

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ

Показано еволюцію правового регулювання процедури формування списків виборців у виборчому законодавстві незалежної України. Досліджено особливості функціонування Державного реєстру виборців в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: демократія, вибори, виборчі списки, Державний реєстр виборців, виборче законодавство.

Інститут демократичних виборів є необхідною умовою функціонування стабільної демократії. В Україні, яка задекларувала намір демократизувати суспільно-політичний лад, демократичний характер виборів повинен стати каталізатором подальших демократичних перетворень, свідченням реального бажання політичної еліти сприяти демократичному транзити нашій державі. Демократичність виборів значною мірою залежить від можливості громадян володіти і мати змогу реалізувати своє виборче право. Останнє залежить не лише від виборчих цензів, але й від повноти і достовірності виборчих списків. Виборча практика незалежної України показує наявність численних проблем, пов'язаних із повнотою і достовірністю списків виборців. Це зумовлює актуальність дослідження політико-правового регулювання процедури формування виборчих списків в Україні.

Питаннями правового регулювання процедури формування виборчих списків в Україні займалися такі вітчизняні науковці, як Ю. Ключковський, В. Ковтунець, Ж. Усенко-Чорна та ін. Їхні праці присвячені дослідженню окремих проблемних аспектів законодавчого закріплення процедури формування виборчих списків. Водночас це питання вивчено недостатньо комплексно, багато аспектів цієї проблематики залишаються дискусійними і нерозв'язаними до сьогодні.

Мета роботи – здійснити аналіз правового регулювання процедури формування списків виборців у законодавстві України.

Реалізація принципу загальних виборів залежить від реальних можливостей для здійснення волевиявлення громадян. Підставою для цього є факт внесення особи до списків, характер та особливості формування яких значною мірою визначають рівень дотримання принципу загальних виборів. Якість та достовірність виборчих списків залежать насампе-

ред від порядку їх формування, а також від тих органів, які займаються складанням списків. Починаючи з парламентських виборів 1990 р., суб'єктами формування списків були ДВК. Крім того, законодавець сформулював не підкріплену конкретними способами реалізації норму, згідно з якою ДВК могли для формування списків виборців залучати представників громадськості [1].

Згідно із законодавством до списків повинні були включатися громадяни України, яким виповнилося 18 років та які мають право голосу і проживають на території конкретної дільниці на момент складання списків. Такий порядок формування виборців існував до 1997 р. На виборах 1998 р. законодавство поклало обов'язок формування списків на органи влади. Після їх формування списки повинні були бути передані до ДВК. Позитивним аспектом було те, що законодавець поклав відповідальність за своєчасність, повноту та достовірність списків та їхню передачу на відповідних посадових осіб місцевої влади, які їх підписували. Аналогічна процедура формування списків існувала і на президентських виборах 1999 р. [5; 6].

На парламентських виборах 2002 р. хоч і не були змінені суб'єкти формування списків, однак сама процедура зазнала певних змін. Складання списків виборців відбувалося у два етапи:

– перший – передбачав формування місцевою владою загальних виборчих списків до 1 вересня, що передувало роковим проведення чергових виборів;

– другий – починався після утворення дільниць і включав формування списків по кожній дільниці на основі раніше створених загальних списків [2].

Закон 2004 р. не містив жодних нововведень щодо суб'єктів та порядку формування виборчих списків. Однак прийняття 11 грудня 2003 р. Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» призвело до звуження принципу загальних виборів. Це зумовлено тим, що згаданий закон під місцем проживання трактував адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає понад шість місяців на рік [15].

Такий стан справ призводив до того, що до списків включалися лише громадяни, які більше шести місяців проживали у певному населеному пункті відповідно до відмітки у паспорті. Що ж стосується громадян, які переїхали на інше місце проживання, а також бездомних осіб, то їхні виборчі права були істотно порушені. Варто погодитись із членом ЦВК Ж. Усенко-

Чорною, яка, аналізуючи порядок складання списків у 2004 р., зазначає: «... варто відзначити як умову внесення громадянина до списку виборців фактично встановлений ценз осілости та території відповідного населеного пункту» [18, с. 460-461].

На парламентських виборах 2006 р. процедура формування виборчих списків була кардинально модифікована. Для формування загальних списків на території кожного населеного пункту та району утворювалися районні та міські робочі групи обліку виборців відповідно на період з 1 серпня року, що передуює проведенню виборів, до 1 березня року проведення виборів. Для забезпечення їхньої роботи, а також для узагальнення та уточнення загальних виборчих списків на рівні областей, утворювалися регіональні робочі групи обліку виборців [11].

До їх складу входили працівники місцевих органів влади, які працювали на постійній основі. Місцева влада зобов'язувалась забезпечити робочі групи обліку виборців приміщеннями, які оснащені необхідним зв'язком та технікою. Робочі групи обліку виборців повинні були скласти загальні списки відповідного рівня до 1 жовтня року, що передуює проведенню виборів. Після утворення дільниць робочі групи склали списки по кожній дільниці та передавали їх головам рад відповідного рівня, які зобов'язані були передати підписані та засвідчені печаткою списки ОВК не пізніше 40 днів до дня виборів. Останні не пізніше 32 днів до дня голосування передавали один примірник списків ДВК [11].

Той факт, що процес формування виборчих списків на парламентських виборах 2006 р. був істотно винесений за межі виборчого процесу, свідчить як про значну ускладненість та деталізацію процесу формування списків виборців, так і про розуміння законодавцем тієї винятково важливої ролі, яку виборчі списки відіграють для забезпечення демократичності виборів.

У 2007 р. ухвалено Закон України «Про Державний реєстр виборців», який передбачав 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 із 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) [14].

На позачергових парламентських виборах 2007 р. норми Закону України «Про Державний реєстр виборців» ще не були введені в дію. Однак законодавство передбачало складання списків з використанням основних механізмів та процедур цього закону. За основу були списки, які використовувалися у 2006 р. [12].

На президентських виборах 2010 р. процес формування списків відбувався відповідно до норм Закону України «Про Державний реєстр виборців». Попередні списки виборців склалися органами ведення Державного реєстру виборців після утворення дільниць для кожної з них на основі відомостей Державного реєстру. Орган ведення Державного реєстру виборців був зобов'язаний передати попередні списки, підписані керівником органу та завірені печаткою, до окружної виборчої комісії (далі – ОВК) не пізніше 30 днів перед голосуванням. Остання не пізніше 20 днів до виборів передавала списки ДВК. Для унеможливлення махінацій зі списками законодавець зобов'язав ДВК зі свого боку приймати їх не менш як трьом членам, один з яких повинен бути головою, а в разі неможливості – заступником голови чи секретарем [10]. Підставами для включення громадян до списків, крім уже традиційних вимог 18-річного віку та наявності права голосу, є зарахування виборчої адреси особи згідно з Державним реєстром виборців до цієї дільниці. Така ситуація була збережена і в чинному законодавстві [3; 13].

Значною мірою повнота та достовірність списків залежить від інформації, яку отримують суб'єкти їх формування. Тому важливе законодавче закріплення як конкретного переліку суб'єктів, які повинні надати інформацію для формування списку, так й інформації про конкретних осіб, які повинні бути передані.

Необхідно відзначити, що на початку 1990-х рр. виборче законодавство майже не звертало уваги на цю проблему, обмежуючись загальними декларативними положеннями та зобов'язуючи місцеву владу забезпечувати облік виборців та передачу ДВК відомостей про громадян, які проживають на відповідній території [1; 4; 7; 9].

На парламентських виборах 1998 р. у зв'язку із формуванням списків уже не комісіями, а місцевою владою, законодавець

взагалі не зазначав суб'єктів, які повинні надавати інформацію для списків [5]. Очевидно, це можна пояснити тим, що місцева влада сама брала всю необхідну інформацію від своїх структурних підрозділів. Законодавство 2002 р., уже містило певну деталізацію щодо суб'єктів подання інформації про громадян. Однак це положення можна вважати недосконалим, оскільки воно не містило імперативних вказівок про обов'язкове надання потрібної інформації: вона надавалася лише у разі запиту відповідного керівника органу місцевої влади [2].

На парламентських виборах 2006 р. можна було спостерігати багато новел законодавства, які давали змогу отримати деталізовану інформацію, необхідну для формування виборчих списків. Було деталізовано визначений перелік установ, які повинні надавати відомості для списків, а також чіткий перелік інформації, яка повинна була надаватися. Зокрема, інформацію про виборців повинні були надавати:

1. *Органи МВС* про громадян: які зареєстровані на відповідній території; яким до дня виборів виповниться 18 років; які проживають або проживали на відповідній території, але після останніх виборів змінили місце проживання.

2. *Сільські, селищні, міські голови* про громадян: які проживають на території відповідної місцевої ради; які не здатні самостійно пересуватися.

3. *Органи Мін'юсту* про громадян: які померли після проведення останніх виборів; які від часу попередніх виборів змінили своє прізвище, ім'я, по батькові.

4. *Місцеві військові комісаріати* – про жителів відповідної території, які призвані на строкову військову службу протягом останніх 8 місяців.

5. *Органи Державного департаменту України з питань виконання покарань* – про громадян, які відбувають покарання.

6. *Навчальні заклади* – про громадян, які проживають у гуртожитках закладу.

7. *Заклади, підприємства, установи, організації* – про громадян, які проживають у будинках (гуртожитках), що їм належать.

8. *Органи опіки і піклування* – про громадян, які визнані судом недієздатними тощо [11].

На позачергових виборах 2007 р. законодавець продовжив тенденцію деталізації порядку надання та характеру самої інформації для складання списків. Зокрема, суб'єкти формування списків отримували, крім інформації про громадян, зазначених у попередньому законодавстві, також відомості

про осіб, що набули громадянства, про осіб, яких поновлено у дієздатності тощо [12].

Під час президентських виборів 2010 р. та в подальшому проблема щодо джерел інформації та самої інформації про громадян була знята у зв'язку з початком функціонування Державного реєстру виборців. Тому можна констатувати, що чинне законодавство України доволі детально і чітко прописує характер та порядок подання інформації з різних установ, що дає змогу охопити широкі категорії громадян і домогтися повноти виборчих списків.

Для реалізації принципу загальних виборів необхідно, щоб законодавство забезпечувало внесення у списки громадян, які належать до усіх прошарків суспільства. Вже закон, який діяв на парламентських виборів 1990 р., передбачав внесення до списків таких категорій громадян, як військові, моряки, хворі особи. Зокрема, списки військовослужбовців, які проживали на території військових частин, та члени їхніх сімей формувалися на основі даних, які подавали командири військових частин. Військовослужбовців, які проживали поза межами військових частин, вносили до списків за місцем проживання на загальних підставах. Громадяни, які перебували у день виборів у плаванні, вносились у списки на основі інформації, поданої капітанами суден, а громадяни, які знаходились у лікувальних закладах, – за поданням керівників цих закладів. Інформація про громадян, які перебували за кордоном, повинна була надаватись керівником представництва [1].

Варто зазначити, що згадані положення тривалий час залишалися незмінними. Тому позитивною у 2002 р. стала вимога законодавця надати військовослужбовцям строкової служби у день виборів відпустки не менше чотирьох годин для забезпечення вільного волевиявлення. Деталізованим був порядок формування списків на спеціальних та закордонних дільницях. У закордонні списки вносили працівників представництв і установ за кордоном та їхні сім'ї, а також інших громадян, які проживали чи перебували на території відповідної іноземної держави. Для внесення таких громадян у списки були необхідні їхні письмові заяви із зазначенням місця постійного проживання та відповідного документа, що посвідчує особу [2].

На президентських виборах 2004 р. законодавство містило значно деталізованіші положення, що стосувалися формування списків на спеціальних та закордонних дільницях. На дільницях, створених у стаціонарних лікувальних закладах, списки складалися не пізніше десяти днів до дня голосування. При цьому важливими були два нюанси: по-перше, до списку

на спеціальній дільниці не включалися громадяни, які повинні були залишити лікувальний заклад до дня виборів; по-друге, керівник закладу повинен був забезпечити своєчасне подання до ДВК відомостей про виборців та їхню достовірність. Виборець, який проживав у населеному пункті, де був розташований лікувальний заклад, міг проголосувати за місцем свого перебування на звичайній дільниці у разі звернення із заявою. У такому випадку цей виборець не включався до списків на спеціальній дільниці. Важливим було й те, що законодавець не забув про реалізацію виборчих прав і членів спеціальних виборчих комісій. Якщо такий член комісії був внесений до списку на звичайній дільниці в іншому населеному пункті, він міг проголосувати на спеціальній дільниці, де він був членом виборчої комісії, на основі відкріпного посвідчення [8].

На парламентських виборах 2006 р. була вдосконалена процедура формування списків на закордонних дільницях. Для їхнього складання утворювалася робоча група обліку виборців, до якої не пізніше 1 вересня року, що передувало виборам, повинні були подавати інформацію: дипломатичні установи – про громадян, які перебувають на консульському обліку, та інших громадян, які проживають чи перебувають в іноземній державі; Міністерство оборони України – про громадян, які проходять службу у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України. Дипломатичні установи повинні були вжити заходів для отримання достовірної інформації про виборців [11].

Враховуючи зазначені позитивні аспекти законодавства, яке регулювало проведення парламентських виборів 2006 р., ми вважаємо кроком назад виборче законодавство 2007 р. Це стосується насамперед закордонних дільниць, до списків виборців яких включалися лише громадяни, які на час їхнього складання перебували на консульському обліку. Це положення унеможливило реалізацію виборчих прав усім іншим громадянам, які перебували на території іноземних держав, але не на офіційних підставах. Більше того, інше положення закону передбачало, що органи Державної прикордонної служби за три дні до виборів повинні були подавати до ОВК відомості про осіб, які зареєстровані у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, але фактично перетнули кордон і на момент подання цих відомостей були відсутні дані про їхнє повернення в Україну. Ці відомості ОВК передавала наступного дня до ДВК, які були зобов'язані прийняти рішення про виключення осіб, які зазначені у цих відомостях, із виборчих списків. Інакше кажучи, законодавець необґрунтовано позбавив права голосу усіх громадян, які повернулися

в Україну пізніше ніж за три дні до голосування. Проте на парламентських виборах була започаткована і позитивна традиція – члени усіх виборчих комісій повинні були включатися до списків за місцезнаходженням відповідної комісії [12].

Нарешті, на президентських виборах 2010 р. законодавство детальніше регламентувало процедуру складання списків на спеціальних дільницях. На дільницях, утворених у стаціонарних лікувальних закладах, списки складалися не пізніше семи днів до виборів. Що ж стосується усіх інших спеціальних дільниць, то там списки формувалися не пізніше п'ятнадцяти днів до голосування [10]. Така позиція законодавця, на нашу думку, є цілком доречною, оскільки дає змогу домогтись більшої достовірності списків на дільницях, розташованих у лікувальних закладах, враховуючи плінність хворих.

Під час парламентських виборів 2012 р. певної деталізації зазнала процедура формування списків на закордонних дільницях. До попередніх списків тут включалися громадяни, яким виповнилося чи на день голосування виповнювалося 18 років, володіють правом голосу та виборча адреса яких знаходиться поза межами України. Громадяни, які проживають чи перебувають на Україні, однак, в день виборів перебували за кордоном, мали право не пізніше 5 днів до виборів звернутися із мотивованою заявою про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси [3]. Такий стан справ залишився чинним і під час президентських та парламентських виборів 2014 р.

Підсумовуючи, варто відзначити, що із початком функціонування Державного реєстру виборців якість виборчих списків стала суттєво кращою. Водночас відсутність тривалих традицій функціонування Реєстру, пасивність громадян та їхнє небажання контролювати процес формування виборчих списків призводять до того, що певна частина громадян все ж не має змоги реалізувати акт волевиявлення. Лише подальше функціонування Виборчого реєстру дасть змогу побачити, чи повністю буде усунуто проблему якості списків виборців, що може стати перспективним напрямом наших подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Закон «Про вибори народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=8304-11>
2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 51-52. – С. 1058-1112.

3. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
4. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 48. – С. 1099-1122.
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 43. – С. 787-822.
6. Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 14. – С. 274-304.
7. Закон України «Про вибори Президента України» від 5 липня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1297-12>
8. Закон України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 р. – К. : Парламентське видавництво, 2004. – 129 с.
9. Закон України «Про вибори Президента України» від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 8. – С. 200-220.
10. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» від 21 серпня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=1616-17>
11. 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.
12. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)» від 1 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1114-16>
13. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» та деяких інших законодавчих актів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу» від 13 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/879-18/raganb#n6>
14. Закон України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/3/2378>
15. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/main>

16. Ключковський Ю. Роль судів у гарантуванні реалізації права голосу та принципу однократності голосування через забезпечення достовірності списків виборців / Ю. Б. Ключковський // *Вибори і демократія*. – 2007. – № 3 (13). – С. 100-106.
17. Ковтунець В. До проблеми складання списків виборців / В. Ковтунець // *Вибори і демократія*. – 2006. – № 3 (9). – С. 94-100.
18. Усенко-Чорна Ж. Складання списків виборців: окремі проблеми, перспективи подальшого вирішення // Ж. І. Усенко-Чорна // *Вибори Президента України-2004: проблеми теорії та практики* : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Атіка, 2005. – С. 459-468.

The evolution of the legal regulation of procedure of forming the lists of voters in the electoral legislation of independent Ukraine are shown. The features of the functioning of the State register of voters in Ukraine on the modern stage is investigated.

Key words: elections, democracy, lists of voters, State register of voters, election legislation.

Отримано: 17.05.2016

УДК 32.01(477):316.3

О. В. Віннічук

ПОЛІТИЧНА ГРА ЯК СКЛАДОВА УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

З'ясовано співвідношення політики та гри. Охарактеризовано питання політичної гри як невід'ємного аспекту української політики. Розкрито сутність ігрової складової в розвитку демократичного суспільства. Визначено характеристики політичної гри в українському суспільстві. Зроблено висновки про неможливість розділити гру та політику в українському суспільстві, що знаходиться на етапі демократизації.

Ключові слова: гра, політика, політична гра, теорія ігор, псевдогра, хепінінг.

Гра є одним з видів людської діяльності. Вона супроводжує як окремо людину так і суспільство загалом протягом всього життя. Як говорив В. Шекспір: «Весь світ – театр, а люди у ньому – актори». Людина у суспільстві постійно грає безліч соціальних ролей: виборця, політика, начальника, співробітника або просто пересічного громадянина. При цьому гра може бути відкритою, коли має місце конкуренція, або перетворюватись на латентну, якщо «гравець» має на меті ввести в оману своїх партнерів.