

---

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

## **Організаційно-правовий механізм реєстрації виборців**

---

*У статті висвітлюються особливості механізму реєстрації виборців, розглядаються різні види моделей реєстрації виборців та їх правове регулювання, організаційно-правові моделі реєстрації виборців у контексті використання зарубіжного досвіду впровадження новітніх технологій і подальшого удосконалення процедури формування списків виборців і ведення виборчого реєстру.*

**Ключові слова:** *списки виборців, реєстрація виборців, механізм реєстрації виборців, вибори, виборчий процес, виборче право.*

Необхідність створення належних умов реалізації конституційних прав громадян України обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах різного рівня об'єктивно зумовлює підвищену увагу дослідників не тільки до проблем правового регулювання процесів підготовки та проведення виборів і референдумів, а й питань побудови ефективного механізму реєстрації виборців. Саме він як упорядкований законодавством комплекс суспільних відносин із взаємодії уповноважених суб'єктів забезпечує отримання високого ступеня достовірної інформації про чисельність і просторову дислокацію осіб, наділених виборчим правом, а також її подальше викорис-

тання для структурування територій, проведення голосування та здійснення ряду інших дій у процесі організації та проведення виборів і референдумів.

При цьому відносини, що опосередковують у рамках державного механізму реєстрації виборців здійснення збору, систематизації та використання відомостей про виборців, виходять за межі суто технологічного забезпечення політичних прав громадян України, оскільки завдяки реєстрації зазначених осіб можливим стає складання списків виборців, тобто створюються необхідні умови для юридичного оформлення визнання за громадянином виборчих прав.

Відображенням ідеального, з точки зору законодавця, стану взаємин уповноважених суб'єктів у досліджуваній сфері служить законодавча модель організаційно-правового механізму реєстрації виборців, що забезпечує їх стійке регулювання і цілеспрямований розвиток у встановлених межах. Разом з тим характерна для вітчизняної практики недостатність узгодженості норм, що впливають на здійснення цієї діяльності, в окремих випадках негативно позначається на практичній реалізації такого механізму. Крім того, запропонований чинним законодавством організаційно-правовий механізм реєстрації виборців на сьогодні не відрізняється завершеністю і не цілком відповідає завданню отримання достовірної інформації про громадян. Тому предмет даного дослідження відзначається актуальністю не лише з наукової, а й з практичної точки зору, оскільки дослідження механізму реєстрації виборців, способів та особливостей формування списків виборців і ведення виборчого реєстру дасть можливість розробити шляхи повнішої реалізації виборчих прав громадян, що, у свою чергу, сприятиме зростанню рівня демократичності як виборчого процесу в Україні зокрема, так і політичної практики загалом.

Проблематика формування списків виборців перебуває у колі наукових досліджень таких вітчизняних науковців, як І. Бодрова, Ю. Ключковський, С. Князев, В. Ковтунець, В. Колісник, П. Любченко, В. Марцеляк, М. Мельник, Г. Пономарьова, В. Погорілко, Т. Стешенко, Ж. Усенко-Чорна, О. Шумляк та ін. [9].

Метою статті є визначення та аналіз організаційно-правового механізму реєстрації виборців як важливої умови реалізації активного виборчого права громадян та його основних рис.

Значення діяльності з ведення виборчого реєстру та складання списків виборців як умови реалізації принципу загальних виборів важко переоцінити, адже така діяльність є правовим способом підтвердження виборчих прав громадян. Список виборців дає змогу встановити загальну кількість виборців у виборчому окрузі, а також отримати інформацію про електорат округу. Крім того, саме на основі списку виборців відбувається процедура отримання бюлетеня, і як результат – сам акт виявлення. До того ж, інформація, що міститься у списках виборців, може використовуватися для формування виборчих округів, утворення виборчих дільниць, для перевірки підписів на підтримку певного кандидата тощо. Зрештою, «...достовірність результатів голосування і результатів виборів будь-якого рівня напряду залежить від правдивої і точної інформації про кількість зареєстрованих виборців, які беруть участь в електоральному процесі» [8].

Світова практика знає різні організаційні механізми реєстрації виборців, кожен з яких має свої переваги і недоліки. Американські дослідники структурують проблематику обліку виборців і ведення їх списків в аспекті збору чітко визначених, виключно необхідних для виборчих цілей відомостей і вирішення завдання одночасної публічності та конфіденційності реєстрів. Вони виділяють три основні типи механізму реєстрації виборців: періодичний список; безперервний реєстр; цивільна реєстратура [5; 1].

Жоден із наведених механізмів не має універсального характеру та не є загальним для зарубіжних країн. Кожна держава, враховуючи власні традиції, історію, культуру, існуючу систему законодавства, повинна обрати той механізм, який є для неї найбільш оптимальним. У цьому контексті розкриємо основні характеристики кожного типу організаційно-правового механізму реєстрації.

Періодичний список передбачає необхідність запровадження механізму обліку осіб, які мають право голосу, окремо перед

кожною виборчою подією. Він складається, як правило, відповідно до встановлених законом часових меж виборчого процесу, що зумовлює певні переваги та недоліки такого списку. До позитивних характеристик такого механізму реєстрації виборців безперечно можна віднести:

- чітку визначеність строку проведення реєстрації виборців із встановленням термінів її початку та завершення;

- відсутність потреби відстежувати зміни в особистій інформації виборців, адже так чи інакше перед новими виборами весь список складатиметься заново;

- реєстрація виборця, відбуваючись у межах виборчого процесу, сприяє підвищенню правової свідомості та правової культури громадян, збільшує їх інтерес до виборів, служить елементом освіти виборців;

- періодичні списки, як правило, складаються без використання складних технологічних процесів, не потребують комп'ютерного та програмного забезпечення, підтримки у міжвиборчі періоди та постійного обслуговування, автоматично відпадає потреба у розгалуженій адміністративній структурі ведення списків. Усе це істотно знижує їх вартість, що для більшості держав є одним із основних критеріїв обрання того чи іншого типу механізму реєстрації виборців.

У той же час механізм реєстрації шляхом формування періодичного списку має і ряд недоліків: він здійснюється у межах виборчого процесу, який у більшості випадків характеризується гострою політичною боротьбою, намаганням конкурентів вплинути на всі виборчі процедури, в тому числі і на реєстрацію виборців. Часто строки, відведені нормами виборчого законодавства, виявляються надто короткими для проведення величезного обсягу робіт з обліку виборців, не говорячи вже про перевірку та уточнення складених списків, а це призводить до компромісів щодо їхньої якості та актуальності. Позапланові вибори, терміни проведення яких є ще коротшими, перетворюються буквально на «випробовування» для органів реєстрації. За таких умов з метою забезпечення належного обліку громадян, які мають активне виборче право, можуть навіть збільшуватися строки виборчого процесу.

Безперервний реєстр – база даних виборців, що пристосована до всіх електоральних змін, які відбуваються між виборчими подіями [3]. Це якісно кращий, прогресивніший механізм обліку громадян, які мають активне виборче право. До його безперечних переваг, на наш погляд, слід віднести:

- повноту даних – для ведення реєстру створюється спеціальна постійно діюча система органів, уповноважених слідкувати за його точністю та наповненістю, що покращує якість виборчих списків;

- актуальність – механізм реєстрації передбачає процедури регулярного та безперервного оновлення персональних даних виборців;

- відкритість – реєстр є доступним для загального ознайомлення, суспільного контролю та внесення змін не тільки протягом виборчого процесу, а й у будь-який інший час між виборами, що збільшує точність списків виборців;

- швидкість формування списків осіб, які мають право голосу, адже попередні (загальні) списки виборців вже готові – вони базуються на даних реєстру. Це значно скорочує строки всього виборчого процесу;

- багатоманітність – законодавчо може дозволятися доступ до баз даних реєстру й інших установ з метою використання ресурсів та уникнення дублювання реєстраційних проваджень;

- рівномірність витрат на ведення реєстру – державне бюджетне фінансування розподіляється рівномірно протягом усього виборчого циклу, що дозволяє планувати та прогнозувати відповідні витрати.

Найбільшим недоліком механізму реєстрації виборців, пов'язаного з формуванням та веденням постійного реєстру, визнається його висока вартість: безперервний облік виборців передбачає необхідність формування окремої системи спеціально уповноважених органів, надання їм матеріальної й технічної бази, регулярне оновлення техніки та програмного забезпечення, гарантування належної оплати праці, професійного навчання та кар'єрного росту службовців. Актуалізація даних реєстру вимагає тісної взаємодії між різними органами державної влади

та місцевого самоврядування, а це можливо лише за умови існування відповідної адміністративної інфраструктури та високої правової культури виборців.

Механізм цивільної реєстратури передбачає дії та процедури концентрації основної інформації про всіх громадян країни. Перелік такої інформації включає досить широке коло відомостей: прізвище, ім'я, по батькові, дату та місце народження, місце проживання, стать, громадянство, відомості про рішення суду щодо обмеження дієздатності та визнання недієздатним, паспортні дані, відомості про найближчих родичів, номер соціального страхування тощо. Він визначається країнами по-різному: у Франції передбачений облік мінімального набору персональних даних, а в ФРН – близько 70 характеристик, які ідентифікують особу [7]. Загалом дослідники вказують на те, що рівень концентрації реєстраційної інформації залежить від ступеня довіри громадян до влади у своїй державі [6; 7].

Рівнем довіри, а також історичними та культурними традиціями народу визначається і сама можливість запровадження механізму цивільної реєстратури – далеко не завжди населення країни підтримує передачу особистої, в більшості випадків конфіденційної, інформації для користування державі, її органам чи посадовим особам. Окрім того, загальнодержавний реєстр громадян у більшості випадків надає можливість одночасно без перешкод користуватися базами даних різним державним структурам, але з підстав релігійних та інших переконань також негативно сприймається значною частиною громадян [2].

Стратегічна важливість цивільного реєстру та надзвичайно великий обсяг інформації, який у ньому міститься, зумовлює можливість покладення функцій реєстрації виключно на державні органи (наприклад, Міністерство внутрішніх справ у Данії, поліція та магістратура в Австрії) та необхідність створення спеціальної системи безпеки баз даних реєстру, яка б гарантувала відсутність вільного, несанкціонованого доступу до персональних даних. У зв'язку з цим значною мірою втрачається така важлива для виборчих процедур вимога, як їх незалежність від уряду.

Важливо також звернути увагу на високу вартість запровадження механізму цивільної реєстрації, адже її існування передбачає придбання високоякісного технічного, програмного та матеріального забезпечення, формування окремих підрозділів міністерств і відомств, витрати на оплату праці службовців та посадових осіб. Щоправда, обсяг коштів, які витратимуться саме на створення виборчих списків, зменшується, адже вони базуватимуться на відомостях вже існуючої бази даних; а тягар утримання реєстру розподіляється між усіма зацікавленими державними структурами.

До переваг механізму цивільної реєстрації фахівці виборчого права відносять її повноту, точність, актуальність, надійність та постійність, можливість використання для вирішення багатьох завдань — ця система, як правило, замінює від 9 до 14 окремих реєстрів (у тому числі і реєстр виборців) [4]. На сьогодні він визнається найбільш ефективним, глобальним способом збору, використання та зберігання інформації щодо обліку громадян та міграційних процесів.

На вітчизняних теренах визначення, виявлення та документальна фіксація кола осіб, уповноважених брати участь в електоральних діях, у тому чи іншому вигляді супроводжували виборче право на всіх етапах його розвитку. Запроваджений у країні організаційно-правовий механізм реєстрації виборців ніколи не мав технологічного характеру, а фактично відображав основні показники стану суспільства, права в цілому і виборчого права зокрема, будь то особливості державного ладу, ступінь залученості населення в політичне життя, законодавче оформлення появи нових інститутів (наприклад, референдуму) або якісно нових, ієрархічно організованих учасників виборчого процесу — виборчих комісій.

Неоднорідність виборчого корпусу, тривала відсутність централізованої системи збору та обробки відомостей про передбачуваних учасників майбутніх голосувань у сукупності з іншими факторами стимулювали пошук максимально ефективних способів отримання необхідної інформації. Спочатку для цілей складання виборчих списків використовувалися дані, одержувані в рамках організованого обліку окремих категорій громадян.

В Україні протягом довгого історичного періоду застосовувався механізм складання періодичних списків виборців. Після набуття державою незалежності, проголошення її демократичного характеру, визнання права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання збереження такого механізму стало неприйнятним. Цьому сприяло і розширення кола потенційних учасників голосувань, збільшення числа органів і структур, що формуються на виборній основі. Очевидною була потреба введення в практику постійно підтримуваних в актуальному стані переліків суб'єктів – носіїв електоральних правомочностей та інформатизації процедури складання списків виборців.

При цьому слід відмітити, що аналіз практики зарубіжних країн у досліджуваній сфері свідчить про те, що будь-який механізм реєстрації в більшій або меншій мірі виявляє розбіжність числа зареєстрованих виборців та кількості осіб, потенційно наділених виборчими правами. Це обумовлює необхідність пошуку власних, адекватних вітчизняним традиціям та сучасним реаліям способів накопичення і фіксації даних про персональний склад, чисельність та територіальну дислокацію виборчого корпусу.

На сьогодні з метою забезпечення реалізації виборчих прав і права на участь у референдумі громадян України організаційно-правовий механізм реєстрації виборців передбачає законодавче визначення кола уповноважених суб'єктів, що організують на постійних засадах державну реєстрацію виборців, підстав, виконавців і термінів реєстрації виборців, встановлення їх чисельності, фіксацію порядку отримання, оформлення, зберігання, надання та використання відомостей про виборців. Дослідження елементів цього механізму може бути предметом наступних наукових публікацій.

#### Список використаних джерел

1. Alvarez, R. Michael. Voter registration, California Institute of Technology Caltech/MIT Voting Technology Project, 2001 [Електронний ресурс] / R. Michael Alvarez. – Режим доступу: [http://hsgac.senate.gov/050301\\_Alvarez.pdf](http://hsgac.senate.gov/050301_Alvarez.pdf).
2. Archer, K. Civil registry [Електронний ресурс] / K. Archer. – Режим доступу: <http://aceproject.org/ace-en/topics/vr/vra/vra04>.



3. Joseph P. Harris. Registration of Voters in the United States [Текст] / Joseph P. Harris. — Washington, D. C. : Brookings Institution, 1929. — 153 p.
4. Levitt, Justin. Making the List: Database Matching and Verification Processes for Voter Registration : Brennan Center for Justice at New York University School of Law, March 2006 [Електронний ресурс] / Justin Levitt, Wendy R. Weiser, and Ana Muñoz. — Режим доступу: <http://www.brennancenter.org/programs/downloads/HAVA/svrd/SVRD%20matching%20report.pdf>.
5. The Elektor Knowledge Network. Ace Encyclopaedia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://aceproject.org>.
6. Pastor, Robert A. A Plan to Modernize Voter Registration: Implementation of the Recommendations of the Carter-Baker Commission on Federal Election Reform, May 30, 2006 [Електронний ресурс] / Robert A. Pastor, Daniel Calingaert, John Henderson and Paula Hawthorn. — Режим доступу: [http://www.american.edu/ia/cdem/pdfs/working\\_paper\\_1.pdf](http://www.american.edu/ia/cdem/pdfs/working_paper_1.pdf).
7. Арбатская, М. Н. Национальные информационные системы управления избирательными правами граждан: мировой опыт и типология [Електронний ресурс] / М. Н. Арбатская. — Режим доступу: [http://www.media-pres.ru/journal\\_o\\_vyborah/archiv/po\\_nomeram/2\\_2007/nacionalnye\\_informacionnye\\_sistemy\\_upravleniya\\_izbiratelnyimi\\_pravami\\_grazhdan\\_mirovoj\\_opyt\\_i\\_tipologiy](http://www.media-pres.ru/journal_o_vyborah/archiv/po_nomeram/2_2007/nacionalnye_informacionnye_sistemy_upravleniya_izbiratelnyimi_pravami_grazhdan_mirovoj_opyt_i_tipologiy).
8. Князев, С. Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации [Текст] / С. Князев. — Режим доступу: [http://www.jursites.ru/kurs\\_lekcii\\_knyaze.html](http://www.jursites.ru/kurs_lekcii_knyaze.html).
9. Фіцак, С. Формування списків виборців як важливий аспект дотримання принципу загальних виборів [Текст] / С. Фіцак, М. Бучин // Укр. Нац. ідея: реалії та перспективи розвитку. — 2010. — № 22.

*Стаття надійшла 28 березня 2015 р.*

**М. Г. Коваленко**

### **Организационно-правовой механизм регистрации избирателей**

*В статье освещаются особенности механизма регистрации избирателей, рассматриваются различные виды моделей регистрации избирателей и их правовое регулирование, организационно-правовые модели регистрации избирателей в контексте использования зарубежного опыта внедрения новейших технологий и дальнейшего совершенствования процедуры формирования списков избирателей и ведения избирательного реестра.*

**Ключевые слова:** *списки избирателей, регистрация избирателей, механизм регистрации избирателей, выборы, избирательный процесс, избирательное право.*

M. G. Kovalenko

### Organizational and legal mechanism of voter registration

*The necessity to create favourable conditions for the realization of citizens of Ukraine constitutional rights to elect and be elected to public authorities, as well as to participate in referendums of different levels, determines researchers attention not only to the problems of legal regulation of the preparation and conduct of elections and referendums but also to the establishment of an effective mechanism of voter registration. It is this mechanism as a system of statutory social relations of the interaction of authorized persons that provides the acquisition of high degree reliable information on the number and spatial dislocation of persons who have the right to vote and its subsequent use for areas structuring, voting and implementation a number of other actions in the organization and conducting elections and referendums.*

*The article highlights the features of the mechanism of voter registration. The various types of voter registration models and their legal regulation, organizational and legal models of voter registration in the context of foreign experience of new technologies application and of further improvement of the lists of voters forming procedure and the electoral register conduct are discussed.*

*The issue of forming the lists of voters is in the range of scientific research of such national scientists as I. Bodrova, Yu. Klyuchkovsky, S. Knyazev, V. Kovtunets, V. Kolesnik, P. Lubchenco, V. Martselyak, M. Melnik, G. Ponomareva, V. Pohorilko, T. Steshenko, Z. Usenko-Chorna, O. Shumlyak and others.*

*The aim of the article is to identify and analyze the organizational and legal mechanism of voter registration as an important condition for the implementation of citizens' positive suffrage and its main features.*

*The analysis of foreign countries practice in the field of study indicates that any registration mechanism to a greater or lesser extent detects a discrepancy among registered voters and the number of people potentially vested with voting rights. This makes the need to find their own adequate national traditions and modern realities methods of accumulating and fixing composition, number and territorial disposition of the electorate data.*

**Keywords:** *voter lists, voter registration, the mechanism for voter registration, elections, the electoral process, the right to vote.*