

УДК 342.849.2–043.5

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-172

---

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

## **ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ**

---

***Анотація.** Стаття присвячена з'ясуванню правового режиму персональних даних виборців. Визначено, що методологічною основою забезпечення співмірності та справедливого балансу публічних інтересів суспільства і приватних інтересів виборця мають виступати конституційні принципи законності і пріоритету прав людини. Аналізується правове регулювання режиму інформації про особу на міжнародно-правовому та законодавчому рівнях, особлива увага приділяється рішенням Конституційного Суду України. Доведено відсутність у вітчизняному законодавстві чітко окреслених меж персональних даних особи. Констатовано, що дії з оперування персональними даними виборців у цілому мають універсальний для багатьох країн характер, і мета їх відповідає приписам ч. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також ст. 32 Конституції України.*

***Ключові слова:** державний реєстр виборців, реєстрація виборців, персональні дані виборця.*

**Постановка проблеми.** Реєстрація виборців має на меті гарантування конституційного принципу народовладдя шляхом персоніфікованого обліку всіх і одночасно лише тих осіб, які мають право голосу, та водночас персонального виборчого права громадянина за допомогою його ідентифікації як виборця. При цьому перелік особистих даних, що використовується для цього, повинен, як справедливо наголошує О. Шумляк, одночасно ідентифікувати виборця та без необхідності не призводити до розголошування конфіденційної інформації [9, с. 105].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика правового режиму персональних даних виборців перебуває у колі наукових досліджень таких вітчизняних науковців, як Ю. Ключковський, С. Князев, В. Ковтунець, В. П. Колісник, П. М. Любченко, В. Марцеляк, М. Мельник, Г. Пономарьова, В. Погорілко, О. Шумляк та ін. Розвиток виборчого законодавства та відповідна правозастосовна практика зумовлюють потребу продовження відповідних наукових пошуків та розробок.

Наведене зумовлює **мету цієї наукової статті** — визначити, де проходить межа між конфіденційністю та публічністю відомостей виборчого реєстру, а відтак з'ясувати правовий режим персональних даних виборців.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Статтею 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців» визначено дев'ять основних засад ведення Реєстру, аналіз яких дозволяє визначити як основний принцип законності і пріоритету прав людини, тоді як інші можна розглядати як компліментарні та конкретизуючі до нього [5]. Указаний принцип є похідним від критерію конституційності, який закладено у ст. 3 вітчизняного Основного Закону та який визначає, що найвищою соціальною цінністю є людина; недоторканість і безпека людини базується на принципі верховенства права; найголовнішими цінностями, охорона яких гарантується державою, є життя, здоров'я, честь і гідність людини [4].

Саме на цій методологічній основі мають забезпечуватися співмірність та справедливий баланс публічних інтересів суспільства і приватних інтересів виборця у правовому механізмі

забезпечення державно-владними суб'єктами у своїй діяльності фундаментальних прав особи як найвищої соціальної цінності.

Правовий режим інформації про особу визначено с. 32 Конституції України, яка проголошує, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Кожний громадянин має право ознайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею [4].

Відповідь на питання, що таке «інформація про особу» та «конфіденційна інформація про особу», ми, між іншим, знаходимо у національному законодавстві. Так, ч. 1 ст. 11 Закону України «Про інформацію» ототожнює категорії «інформація про особу» та «персональні дані», розуміючи під ними відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [7]. Подібне тлумачення знаходимо й у ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних» [6]. Змістовно ці визначення відповідають терміну «персональні дані», закріпленому у ст. 2 Конвенції «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» № 108 Ради Європи від 28 січня 1981 р. [2], тобто будь-якій інформації, «яка стосується конкретно визначеної особи або особи, що може бути конкретно визначеною». Водночас ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію» відносить інформацію про особу до конфіденційної.

Таким чином, законодавець, маючи на увазі одне і те ж саме правове явище, вживає у законодавстві різні терміни, такі як «інформація про особу», «персональні дані особи», «конфіденційна інформація про особу», що навряд чи відповідає вимозі визначеності, ясності й недвозначності правової норми.

Більше того, в законодавстві лишається відкритим питанням про обсяг самого цього правового явища. Так, Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин 1, 2 ст. 32 Конституції України, вважає, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) — це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних щодо виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [8].

Відсутність у праві чітко окреслених меж персональних даних особи є очевидною. Власне, Конституційний Суд України і виходить з того, що неможливо визначити абсолютно всі види поведінки фізичної особи у сферах особистого та сімейного життя, оскільки особисті та сімейні права є частиною природних прав людини, які не є вичерпними і реалізуються в різноманітних і динамічних відносинах майнового та немайнового характеру, стосунках, явищах, подіях тощо [8]. На те вона й сфера прайвесі, що є вільною від впливу будь-яких сторонніх осіб.

Водночас ми також бачимо, що досліджувана ч. 2 ст. 32 Конституції України містить виняток з цього загального права на приватність, — втручання можливе, якщо воно засноване на законі і має на меті інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Так, ч. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначила: органи державної влади у виняткових випадках можуть втручатись у здійснення цього права, випадках, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [3].

Встановлене статтями 38, 71 Конституції України право кожного громадянина на вільне волевиявлення гарантується відповідно до ст. 3 Основного Закону обов'язком держави створити належні умови для реалізації такого права. І ключовим виступає встановлення персонального складу виборчого корпусу як з огляду на забезпечення відповідного суб'єктивного виборчого права громадянина, так і з огляду на необхідність кількісного визначення числа виборців, які здійснюють пряме народовладдя.

Такий висновок безпосередньо впливає із основних завдань вітчизняного Державного реєстру виборців, встановлених ст. 2 відповідного Закону. Міжнародний експерт IFES Майкл Ярд на підставі вивчення світового досвіду з практик реєстрації виборців, наголошує, що кожна реєстрація повинна визначати, як:

- встановити унікальну ідентичність через використання ідентифікаційних карток, документів тощо, щоб виборець міг довести, що він або вона є саме тією особою;
- довести право голосувати, включаючи мінімальний вік, громадянство, місце проживання або місцезнаходження, де виборець має право бути зареєстрованим;
- асоціювати кожного виборця з відповідним виборчим округом і гарантувати право голосу виборця в межах відповідних штатів або муніципалітетів, округів, міст чи селищ;
- ефективно фіксувати необхідні дані про кожного виборця та зберігати їх у доступній та зручній формі;
- видаляти з реєстру неналежних виборців через брак їх дієздатності, притягнення до кримінальної відповідальності або з інших причин;

– зберігати поточні дані, відслідковувати зміни статусу виборця, якщо безперервний процес реєстрації вважається необхідним та (або) економічно ефективним;

– створювати довіру серед громадськості та зацікавлених сторін щодо точності, всебічності і, щонайголовніше, політичної нейтральності виборчого реєстру [1].

Як бачимо, ці універсальні для реєстрації виборців у будь-яких країнах дії полягають в оперуванні персональними даними фізичних осіб. І мета цих дій відповідає приписам ч. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, адже вони є необхідними у демократичному суспільстві для гарантування виборчих прав громадян, для реалізації безпосередньої форми народовладдя загалом. А тому в цьому значенні підпадають під виключний випадок, передбачений вітчизняним Основним Законом. Крім того, як цього вимагає Конституція, статус персональних даних виборців та оперування ними визначені в спеціальному законі.

Ураховуючи, що реалізація виборчих прав належить до сфери публічно-правових відносин, законодавець встановив вичерпний перелік персональних даних, які є необхідні і водночас достатні для ідентифікації виборців – громадян України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. Частина перша ст. 5 Закону України «Про Державний реєстр виборців» відносить до відомостей про виборця (персональних даних) наступну інформацію: ідентифікаційні персональні дані виборця; персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця; службові персональні дані. У своїй сукупності такі блоки інформації дозволяють досягнути мети Державного реєстру виборців, що закріплена у ст. 1 однойменного Закону, – забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу.

Підсумовуючи наведене, можна зробити наступні **висновки**: правовий режим персональних даних виборця визначається, з одного боку, їх конфіденційністю, а з іншого – необхідністю їх застосування в публічно-правових виборчих відносинах, що зумовлює відповідні права і обов'язки виборців, повноваження органів ведення реєстру, інших органів та уповноважених орга-

нізацій, їх посадових осіб. Стан суспільної значущості персональних даних виборців потребує їх відповідного захисту з боку держави як на рівні створення спеціальних порядків та режимів операцій із персональними даними, так і на рівні підтримання належного рівня кібербезпеки. Водночас проведений аналіз унаочнив наявні проблеми нормативного врегулювання, вирішення є актуальним.

#### Список використаних джерел

1. Civil and Voter Registries: Lessons Learned from Global Experiences Edited by Michael Yard. URL: <http://www.ifes.org/publications/civil-and-voter-registries-lessons-learned-global-experiences>.
2. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text).
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
4. Конституція України: *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Державний реєстр виборців: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 20. Ст. 282.
6. Про захист персональних даних: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
7. Про інформацію: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. 1–2 ст. 32, ч. 2–3 ст. 34 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012. *Вісник Конституційного суду України*. 2012. № 2. С. 14.
9. Шумляк О. П. Інститут реєстрації виборців у виборчому процесі України: дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 214 с.

#### References

1. Civil and Voter Registries: Lessons Learned from Global Experiences Edited by Michael Yard. <http://www.ifes.org/publications/civil-and-voter-registries-lessons-learned-global-experiences>.

2. Konventsiia pro zakhyst osib u zviazku z avtomatyzovanoi obrobkoiu personalnykh danykh // [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text).
3. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
4. Konstytutsiia Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.
5. Pro Derzhavnyi reiestr vybortsiv: Zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2007 r. № 20. St. 282.
6. Pro zakhyst personalnykh danykh: Zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2010. № 34. St. 481.
7. Pro informatsiiu: Zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1992. № 48. St. 650.
8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Zhashkivskoi raionnoi rady Cherkaskoi oblasti shchodo ofitsiinoho tлумachennia polozhen chastyn pershoi, druhoi statti 32, chastyn druhoi, tretioi statti 34 Konstytutsii Ukrainy: Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 20.01.2012 № 2-рр/2012 // Visnyk Konstytutsiinoho sudu Ukrainy. 2012 r. № 2. S. 14.
9. Shumliak O. P. Instytut reiestratsii vybortsiv u vyborchomu protsesi Ukrainy: dys ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 / O. P. Shumliak. — Kyiv, 2010. — 214 s.

**М. Г. Коваленко**

**Вопросы правового режима персональных данных избирателей  
в Украине**

***Аннотация.** Статья посвящена характеристике правового режима персональных данных избирателей. Определено, что методологической основой обеспечения соразмерности и справедливого баланса публичных интересов общества и частных интересов избирателей следует признать конституционные принципы законности и приоритета прав человека. Анализируется международно-правовое и законодательное регулирование режима информации об избирателях. Выявлено отсутствие в национальном законодательстве четких правовых границ понятия персональных данных лица. Установлено, что деятельность уполномоченных государственных субъектов по сбору, обработке и использованию персональных данных избирателей носит универсальный характер, а ее цель соответствует требованиям ст. 32 Конституции Украины.*

***Ключевые слова:** государственный реестр избирателей, регистрация избирателей, персональные данные избирателя.*

**М. Н. Kovalenko**

**Issues of the legal regime of personal data of voters in Ukraine**

**Summary.** *The article is devoted to clarification the legal regime of personal data of voters.*

*Voter registration aims to guarantee the constitutional principle of democracy by personal registration of all and at the same time only those persons who have the right to vote, and at the same time the personal electoral right of a citizen by identifying him/her as a voter. In such a case, the list of personal data used for this purpose must exactly identify the voter and without the need not lead up to the disclosure of confidential information.*

*It has been determined that the constitutional principles of legality and priority of human rights should be the methodological basis to ensure the proportionality and fair balance of public interests of society and private interests of the voter.*

*The legal regulation of the regime of personal information at the international and legal and legislative level is analyzed, special attention is paid to the decisions of the Constitutional Court of Ukraine. The domestic legislator, referring to the same legal phenomenon, uses different terms in the legislation, such as «personal information», «personal data», «confidential personal information», but this way does not conform to requirements of certainty, clarity and ambiguousness of legal rule. Moreover, the legislation leaves open the question of the scope of this legal phenomenon.*

*It has been stated that actions for the processing of personal data of individuals are generally universal for all countries, and their purpose responds the provisions of Part 2 of Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. They are necessary to guarantee citizens to implement a direct form of democracy in a democratic society.*

*Taking into consideration that the implementation of electoral rights belongs to the sphere of public and legal relations, the legislator has established a detailed list of personal data that is necessary and, at the same time, sufficient to identify voters ( citizens) of Ukraine who have the right to vote in accordance with Article 70 of the Constitution of Ukraine. Part one of Article 5 of the Law of Ukraine «On the State Register of Voters» refers to information about the voter (personal data) such as identification personal data of the voter ; personal data that determines the place and conditions of voting; official personal data. As a whole, such blocks of information allow to achieve the purpose of the State Register of Voters to ensure*

*state registration of citizens of Ukraine who have the right to vote.*

*It has been established that the legal regime of personal data of a voter is determined, on the one hand, by its confidentiality, and on the other hand by the need to use it in public and legal electoral relations, which determines the relevant rights and responsibilities of voters, powers of the registration bodies, other bodies and authorized organizations, their officials. The state of social significance of voters' personal data requires its appropriate protection by the state, both at the level of creation of special procedures and regimes of operations with personal data, and at the level of maintenance of an appropriate level of cybersecurity. At the same time, the analysis has revealed the urgent problems of regulation, the solution of which is timely.*

**Key words:** *state register of voters, voter registration, voter personal data.*