виправляти помилкові дані чи домагатися включення себе у списки у разі безпідставної відсутності. Враховуючи той факт, що ведення виборчого реєстру та формування виборчих списків є дуже складною роботою, яка не застрахована від недоліків та неточностей, “...публічний доступ до реєстру виборців є надзвичайно важливим для підвищення якості та законності процесу реєстрації виборців” [2].

У разі звернень виборців щодо усунення недоліків у виборчих списках відповідні органи повинні адекватно прореагувати та за наявності законних підстав виправити помилку. До того ж спірним є питання, що стосується кінцевої дати внесення виправлень у списки виборців. Виборча практика більшості країн передбачає припинення внесення змін у виборчі списки за певний період до дня голосування. Проте існує також практика включення виборців у списки для голосування і в день виборів. Такий порядок забезпечення виборчих прав громадян цілком доречно був оцінений Венеціанською комісією: “...він є вражаючим проявом лібералізму, включення в списки виборців залежить від ухвали суду, який змушений проводити засідання в день виборів, внаслідок чого така процедура не відповідає організаційним потребам, що лежать в основі функціонування будь-якої демократії” [10]. Проте, якщо включення громадян до виборчих списків у день голосування за рішенням суду з міркувань забезпечення загального виборчого права ще можна вважати до певної міри доречною процедурою, внесення змін до списків виборців самою виборчою комісією у день виборів є негативним явищем, що може призвести до значних фальсифікацій результатів волевиявлення громадян.

До того ж прозорість формування виборчих списків повинна поєднуватися із необхідністю захисту конфіденційної інформації про виборців. Тому списки повинні містити тільки ті дані, які необхідні для забезпечення голосування. Крім того, інформація, що міститься у виборчих списках, повинна використовуватися лише для виборчих цілей. Також в окремих випадках можуть допускатися певні обмеження публічності виборчих списків задля забезпечення конфіденційності інформації про громадян.

Крім того, для реалізації принципу загальних виборів виборчі списки повинні включати усіх виборців, що мають на це законні підстави. Цього можна досягнути, передбачаючи можливість включення у списки і забезпечення голосування усіх необхідних категорій громадян. Зокрема, повинна здійснюватися реєстрація громадян, які проживають за кордоном чи перебувають там тривалий час у відрядженні. Також можливість проголосувати повинні бути забезпечені громадяни з певними вадами чи хворобою, які їм не дають можливості проголосувати на виборчій дільниці. Однак при передбаченості можливостей різних видів голосування потрібно забезпечити чіткий контроль за цими процедурами. В іншому разі це відкриває широкі можливості для зловживань та фальсифікації.

Ще однією умовою забезпечення демократичного характеру формування виборчих реєстрів та (або) списків виборців є відсутність необґрунтованих обмежень щодо реалізації виборчих прав. Якщо такі обмеження, як місце проживання, громадянство, недієздатність чи перебування у місцях позбавлення волі можуть бути обґрунтованими, недопустимим є невключення осіб у виборчі списки за такими ознаками, як раса, етнічне походження, стать, релігійні чи політичні переконання, майновий стан, членство в політичних об'єднаннях тощо.

Виборче законодавство України пройшло певну еволюцію щодо формування виборчих списків. Згідно з законодавством, яке регулювало проведення президентських та парламентських виборів в Україні до 2005 р., декларувався такий порядок формування списків виборців: "...виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, ... складають загальні списки виборців..." [3, с. 1070]. При цьому вищезгадані органи могли необхідну інформацію отримувати від міністерства юстиції, міністерства внутрішніх справ та державної податкової адміністрації.

Законодавство також передбачало процедуру уточнення списків виборців: "Кожен громадянин України має право ознайомитися із списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та перевірити правильність внесених до списку відомостей" [4, с. 32]. Крім того, будь-який виборець мав право оскаржувати помилки у списках виборців.

Закон України "Про внесення змін до закону України "Про вибори народних депутатів України" від 7 липня 2005 р. істотно змінив механізми формування списків виборців, для складання яких "...утворюються робочі групи обліку виборців... на період з 1 серпня року, що передує року проведення чергових виборів, до 1 березня року проведення чергових виборів" [5, с. 1481]. Також змінено порядок уточнення списку виборців: робочі групи обліку подають (не пізніше 1 листопада і до 1 січня) списки виборців для ознайомлення громадян у приміщеннях, доступних для відвідувань, постійно інформують виборців про місце і час, коли і де можна ознайомитися із списками виборців.

У 2007 р. в Україні був прийнятий закон "Про Державну реєстрацію", який передбачає введення загальнонаціонального державного виборчого реєстру, що являє собою постійно поновлювану електронну базу даних, яка повинна використовуватися для формування виборчих списків, для надання органам влади необхідної статистичної інформації, для перевірки достовірності зібраних підписів на підтримку певних кандидатів чи політичних сил тощо.

Згідно з законом, органи, що відповідають за формування державного реєстру, мають трирівневу структуру:

1. Розпорядник Реєстру (Центральна виборча комісія).
2. Органи ведення Реєстру (структурні підрозділи та виконавчі органи районів, міст та адміністративно-територіальних одиниць).
3. Регіональні органи адміністрування Реєстру (структурні підрозділи обласних чи міських державних адміністрацій) [6].

Законом передбачено формування державного виборчого реєстру на основі таких принципів (засад):

- 1) законність і пріоритетність прав людини (формування виборчого реєстру відповідно до конституції, законів та міжнародних нормативно-правових актів);
- 2) загальний характер реєстру (включення до реєстру усіх виборців незалежно від місця їхнього проживання чи перебування);

- 3) повнота і цілісність реєстру (внесення до бази даних реєстру повного обсягу відомостей про виборця, їх коректність та єдиний формат даних);
- 4) достовірність відомостей реєстру (документальне підтвердження персональних даних реєстру);
- 5) однократність включення виборців до реєстру;
- 6) постійність реєстру (відсутність законодавчо встановленого терміну його функціонування та постійне зберігання персональних даних реєстру);
- 7) публічний характер реєстру (доступність відомостей реєстру для кожного виборця, а також форм публічного контролю за дотриманням засад ведення реєстру);
- 8) поновлюваність відомостей реєстру (періодична чи ініціативна актуалізація баз даних реєстру: внесення чи видалення записів, зміна чи уточнення даних реєстру);
- 9) захищеність реєстру (забезпечення захисту бази даних реєстру від несанкціонованого доступу, незаконного використання даних реєстру, порушення цілісності його баз даних тощо) [6].

У виборчій практиці України формування списків виборців було традиційною проблемою. Це можна пояснити і непостійністю виборчих списків і отриманням інформації для формування списків з різних джерел і цілеспрямованим застосуванням певних технологій. Навіть із введенням Державного виборчого реєстру якість списків виборців залишається далекою від ідеалу.

Як бачимо, формування виборчого реєстру та списків виборців є важливою складовою виборчого процесу, необхідною умовою та механізмом забезпечення реалізації виборчих прав громадян. Введення Державного виборчого реєстру хоч і не вирішило усіх проблем, пов'язаних із списками виборців, все ж було істотним кроком вперед у реалізації принципу загальних виборів. Це дає підстави сподіватись на покращання якості виборчих списків та рівня реалізації громадянами своїх виборчих прав у майбутньому і становить перспективи для подальших досліджень цієї проблематики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування* / [Г. Антонова, А. Біденко, П. Бурковський]; За заг. ред. Є.В. Радченка. – К.: Факт, 2003. – 258 с.
2. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. – 2-ге вид., випр. і доповн. – К.: Логос, 2009. – 500 с.*
3. Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 р. // *Відомості Верховної Ради*. – 2001. – № 51–52. – С. 1058–1112.
4. Закон України “Про вибори Президента України” від 18 березня 2004 р. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 129 с.
5. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 7 липня 2005 р. // *Відомості Верховної Ради*. – 2005. – № 38–39. – С. 1454–1574.
6. Закон України “Про Державний реєстр виборців” від 22 лютого 2007 р. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/3/2378>.
7. Ключковський Ю. Роль судів у гарантуванні реалізації права голосу та принципу однократності голосування через забезпечення достовірності списків виборців / Ю. Ключковський // *Вибори і демократія*. – 2007. – № 3 (13). – С. 100–106.
8. Князев С. Курс лекцій по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации / С. Князев. – Режим доступу: http://www.jursites.ru/kurs_lekcii_knyaze.html.
9. Ковтунець В. До проблеми складання списків виборців / В. Ковтунець // *Вибори і демократія*. – 2006. – № 3 (9). – С. 94–100.
10. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії від 30 жовтня 2002 р. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2363>.
11. Спеціальний висновок щодо закону України “Про Державний реєстр виборців” Венеціанської комісії та Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ від 1–2 червня 2007 р. // *Вибори і демократія*. – 2007. – № 3 (13). – С. 87–94.
12. Цімдарс А. *Реєстр виборців Латвії: історія створення, принципи роботи і перспективи* / А. Цімдарс // *Вибори і демократія*. – 2006. – № 2 (8). – С. 31–34.