

Сивухін Владислав Сергійович – кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник наукової лабораторії проблем організаційно-правового та кадрового забезпечення діяльності ОВС Національної академії внутрішніх справ

АСПЕКТИ ОБРОБКИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

Розглянуто організаційно-правові аспекти обробки персональних даних громадян України в умовах функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців».

Ключові слова: виборчий процес; Державний реєстр виборців; обробка персональних даних.

Рассмотрены организационно-правовые аспекты обработки персональных данных граждан Украины в условиях функционирования автоматизированной информационно-телекоммуникационной системы «Государственный реестр избирателей».

Ключевые слова: избирательный процесс; Государственный реестр избирателей; обработка персональных данных.

Considers organizational and legal aspects of personal data of citizens of Ukraine under conditions of automated information and telecommunications system «State Register of Voters».

Keywords: electoral process; the State Voter Register; the processing of personal data.

Е учасні суспільні відносини характеризуються широким використанням інформації про особисте життя (персональних даних) під час обігу інформації (соціального, фінансового, правоохоронного, науково-технічного та іншого характеру), товарів, послуг і капіталів, що вимагає не тільки вільного руху інформації персонального характеру, але й забезпечення її надійного захисту, відповідно до основних прав і свобод людини [1].

З березня 2009 р. в Україні почала діяти автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців» (ДРВ), що забезпечує державний облік громадян України, які мають право голосу. Крім того, це унікальний інструментарій збору та опрацювання безпрецедентно точної (для нашої держави) інформації щодо об'єктів, за якими здійснюється реєстрація місця проживання громадян, якою не володіє навіть Міністерство внутрішніх справ України [2, с. 31].

Це зумовлює необхідність підвищення захищеності цього критично важливого об'єкту інформаційної інфраструктури, функціонування якого безпосередньо впливає на реалізацію прав і свобод, закріплених у ст. 32, 38 Конституції України. Йдеться не лише про актуальність інформаційної бази ДРВ, а й про забезпечення «прозорості» її використання. Адже запобігання масштабним маніпуляціям з відомостями ДРВ під час виборчої кампанії є іспитом для політичної системи на її ефективність і визначальним чинником для легітимності майбутньої влади (як внутрішньої, так і зовнішньої). Це зумовлює актуальність указаної проблеми.

Питання захисту особистого життя від несанкціонованого збору, накопичення, використання та поширення конфіденційної інформації про особу в умовах використання інформаційних технологій досліджені у працях вітчизняних та зарубіжних учених і практиків: Ю. Базанова, А. Баранова, В. Брижко, І. Доля, Р. Калюжного, М. Карчевського, Г. Ковальського, Н. Кокори, А. Пазюка, Р. Романовського, Т. Сидоренко, В. Тертишника та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість теоретико-методологічних, практичних розробок вітчизняних і зарубіжних учених та практиків, присвячених питанням захисту персональних даних в умовах їх автоматизованої обробки, залишаються не дослідженими окремі аспекти їх обробки в ДРВ та використання у виборчому процесі.

Отже, метою статті є дослідження організаційно-правових аспектів обробки персональних даних громадян України в умовах автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» та їх використання у виборчому процесі.

Досягнення поставленої мети реалізовувалися через постановку та послідовне вирішення таких головних завдань: 1) дослідити правові засади обробки персональних даних виборців за допомогою автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної мережі «Державний реєстр виборців»; 2) окреслити організаційно-правові засади використання відомостей ДРВ; 3) обґрунтувати пропозиції щодо внесення змін до законодавства України стосовно використання відомостей ДРВ в умовах виборчого процесу.

Сучасне суспільство характеризується зниженням ролі матеріального виробництва, розвитком сектору послуг і зростанням ролі інформації. У зв'язку з цим американський соціолог Д. Белл зазначав, що постіндустріальне суспільство базується на послугах. Тому воно являє собою гру між людьми, де головне значення належить уже не мускульній силі й не енергії, а інформації [3, с. 442].

Сучасні засоби оброблення інформації, з одного боку, дозволили ефективно вирішувати якісно нові завдання щодо обробки інформації практично в усіх сферах суспільного буття, забезпечивши значне підвищення результативності діяльності людини, з іншого – створили нові, раніше невідомі, види загроз та небезпек [4, с. 51].

Не є винятком й інформація персонального характеру. Вона розглядається як вигідний товар, як джерело влади і знаряддя для маніпулювання суспільною думкою. Від її якості, достовірності та оперативності одержання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях – від органів державної влади й управління до громадянина.

З ухваленням у 2007 році Закону України «Про державний реєстр виборців» в Україні започатковано створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, що призначена для зберігання, обробки персональних даних виборців з метою забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу (ст. 1 Закону України «Про державний реєстр виборців») [5].

Завданням ДРВ є збереження в його базі: персональних даних виборців, що однозначно ідентифікують особу виборця; персональних даних виборців, які визначають місце та умови голосування; службових персональних даних, що є в розпорядженні органів ведення реєстру та стали підставою для внесення запису або персональних даних до бази даних реєстру, зміни (уточнення) цих персональних даних або знищення запису; ведення персоналізованого обліку виборців; перевірка достовірності відомостей про виборців; виявлення в Реєстрі кратних записів щодо одного виборця; формування та виготовлення списків виборців на виборчих дільницях для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також для всеукраїнських та місцевих референдумів (ст. 5 Закону «Про державний реєстр виборців») [5].

В Україні такі дані на магнітних носіях уніфіковано вперше, а за відсутності електронного обліку населення, нерухомості, міграційних потоків ДРВ є достатньо цінним напрацюванням, завдяки якому ЦВК має змогу надати і практичну, і теоретичну допомогу іншим органам державної влади в побудові автоматизованих інформаційних ресурсів, зокрема стосовно геонімів (узагальнювальне поняття для назв вулиць, проспектів, площ тощо), об'єктів нерухомості (у його адресній підсистемі бази даних акумульовано інформацію про 346 070 вулиць та понад 9 мільйонів будинків) [2, с. 32].

Закон України «Про Державний реєстр виборців» передбачає початкове наповнення персональними даними реєстру бази даних загальнодержавної системи обліку фізичних осіб після її створення (ч. 4 ст. 26) [5]. Державною міграційною службою України підготовлено в порядку законодавчої ініціативи для внесення на розгляд парламенту пропозицію щодо використання бази даних Державного реєстру виборців для первинного формування реєстру населення, хоча, як уважають фахівці, для світової, зокрема європейської, практики притаманний зовсім протилежний підхід [2, с. 35].

У частині 2 ст. 32 Конституції України закріплено право людини на надання згоди на збирання, зберігання, використання та поширення

конфіденційної інформації, яке потребує адекватного захисту. Адже, як і при створенні Єдиної державної автоматизованої паспортної системи (ЄДАПС), деякі аспекти функціонування ДРВ викликають занепокоєння у фахівців. Так, наприкінці листопада 2011 р. з'явилися повідомлення про торгівлю інформацією з реєстру за 550 тис. грн однією з консалтингових агенцій Києва [6].

Крім випадків прямої злочинної діяльності, пов'язаної з торгівлею персональними даними з ДРВ, варто зазначити й цікавий феномен української виборчої системи, який неможливо пояснити ніякими віковими зсувами у структурі населення країни. Так, станом на 31 грудня 2012 р. ДРВ містив відомості про 36 725 686 виборців [7]. Як видно з порівняльної таблиці, за останні 12 років кількість населення України зменшилась майже на 4,3 млн, а кількість виборців – на 0,8 млн (табл. 1) [8].

Таблиця 1

Порівняльна таблиця кількості виборців і населення України

	2012 рік (голосування) 28.10.2012)	2010 рік (голосування) 07.02.2010)	2007 рік (позачергові вибори)	2006 рік (голосування) 31.03.06)	2004 рік (голосування) 26.12.04)	2002 рік (голосування) 31.03.02)	1999 рік (голосування) 14.11.99)
Кількість виборців (осіб)							
Загалом по Україні	36730042	36610711	37155098	37106747	37309662	37403661	37559380
Кількість населення (осіб)							
Загалом по Україні	45633,6	45962,9	46646,0	46929,5	47280,8	48457,1	49918,1

Водночас з прийняттям указанного Закону основним питанням, що безпосередньо впливає на легітимність виборів, є реальна кількість громадян, які мають право брати участь у виборчому процесі, і їх співвідношення з кількістю осіб, які проголосували на виборчих дільницях. Це положення буде визначальним, коли настане момент визнати вибори такими, що відбулися, або нелегітимними [9]. Особливо це актуально для суспільства, що має вікові традиції тоталітаризму, де демократизація політичного та суспільного життя як вектор суспільного розвитку є складним завданням. Через це вибори як одна з форм демократії інколи проходять хворобливо та суперечливо. Значною мірою це пов'язано з кризовою ситуацією в країні, політичним розчаруванням та психологічною втомленістю народу.

Так, напередодні виборів 2012 р., у Полтавській області не було практичної можливості вилучити з ДРВ прізвища померлих, оскільки за основу ДРВ було взято списки виборців 2006 р., де вже фігурували «мертві душі». Але лише 2,6 % виборців області звернулися до органів ведення реєстру про внесення змін [10].

Слушною є теза вітчизняних дослідників, що вирішення проблеми актуальності ДРВ потребує відповідного зворотного зв'язку з виборцями, який неможливий без формування свідомої громадянської позиції кожного потенційного виборця. Якісними списки виборців будуть лише тоді, коли й самі громадяни докладатимуть для цього певних зусиль: вчасно перевірятимуть свої персональні дані, повідомлятимуть відділ ведення ДРВ про виявлені неточності, зміну свого місця проживання чи прізвища [11].

З актуальністю персональних даних ДРВ пов'язане і право виборців на ознайомлення з попередніми списками виборців на виборчих дільницях та перевірення правильності внесених до нього відомостей (ч. 3 ст. 40 Закону України «Про вибори народних депутатів України») [12].

Так, дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці наступного дня після отримання попереднього списку виборців надає його для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії (ч. 1 ст. 40 Закону України «Про вибори народних депутатів України») [12]. Відсутність чіткого правового механізму ознайомлення громадян України зі списком виборців дає змогу вільно трактувати окремі положення вказаного Закону.

Зокрема, заяви про уточнення попереднього списку виборців (включення або виключення зі списку, наявність або відсутність відміток про постійну нездатність виборця самостійно пересуватися) можуть подаватися до дільничної виборчої комісії або органу ведення ДРВ за місцем проживання до 22 жовтня включно.

Такі рішення приймає тільки керівник органу ведення реєстру виборців (ст. 19–20 Закону України «Про державний реєстр виборців») [13] і місцевий суд (ст. 173 Кодексу адміністративного судочинства України) [14]. У день голосування зміни до уточненого списку виборців вносяться виключно на підставі рішення суду (ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України») [12].

Однак такий адміністративний позов суд має право розглянути лише тоді, якщо його подали до 25 жовтня включно, а згідно із Законом України «Про вибори народних депутатів України», до виборчої дільниці уточнений список виборців може надійти тільки 25 жовтня. При цьому за два дні до виборів суди не приймають позови такого типу, що не дає можливості відсутньому в списку виборцю захистити свої права та здійснити волевиявлення.

Крім того, залишається питання забезпечення рівності у здійсненні публічного контролю за його функціонуванням для всіх зацікавлених партійних структур та інституцій громадянського суспільства. Йдеться про право політичних партій, що мають свої фракції в поточному скликанні Верховної Ради України, брати участь у здійсненні публічного контролю за веденням ДРВ шляхом отримання його електронної копії (ст. 24 Закону «Про Державний реєстр виборців») [5].

На думку експертів, хоч у Законі й прописано обмеження щодо використання отриманих даних та копіювання реєстру, фактично парламентські партії отримують суттєвий інформаційний ресурс, який потім може бути використано під час виборчої кампанії. Крім того, визначений законодавцем термін недостатній для реального здійснення публічного контролю. Адже два диски з базою на 36 млн виборців, що не копіюються, надаються лише за два місяці до виборів, що ставить під сумнів можливість її опрацювання [6].

Використання персональних даних ДРВ під час підготування до виборів сприяє забезпеченню реалізації виборчих прав громадян України, оптимізуючи роботу зі складання та уточнення списків виборців. Зберігається проблема актуальності персональних даних ДРВ. Для її вирішення пропонується використання механізму уточнення, що ґрунтується на ознайомленні виборців зі списками виборців під час проведення виборів (скарги, звернення виборців щодо наявності технічних описок) та наданні можливості здійснення публічного контролю інституціям громадського суспільства.

Важливою складовою є формування свідомої громадянської позиції кожного потенційного виборця через широку просвітницьку діяльність до початку виборчої кампанії з вимогою уточнення персональних даних кожним громадянином у виборчому списку.

Щодо створення рівних умов для всіх зацікавлених суб'єктів, доцільними можуть бути зміни до ст. 24 Закону України «Про Державний реєстр виборців» стосовно надання можливості іншим партіям, що беруть участь у виборчих перегонах, та громадянським організаціям отримати копію бази даних ДРВ, збільшивши термін її опрацювання до шести місяців. Запровадження механізму забезпечення публічного контролю інституцій громадського суспільства за органами ведення Реєстру дозволить: 1) мінімізувати використання політичними силами списків виборців як засобу впливу на результати голосування; 2) розширити форми публічного контролю за дотриманням засад ведення Реєстру, а відтак покращити роботу органів ведення ДРВ стосовно усунення помилок та неточностей у списках виборців.

Надалі розвідки доцільно проводити за напрямками: 1) налагодження співпраці та посилення взаємодії органів ведення ДРВ з політичними партіями, громадськими організаціями, ЗМІ та виборцями; 2) розв'язання проблем управління ДРВ і переходу на єдиний електронний документообіг єдиної централізованої електронної системи реєстру населення України. Підпорядкування, підзвітність і підконтрольність органів ведення та адміністрування реєстру трьом різним системам державних органів (місцевим державним адміністраціям, Міністерству закордонних справ України, міським радам та міським головам), викликає певні незгодженості, зокрема відсутність виборця взагалі через незгодженість дій державних служб, які в обов'язковому порядку мали б надати для ДРВ дані про зміну статусу виборця; повторення виборців з

однаковими прізвищами, іменами та іншими ідентифікаційними ознаками; суттєві неточності, що переважно створюють труднощі в день голосування; відсутність цілих будинків та вулиць; наявність у реєстрі померлих громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пояснювальна записка до проекту закону України про захист персональних даних від 25 трав. 2008 р. / Литвин В. М., Полохало В. І., Самойлик К. С., Шевчук О. Б. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/.../webproc34?>
2. Усенко-Чорна Ж. Державний реєстр виборців – крок до нової якості суспільного буття в Україні / Ж. Усенко-Чорна // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2011. – № 2 (21). – С. 31–35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2011_2/visnik_st_3.pdf
3. Чистоклетов Л. Г. Інформація як визначальний чинник адміністративно-правового забезпечення фінансово-економічної та інформаційної безпеки суб'єктів господарювання / Л. Г. Чистоклетов // Митна справа. – 2011. – № 5 (77). – Ч. II. – С. 441–448.
4. Карчевський М. В. Нормативне регулювання обмеження права інформаційної приватності в контексті вимог європейських законодавчих стандартів / М. В. Карчевський // Вісник Луганськ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 1. – С. 51–74.
5. Про Державний реєстр виборців: Закон України [в редакції Закону від 21 верес. 2010 р. № 2536-VI] // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 5. – Ст. 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16>.
6. Мосенцева Т. Про хід підготовки до проведення виборів народних депутатів України у жовтні 2012 року: аналітична записка / Т. Мосенцева, О. Крисенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kh.niss.gov.ua/public/File/Vybory_2012.pdf.
7. Відомості про кількість виборців в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, закордонного виборчого округу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.driv.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_num_voters.
8. Кількість виборців в регіонах України // Сайт : ДАТА – Центр політичної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://da-ta.com.ua/election_comments/216.htm.
9. Симоненко В. Список збитків замість реєстру виборців / В. Симоненко // Дзеркало тижня. – 2007. – № 25. – 30 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/POLITICS/spisok_zbitkiv_zamist_reestru_vibortsiv-50543.html.
10. Петров А. В. В Україні проблема «мертвих душ» повторюється на кожних виборах / А. В. Петров // Інтернет-видання Полтавщина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.poltava.pl.ua/news/18407>.

11. Основні напрями удосконалення законодавства з місцевих виборів у контексті кодифікації виборчого законодавства: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень / І. Доля, Г. Ковальський, Н. Кокора [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.niss.gov.ua/articles/697>.

12. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

13. Закон України «Про державний реєстр виборців» від 22 лют. 2007 р. № 698-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20, ст. 282 (редакція від 12 груд. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16>.

14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (редакція станом на 11 серп. 2013 р.) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.