

Електронні технології на виборах та референдумах: теорія і практика

Катерина Олександрівна Павшук*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: k.o.pavshuk@nlu.edu.ua

Анотація

Статтю присвячено дослідженню теорії і практики застосування електронних технологій на виборах та референдумах у контексті гарантування утвердження міжнародних принципів виборчого права. Актуальність теми пов'язана із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум», який дозволяє застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій під час його організації та проведення. Предмет дослідження становлять теорія і практика застосування електронних технологій на виборах та референдумах в Україні й за її межами. Мета статті полягає в аналізі застосування електронних технологій у процесі адміністрування, підготовки та проведення виборів, які аналогічно можуть використовуватися і на всеукраїнському референдумі в контексті забезпечення принципів виборчого права, а також з'ясування технічної сторони їх реалізації. У дослідженні застосовано метод аналізу та синтезу наукової інформації, порівняльно-правовий і діалектичний методи наукового пізнання. Досліджено норми вітчизняного законодавства про проведення виборів та всеукраїнського референдуму щодо використання електронних технологій. Проаналізовано міжнародні стандарти реалізації технології e-voting, а також основні рекомендації Венеційської комісії та Комітету міністрів щодо запобігання порушенням принципу чесних та вільних виборів під час застосування інформаційних технологій. Особливу увагу приділено вивченню правових висновків судів іноземних держав стосовно проблемних аспектів та можливого порушення принципів голосування під час використання технології e-voting (США, ФРН, Індія, Албанія). Сформульовано висновок про те, що міжнародна спільнота не розмежовує використання програм електронного голосування на виборах та референдумах, застосовуючи однакові підходи в реалізації виборчих принципів. Окреслено рекомендації для вітчизняної законопроектної діяльності та практики адміністрування виборів. Виявлено можливе використання таких провідних інформаційно-телекомунікаційних технологій, як біометрична ідентифікація, онлайн-реєстрація політичних партій і кандидатів, електронне голосування, оптичне сканування паперових бюлетенів, фіксація паперового сліду, криптографія тощо. Аналіз судової практики дав змогу дійти висновку, що для дотримання публічного характеру виборчого процесу важливим є гарантування кібербезпеки, захисту персональних

даних та результатів волевиявлення шляхом фіксації паперового сліду. Насамкінець, повернуто увагу до проблеми законодавчої регламентації електронних процедур під час проведення всеукраїнського референдуму без їх узгодженості та гармонізації із положеннями Виборчого кодексу України. Підкреслено застарілість процедури ініціювання всенародного референдуму, закріпленої в Конституції України та деталізованої в законі, що потребує модернізації.

Ключові слова: електронна демократія; всеукраїнський референдум; інформаційні технології; автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система; електронне голосування.

Electronic Technologies in Elections and Referendums: Theory and Practice

Kateryna O. Pavshuk*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: k.o.pavshuk@nlu.edu.ua

Abstract

The article is devoted to the study of the theory and practice of using electronic technologies in elections and referendums in the context of guaranteeing the established international principles of electoral law. The relevance of the topic is related to the adoption of the Law of Ukraine "On the All-Ukrainian Referendum", which allows the use of information and telecommunication technologies during its organization and conduct. The subject of the study is the theory and practice of using electronic technologies in elections and referendums in Ukraine and abroad. The purpose of the article is to analyze the use of electronic technologies in the process of administration, preparation and conduct of elections, which can be similarly used in the all-Ukrainian referendum in the context of ensuring the principles of electoral law, and also to clarify the technical side of their implementation. The study applies the method of analysis and synthesis of scientific information, comparative legal and dialectical methods of scientific cognition. The norms of domestic legislation on holding elections and the all-Ukrainian referendum on the use of electronic technologies have been studied. International standards of the implementation of e-voting technology, as well as the main recommendations of the Venice Commission and the Committee of Ministers on preventing violations of the principle of fair and free elections during the use of information technologies, were analyzed. Special attention was paid to the study of legal opinions of courts of foreign countries regarding problematic aspects and possible violation of voting principles when using e-voting technology (USA, Germany, India, Albania). It was concluded that the international community does not distinguish between using of electronic voting programs in elections and referendums, applying the same approaches to the implementation of electoral principles. Recommendations for domestic legislative activity and the practice of election administration are outlined. The possible use of such leading information and telecommunication technologies as biometric identification, online

registration of political parties and candidates, electronic voting, optical scanning of paper ballots, recording of a paper trail, cryptography, etc. has been revealed. The analysis of judicial practice made it possible to conclude that in order to comply with the public nature of the election process it is important to guarantee cybersecurity, protection of personal data and the results of will detection by recording a paper trail. Finally, attention was drawn to the problem of legislative regulation of electronic procedures during the all-Ukrainian referendum without their consistency and harmonization with the provisions of the Election Code of Ukraine. The obsolescence of the procedure for initiating a national referendum enshrined in the Constitution of Ukraine and detailed in the law, which needs to be modernized, is emphasized.

Keywords: electronic democracy; all-Ukrainian referendum; information technologies; automated information and telecommunication system; electronic voting.

Вступ

Довгоочікуваною подією стало набрання чинності Законом України «Про всеукраїнський референдум», що поклав кінець неврегульованості реалізації референдумної демократії в Україні, натомість поставивши питання, які на сьогодні залишаються відкритими. Мова йде, зокрема, про використання автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи для адміністрування і проведення всеукраїнського референдуму. Натомість, проблемним залишається питання самої перспективи впровадження в Україні електронної системи голосування, так само як і готовність громадян до такого нововведення. З погляду розробників законопроекту «Про Концепцію “Запровадження системи електронного голосування в Україні”» (щоправда, в далекому 2011 р.) запровадженню електронної системи сприяє висока комп’ютерна грамотність населення, особливо молодих і підростаючих поколінь виборців, масове використання мобільного зв’язку, суцільне покриття території України стільниковим та E-mail зв’язком, наявність серверного обладнання в ЦВК та окружних виборчих комісіях, прагнення суттєвої кількості громадян користуватися новітніми комунікаційними технологіями [1]. До того ж, інноваційна розробка та використання застосунку «Дія» наблизила громадян до такої можливості. Попри це, забезпечення прозорості, чесності та демократичності виборів покладається на державу в разі використання системи e-voting.

Звісно, аналіз новітніх виборчих технологій неможливий без вивчення іноземного досвіду їх використання. Роботи низки авторів звернені до проблем, які виникають під час використання системи e-voting за кордоном: А.-М. Ооствеена, П. ван ден Бесселаара [2], С. Каарлса [3], М. Прандіні, Л. Сарторі [4]. Дослідження проблеми імплементації електронного голосування в Україні останніми роками здійснюють науковці, практики та

експерти. Серед них, зокрема, М. Афанасьєва [5], О. Бойко [6], на рівні дисертаційного дослідження О. Романчук [7] та ін. І хоча експертні кола почали обговорювати таку можливість вже давно, українська наукова спільнота, звертаючись до теорії електронної демократії та електронного уряду в світлі міжнародної практики, зондує можливість запозичення такої практики і для України, сподіваючись на підтримку прогресивних ідей із боку парламентарів і органів адміністрування виборів та референдумів.

Метою цієї наукової статті є аналіз застосування електронних технологій в процесі адміністрування, підготовки та проведення виборів, які аналогічно можуть використовуватися і на всеукраїнському референдумі в контексті забезпечення принципів виборчого права, а також з'ясування технічної сторони їх реалізації. Для досягнення поставленої мети ставиться завданням вивчити міжнародну судову практику щодо забезпечення реалізації стандартів проведення електронного голосування. Досягнення мети цього дослідження потребує вирішення таких завдань: 1) дослідити норми вітчизняного законодавства про проведення виборів та всеукраїнського референдуму щодо використання електронних технологій; 2) визначити основні перепони, що можуть стати на заваді реалізації нормативно закріплених новел; 3) проаналізувати міжнародні стандарти реалізації технології e-voting; 4) приділити особливу увагу детальному вивченню правових висновків судів щодо проблемних аспектів можливого порушення принципів голосування під час використання технології e-voting; 5) окреслити рекомендації для вітчизняної законопроектної діяльності та практики адміністрування виборів.

Матеріали та методи

Методологічно перша частина дослідження, що присвячена розкриттю принципів електронного голосування, побудована на аналізі українського виборчого законодавства щодо ймовірності застосування електронних технологій у контексті запобігання порушенням конституційних принципів та міжнародних стандартів демократичного голосування, зокрема положень Конституції України, Виборчого кодексу України, Закону України «Про всеукраїнський референдум», інших нормативно-правових актів, які стосуються предмета дослідження. Для досягнення мети дослідження та виконання поставлених завдань використовуються рекомендації Комітету міністрів та Венеційської комісії щодо правових, операційних і технічних стандартів електронного голосування, їх висновки та звіти стосовно дотримання міжнародних виборчих принципів під час використання електронних технологій.

Однією з проблем є забезпечення надійності та безпечності електронних засобів. Важливо враховувати взаємозв'язок між юридичними, операційними

та технічними аспектами електронного голосування. Для уникнення масових фальсифікацій результатів голосування будуть досліджуватися знані інформаційно-комунікативні технології, що застосовуються у світі, зокрема біометрична ідентифікація, онлайн-реєстрація політичних партій і кандидатів (реалізація пасивного виборчого права), саме електронне голосування як використання технічних засобів для реалізації активного виборчого права, оптичне сканування паперових бюлетенів, криптографія для захисту конфіденційних даних тощо.

У другій його частині, де згадується судова виборча практика іноземних держав, з'ясовується, як норми матеріального права реалізуються у виборчій практиці. Враховуючи специфіку досліджуваної проблематики та відсутність українського досвіду електронного голосування, основою для подальших висновків є практика конституційних судів та судів загальної юрисдикції тих країн світу, які під час впровадження та використання системи e-voting стикалися з проблемою порушення міжнародних принципів виборчого права, зокрема, чесне, таємне, вільне та одноразове голосування. Досліджується практика ФРН та США як держав, які можуть похизуватися сталими демократичними традиціями та є взірцями для країн романо-германської та англо-американської правових сімей відповідно. А так само проблеми застосування електронних технологій на виборах у країнах молоді демократії, зокрема Індії та Албанії. За допомогою порівняння правових позицій судів держав із різним законодавством будуть синтезовані універсальні для всіх принципи і підходи до організації та проведення електронного голосування.

Для вивчення проблематики застосування електронних технологій у процесі адміністрування, підготовки та проведення виборів, які аналогічно можуть використовуватися і на всеукраїнському референдумі в контексті забезпечення принципів виборчого права, а також вивчення технічної сторони їх реалізації і завдань в обох змістових частинах дослідження переважно застосовуватиметься метод аналізу та синтезу інформації.

Скориставшись порівняльно-правовим методом, здійснюється аналіз зарубіжної практики процедур електронного голосування, де така можливість є не факультативною, а обов'язковою. У роботі приділено увагу взірцевому для України досвіду Швейцарії, де місцеві референдуми в окремих кантонах проводяться в електронному форматі, та Естонії, де референдуми хоч і не проводилися, але існує законодавчо закріплена можливість використання програм електронного голосування на всіх видах виборів та референдумів. Спираючись на можливість застосування ЦВК засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, особливо складною видається

процедура адміністрування виборчого та референдумного процесу через недостатню нормативну врегульованість її використання. Окремо досліджується процедура ініціювання всенародного референдуму в Україні з позицій доцільності повної або часткової її зміни на проведення в електронному форматі.

За допомогою діалектичного методу сформульовано висновки та надано рекомендації щодо дослідження українських проблем і перспектив застосування системи e-voting на виборах та референдумах у третій частині дослідження.

Кожен підрозділ змісту основної частини дослідження містить викладені як проміжні, так і підсумкові висновки, що дає змогу виявити логіку та послідовність міркувань авторки дослідження, її пропозиції щодо подальшого застосування електронних технологій у виборчому процесі в Україні.

Результати та обговорення

Принципи електронного голосування

Висновок Венеційської комісії щодо проекту Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» № 3612, який згодом було прийнято як Закон України «Про всеукраїнський референдум», опублікований відповідно до протоколу щодо підготовки термінових висновків 21.07.2020 р. У ньому Венеційська комісія рекомендувала гармонізувати законопроект із виборчим законодавством для подальшого посилення механізмів доступності референдумів для осіб з обмеженими можливостями та створити механізми, які практично сприятимуть ефективному й змістовному виконанню виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Так само у висновку йдеться про рекомендацію виключити із законопроекту положення про електронне голосування й урегулювати їх пізніше, шляхом прийняття окремого закону, який також би стосувався місцевих, парламентських і президентських виборів [8].

Попри це, у ст. 18 Виборчого кодексу України (в редакції Закону № 805-IX від 16.07.2020) зазначено, 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 проекту стосовно: голосування виборців на виборчій дільниці за допомогою технічних засобів та програмних засобів (машинне голосування); проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів; складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи [9].

До того ж, у низці статей прийнятого Закону згадується можливість реалізації права голосу за допомогою електронного голосування. Зокрема, у ст. 13 йдеться про те, що кожен виборець на конкретному всеукраїнському референдумі може реалізувати право голосу лише один раз і лише на одній ділянці з всеукраїнського референдуму шляхом подання бюлетеня для голосування у паперовій формі або шляхом електронного голосування в порядку, визначеному законом. У Законі зазначено, що для підготовки організації і проведення електронного голосування та підрахунку голосів виборців на всеукраїнському референдумі на тимчасовій основі відповідно до цього Закону утворюється спеціальна ділянка з електронного голосування (ч. 2 ст. 38) та встановлено, що виборець не пізніше як за п'ять днів до дня голосування може звернутися до органу ведення Державного реєстру виборців із заявою про включення його до списку виборців спеціальної ділянки з електронного голосування. Така заява може бути подана виборцем особисто в паперовому вигляді або в електронній формі засобами автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи. Заява в електронній формі створюється з використанням кваліфікованого електронного підпису (ст. 57) тощо [10].

У сучасній міжнародній виборчій практиці мова йде про використання інформаційно-комунікаційних технологій не лише для проведення виборів, а й їх підготовки та адміністрування. До прикладу, алгоритми біометричного зіставлення, які застосовуються для виявлення подвійної реєстрації виборців, використовуються для доповнення або удосконалення в інший спосіб різних частин виборчого процесу, таких як реєстрація виборців та передача результатів [11].

Принагідно буде звернути увагу на той факт, що не існує універсальних міжнародних стандартів щодо використання технологій під час виборів. Комітетом міністрів 14 червня 2017 р. прийнята Рекомендація СМ/Rec(2017)51 щодо стандартів електронного голосування, а так само добірка висновків та звітів Венеційської комісії щодо ЗМІ та виборів 2018 р. Раніше, у 2004 р., Комітет міністрів надав рекомендації Rec(2004)11 державам-членам щодо правових, операційних і технічних стандартів електронного голосування, де зазначено, що електронне голосування має поважати всі принципи демократичних виборів і референдумів. Електронне голосування має бути таким же надійним і безпечним, як і демократичні вибори та референдуми, які не передбачають використання електронних засобів. Необхідно враховувати взаємозв'язок між юридичними, операційними та технічними аспектами електронного голосування [12]. До класичних міжнародних стандартів прозорості та доброчесності виборчого процесу слід додати стандарти гаранту-

вання кібербезпеки, адже через новітні технології, що використовуються при підготовці й проведенні електронного голосування, можливі масові фальсифікації результатів голосування. Серед таких інформаційно-комунікативних технологій, що застосовуються, виокремлюють біометричну ідентифікацію, онлайн-реєстрацію політичних партій і кандидатів (реалізація пасивного виборчого права), саме електронне голосування як використання технічних засобів для реалізації активного виборчого права, оптичне сканування паперових бюлетенів, криптографію для захисту конфіденційних даних тощо [12].

Судова практика іноземних держав

Убачається, що перш ніж здійснювати спробу впроваджувати конкретні програми електронного голосування в Україні, неабияк корисним буде дослідження практики іноземних держав щодо ймовірного порушення конституційних принципів та міжнародних стандартів виборчого процесу. У Німеччині у 2005 р. Федеральний конституційний суд вирішував питання щодо того, що виборче законодавство та конкретні програми електронного голосування порушували принцип «публічного» характеру виборів, згідно з яким основні етапи виборів повинні «підлягати можливості громадського контролю» та чи є реальні підстави для анулювання результатів голосування. Скаржники вимагали визнати вибори недійсними та повторити їх із виборчими бюлетенями і скриньками. Вони також стверджували, що принцип рівності було порушено через неоднакове ставлення до виборців, які використовували бюлетені, і виборців, які використовували такі програми. У своєму рішенні від 2009 р. суд постановив, що один із законів, про який ішлося, справді дозволяв використання пристроїв для голосування без ефективного моніторингу голосування чи результатів, а отже, був неконституційним. Суд визнав, що використані програми електронного голосування були несумісними з принципом громадського контролю; голоси фіксувалися лише на електронному носії, тож, виборці не могли перевірити свої голоси, а могли лише побачити, що пристрої зареєстрували бюлетень [13]. Як зазначив Верховний суд Індії у справі *Swamy. Election Commission* в Індії довіри виборців до пристроїв електронного голосування можна досягти лише за допомогою впровадження паперового сліду [14]. Суд ФРН установив, що жодна процедура не повинна позбавляти виборця можливості перевірити, «чи його або її голос було зафіксовано нефальсифікованим чином і враховано при встановленні результатів виборів, а також як загальна кількість поданих голосів розподілена та підрахована» [13]. Однак щодо засобів правового захисту – суд не розпустив Бундестаг, заявивши, що за відсутності доказів маніпуляцій або доказів того, що результати були б іншими без програм

електронного голосування, не було достатніх підстав для визнання виборів недійсними. Варто також зазначити, що рішення суду було ухвалене через чотири роки після виборів 2005 року і що обрані особи вже провели в Бундестазі майже повний термін [11]. Схожою була ситуація у штаті Джорджія, США. У справі Федерального окружного суду Сполучених Штатів *Curling v. Raffensperger* (2019) у штаті Джорджія позивачі стверджували, що застаріла система електронного голосування в Джорджії обмежує передбачені Першою та Четирнадцятою поправками до Конституції права виборців віддавати голоси, які будуть належним чином підраховані [15]. Система електронного голосування, впроваджена секретарем штату Джорджія, повинна була мати паперовий слід, проте цей слід не було реалізовано жодного разу впродовж 20 років використання системи. Крім того, суд установив, що програмне забезпечення, використовуване для безпосередньої фіксації електронного голосування (DRE), було застарілим, ненадійним і вразливим до кібератак. У 2018 р. звітом Національних академій наук, інженерії та медицини та асоційованої Національної дослідницької ради було встановлено, що система електронного голосування, яка використовувалась у Джорджії, мала серйозні безпекові вади, і оскільки вади були помічені, Суд схвалив перехід на нову систему електронного голосування (пристрої для міток у бюлетенях, в яких виборець використовує сенсорний екран, а потім роздруковує паперовий бюлетень, який зчитується оптичним сканером) і наказав штату розробити плани, які міститимуть положення про аудит, на випадок непередбачених обставин [11; 15].

Українські проблеми та перспективи застосування системи e-voting

Повернемося до питання про ймовірний перехід на хоча б часткове застосування е-голосування в референдумному процесі, адже проблеми, окреслені вище, стосуються дотримання міжнародних стандартів голосування на виборах. Дотримуватися таких стандартів вдається поки що єдиній державі на Європейському континенті, яка використовує електронну систему голосування як на всіх видах виборів, так і на референдумах. Мова йде про Естонію. В Естонії ніколи не було референдумів, але можливості для їх проведення, зокрема онлайн, існують з 2005 р.

Саме тоді Естонія провела перші муніципальні вибори з юридично обов'язковою можливістю електронного голосування.

Незважаючи на те, що естонці на той момент вже кілька років успішно користувалися послугами цифрової держави, наприклад, інтернет-банкінгом, е-податковою і навіть е-паркуванням, на виборах у 2005 р. лише 2 % виборців голосували онлайн.

Проте на парламентських виборах у 2019 р. електронних голосів було вже більш як 46 %, включаючи тих естонців, хто живе за кордоном [16].

Унікальність референдуму як інституту учасницької демократії полягає в можливості його ініціювання громадянами України відповідно до вимог, закріплених Конституцією України. Нагадаємо, що треба зібрати 3 мільйони підписів не менше як у 2/3 областей і не менше як по 100 тисяч підписів у кожній області протягом 90 днів. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про всеукраїнський референдум» для організації та проведення всеукраїнського референдуму використовується автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система як компонент автоматизованої інформаційної системи, що застосовується при проведенні виборів та референдумів, порядок створення і функціонування якої затверджується ЦВК. Дивно, але на фоні спроб застосувати інформаційні технології та електронні методи у проведенні референдумів в Україні, жодної можливості здійснити народне ініціювання референдуму за допомогою цих технологій законом не передбачено. Виборець може реалізувати своє право підтримки ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою шляхом підписання підписного листа у паперовому вигляді. Проте логіка законодавця зрозуміла, адже в такому разі можна ставити питання про неконституційність зміненої процедури ініціювання всеукраїнського референдуму. На наше глибоке переконання, враховуючи неприховану складність процедури ініціювання референдуму, а також важливість цього демократичного інституту, заміну традиційних методів інноваційними, доречно було б надати можливість громадянам України підтримати ініціативу проведення референдуму в тому числі й електронними засобами.

Електронне голосування застосовується на місцевих референдумах у Швейцарії. Зокрема, всі виборці одержують карту з можливістю вибору 3-х способів голосування. Виборці можуть відвідати спеціальний вебсайт, увести персональний код і одержати бюлетень для голосування, що здійснювалося шляхом його заповнення, введення коду безпеки та відправлення бюлетеня [1; 17, с. 152].

Наразі така система повністю працює лише в Естонії – там вона застосовується на місцевих виборах з 2005 р., а на парламентських – з 2007 р., при цьому на останніх виборах 2019 р. через Інтернет проголосувало 43,8 % виборців. В основі системи електронного голосування Естонії лежить використання мережі Інтернет, а також спеціальної ідентифікаційної картки, яка посвідчує особу виборця. Голосування через Інтернет в Естонії проходить у період дострокового голосування (від шести до чотирьох днів до

дня виборів). Виборці можуть змінити свій електронний голос необмежену кількість разів, закріпивши остаточний голос. Останні зміни допускають можливість остаточного голосування безпосередньо на виборчій дільниці, яке скасовуватиме попередньо зроблений виборцем електронний вибір [18, с. 103].

Відсутність паралельної фіксації електронних голосів традиційним паперовим методом не лише відкриває шлях до фальсифікацій та маніпуляцій, ускладнює оскарження результатів голосування, а й порушує принцип вільних і чесних виборів.

Тому цілком не можна віддавати перевагу електронному голосуванню без здійснення фіксації паперового сліду. Електронне голосування як на виборах, так і на референдумі, особливо в умовах «пілотного» проєкту та відсутності досвіду, має бути додатковим до традиційного способу реалізації активного і пасивного виборчого права.

До того ж, слід бути свідомими того, що процес упровадження будь-яких технологій потребує тривалого часу. Початок апробації електронного голосування у жодному разі не повинен збігатися з початком передвиборчої кампанії чи референдумного процесу. Так, в Індії та Сполучених Штатах суди приймали рішення на користь впровадження змін у використанні технологій на виборах тільки зі значними запасами часу [11]. А ось в Албанії на виборах 2021 р. процес закупівлі обладнання для голосування закінчився за місяць до виборів, а конфігурація програмного забезпечення – за тиждень до дня голосування, що залишило короткий підготовчий період [19].

Логічно було б сформулювати висновок зі звітів місії ОБСЄ/БДПЛ про вибори та використання виборчих технологій, що вдалому впровадженню електронного голосування має передувати змістовний публічний дискурс, незалежний аналіз новітніх технологій та відведений на це прийнятний і достатній час. В іншому випадку, нівелювання такими вимогами може підірвати суспільну довіру до демократичних виборчих інституцій та спричинити зростання абсентеїзму.

Ще не варто оминати увагою проблему використання автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи як компоненти автоматизованої інформаційної системи для забезпечення потреб адміністрування та проведення референдумів. Попри те, що процедури електронного голосування в Україні раніше ніколи не використовувалися, можна стверджувати, що здійснено певну технічну підготовку до впровадження електронного голосування: запроваджено сучасні електронні методи ідентифікації особи, серед яких внутрішні паспорти у вигляді ID-карток та біометричні закордонні

паспорти громадян України, MobileID, BankID, які в перспективі можуть використовуватися для ідентифікації виборця під час електронного голосування; громадяни України мають можливість отримати електронний цифровий підпис (ЕЦП), яким у майбутньому можна буде скористатися при підтвердженні вибору (поданні голосу) під час електронного голосування через спеціальний сервіс на сайті Державного реєстру виборців. Громадяни України мають змогу перевірити свою присутність у виборчих списках; розроблені та впроваджені мобільний додаток та вебпортал «Дія» – сервіси, за допомогою яких реалізується ідея «Держави в смартфоні», одним з етапів якої у віддаленому майбутньому може стати електронне голосування [20, с. 3].

Одночасно з поширенням та використанням методів е-голосування має значення ефективне навчання виборчих стейкхолдерів для забезпечення гарного розуміння технологій, які застосовуються на виборах. Більше того, для ефективного захисту виборчих прав таке навчання має передбачати підготовку не лише органів адміністрування виборів, а й суддів, які, ймовірно, вирішуватимуть виборчі спори, де фігурує використання електронних виборчих технологій.

Висновки

У напрямі новітніх процесів глобалізації та інформатизації пішли розробники теорії «електронної демократії». Проте навіть вони не впевнені в тому, що комп'ютеризація матиме дієвий вплив на соціальний розвиток. Це пояснюється насамперед тим, що новітні технології здатні пришвидшити досягнення попередньо поставленої мети, але на першооснові соціальних взаємин вони вплинути не можуть.

Як свідчить практика, за відсутності розроблених та затверджених універсальних принципів застосування програм електронного голосування дуже складно, користуючись надбаннями сучасних електронних технологій, забезпечити відповідність виборчих процесів конституційним принципам та традиційним виборчим принципам для гарантування демократичності.

Найважливіше – це забезпечення публічності електронного виборчого процесу, недопущення порушень таємниці голосування, гарантування кібербезпеки та можливість оскарження результатів голосування.

Ураховуючи технічну підготовку та завчасне переведення найважливіших для виборчого процесу показників, зокрема ідентифікації особистості через електронні паспорти, електронний цифровий підпис (ЕЦП) та роботу

Державного реєстру виборців, видається можливим за таких умов запуск роботи автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, яка об'єднає всі доступні ресурси і слугуватиме технічною основою для всіх інших виборчих технологій. Тому гіпотетично можна обговорювати можливість голосування за допомогою спеціальних пристроїв або інтернет-голосування в застосунку на кшталт «Дії». Інша річ, що створені ресурси існують для прозорості та пришвидшення транзакцій, а виборче право передбачає таємницю голосування. І головним завданням є забезпечення принципу таємного і вільного голосування.

Звісно, не видаючи бажане за дійсне, в умовах воєнного стану на можливість проведення чергових виборів навіть у звичайному форматі годі й сподіватися. Але менше з тим, до моменту оголошення про проведення перших післявоєнних виборів державні органи мають змогу підготуватися до того, щоб провести їх вже в новому форматі. Хоча електронне голосування – це не єдиний варіант альтернативного голосування. Мова йде не тільки про готовність технологій, а й про остаточну узгодженість законодавства, освіченість та професіоналізм державних службовців, проведення інформаційно-комунікативної кампанії щодо оновлення процедури голосування і, звісно, готовність громадян до нововведення.

Насамкінець, при вдалому відпрацюванні таких електронних технологій на виборах, як біометрична ідентифікація, онлайн-реєстрація політичних партій і кандидатів (реалізація пасивного виборчого права), саме електронне голосування як використання технічних засобів для реалізації активного виборчого права, оптичне сканування паперових бюлетенів, криптографія для захисту конфіденційних даних тощо, наступним кроком є вдосконалення процедури ініціювання проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з паралельною можливістю його підтримки в електронному форматі, а також закріплення такої новели в конституційному тексті.

Список використаних джерел

- [1] Про Концепцію «Запровадження системи електронного голосування в Україні» : проект Закону України від 10.06.2011 р. № 8656. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF6OG00A?an=3.7> (дата звернення: 17.08.2023).
- [2] Oostveen A.-M., Van den Besselaar P. Security as belief: User's perceptions on the security of electronic voting systems. A. Prosser, R. Krimmer (Eds.). *Electronic voting in Europe – Technology, law, politics and society: Workshop of the ESF TED programme together with GI and OCG*. 2004. P. 73–82.
- [3] Caarls S. E-Voting handbook: Key steps in the implementation of e-enabled elections. *Council of Europe*. 2010. URL: <https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/>

- E-voting/E-voting%20 2010/Biennial_Nov_meeting/ID10322%20GBR%206948%20 Evoting%20handbook%20A5%20HD.pdf (last accessed: 17.08.2023).
- [4] Prandini M., Sartori L. Research directions in e-voting [Paper presentation]. *ITS – Internet, Technology and Society*. Taipei, Taiwan. December 2014. URL: https://www.researchgate.net/publication/286779413_RESEARCH_DIRECTIONS_IN_E-VOTING (last accessed: 17.08.2023).
- [5] Афанасьєва М. В. Перспективи електронного голосування в Україні: політична та громадська дискусії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 18–23. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.57.4>.
- [6] Бойко О. Електронне голосування: перспективи для України. *Публічне урядування*. 2020. № 23(3). С. 24–34. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3\(23\)-24-34](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3(23)-24-34).
- [7] Романчук О. З. Електронне урядування: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юридич. наук : 12.00.02 / Держ. вищий навч. заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2020. 22 с. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/29812> (дата звернення: 17.08.2023).
- [8] Urgent Joint Opinion on draft Law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Rules of Procedure. *CDL-PI(2020)009-eUkraine*. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)009-e) (last accessed: 17.08.2023).
- [9] Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/ed20231231#Text> (дата звернення 17.08.2023).
- [10] Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20/ed20230331#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
- [11] Уроки щодо використання технологій на виборах. Серія «Аналіз судової практики розгляду виборчих справ». Серія «Судова практика». Частина 3. Листопад 2022. URL: <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/03/case-law-series-part-3-election-technologies-edr-ukr.pdf> (дата звернення: 17.08.2023).
- [12] Рекомендація Rec(2004)11 Комітету міністрів державам-членам щодо правових, операційних і технічних стандартів електронного голосування : прийнято Комітетом міністрів 30 вересня 2004 р. на 898-му засіданні заступників міністрів). URL: [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11_rec_adopted_en.asp#TopOfPage](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp#TopOfPage) (дата звернення: 17.08.2023).
- [13] Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht). Germany, Decision 2 BvC 3/07 of 3 March 2009. URL: https://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307en.html (last accessed: 17.08.2023).
- [14] Supreme Court Judgement. *The supreme court of India*. Civil appeal No. 9093 of 2013. Arising out of SLP (Civil) No. 13735 of 2012. Dr. Subramanian Swamy vs Eci. URL: <https://www.eff.org/document/dr-subramanian-swamy-vs-election-commission-india> (last accessed: 17.08.2023).
- [15] U.S. Federal District Court, Curlingv. Raffensperger: Curling et al v. Raffensperger et al, No. 1:2017cv02989 - Document 918 (N.D. Ga. 2020). URL: <https://law.justia>.

com/cases/federal/district-courts/georgia/gandce/1:2017cv02989/240678/918/ (last accessed: 17.08.2023).

- [16] Вага К. Е-Референдум: перспективи України та досвід Естонії. URL: <https://biz.sensor.net/m3253414> (дата звернення: 17.08.2023).
- [17] Щебетун І. С., Довгань Б. В. Електронна демократія: досвід зарубіжних країн і перспективи її впровадження в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 148–153.
- [18] Гриньов С. О., Закоморна К. О. Електронне голосування: перспективи впровадження в Україні та зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 101–105. URL: http://lsej.org.ua/4_2021/25.pdf (дата звернення: 17.08.2023).
- [19] Final Report Publisher Organization for Security and Co-operation in Europe. 26 July 2021. Albania, Parliamentary Elections, 25 April 2021. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/493687.pdf> (last accessed: 17.08.2023).
- [20] Токар-Остапенко О. В. Електронне голосування : перспективи впровадження в Україні. Київ : НІСД, 2021. 10 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-02/tokar-1.pdf> (дата звернення: 17.08.2023).

References

- [1] Draft Law of Ukraine No. 8655 "On the Concept of «Introduction of the Electronic Voting System in Ukraine»". (June 10, 2011). Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/JF6OG00A?an=3.7>.
- [2] Oostveen, A.-M., & Van den Besselaar, P. (2004). Security as belief: Users perceptions on the security of electronic voting systems. A. Prosser, R. Krimmer. (Eds.). In *Electronic voting in Europe – Technology, law, politics and society: Workshop of the ESF TED programme together with GI and OCG* (pp. 73-82).
- [3] Caarls, S. (2010). *E-Voting handbook: Key steps in the implementation of e-enabled elections*. Council of Europe. Retrieved from https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/ID10322%20GBR%206948%20Evoting%20handbook%20A5%20HD.pdf.
- [4] Prandini, M., & Sartori, L. (December, 2014). Research directions in e-voting. *ITS – Internet, Technology and Society, Taipei, Taiwan*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/286779413_RESEARCH_DIRECTIONS_IN_E-VOTING.
- [5] Afanasieva, M.V. (2022). Prospects of electronic voting in Ukraine: political and public debates. *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence*, 57, 18-23. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.57.4>.
- [6] Boiko, O. (2020). Electronic voting: Prospects for Ukraine. *Public management*, 23(3), 24-34. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3\(23\)-24-34](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3(23)-24-34).
- [7] Romanchuk, O.Z. (2020). *Electronic government: constitutional-legal research*. PhD Thesis. Uzhgorod. Retrieved from <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/29812>.
- [8] Urgent Joint Opinion on draft Law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commissions Rules of Procedure. CDL-PI(2020)009-e Ukraine. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)009-e).

- [9] Law of Ukraine No. 396-IX "Electoral Code of Ukraine". (December 19, 2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/ed20231231#Text>.
- [10] Law of Ukraine No. 1135-IX "On the All-Ukrainian Referendum". (January 26, 2021). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20/ed20230331#Text>.
- [11] Lessons on the use of technology in elections. The series «Analysis of Court Practice in Election Cases». *Series: Law series*. Part 3. (November, 2022). Retrieved from <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/03/case-law-series-part-3-election-technologies-edr-ukr.pdf>.
- [12] *Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting. (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies)*. Retrieved from [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11_rec_adopted_en.asp#TopOfPage](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp#TopOfPage).
- [13] Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht), Germany, Decision 2 BvC 3/07 (March 3, 2009). Retrieved from https://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307en.html.
- [14] Supreme Court Judgement. IN THE SUPREME COURT OF INDIA. CIVIL APPEAL NO. 9093 OF 2013. Arising out of SLP (Civil) No. 13735 of 2012. Dr. Subramanian Swamy vs ECI. Retrieved from <https://www.eff.org/document/dr-subramanian-swamy-vs-election-commission-india>.
- [15] U.S. Federal District Court, Curling v. Raffensperger: Curling et al v. Raffensperger et al, No. 1:2017cv02989 - Document 918 (N.D. Ga. 2020). Retrieved from <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/georgia/gandce/1:2017cv02989/240678/918/>
- [16] Vaga, K. (2021). *E-Referendum: Ukraine's prospects and Estonia's experience*. Retrieved from <https://biz.censor.net/m3253414>.
- [17] Shchebetun, I.S., & Dovhan, B.V. (2020). E-democracy: experience of foreign countries and prospects for implementation in Ukraine. *Law and Society*, 2, 148-153.
- [18] Hrynov, S.O., & Zakomorna, K.O. (2021). Electronic voting: prospects of implementation in Ukraine and foreign experience. *Juridical scientific and electronic journal*, 4, 101-105. Retrieved from http://lsej.org.ua/4_2021/25.pdf.
- [19] Final Report Publisher Organization for Security and Co-operation in Europe Date 26 July 2021. Albania, Parliamentary Elections. (April 25, 2021). Retrieved from <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/493687.pdf>.
- [20] Tokar-Ostapenko, O.V. (2021). *Electronic voting: prospects for implementation in Ukraine*. Kyiv: NISD. Retrieved from <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-02/tokar-1.pdf>.

Катерина Олександрівна Павшук

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри конституційного права України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: k.o.pavshuk@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-0588-4178

Kateryna O. Pavshuk

Ph.D. in Law, Assistant Professor,
Assistant Professor of the Department of Constitutional Law of Ukraine
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: k.o.pavshuk@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-0588-4178

Рекомендоване цитування: Павшук К. О. Електронні технології на виборах та референдумах: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 162. С. 38–54. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286065>.

Suggested Citation: Pavshuk, K.O. (2023). Electronic Technologies in Elections and Referendums: Theory and Practice. *Problems of Legality*, 162, 38-54. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286065>.

Статтю подано / Submitted: 18.08.2023
Доопрацьовано / Revised: 09.09.2023
Схвалено до друку / Accepted: 31.08.2023
Опубліковано / Published: 28.09.2023