



Стоит отметить, что возможность обращения взыскания на имущество напрямую зависит от того, является ли это имущество ограниченным или изъятым из оборота. Виды имущества, которые ограничены в обращении или изъяты из обращения, устанавливаются федеральным законом.

Сравнивая российское право с украинским, следует отметить следующее. В целом, основные принципы исполнительного процесса в наших странах совпадают. В украинском законодательстве так же определяется очередность обращения взыскания на различное имущество должника, можно обратиться взыскание на имущественные права. Итак, теоретически российские схемы в Украине применимы. Однако российское право в целом регламентирует этот вопрос значительно подробнее, в украинском же праве по факту имеются значительные пробелы, достаточно краткое правовое регулирование, в результате чего государственный исполнитель не имеет четких инструкций, как же обращаться взыскание на такие имущественные права, а проявлять инициативу и применять сложные схемы, к сожалению, согласен далеко не каждый государственный исполнитель.

#### Список использованной литературы:

1. Крупчан О. Виконання рішень адміністративних судів: проблеми та шляхи їх вирішення /О. Крупчан, В. Перепелюк. // Юридична Україна. – 2010. – № 2. – С.4-11.

2. Про виконавче провадження : закон України від 21 квіт. 1999 р. № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

3. Авер'янов В.Б. Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження» / В.Б. Авер'янов, Л.М. Горбунова, В.В. Комаров, І.І. Ємельянова, Д.М. Сібільов. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 320 с.

4. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 октября 2007 г. № 41 ст. 4849.

5. Актуальні питання виконавчого провадження / за ред. І.В. Спасибо-Фатєєвої. – К. : Центр комерц. права, 2009. – 80 с.

## СОСТАВЛЕНИЕ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ И СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Александр КУКОБА,  
соискатель

Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

#### Summary

The article is devoted to scientific research principles and order of formation of voter lists in Ukraine and the countries of Central and Eastern Europe on the basis of analysis of existing legislation in these countries. The author analyzes the legal basis for the formation of lists of persons who are entitled to vote to ensure the expression of the will of such persons through the right to vote in elections and referendums. Also conducted a review of existing problems of the Ukrainian system of formation of electoral lists and the author's vision of prospects for solving these problems on the basis of developments legislation in Central and Eastern Europe.

**Key words:** right to vote, elections, voter list, Registration, register.

#### Аннотация

Статья посвящена научному исследованию принципов и порядка формирования списков избирателей в Украине и странах Центральной и Восточной Европы на основе анализа действующего законодательства данных стран. Автором проанализированы юридические основания для формирования списков лиц, которые имеют право голоса, с целью обеспечения волеизъявления таких лиц путем реализации права голоса на выборах и референдуме. Также проведено обзор существующих проблем украинской системы формирования списков избирателей и авторское видение перспектив решения этих проблем на основании наработок законодательства стран Центральной и Восточной Европы.

**Ключевые слова:** право голоса, выборы, список избирателей, регистрация, реестр.

**Постановка проблемы.** Среди системных реформ, что сегодня проводятся в Украине, важное место занимает реформа избирательной системы, направленная на более четкое правовое регулирование избирательных институтов и процедур как неотъемлемых составляющих правового государства и основы для внедрения механизма подлинно демократического формирования представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также всенародного избрания Президента Украины. Данный механизм может быть действенным и справедливым лишь при неукоснительном соблюдении права граждан избирать и быть избранным, гарантированное статьей 38 Конституции Украины.

При таких условиях первостепенное значение приобретают научные исследования избирательной проблематики, в частности, вопрос о государственном учете граждан Украины, имеющих право голоса.

**Состояние исследования.** Несмотря на значительный объем исследований

современного состояния избирательной системы, и сегодня количество научных работ, которые в той или иной степени затрагивают вопросы формирования списков избирателей, достаточно ограничено. Даная проблематика в Украине обсуждалась прежде всего практиками, членами и работниками избирательных комиссий, такими, как: Г. Старовойтова, Ж. Усенко-Черная, М. Мельник, В. Ковальчук, Н. Озимчук, Е. Побережный [1].

В связи с этим, **целью исследования** является обзор существующих проблем украинской системы формирования списков избирателей и авторское видение перспектив решения этих проблем на основании наработок законодательства стран Центральной и Восточной Европы.

**Изложение основного материала.** Регистрация избирателей и составление списков избирателей, которые имеют право принять участие в голосовании, относятся к тем начальным стадиям избирательного процесса, при отсутствии которых сам процесс голосования, а следовательно, и выборов становится невозможным.



Особая роль списков избирателей среди иных избирательных документов обусловлена тем, что именно они устанавливают круг лиц, которые своим волеизъявлением и определяют результаты конкретных выборов. Гарантией того, что каждый гражданин может реально воспользоваться принадлежащим ему активным избирательным правом, служат законодательно предусмотренные процедуры.

Принципы и порядок формирования списков избирателей во многом могут свидетельствовать о демократизации проведения выборов и являются главной гарантией реализации принципа всеобщего избирательного права. Регистрация избирателей позволяет сформировать так называемый юридический избирательный корпус.

Доктринально различают два основных вида регистрации избирателей, в зависимости от того, «на ком лежит бремя регистрации»: публичная (обязательная) и личная (добровольная).

Система регистрации избирателей может быть также постоянной и временной. Первая предполагает, что зарегистрированный по месту жительства избиратель не должен более перед каждыми выборами проходить эту процедуру. Исправления в списках избирателей вносятся лишь при изменении ими места жительства, фамилии либо утрате избирательных прав или смерти. Вторая модель предполагает, что перед каждыми выборами составляются новые списки избирателей и, следовательно, все избиратели регистрируются вновь.

Соответственно украинскому избирательному законодательству времен независимости порядок составления списков избирателей всегда был обязательным и несколько раз менялся.

Сегодня составление списков избирателей в Украине возлагается, прежде всего, на органы ведения Государственного реестра избирателей.

В соответствии с Законом Украины «О Государственном реестре избирателей» составление списков избирателей в Украине отнесено к компетенции органов ведения Реестра, которыми, согласно статье 14 Закона, являются:

1) в районе, районе в городе Киеве, городе Севастополе – соответствующее структурное подразделение аппарата районной, районной в городе государственной администрации;

2) в городе областного (республиканского АР Крым) значения без районного деления – соответствующий исполнительный орган городского совета;

3) в районе в городе областного значения с районным делением – соответствующий исполнительный орган районного в городе совета или соответствующее структурное подразделение созданного в районе исполнительного органа городского совета [2].

Ведение Реестра включает организационно-правовую подготовку и выполнение в режиме записи таких действий: внесение записи об избирателе в базу данных Реестра; внесении изменений в персональные данные Реестра; уничтожения записи Реестра (ст. 16 Закона Украины «О Государственном реестре избирателей») [2].

Органы ведения Реестра осуществляют ежемесячно обновления базы данных Реестра. Одновременно лицо, которое приобрело право голоса, или гражданин, имеющий право голоса, однако обнаруживший, что его не включили в Реестр, может по собственной инициативе обратиться в орган ведения Реестра по месту жительства на территории Украины по поводу своего включения в Реестр. Избиратель также имеет право обращения к органу ведения Реестра по вопросам внесения изменений в уже существующей записи.

В новых демократиях Центральной и Восточной Европы составление и проверка списков избирателей предстает как интегральная часть избирательной кампании, хотя в каждой отдельной стране существуют различные подходы к порядку организации и проведения данной процедуры. В основном ключевыми вопросами на данном этапе проведения выборов являются:

- определение органа, компетентного и ответственного за формирование списков;
- определение базы формирования списков (данные налоговой, паспортных служб, государственных гражданских реестров);
- правовой статус списков избирателей;
- механизмы и процедуры внесения изменений и дополнений;
- ответственность избирателей и должностных лиц за нарушения, касающиеся списков.

Правовое регулирование данных моментов формирует определенную национальную традицию фиксирования избирательного корпуса, которая влечет за собой определенные преимущества, так и недостатки. Вместе с тем, опираясь на анализ законодательных норм и правоприменительную практику, можно выделить ряд критериев, которые позволяют с уверенностью говорить о максимально прозрачном характере процедур формирования списков избирателей. Отдельные положения законодательства и избирательной практики, которые способствуют проведению открытых выборов и предотвращают злоупотребления властью, несомненно заслуживают внимания и украинских законодателей.

Ответственными органами относительно составления списков избирателей в странах Центральной и Восточной Европы чаще всего выступают местные советы, муниципалитеты и мэры городов. Главным отличием здесь является полнота и объем полномочий органов местного самоуправления, порядок ведения списков (реестров).

Так, в Польше за министром государственного управления, который входит в состав правительства, закреплены полномочия по определению порядка составления, исправления и обнародования списков [3, с. 389-390]. В Румынии один из экземпляров списка находится в местном суде, с помощью которого действия избирательных комиссий можно обжаловать [4, с. 64]. Но самое важное то, что в законах перечисленных государств четко устанавливаются права граждан относительно обжалования, сроки рассмотрения дела (48 часов, три дня) и обязательность решений суда. Таким образом, главным субъектом избирательной кампании становится сам гражданин без контроля или манипуляций со стороны органов государственной власти.

Статьей 39 Кодекса о выборах Республики Молдова предусмотрено, что списки избирателей составляются примэриями в двух экземплярах по каждому избирательному участку отдельно и включают всех граждан, обладающих избирательным правом, которые на момент составления списков проживают на его территории. Затем списки проверяются по месту жительства избирателей, включенных в списки, подписаны



ваются примаром населенного пункта и доводятся до сведения общественности не позднее, чем за 20 дней до дня выборов [5].

В Болгарии списки избирателей составляют муниципальные администрации, где хранится реестр населения, проживающего на соответствующей территории, и подписываются мэром муниципалитета, или мэром майората, или заместителем мэра и секретарем муниципалитета. В городах, имеющих деление на административные районы, списки избирателей подписывает мэр и секретарь соответствующего административного района (ст. 26 болгарского Закона о выборах) [6, с. 217].

Согласно ст. 12 Закона Сербии о выборах народных депутатов, общий список избирателей в электронном виде составляется в пределах муниципального образования и представляет собой часть единой системы. Список избирателей обладает статусом публичного документа и составляется по долгу службы (ч. 2 ст. 12). Список избирателей является единым, постоянно действующим документом и обновляется каждый год не позднее 31 марта. Избиратель вносится в список только в одном месте (жительства или пребывания). Министр по делам управления устанавливает порядок обновления списков избирателей путем издания соответствующих правовых актов [7, с. 387].

В Эстонии списки избирателей составляются на основе Национального реестра населения, который составляют центральные органы исполнительной власти, а ведут – органы местного самоуправления. При этом правительство назначает специального уполномоченного для ведения центрального реестра на основе сельских муниципальных и городских реестров [8].

Согласно законодательству Литвы формирование списков избирателей происходит в два этапа. Сначала предварительный список избирателей составляется в соответствии с данными реестра населения Литовской Республики. Далее ЦИК непосредственно организует составление, уточнение и ведения списков избирателей на основе данных органов местного самоуправления, государственных органов и окружных избирательных комиссий. Последний этап формирования спи-

сков избирателей предусматривает передачу ЦИК окружным комиссиям за 39 дней до дня голосования списков избирателей одномандатного избирательного округа, которые, в свою очередь, за 29 дней передают участковым избирательным комиссиям списки избирателей на избирательном участке [9].

В Польше ни один орган государственной власти или местного самоуправления не может контролировать весь процесс формирования избирательных списков от начала и до конца. Согласно статье 16 польского закона о выборах, министр по вопросам государственного управления на запрос Государственной избирательной комиссии должен определить в своем приказе способ ведения списка избирателей, установить образец списка, методы его актуализации и открытия для общественного осмотра, образец заявления лица о пересмотре списка избирателей, образец заявления о занесении лица в список, образец уведомления лица о внесении в список, также способы подачи органами общины в соответствующие избирательные органы информации о количестве избирателей, включенных в список. Кроме того, министр по вопросам государственного управления по запросу Государственной избирательной комиссии своим распоряжением определяет порядок составления и предоставления списков избирателей, определяя форму списков, методы их актуализации и доступа для ознакомления с ними общественности, форму перечня лиц, находящихся в лечебных учреждениях, социальных учреждениях, местах лишения свободы и следственных изоляторах, в которых созданы избирательные округа, образец уведомления о внесении избирателя в списки по другому избирательному округу, образец и способ выдачи свидетельства о праве голоса (ст. 24) [10]. Итак, списки формируют общины, упорядочивает ЦИК согласно распоряжениям министра. Отметим также, что любые споры, возникающие в связи с содержанием или формой списков, рассматривают органы местного самоуправления, а также суды.

В Румынии предусмотрена обязательная процедура направления одного из двух официальных экземпляров списка избирателей, составленного мэра-

ми общин, городов, муниципалитетов, в суд первой инстанции. Мэр также обязан сообщать суду о любых изменениях, которые вносятся в списки избирателей [6, с. 218].

На наш взгляд, одним из самых простых механизмов обеспечения прозрачности формирования избирательного корпуса является латвийский пример. Согласно латвийскому законодательству, главным документом, который удостоверяет личность и дает право волеизъявления, является паспорт гражданина Латвии. Перед выдачей бюллетеня участковая комиссия ставит в паспорте отметку о голосовании и проверяет, нет ли в нем уже такой отметки [11].

Распределение полномочий между органами, которые отвечают за составление и ведение избирательных списков, не гарантирует избежания ошибок или намеренного искажения данных о гражданах, включение «мертвых душ», дискриминацию по определенным политическим взглядам. В таком случае в законодательстве предусматривается пространство для гражданской инициативы, проверки и обновления списков избирателей. Это право подкрепляется обязанностью ответственных органов обнародовать списки избирателей и обеспечивать равный доступ граждан к ним.

**Выводы.** Формирование списков избирателей (их регистрация) является необходимым условием осуществления избирателем своего права голоса, и осуществляется путем внесения лица в список, на основе которого данное лицо может быть допущено к голосованию. Благодаря его применению реализуются основные принципы избирательного права: всеобщности данного права, равенства избирателей, однократности, факультативности и личного характера голосования.

Украинская практика и законодательство по формированию списков избирателей существенно не отличаются от соответствующих практики и законодательства стран Центральной и Восточной Европы. Наиболее приближенными к украинской модели примерами ведения списков избирателей является Польша, Румыния и Словакия.

Для Украины непременно положительным является введение института ведения Государственного реестра из-



бирателей – автоматизированной информационно-телекоммуникационной системы, предназначенной для хранения, обработки данных, содержащей предусмотренные Законом Украины «О Государственном реестре избирателей» сведения, и пользование ими, созданной для обеспечения государственного учета граждан Украины, имеющих право голоса в соответствии со статьей 70 Конституции Украины.

Использование данного реестра призвано решить следующие проблемы: включение в списки избирателей умерших лиц; регистрация избирателей не по месту их фактического проживания; уменьшение случаев невключения в списки лиц, которым на момент проведения выборов исполнилось 18 лет.

На сегодня нормативное регулирование процедуры регистрации избирателей в Украине остается достаточно неупорядоченным, часто взаимно несогласованным, поскольку соответствующие положения Законов о выборах все еще не стали логическим продолжением норм Закона Украины «О Государственном реестре избирателей». Следствием такой несогласованности есть существенные пробелы в формировании и уточнении Государственного реестра избирателей, наблюдаемые во время каждого избирательного процесса.

Во избежание таких проблем актуальным вопросом является принятие Избирательного кодекса Украины, в котором должно быть аккумулировано нормы законодательства относительно избирательного процесса, в частности, что касается составления списков избирателей.

**Перспективы дальнейших исследований.** Изучение и анализ опыта по формированию списков избирателей в новых демократиях Европы имеет значительную перспективу, поскольку дает возможность проектирования современных наработок в этой сфере на украинские политические и управленческие реалии. С помощью исследований, имеющих сравнительный характер и на основе учета социальных, политических и культурных особенностей развития демократии в разных странах можно избежать ряда ошибок при реформировании отечественных политических институтов.

### Список использованной литературы:

1. 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: післявиборча оцінка і рекомендації*. Зб. ст. – К.: Сьоме небо, 2006. – С. 26-40.

2. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007р. №698-V // *Відомості Верховної Ради України*. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

3. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетенкова. – М.: РЦОИТ: Норма, 2006. – 496 с.

4. Мяловська Н.В. Виборчі системи: досвід європейських держав / Н. Мяловицька // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2008. – № 11. – С. 61-67.

5. Кодекс о выборах Республики Молдова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.vybyty-moldova.ru>.

6. Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 225.

7. Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский]. – М.: РЦОИТ: Ин-октаво, 2009. – 480 с.

8. Эстония: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/598>.

9. Литва: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/599>.

10. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej I do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej/ Сайт Сейму РП. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/nowaord/kon11.htm/>.

11. Латвия: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/597>.