

*Курашов О. К.,**аспірант очної форми навчання**Науково-дослідного інституту державного будівництва**та місцевого самоврядування**Національної академії правових наук України*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ТА ІНШИХ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено питанням діджиталізації виборчого процесу в Україні. Автором приділено увагу ролі інноваційних технологій у виборчому процесу, зокрема, проаналізовано сучасний стан законодавчого регулювання розробки, а також впровадження та реалізації електронних та інших інноваційних технологій у виборчому процесі. Так, у дослідженні звернуто увагу на Виборчий кодекс України, Концепцію створення Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії, Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки. Крім того наведено проекти нормативно-правових актів, основною ціллю яких було подальше провадження та розвиток електронних та інших інноваційних технологій у виборчому процесі в Україні. Також у статті проаналізовано міжнародний досвід використання сучасних інноваційних технологій та оглядово визначено можливі шляхи імплементації позитивного зарубіжного досвіду у зазначеній сфері. Зокрема, автором у статті зроблено висновки, що конструктивним та можливим її вирішенням може стати систематична взаємодія між експертами, розробниками технологічних рішень та законодавчим органом влади на всіх стадіях впровадження електронного голосування у виборчу практику. Чинне законодавство вже передбачає можливість використання електронних чи інших інноваційних технологій у виборчому процесі, проте декларативність зазначених вище Концепції та Стратегії, а також лише одна стаття (18) Виборчого кодексу України, без опрацювання всього масиву потреб та ризиків, без розроблення спеціального механізму розробки, впровадження та реалізації електронного голосування, а також відповідальності за порушення порядку його проведення, означає лише декларативну можливість без належного механізму застосування на практиці. Розробка та реалізація механізму електронного голосування в Україні має регулюватися спеціальним законом, який би охоплював проведення місцевих, парламентських та президентських виборів в нашій державі. Крім того, наголошується на вкрай гострій проблемі вимушеного переміщення громадян України внаслідок повномасштабного вторгнення у нашу державу агресора та ролі електронних та інших інноваційних технологій у виборчому процесі (наразі проведення виборів неможливе, проте це питання все одно потребуватиме уваги та вирішення), оскільки перебування громадянина поза місцем свого постійного або переважного проживання під час проведення голосування не повинно бути підставою для позбавлення чи обмеження його права на участь у виборах до органів державної влади, оскільки це суперечить Конституції України.

Ключові слова: інноваційні технології, виборчий процес, електронне голосування, e-voting.

Постановка проблеми. Відмінною рисою сучасного виборчого процесу є його тісний зв'язок із діджитальним (цифровим) складником інноваційних технологій XXI століття. Останніми роками значно розширилося використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі проведення виборів. Сьогодні нові технології застосовують тією чи іншою мірою майже в усіх виборчих процедурах – від реєстрації виборців до підбиття підсумків голосування.

Водночас із нормативно-правовим регулюванням виборчого процесу активно вдосконалюється його технологічне забезпечення, насамперед посилюється автоматизація виборчого процесу. Апелювання до міжнародного досвіду використання сучасних інноваційних технологій є важливою умовою розвитку національної виборчої системи, а мережеві технології є невід'ємним атрибутом електронної демократії та електронного голосування. Так, Рада Європи та її держави-члени протягом останніх двадцяти років активно обговорюють питання застосування цифрових технологій на виборах. У центрі уваги перебуває питання електронного голосування та електронного підрахунку голосів. Рада Європи ухвалила першу рекомендацію щодо електронного голосування у 2004 році та оновила її у 2017 році, розширивши визначення електронного голосування шляхом включення до нього електронного підрахунку бюлетенів. Однак інші цифрові рішення, які використовують під час виборчого циклу, зокрема, електронні реєстри, інформації про виборців, підрахунок голосів, передавання результатів тощо, не увійшли до Рекомендації CM/Rec(2017)5 щодо стандартів для електронного голосування [1]. Крім цього, в деяких країнах, серед яких можна назвати Албанію, Бельгію та ряд інших держав, застосовуються нові технології в ході голосування та підбиття його підсумків [2], що обумовлює питання відповідності такого використання міжнародній практиці у сфері проведення демократичних виборів.

Електронне голосування, безперечно, є однією з найперспективніших сфер сучасного виборчого процесу, оскільки воно відкриває нові можливості для розвитку демократії, відкриває тією мірою, якою і само пов'язане з поняттям електронної демократії. Ці можливості полягають у недосяжному для традиційного (паперового) голосування рівні швидкості, зручності, економічності.

Проте під час впровадження електронного голосування у виборчу практику виникає низка взаємопов'язаних проблем, які потрібно враховувати, оскільки електронне голосування може порушити стабільність виборчої системи, створити додаткові можливості для фальсифікації виборів, зловживань та спотворення реальної волі виборців.

Аналіз останніх досліджень. Вивченню питання провадження новітніх технологій у виборчий процес присвятили свої праці як вітчизняні вчені, зокрема, А. Барікова [3], Н. Білоцерківська, Ю. Данько [4], Я. Тучин [5], Г. Шелудько [6] та ін., так і зарубіжні – М. Аппелгейт, Т. Чануссот та ін [7]. Але у вітчизняній юридичній науці питання впровадження інноваційних та інших новітніх технологій висвітлено лише в загальному вигляді.

Це зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою запропонованої статті є з'ясування проблем, що виникають під час впровадження електронного голосування в національну виборчу практику.

Виклад основного матеріалу. За рахунок застосування інноваційних технологій забезпечується досягнення прозорості та достовірності виборів, що, своєю чергою, приводить до підвищення рівня довіри до виборчого процесу. Впровадження інноваційних технологій дає змогу автоматизувати та комп'ютеризувати інформаційну виборчу систему. Таким чином можна звести практично нанівець вплив людського чинника під час підрахунку голосів і даних щодо явки виборців.

Одним із найбільш популярних видів інноваційних технологій у виборчому процесі є e-voting (електронне голосування). Це поняття, попри його достатньо широке використання, потребує уточнення змісту. Проблема термінологічної визначеності поняття «електронне голосування» має принципове значення, причому, на наш погляд, не тільки в доктринальному аспекті, а й більше в практичній площині, оскільки будь-яка розумна практика має базуватися на добре розробленій теорії. Поглядів щодо визначення цього поняття може бути багато. З метою єдиного розуміння терміну «електронне голосування» пропонуємо звернутися до сформованого в міжнародній практиці інтегративного підходу до його визначення, з позиції якого досліджуване поняття безпосередньо пов'язане із суміжними поняттями «електронна демократія» та «електронний уряд».

Електронне голосування розглядають не тільки як фіксацію волі виборців із використанням електронних технологій, а й як процес прийняття політично, юридично та соціально значущих для держави та суспільства рішень за допомогою процедури виборів. Отже, електронне голосування слід розглядати і в матеріальному (змістовому) аспекті, тобто як процес прийняття важливих суспільно-політичних рішень, і у формальному – як процес фіксації волевиявлення виборців із використанням електронних технологій.

В Україні вже досить давно почали обговорювати проблему електронних виборів та намагалися реалізувати електронне голосування на практиці. На нашу думку, розглядаючи питання правового регулювання електронного голосування в Україні, необхідно насамперед звернути увагу на зареєстрований у 2011 році законопроект № 8656 «Про концепцію запровадження системи електронного голосування» [8]. Попри важливе значення на пленарному засіданні вказаний проєкт було вирішено відхилити, оскільки в ньому пропонувалося реалізувати Концепцію запровадження системи електронного голосування в Україні шляхом надання їй юридичної сили закону, однак її положення не відповідали вимогам, що ставляться до закону, тому що вони не містили приписів нормативного характеру.

Ще однією спробою впровадження електронного голосування у вітчизняну практику була реєстрація 6 березня

2019 року у Верховній Раді України законопроект № 10129 «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав громадян України шляхом запровадження на виборах голосування поштою та інтернет-голосування» [9]. Пояснювальна записка, серед іншого, містила обґрунтування, що конституційним може бути визнаний тільки такий механізм організації проведення виборів, який гарантує дотримання принципів загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні та забезпечує свободу волевиявлення виборців. Особливої уваги потребує забезпечення належного правового регулювання процедури голосування виборців, які в день голосування не можуть з'явитися на виборчі дільниці. Проте в чинному виборчому законодавстві такий механізм відсутній. Указаний проєкт також було відхилено. При цьому міжнародний досвід демонструє достатню увагу до питання правової регламентації електронного голосування.

Найважливіші принципи та стандарти застосування новітніх технологій під час виборчого процесу сформульовано, зокрема, в документах Ради Європи: Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії [10, с. 55]; Доповіді Венеціанської комісії про сумісність віддаленого та електронного голосування зі стандартами Ради Європи [11]; Рекомендаціях державам-членам про правові, організаційні та технічні стандарти електронного голосування [12]; Рекомендаціях щодо прозорості електронних виборів [13]; Рекомендаціях щодо сертифікації систем електронного голосування [14], а також у документах Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), наприклад у Настановах ОБСЄ /БДПЛ щодо спостереження й оцінювання цифрових рішень, які застосовують на виборах [15, с. 11].

Чинне національне виборче законодавство не передбачає проведення електронного голосування (для народного волевиявлення застосовується традиційна процедура з використанням паперових бюлетенів), а лише створює можливість щодо використання технічних засобів для організації та проведення референдумів, виборів. В Україні створено й запроваджено такі комп'ютерні системи для вдосконалення виборчого процесу, як Єдина інформаційно-аналітична система «Вибори», призначенням якої є інформатизація процесів під час проведення референдумів, виборів, забезпечення електронного супроводу діяльності Центральної виборчої комісії України (далі – ЦВК України) та підпорядкованих їй виборчих комісій; автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців», завданням якої є організація процесу державного обліку та складання списку виборців.

Наразі ЦВК України, урахувавши вимоги виборчого та референдного законодавства, розробляє проєкт плану заходів щодо створення Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії, що має об'єднати автоматизовані інформаційні системи та забезпечити єдину платформу й засоби її подальшого розвитку. Так, постановою Центральної виборчої комісії № 477 від 29.10.2021 «Про схвалення Концепції створення Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії» передбачено, що виборчий та референдумний процеси є основою для розбудови демократичного суспільства. Без ефективної та прозорої реалізації виборчих прав громадян подальший розвиток демократії неможливий. Упровадження найкращих світових практик із використання

сучасних інформаційних технологій в організації виборчого та референдумного процесів, забезпечення постійного розвитку засобів інформаційної підтримки та автоматизації діяльності Центральної виборчої комісії є необхідними умовами виконання нею своїх повноважень. Тому створення Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії, яка має об'єднати з урахуванням вимог виборчого та референдумного законодавства автоматизовані інформаційні системи та забезпечити єдину платформу й шляхи її подальшого розвитку [16].

Зміни виборчих систем, визначені Виборчим кодексом України, а також набрання чинності Законом України «Про всеукраїнський референдум» визначають нові та розширюють наявні функції Центральної виборчої комісії, права суб'єктів виборчого та референдумного процесів, обсяг права на інформацію щодо перебігу виборчого та референдумного процесів під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, а також всеукраїнського референдуму. Для належного виконання таких функцій необхідними є створення та впровадження засобів автоматизації та інформаційної підтримки діяльності Комісії, її регіональних і територіальних представництв (у разі їх створення), виборчих комісій та комісій з референдуму відповідно до виборчого законодавства [17].

Статтю 18 Виборчого кодексу України передбачено, що «Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проєкту стосовно:

- 1) голосування виборців на виборчій дільниці за допомогою технічних та програмних засобів (машинне голосування);
- 2) проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів;
- 3) складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи» [18].

За результатами проведених експериментів чи реалізованих проєктів, готуються та реалізуються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з приводу впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів [18].

Крім того, вказаною статтею також закріплено, що у разі прийняття ЦВК України рішення про впровадження інноваційних чи інших технологій до виборчого процесу вона (Комісія) зобов'язана забезпечити реалізацію та захист виборчих прав громадян України, які голосують на виборчих дільницях, де проводяться експерименти або пілотні проєкти, не звужуючи їх обсягу.

Таким чином, сучасні виборчі кампанії в Україні частково є електронними. Такі етапи виборчого процесу, як формування виборчих комісій, складання списків виборців, висування та реєстрація кандидатів, підрахунок голосів виборців, встановлення та оприлюднення результатів голосування, значною мірою автоматизовані. Це дає підстави стверджувати, що в Україні фактично вже втілено елементи електронної системи виборів, однак без електронного голосування.

Висновки. Сучасні цифрові технології відіграють вагомую допоміжну роль у виборчому процесі. Електронне голосування – це такий сегмент виборчого процесу, який має цілу низ-

ку специфічних рис та переваг, але застосування якого може викликати низку взаємопов'язаних проблем. Ці проблеми, є по суті змістом однієї більш глобальної проблеми – впровадження електронного голосування у правову площину, оскільки з одного боку є нагальна потреба у діджиталізації виборчого процесу, імплементації позитивного міжнародного досвіду, з урахуванням особливостей національної правової системи та його адаптації під її потреби, а з іншого – закостенілість самої системи, неймовірна кількість бар'єрів та перешкод для впровадження будь-якої інноваційної складової у таких складний і важливий процес як вибори. На наш погляд, конструктивним та можливим її вирішенням може стати систематична взаємодія між експертами, розробниками технологічних рішень та законодавчим органом влади на всіх стадіях впровадження електронного голосування у виборчу практику. Чинне законодавство вже передбачає можливість використання електронних чи інших інноваційних технологій у виборчому процесі, проте декларативність зазначених вище Концепції та Стратегії, а також лише одна стаття (18) Виборчого кодексу України, без опрацювання всього масиву потреб та ризиків, без розроблення спеціального механізму розробки, впровадження та реалізації електронного голосування, а також відповідальності за порушення порядку його проведення, означає лише декларативну можливість без належного механізму застосування на практиці. На наше переконання, розробка та реалізація механізму електронного голосування в Україні має регулюватися спеціальним законом, який би охоплював проведення місцевих, парламентських та президентських виборів в нашій державі.

Це особливо актуально для сучасної України, коли величезна кількість українців через повномасштабне вторгнення держави-агресора, відсутність житла, роботи та засобів для матеріального забезпечення своїх родин були змушені виїхати для тимчасового прихистку та працевлаштування за кордон, а кілька мільйонів стали внутрішніми переселенцями через анексію та окупацію частини території нашої держави. Наразі внаслідок введення в Україні правового режиму воєнного стану проведення виборів на будь-кому рівні неможливе.

Водночас вимушене відтермінування проведення виборів не знімає окресленої проблеми переміщення населення країни, адже значна кількість громадян, про яких мова йшла вище, не повернуться чи повернуться до країни не одразу. Проте вони не можуть бути позбавлені права бути почутими на виборах. Сьогодні, вносячи будь-які зміни до виборчого законодавства, Верховна Рада України зобов'язана забезпечити однакові гарантії реалізації виборчих прав для всіх категорій громадян України. Перебування громадянина поза місцем свого постійного або переважного проживання під час проведення голосування не повинно бути підставою для позбавлення чи обмеження його права на участь у виборах до органів державної влади, оскільки це суперечить Конституції України.

Література:

1. Маурер Ардіта Дріза. Цифрові технології у виборах. Питання, висновки та перспективи. *Рада Європи*. URL: <https://rm.coe.int/ardita-driza-mauer-digital-tech-regul-ukr/16809e7f8e>
2. How is the National electoral register created? EUROPE. URL: <https://www.idea.int/data-tools/question-countries-view/735/Europe/cnt>
3. Барікова А.А. Електронна держава : нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

4. Білоцерківська Н.Г., Данько Ю.А. Електронне голосування: можливості української рецепції. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки*. 2019. Вип. 1(17). С. 60–72. DOI: <https://doi.org/10.34142/24130060.2019.17.1.06>
5. Тучин Я. Світовий досвід у реалізації концептуальних засад електронного голосування. *Гілея*. 2013. No. 73. С. 308–310. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2013_73_140
6. Шелудько Г.І. Електронне голосування як різновид виборчих інформаційно-комунікативних технологій : зарубіжний та вітчизняний досвід. *Recent Studies of Social Sciences*. 2015. No 15–8. С. 76–80. URL: <http://surl.li/bkaet> (дата звернення: 20.01.2022).
7. Апплгейт М., Чануссот Т., Басистий В. Інтернет-голосування: питання до розгляду. Загальний огляд для органів адміністрування виборів. *Біла книга IFES*. 2020. Квітень. 33 с. URL: <http://surl.li/bkafw> (дата звернення: 20.01.2022).
8. Про концепцію запровадження системи електронного голосування: проект Закону України від 10.06.2011 №8656. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jf6og00i?an=&ed=&dtm=&le=>
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав громадян України шляхом запровадження на виборах голосування поштою та інтернет-голосування : проект Закону України від 06.03.2019 № 10129. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH7TD00I>
10. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / пер. з англ. ; за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-ге, випр. і доповн. Київ : Логос, 2009. 500 с. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>
11. Venice Commission. Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe. CDL-AD (2004) 012-e / European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2004. 12–13 March. URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282004%29012-e>
12. Council of Europe. Recommendation on legal, operational and technical standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004) and explanatory memorandum. Rec (2004) 11 / Council of Europe. URL: [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11_rec_adopted_en.asp](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp)
13. Council of Europe. Guidelines on Transparency of E-enabled Elections. GGIS (2010) 5 fin / Council of Europe. 2011. November. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?document-tId=090000168059bdf6> (дата звернення: 20.01.2022).
14. Council of Europe. Guidelines on Certification of E-voting Systems. GGIS (2010) 3 fin / Council of Europe. 2011. November. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?document-tId=090000168059bdf8>
15. Handbook for the Observation of New Voting Technologies / OSCE/ODIHR. Warsaw, 2013. 96p. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/2/107771.pdf>
16. Про схвалення Концепції створення Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії : Постанова Центральної виборчої комісії від 29.10.2021 № 477. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0447359-21#Text>
17. Про Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки : Постанова Центральної виборчої комісії від 11.06.2020 № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0102359-20>
18. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7–9. С. 5.

Kurashov O. Legal regulation features of using electronic and other innovative technologies in the electoral process in Ukraine

Summary. The article is devoted to digitization of the election process issues in Ukraine. Thus, the author analyzed the current state of legislative regulation of the development, identified possible ways of implementing positive foreign experience in the specified field and implementation of electronic and other innovative technologies in the election process. Thus, the study draws attention to the Electoral Code of Ukraine, the concept of creating a unified automated information and analytical system of the Central Election Commission, and the Strategic Plan of the Central Election Commission for 2020–2025. In addition, draft regulatory acts are presented, which main purpose was to introduce and develop electronic and other innovative technologies in the electoral process in Ukraine. In particular, the author of the article concluded that systematic interaction between experts, developers of technological solutions and the legislative authority at all stages of implementing electronic voting in electoral practice can be a constructive and possible solution. The current legislation provides for the possibility of using electronic or other innovative technologies in the electoral process. However, the declarative nature of the above-mentioned concept and strategy, as well as only one article (18) of the Electoral Code of Ukraine, means only a declarative possibility without a proper mechanism for applying it in practice, without working out the entire array of needs and risks, without forming a special mechanism for developing and implementing electronic voting, as well as responsibility for violating the procedure for conducting it. The development of an electronic voting mechanism in Ukraine should be regulated by a special law that would cover the holding of local, parliamentary and presidential elections in our country. In addition, it is noted the extremely acute problem of forced displacement of Ukrainian citizens due to a full-scale invasion of the aggressor state and the role of electronic and other innovative technologies in the electoral process (now it is impossible to hold elections, but this issue will still require attention and resolution), since the presence of a citizen outside the place of his permanent or preferential residence during voting should not be grounds for depriving or restricting his right to participate in elections to state authorities, because this contradicts the Constitution of Ukraine.

Key words: election process, innovative technologies, e-voting.