

*Коваленко М. Г.,
здобувач кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ВИБОРЦІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Анотація. У статті визначається та обґрунтовується роль державної реєстрації виборців як важливої умови реалізації виборчих прав громадян України, організації виборчого процесу. Встановлено дихотомічний зв'язок між народним волевиявленням та реалізацію виборчих прав громадян, які ґрунтуються на засадах загального та рівного виборчого права. Виявлено, що державна реєстрація виборців виступає основоположною частиною легітимації виборів як способу безпосереднього здійснення влади народу, спричиняє вирішальний вплив на організацію виборчого процесу та здійснення окремих виборчих процедур, а також має широке поле використання даних реєстру поза межами виборчого права та виборчого процесу.

Ключові слова: державна реєстрація виборців, вибори, виборчий процес, виборче право, список виборців.

Європейський вектор руху нашої країни ґрунтується на сприйнятті спільних цінностей, на яких побудований Європейський Союз, – демократії, поваги до прав людини та її основоположних свобод та верховенства права, – тих базових принципів, що лежать в основі європейського конституційного доробку. Ця тріада принципів, їх взаємна детермінація є загальноновизнаними як на науково-теоретичному рівні, так і на рівні конституційно-правового регулювання, через закріплення у статті 1 Основного Закону [1] конституційної характеристики України як демократичної, правової, соціальної держави; визнання людини у статті 3 найвищою соціальною цінністю, права та свободи якої, а також їх гарантії, визначають зміст і спрямованість діяльності держави; проголошення статтею 5 народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі, яку він здійснює безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; встановлення статтею 8 дії в Україні принципу верховенства права.

Вітчизняний досвід державного будівництва свідчить, що ці конституційні норми не є абстрактними формулюваннями: народ – це основний суб'єкт формування, здійснення та функціонування державної влади. Реалізуючи свої владні функції, він визначає і вдосконалює конституційний лад держави, через вибори делегує реалізацію владних повноважень представницьким органам влади та здійснює владу через різні форми безпосередньої демократії [2, с. 7]. У зв'язку з цим належне гарантування та забезпечення народного волевиявлення стає найважливішим обов'язком держави.

Проблемам конституційно-правового забезпечення виборчих прав громадян та державної реєстрації виборців присвячені роботи таких вітчизняних науковців, як І. Бодрова, Ю. Ключковський, С. Князев, В. Ковтунець, В. Колісник, П. Любченко, В. Марцеляк, М. Мельник, Г. Пономарьова, В. Погорілко, Т. Стещенко, Ж. Усенко-Чорна, О. Шумляк та ін.

Мета статті – визначення та обґрунтування ролі державної реєстрації виборців як важливої умови реалізації виборчих

прав громадян України, організації виборчого процесу.

На сучасному етапі суспільного розвитку права людини у всіх їх вимірах визнаються найвищою соціальною цінністю. Для найбільш повного їх втілення народ оформлюється у державу, яка є його публічно-владною організацією. Як засновник такої організації народ наділяє її владною функцією для самовпорядкування й суспільної інтеграції. Водночас статус засновника передбачає, що народ утримує за собою як керівництво, так і контроль за функціонуванням власного витвору. Він є сувереном, а держава – механізмом реалізації народного суверенітету [3, с. 181].

Як вказує Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 [4] «положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу».

При цьому можна стверджувати, що реалізованість принципу народного суверенітету прямо пропорційна ступеню гарантованості політичних прав громадянина, і насамперед – права на участь в управлінні державними справами. З цього приводу В. Тацій зазначає: це право за своєю природою є не тільки одним із найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян, а й основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином. Воно є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби – це правомочності політичного характеру, що розкривають зміст загального права громадян на участь в управлінні [5, с. 204].

Представницька влада генетично походить від влади народу й отримує свою уповноваженість та легітимацію через таку безпосередню форму демократії як вибори. Своєю чергою наявність та здійснення активного виборчого права громадянина реалізує народне волевиявлення. Як зазначає В. Шаповал, «...за часів Великої французької революції була сформульована теза, за якою право голосу на виборах є правом людини, котре не має октройованого характеру і лише констатується державою. Тим самим за правом голосу визнавалася якість природного права і, по суті, заперечувалася можливість встановлення цензів для активного виборчого права. Проте тоді ж у державній практиці знайшов відображення підхід, згідно з яким право голосу на виборах належить громадянину в контексті його взаємозв'язків з державою. Згодом право голосу і загалом виборче право почали класифікувати як політичне право, а самих виборців характеризувати як «політичних громадян» (фр. *citoyens politiques*). Сукупно голоси (вотуми) «політичних громадян» на виборах вважалися своєрідним еквівалентом волі народу, відповідне вираження якої засвідчувало його суверенітет» [6, с. 20].

Відповідно до статті 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років та яких не визнано судом недієздатними. Норми законів України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори» визначають осіб, які мають право голосу, як виборців. Своєю чергою, як справедливо вказує О. Шумляк [7, с. 26], згідно зі статтями 3 та 71 Конституції, які гарантують право кожного громадянина на вільне волевиявлення та визнають забезпечення прав і свобод людини основним обов'язком держави, саме держава має створити належні передумови для реалізації виборцями права голосу.

І ключовою такою передумовою виступає встановлення персонального складу виборчого корпусу – як з огляду на забезпечення відповідного суб'єктивного виборчого права громадянина, так і з огляду на необхідність кількісного визначення числа виборців, оскільки, з точки зору демократичної теорії, волевиявлення народу – це владний акт реалізації суверенітету народу, заснований на сумі волевиявлень виборців [8, с. 55].

Державна реєстрація виборців виступає основоположною частиною легітиматії виборів як способу безпосереднього здійснення влади народу, встановлюючи як загальну кількість виборців, так і їхній відсоток у загальній чисельності громадян. Враховуючи, що майже в усіх країнах світу (і Україна тут не виняток) без реєстраційного запису посадовою особою у спеціальному списку жодний правомочний громадянин проголосувати не може [9, с. 3], саме від цього, здавалося б, «суто технічного процесу» [10, с. 89], власне, і залежить, яка сукупність виборців буде реалізовувати «народне волевиявлення», тобто безпосередньо здійснювати владу народом.

Як зауважує М. Арбатська, реєстрація виборців як інструмент реалізації активного виборчого права громадян – найбільш витратний (фізично і матеріально), а в деяких країнах – небезпечний для життя учасників компонент виборчої процедури. Міжнародні спостерігачі визнають, що реєстрація виборців – це не тільки складна, спірна, але найчастіше – найменш успішна частина проведення виборів у тих країнах, де голосування тільки стають частиною суспільно-політичного життя. Процес реєстрації виборців детермінує організацію виборчої процедури в цілому. Більше того, реєстрація виборців – це процес, де політичні інтереси та технічна підготовка до виборів перетинаються. Досвід багатьох країн свідчить, що вибори потенційно можуть бути виграні або програні вже саме на етапі реєстрації виборців [9, с. 12, 15].

Державна реєстрація виборців виступає необхідним механізмом організації і втілення принципів загального та рівного виборчого права, і такої оцінки дотримується більшість сучасних дослідників. Зокрема, на думку Е. Боднар та А. Кашаса, реєстрація виборців є інструментом застосування загального виборчого права шляхом забезпечення того, щоб кожна особа, яка має право голосу, мала можливість цим правом скористатися. Реєстрація також забезпечує дотримання принципу рівного виборчого права, який гарантує, що кожен виборець проголосує тільки один раз [12, с. 3]. Ю. Ключковський зазначає, що завдяки реєстрації реалізуються основні принципи виборчого права – принципи загальності виборчого права, рівності виборців, однократності, факультативності й особистого характеру голосування [13, с. 95].

Узагальнюючи позиції вчених, можна стверджувати, що реєстрація виборців має на меті, з одного боку, гарантування виборчого права громадянина шляхом його ідентифікації як виборця та наступним включенням до списків виборців, а з іншого, гарантування здійснення влади народом шляхом персоналізованого обліку всіх (і водночас лише тих) осіб, які мають право голосу. На нашу думку, дане твердження найбільш повно розкриває мету створення Державного реєстру виборців, яка визначена у статті 1 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [14] – «для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу».

Водночас неминуче постає питання щодо співвідношення категорій «реєстрація виборців» та «облік виборців». Як зазначає К. Єфіменко, поняття «облік» і «реєстрація» стосовно виборців мають власний правовий зміст: облік виборців має на увазі процес виявлення й ідентифікації певної особи в якості виборця, встановлення його відповідності фіксованому набору критеріїв, водночас реєстрація зазначених осіб передбачає особливий порядок документального оформлення визнання за громадянином активного виборчого права [15, с. 13].

Разом з тим, частина перша статті 16 Закону України «Про Державний реєстр виборців» встановлює, що ведення Реєстру включає організаційно-правову підготовку та виконання в режимі записування таких дій: 1) внесення запису про виборця до бази даних Реєстру; 2) внесення змін до персональних даних Реєстру; 3) знищення запису Реєстру. Ці дії здійснюються уповноваженими працівниками відповідного органу ведення Реєстру на виконання наказу керівника органу ведення Реєстру (частина 1 статті 17 Закону) та тягнуть для особи відповідні юридичні наслідки: реєстрацію в якості виборця; перереєстрацію виборця; припинення реєстрації виборця. А відтак, здійснюючи своєчасно та у належний спосіб відповідні реєстраційні дії, орган ведення реєстру забезпечує персональний облік виборців та реалізацію таких його засад, як законність і пріоритет прав людини, загальний характер, повнота і цілісність, достовірність та однократність включення, спрямовані, своєю чергою, на втілення принципів загального та рівного виборчого права.

Крім того, державна реєстрація виборців спричиняє вирішальний вплив на організацію виборчого процесу та здійснення окремих виборчих процедур в його межах, які обумовлені кількісними показниками виборчого корпусу. Зокрема, такий вплив має місце щодо утворення виборчих округів та виборчих дільниць, що існують на постійній основі; визначення кількісного складу дільничних виборчих комісій; визначення персонального складу територіальних та дільничних виборчих комісій на місцевих виборах; складання виборчих списків; перевірки Центральною виборчою комісією достовірності відомостей про певних суб'єктів виборчого процесу та інших осіб, які беруть у ньому участь.

Аналіз статті 27 Закону України «Про Державний реєстр виборців» дозволяє встановити доволі широке поле використання персональних даних Реєстру поза межами виборчого права та виборчого процесу:

– на підставі закону одноразово для первинного наповнення бази даних державної системи обліку фізичних осіб після її створення, а також для створення реєстрів територіальних громад;

– у визначених законом випадках центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, для реалізації покладених на нього повноважень;

– під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та своєчасного і в повному обсязі отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітних плат, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Міністерство фінансів України має право отримувати з Реєстру інформацію про виборців, зокрема таку, що містить персональні дані.

Тому погоджуємося з поглядами Б. Біктагірова про те, що реєстрація виборців складає самостійний загальнодержавний захід, не пов'язаний з конкретними виборами, [16] та О. Шумляк, що реєстрація громадян, які мають право голосу, є частиною організаційно-технологічної інфраструктури виборів, а тому не може бути визнана стадією виборчого процесу. Водночас не можна погодитися із твердженням, що цей вид реєстрації лише створює необхідні передумови для справжньої виборчої процедури, яка здійснюється в межах виборчого процесу – складання списків виборців [17, с. 43]. Вище окреслене функціональне призначення державної реєстрації виборців має постійний та більш широкий характер.

Висновки. Підбиваючи підсумок, варто зазначити, що з позицій доктрини демократичної та правової держави існує дихотомічний зв'язок між народним волевиявленням та реалізацію виборчих прав громадян, які ґрунтуються на засадах загального та рівного виборчого права. Гарантування їх втілення є конституційним обов'язком держави. З метою його реалізації держава створює механізм реєстрації виборців, завданням якого є здійснення державного персоналізованого обліку виборців шляхом ідентифікації та включенням до реєстру осіб, які мають право голосу. Зафіксовані в реєстрі кількісні дані виборців впливають на організацію та адміністрування виборчого процесу. Під час виборчого процесу база даних реєстрації виборців використовується органами ведення реєстру для складання списку виборців, включення до якого є єдиною підставою для реалізації права голосу виборцем. За своїми правовими ознаками реєстрація виборців є інститутом виборчого права, норми якого регулюють суспільні відносини, що складаються в процесі здійснення уповноваженим органом процедур, пов'язаних з ідентифікацією та персоналізованим обліком осіб, які мають право голосу.

Література:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 N 254 к/96-ВР / База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 14.02.2018).
2. Козак Ю.-М.Р., Завальний А.М. Народ як системоутворюючий суб'єкт легітиміційних процесів державної влади. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 4. С. 7–10.
3. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 216 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 / Офіційний вісник України – офіційне видання від 26.10.2005– 2005 р., № 41, стор. 31, стаття 2605, код акта 34045/2005.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відпр. секретар), Ю.Г. Барабаш та інш.; Нац. акад. прав. наук України – 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.
6. Шаповал В. Выборы как форма непосредственной демократии: вопросы истории, теории и практики / Reforma prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie / pod redakcja Petra Steciuka i Jerzego Buczkowskiego. Przemysl, 2004. 540 p.
7. Шумляк О.П. Правове регулювання діяльності органів Державного реєстру виборців. Віче. 2010. № 12. С. 26–29.
8. Кравченко О.А. Демократия как достоверное волеизъявление народа. Вестник Пермского ун-та. Серия: Юридические науки. 2013. № 1(19). С. 54–60.
9. Арбатская М.Н. Организация избирательных процедур: политико-географический анализ современного российского и мирового опыта: автореф. дис. д-ра географ. наук: 25.00.04. Институт географии РАН. М., 2008. 44 с.
10. Державний реєстр виборців України: перспективи інноваційного розвитку: навчально-методичний посібник / А.В. Карташов, В.Ю. Стасюк, К.Ю. Перната, О.О. Радченко, С.В. Герасимчук, В.В. Пінковський. – Київ: ЦПГІ, 2015. 428 с.
11. Eszter Bodnár, Attila Kaszás Theory and practice of voter registration – definitions, standards, principles, examples. – United Nations Democracy Fund (Budapest, 2009). Теорія і практика реєстрації виборців. Міжнародний досвід. URL: <http://old.electioninfo.org.ua/index.php?i=555> (дата звернення 14.02.2018).
12. Закон України «Про вибори Президента України»: наук.-практ. коментар / за ред. Ю.Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 408 с.
13. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 № 698-V // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/698-16> (дата звернення 14.02.2018).
14. Ефименко Е.А. Правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: диссертация. кандидата юридических наук: 12.00.02. Владивосток, 2009. 213 с.
15. Биктагиров Р.Т. Стадии избирательного процесса: правовая природа и проблемы классификации / Журнал о выборах. 2008. № 3. URL: http://journal_o_vyborah/arhiv/po_nomeram/3_2009/stadii_izbiratel'nogo_processa_pravovaya_priroda_i_problemy_klassifikacii (дата звернення 14.02.2018).
16. Шумляк О.П. Інститут реєстрації виборців у виборчому процесі України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 214 с.

Коваленко М. Г. Роль государственной регистрации избирателей в обеспечении избирательных прав граждан Украины

Аннотация. В статье определяется и обосновывается роль государственной регистрации избирателей как важного условия реализации избирательных прав граждан Украины, организации избирательного процесса. Установлена дихотомическая связь между народным волеизъявлением и реализацией избирательных прав граждан, которые основываются на принципах общего и равного избирательного права. Выявлено, что государственная регистрация избирателей выступает в качестве основополагающей части легитимации выборов как способа непосредственной реализации власти народа, оказывает решающее влияние на организацию избирательного процесса и осуществление отдельных избирательных процедур, а также имеет широкое поле использования данных реестра вне пределов избирательного права и избирательного процесса.

Ключевые слова: государственная регистрация избирателей, выборы, избирательный процесс, избирательное право, список избирателей.

Kovalenko M. The role of state registration of voters in providing electoral rights of citizens of Ukraine

Summary. The paper defines and substantiates the role of state registration of voters as an important condition for the electoral rights of Ukrainian citizens, realization and the organization of the electoral process. At the current stage of social development, human rights in all their dimensions recognized as the highest social value. People united in the state, which is their public-authority organization for the most complete embodiment of these rights. As the founder of such organization, people give it the power to self-rule and social integration.

The dichotomous connection between the expression of popular will and the exercise of the electoral rights of citizens based on the principles of universal and equal suffrage established in the paper. It has been found, that state registration of voters serves as a fundamental part of election legitimation as a way to directly exercise the power of the people. It has a decisive influence on the organization of the electoral process and the conduct of certain election procedures and has a wide field of using the registry data outside the extent of the electoral law and the election process.

Key words: state registration of voters, elections, election process, voter register, electoral law, lists of voters.