

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни

«Конституційне право»

**обов'язкових компонент
освітньо-професійної програми першого (бакалаврського)
рівня вищої освіти**

08 Право 081 Право

за темою – *Виборче право України*

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023 р. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 р. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023 р. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 (протокол від 18.08.2023 № 8).

Розробник: професор кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент Коломієць Ю. М.

Рецензенти:

1. Доцент кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, к.ю.н., доцент Зубенко Г. В.
2. Доцент кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 Харківського національного університету внутрішніх справ, к.ю.н., доцент Логвиненко Є. С.

План лекції:

1. Поняття та види виборів, їх соціальна функція.
2. Об'єктивне й суб'єктивне виборче право в Україні.
3. Виборча система України.
4. Виборчий процес в Україні: поняття та стадії.
5. Система та порядок формування виборчих комісій в Україні.
6. Функції, компетенція та порядок роботи виборчих комісій в Україні.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
3. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-VI (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/page2>
4. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 554 с.
5. Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
6. Конституційне право України: підручник. Ужгород: ВД «Гельветика», 2018. 461 с.
7. Конституційне право: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
8. Конституційне право: підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.
9. Нестерович В. Ф. Виборче право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2017. 503 с.
10. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 259 с.
11. Порівняльне конституційне право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 327 с.
12. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права: рекомендовано МОН України / за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с.
13. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 461 с.

Додаткова:

1. Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації: монографія. Харків: Право, 2015. 248 с.

2. Вітюк Д. Л., Павлюх О. А. Вибори як форма безпосередньої демократії: теоретико-правовий аспект. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 115-121.

3. Гудзь Л., Гудзь Т. Принцип загального виборчого права: міжнародні стандарти та перспективи законодавчої реалізації в Україні. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2020. С. 30-39.

4. Закірова С. Референдум як інструмент прямої демократії: міжнародний досвід і корисні уроки для України. *Громадська думка про правотворення*. 2019. № 10 (175). С. 4-13.

5. Коломієць Ю. М., Гудзь Л. В. Правопорушення на виборах в Україні та шляхи їх подолання. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. 2019. № 6 (46). С. 51-54.

6. Михайлов М. Класифікація типових та нетипових форм безпосередньої демократії. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 127-131.

7. Нестерович В. Ф. Зміст та структура суб'єктивного виборчого права в Україні. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спец. вип. № 3. С. 163-169.

8. Ставнійчук А. П. Місцевий референдум – пріоритетна форма прямої демократії у місцевому самоврядуванні. *Юридична Україна*. 2015. № 6. С. 24-28.

9. Шутова О. С., Овсієнко К. С. Інститут референдуму в демократичних державах: позитивні і негативні аспекти. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28).

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. <http://portal.rada.gov.ua/> – офіційний веб-сайт Верховної Ради України.
2. <http://www.ccu.gov.ua> – офіційний сайт Конституційного Суду України.
3. <http://www.ombudsman.kiev.ua> – офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України.
4. Стешенко Т. В. Форми голосування в сучасних зарубіжних країнах. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15130/1/Steshenko_44-47.pdf

Текст лекції

1. Поняття та види виборів, їх соціальна функція

Обов'язковою передумовою і визначальною ознакою демократичної, правової держави, якою Україну проголошено на конституційному рівні, є проведення періодичних, вільних виборів, сутність яких полягає в оновленні складу представницьких органів публічної влади та зміні виборних посадових осіб на основі демократичних процедур.

Вибори – це конституційна форма безпосередньої демократії, що полягає у формуванні персонального складу органів публічної влади шляхом голосування пересічних громадян.

Форма проведення виборів майже аналогічна референдуму: у визначений день учасники голосування приходять на дільниці, отримують бюлетені, роблять у них відповідні позначки і кидають їх у скриньки для голосування, а після закінчення терміну голосування члени дільничних комісій підраховують голоси у часників голосування, складають протокол і надсилають до вищестоящої комісії, яка за даними протоколів визначає й офіційно оприлюднює підсумки голосування. Проте зміст голосування на виборах суттєво відрізняється від референдуму: виборець повинен не просто обрати одну з двох можливих відповідей на поставлене питання, а визначити того (чи тих) із запропонованих кандидатів, який (які) найкраще, на його думку, зможе (зможуть) відобразити й захистити його позицію та інтереси при здійсненні публічної влади. І чим більш конкурентними є вибори, тим більше альтернатив стоїть перед виборцем.

Вибори вважаються найбільш демократичним способом формування тих органів публічної влади, які повинні мати представницький характер – відображати позицію та інтереси держави, народу чи територіальної громади. Проте шляхом виборів ніколи не формуються органи, від яких насамперед вимагається професіоналізм і неупередженість (органи виконавчої та судової влади, органи прокуратури та конституційного контролю).

У науці конституційного права України вибори класифікують за різними підставами:

1) залежно від того, які органи обираються, вибори поділяються на парламентські (вибори народних депутатів), президентські (вибори Президента України) та вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів;

2) залежно від того, обирається виборний орган повністю чи частково, розрізняють загальні та часткові (тобто замість депутатів, які вибули, коли обирається лише частина колегіального виборного органу влади) вибори;

3) залежно від підстав проведення вибори можуть бути черговими, позачерговими (достроковими) або повторними;

4) залежно від територіальних меж проведення вибори поділяють на загальнодержавні (всеукраїнські) та місцеві (локальні);

Вибори в суспільстві плюралістичної демократії, яким є сучасне українське суспільство, виконують низку важливих функцій, серед яких:

- 1) функція забезпечення реального народовладдя;
- 2) функція демократичного контролю за владою;
- 3) функція забезпечення політичної відповідальності за політичний курс;
- 4) функція легітимної, ненасильницької зміни правлячих еліт;
- 5) функція недопущення узурпації влади;
- 6) функція «селекції» політичних лідерів;

7) функція забезпечення альтернативності (поліваріативності) суспільного розвитку.

Вибори є проявом демократії тільки в тому разі, коли проводяться у суворій відповідності до закону, гласно й неупереджено з боку органів публічної влади, коли вони є дійсно вільними й альтернативними. В іншому випадку вони можуть перетворитися на свою протилежність і стати знаряддям узурпації влади, маніпулювання суспільною свідомістю і навіть зручними моментом для антиконституційного заколоту.

2. Об'єктивне й суб'єктивне виборче право в Україні

Виборче право – це конституційно-правовий інститут, який об'єднує в собі норми Конституції України і норми поточного виборчого законодавства, якими закріплено основоположні принципи участі громадян у виборах, порядок призначення, підготовки та проведення виборів, а також порядок і процедури встановлення результатів народного волевиявлення.

Виборче право розглядається у двох аспектах: 1) як інститут конституційного права, сукупність правових норм, що регулюють порядок підготовки і проведення виборів (об'єктивне виборче право); 2) як одне з політичних прав громадян (виборців) обирати і бути обраними на виборах (суб'єктивне виборче право). Об'єктивне і суб'єктивне виборче право співвідносяться як форма і зміст, адже самі виборчі права громадян та порядок їх реалізації закріплюються (отримують юридичне оформлення) у відповідних конституційно-правових нормах.

Принципи виборчого права – це основоположні, керівні ідеї, з яких виходить законодавець при формуванні норм про порядок підготовки і проведення виборів; це умови визнання і здійснення виборчого права, які разом забезпечують реальний характер волевиявлення народу, легітимність виборних органів публічної влади. Дані принципи рівною мірою стосуються як об'єктивного, так і суб'єктивного виборчого права. Загальновизнані принципи виборчого права зафіксовані у відповідних міжнародно-правових документах.

Конституція України (ст. 71) закріпила такі *принципи* виборчого права:

1. *Принцип вільних виборів* – кожен виборець самостійно, без будь-якого зовнішнього впливу вирішує – брати йому участь у виборах чи ні, а якщо брати, то якою мірою, кому з кандидатів віддати свій мандат довіри. Принцип вільних виборів забороняє будь-який фізичний чи психологічний тиск на виборця, будь-яке переслідування за ухиляння від участі в голосуванні (абсентеїзм).

2. *Принцип загального виборчого права* – право голосу на виборах мають усі повнолітні дієздатні громадяни України. Забороняються будь-які привілеї чи обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, не передбачені Конституцією України та виборчим законодавством.

3. *Принцип рівного виборчого права* – усі громадяни долучаються до виборів на рівних засадах і мають рівну кількість голосів. У такий спосіб забезпечується рівність для кожного громадянина прав і можливостей

впливати на результат виборів. Цей принцип впливає із загальнішого конституційного принципу рівноправності громадян, поширюється як на активне, так і на пасивне виборче право. Забороняється поділ виборців на розряди (курії) за майновою, національною, становою, релігійною, етнічною чи іншою ознакою. Усім виборцям має бути гарантовано рівний захист їх виборчих прав законом і судом.

4. *Принцип прямого виборчого права* – персональний склад виборних органів формується безпосередньо виборцями, без будь-яких проміжних інстанцій. Кожен виборець голосує тільки особисто.

5. *Принцип таємного голосування* – будь-який контроль за волевиявленням виборців заборонений. Виборче законодавство України передбачає спеціальні організаційні заходи та процедури із забезпечення таємниці голосування, зокрема: кожний виборець голосує на виборах особисто; голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється; виборчий бюлетень повинен мати таку форму, яка відкидає можливість установити, хто саме його заповнив; голосування має проводитись у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабінети (кімнати) для таємного голосування; бюлетені повинні заповнюватися виборцем особисто в кабінеті для таємного голосування; для випадків голосування за місцем перебування (для голосування осіб, які за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатні пересуватися самотійно) має бути передбачена така процедура, яка виключає порушення таємниці голосування або спотворення волевиявлення виборців. Реалізація принципу таємного голосування забезпечується також установленням відповідальності осіб, які порушили таємницю голосування. Зокрема, кримінальна відповідальність за порушення таємниці голосування передбачена ст. 159 Кримінального кодексу України: умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів, учинене членом виборчої комісії або іншою службовою особою з використанням влади чи службового становища – карається штрафом від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до 3 років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 1 до 3 років.

Юридичні вимоги до носіїв суб'єктивного виборчого права називаються виборчими цензами. При цьому виборчі цензи для носіїв пасивного виборчого права є дещо вищими порівняно з тими, що ставляться до виборців. Це зумовлено тим, що після обрання така особа отримає змогу здійснювати публічну владу, що вимагає від неї достатнього життєвого досвіду та інших додаткових умінь. Чим вищий рівень посади, на яку обирається особа, – тим вищими є виборчі цензи.

Виборче законодавство України передбачає наступні види виборчих цензів:

1) громадянський ценз – активне і пасивне виборче право визнається тільки за громадянами, тобто за особами, які перебувають з Українською державою в постійному політико-правовому зв'язку;

2) віковий ценз – активного виборчого права набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років; віковий ценз щодо пасивного виборчого права залежить від посади (кандидат у депутати місцевої ради повинен мати вік не менше 18 років, тоді як кандидат у народні депутати – 21 рік, а кандидат на пост Президента України – 35 років);

3) ценз дієздатності – не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними; відповідно, вони не можуть бути висунуті (балотуватися) на виборні посади;

4) ценз осілості – вимога до кандидата на виборну посаду проживати на відповідній території протягом встановленого часу (кандидатом у народні депутати може бути особа, яка постійно проживала в Україні останні 5 років, а кандидатом у Президенти – особа, яка постійно проживала в Україні протягом останніх 10 років);

5) ценз законслухняності – не може бути обрана на виборну посаду особа, яка має судимість за вчинення умисного злочину, якщо тільки ця судимість не знята чи не погашена у встановленому законом порядку;

6) мовний (лінгвістичний) ценз – стосується тільки кандидата на пост Президента України, від якого вимагається володіння державною мовою.

Як видно з наведеного переліку, всі виборчі цензи, передбачені вітчизняним законодавством, не мають дискримінаційного характеру, є обґрунтованими і цілком відповідають міжнародно-правовим стандартам у даній сфері.

Громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів та інших заходах у порядку, визначеному виборчим законодавством України.

3. Виборча система України

Термін «виборча система» вживається у конституційному праві у двох аспектах: у широкому – як система всіх суспільних відносин та інститутів, пов'язаних з організацією та проведенням виборів, і вузькому – як закріплений у виборчому законодавстві спосіб висування кандидатів та розподілу депутатських мандатів за результатами голосування. Надалі вживатимемо цей термін саме у вузькому сенсі слова, аби визначити специфіку формування тих чи інших виборних органів публічної влади.

Існують три основні види виборчих систем: мажоритарна, пропорційна та змішана (мажоритарно-пропорційна).

Мажоритарна виборча система базується на принципі: обраним вважається кандидат, який отримав установлену більшість голосів виборців у виборчому окрузі, в якому він балотувався. Залежно від того, яка саме більшість вимагається для перемоги, розрізняють три її різновиди:

1) мажоритарна система абсолютної більшості – переможцем на виборах стає кандидат, який набирає більше половини (50% +1) голосів у відповідному окрузі;

2) мажоритарна система відносної більшості – переможцем визнається кандидат, який набирає більше голосів, ніж будь-який інший претендент;

3) мажоритарна система кваліфікованої більшості – для того, щоб бути обраним, кандидат має набрати значно більше половини голосів виборців (2/3, 3/4 тощо).

Пропорційна виборча система передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за яким розподіл мандатів між партійними списками кандидатів здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів. Така виборча система передбачає утворення великих багатомандатних округів і забезпечує представництво партій у виборних органах відповідно до їхньої популярності серед виборців. За даної системи розподіл мандатів між партійними списками здійснюється за допомогою виборчої квоти, яка визначається одразу ж після виборів шляхом поділу загальної кількості голосів, поданих у багатомандатному окрузі, на число мандатів, що підлягають розподілу від даного округу.

Як мажоритарна, так і пропорційна виборчі системи мають певні переваги і недоліки. Так, мажоритарна система – досить результативна і проста у застосуванні, але сприяє неадекватному відображенню у складі представницького органу політичного спектру суспільства та призводить до втрати великої кількості голосів, що має наслідком послаблення представництва в парламенті чи іншому виборному органі. Пропорційна система більш чітко відображає політичні уподобання виборців, але теж має істотні недоліки: по-перше, вона передбачає неперсоніфіковані вибори – виборчі списки партій формуються партійним керівництвом келійно і виборці фактично голосують за кандидатів, про багатьох з яких їм нічого невідомо; по-друге, вона вимагає сталої багатопартійності з чіткою поляризацією політичних сил, що дозволяє після виборів сформувати стабільну парламентську більшість.

Мажоритарно-пропорційна (змішана) виборча система заснована на «механічному» поєднанні елементів мажоритарної та пропорційної систем, коли одна частина депутатського корпусу формується за мажоритарною системою, а друга – за пропорційною. У такий спосіб намагаються забезпечити партійне представництво і водночас зберегти особистий зв'язок депутатів з виборцями.

За роки незалежності в Україні було випробувано всі названі види виборчих систем, крім мажоритарної системи кваліфікованої більшості. Так, вибори Верховної Ради Української РСР 1991 р. та Верховної Ради України 1994 р. проводилися за мажоритарною системою, парламентські вибори 1998 і 2001 років – за змішаною виборчою системою, з 2005 р. Верховна Рада України обиралася за пропорційною системою із загороджувальним бар'єром у 3%. З 2011 р. вибори Верховної Ради України проводилися за змішаною виборчою системою із 5% загороджувальним бар'єром.

На сьогодні в Україні застосовуються такі виборчі системи: мажоритарна система абсолютної більшості – на виборах Президента України; пропорційна система за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати – на виборах народних депутатів України.

За системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій – обираються депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) рад.

Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

4. Виборчий процес в Україні: поняття та стадії

Вибори не зводяться до голосування за висунутих кандидатів на виборні посади; вони являють собою не одномоментний акт, а тривалий за часом і складний за змістом *виборчий процес* – комплекс логічно пов'язаних між собою дій, об'єднаних у відповідні процедури та стадії.

Чинне виборче законодавство України визначає виборчий процес як здійснення відповідними суб'єктами виборчих процедур, передбачених Законом. З точки зору конституційно-правової науки виборчий процес – це різновид юридичного процесу, що являє собою встановлений законом порядок послідовно вчинюваних відповідними суб'єктами узгоджених дій і процедур, спрямованих на легітимне формування персонального складу виборних органів публічної влади. Виборчий процес як організаційно-правова форма реалізації суб'єктивного виборчого права відображає технологію участі виборців у формуванні персонального складу органів публічної влади. Він включає встановлену законом сукупність стадій, що

забезпечують його цілісність і легітимність результатів, а стадії, в свою чергу, складаються з конкретних виборчих процедур та виборчих дій.

Суб'єктами виборчого процесу визнаються особи, органи та організації, наділені Конституцією та виборчим законодавством України правами та обов'язками стосовно організації та проведення виборів, у тому числі:

- 1) виборець;
- 2) Центральна виборча комісія, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до Закону;
- 3) партія, що висунула кандидата на виборну посаду;
- 4) кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому Законом;
- 5) офіційний спостерігач від партії, кандидата у депутати, громадської організації.

Згідно з чинним виборчим законодавством виборчий процес в Україні здійснюється на засадах: 1) дотримання принципів виборчого права; 2) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; 3) політичного плюралізму та багатопартійності; 4) публічності й відкритості; 5) рівності всіх кандидатів на відповідні виборні посади; 6) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і партій – суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ незалежно від їх форми власності, крім ЗМІ, засновниками (власниками) яких є політичні партії; 7) неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів на виборні посади. У спеціальній літературі також виокремлюють такі принципи виборчого процесу, як безперервність, поступальність, документальність, свобода вибору форм і методів передвиборної агітації тощо.

Виборчий процес відбувається в певній, чітко визначеній виборчим законодавством послідовності і складається з кількох етапів – стадій. Чинне виборче законодавство України передбачає такі *обов'язкові стадії* виборчого процесу:

- 1) висування та реєстрація кандидатів;
- 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
- 3) проведення передвиборної агітації;
- 4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- 5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 6) голосування;
- 7) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
- 8) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;
- 9) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

У разі необхідності виборчий процес може включати також такі *факультативні* стадії: 1) повторне голосування; 2) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків повторного голосування та результатів виборів.

Функціональне призначення стадій виборчого процесу полягає у забезпеченні послідовного за часом і поетапного за змістом виконання різноманітних виборчих дій і процедур, котрі у підсумку забезпечують легітимний характер виборів та обрання відповідних виборчих осіб.

Суб'єкти виборчого процесу мають право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються процесу виборів, у судовому і позасудовому порядку. Особи, винні в порушенні виборчого законодавства, притягуються до конституційної, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної відповідальності в порядку, встановленому законом. Прикладом конституційної санкції за порушення виборчого законодавства може бути визнання виборів недійсними.

5. Система та порядок формування виборчих комісій в Україні

Організація підготовки та проведення виборів, забезпечення додержання та однакового застосування виборчого законодавства України покладено на виборчі комісії, які є колегіальними органами публічної влади спеціальної компетенції. Чинне виборче законодавство України передбачає трирівневу систему виборчих комісій: 1) Центральна виборча комісія (далі – ЦВК); 2) окружні виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії. Усі виборчі комісії, крім дільничних, є юридичними особами.

Існуюча система виборчих комісій враховує територіальну організацію виборів (поділ державної території на виборчі округи та дільниці), забезпечує максимальне наближення пунктів для голосування до місця проживання виборців і спрямована на оперативне здійснення всіх стадій виборчого процесу в суворій відповідності з вимогами виборчого законодавства.

ЦВК очолює систему виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення загальнодержавних виборів. Водночас вона здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення місцевих виборів та референдумів. Її статус визначається Конституцією України, Законом України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. № 1932-IV, законами про вибори та іншими законами України.

ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, що складається з 17 членів, які призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України строком на 7 років. У поданні Президента України про призначення на посаду членів ЦВК враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточному скликанні Верховної Ради України. Усі члени ЦВК є державними службовцями.

Членом ЦВК може бути громадянин України, який на день призначення досяг 25 років, має право голосу, проживає в Україні не менше 5

останніх років та володіє державною мовою. Не може бути призначений до складу Комісії громадянин України, який має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку, чи на якого протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційних правопорушень або який визнаний у встановленому порядку недієздатним чи обмежено дієздатним.

Голова, його заступники, секретар, а також не менше 5 інших членів ЦВК повинні мати вищу юридичну освіту.

Крім того, чинне законодавство містить низку вимог щодо несумісності посади члена ЦВК з іншими видами діяльності. Зокрема, член ЦВК не може: 1) бути: народним депутатом України; 2) мати інший представницький мандат; 3) входити до складу інших виборчих комісій та комісій з референдумів; 4) бути членом ініціативної групи всеукраїнського чи місцевого референдуму, 5) займатися підприємницькою діяльністю; 6) бути повіреним третіх осіб у справах ЦВК; 7) виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності); 8) входити до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку; 9) входити до складу органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Член ЦВК не може бути кандидатом у Президенти України, кандидатом у народні депутати України, депутати місцевої ради чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, їх довіреною особою, представником чи уповноваженою особою політичної партії, що беруть участь у виборах. При набутті членом ЦВК зазначеного статусу Комісія приймає рішення про зупинення його повноважень на період перебування у відповідному статусі. Член ЦВК, який до свого призначення на посаду був членом будь-якої політичної партії, на час здійснення своїх повноважень зупиняє членство у цій партії. Він не може брати участі в її діяльності чи виконувати доручення партії, будь-якого її органу або посадової особи.

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посади члена Комісії, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Член ЦВК перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України присягу. Відмова члена ЦВК скласти присягу тягне за собою скасування Верховною Радою України рішення про його призначення.

ЦВК є повноважною з моменту призначення на посаду та складення присяги не менш як 2/3 її складу.

Голова, його заступники і секретар ЦВК обираються самою Комісією на її засіданні таємним голосуванням із числа членів ЦВК.

Окружна виборча комісія на президентських виборах утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за сорок днів до дня виборів (а на парламентських виборах – не пізніше як за шістдесят два дні до дня

голосування) у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти осіб.

На президентських виборах окружна виборча комісія формується ЦВК за поданням кандидатів у Президенти України, а *суб'єктами подання кандидатур* до складу окружних виборчих комісій на парламентських виборах є:

1) політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання;

2) політичні партії – суб'єкти виборчого процесу, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі.

Склад територіальних виборчих комісій на місцевих виборах формується за поданнями зареєстрованих у встановленому законом порядку місцевих організацій партій у кількості не менше 9 і не більше 18 осіб. Право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають:

1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

3) всі зареєстровані в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцеві організації усіх політичних партій, які мають намір висувати кандидатів на відповідних місцевих виборах, крім зазначених у пункті 1.

Дільничні виборчі комісії за всіма видами виборів формуються вищестоящими (територіальними, окружними) виборчими комісіями. Різняться тільки суб'єкти, уповноважені надавати подання щодо кандидатур до складу дільничних виборчих комісій.

До складу територіальної (окружної), дільничної виборчої комісії можуть входити тільки ті виборці, які проживають у межах відповідного територіального виборчого округу або міста, на території якого розташований цей округ. Виборець може одночасно входити до складу лише однієї виборчої комісії. До складу територіальної (окружної), дільничної виборчої комісії не можуть входити кандидати у депутати, представники партій у ЦВК, уповноважені особи партій, довірені особи кандидатів у депутати в одномандатному окрузі, офіційні спостерігачі, посадові та службові особи органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, працівники судів та правоохоронних органів, а також громадяни, які утримуються в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах або мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. Голова, заступник голови та секретар територіальної, дільничної виборчої комісії не можуть бути представниками одного кандидата на виборну посаду чи одної партії. Усі ці вимоги мають забезпечити незалежність і неупередженість виборчих комісій, гарантувати законність та обґрунтованість їх дій і рішень.

Порядок формування виборчих комісій мав низку суттєвих недоліків, що виявилися на президентських (2004 р.) і парламентських (2006 та 2007 рр.) виборах, а тому останнім часом неодноразово змінювався.

6. Функції, компетенція та порядок роботи виборчих комісій в Україні

До основних функцій ЦВК належать: 1) забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян України та права на участь у референдумах; 2) забезпечення дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму; 3) контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми; 4) забезпечення однакового застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України; 5) організаційно-методичне та консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів; 6) здійснює заходи щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів тощо.

Повноваження ЦВК поділяються на загальні (ті, що стосуються всіх видів виборів) і спеціальні (ті, що різняться за кожним з видів виборів).

У межах загальних повноважень ЦВК: 1) готує пропозиції щодо вдосконалення законів з питань проведення виборів; 2) звертається в разі необхідності до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України, законів України або окремих їх положень з питань, що стосуються організації підготовки та проведення виборів в Україні; 3) розпоряджається Державним реєстром виборців, забезпечує його ведення та функціонування відповідно до закону; 4) здійснює контроль за додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори політичними партіями (виборчими блоками політичних партій), іншими суб'єктами виборчого процесу; 6) забезпечує на виборах акредитацію офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій відповідно до закону, видає їм посвідчення; 7) публікує інформацію про підготовку та проведення виборів в Україні, матеріали про свою діяльність, а також інші матеріали, що стосуються виборчого процесу; 8) організує навчання голів, заступників голів та секретарів окружних (територіальних) комісій; 9) скликає у разі необхідності за власною ініціативою засідання виборчої комісії нижчого рівня; 10) встановлює норми і перелік обладнання, інвентарю для приміщень виборчої комісії та приміщень для голосування, а також види послуг, робіт, що можуть надаватися виборчим комісіям; 11) припиняє рух коштів на рахунках окружних (територіальних) виборчих комісій в установах банків після закінчення строку повноважень цих комісій або в разі порушення ними кошторисно-фінансової дисципліни; приймає рішення про перерахування залишків коштів на рахунок ЦВК.

Не менш значними є й спеціальні повноваження ЦВК. Зокрема, на загальнодержавних виборах ЦВК: 1) оголошує початок процесу виборів Президента України; 2) утворює виборчі округи та формує територіальні

виборчі комісії; 3) встановлює форми виборчих документів, затверджує зразки виборчих скриньок для голосування, печаток виборчих комісій, визначає порядок зберігання та передачі виборчих документів до відповідних державних архівних установ; 4) встановлює форму та затверджує текст виборчого бюлетеня, забезпечує виготовлення виборчих бюлетенів; 5) передає представнику Міністерства закордонних справ України виборчі бюлетені, бланки іншої документації, печатки, штампи для передачі їх дільничним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць; 6) розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність окружних виборчих комісій і приймає рішення з цих питань; 7) затверджує текст та форму інформаційних плакатів, а також плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори депутатів; 8) надає роз'яснення окружним та дільничним виборчим комісіям по заповненню відповідних протоколів про підрахунок голосів та встановленню підсумків голосування; 9) встановлює підсумки голосування та складає протокол про підсумки голосування в межах закордонного округу; 10) здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

Окружна виборча комісія: 1) забезпечує підготовку та проведення виборів депутатів в одномандатному окрузі та в загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу; 2) здійснює в межах відповідного одномандатного округу контроль за додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори депутатів виборцями, дільничними виборчими комісіями та їх членами, органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами цих органів, підприємствами, закладами, установами, організаціями та їх посадовими особами, засобами масової інформації, їх власниками, посадовими особами та творчими працівниками, кандидатами у депутати, партіями, їх представниками та уповноваженими особами, довіреними особами кандидатів у депутати в одномандатних округах, офіційними спостерігачами, громадськими організаціями; 3) надає правову, організаційно-методичну, технічну допомогу дільничним виборчим комісіям, організовує навчання членів цих комісій з питань організації виборчого процесу; 5) утворює дільничні виборчі комісії відповідно до Закону; 6) скликає у разі необхідності за власною ініціативою засідання дільничної виборчої комісії; 7) вирішує питання використання коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією; 8) контролює дотримання органами, уповноваженими на це законом, законодавства щодо складання списків виборців по виборчих дільницях на території одномандатного округу, контролює надання їх для загального ознайомлення; 9) контролює діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення приміщеннями для голосування, транспортом, засобами зв'язку, обладнанням, у межах своєї компетенції розглядає і вирішує інші питання матеріально-технічного забезпечення виборів депутатів на території одномандатного округу;

10) передає дільничним виборчим комісіям виборчі бюлетені, бланки іншої документації відповідно до Закону, забезпечує контроль за обліком виборчих бюлетенів у межах одномандатного округу; 11) забезпечує виготовлення інформаційних плакатів, плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори депутатів, печаток дільничних виборчих комісій та передає їх дільничним виборчим комісіям, а також забезпечує виготовлення іншої виборчої документації; 12) надає правову, організаційно-методичну, технічну допомогу дільничним виборчим комісіям, організовує навчання голів, заступників голів, секретарів дільничних виборчих комісій; 13) заслуховує інформацію дільничних виборчих комісій, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань підготовки і проведення виборів; 14) реєструє офіційних спостерігачів від партії, кандидата у депутати, громадської організації; 15) розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність дільничних виборчих комісій і приймає рішення з цих питань; 16) встановлює підсумки голосування в загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та одномандатному окрузі, складає протоколи про підсумки голосування, передає протоколи та іншу виборчу документацію Центральній виборчій комісії; 17) визнає голосування на виборчій дільниці недійсним у випадках, передбачених Законом; 18) забезпечує передачу на зберігання до відповідної архівної установи виборчої та іншої документації в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією; 19) узагальнює інформацію щодо поданих до окружної виборчої комісії заяв та скарг, що стосуються процесу виборів депутатів, а також результатів їх розгляду, вивіщує цю інформацію на стенді офіційних матеріалів комісії для загального ознайомлення та подає її до Центральної виборчої комісії у встановленому нею порядку для розміщення на її офіційному веб-сайті; 20) здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України.

Дільнична виборча комісія: 1) здійснює контроль за додержанням та однаковим застосуванням виборчого законодавства; 2) отримує список виборців від територіальної виборчої комісії, складає список виборців у випадках, передбачених Законом, уточнює список виборців, подає його для загального ознайомлення та у випадках, передбачених цим Законом, вносить до нього зміни; 3) створює умови для ознайомлення виборців з відомостями про всіх кандидатів, їх передвиборні програми, а також із рішеннями ЦВК, відповідної територіальної виборчої комісії, власними рішеннями та повідомленнями; 4) завчасно вручає або надсилає виборцям іменні запрошення із зазначенням дати проведення виборів, адреси приміщення для голосування, часу початку і закінчення голосування, номери виборця у списку виборців на дільниці; 5) забезпечує підготовку приміщення для голосування та виборчих скриньок; 6) вносить за рішенням ЦВК у випадках, передбачених Законом, зміни до виборчого бюлетеня; 7) організовує голосування на виборчій дільниці; 8) проводить підрахунок голосів, поданих на виборчій дільниці, складає протокол про підсумки голосування та

надсилає його до відповідної територіальної виборчої комісії; 9) визнає недійсним голосування на виборчій дільниці у випадках, передбачених Законом; 10) розглядає звернення, заяви і скарги з питань внесення змін до списку виборців, організації та проведення голосування і підрахунку голосів на виборчій дільниці та в межах своїх повноважень приймає щодо них рішення; 11) здійснює інші повноваження відповідно законів України.

Повноваження окружної, дільничної виборчої комісії можуть бути достроково припинені виборчою комісією, яка її утворила, за власною ініціативою або на підставі рішення суду в разі порушення комісією Конституції України, виборчого законодавства та інших законів України.

Основною формою роботи виборчої комісії є засідання, яке скликається головою комісії, в разі його відсутності – заступником голови, а в разі відсутності голови та його заступника – секретарем комісії. Засідання виборчої комісії скликається також на вимогу 1/3 складу комісії. У разі необхідності засідання виборчої комісії може бути скликане за рішенням виборчої комісії вищого рівня. Перше засідання виборчої комісії скликається не пізніш як на 3-й день після дня її утворення, а наступні – за необхідності. Засідання виборчої комісії є повноважним, якщо в ньому бере участь не менш як 2/3 складу комісії.

Засідання виборчої комісії скликається з обов'язковим повідомленням усіх членів комісії про час, місце проведення засідання та його порядок денний. Проекти рішень комісії та необхідні матеріали надаються членам виборчої комісії, як правило, не пізніш як за день до дня проведення засідання комісії.

Засідання виборчої комісії веде голова комісії або його заступник; у разі невиконання ними цієї функції комісія визначає із свого складу головуєчого на засіданні.

Виборча комісія на вимогу 3 членів комісії від її складу, а також за рішенням виборчої комісії вищого рівня зобов'язана розглянути на своєму засіданні питання, що відносяться до її повноважень, не пізніш як у 3-денний строк, але не пізніше дня виборів, а в день виборів, крім дільничної виборчої комісії, – невідкладно. Дільнична виборча комісія зобов'язана розглянути на своєму засіданні звернення, які надійшли до неї в день виборів чи в день повторного голосування, невідкладно після закінчення голосування. Рішення виборчої комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від складу комісії, крім випадків, передбачених цим Законом, після його розгляду та обговорення на засіданні виборчої комісії.

На засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування, на виборчій дільниці в день голосування у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише такі особи:

- 1) члени виборчих комісій вищого рівня;
- 2) кандидати у депутати, їх довірені особи, уповноважені особи партій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата);

3) офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати, громадських організацій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата, однієї громадської організації);

4) офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій;

5) представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації). Інші особи можуть бути присутніми на засіданні комісії тільки з дозволу або на запрошення цієї комісії, про що приймається рішення на засіданні комісії. Перебування на виборчій дільниці під час проведення голосування осіб, не передбачених Законом, не дозволяється. Виборча комісія може прийняти мотивоване рішення про позбавлення права присутності на засіданні зазначених вище осіб, якщо вони неправомірно перешкоджають його проведенню. Таке рішення приймається 2/3 від її складу.

На засіданні виборчої комісії ведеться протокол, що підписується головуючим на засіданні та секретарем комісії (чи виконуючим обов'язки секретаря, який визначається на засіданні). Протокол засідання комісії надається для ознайомлення членам комісії не пізніше наступного засідання комісії.

Рішення виборчої комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від складу комісії, крім випадків, передбачених Законом. Рішення виборчої комісії з розглянутого питання письмово оформляється у формі постанови, яка повинна містити: найменування комісії; найменування постанови; дату та місце її прийняття і порядковий номер; мотивувальну частину з посиланням на обставини, що зумовили розгляд питання на засіданні комісії; посилання на конкретні положення нормативно-правових актів або постанову виборчої комісії вищого рівня чи судові рішення, якими керувалася комісія при прийнятті постанови; резолютивну частину. Постанова підписується головуючим на засіданні та секретарем комісії (засідання). З питань поточної діяльності комісія може приймати протокольні рішення.

Член виборчої комісії, який бере участь у її засіданні і не згоден з рішенням, прийнятим комісією, має право у письмовій формі висловити окрему думку, яка додається до відповідного протоколу засідання виборчої комісії.

Постанови, прийняті виборчою комісією, не пізніше ранку наступного дня після засідання комісії вивішуються на стенді офіційних матеріалів комісії, який обладнується в приміщенні комісії у місці, вільно доступному для відвідувачів, а також доводяться до відома заінтересованих осіб.

Рішення виборчої комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання. Ніхто не має права втручатися у діяльність виборчих комісій, за винятком випадків, передбачених законом.

Рішення виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути скасоване виборчою

комісією вищого рівня або судом. У такому випадку виборча комісія вищого рівня має право прийняти рішення по суті питання.

Документи, заяви і скарги, що надійшли до територіальної та дільничної виборчих комісій, мають право приймати члени відповідної виборчої комісії. Усі документи, заяви і скарги реєструються в територіальних та дільничних виборчих комісіях у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією.

Для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень, передбачених Законом, виборча комісія може залучати відповідних спеціалістів, технічних працівників.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також державні підприємства, установи і організації зобов'язані створювати належні умови для здійснення виборчими комісіями їх повноважень.

Член виборчої комісії *має право*: 1) брати участь у підготовці питань, що вносяться на розгляд виборчої комісії; 2) виступати на засіданнях виборчої комісії, ставити іншим учасникам засідання запитання щодо порядку денного, вносити пропозиції з питань, віднесених до повноважень комісії; 3) за дорученням відповідної виборчої комісії перевіряти діяльність виборчих комісій нижчого рівня; 4) безперешкодно знайомитися з документами виборчої комісії, членом якої він є, та виборчих комісій нижчого рівня на відповідній території; 5) на відшкодування шкоди, заподіяної його життю, здоров'ю чи майну у зв'язку з виконанням обов'язків члена виборчої комісії, в порядку та розмірі, встановлених законодавством.

Член виборчої комісії *зобов'язаний*: 1) додержуватися Конституції України та законів України з питань підготовки і проведення виборів; 2) брати участь у засіданнях виборчої комісії; 3) виконувати рішення виборчої комісії та обов'язки, покладені на нього згідно з їх розподілом у комісії. Члену виборчої комісії під час виконання своїх обов'язків забороняється агітувати за чи проти кандидатів на виборах, а також публічно оцінювати діяльність цих кандидатів та партій – суб'єктів виборчого процесу.

За загальним правилом, повноваження члена окружної, дільничної виборчої комісії припиняються одночасно з припиненням повноважень відповідної виборчої комісії. Крім того, повноваження члена окружної, дільничної виборчої комісії припиняються достроково виборчою комісією, яка її утворила, у зв'язку з: 1) особистою заявою про складення повноважень члена комісії; 2) внесенням подання про заміну члена виборчої комісії суб'єктом, за поданням якого кандидатуру такого члена було включено до складу виборчої комісії; 3) припиненням його громадянства України; 4) вибуттям на період включно до дня голосування за межі України або країни, на території якої утворена закордонна виборча дільниця, що тягне за собою неможливість виконувати обов'язки члена комісії; 5) реєстрацією його кандидатом на відповідну виборчу посаду, щодо якої проводяться вибори; 6) входженням його до іншої виборчої комісії будь-якого рівня, що здійснює

підготовку та проведення одночасних виборів; 8) відмовою скласти присягу члена комісії; 9) порушенням присяги члена комісії, що виявилось як систематичне невиконання покладених на нього обов'язків, засвідченим не менш як двома рішеннями з цього приводу виборчої комісії, до складу якої він входить; 10) одноразовим грубим порушенням законодавства України про вибори, встановленим рішенням суду або рішенням виборчої комісії вищого рівня; 11) набранням щодо нього законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян; 12) виявленням обставин наявності судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян, якщо така судимість не знята або не погашена; 13) визнанням його недієздатним; 14) його смертю.