

УДК 342.84(477)

М.В. Афанасьєва

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ

Однією з передумов проведення чесних виборів є наявність достовірних та повних даних про кількісний та персональний склад виборців. На їх основі в ході виборів проводяться різні виборчі дії, зокрема складаються списки виборців. Складання списків виборців забезпечує реалізацію таких конституційних принципів виборчого права, як загальність та рівність.

Проблема та необхідність створення єдиної державної бази даних виборців в Україні обговорювалася в першу чергу практиками, членами та робітниками виборчих комісій, такими, як: Г. Старовойтова, Ж. Усенко-Чорна, М. Мельник, В. Ковальчук, Н. Озимчук, Є. Побережний [1]. Законодавче регулювання створення та функціонування реєстру виборців ще системно не досліджувалося, і ця наукова стаття присвячена аналізу цієї проблеми. Сьогодні, коли новий закон про державний реєстр виборців прийнятий, але ще не набрав чинності, актуальним уявляється завдання дослідження передбаченого ним законодавчого забезпечення з метою виявлення недоліків та прогнозування можливих труднощів з його реалізацією.

Кожного разу під час виборів в Україні поставала одна й та сама проблема – якість списків виборців. Так склалося, що на практиці списки виборців під час кожних нових виборів формувались на базі даних, що були взяті із списків попереднього виборчого процесу. Відповідно, неточності, що існували у списках, переносились із одних списків в інші, накопичувались, щоразу погіршуючи якість. Цьому сприяли об'єктивні причини (недосконалість виборчого законодавства, недосконалість системи реєстрації громадян за місцем проживання чи перебування) та суб'єктивні чинники (застосування адміністративного ресурсу при складанні списків, маніпуляції з відомостями, людська недбалість, технічні помилки).

Перша системна спроба вирішити питання неякісності списків була зроблена при підготовці до виборів народних депутатів України 2006 року. Для складання загальнодержавної бази даних виборців було створено 716 місцевих робочих груп з обліку виборців у складі представників органів влади під керівництвом 27 регіональних робочих груп на чолі з Центральною виборчою комісією. Створення загальної бази даних виборців передбачалося шляхом злиття місцевих баз даних, наданих паспортними столами Міністерства внутрішніх справ, місцевими органами управління та іншими установами.

Позитивні починання на практиці стикнулися як з технічними складнощами: різні електронні формати складання списків, переклад старих списків, складаних російською мовою, українською за допомогою електронних перекладачів, так і з недоброякісним ставленням до роботи робочих груп, органів, які

за законом надавали їм інформацію, і груп громадського контролю, у першу чергу партій.

Скласти повні й точні списки не вдалося. Причина полягає в тому, що в Україні не існує точного, повного й такого, що постійно оновлюється, електронного банку даних про громадян України. В Україні жоден державний орган не може сказати скільки громадян на певний час мешкає в населених пунктах.

Практика формування загального списку виборців під час парламентських виборів 2006 року наочно показала, що внесення часткових змін до виборчого законодавства в частині удосконалення процесу складання списків виборців не знімає проблем, а навіть загострює їх. Створення єдиного державного реєстру виборців стало невідворотною негайною потребою, без задоволення якої ставилося під загрозу конституційне право громадян на вільне, загальне, рівне волевиявлення та легітимність створення представницьких органів.

22 лютого 2007 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Державний реєстр виборців» № 698-V (далі – Закон) [2], який визначив правові та організаційні засади створення та ведення єдиного Державного реєстру виборців в Україні.

Згідно із ст. 1 Закону Державний реєстр виборців (далі – Реєстр) – автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України (далі – виборці).

Реєстр створений для ведення персоніфікованого обліку виборців, складання списків виборців для всіх видів виборів і всеукраїнських та місцевих референдумів.

Закон закріплює основні засади ведення Реєстру: законність і пріоритет прав людини, загальний характер Реєстру, повноту і цілісність відомостей, відповідність відомостей Реєстру, однократність включення виборця до Реєстру, постійність Реєстру, публічний характер Реєстру, поновлювальність відомостей, захищеність Реєстру.

Відомості, які підлягають занесенню до бази даних Реєстру, поділяються на види:

- 1) ідентифікаційні персональні дані виборця;
- 2) персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця;
- 3) службові персональні дані.

Внесення в Реєстр персональних даних, які визначають місце та умови голосування виборця, передбачає закріплення виборчої адреси виборця, номеру територіального або зазначення закордонного округу, номеру постійної виборчої дільниці та відомостей про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно.

Наявність зазначених відомостей та їх періодична актуалізація вирішує широкий спектр проблемних питань, з якими стикалися виборчі комісії та виборці під час кожних виборчих процесів.

Так, наприклад, Закон приділяє значну увагу питанню визначення місця проживання виборця, навіть вводить новий термін «виборча адреса виборця». Відповідно до ст. 8 Закону, виборчою адресою виборця є адреса його житла або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця, яка є підставою для внесення виборця до відповідної постійної виборчої дільниці.

До прийняття Закону питання визначення місця проживання виборця на законодавчому рівні не були врегульовані. Це пов'язано із загальною недосконалістю системи реєстрації громадян, передбаченої Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Відповідно, у виборців, які проживали не за місцем реєстрації, виникали проблеми з внесенням до списку, а стосовно осіб без реєстрації процедура внесення до списків не була розроблена взагалі.

Згідно із Законом виборча адреса виборця може бути визначена як за зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця, так і за мотивованим зверненням виборця до органу ведення Реєстру.

Таким чином, Закон пішов шляхом лібералізації законодавства у сфері державного обліку виборців та відійшов від концепції реалізації активного виборчого права виключно за місцем реєстрації місця проживання виборця, надавши ширші можливості громадянам для визначення місця голосування на власний розсуд, забезпечивши при цьому однократність внесення виборця до Реєстру.

Закон вперше дозволів виборцям, які не мають зареєстрованого місця проживання, визначати свою виборчу адресу за погодженням з відповідним органом ведення Реєстру та спеціалізованим закладом, який здійснює облік бездомних громадян.

Позитивним та гуманним нововведенням Закону є внесення до Реєстру відомостей про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно, що є запорукою забезпечення реалізації виборчого права громадян з обмеженими можливостями пересування. Аналізуючи досвід останніх виборчих кампаній, бачимо, що цей крок був невідкладним.

Закон передбачив систему органів Державного реєстру виборців, серед яких:

- розпорядник Реєстру – Центральна виборча комісія;
- органи ведення Реєстру – районні, районні в містах Києві та Севастополі відповідні структурні підрозділи державної адміністрації; у містах обласного значення – відповідні виконавчі органи міських рад; у містах обласного значення з районним поділом – відповідні виконавчі органи районної в місті ради;
- регіональні органи адміністрування Реєстру – виборча комісія Автономної Республіки Крим та відповідний структурний підрозділ обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Слід зазначити, що органи ведення Реєстру знаходяться під контролем Розпорядника Реєстру, а стосовно адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності зазначених органів вони можуть бути оскаржені до регіональних органів адміністрування Реєстру, а рішення, дії чи бездіяльність останніх – до

Розпорядника Реєстру. Така підпорядкованість дасть можливість, перш за все громадянам, без звернення до суду відновити свої порушені права та законні інтереси.

Законом також передбачено обов'язкове проведення процедур періодичного поновлення та уточнення відомостей Реєстру, що спрямовано на забезпечення постійної наявності достовірних даних про виборців.

З технологічної точки зору до формування і забезпечення функціонування Реєстру, згідно із Законом, залучаються наявні в державі інформаційні ресурси щодо відомостей про виборців: місцевих органів Міністерства внутрішніх справ України; місцевих органів Міністерства юстиції України; військових частин (формувань), дислокованих у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць; місцевих органів опіки та піклування; Державного департаменту України з питань виконання покарань; спеціалізованих закладів, які здійснюють облік бездомних громадян; консульських установ України.

Для отримання відомостей про осіб, які постійно нездатні пересуватися самостійно, доцільним було б передбачити в Законі обов'язок установ соціального захисту надавати таку інформацію. Така процедура не вимушувала б осіб з фізичними вадами сповіщати органи ведення Реєстру про це самостійно та сприяла б повній реалізації такими особами своїх виборчих прав.

Особу увагу звертає на себе ст. 13 Закону, в якій містяться положення про некоректні відомості. Такими, відповідно до Закону, є:

- 1) запис або персональні дані, які на момент їх внесення до бази даних Реєстру виявляються вже попередньо внесеними до Реєстру;
- 2) запис, повторно внесений до бази даних Реєстру;
- 3) взаємно суперечливі (помилкові) персональні дані виборця.

У зв'язку з таким поділом не зовсім зрозуміло, чим відрізняються між собою запис, який на момент внесення до бази даних Реєстру виявляється вже попередньо внесеним, та запис, повторно внесений до бази даних Реєстру.

Доцільним було б передбачити технічну неможливість введення або наявності в Реєстрі однакових записів про виборця.

Невдалим також є використання стосовно одного й того самого явища різних позначень. Так, наявність в Реєстрі кількох записів, що стосуються одного виборця, Закон визначає як: «повторно внесений запис», «кратне включення виборця до Реєстру», «наявність кількох записів».

Закон України «Про Державний реєстр виборців» вводить до обігу деякі нові терміни, які раніше не використовувалися: «виборча адреса виборця», «постійна виборча дільниця», «виборчий корпус». Також Закон програмує прийняття нових Законів, наприклад закону, яким буде передбачено формування постійних виборчих дільниць та прогноз створення загальнодержавної системи фізичних осіб.

Специфіка виборчого процесу обумовлює необхідність існування адекватної інтересам громадян мобільної системи обліку виборців, яка здатна оперативного реагувати на зміну окремих елементів. Повною мірою це стосується як самого предмета обліку, у даному разі – відомостей про виборців, так і безпосередньо

технологічного інструментарію, який забезпечує фіксацію волевиявлення суверена державної влади.

Література

1. Див., напр.: Старовойтова Г.М., Озимчук Н.В. Правові засади складання списків виборців, учасників референдумів та проблеми їх вдосконалення // *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики*: Зб. / Редкол.: М.М. Рябець. – К.: Центр. виборча комісія, 2001. – С. 115-128; Усенко-Чорна Ж.І. Складання списків виборців: окремі проблеми, перспективи подальшого вирішення // *Вибори Президента України – 2004: Проблеми теорії та практики*: Зб. мат. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 9-10 червня 2005 р. – К.: Атіка, 2005. – С. 459-468; Мельник М. Проблеми організації підготовки та проведення парламентських і місцевих виборів 2006 року // *Вісник Центр. виборчої комісії*. – 2006. – № 3(5). – С. 24-30; Ковальчук В.О. Особливості складання списків виборців, які проживають чи перебувають за кордоном, під час виборів народних депутатів України 2006 року // *Вибори – 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: Зб. мат. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2006 р. – К.: Атіка, 2007. – С. 301-309; Побережний Є. Проблеми якості списків виборців в Україні та можливі шляхи її розв'язання // *Укр. виборче законодавство: після-виборча оцінка і рекомендації*. Зб. ст. – К.: Сьоме небо, 2006. – С. 26-40.
2. Про Державний реєстр виборців України: Закон України № 698-V від 22 лютого 2007 р. // *Голос України*. – 2007. – № 53.

УДК 347.97/99.001.76

В.В. Кривенко

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ КОЛЕГІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ СУДОВОГО УПРАВЛІННЯ І СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Демократизація судової системи України пов'язана з розвитком колегіальних форм обговорення управлінських питань, що виникають у діяльності судів і приймаються відповідно до управлінських рішень [1, с. 30]. Це стосується передусім колегіальних органів судового управління і органів суддівського самоврядування.

Правовою базою для цього є Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року [2].

Діяльність органів суддівського управління і суддівського самоврядування ще не набула в Україні достатнього розвитку, особливо на місцевому і регіональному рівні. Певною мірою це є не досить чітким врегулюванням управлінської процедури. Окремі її питання знайшли висвітлення в науково-практичних коментарях до Закону України «Про судоустрій України», виданих у 2003 році [3, с. 246-253] та у 2005 [4, с. 196-222].

Проте існує багато проблем удосконалення правового регулювання, які висвітлюються в цій статті і стосуються управлінської діяльності колегіальних органів судового управління (пленумів, президій судів) та органів суддівського самоврядування.