

Інформатизація та інформаційні технології

УДК 342.72

КОРЖ І.Ф., головний консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ГОЛОСУВАННЯ В ЕЛЕКТРОННОМУ ПАРЛАМЕНТІ УКРАЇНИ

Анотація. Про правове регулювання суспільних відносин, у зв'язку із використанням системи голосування в електронному парламенті України, як одного з механізмів забезпечення конституційного права громадян на їхню участь в управлінні державою.

Ключові слова: електронний парламент; індивідуальне голосування; інформація; конституційні гарантії; права і свободи; управління державою.

Аннотация. О правовом регулировании общественных отношений, в связи с использованием системы голосования в электронном парламенте Украины, как одного из механизмов обеспечения конституционного права граждан на их участие в управлении государством.

Ключевые слова: электронный парламент; индивидуальное голосование; информация; конституционные гарантии; права и свободы; управление государством.

Summary. About the legal adjusting of public relations, in connection with the use of the voting system in electronic parliament of Ukraine, as one of mechanisms of providing of constitutional right for citizens on their participation in the government.

Keywords: electronic parliament; individual voting; information; constitutional guarantees; rights and freedoms; government of a state.

Постановка проблеми. В усьому світі люди мають бажання будувати своє майбутнє у вільному і відкритому суспільстві. Зазначене бажання включає в себе прагнення вільно користуватися основними правами людини, мати основні свободи і можливості приймати участь в управлінні розвитком суспільства опосередковано чи прямо (через вибори відповідних органів чи приймаючи безпосередньо участь у їх виборах), вільно висловлюватися з суспільних питань і бути впевненим у тому, що будь-які порушення закону буде розглядати неупереджена судова система. Саме в розвинутому, інформаційному, громадянському суспільстві людина спроможна максимально забезпечити свої інтелектуальні та духовні потреби, так само як і реалізувати свої інтелектуальні і духовні набуття.

Одним з демократичних здобутків українського суспільства є наявний механізм здійснення контролю за діяльністю суб'єктів, обраних членами суспільства до представницьких органів. Запровадження електронного парламенту в Україні значно розширило можливості громадян у здійсненні зазначеної функції, розширило їхні можливості щодо участі в управлінні державою, є своєрідним показником розвитку електронної демократії в Україні. Водночас необхідно зазначити, що така форма діяльності члена представницького органу держави, як голосування на засіданнях парламенту, яке, відповідно до положень частини третьої статті 84 Конституції України, має здійснюватися народним депутатом України особисто, на практиці має певні відхилення від вимог Основного Закону, що є показником порушення відповідних прав членів громадянського суспільства.

Метою статті є аналіз правової регламентації діяльності народних депутатів України в процесі їхнього голосування з питань, що виносяться на розгляд в сесійній залі Верховної Ради України, та обґрунтування конституційної вимоги щодо обов'язковості здійснення ними персонального голосування.

Виклад основних положень. Для України саме зазначений вище, демократичний напрям розвитку суспільства є пріоритетним, оскільки держава є суб'єктом реалізації положень міжнародних актів щодо забезпечення основних прав і свобод людини.

Одним із напрямів демократичного розвитку суспільства є представницька демократія, однією із основних форм якої є народне волевиявлення (вибори, референдум), яка в Україні визначена в Розділі III Конституції України [1]. Тому забезпечення конституційних прав громадян та розвиток демократії значною мірою залежить від якості проведення державою виборів і референдумів. Відповідно до частини другої статті 3 Основного Закону “Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави”. З огляду на зазначене належне функціонування представницького органу, в тому числі дотримання цим органом формалізованої процедури розгляду відповідних питань та прийняття по них відповідного рішення, є ознакою сталості демократичного розвитку суспільства. Так само, як і суспільні відносини, що започатковуються і змінюються у процесі зазначеної діяльності представницького органу, а також у процесі підтримання комунікаційного зв'язку парламенту із громадянським суспільством, мають бути упорядкованими належним чином правовими нормами законодавства.

Зазначене важливо, оскільки представники парламенту мають працювати в інтересах більшості суспільства. Як зазначав у свій час экс-президент США Джеймс Медісон (1751-1836 рр.), єдиною важливою політичною чеснотою для політичного діяча, члена уряду, керівника, простої людини на національному чи місцевому рівні є хоч би часткове усвідомлення потреби враховувати суспільні інтереси, а не лише прагнути до забезпечення приватних, корпоративних чи егоїстичних цілей. У своїй діяльності вони мають керуватися і інтересами суспільними [2].

Японський учений-просвітителю Фукузава Юкічі в епоху Мейдзі (1868-1911 рр.), який висунув теорію гармонії між урядом і народом “Каммін Тьова”, так наставляв своїх співвітчизників, коли країна прагнула зрозуміти західну демократію: “Суспільні інтереси в певному сенсі ґрунтуються на інтересах по відношенню до справ суспільних, спроможності кожного громадянина взяти на себе подвійний обов'язок. Звичайно, “новий громадянин”, як і будь-яка добропорядна людина, має дотримуватися законів і звичаїв своєї держави, але як громадянин він також зобов'язаний брати участь в управлінні державою”. Для цього необхідно, вчив він своїх студентів, щоб громадяни розвивали в себе “дух незалежності”, проявляли увагу до громадських справ і брали участь в обговореннях, виборах, організаційній діяльності і суспільних справах держави. Тобто, вони мають планувати діяльність в інтересах країни, писати про свої ідеї і поширювати їх серед громадськості, а також прагнути працювати на свою державу. Але, найголовніше, вони мають набути здатності виносити судження для виконання своїх громадянських обов'язків” [2].

Прибічники ефективного державного управління, починаючи від Платона, Аристотеля, Конфуція, Еразма і закінчуючи Дж. Локком, Т. Джефферсоном, Х. Манном, Дж. Дьюї і В. Гавелом, були учителями, письменниками і філософами просвітительства, які прагнули зробити так, щоб правителі були готові до виконання свого непростого,

зорієнтованого на суспільні інтереси і високоморального завдання. Усі вони вважали, що якщо у владі опинялися не підходящі для цього люди, то зазначене призведе до неефективного управління. Дана проблема стає більш складною, але при цьому не менш важливою, коли кількість управителів зростає до максимально можливої кількості – як в умовах демократії. У зв’язку з цим В. Гавел зазначав, що в умовах демократії має бути відповідний тип громадян, які відчувають високу відповідальність за те більше, ніж їхній особистий теплий куточок; громадяни, які усім серцем поділяють ідеї демократії. Цей “певний тип громадян”, необхідний для здійснення ефективного демократичного управління, передбачає глибоко моральний склад особи і розуміння ним суспільних потреб, що призводить до добросовісної поведінки на усіх рівнях.

З урахуванням зазначених морально-психологічних вимог до громадян в умовах демократії, існує також вимога щодо чіткої формалізації поведінки, правової регламентації відносин, пов’язаних із виконанням громадянами своїх суспільно-важливих обов’язків при здійсненні функцій управління державою. В контексті цього мова йде про правову регламентацію процедури голосування в парламенті. Оскільки громадянське суспільство має постійно здійснювати контроль за діяльністю своїх представників в органах державної влади, питання транспарентності процесу голосування представниками суспільства в парламенті по тих, чи інших питаннях є напрочуд важливим як для суспільства в цілому, так і для його представників у процесі здійснення згаданого контролю – зокрема. Зазначена вимога тісно пов’язана з демократичним принципом доступу громадян до інформації. Маючи доступ до результатів голосування свого представника з того, чи іншого питання, громадянське (інформаційне) суспільство тим самим має можливість здійснювати ефективний контроль за якістю, професійністю та суспільно-корисною зорієнтованістю діяльності згаданого представника в парламенті.

Голосування в парламенті – це спосіб виявлення волі депутатів з питань, які обговорюються і вирішуються у представницькому органі. Згідно Регламенту Верховної Ради України [3], яким визначається порядок роботи парламенту, його органів та посадових осіб тощо, рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом, коли проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів (ст. 47). Відкрите голосування здійснюється кожним народним депутатом особисто за допомогою електронної системи (нині “Рада-3”) в такий спосіб, що унеможливує голосування замість народного депутата іншою особою. Результати голосування фіксуються поіменно, в тому числі з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного народного депутата. На вимогу народних депутатів результати голосування можуть висвітлюватися на інформаційному табло електронної системи в залі засідань по депутатських фракціях (депутатських групах). Відкрите голосування здійснюється також шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи).

Після закінчення кожного голосування за допомогою електронної системи його результати висвітлюються на інформаційному табло електронної системи в залі засідань та оголошуються головною на пленарному засіданні.

У разі виявлення на пленарному засіданні народним депутатом факту порушення вимог щодо особистого голосування шляхом голосування за іншого народного депутата, розгляд питання порядку денного на його вимогу зупиняється. Головуючий на пленарному засіданні встановлює присутність відповідного народного депутата у залі засідань Верховної Ради України, а у разі його відсутності доручає Лічильній комісії вилучити картку у такого народного депутата та передати її головному на

пленарному засіданні і проводить повторне голосування щодо пропозиції, яка ставилась на голосування останньою.

Необхідно зазначити, що конкретної юридичної відповідальності (адміністративної, кримінальної тощо) за те, що народний депутат проголосує за іншого депутата, на сьогодні не передбачено, хоч аргументи про доцільність її введення не раз наводилися і у суспільстві, і серед депутатів різних рівнів.

Регламент передбачає, що Верховна Рада може прийняти процедурне рішення щодо визначення виду і способу голосування з питання, що розглядається, якщо вид і спосіб голосування не встановлені законом і цим Регламентом. Однак сутність голосування відповідно до Конституції України залишається незмінною – голосування має здійснюватися особисто депутатом.

За допомогою електронної системи голосування може бути кількісним, рейтинговим і альтернативним. Кількісне голосування являє собою вибір варіанту відповіді: “за”, “проти” або “утримався”. Підрахунок голосів і результат голосування в абсолютному і відсотковому відношенні відбувається за кожним голосуванням.

Рейтингове (сигнальне) голосування здійснюється для прогнозування результатів голосування питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України. При цьому результати цього голосування в абсолютному і відсотковому відношенні з кожного голосування визначаються лише по закінченню голосування з усіх питань. Іншими словами, шляхом рейтингового голосування встановлюються пріоритети варіантів вирішення відповідного питання.

Альтернативне голосування являє собою вибір одного із варіантів питання, яке ставиться на голосування. Підрахунок голосів і оголошення результатів голосування в абсолютному і відсотковому відношенні здійснюється одночасно за усіма варіантами питання, поставленого на голосування.

Якісне голосування, хоч і не передбачене Регламентом, теоретично може бути здійснено. Воно являє собою альтернативне голосування з якісною оцінкою поставленого на голосування питання по одному із п'яти варіантів: “дуже погано”, “погано”, “задовільно”, “добре”, “дуже добре”.

Цілком логічно постає питання: в чому полягає сутність індивідуального голосування в парламенті? А відповідь дуже проста. Індивідуальне голосування в парламенті – це показник практичної реалізації передвиборчих програм переможців її перегонів. Це – показник виконання виборчих зобов'язань парламентарів. Це – свого роду лакмусовий папірець, за допомогою якого може встановлюватися законність, ефективність та дієвість праці членів парламенту. В залежності від того, як голосує парламентарій по тому, чи іншому питанню, електорат, який його обрав, може формувати оцінку його діяльності. І як показує міжнародна практика, в розвинутих економічно, демократичних суспільствах індивідуальне голосування парламентарів – непорушне правило, за недотримання якого передбачені відповідні правові санкції.

З огляду на зазначене інформаційні відносини на сучасному етапі свого розвитку потребують усе більшого регулюючого впливу права України. Це зумовлено не лише динамікою розвитку інформаційних технологій, а й виникненням багатьох випадків конфлікту інтересів різноманітних суб'єктів, вирішення яких уже не можливе за допомогою норм звичаїв, традицій, корпоративних норм тощо [4, с. 122].

Правова регламентація необхідності індивідуального голосування парламентарями України визначена Основним Законом України. Як зазначалося вище, норма прямої дії статті 84 Конституції України зобов'язує депутата голосувати особисто і не передбачає передачі цього обов'язку будь-кому. Аналогічна вимога зазначена і в положенні

пункту 4 частини першої статті 24 Закону [5], в якому зазначено, що “народний депутат зобов’язаний особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами”. Зазначене знайшло своє підтвердження у Рішенні Конституційного Суду України [6]. В конституційному поданні Президент України посилається на те, що на пленарних засіданнях Верховної Ради України під час прийняття рішень значна частина народних депутатів України голосує за відсутніх народних депутатів України, що, на його погляд, суперечить вимогам частини третьої статті 84 Конституції України, згідно з якою голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Конституційний Суд України, здійснивши аналіз положення частини третьої статті 84 Конституції України, зазначає, що особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування. В Конституції України відсутні положення, які надавали б право народному депутату України голосувати за іншого народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України. Таке право суперечило б природі представницького мандата народного депутата України, закріпленого в Конституції України.

Народний депутат України одержує депутатський мандат від виборців, котрим Основний Закон гарантує вільне волевиявлення (частина друга статті 71 Конституції України) і з якими народний депутат України як їх представник підтримує зв’язок. За допомогою механізму цього представництва громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38 Конституції України) і здійснюють народне волевиявлення (стаття 69 Конституції України).

Народний депутат України є повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, відповідальним перед ним, і покликаний виражати і захищати його інтереси. Виконання народним депутатом України своїх обов’язків в інтересах усіх співвітчизників впливає із змісту присяги, яку складає народний депутат України перед Верховною Радою України (частина перша статті 79 Конституції України).

Судом робиться висновок, що повноваження народного депутата України делеговані йому народом як сувереном влади (частина друга статті 5, частина перша статті 38 Конституції України) і зобов’язують його брати участь у прийнятті рішень Верховної Ради України шляхом голосування. Саме тому, що ці повноваження є делегованими і не підлягають подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверена влади, народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України. Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав. Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду чи ухвалення законів та інших правових актів є підставою для визнання їх неконституційними.

Конституційна вимога особистого голосування депутата знайшло своє подальше підтвердження у Висновку [7] та у Рішенні Конституційного Суду України [8]. Однак в українському парламенті продовжують фіксуватися непоодинокі факти неособистого голосування, що викликає у суспільстві неоднозначну реакцію на зазначені порушення. Навіть керівництво Верховної Ради України неодноразово заявляло про необхідність модернізації системи голосування “Рада-3” або заміни на нову “Рада-4” з метою усунення можливості голосування за іншого депутата. Однак, незважаючи на зниження в цілому гостроти ситуації, пов’язаної з голосуванням “за сусіда”, питання забезпечення персонального голосування для українського парламенту залишається актуальним.

Необхідно зазначити, що в європейських державах згадане питання не є актуальним для суспільства і депутатського корпусу, оскільки представники парламенту мають загальну і правову культуру, яка знаходиться на значно вищому рівні, ніж в українських парламентарів. Як зазначають самі парламентарі, вони, як правило, голосують персонально. Так “ситуація, коли половина сесійної зали пустує, а в країні з’являються нові закони, для Польщі є неприпустимою. Згідно з польськими законами і регламентом сейму, при голосуванні необхідна особиста присутність депутата”, – повідомив депутат польського сейму Анджей Халіско. Крім цього, за відсутність під час голосування депутата можуть покарати і фінансово.

“Ви знаєте, мені незрозуміле таке запитання в принципі. Що означає, чи може депутат не голосувати особисто? Хіба таке взагалі можливе?”, – зазначає голова конституційної комісії парламенту Фінляндії Кіммо Сасі. “Я навіть уявити собі не можу, щоб у моїй країні хтось спробував не те щоб узаконити таку порочну практику, а одного разу проголосувати за когось. За всю історію нашого парламенту подібних прецедентів не траплялося. Таке може статися хіба що помилково. Але навіть це викличе грандіозний скандал, а сама подія буде широко обговорюватися в пресі”, – зазначає депутат.

Депутат парламенту Франції з 1993 по 2010 роки Тьєррі Маріані зазначає, що французькі депутати можуть голосувати за своїх колег по групі. “Але у нас така процедура дозволена, тому що у нас абсолютно інша виборча система. Наші депутати дуже прив’язані до округів, багато часу проводять на місцях і не завжди можуть перебувати в парламенті. В Україні ж депутатів обирають за партійними списками, і у них такої жорсткої прив’язки до регіону немає”. Таким чином голосування в парламенті переважно особисте – тобто кожний депутат голосує сам, хоча в деяких країнах парламентарієві дозволяється передати (делегувати) свій голос іншому членові парламенту. Наприклад, у Франції є спеціальний закон, відповідно до якого парламентарій у виняткових випадках може передати своє право голосувати іншому члену парламенту. Передбачено конкретні випадки, коли депутат може делегувати свій голос – у разі хвороби, військової служби, перебування за кордоном у службових справах, через непереборні обставини (перебуває в іншому місті, в іншій країні тощо). Як правило, повинне бути письмове підтвердження передачі повноважень. Зазвичай це разова або тимчасова передача повноважень. У деяких випадках необхідне зазначення конкретного строку (на тиждень, два та ін.) [9].

Висновки.

З огляду на вищезазначене, врегулювання ситуації, що склалася в парламенті України з особистим голосуванням парламентарів, можливе, на нашу думку, за умови застосування наступних механізмів:

– посилення виховної роботи, тобто підвищення загальної, політичної, правової культури парламентарів, спрямованої на недопущення проявів голосування чужими картками, що, на нашу думку, в нинішніх умовах малоймовірно;

– введення законодавчо визначеної юридичної відповідальності для парламентарів за вчинення ними згаданих дій;

– запровадження системи голосування, застосування якої виключає можливість голосування парламентаря за іншого депутата.

Найбільш вірогідним варіантом в нинішніх умовах, і це неодноразово зазначали і самі депутати, є запровадження нової системи голосування “Рада-4” з ідентифікацією особи. На днях Голова Верховної Ради України Турчинов О.В. був при тестуванні згаданої системи в Інституті проблем математичних машин і систем НАН України [10], яку, за його словами, можна буде встановити після зимових канікул.

Система “Рада-4” передбачає реєстрацію народного депутата за допомогою ідентифікації відбитку пальця. Щоби проголосувати, депутату необхідно буде утримувати на пульті дві кнопки протягом певного відрізка часу. При цьому депутат не має змоги відійти від свого робочого місця у процесі голосування.

Система передбачає вмонтований планшет, за яким депутат зможе відслідковувати результати записів на виступ, результати голосування, а також працювати з усіма документами, які знаходяться в базі Верховної Ради України, включаючи законопроекти, які вносяться на голосування, а також пов’язані з ними законопроекти, раніше прийняті і діючі закони. Крім того, використання даної системи виключить необхідність надмірного роздрукування документів.

Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Ральф Кетчем. Гражданственность и демократическое правление. – Режим доступа : [//www.infousa.ru/government/ijdr1205.pdf](http://www.infousa.ru/government/ijdr1205.pdf)
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.10 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, 16-17. – Ст. 133.
4. А.І. Марущак. Інформаційне право : доступ до інформації : навчальний посібник. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
5. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частини другої і третьої статті 84 та частини другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 (Справа № 1-19/98) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 1009.
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 12. – Ст. 494.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (Справа № 1-6/2002) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 44. – Ст. 2045.
9. Чи можливо в парламентах Європи голосування “за себе і за того хлопця”. – Режим доступу : [//www.vidgolos.com/77555-chi-mozhlivo-v-parlamentax-yevropi-golosuvannya.html](http://www.vidgolos.com/77555-chi-mozhlivo-v-parlamentax-yevropi-golosuvannya.html)
10. Турчинов опробовал новую систему для голосования “Рада-4”. – Режим доступу : [//www.unian.net/politics/942143-novaya-sistema-rada-4-oboydetsya-v-92-milliona-turchinov.html#ad-image-0](http://www.unian.net/politics/942143-novaya-sistema-rada-4-oboydetsya-v-92-milliona-turchinov.html#ad-image-0)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~