

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**КОВАЛЕНКО МАРІЯ ГЕННАДІЇВНА**

УДК 342.84(477)-047.32

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
РЕЄСТРАЦІЇ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2021**

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент  
**Бодрова Ірина Іванівна,**  
Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, заступник директора з наукової роботи.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент  
**Марчук Микола Іванович,**  
Харківський національний університет внутрішніх справ, завідувач кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4;

кандидат юридичних наук, доцент  
**Щебетун Ірина Степанівна,**  
Донецький національний університет імені Василя Стуса, доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права.

Захист відбудеться «6» травня 2021 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано «5» квітня 2021 року.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**О.Р. Дашковська**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Невід'ємним елементом демократичної правової державності виступає державне гарантування суб'єктивного виборчого права громадян, проблематика якого протягом усіх років незалежності України перебуває у колі пильної уваги і законодавця, і конституційно-правової науки. Забезпечення державою організаційно-правових умов реалізації виборчого права зумовлює формування інституту реєстрації виборців, сутність та механізм якого відбивають конкретно-історичні політико-правові чинники суспільного та державного розвитку. В останні роки дана проблематика вийшла на якісно новий рівень. Системне оновлення виборчого законодавства, модернізація виборчих процедур актуалізують розробку нових конституційно-правових підходів та удосконалення існуючого порядку реєстрації виборців на основі сучасної доктринальної бази, з урахуванням міжнародних стандартів, вітчизняного досвіду та тенденцій розвитку механізму реєстрації виборців.

Вітчизняна юридична наука традиційно виявляє значний інтерес до проблем виборчого права та виборчого процесу. Зокрема, слід назвати праці М. В. Афанасьєвої, О. С. Бакумова, Ю. Г. Барабаша, Т. М. Заворотченко, Б. Я. Кофмана, П. М. Любченка, О. В. Марцеляка, А. Й. Магери, М. І. Марчука, В. Ф. Погорілка, М. М. Рябця, В. О. Серьогіна, С.Г. Серьогіної, М.І. Ставнійчук, О. М. Стаднік, Т. В. Стешенко, А. А. Стрижака, Ю. М. Тодики, О. Ю. Тодики, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, Л. М. Шипілова, О. П. Шумляк, І. С. Шебетун, В. Д. Яворського та інших. Разом з тим сучасні комплексні дослідження конституційно-правового регулювання реєстрації виборців в Україні майже відсутні. Серед робіт, присвячених питанням реєстрації виборців, слід назвати дисертацію О. П. Шумляк про інститут реєстрації виборців у виборчому процесі України. Окремі конституційно-правові аспекти реєстрації виборців піддаються аналізу в дисертаційних роботах: О. С. Бакумова про конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації; Б. Я. Кофмана про міжнародні виборчі стандарти та їх імплементацію в законодавство України; М. В. Афанасьєвої про конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні, Ю. Б. Ключковського про принципи виборчого права, їх доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні та ін. Монографічні ж дослідження конституційно-правового регулювання реєстрації виборців в Україні у вітчизняній конституційно-правовій

науці відсутні. Зазначене і обумовлює вибір теми даного дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах **цільової комплексної програми** «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U000966). Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 8 від 18 березня 2011 р.

**Мета і завдання дослідження.** Метою роботи є розробка цілісної концепції теоретичних і конституційно-правових засад реєстрації виборців в Україні, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій по удосконаленню її правового регулювання та здійснення в умовах сучасного конституційного розвитку та інформатизації публічного управління. Досягнення окресленої мети потребує вирішення таких завдань:

- визначити сутність і змістовні характеристики реєстрації виборців на основі вітчизняних та зарубіжних уявлень про її роль у здійсненні народовладдя та реалізації виборчих прав громадян;
- узагальнити досвід правового регулювання та практику застосування організаційних моделей реєстрації виборців в зарубіжних країнах;
- з'ясувати основні етапи еволюції правового регулювання реєстрації виборців в Україні;
- дослідити (визначити) правову основу реєстрації виборців в Україні;
- розкрити зміст та особливості правового режиму персональних даних виборців;
- проаналізувати (охарактеризувати) систему способів захисту виборчих прав громадян у сфері реєстрації виборців;
- висвітлити процедурно-процесуальні аспекти здійснення реєстрації виборців;
- визначити перспективи та розробити пропозиції щодо удосконалення конституційно-правових засад реєстрації виборців в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері реєстрації виборців в умовах сучасного конституційного розвитку та інформатизації публічного управління

*Предметом дослідження є конституційно-правове регулювання реєстрації виборців в Україні.*

**Методи дослідження.** Методологічну основу роботи складає комплексний багаторівневий підхід із використанням філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових методів. Філософський діалектико-матеріалістичний підхід використовувався для з'ясування змісту та сутності інституту реєстрації виборців у його динаміці, взаємозв'язку із народовладдям і виборчими правами громадян (підрозділ 1.1); порівняльно-правовий метод – для вивчення правового регулювання та порядку реєстрації виборців в зарубіжних країнах (підрозділ 1.2); формально-юридичний метод – для визначення понять, аналізу особливостей правового регулювання (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2). Історико-правовий метод застосовувався для з'ясування еволюції правової основи та порядку реєстрації виборців в Україні (підрозділ 1.3) та зарубіжних державах (підрозділ 1.2); структурно-функціональний – для характеристики виконуваних системою органів реєстрації функцій і процедур (підрозділ 2.3); метод класифікації – для виокремлення організаційних моделей реєстрації (підрозділ 1.2), системи персональних даних виборців (підрозділ 2.2), способів захисту виборчих прав громадян (підрозділ 2.4); методи теоретично-правового прогнозування і моделювання – для обґрунтування пропозицій з удосконалення правової основи реєстрації виборців (підрозділи 2.1, 2.4), правового режиму персональних даних виборців (підрозділ 2.2), правового статусу органів реєстрації (підрозділ 2.3).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що ця робота є одним із перших в Україні **комплексних досліджень** специфіки конституційно-правового регулювання реєстрації виборців, в якому на основі комплексного опрацювання проблем теоретичного, нормативного і правозастосовного характеру розроблена цілісна модель інституту реєстрації виборців, визначені тенденції та перспективи його розвитку, опрацьовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання і порядку здійснення. Проведене дослідження дозволило одержати такі результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист:

*уперше:*

- реєстрацію виборців запропоновано розглядати як поліаспектну правову категорію, зміст якої розкривається через юридичну та публічно-владну складові. Юридична включає об'єктивний, суб'єктивний, процесуальний та регулятивний аспекти: в об'єктивному – реєстрація виборців визначається як комплексний, регулятивний інститут виборчого права; у суб'єктивному – як правомочності

суб'єктивного виборчого права, що полягає у правомірній вимозі громадянина України державно-правового визнання і засвідчення його виборчої правосуб'єктності (права голосу); у процесуальному – як основані на законі виборчі правовідносини, що виникають у зв'язку з реалізацією зобов'язання держави здійснити державно-правове визнання та засвідчення виборчої правосуб'єктності громадянина; у регулятивному – як необхідна правова умова і засіб забезпечення, реалізації та захисту загального, рівного виборчого права громадян. Публічно-владну складову реєстрації виборців запропоновано розкривати через її функціональний і процедурний аспекти: у функціональному – вона характеризується як напрям діяльності уповноважених публічно-владних суб'єктів, який включає облікову, правозасвідчувальну та гарантуючу підфункції; в процедурному – як частина організаційно-технологічної інфраструктури виборів, яку становить сукупність нормативно врегульованих нормами виборчого права дій та процедур правового, організаційного та матеріально-технічного характеру;

- надане авторське визначення реєстрації виборців як основаних на законі виборчих правовідносин, що виникають між громадянами України та державою в особі уповноважених органів публічної влади у зв'язку з реалізацією зобов'язання останньої здійснити державно-правове визнання та засвідчення виборчої правосуб'єктності громадянина відповідно до Конституції та законів України. Ці правовідносини класифіковані як виборчі; регулятивні; формалізовані; правомірні; загальнодержавні; постійні; односторонні;

- встановлено роль реєстрації виборців як інституційного елементу політико-правового механізму легітимації виборів як форми безпосереднього народовладдя, що спричиняє вплив на виборчу систему, виборчу процедуру, а відтак – і на інститут виборів в цілому;

- визначено сучасні тенденції розвитку інституту реєстрації виборців у зарубіжних країнах, серед яких: поступова інтернаціоналізація правових засад національних моделей на основі міжнародних виборчих стандартів; формування спеціального законодавства про реєстрацію виборців в межах системи виборчого законодавства та посилення деталізації регулювання процедурно-процесуальних аспектів реєстрації виборців в постсоціалістичних та пострадянських державах; гібридизація організаційних моделей реєстрації виборців; виведення діяльності зі складання списків виборців за часові межі виборчого процесу; технологізація та інформатизація порядку реєстрації; посилення особистого впливу виборців на порядок

реєстрації виборців; зміцнення засад публічності реєстрів виборців з одночасним розширенням правових механізмів захисту персональних даних виборців; професіоналізація діяльності з реєстрації виборців; посилення юридичної відповідальності за правопорушення у сфері реєстрації виборців;

- обґрунтовано, що в Україні застосовується модель публічної, постійної, деконцентрованої реєстрації виборців із застосуванням елементів особистої добровільної реєстрації;

*удосконалено:*

- характеристику правової основи реєстрації виборців в Україні як системи конституційних, міжнародно-правових, законодавчих, підзаконних правових норм, які забезпечують цілісність регулятивного впливу на відносини реєстрації виборців. Визначено, що сучасний її стан відзначається системністю, комплексністю, технологізацією предмету регулювання, інструктивністю, розширенням підзаконного регулювання, недостатністю внутрішньосистемних зв'язків між законодавчим і підзаконним рівнем нормативно-правового регулювання;

- уявлення про державну систему органів реєстрації виборців. Встановлено, що така система характеризується: 1) тривірневістю структури територіальної організації, 2) чіткою функціональною спеціалізацією за територіальними рівнями системи; 3) державним характером; 4) чітким розмежуванням повноважень зі здійснення реєстрації виборців; 5) вичерпним визначенням меж доступу до бази даних реєстру для кожної ланки системи; 6) постійним, професійним порядком службової діяльності у сфері реєстрації виборців; 7) неоднорідністю статусу органів реєстрації;

- наукові уявлення про порядок реєстрації виборців в Україні, що включає етапи ідентифікації, включення особи до реєстру виборців, перевірки та уточнення відомостей реєстру, правозасвідчення та скасування реєстрації. Встановлено, що обов'язковим етапом його є засвідчення правового статусу виборця, яке здійснюється у часових межах виборчого процесу і пов'язане із цільовим використанням персональних даних виборців шляхом складання та уточнення списків виборців;

*набули подальшого розвитку:*

- систематизація організаційних моделей реєстрації виборців; запропоновано виокремлювати моделі реєстрації виборців за суб'єктом, відповідальним за внесення облікових персональних відомостей до реєстраційної бази даних; за критерієм залежності особистої реєстрації від волі виборців; за строком оновлення персональних даних виборців;

за територіальною підвідомчістю публічних суб'єктів реєстрації виборців, на підставі якої визначені моделі децентралізованої і централізованої реєстрації, в межах якої встановлені види виключно централізованої та деконцентрованої реєстрації. Визначено, що в електоральній практиці сучасних держав ці моделі в «чистому» вигляді, як правило, не використовуються, а доповнюються окремими організаційно-правовими діями та процедурами інших моделей, що дозволяє мінімізувати негативні сторони основної моделі;

- пропозиції щодо удосконалення правової основи реєстрації виборців в Україні. Визначено, що подальшому її удосконаленню сприятиме: а) прийняття закону про державну реєстрацію виборців, який має закріпити право громадян України на державну реєстрацію виборцем, розширити регулювання виборчих прав у даній сфері та гарантії їх реалізації з урахуванням міжнародних стандартів та кращих європейських практик; б) посилення кореспондуючих формально-юридичних зв'язків між законами у сфері реєстрації виборців, а також між ними та підзаконними нормативно-правовими актами; в) видання підзаконних актів на підставі прямих вказівок закону;

- наукові підходи до системи способів захисту виборчих прав громадян у сфері реєстрації виборців, що включає громадський, адміністративний, судовий, міжнародний захист та самозахист громадянином виборчих прав, та реалізується через способи колективного та індивідуального, внутрішньодержавного та міжнародного, судового та позасудового захисту;

- наукові підходи до забезпечення правового режиму персональних даних виборців. Сучасний стан його виявляє потреби посилення захисту персональних даних виборців, як на рівні правового регулювання (визначення підстав та порядку використання персональних даних виборців виключно законом, законодавче врегулювання взаємодії державних електронних реєстрів, усунення фактів підзаконного нормативно-правового врегулювання та виключення дискреційних повноважень державних органів у даній сфері, виключення позавиборчих цілей використання персональних даних виборців), так і відповідних порядків та процедур із персональними даними (надання їх третім особам за рішенням суду або згодою особи; мінімізація відомостей, що надаються для ознайомлення політичним партіям, посилення державного нагляду за додержанням конституційного права особи на недоторканість особистого та сімейного життя шляхом запровадження посади Уповноваженого Верховної Ради України з прайвесі), підтримання належного рівня кібербезпеки.



**Практичне значення отриманих результатів** полягає у тому, що вони можуть бути використані: *у науково-дослідних цілях* – як основа подальших досліджень виборчого права та окремих виборчих процедур; *у правотворчій діяльності* – при удосконаленні виборчого законодавства з питань реєстрації виборців, захисту персональних даних виборців; *у правозастосовній діяльності* – для оптимізації порядку здійснення реєстрації виборців та удосконалення форм та методів діяльності органів реєстрації; *у навчальному процесі* – при підготовці навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Конституційне право зарубіжних країн», «Порівняльне конституційне право», «Виборче право».

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доповідалися на 6 науково-практичних конференціях та семінарах: «Юридична осінь 2018 року» (м. Харків, 14.11. 2018 р.), «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку» (м. Херсон, 9–10.11.2018 р.); «Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України)» (м. Харків, 22.06.2016 р.), «Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС» (м. Харків, 20.05.2015 р.) та ін.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (446 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 263 сторінки, з яких основного тексту - 199 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і задачі роботи, її методологічна основа, предмет і об'єкт дослідження, основні положення, що виносяться на захист.

**Розділ 1 «Конституційно-правові засади реєстрації виборців»** містить 3 підрозділи.

У *підрозділі 1.1. «Поняття та зміст реєстрації виборців, її роль у здійсненні народовладдя та реалізації виборчих прав громадян»* досліджуються доктринальні підходи до визначення поняття та зміст категорії реєстрації виборців, з'ясовується її роль у здійсненні народовладдя та виборчих прав.

Вивчення доктрини народовладдя дозволило встановити, що реалізованість принципу народовладдя прямо пропорційна ступеню ствердження виборчих прав громадян, гарантування яких є конституційним обов'язком держави, та визначити роль досліджуваного інституту у механізмі легітимації форм безпосереднього народовладдя.

З'ясування змісту категорії реєстрації виборців виявило його багатоаспектність. При дослідженні як елементу системи вітчизняного виборчого права визначене видове різноманіття правових норм, які складають інститут реєстрації виборців, за обсягом (сферою) дії, методом правового регулювання, способом правового регулювання функціональною спрямованістю, характером відносин, галузевою приналежністю. Встановлено, що в суб'єктивно-правовому аспекті реєстрація виборців не набула чіткої формалізації, проте знаходить своє визначення через коло конкретизуючих прав виборців. Дослідження змісту реєстрації виборців у регулятивному аспекті дозволило визначити її як юридичну, регулятивну, правореалізаційну гарантію, а у процесуальному аспекті – не тільки дослідити видове різноманіття відповідних суспільних відносин, але й сформулювати авторське визначення поняття реєстрації виборців.

У функціональному аспекті реєстрація виборців досліджена як напрям діяльності спеціалізованої системи публічно-владних органів, що має за мету державне визнання та юридично значуще підтвердження електорального статусу громадянина. У процедурному аспекті зміст реєстрації розкритий з точки зору розуміння юридичної процедури та організаційно-технологічної інфраструктури виборів.

У підрозділі 1.2. «*Організаційні моделі реєстрації виборців: порівняльно-правовий аспект*» здійснено систематизацію та порівняльно-правову характеристику основних організаційних моделей реєстрації виборців, визначено тенденції їх регулювання та розвитку.

Встановлено, що систематизація організаційних моделей реєстрації виборців може здійснюватися з певним ступенем узагальненості, оскільки гібридизація національних моделей набуває значення загальної тенденції розвитку досліджуваного інституту. Проведений порівняльно-правовий аналіз засвідчив різновекторність еволюціонування національних моделей. Так, Велика Британія з публічної, періодичної, децентралізованої моделі реєстрації, яка характеризувалась системними порушеннями загального, рівного виборчого права, перейшла до особистої, безперервної і централізованої моделі; у США впровадження набула особиста, періодична, децентралізована модель; у переважній більшості держав-членів ЄС

поширена публічна, постійна, деконцентрована модель реєстрації. Проведений аналіз надав можливість не тільки прослідкувати на прикладі окремих держав сильні та слабкі сторони тих чи інших моделей, але й виокремити загальні тенденції розвитку, а також той зарубіжний досвід, який сприятиме гарантуванню виборчих прав громадян у сфері реєстрації виборців.

У підрозділі 1.3. «Історико-правовий розвиток інституту реєстрації виборців в Україні» з'ясовано основні етапи еволюції правового регулювання реєстрації виборців в Україні

Проведене історико-правове дослідження дозволило виокремити шість основних етапів становлення та розвитку вітчизняного інституту реєстрації виборців, зведені відомості про які наведені у додатку А до дисертації. Узагальнюючи ж проблеми і здобутки кожного з них, відмічено, що генеза досліджуваного інституту характеризується еволюційним вектором розвитку, зумовленістю конкретно-історичними політико-правовими чинниками суспільного та державного розвитку, поступовою демократизацією публічно-правового механізму забезпечення загального рівного виборчого права та оптимізацією організаційно-правових аспектів порядку реєстрації виборців.

**Розділ 2 «Механізм здійснення реєстрації виборців в Україні»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Правова основа реєстрації виборців в Україні» досліджено правову основу реєстрації виборців в Україні, її сучасний стан та напрями удосконалення.

Встановлено, що правова основа реєстрації виборців в Україні є системним та комплексним утворенням. Конституційні норми, що закріплюють виборче право громадян України, утворюють «ядро» правового регулювання, але не можуть застосовуватися і тлумачитися поза контексту й інших конституційних норм, що визначають політико-правові засади реалізації цього права, а також закріплюють гарантії прав громадян України. Досліджено систему міжнародних стандартів реєстрації виборців та визначено, що вони є органічною частиною міжнародних виборчих стандартів, але виходять за межі останніх. Проаналізована законодавча основа реєстрації, до якої віднесені не лише Закон України «Про Державний реєстр виборців» і Виборчий кодекс України, але й інші закони України, предмет регулювання яких частково зачіпає сферу реєстрації в частині статусу органів реєстрації; персональних даних виборців; інформаційних аспектів реєстрації; способів захисту виборчих прав. Встановлена нормотворча роль

Центральної виборчої комісії, коло актів якої у сфері реєстрації виборців систематизоване за підставами прийняття, предметом правового регулювання та характером приписів. На підставі проведеного аналізу виявлено основні риси сучасного стану правової основи реєстрації виборців в Україні та сформульовані пропозиції щодо її удосконалення.

У підрозділі 2.2. «Зміст та правовий режим персональних даних виборців» розкрито систему та зміст персональних даних виборців, особливості та проблеми їх правового режиму.

Дослідження системи та змісту персональних даних виборців дозволило навести детальну характеристику всіх груп таких даних, що використовуються для реєстрації виборців, визначити стан, проблеми та шляхи удосконалення їх правового регулювання, а також запропонувати авторський підхід до розуміння поняття ідентифікації виборців та систематизації персональних даних, що використовуються для потреб реєстрації.

Окрема увага приділена проблемам лібералізації порядку зміни виборчої адреси, спрощення доступу внутрішньо переміщених осіб до участі у виборах. Аналіз виявлених під час останньої виборчої кампанії недоліків дозволив визначити у якості напрямів удосконалення цього порядку: запровадження законодавчого визначення підстав зміни виборчої адреси, реалізацію відповідних процедур за вмотивованим зверненням до органів реєстрації, включення до кола персональних даних виборців відомостей про наявність статусу внутрішньо переміщеної особи, активізацію правоз'яснювальної роботи.

Вивчення існуючого правового режиму персональних даних виборців дозволило виявити низку його недоліків та сформулювати пропозиції щодо їх усунення.

У підрозділі 2.3. «Порядок реєстрації виборців в Україні» висвітлені процедурно-процесуальні аспекти реєстрації виборців, сучасний стан та напрями реформування системи органів реєстрації в Україні.

Здійснений аналіз правового статусу органів реєстрації виборців, їх системи, що побудована на засадах функціонально-територіальної спеціалізації цих органів. Встановлено основні риси організації та діяльності сучасної системи цих органів. Проаналізовано проблеми правового регулювання статусу представництв Центральної виборчої комісії, порядку здійснення ними повноважень у сфері реєстрації виборців. Зокрема, констатовано, що покладення на вищий орган адміністрування виборами функцій реєстрації виборців в цілому

узгоджується з практикою сучасних демократичних держав і відповідає вимогам системного реформування механізму публічного управління в частині позбавлення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування невластивих їм функцій. Але вимагає вжиття комплексу заходів щодо усунення наявних недоліків правового регулювання статусу цих органів.

Процедурно-процесуальні аспекти порядку реєстрації виборців зазнали свого аналізу як послідовне і поетапне виконання суб'єктами реєстрації в межах наданих їм повноважень відповідних дій та процедур. Визначені основні форми діяльності органів реєстрації, коло публічно-владних суб'єктів реєстраційних правовідносин, форми реалізації ініціативних прав громадян щодо реєстрації виборців, наведена поетапна характеристика порядку реєстрації.

З'ясовано роль електронного реєстру виборців в інформаційній системі взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також визначено потенціал використання цієї системи для потреб реєстрації виборців. Наголошено на необхідності законодавчого врегулювання питань взаємодії державних електронних реєстрів.

У підрозділі 2.4. «Захист виборчих прав громадян України у сфері реєстрації виборців» проаналізовано систему способів захисту виборчих прав громадян у сфері реєстрації виборців, проблеми їх правового регулювання та реалізації.

Наведена характеристика запровадженого механізму захисту виборчих прав громадян України у сфері реєстрації виборців. Встановлено, що система способів такого захисту має конституційний характер, визначається Законом України «Про Державний реєстр виборців» та регламентується як в матеріальному, так і процесуальному своїх аспектах нормами конституційного, міжнародного, адміністративного, кримінального законодавства. Здійснений аналіз порядку реалізації контрольних та захисних прав виборців у сфері реєстрації, застосування способів колективного, адміністративного, судового, міжнародного захисту прав виборців, а також самозахисту виборцями своїх прав у сфері реєстрації. Виявлені окремі недоліки їх правового регулювання та запропоновані шляхи їх усунення.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертаційній роботі наведене теоретичне узагальнення та подано вирішення наукового завдання, що полягає у розробці авторської концепції теоретичних і конституційно-правових засад реєстрації

виборців в Україні, а також виробленні науково обґрунтованих пропозицій по удосконаленню її правового регулювання та здійснення в умовах сучасного конституційного розвитку та інформатизації публічного управління. Основні теоретичні та практичні результати дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Реалізованість принципу народовладдя перебуває у безпосередньому зв'язку зі ступенем ствердження, забезпечення і гарантованості виборчих прав громадян та прямо пропорційна йому. Встановлення персонального складу виборчого корпусу у його кількісному та якісному аспектах шляхом реєстрації виборців виступає необхідною умовою як реалізації суб'єктивного виборчого права, так і безпосереднього волевиявлення народу. У даному контексті реєстрація виборців визначається інституційним елементом політико-правового механізму легітимації виборів як форми безпосереднього народовладдя.

2. Реєстрація виборців є поліаспектною правовою категорією, зміст якої розкривається через сукупність цілісних, відносно самостійних, але взаємопов'язаних і взаємообумовлених характеристик її юридичної та публічно-владної складової. Як елемент системи вітчизняного виборчого права реєстрація виборців виступає у якості інституту виборчого права, який становить система матеріальних і процесуальних правових норм, що регулюють електоральні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням державного персоніфікованого обліку виборців, складанням і уточненням списків виборців, а також використанням реєстраційних відомостей. Доктринальний погляд на виборче право як суб'єктивне право, що складається із сукупностей правомочностей зі вчинення не заборонених законодавством дій щодо участі у виборчому процесі та забезпечення можливості брати участь у виборах, призводить до виокремлення суб'єктивного аспекту реєстрації виборців, а оцінка її ролі у забезпеченні основних принципів виборчого права – до визначення регулятивного аспекту. Реалізація ж права на реєстрацію виборцем породжує виникнення відповідних правовідносин, що втілюється у процесуальному аспекті реєстрації. Виконання конституційно-правового зобов'язання держави створити необхідні та достатні організаційно-правові умови реалізації суб'єктивного виборчого права громадян реалізується у спеціалізованій діяльності уповноважених публічно-владних суб'єктів, що дозволяє виокремити функціональний аспект реєстрації, а реалізація відповідних функцій у передбачених законодавством діях і процедурах – процедурний аспект.

3. Дослідження основних організаційних моделей реєстрації виборців засвідчує, що оптимальність їх має відносний характер. Для

використання тієї чи іншої моделі ключовим стає питання обґрунтування її запровадження з точки зору здатності виступити способом зміцнення легітимності процесу виборів та гарантією принципів загального, рівного та вільного виборчого права, запобігти виборчому «шахрайству» та фальсифікаціям результатів виборів. Проведений порівняльно-правовий аналіз засвідчив різновекторність еволюціонування національних моделей реєстрації виборців.

4. Аналіз правової основи та порядку реєстрації виборців у зарубіжних країнах надає підстав для виокремлення низки тенденцій розвитку цього інституту. Домінуючий на сьогодні погляд на реєстрацію як суто технічну процедуру відбиває тенденцію технологізації виборів, але позбавляє цей інститут реального соціально-політичного змісту. Подолання його вимагає розвитку конституційно-правових аспектів реєстрації виборців і приділення особливої уваги тим сучасним електоральним практикам зарубіжних країн, які спрямовані на забезпечення та захист суб'єктивного права громадян на реєстрацію виборцем, посилення особистого їх впливу на порядок реєстрації, забезпечення правового балансу між публічністю і повнотою відомостей реєстрів та гарантуванням захисту персональних даних виборців.

5. Проведене історико-правове дослідження надає уявлення про реєстрацію виборців як інститут, розвиток якого супроводжує еволюцію суспільства і держави, виборчого законодавства, принципів та інститутів виборчого права. У зв'язку з цим і на основі таких критеріїв, як ступінь правового оформлення, суб'єкти, форми і стан розвиненості процедур реєстрації виборців, розроблена періодизація розвитку вітчизняного інституту реєстрації виборців з виокремленням етапів: зародження правил і процедур обліку виборців (IX ст. – перша половина XVIII ст.), початку формалізації правил реєстрації виборців (друга половина XVIII ст. – перша половина XIX ст.), формування організаційно-правових передумов сучасної системи реєстрації виборців (друга половина XIX ст. – початок XX ст.); формування моделі публічної, постійної, децентралізованої реєстрації виборців в умовах радянського виборчого законодавства (1919 – 1991 р.р.); демократизації правової основи і порядку реєстрації виборців в умовах формування українського виборчого права (1991-2007 р.р.); новітній етап функціонування моделі публічної, постійної, деконцентрованої реєстрації виборців (2007 р. – по теперішній час).

6. Сучасну правову основу реєстрації виборців в Україні становить система конституційних, міжнародно-правових, законодавчих, підзаконних правових норм, що забезпечує цілісність

регулятивного впливу на відносини реєстрації виборців. Конституційні норми, що закріплюють виборче право громадян України та його принципи, утворюють «ядро» правового регулювання. Міжнародно-правові стандарти, виконуючи регулятивну та імплементаційну роль, покликані забезпечити універсалізацію процедур реєстрації на тих демократичних засадах, які становлять надбання європейського і світового співтовариства, і одночасно, у своїй інструментальній ролі, дозволяють оцінити ступінь слідування ним держави. Закон України «Про Державний реєстр виборців» та Виборчий кодекс України, перебуваючи у тісному взаємозв'язку, виконують ключову роль у регулюванні матеріальних та процесуальних аспектів ідентифікації, обліку виборців, правозасвідчення їх статусу, яка доповнюється впливом й інших законів, що регламентують суміжні сфери суспільних відносин. Підзаконна складова правової основи характеризується домінуванням актів Центральної виборчої комісії, покликаних забезпечити одноманітність і повноту застосування норм законів.

7. Реєстрація виборців, маючи своїм завданням ідентифікацію виборців, їх облік та правозасвідчення, здійснюється з урахуванням як загального конституційного, так і спеціального статусу виборців, адже ідентифікуючи особу, як таку, що має конституційне право голосу, одночасно правозасвідчення наявності такого права здійснюється відносно певного типу та виду виборів шляхом включення особи до списку виборців. При цьому ідентифікацію виборця визначаємо як державне юридично-значуще визнання відповідності особи вимогам конституційного права голосу, що надає необхідні та достатні підстави реалізації цього права на різних типах та видах виборів.

8. Для потреб ідентифікації виборців розроблено наступну систему персональних даних: 1) дані щодо відповідності особи вимогам набуття конституційного права голосу, серед яких виокремлено основні (прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, відомості про громадянство, дієздатність, смерть виборця) та допоміжні (місце народження, номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі) дані; 2) дані щодо відповідності особи вимогам права голосу на певних типах і видах виборів (виборча адреса, відомості про проходження строкової військової служби, про наявність статусу внутрішньо переміщеної особи); 3) дані, що визначають умови реалізації виборцем права голосу (номер виборчої дільниці, відомості про постійну нездатність пересуватися самостійно, про вибуття із зареєстрованого місця проживання).



9. Під правовим режимом персональних даних виборців розуміємо порядок правового регулювання отримання, обробки, використання та захисту таких даних з метою поєднання прав та законних інтересів виборців з потребами підготовки і проведення виборів. Основна його проблема концептуального характеру полягає у наявному конфлікті між гарантованим Конституцією України правом на приватність та принципом публічності реєстру виборців. Розв'язання його з доктринальної точки зору пов'язується із застосуванням правил подолання колізій між принципами права, а з формально-юридичної – із застосуванням норми ч.2 ст.32 Конституції України, що відповідає міжнародно-правовим стандартам та практиці Європейського суду з прав людини. Поряд з цим стан суспільної значущості персональних даних виборців потребує їх відповідного захисту з боку держави.

10. Впровадження в Україні моделі публічної постійної реєстрації виборців зумовило формування спеціалізованої системи органів реєстрації. Аналіз сучасного стану її дозволяє не лише встановити характерні риси цієї системи, але й визначити напрями подальшого розвитку. Вони, зокрема, пов'язані з передачею функцій реєстрації виборців територіальним і регіональним представництвом Центральної виборчої комісії, правове регулювання статусу яких вимагає удосконалення шляхом: надання представництвам статусу робочих територіальних органів Центральної виборчої комісії; формування їх системи на основі адміністративно-територіального устрою з чітким визначенням видів статусу; визначення кола та меж їх повноважень на законодавчому рівні; призначення керівників представництв на засіданні Центральної виборчої комісії з встановленням механізмів їх підзвітності та відповідальності; повного матеріально-фінансового забезпечення за рахунок державних джерел.

11. Порядок реєстрації виборців в Україні здійснюється на засадах моделі публічної, постійної, деконцентрованої реєстрації виборців із застосуванням елементів особистої добровільної реєстрації. Він передбачає послідовне виконання органами реєстрації в межах наданих законом повноважень дій та процедур, що мають правозастосовний характер і реалізуються у правових, організаційних та матеріально-технічних формах діяльності. Домінуючу роль у правових формах здійснення реєстрації виконує правозастосовна діяльність, в системі організаційних форм – персональна робота керівника та посадових осіб щодо ведення реєстру, а серед матеріально-технічних форм – діловодство та інформаційно-технологічне забезпечення ведення реєстру. Електронний порядок реєстрації виборців несе значний

потенціал, зокрема, щодо отримання та перевірки органами ведення реєстру персональних даних виборців, а також розширення можливостей забезпечення виборчих прав громадян за допомогою веб-порталу електронних послуг «Дія».

12. Система способів захисту виборчих прав громадян України у сфері реєстрації виборців, маючи конституційну основу, включає громадський, адміністративний, судовий, міжнародний захист та самозахист громадянином своїх прав. Аналіз порядку реалізації контрольних та захисних прав виборців у сфері їх реєстрації, застосування основних способів захисту виборчих прав дозволяє встановити, що названа система, хоча і виявляє певні недоліки, але може бути визнана ефективною. Подальшому удосконаленню її має слугувати усунення звуженого визначення підстав і порядку самозахисту громадянином своїх виборчих прав, а також допущеного звуження змісту і обсягу існуючих прав, зокрема, щодо адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів реєстрації; удосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав у сфері реєстрації виборців.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:*

1. Коваленко М.Г. Правова основа реєстрації виборців в Україні. Проблеми законності. 2011. Вип. 116. С. 51–60.
2. Коваленко М.Г. Моделі формування списків виборців. Право та інноваційне суспільство: електронний збірник. 2015. С.76–81. URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Kovalenko.pdf>
3. Коваленко М.Г. Організаційно-правовий механізм реєстрації виборців. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2015. Вип. 29. С. 156–165.
4. Коваленко М.Г. Організаційно-правові питання взаємодії Державного реєстру виборців та Реєстру територіальної громади. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2016. Вип. 31. С. 147–156.
5. Коваленко М.Г. Питання удосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2016. Вип. 32. С. 238–248.

6. Коваленко М.Г. Історичний розвиток інституту реєстрації виборців в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2017. Вип. 34. С. 234–246.

7. Коваленко М.Г. Регистрация избирателей в США и Канаде: организационно-правовой аспект. *Legea si viata: Publicație științifico-practică*. Moldova. 2017. № 12. С. 84–87.

8. Коваленко М.Г. Роль державної реєстрації виборців у забезпеченні виборчих прав громадян України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2017. № 30. С. 56–59.

9. Коваленко М.Г. Питання правового режиму персональних даних виборців в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2020. Вип. 39. С. 172–181.

10. Kovalenko M.H. The system of the legal protection of citizens' electoral rights. *Visegrad Journal on Human Rights*. Slovak Republic. 2020. № С. 198–202.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дослідження:*

11. Коваленко М.Г. Питання юридичної відповідальності за порушення законодавства про Державний реєстр виборців. Юридична осінь 2013 року: зб. тез допов. та наук. повідомл. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (Харків, 14 листоп. 2013р.). Харків: Право, 2013. С. 104–107.

12. Коваленко М.Г. Сучасні тенденції розвитку виборчого законодавства України. Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС: зб. наук. ст. та тез доп. за матеріалами Наук.-практ. конф. (Харків, 20 трав. 2015 р.). Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2015. С. 56–59.

13. Коваленко М.Г. Конституційно-правове регулювання відносин реєстрації виборців в Україні. Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України): збір. тез наук. доп. за матеріалами Наук.-практ. конф. (Харків, 22 червня 2016 р.). Харків: НДІ держ. будів. та місц. самоврядування, 2016 р. С. 61–65.

14. Коваленко М.Г. Особливості державної реєстрації виборців у постсоціалістичних і пострадянських державах. Юридична осінь 2017 року: зб. тез допов. та наук. повідомл. учасників Всеукр. наук. конф. молодих вчених та студентів (Харків, 15 листоп. 2017 р.). Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 69–71.

15. Коваленко М.Г. Міжнародно-правове регулювання реєстрації виборців. Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку: матеріали Всеукр. наук.-практич. конф. (Херсон, 9–10 лютого 2018 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 10–13.

16. Коваленко М.Г. Організаційно-правові проблеми реєстрації виборців: зарубіжний досвід. Юридична осінь 2018 року: зб. тез допов. та наук. повідомл. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених (Харків, 14 листоп. 2018 р.). Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2018. С. 52–54.

## АНОТАЦІЯ

**Коваленко М.Г. Конституційно-правове регулювання реєстрації виборців в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2021.

В дисертації надано розгорнуту характеристику теоретичних засад та конституційно-правового регулювання реєстрації виборців в Україні. Визначено поняття та зміст реєстрації виборців, її роль у здійсненні народовладдя та реалізації виборчих прав громадян. Проведені порівняльно-правовий аналіз організаційно-правових моделей реєстрації виборців та дослідження еволюції інституту реєстрації виборців в Україні.

Наведена характеристика сучасної правової основи реєстрації виборців в Україні, виявлено основні риси сучасного її стану та сформульовані пропозиції щодо удосконалення. Досліджена система та зміст персональних даних виборців, стан, проблеми та шляхи удосконалення їх правового регулювання. Окрема увага приділена проблемам правового режиму персональних даних виборців.

Дослідження порядку реєстрації виборців в Україні зумовило потребу аналізу правового статусу органів реєстрації, їх системи, а також послідовного та поетапного розкриття процедурно-процесуальних аспектів порядку реєстрації виборців. З'ясовано роль електронного реєстру виборців в інформаційній системі взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Наведена характеристика запровадженого механізму захисту виборчих прав громадян України.

**Ключові слова:** реєстрація виборців, Державний реєстр виборців, виборча правосуб'єктність, загальне виборче право, принципи виборчого права, персональні дані виборця, виборче право.

## АННОТАЦІЯ

**Коваленко М.Г. Конституційно-правове регулювання реєстрації виборців в Україні. - Кваліфікаційна наукова робота на правах рукопису.**

Дисертація на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины. – Харьков, 2021.

В диссертации охарактеризованы теоретические основы и конституционно-правовое регулирование регистрации избирателей в Украине. Раскрыто понятие и содержание регистрации избирателей, ее роль в осуществлении народовластия и реализации избирательных прав граждан. Регистрация рассматривается как полиаспектная категория, содержание которой раскрывается через совокупность целостных, относительно самостоятельных, но взаимообусловленных характеристик юридической и публично-властной составляющей.

Сравнительно-правовой анализ организационно-правовых моделей регистрации избирателей позволил не только проанализировать существующее разнообразие моделей, но и на примере отдельных государств выявить их сильные и слабые стороны, а также установить общие тенденции развития института регистрации избирателей. Историко-правовой аспект исследования дал возможность проследить эволюцию исследуемого института в Украине, динамику изменений его организационно-правового механизма и предложить авторскую концепцию периодизации его становления и развития.

В диссертации охарактеризована современная правовая основа регистрации избирателей в Украине, выявлены основные ее черты, сформулированы предложения по усовершенствованию, в том числе путем разработки и принятия закона о государственной регистрации избирателей в Украине. Проанализирована система и содержание персональных данных избирателей, существующие проблемы их правового регулирования и пути их преодоления. Отдельное внимание уделено правовому режиму персональных данных избирателей.

Исследование порядка регистрации избирателей в Украине обусловило необходимость детального изучения правового статуса органов регистрации, их системы, а также последовательного и поэтапного раскрытия содержания основных регистрационных действий и процедур. Очерчена роль электронного реестра избирателей в информационной системе взаимодействия государственных информационных ресурсов. Охарактеризован действующий механизм защиты избирательных прав граждан Украины в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** регистрация избирателей, Государственный реестр избирателей, избирательная правосубъектность, всеобщее избирательное право, принципы избирательного права, персональные данные избирателя, избирательное право.

## SUMMARY

**Kovalenko M. H. Constitutional and legal regulation of voter registration in Ukraine. – Qualified scientific work on the rights of the manuscript.**

The thesis for obtaining a scientific degree of the candidate of legal sciences, specialty 12.00.02 «Constitutional Law; Municipal Law». – Yaroslav Mydryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2021.

The dissertation provides a detailed description of the theoretical foundations and constitutional and legal regulation of voter registration in Ukraine. The concept and content of voter registration, its role in the exercise of democracy and the exercise of citizens' suffrage are defined. A comparative legal analysis of organizational and legal models of voter registration and a study of the evolution of the institute of voter registration in Ukraine.

The characteristics of the modern legal basis of voter registration in Ukraine are given, the main features of its current state are revealed and suggestions for improvement are formulated. The system and content of personal data of voters, the state, problems and ways to improve their legal regulation are studied. Particular attention is paid to the problems of the legal regime of personal data of voters.

The study of the procedure for voter registration in Ukraine necessitated an analysis of the legal status of registration bodies, their system, as well as the consistent and phased disclosure of procedural aspects of the procedure for voter registration. The role of the electronic register of voters in the information system of interaction of state electronic information resources

is clarified. The characteristic of the introduced mechanism of protection of the voting rights of citizens of Ukraine is given.

**Keywords:** voter registration, the State Register of Voters, electoral legal personality, general suffrage, the principles of electoral law, voter personal data, voting right.

Підписано до друку 19.03.2021 р. Формат 60x90/16  
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.  
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. №

Друкарня  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.