

УДК 342.8:324

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-1-2-8

Т.М. ЗАВОРОТЧЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права та державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ORCID: 0000-0003-2004-2788

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРИ ОХОРОНІ Й ЗАХИСТІ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті розглянуто заходи безпеки, покликані гарантувати права виборця. Сформульовано основні цілі, які досягаються при використанні систем електронного та дистанційного голосування. Доведено, що вибори мають бути вільними та справедливими при дотриманні для кожного громадянина всіх оголошених виборчих принципів. Розглядається пропозиція щодо програми електронного голосування, яка збереже за виборцем можливість залишити бюлетень незаповненим, але заздалегідь подати попереджувальний сигнал про те, що чистий бюлетень може бути визнаний недійсним, що дозволить істотно скоротити кількість зниклих даремно голосів виборців та зіпсованих бюлетенів. Особлива увага приділяється основній відмінності голосування за телефоном від голосування за Інтернетом, яка буде полягати в тому, що голосування за допомогою комп'ютерної мережі потребує цілої низки заходів безпеки, спрямованих на захист системи від сторонніх впливів. Особлива увага приділена вивченню досвіду зарубіжних держав у питаннях застосування кожного зі способів голосування. Досліджено проблемні питання процесу демократичних перетворень в українському суспільстві. Зазначаються джерела, які закріплюють право людини звертатися з індивідуальними скаргами до міжнародних правозахисних органів, ними можуть бути тільки міжнародні договори. Доводиться, що громадянин не може подати звернення, якщо держава не приєдналася до відповідного договору і, більше того, не взяла на себе зобов'язання визнати компетенцію вказаного в договорі міжнародного органу. Автор звертає увагу, що при проведенні виборів до органів місцевого самоврядування виборчим об'єднанням та політичним партіям, їхнім структурним підрозділам визнається також інша громадська організація, яка відповідає одночасно таким умовам: об'єднання громадян створене у формі громадської організації або громадського руху, яка зареєстрована згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», на рівні, що відповідає рівню виборів, або на більш високому рівні.

Ключові слова: принципи виборчого права, голосування, вибори.

Постановка проблеми. Проблема використання зарубіжного досвіду при охороні й захисті виборчих прав громадян полягає в тому, що вона є частиною комплексного дослідження конституційно-правового регулювання механізму охорони і захисту виборчих прав громадян у процесі формування органів публічної влади та обрання посадових осіб. Тому в цій науковій статті зроблено спробу розглянути виборчі права громадян України, враховуючи зарубіжний досвід та вітчизняну практику вирішення виборчих спорів. Вважаємо, що причина зазначеної проблеми полягає у відсутності чітких правових норм, що регламентують особливості охорони і захисту виборчих прав громадян, а також наслідки порушення цих прав.

Стан дослідження. Важливу роль у дослідженні актуальних проблем охорони й захисту виборчих прав громадян відіграли праці М.В. Баглая, М.С. Бондаря, В.В. Букача, А.В. Васіна, А.В. Грабильнікова, І.В. Дробуш, О.П. Дубровіна, В.І. Лисенко, А.М. Кононова, В.В. Лазарева, А.Ю. Олійника, Р.А. Охотнікова, В.В. Пиліна, В.Л. Шейніса та ін.

Однак аналіз наукової літератури та законодавства з досліджуваної проблеми свідчить як про недосконалість окремих чинних нормативно-правових актів щодо використання зарубіжного досвіду при охороні й захисті виборчих прав громадян, так і про окремі суперечливі підходи щодо заходів безпеки, покликаних гарантувати права виборця та цілей, які досягаються при використанні систем електронного та дистанційного голосування. Саме тому метою цього дослідження є визначення правового способу використання зарубіжного досвіду при охороні й захисті виборчих прав громадян. Зазначена мета передбачає виконання таких завдань: 1) визначити, яким чином досягається мета, згідно з якою вибори можуть бути вільними та справедливими за дотримання загальновизнаних принципів виборчого права; 2) охарактеризувати основні критерії оцінки ефективності нових методик, якими є надійність систем голосування та їх захищеність від стороннього впливу; 3) вивчення процесу демократичних перетворень в українському суспільстві.

Новизна цієї наукової роботи полягає в тому, що в ній вперше досліджено заходи безпеки, які гарантують права виборця, та доведено, що основним засобом міжнародного правового захисту є вирішення індивідуальних скарг міжнародними органами щодо захисту прав і свобод людини.

Виклад основного матеріалу. Охорона виборчих прав громадян не обмежується тільки вдосконаленням виборчого законодавства і процедурами їх захисту. Тут важливо, щоб досягнуто було основну мету, яка полягає в тому, що вибори мають бути вільними та справедливими при дотриманні для кожного громадянина всіх оголошених виборчих принципів. Якщо досягненню цієї мети сприяє модернізація системи голосування, то це можна розцінювати як удосконалення охорони й захисту виборчих прав громадян. Уводячи до української правозастосовної практики таку форму голосування, як голосування поштою, законодавець зупинив свій вибір на способі, який вже перевірений багаторічним світовим досвідом. І в той час як в Україні теоретикам і практикам належить під час проведення виборів оцінити ефективність цього способу, за кордоном у науковій літературі вже починають з'являтися окремі точки зору, які вказують на необхідність заміни голосування за поштою новими, більш досконалими способами. На жаль, проблема альтернативних способів голосування в українській і російській державно-правовій науці вивчена недостатньо. Тому є велими важливим зарубіжний досвід, зокрема США і Великої Британії, і це не випадково. Саме вони є державами з найбільш старими та стійкими демократичними режими. А США протягом вже десяти років є «піонером» застосування нових виборчих методик, у тому числі й електронних.

Основними критеріями оцінки ефективності нових методик є надійність систем голосування та їх захищеність від стороннього впливу, швидкість і точність підрахунку голосів, простота і доступність у використанні для будь-яких категорій виборців, у тому числі і громадян з фізичними недоліками [1]. Програма електронного голосування збереже за виборцем можливість залишити бюлетень незаповненим, але заздалегідь подасть попереджувальний сигнал про те, що чистий бюлетень може бути визнаний не дійсним, що дозволить істотно скоротити кількість зниклих даремно голосів виборців та зіпсованих бюлетенів. У процесі створення нового програмного забезпечення для електронного голосування буде також враховано і досвід США, де подібні форми голосування застосовуються протягом багатьох років і періодично викликають деякі нарікання за ймовірну ненадійність. Можливості нових способів ще ніде у світі широко не використовувалися в повному обсязі, а голосування за телефоном і за мережею Інтернет обговорювалися в Великій Британії. Голосування за телефоном є найбільш зручним способом для виборців з усіх існуючих способів, а отже, тягне за собою збільшення числа тих громадян, які проголосували. У той же час – це один з найбільш дешевих способів, завдяки якому вдасться знизити число неправильно заповнених бюлетенів, які в подальшому будуть визнані не дійсними, що істотно полегшить та прискорить процедуру підрахунку голосів. Однак цей спосіб практично виключає можливість подальшої перевірки правильності підрахунків голосів, і у випадку виникнення сумнівів у достовірності підсумків голосування, буде достатньо складно провести перерахунки, тому що

традиційні паперові носії інформації при такому способі практично не використовуються. Низка проблем може виникнути також і у зв'язку зі встановленням особистості, яка проголосувала, та забезпеченням таємниці голосування. Одна з найбільш авторитетних організацій у Великій Британії у сфері виборчих правовідносин – Товариство виборчих реформ, яке існує з 1884 р. Ця організація заснувала незалежну комісію з вивчення альтернативних способів голосування. Комісія, розглянувши вказаний спосіб голосування, запропонувала такі заходи безпеки, покликані гарантувати права виборця при його використанні [2]: 1) не застосовувати цей спосіб у тих випадках, коли вибори до центрального і місцевого органу представницької влади проводяться в один день, а також на виборах з більш, ніж трьома кандидатами; 2) ввести ідентифікаційну карту виборця (за зразком банківської пластикової карти), забезпечену індивідуальним кодом виборця, який буде підбиратися комп'ютером на підставі випадкової вибірки чисел і в подальшому використанні буде зберігатися окремо від інсталяційних даних виборця, таким чином, встановити, за кого проголосувала певна особа, можна буде лише за судовим рішенням; 3) встановити норми юридичної відповідальності за продаж та купівлю ідентифікаційних карт виборця, а також ввести вимогу, яка обмежує передавання даних карт іншим особам; 4) зробити всі телефонні дзвінки за номером, визначеним для телефонного голосування, безкоштовними; 5) передбачити можливість телефонної системи фіксування у вигляді електронної інформації деталей дзвінка виборця (час дзвінка, номер, з якого дзвінок здійснювався тощо), але не розшифровувати ці дані інакше, як за вимогою суду; 6) змодельювати інтерактивну голосову систему (автовідповідач) таким чином, що вона буде якомога простіша і зрозуміліша в застосуванні й надасть виборцю можливість на будь-якій стадії голосування повторно прослухати інструкції, а також за необхідності повернутися на крок назад і перед остаточним вибором отримати підтвердження імені зазначеного ним кандидата; 7) надати виборцям, які зробили заяву на голосування за телефоном, але не встигли отримати свою ідентифікаційну карту, можливість проголосувати в день виборів на виборчій дільниці у спеціально зазначеному дублікаті бюлетеня, щоб голос виборця не пропав даремно.

Голосування за мережею Інтернет у цілому є дуже подібним з голосуванням за телефоном. Здійснювати його планується також на підставі ідентифікаційної карти виборця, і рекомендувати до використання, в першу чергу, для громадян, які перебувають у день виборів у зарубіжних відрядженнях, що, без сумніву, дозволить істотно скоротити витрати на друкування та розсилку виборчих бюлетенів та звільнить співробітників посольських та консульських установ від виконання невластивих їм функцій щодо організації та проведення голосування. Основною відмінністю голосування за телефоном від голосування за Інтернетом буде те, що голосування за допомогою комп'ютерної мережі потребує цілої низки заходів безпеки, спрямованих на захист системи від сторонніх впливів. Очевидно все ж таки, що всі ці обставини з плином часу переборні. Так, наприклад, зараз підростає майбутнє покоління виборців, для яких комп'ютер є чимось буденним, настільки добре знайомим, як, наприклад, телевізор або радіоприймач. А це означає, що можна очікувати впровадження інтернет-технологій у виборчий процес вже в найближчому майбутньому.

30 вересня 2004 р. Комітетом міністрів країн – учасниць Ради Європи було прийнято рекомендації щодо проведення електронного та дистанційного голосування. І рекомендаціями цієї Ради було вироблено комплекс організаційно-правових заходів щодо впровадження системи електронного та дистанційного голосування, а також вимог до цієї системи. Зокрема інтерес становлять оновлювані електронні списки виборців та механізм недопущення повторного голосування цим виборцем. У преамбулі Рекомендацій відзначено й основні цілі, які досягаються при використанні систем електронного та дистанційного голосування: 1) забезпечення виборцям можливості голосувати не тільки на виборчій дільниці певного виборчого округу, але й в іншому місті; 2) забезпечення подання голосу самим виборцем; 3) забезпечення участі у виборах та референдумах всіх, хто має право голосувати, і особливо громадян країни, які проживають або перебувають за кордоном; 4) розширення доступу до виборчого процесу виборців-інвалідів або осіб, які мають інші труднощі щодо присутності на виборчих дільницях; 5) під-

вищення явки виборців шляхом надання додаткових каналів для голосування; 6) скорочення з часом загальних витрат виборчих комісій на проведення виборів та референдумів; 7) підвищення оперативності та надійності при передаванні результатів голосування тощо.

Електронне голосування успішно застосовувалося на місцевих виборах 2007 р. у Великій Британії (графство Суїндон), національних виборах 2007 р. в Естонії, федеральних виборах 2004 р. в Швейцарії, муніципальних виборах, починаючи з 2003 р., в Індії, національних президентських виборах 2006 р. у Венесуелі, національних парламентських виборах 2007 р. в Австралії, національних парламентських виборах 2004 р. та президентських виборах 2005 р. в Казахстані [3].

На нашу думку, Україні необхідно вивчати досвід зарубіжних держав у питанні застосування кожного з розглянутих способів голосування. Процес демократичних перетворень в українському суспільстві успішно набирає сили, досягнення науково-технічного прогресу входять до правозастосовної діяльності, і цей процес вже не зупинити. Сучасні інформаційні технології стали частиною українського виборчого процесу. Те, що вчора ще здавалося диковинкою, сьогодні виглядає реальністю. Не виключено, що застосування електронних засобів у процесі голосування громадян України коли-небудь стане можливим, як стало можливим голосування виборців за допомогою поштових бюлетенів. Між тим впровадження електронного голосування у виборчий процес України має супроводжуватися широкою державною підтримкою комп'ютеризації населення.

Україна, як і більшість держав світу, з метою підвищення авторитету національних виборчих процедур, виключення будь-яких сумнівів стосовно легітимності виборчих органів влади та посадових осіб, сама запрошує представників іноземних держав, неурядових організацій, міжнародних органів для спостереження за ходом виборів. Іноземні та міжнародні спостерігачі не можуть використовувати жоден із вказаних у цій статті способів захисту виборчих прав громадян. Відповідно до пункту 8 Документу Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ такі спостерігачі взагалі беруть на себе зобов'язання не втручатися у виборчий процес. Однак їхні висновки можуть мати важливе доказове значення як для внутрішньодержавних, так і для міжнародних органів щодо захисту прав людини, які вирішують виборчо-правовий спір [4, с. 11].

У другій половині двадцятого століття у світі було накопичено широкий комплекс міжнародно-правових норм, що закріплюють базові виборчі права громадян, принципи їх реалізації та зобов'язання держав щодо забезпечення захисту цих прав. А.А. Вешняков називає ці норми «міжнародними виборчими стандартами» [5, с. 126].

Без прийняття державою на себе вказаного зобов'язання захист виборчих прав є можливим, але зовсім не ефективним. Тому основним засобом міжнародного правового захисту, безсумнівно, є вирішення індивідуальних скарг міжнародними органами щодо захисту прав і свобод людини.

Джерелами, які закріплюють право людини звертатися з індивідуальними скаргами до міжнародних правозахисних органів, можуть бути тільки міжнародні договори. Громадянин не може подати таке звернення, якщо держава не приєдналася до відповідного договору і, більше того, не взяла на себе зобов'язання визнати компетенцію вказаного в договорі міжнародного органу.

На цей час індивідуальні скарги, пов'язані з порушеннями виборчих прав громадян, розглядаються Комітетом ООН з прав людини та Європейським Судом з прав людини.

Свого часу Радянський Союз визнав компетенцію Комітету з прав людини приймати та розглядати повідомлення від осіб, які перебувають під юрисдикцією СРСР, тільки з 1 січня 1992 р., приєднавшись до Факультативного протоколу Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Україна в цьому відношенні є правонаступником СРСР.

На наш погляд, при проведенні виборів до органів місцевого самоврядування виборчим об'єднанням та політичним партіям, їхнім структурним підрозділам визнається також інша громадська організація, яка відповідає одночасно таким умовам: об'єднання громадян створене у формі громадської організації або громадського руху, яка зареєстрована згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», на рівні, що відповідає рівню ви-

борів, або на більш високому рівні. Статут громадської організації передбачає участь цієї організації у виборах. Громадська організація або внесені до її статуту зміни і доповнення, які передбачають участь у виборах, мають бути зареєстрованими не пізніше, ніж за один рік до дня голосування, а у випадку призначення виборів до органів місцевого самоврядування у зв'язку з достроковим припиненням їх повноважень – не пізніше, ніж за шість місяців до дня голосування. Крім того, що конституційне право на об'єднання надає громадянам України можливість консолідовано виражати свою думку і позицію у виборчому процесі, вони отримують можливість разом захищати свої виборчі права, що є набагато ефективнішим, ніж робити це поодиночі. Об'єднуючись, громадяни України наближаються до поняття «народ».

Проведене в цій статті дослідження дає підстави для таких **висновків**: специфічною формою реалізації публічно-правових норм є їх застосування, яке здійснюється державними і / або муніципальними органами. Саме з цією формою реалізації публічного права пов'язане поняття «охоронні норми права», які покликані забезпечити використання громадянином свого суб'єктивного права під час завантаження юридичного механізму захисту у випадку виникнення перешкод у реалізації цього публічного права, у тому числі права обирати і бути обраним. На наше глибоке переконання, має бути гарантовано пріоритетність захисту виборчих прав громадян. І саме в результатах виборів матеріалізовано волевиявлення громадян, саме вони є кінцевим продуктом реалізації своїх виборчих прав. Якщо такі гарантії не сформульовані в законі і не дотримуються судами та виборчими комісіями, то неминуче утворюються механізми, які дозволяють маніпулювати результатами виборів всупереч волевиявленню виборців.

Слід зазначити, що суб'єкти виборчого процесу несуть різні види відповідальності за порушення виборчих прав громадян. Законодавство передбачає кримінальну, адміністративну або іншу відповідальність. До «іншої» належить, наприклад, дисциплінарна відповідальність, до якої може бути притягнуто державного або муніципального службовця, який використовує своє посадове становище з метою обрання кого-небудь з кандидатів. Крім того, у сфері виборчого права настає і особлива публічно-правова відповідальність, яку слід іменувати конституційно-правовою. Крім того, слід вказати і на конституційно-правовий характер таких санкцій, як відмова у реєстрації або скасування реєстрації кандидата, розформування виборчої комісії тощо.

Таким чином, ми вважаємо, що в наших наступних наукових статтях треба здійснити спробу розробки власної структури Виборчого кодексу України та дослідити конституційно-правові норми, форми та методи забезпечення охорони і захисту виборчих прав громадян в Україні в процесі виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Запропоновані вище висновки, оцінки та пропозиції, з нашої точки зору, можуть становити інтерес для законодавців, представницьких органів місцевого самоврядування, виборчих комісій, судів, громадських організацій та політичних партій, учасників виборчого процесу, а також можуть бути використані ними в практичній діяльності при подальшому вдосконаленні виборчого законодавства у сфері охорони і захисту виборчих прав громадян.

Список використаної літератури

1. Голубок С., Тетердинко А. Отмена результатов избирательного процесса. *ЭЖ-Юрист*. 2006. № 27. С. 26–30.
2. Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров. *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 6. С. 49–52.
3. Шишкина О.Е. Конституционно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан как способ их защиты. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2009. № 3. С. 20–22.
4. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Изд-во МГУ, 2003. 304 с.
5. Иванченко А.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник. М.: Юрид. лит., 2002.