

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.4.16>

РИБАЧОК С.Л.

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM OF PREPARATION AND HOLDING OF ELECTIONS IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що вибори є однією з найважливіших форм реалізації принципу народовладдя, за допомогою якої громадяни реалізують своє конституційне право на участь в управлінні державними справами. Їхня сутність полягає у вільному волевиявленні громадян, спрямованому на формування органів державної влади та місцевого самоврядування, а відтак, саме через вибори забезпечується легітимність влади, адже вона отримує свої повноваження безпосередньо від народу, який, відповідно до Основного Закону, є єдиним джерелом влади у демократичній державі. З огляду на це, важливим завданням законодавця є побудувати ефективний адміністративно-правовий механізм підготовки та проведення виборів в Україні, за допомогою якого забезпечується рівність можливостей для всіх кандидатів і політичних партій, створюються умови для вільного волевиявлення громадян, запобігається зловживання владою і маніпуляціям результатам виборів. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито сутність категорії «адміністративно-правовий механізм». Сформульовано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий механізм підготовки та проведення виборів в Україні». Зроблено висновок, що адміністративно-правовий механізм підготовки та проведення виборів є основою виборчого процесу, який в свою чергу слід розглядати як систему врегульованих правовими нормами правовідносин, які послідовно реалізуються та спрямовані на організацію народного волевиявлення щодо формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сутність цього механізму полягає в тому, що він: 1) урегульований адміністративно-правовими нормами; 2) визначає коло суб'єктів, їх прав та обов'язків в розглядуваній сфері; 3) є гарантією реалізації суб'єктивних виборчих прав громадян України; 4) передбачає залучення та оптимізацію ефективності використання кадрових, фінансово-економічних, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів; 5) є багатоелементним правовим явищем, що складається з логічно-обумовлених та законодавчо регламентованих послідовних дій; 6) має забезпечити провадження основних принципів демократії та інших цивілізаційних цінностей як основи Європейської інтеграції країни.

Ключові слова: вибори, підготовка, проведення, виборчий процес, адміністративно-правовий механізм.

The relevance of the article lies in the fact that elections are one of the most important forms of implementing the principle of democracy, through which citizens exercise their constitutional right to participate in the management of state affairs. Their essence lies in the free expression of the will of citizens, aimed at the formation of state authorities and local self-government, and therefore, it is through elections that the legitimacy of power is ensured, because it receives its powers directly from the people, who, according to the Basic Law, are the only source of power in a democratic state. In view of this, an important task of the legislator is to build an effective administrative and legal mechanism for preparing and holding elections in Ukraine, which ensures equality of opportunities for all candidates and political parties, creates conditions for the free

expression of the will of citizens, prevents abuse of power and manipulation of election results. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists, reveals the essence of the category "administrative and legal mechanism". The author's definition of the concept of "administrative and legal mechanism for preparing and holding elections in Ukraine" is formulated. It is concluded that the administrative and legal mechanism for preparing and holding elections is the basis of the electoral process, which in turn should be considered as a system of legal relations regulated by legal norms, which are consistently implemented and aimed at organizing the expression of the people's will regarding the formation of representative bodies of state power and local self-government bodies. The essence of this mechanism is that it: 1) is regulated by administrative and legal norms; 2) determines the range of subjects, their rights and obligations in the area under consideration; 3) is a guarantee of the implementation of subjective electoral rights of citizens of Ukraine; 4) provides for the involvement and optimization of the efficiency of using personnel, financial and economic, material and technical and information resources; 5) is a multi-element legal phenomenon consisting of logically conditioned and legally regulated sequential actions; 6) must ensure the implementation of the basic principles of democracy and other civilizational values as the basis for the country's European integration.

Key words: elections, preparation, holding, electoral process, administrative-legal mechanism.

Актуальність теми. Вибори є однією з найважливіших форм реалізації принципу народовладдя, за допомогою якої громадяни реалізують своє конституційне право на участь в управлінні державними справами. Їхня сутність полягає у вільному волевиявленні громадян, спрямованому на формування органів державної влади та місцевого самоврядування, а відтак, саме через вибори забезпечується легітимність влади, адже вона отримує свої повноваження безпосередньо від народу, який, відповідно до Основного Закону, є єдиним джерелом влади у демократичній державі. З огляду на це, важливим завданням законодавця є побудувати ефективний адміністративно-правовий механізм підготовки та проведення виборів в Україні, за допомогою якого забезпечується рівність можливостей для всіх кандидатів і політичних партій, створюються умови для вільного волевиявлення громадян, запобігається зловживання владою і маніпуляціям результатам виборів.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із підготовкою та проведенням виборів, досліджувались у працях: О.В. Батанова, О. А. Грабильнікової, В.В. Кравченко, В.І. Співак, М.І. Ставнійчук, В.Л. Федоренка, Ю.С. Шемшученка, О.І. Ющика та багатьох інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є дослідження адміністративно-правового механізму підготовки та проведення виборів в Україні.

Саме тому метою статті є: визначити поняття та розкрити сутність адміністративно-правового механізму підготовки та проведення виборів в Україні

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що адміністративно-правовий механізм є комбінованим концептом державного адміністрування. Є.Ю. Яковчук зазначає, що в праві «механізм» – це категорія, яка забезпечує дію правової матерії та практичний вплив норм права на ті суспільні відносини та суб'єктів, яким вони безпосередньо адресовані. Іншими словами, це своєрідний «провідник» між писаними юридичними положеннями та тим результатом, досягнення якого вони передбачають на меті. Адміністративно-правовий механізм походить від класичного правового. Однак йому притаманний ціла низка додаткових ознак, зумовлених галуззю, до якої він відноситься [1, с. 385]. Саме регульований правом механізм є засобом втілення прав людини і громадянина, у тому числі приймати участь у політичному житті країни.

В.П. Кононець відмічає, що найчастіше, в теорії адміністративного права, до елементів структури адміністративно-правового механізму регулювання суспільних відносин зараховують норми права, якими регулюються управлінські суспільні відносини, адміністративно-правові відносини, а також правозастосовна практика у зазначеній сфері. При чому у теорії права розрізняють механізм правового регулювання, механізм реалізації прав і свобод та механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини. Крім механізму реалізації конституційних суб'єктивних прав і свобод, має значення механізм забезпечення реалізації цих прав. Такий механізм є складовою механізму реалізації суб'єктивних прав та свобод людини [2, с. 166]. Отже, досліджуючи

механізм підготовки та проведення виборів в Україні доцільно зазначити, що він спрямований на забезпечення реалізації конституційних прав громадян.

П.О. Шорський відмічає, що адміністративно-правому механізму забезпечення виборчих прав громадян притаманні такі ознаки: 1) складається з основних (об'єкта, суб'єкта, змісту) та допоміжних елементів; 2) являє собою систему норм, засобів, форм і методів, що формуються на підставі та в межах норм адміністративного права; 3) передбачає наявність правових і організаційних засобів; 4) суб'єктами реалізації механізму виступають, переважно, уповноважені органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади; 5) функціонування механізму передбачає створення гарантій реалізації виборчих прав громадянам (наприклад, притягнення до адміністративної відповідальності); 6) має дві мети: проміжну (створення умов, за яких особа може безперешкодно реалізувати власне виборче право) та кінцеву (регулюючий вплив на правові відносини, що виникають у сфері виборчих прав, разом з іншими механізмами правового характеру) [3, с. 10–11]. Слід вказати, що певні ознаки названого механізму притаманні й адміністративно-правовому механізму підготовки та проведення виборів. Так, вони засновані на адміністративно-правових нормах, включають низку засобів, які реалізуються уповноваженими суб'єктами і мають за мету безперешкодну реалізацію виборчого права громадян, на основі створення умов для цього фактичного здійснення та відновлення порушеного права. Мова йде про вирішення виборчих спорів. Останні, як явище правової реальності, пов'язані зі станом виконання позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення виборчих прав громадян України, які одночасно відображають ефективність (якість) нормативно-правового регулювання і правозастосування у сфері запобігання та врегулювання виборчих конфліктів [4, с. 20].

Таким чином, адміністративно-правовий механізм підготовки та проведення виборів в Україні – це система адміністративно-правових засобів, форм і процедур, за допомогою яких органи державної влади, органи місцевого самоврядування, виборчі комісії та інші суб'єкти публічної адміністрації забезпечують організацію, управління та контроль за підготовкою і проведенням виборів відповідно до вимог виборчого законодавства з метою реалізації громадянами свого конституційного виборчого права.

На нашу думку, адміністративно-правовий механізм є складовою частиною виборчого права, в об'єктивному розумінні як підгалузі конституційного права, яку В.Ф. Нестерович вважає сукупністю споріднених інститутів, правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з порядком підготовки та проведення виборів до представницьких органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування шляхом безпосереднього голосування виборців [5, с. 47]. Суб'єктивне ж виборче право – це рушійна сила розгляданого механізму, яка визначає його спрямованість – забезпечення можливості реалізації цього права.

Реалізація суб'єктивного виборчого права, що забезпечується адміністративно-правовим механізмом підготовки та проведення виборів, включає декілька взаємопов'язаних та взаємообумовлених стадій. При чому, як справедливо підкреслює Ю.В. Чемсак, кожна стадія виборчого процесу не може бути повністю ізольованою і сприйматися як самостійна. На думку дослідниці, легше досліджувати взаємозв'язки між ними, не спираючись на послідовність. З першого погляду, всі стадії відіграють підготовчу роль для проведення останньої – голосування і встановлення результатів виборів. Але ж спостерігається і зворотний вплив. Так, саме від дня голосування обчислюються численні строки проведення різних виборчих заходів: початку передвиборчої агітації, її закінчення, внесення кандидатом заяви про зняття своєї кандидатури, передачі бюлетенів для голосування дільничним виборчим комісіям [6, с. 45]. Авторка наголошує на зв'язку всіх елементів механізму виборів. Разом із цим доцільно зазначити, що кількісний та змістовний склад цього механізму відрізняється у працях науковців.

Основними критеріями виділення структурних елементів (стадій) виборчого процесу та відмежування їх один від одного є наступні ознаки:

- 1) функціональне призначення кожної стадії, яке полягає «у забезпеченні послідовного в часі і поетапного за змістом виконання різноманітних виборчих дій і процедур»;
- 2) кожна стадія має свої специфічні цілі, які є специфічними по відношенню до загальної мети виборчого процесу – належної реалізації виборчих прав громадян і надання виборів легітимного характеру;
- 3) кожна стадія має темпоральну (часову) визначеність, тобто – початок і кінець. Специфіка виборчого процесу полягає в тому, що допускається поєднання його стадій у часі;

4) всі стадії виборчого процесу взаємопов'язані між собою і скомбіновані в певній структурно-логічній послідовності. Кожна попередня стадія є підготовчою для наступної, а відсутність хоча б однієї стадії може повністю деформувати весь процес виборів [7, с. 82].

Кількість та зміст тих чи інших стадій безпосередньо залежить від того, яким чином дослідник розглядає сам виборчий процес. Ю. Ключковський зазначає, що здебільшого до стадій відносять формування територіальної основи виборів (виборчих округів та виборчих дільниць); створення органів адміністрування виборів (окружних та дільничних виборчих комісій); складання та уточнення списків виборців; номінацію (висування та реєстрацію) кандидатів; передвиборну агітацію; голосування виборців; підрахунок голосів та встановлення результатів виборів [8, с. 10]. Іноді стадії виборчого процесу розглядають як великі блоки, які включають по декілька з названих вище етапів (створення матеріально-організаційної основи виборів; реалізація пасивного виборчого права; реалізація активного виборчого права; завершальна стадія) [8, с. 10].

Стадії виборчого процесу Ю.В. Чемсак поділяє на: (а) основні й факультативні, (б) самостійні та залежні, (в) забезпечувального й регламентуючого характеру. Авторка вирізняє підготовчу, основну, агітаційну й заключну стадії. До останньої дослідниця відносить голосування, підрахунок голосів, встановлення результатів голосування й оприлюднення результатів виборів [6, с. 44]. Підготовча стадія пов'язана із створенні організаційних, матеріально-технічних та інших умов реалізації виборчого процесу.

На основній стадії виборчого процесу визначається коло осіб, з числа яких обиратимуть майбутнього Президента України, народних депутатів України, депутатів та голів сільських, селищних та місцевих рад, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [9, с. 10]. Отже, ця стадія передбачає формування варіантів для реалізації виборчого права. Агітаційна стадія виборчого процесу розкриває сутність агітаційної стадії, яка складається з сукупності заходів, що забезпечують ознайомлення виборців з кандидатами, їхніми передвиборними програмами, можливість їх обговорення і проведення передвиборної агітації [9, с. 11].

Б.О. Прудкий характеризує передвиборну агітацію як етап виборчого процесу, що відбувається у відведеному законом часовому відрізку, має специфічний індивідуальний характер початку перебігу строків для різних суб'єктів виборчого процесу – з моменту реєстрації кандидата або виборчого списку партії – та полягає у використанні не заборонених законом інформаційно-комунікаційних заходів впливу на виборчий корпус з метою формування певних наперед визначених політичних уподобань для подальшого волевиявлення виборцями або ж переконань щодо перебігу, характеру та оцінки виборів у цілому [10, с. 99]. Вказана стадія має інформаційний характер і спрямована на сприяння здійснення вибору шляхом інформування носіїв виборчого права про варіанти відстоювання публічних інтересів кандидатами на займання виборчих посад.

Заключна стадія виборчого процесу включає такі етапи: голосування, підрахунок голосів дільничними виборчими комісіями, встановлення підсумків голосування відповідними виборчими комісіями, встановлення та оголошення результатів виборів, реєстрація обраних кандидатів, а у передбачених законом випадках – проведення повторного голосування, призначення повторних виборів [9, с. 12]. Отже, завершальна стадія як раз і ознаменовує безпосереднє проведення виборів.

На заключній стадії допустимим є й використання інноваційних технологій. Так, згідно Виборчого кодексу Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проекту стосовно: 1) голосування виборців на виборчій дільниці за допомогою технічних засобів та програмних засобів (машинне голосування); 2) проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів; 3) складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи. При цьому результати проведення таких експериментів або пілотних проектів, а також будь-які відомості, отримані під час їх проведення, не можуть використовуватися для встановлення підсумків голосування чи результатів виборів, оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів виборчого процесу [11]. Разом із цим необхідно докласти усіх можливих зусиль задля недопущення можливості шахрайства та підтасовки результатів голосування на користь тих чи інших політичних сил. В літературі справедливо наголошують на тому, що організація виборчого процесу потерпає від втручання з боку органів влади різних рівнів, що спричинено невідпрацьованістю практики покарання за зловживання своїм службовим становищем в умовах проведення виборів або за втручання у виборчий процес загалом [12]. Така протидія потребує додаткових організаційних заходів та відповідно фінансових витрат.

Як зазначає І.В. Глиняний, з проблематикою фінансування виборів стикаються усі провідні демократичні держави світу, оскільки виборчий процес, згідно з історичним досвідом, є достатньо затратним. Так, на підготовку виборів Президента України в 2019 році держава витратила 2 354 880 000 млрд гривень. Електронне голосування та автоматизація підрахунку голосів можуть значно знизити ризики фальсифікацій та забезпечити швидке й точне підбиття підсумків голосування. Головним мотивом впровадження електронного голосування є економія коштів на вибори. Разом з тим, як показує світова практика, на жаль, такі очікування є дещо ідеалістичними і не враховують реальну вартість послуг в ІТ і складність розробки відповідної електронної системи [13, с. 17–18]. Отже, запровадження інноваційних технологій у механізмі підготовки та проведення виборів в Україні має орієнтуватися на їх реальну вартість та можливості бюджету країни, а також на максимальну захищеність від протиправних втручань.

Підсумовуючи викладене відносно стадій адміністративно-правового механізму підготовки та проведення виборів, слід вказати, що їх кількість залежить від того, яку сукупність послідовних юридично значущих процедур включає до їх змісту той чи інших автор. При цьому найбільш раціональним вважаємо виокремлення значних за обсягом блоків стадій, які вбирають певну кількість етапів. Зокрема, доцільно прийняти раціональним виділення: підготовчої, основної, агітаційної та заключної стадій.

Висновки. На підставі викладеного доцільно зробити висновок про те, що адміністративно-правовий механізм підготовки та проведення виборів є основою виборчого процесу, який в свою чергу слід розглядати як систему врегульованих правовими нормами правовідносин, які послідовно реалізуються та спрямовані на організацію народного волевиявлення щодо формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сутність цього механізму полягає в тому, що він: 1) урегульований адміністративно-правовими нормами; 2) визначає коло суб'єктів, їх прав та обов'язків в розглядуваній сфері; 3) є гарантією реалізації суб'єктивних виборчих прав громадян України; 4) передбачає залучення та оптимізацію ефективності використання кадрових, фінансово-економічних, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів; 5) є багатоелементним правовим явищем, що складається з логічно-обумовлених та законодавчо регламентованих послідовних дій; 6) має забезпечити провадження основних принципів демократії та інших цивілізаційних цінностей як основи Європейської інтеграції країни.

Список використаних джерел:

1. Яковчук Є.Ю. Поняття адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері мобілізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 385–387. URL: http://lsei.org.ua/2_2021/97.pdf
2. Кононець В. П. Підходи до розуміння адміністративно – правового механізму забезпечення примусового виконання судових рішень. *Юридична наука*. 2020. № 2(104). С. 166–175.
3. Шорський П.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні: автореф дис канд юрид наук. 12.00.07. Суми. 2018. 24 с.
4. Лещенко О.Д. Виборчі спори в Україні: конституційно-правовий аспект: дис канд юрид наук. 12.00.02. Одеса. 2020. 223 с.
5. Нестерович В.Ф. Виборче право як підгалузь конституційного права України. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 44–49.
6. Чемсак Ю.В. Виборчий процес та його стадії: теоретично-правовий аспект. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 103. С. 39–46.
7. Поспелова І.М. До проблем визначення та дотримання стадій виборчого процесу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 81–84.
8. Ключковський Ю.Б. Виборчий процес: процедурний аспект. *Публічне право*. 2014. № 3 (15). С. 5–14.
9. Ковальчук О.Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти: автореф дис канд юрид наук. 12.00.02. Одеса. 2003. 22 с.
10. Прудкий Б.О. До питання доктринального розуміння поняття передвиборної агітації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 90–101. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/06/16.pdf>
11. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#n6>

12. Антонова Л. В., Антонов А. В. Удосконалення виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/4.pdf

13. Глиняний І.В. Перспективи модернізації виборчого процесу в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2024. Т. 35 (74). № 3. С. 15–20.