

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

<https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2021.15>

**ДИСТАНЦІЙНЕ ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ
РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ
ЗА КОРДОНОМ (У КОНТЕКСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ
СТАНДАРТІВ ЕЛЕКТРОННОГО ГОЛОСУВАННЯ)**

Аналітична доповідь

КИЇВ – 2021

*При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

Дистанційне електронне голосування як механізм реалізації виборчих прав громадян України, що перебувають за кордоном (у контексті застосування європейських стандартів електронного голосування) - К.: НІСД, 2021. - 39 с.

Автор:

Токар-Остапенко О.В. – головний консультант відділу розвитку політичної системи Центру суспільних досліджень НІСД

В аналітичній доповіді акцентовано, що Україна має хороший потенціал для впровадження електронного врядування, у т.ч. дистанційного електронного голосування. Окреслено окремі проблемні моменти реалізації виборчих прав громадянами, що постійно або тимчасово перебувають за межами України. Розглянуто перспективи, ризики та застереження щодо пілотування інформаційно-комунікаційних технологій голосування у найближчій перспективі. Наголошено, що такий пілотний проект можливий з прийнятними ризиками для голосування громадян України, які перебувають за кордоном, позаяк відсоток голосів, поданих на закордонному виборчому окрузі, істотно не впливає на результати загальнонаціональних виборів. Надано відповідні рекомендації.

Зміст

Вступ	4
1. Європейські правові інструменти регулювання цифрових технологій голосування.....	4
2. Потенціал і перспективи упровадження Інтернет-голосування у вітчизняний виборчий процес	8
3. Реалізація виборчих прав громадянами, що перебувають за межами України: проблемні моменти.....	10
4. Організація дистанційного електронного голосування закордонних виборців: можливі варіанти для України	15
5. Переваги та ризики впровадження Інтернет-голосування для громадян України, які перебувають за кордоном	16
Висновки та рекомендації	25
<i>Додаток 1</i>	
Вітчизняні ініціативи та заходи щодо упровадження дистанційного електронного голосування.....	30
<i>Додаток 2</i>	
Застереження щодо пілотування технології Інтернет-голосування. Кібербезпека виборів.....	35
<i>Додаток 3</i>	
Потенціал упровадження Інтернет-голосування у контексті розвитку електронного урядування в Україні	37
<i>Додаток 4</i>	
Міжнародна мобільність населення України та виборчий процес	38

Вступ

Сучасні світові тенденції, які спрямовані на дотримання та максимальну реалізацію виборчих прав громадян, змушують до пошуку нових технологічних рішень задля удосконалення виборчих процесів, які б підвищували електоральну активність, давали виборцям можливість у повному обсязі реалізувати свої виборчі права, ставили усіх виборців у рівні умови як під час виборчої кампанії, так і на етапі голосування. У ситуації інтенсифікації міжнародних міграційних процесів чимало країн світу приймають рішення щодо перегляду законодавства щодо участі у національних виборах громадян, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, з метою усунення невиправданих перешкод, розширення їх доступу до процесу виборів та урізноманітнення засобів реєстрації та голосування. Водночас спалах вірусу COVID-19 не лише навчив людство жити та працювати в онлайн-режимі, а й пришвидшив розгляд державними органами у різних країнах світу альтернативних шляхів та процедур голосування для захисту виборців та членів виборчих комісій від поширення вірусу на виборчих дільницях (наприклад, організація голосування поштою, дистанційне електронне голосування).

З упровадженням інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) у виборчу систему України постало питання переходу до альтернативних технологій голосування, серед яких широкого обговорення останнім часом набула система електронного голосування. Варто зазначити, що процедури електронного голосування в Україні раніше ніколи не використовувалися. Однак можна стверджувати, що здійснена певна технічна підготовка до запровадження електронного голосування¹.

Проблеми та перспективи використання електронного голосування активно обговорюються фахівцями з питань виборчої реформи та кібербезпеки виборів; до Верховної Ради України було подано кілька законопроектів із метою запровадження на виборах електронного голосування; ініціатива цифровізації виборчого процесу підтримується Президентом України, профільним Міністерством цифрової трансформації, а вивчення питання можливості упровадження електронного голосування та пілотування обраної технології передбачені Стратегічним планом Центральної виборчої комісії України на 2020-2025 рр. (див. Додаток 1).

1. Європейські правові інструменти регулювання цифрових технологій голосування

Міжнародний досвід упровадження ІКТ у виборчий процес на сьогодні є досить різноманітним та охоплює як реєстрацію виборців та кандидатів, так і здійснення голосування з використанням електронних засобів, автоматизованого підрахунку голосів із застосуванням електронних пристроїв та спеціального програмного забезпечення.

Найважливіші принципи та стандарти застосування новітніх технологій під час виборчого процесу сформульовано у документах Ради Європи та ОБСЄ, основною ідеєю яких є те, що цифрові рішення для виборів мають узгоджуватися із принципами, які застосовуються для демократичних виборів. Рада Європи та її держави-члени обговорюють використання цифрових технологій на виборах протягом останніх двадцяти років. У центрі уваги – питання електронного голосування та електронного підрахунку голосів.

Кодексом належної практики у виборчих справах 2002 р. Венеціанської комісії передбачено, що неодмінною умовою застосування інформаційних технологій у виборах є забезпечення достовірності результатів виборів, довіри до результатів

¹ Див. детальніше: Токар-Остапенко О.В. Електронне голосування: перспективи впровадження в Україні. – С. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-02/tokar-1.pdf>

виборів з боку виборців, а також захищеність даних від несанкціонованих втручань. Венеціанська комісія рекомендує **використовувати систему електронного голосування лише за низки умов** (ч. iv. п. 3.2): 1) запроваджена електронна система голосування має бути безпечною (може протистояти спробі свідомого злому) та надійною (здатна функціонувати автономно, незалежно від будь-яких збоїв в апаратних засобах і програмному забезпеченні); 2) виборча система електронного голосування є прозорою та готовою до постійної перевірки її функціонування; 3) громадяни повинні мати можливість перевірки свого вибору та виправлення помилки, якщо така сталася, без порушення таємниці голосування; 4) для полегшення перерахунку голосів у разі конфліктної ситуації може передбачатись процедура роздрукування голосів².

У 2004 р. Комітетом Міністрів Ради Європи була прийнята **Рекомендація Rec (2004) 11 державам-членам про правові, організаційні та технічні стандарти електронного голосування**, в якій зазначалось, що «...Електронне голосування повинно базуватись на принципах демократичних виборів та референдумів... бути таким же надійним і безпечним, як демократичні вибори і референдум, що проводяться без використання електронних засобів. Цей принцип розповсюджується на всі виборчі питання...» (п. і Преамбули). Визначалися **основні цілі застосування електронного голосування**, серед яких: 1) надання можливості виборцям голосувати дистанційно поза місцем знаходження виборчої дільниці; 2) спрощення процесу голосування; 3) сприяння участі в голосуванні громадянам, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном; 4) розширення доступу до процесу голосування виборців з обмеженими можливостями або тих, кому з інших причин неможливо фізично бути присутнім на виборчій дільниці і використовувати наявні там засоби; 5) підвищення явки виборців шляхом упровадження додаткових способів/каналів голосування; 6) підвищення використання новітніх технологій в якості засобу зв'язку і громадянської активності в цілях здійснення демократії; 7) скорочення загальних витрат виборчих органів на проведення виборів і референдумів; 8) підвищення оперативності та надійності при передачі результатів голосування; 9) надання виборцям більш високого рівня послуг з метою зміцнення демократії шляхом виділення додаткових способів/каналів голосування³. Таким чином, **електронне голосування покликане спростити для виборців низку процедурних моментів**, проте Рекомендація розглядала його лише як паралельне, додаткове до звичайного, що не передбачає повного заміщення традиційного способу, а лише створює додаткову альтернативу волевиявлення громадян.

Рекомендація була прийнята після публікації **Доповіді Венеціанської комісії про сумісність віддаленого та електронного голосування зі стандартами Ради Європи**⁴. У 2009 р. Комітет Міністрів Ради Європи розробив низку рекомендацій, яких уряди країн-членів мають дотримуватись при впровадженні електронної демократії чи окремих її складових. Серед них можна виділити **ті, що безпосередньо стосувалися електронних виборів та їх інструментів**: 1) повністю задовольняти

² CDL-AD (2002) 023 rev Кодекс належної практики у виборчих справах // 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-е, випр. і доповн. – К., 2009. – С.55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>

³ Rec (2004) 11 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Rec\(2004\)11_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_en.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Rec(2004)11_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_en.pdf)

⁴ CDL-AD (2004) 012-e Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 12-13 March 2004) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282004%29012-e>

зобов'язання щодо прав людини і фундаментальних свобод; 2) підвищувати ефективність демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів; 3) доповнювати традиційні демократичні процеси для посилення участі суспільства в політичних процесах; 4) підтримувати і посилювати довіру громадян до демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів; 5) бути частиною збалансованих і орієнтованих на громадян правил і норм, включаючи закони⁵.

Більш детальні документи, що стосувалися прозорості та сертифікації систем електронного голосування і доповнювали Рекомендацію Комітету Міністрів 2004 р., були прийняті у 2011 р.: **Рекомендації щодо сертифікації систем електронного голосування**⁶, **Рекомендації щодо прозорості електронних виборів**⁷.

На основі положень Рекомендації Rec (2004) 11 у 2013 р. було розроблено **Керівні принципи Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини** (далі – ОБСЄ/БДПЛ) **щодо перегляду нормативно-правової бази для проведення виборів та Настанови ОБСЄ/БДПЛ щодо спостереження й оцінювання цифрових рішень, які застосовують на виборах** (зокрема й їхнє регулювання).

У Настановах ОБСЄ/БДПЛ зазначено, що, як і традиційне голосування за допомогою паперових бюлетенів, новітні технології голосування (далі – НТГ) можуть використовуватися у контрольованому середовищі (наприклад, на виборчих дільницях) або дистанційно, у неконтрольованих умовах – наприклад, під час голосування з домашнього комп'ютера, планшета, смартфона. У даній сфері існує безліч видів різних пристроїв, проте НТГ, які використовуються в регіоні ОБСЄ, поділяють на чотири основні категорії: 1) технологія сканування бюлетенів; 2) системи електронного голосування з прямим записом; 3) голосування через Інтернет; 4) змішані форми НТГ. Серед *переваг НТГ* у Настановах зазначено, що вони можуть підвищити явку виборців, спростити участь у голосуванні громадян, які проживають за кордоном; знизити витрати на організацію виборів, сприяти одночасному проведенню кількох видів виборів, скоротити ймовірність людської помилки (включаючи недійсні бюлетені), підвищити точність підведення підсумків голосування і швидкість отримання і оприлюднення результатів виборів. НТГ також можуть сприяти розширенню доступу до голосування для виборців з обмеженими можливостями і для виборців, які говорять мовами меншин⁸.

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ підкреслили, що положення щодо використання Інтернет-голосування мають супроводжуватися ретельною підготовкою законодавчого регулювання питання використання технічних рішень та відповідних процедур. Ці положення мають охоплювати аспекти, пов'язані з закупівлями, тестуванням, аудитом та доступом громадськості до технологій.

Ці документи містили цінні підказки, однак вони не давали вичерпних рекомендацій щодо врегулювання тих питань, які стосуються використання цифрових технологій на виборах. Тому Спеціальна робоча комісія Ради Європи підготувала із урахуванням накопиченого в державах-членах досвіду використання НТГ, у т.ч. організації та проведення електронного голосування на виборах, нову **Рекомендацію CM/Rec (2017) 5 щодо стандартів для електронного голосування**, розширивши

⁵ Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015 – С.50-51.

⁶ GGIS (2010) 3 fin. E Guidelines on Certification of E-voting Systems (Council of Europe, November 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bdf8>

⁷ GGIS (2010) 5 fin. E Guidelines on Transparency of E-enabled Elections (Council of Europe, November 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bdf6>

⁸ Руководство по наблюдению за использованием новых технологий ОБСЕ/БДИПЧ. – С. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/2/107771.pdf>

визначення електронного голосування шляхом включення до нього електронного підрахунку бюлетенів. **Це єдиний міжнародний інструмент**, який: 1) дає рекомендації щодо втілення принципів європейського виборчого доробку щодо вимог до систем електронного голосування; 2) містить 49 стандартів – детальних вимог, які застосовують до всіх видів електронного голосування та електронного підрахунку голосів (Додаток 1, Пояснювальна записка); 3) містить вказівки щодо процедури впровадження (Керівні принципи імплементації Рекомендації CM/Rec (2017) 5)⁹.

Наразі Рада Європи (Європейський комітет із питань демократії та врядування (CDDG)) працює над можливими **керівними вказівками щодо використання цифрових технологій упродовж виборчого циклу** (за винятком фази голосування, що вже розглянуто в Рекомендації CM/Rec (2017) 5) відповідно до загальноприйнятих принципів демократичних виборів. Відтак Рада Європи стала першопрохідцем у питаннях регулювання цифрових технологій, що використовуються у процесах голосування та підрахунку.

У грудні 2020 р. Радою з демократичних виборів були затверджені, а Венеціанською комісією були прийняті **Принципи використання цифрових технологій у виборчому процесі у взаємозв'язку з конкуруючими фундаментальними правами людини**¹⁰. Захист основоположних прав у цифровому контексті – це нагальна потреба. Інструменти участі із використанням ІКТ мають узгоджуватись з правами людини. Це означає необхідність підготовки детального регуляторного положення, яке б вказувало, як права людини (на вільні, чесні, демократичні вибори) будуть забезпечуватися при використанні цифрових рішень на виборах. Таке регуляторне положення має передувати розробленню та впровадженню конкретного рішення.

Правові інструменти, що стосуються цифрових технологій, мають важливе значення, навіть якщо вони не стосуються безпосередньо виборів. **Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність (Будапештська конвенція)** є настановою для будь-якої країни, яка розробляє комплексне національне законодавство щодо кіберзлочинності. Комітет із питань Конвенції про кіберзлочинність Ради Європи у 2019 р. підготував рекомендації щодо застосування Будапештської конвенції до випадків втручання у вибори за допомогою комп'ютерних систем – **Настанову Т-СУ №9 «Аспекти втручання у вибори за допомогою комп'ютерних систем, охоплені Будапештською конвенцією»**¹¹.

Модернізована Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Конвенція 108+) та відповідний документ ЄС, **Регламент (ЄС) 2016/679, Загальний регламент захисту даних (GDPR)** також мають важливе значення. Європейська комісія розробила настанови щодо застосування нормативного акта ЄС про захист даних (GDPR) у виборчому контексті¹².

⁹ CM/Rec (2017) 5 Recommendation of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f

¹⁰ CDL (2020) 037 Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes, approved by the Council for Democratic Elections at its 70th meeting (online, 10 December 2020) and adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary Session (online, 11-12 December 2020) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)037-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)037-e#)

¹¹ T-CY Guidance Note #9 Aspects of election interference by means of computer systems covered by the Budapest Convention T-CY (2019) 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ccdcoe.org/uploads/2019/09/CoE-190708-Guidance-Note-on-election-interference.pdf>

¹² Єврокомісія зазначила, що Регламент (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради (Загальний регламент захисту даних), забезпечує ЄС інструментами, необхідними для вирішення питань незаконного використання персональних даних у виборчому контексті. Детальніше: Європейська комісія, вільні та чесні вибори – COM (2018) 638 final Керівництво Єврокомісії щодо застосування нормативного акта ЄС про захист даних у виборчому контексті. Заява Європейської комісії

Директива про безпеку мережевих та інформаційних систем¹³ (Директива NIS), ухвалена Європейським Парламентом у липні 2016 р., – перший законодавчий акт про кібербезпеку на всій території ЄС – передбачає правові заходи для підвищення загального рівня кібербезпеки в ЄС. Після набуття чинності Директивою в 2019 р. було ухвалено **Акт про кібербезпеку ЄС**, відповідно до якого уперше на всій території ЄС запроваджено систему сертифікації кібербезпеки для продуктів, послуг та процесів ІКТ.

Серед інших документів, що становлять інтерес – **Спільна доповідь Венеціанської комісії та Директорату з питань інформаційного суспільства та протидії злочинності** Генерального Директорату з прав людини і верховенства права (DGI) **про цифрові технології та вибори** (CDL-AD(2019)016)¹⁴. У ній розкрито вплив соціальних медіа та Інтернету на демократію та виборчий процес, питання е-викликів для електоральної демократії та прав людини.

2. Потенціал і перспективи упровадження Інтернет-голосування у вітчизняний виборчий процес

Перспективним напрямком використання сучасних інформаційних технологій є **дистанційне електронне голосування**¹⁵, за якого зберігання та підрахунок голосів здійснюється централізовано в електронній формі. На даний час Інтернет є основним каналом, що використовується у системах віддаленого електронного голосування¹⁶.

Країни, які мають досвід застосування **Інтернет-голосування**, запроваджували його, як правило, **для окремих категорій виборців**: 1) *виборців*, які перебувають *за кордоном* (у деяких штатах Мексики, США, Новій Зеландії та Панамі); 2) *дипломатів* (у Вірменії голосування онлайн дозволене працівникам дипломатичних місій та їхнім сім'ям, що перебувають за кордоном); 3) *військових* (у 2017 р. онлайн-голосування було випробуване в Австралії виключно для військовослужбовців, які перебувають у закордонних місіях; у деяких штатах США); 4) *людей, які не можуть проголосувати на виборчій дільниці* або *для виборців з інвалідністю* (у австралійському штаті Південний Уельс через Інтернет можуть голосувати виборці з інвалідністю, виборці у віддалених поселеннях). В окремих випадках це стає продовженням практики голосування поштою для громадян, які проживають за кордоном, поширеної у багатьох країнах, особливо з великими діаспорами, трудовою міграцією у інші країни.

Зазвичай голосування через Інтернет доступне виборцям упродовж певного періоду до дня виборів. Тривалість такого періоду кожною країною визначається по-різному. Уперше Інтернет-голосування було випробуване у вигляді пілотного проекту

на зустрічі лідерів у Зальцбурзі, 19-20 вересня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkrpekplwrzs/v=s7z/f=/com\(2018\)638_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkrpekplwrzs/v=s7z/f=/com(2018)638_en.pdf)

¹³ L 194/1 Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 від 6 липня 2016 р. про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-16#Text

¹⁴ CDL-AD (2019) 016-e Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI), on Digital Technologies and Elections, adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e)

¹⁵ Дистанційне електронне голосування передбачає використання електронних засобів для подання голосу поза межами приміщення, де зазвичай відбувається голосування. Міжнародний досвід засвідчує можливість проводити дистанційне електронне голосування за допомогою комп'ютера з використанням мережі Інтернет, терміналів для голосування, телефонного зв'язку тощо. Електронне голосування з використанням мережі Інтернет являє собою сукупність дій, а саме: 1) Інтернет-голосування на виборчій дільниці, 2) Інтернет-голосування з домашнього або робочого комп'ютера (планшета, смартфона), 3) голосування з використанням кабінки для голосування.

¹⁶ Руководство по наблюдению за использованием новых технологий ОБСЕ/БДИЧ. – С. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/2/107771.pdf>

у деяких штатах під час проведення обов'язкових виборів 2000 р. в США¹⁷ з метою надати можливість проголосувати виборцям, які перебувають за кордоном.

Розгляд питання можливого упровадження Інтернет-голосування провокує багато складних питань, що вимагають від зацікавлених сторін **усвідомлення унікальної природи виборчого процесу та врахування усіх важливих факторів ризику** (як для виборців, так і з т.з. збереження цілісності виборчого процесу). Серед **ключових питань**, які істотно впливають на визнання легітимності обраної влади всередині суспільства: довіра громадськості, таємниця голосування, унеможливлення залякування та голосування з примусу, надійні механізми ідентифікації та верифікації виборців; кібербезпека виборчого процесу.

Беручи до уваги низький рівень довіри громадян України до виборів¹⁸ та міжнародний досвід, швидке впровадження цього способу голосування у великих масштабах видається малоімовірним, а от **починати впровадження електронного голосування з пілотних проектів** – цілком реальним.

Складність процедури впровадження електронного голосування, непередбачувана епідеміологічна ситуація і спричинені нею карантинні обмеження в умовах інтенсивного розгортання виборчого процесу, **зробили неможливим пілотне застосування електронного голосування на місцевих виборах 2020 р.**

На думку фахівців, **занепокоєння щодо безпеки та низької довіри** до електронних виборів на сьогоднішній день є головними **аргументами, що заважають найближчим часом приступити до пілотних досліджень**. Більшість експертів солідарні щодо того, що наразі **ризиків передчасного впровадження таких технологій є значно більшими за можливі переваги** (див. Додаток 2).

Водночас, важливо наголосити, що у період інтенсивного розвитку електронного урядування та інформаційного суспільства неможливо стояти осторонь технологічного прогресу, а зазначене вище не означає, що Україна повинна відмовитись від ідеї цифровізації та модернізації виборчого процесу. З цих міркувань **імплементація концепції Інтернет-голосування** на практиці може бути реалізованою у вигляді **пілотного проекту для певної категорії виборців – наприклад, громадян України, які проживають або перебувають у день голосування за кордоном¹⁹, з прийнятними ризиками**, оскільки охопить порівняно невелику частину електорату України. До того ж вплив голосування за кордоном на результати виборів в Україні – мінімальний.

Інтернет-голосування як інструмент голосування для громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за межами України, має хороший потенціал для упровадження у контексті розвитку електронного урядування (див. Додаток 3). **Такий спосіб голосування може стати безпосередньою реалізацією**

¹⁷ Експерти у США постійно розробляють низку нових ініціатив, спрямованих на полегшення голосування поза країною за допомогою Інтернету. Одним із прикладів є ініціатива держсекретаря штату Колорадо Скотта Гесслера, який співпрацював з компанією «Everyone Counts» з метою надання можливості виборцям голосувати за допомогою технології iPad. Найбільш помітний приклад – система голосування Voatz на основі блокчейн, що використовується в Західній Вірджинії як варіант для закордонних виборців (як звичайних громадян, так і військовослужбовців), які можуть використовувати свої телефони для голосування. Два штати з 55 спробували її на первинних виборах 2018 р., і тільки 13 осіб фактично використовували цей інструмент для голосування. На проміжних виборах 24 округу запропонували цю систему голосування у якості варіанту. У планах Voatz – розширитися на інші країни та інші групи, які відчувають проблеми з наявними технологіями голосування. Наприклад, на людей з обмеженими можливостями.

¹⁸ Україна протягом багатьох років страждає від низької довіри до державних інституцій, зокрема досі доволі поширеною залишається проблема довіри до діяльності виборчих комісій нижчого рівня, з огляду на їх слабкий рівень підготовки та політично мотивовані заміни членів комісій. Недовіра до ЦВК України висловлювалась також попри визнання успішності проведення виборів 2019 р., хоча тенденція в опитуваннях громадської думки є позитивною.

¹⁹ У багатьох країнах світу громадяни, що проживають або перебувають за кордоном, мають можливість проголосувати дистанційно – поштою (наприклад, у Франції, США) або ж електронно. Світовим лідером у всьому, що стосується електронного голосування, є Естонія. Приміром, частка тих, хто голосував електронно від загальної кількості тих, хто голосував на виборах 2019 р. до Рійгікогу склала 43,8%, а на виборах до Європарламенту – 46,7%. Частка відданих за кордоном електронних голосів від всіх електронних голосів становила відповідно 6,3% і 5,5%.

виборчого права даної категорії електорату, а у віддаленій перспективі вирішити проблему, яка стає все глобальнішою з підвищенням рівня мобільності електорату – просторової прив'язки до ділянки відповідно до «прописки».

3. Реалізація виборчих прав громадянами, що перебувають за межами України: проблемні моменти

Міжнародна мобільність населення України, пов'язана з проживанням, роботою, навчанням, лікуванням, відпочинком за кордоном зростає з кожним роком (див. Додаток 4). Відповідно, *з кожним виборчим циклом збільшується чисельність українських виборців, які перебувають у день голосування за межами України* (див. Рис.1, де на графіку видно, як змінювалася реальна кількість виборців на закордонному виборчому окрузі за останні 8 років²⁰). Згідно з даними Державного реєстру виборців кількість виборців закордонного виборчого округу станом на 31.05.2021 р. становила 574 тис. (з них 431 тис. – з виборчою адресою)²¹.

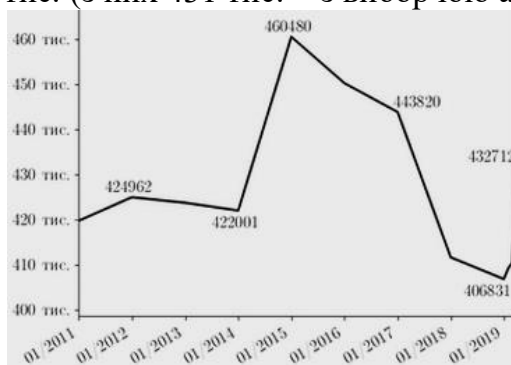


Рис. 1. Кількість виборців у межах закордонного виборчого округу

Громадянин України, який проживає або перебуває у період проведення виборів за межами України, реалізує своє право голосу на загальних підставах, незалежно від правових підстав перебування на території іноземної держави, а також перебування чи неперехування на консульському обліку²² в закордонній дипломатичній установі України. Для того, щоб реалізувати своє право голосу за межами України, виборцю необхідно:

- бути включеним до списку виборців на закордонній виборчій ділянці, яка знаходиться на території країни проживання чи тимчасового перебування;
- особисто прибути на відповідну закордонну виборчу ділянку у день голосування;
- мати при собі документ, що підтверджує громадянство України та є підставою для отримання виборчого бюлетеня на закордонній виборчій ділянці.

Проте *не всі громадяни України, що перебувають за кордоном і мають право голосу, можуть скористатися ним*. Динаміка загальнонаціональних виборів останніх десяти років демонструє, що показники активності та чисельності закордонного українського електорату не можна порівняти з показниками реєстрації для голосування і безпосередньої участі у голосуванні.

²⁰ Навіть якщо взяти найбільше значення у 460 тис. виборців, це становить близько 10% від усіх повнолітніх громадян України, які перебувають за кордоном.

²¹ Відомості про кількість виборців в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, закордонного виборчого округу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.drv.gov.ua/ords/portal/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pdt=1&pmn_id=127

²² Конституційний суд України ще у 2009 р. визнав неконституційним допуск до голосування лише тих громадян, які перебувають на консульському обліку. Див. детальніше: Рішення Конституційного суду України №26-рп/2009 від 19.10.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09/page>

**Кількість виборців у межах закордонного виборчого округу на виборах
Президента України та народних депутатів України у 2010-2019 рр.**

Загальнонаціональні вибори	Загальна кількість виборців, внесених до списку виборців	Кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені	Кількість виборців, які отримали бюлетені, %
Президента України (7 лютого 2010 р.)	40738	45200	10,26
Народних депутатів України (28 жовтня 2012 р.)	424536	20570	4,85
Президента України (25 травня 2014 р.)	474056	72817	15,36
Народних депутатів України (26 жовтня 2014 р.)	461544	40767	8,83
Президента України (31 березня 2019 р.)	435046	55031	12,65
Народних депутатів України (21 липня 2019 р.)	450680	32764	7,27

Джерело: Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії України

На президентських виборах 2014 р. за кордоном проголосували 72 тис. українців з 474 тис. внесених у списки (орієнтовно 15%). Під час виборів Президента України 2019 р. на закордонних дільницях проголосували 55 тис. з 435 тис. внесених до списків – це близько 12,7%²³. Участь закордонних виборців у виборах народних депутатів ще менша: на парламентських виборах 2014 р. явка знизилась до 40,8 тис. українців; під час позачергових парламентських виборів 2019 р. до списку виборців на закордонних виборчих дільницях було внесено 450,7 тис. виборців, з них проголосували – 32,8 тис. виборців²⁴ (тобто близько 7%). Та навіть за рекордної явки 2014 р. закордонний виборчий округ склав невелику кількість голосів.

Низька явка на вибори громадян України, що проживають, тимчасово перебувають за кордоном, зумовлена двома основними факторами: *слабкою мотивацією виборців і труднощами участі у процесі голосування.*

Перший фактор пов'язаний з 1) низькою поінформованістю виборців про кандидатів, політичні партії та їх платформи; 2) низькою ефективністю роботи кандидатів та партій із такою категорією електорату, як громадяни України, які перебувають за кордоном; 3) недостатньою увагою більшості політиків до міграційних питань.

Другий чинник зумовлений складнощами організаційного, технічного, правового та фінансового характеру, з якими зіштовхуються закордонні виборці: розташуванням закордонних виборчих дільниць та їх кількістю; складними та витратними процесами реєстрації виборців та голосування.

Географічна розосередженість громадян України, які перебувають за кордоном, зумовлює неможливість організувати виборчі дільниці з високою доступністю для усіх виборців. Крім того, вітчизняне законодавство дозволяє голосування за кордоном лише у посольствах, консульствах та у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України. На закордонному виборчому

²³ Вибори 2019: чому так мало українців голосують за кордоном [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-47852365>

²⁴ Відомості про кількість виборців у списках на момент закінчення голосування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp095_2pt001f01=919pt049f01=2.html

окрузі голосування за місцем перебування (для осіб, які через стан здоров'я не можуть самі прийти до приміщення для голосування) не відбувається, що пояснюється величезними розмірами дільниць²⁵.

Посольства чи консульства часто розташовані далеко від місць компактного проживання українців; у день виборів охочі голосувати змушені долати сотні кілометрів, для багатьох поїздка на вибори – це непереборна перешкода, подолати яку готові небагато людей²⁶. Як наслідок, в українських організаціях за кордоном (Глобальний рух «Моя Україна», «Євромайдан-Варшава») кажуть про дискримінацію виборчого права мільйонів українців. Зокрема про це йшлося на прес-конференції **«Українські мігранти проти архаїчності організації виборів за кордоном та вимагають впровадження електронного голосування»**, учасники якої звернули увагу на світову практику (досвід Італії, Франції, Німеччини), коли голосування може відбуватися не тільки на території дипломатичних установ – посольств і консульств, а й дистанційно від цих установ (у т.ч., за допомогою пошти); нагадали, що вже час зробити електронну реєстрацію та необхідно говорити про електронне голосування, яке у довгостроковій перспективі зможе системно розв'язати цю проблему²⁷.

У зв'язку з цим у **Комітеті виборців України** звернули увагу на втрату значної частини голосів на закордонному виборчому окрузі: «Близько 2 млн українців не можуть проголосувати за кордоном, адже необхідно дістатися до українського посольства чи консульства» та запропонували надати можливість цим громадянам голосувати дистанційно²⁸.

Відповідно до Закону «Про Державний реєстр виборців»²⁹, Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси³⁰, Порядку ведення обліку громадян України, які проживають за межами України³¹ для включення до списку виборців на закордонній виборчій дільниці громадянин України, який постійно або тимчасово проживає за її межами, може:

- 1) поза межами виборчого процесу:
 - особисто подати до закордонної дипломатичної установи України за місцем свого проживання чи перебування *заяву про включення до Державного реєстру виборців* (далі – ДРВ) або *зміну виборчої адреси* (якщо його вже включено до ДРВ);
 - звернутися до відповідної закордонної дипломатичної установи України для *постановки на консульський облік*;

Якщо громадянин України перебуває на консульському обліку, то автоматично потрапляє до списку виборців. У такому разі, щоб проголосувати, йому необхідно приїхати на дільницю один раз – у день виборів. Якщо ж на обліку громадянин не перебуває, то має приїхати у посольство/консульство двічі – щоб змінити місце голосування, і, власне, проголосувати.

²⁵ На відміну від території України, де розміри виборчих дільниць не перевищують 100 км², на закордонному виборчому окрузі дільниці охоплюють цілі країни, а іноді – частини континентів.

²⁶ Постанова ЦВК України № 274 від 31.12.2018 р. передбачає, що громадяни України, які проживають на території Російської Федерації, можуть голосувати в Грузії, Казахстані та Фінляндії. З міркувань безпеки під час президентських виборів 2019 р. у Росії не було відкрито жодної дільниці, тому мільйони українців, які мешкають там, не змогли або не захотіли дістатися до дільниць у сусідніх країнах (Фінляндії, Грузії, Казахстані).

²⁷ Українці за кордоном назвали умови голосування на іноземних дільницях дискримінаційними [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/elections/10503948-ukrajinci-za-kordonom-nazvali-umovi-golosuvannya-na-inozemnih-dilnicyah-diskriminaciynimi.html>

²⁸ Місцеві вибори потребують змін до Виборчого кодексу та Конституції, – експерти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/mistsevi-vybory-potrebuti-zmin-do-vyborchoho-kodeksu-ta-konstytutsii-eksperty/>

²⁹ Про Державний реєстр виборців : закон України № 698-V від 23.07.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#n176>. – Ч.3 ст.19 та ч.9 ст.22 Закону.

³⁰ Про Порядок тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси : постанова ЦВК України № 1969 від 2.12.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1969359-19#n3>

³¹ Порядок ведення обліку громадян України, які проживають за межами України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання обліку громадян України, які проживають за межами України» № 85 від 29.01.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2020-%D0%BF#Text>

2) безпосередньо під час виборчого процесу:

- особисто подати у встановлені законодавством строки до відповідної дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці *заяву щодо неправильностей, у т.ч. невключення, в попередньому списку виборців;*
- особисто подати у встановлені законодавством строки до органу ведення ДРВ за своєю виборчою адресою в Україні або до відділу ведення та адміністрування ДРВ Управління консульської діяльності Департаменту консульської служби МЗС України *заяву про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси.* Заяви про тимчасову зміну місця голосування виборця без зміни виборчої адреси закордонними дипломатичними установами України або дільничними виборчими комісіями закордонних виборчих дільниць не приймаються.

Підсумовуючи наведене вище, можемо зробити висновок, що часто **проблема не стільки в небажанні закордонних виборців голосувати, а швидше у фізичній неможливості це зробити** (див. Додаток 4). У зв'язку з цим вони активно **виступають за:** 1) запровадження системи реєстрації на консульський облік через Інтернет³²; 2) складання списків виборців для закордонних виборчих дільниць: а) в електронному, а не паперовому вигляді, б) за алфавітним порядком прізвищ, а не адрес; 3) запровадження дистанційного (поштового або електронного) голосування хоча б для закордонних виборців³³; **нарікають на** недостатню кількість виборчих дільниць³⁴ і пропонують відкривати їх не лише при посольствах і консульствах, але також при почесних консульствах України³⁵.

У редакції Виборчого кодексу № 396-IX від 19.12.2019 р. передбачено наступні **важливі зміни до ЗУ «Про Державний реєстр виборців»**, що **мають** потенційно **полегшити процес реєстрації закордонних виборців:**

- особа, яка набула права голосу і проживає чи на час набуття права голосу перебуває за межами України, може особисто звернутися щодо свого *включення до Реєстру* до закордонної дипломатичної установи України за місцем свого проживання чи перебування із відповідною заявою. **Заява** з копією документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, **може бути надіслана** до органу ведення Реєстру в МЗС України **в електронній формі** (ч. 3 ст. 19);
- виборець, який проживає чи перебуває за межами України, звертається із заявою щодо *зміни його персональних даних* до закордонної дипломатичної установи України за місцем проживання чи перебування. Така **заява** з копіями відповідних документів **може бути надіслана** особою до органу ведення Реєстру в МЗС України **в електронній формі** (ч. 1 ст. 20);
- виборець, який проживає або перебуває за межами України, може особисто подати *запит змісту його персональних даних у Реєстрі* до закордонної дипломатичної установи України за місцем проживання чи перебування. **Запит можна направити** до органу ведення Реєстру **в електронній формі** (ч. 4 ст. 21).

³² Вибори за кордоном: де мільйони голосів і що з цим робити? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-diaspora/2673810-vibori-za-kordonom-de-miljoni-golosiv-i-so-z-cim-roboti.html>

³³ США, Канада, Чилі, Австралія – українці світу хочуть, щоб на виборах в Україні почули їх голос [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukrainian.voanews.com/a/ukraitsi-v-sviti-ta-vybory/4839568.html>

³⁴ Вибори за кордоном: де мільйони голосів і що з цим робити? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-diaspora/2673810-vibori-za-kordonom-de-miljoni-golosiv-i-so-z-cim-roboti.html>

³⁵ Що стосується збільшення кількості виборчих дільниць за кордоном, то варто зауважити, що необхідною умовою для їх відкриття є отримання згоди від держав акредитації. У багатьох країнах дотримуються практики, коли іноземні виборчі дільниці можна створювати виключно у приміщеннях відповідних дипломатичних представництв. Дипломати у посольствах та консульствах як державні службовці не мають права бути членами виборчих комісій, а їхня допомога може мати тільки «логістичний характер». Якщо збільшити кількість виборчих дільниць у тих країнах, де в цьому є потреба, то дипломати фізично не зможуть надати їм «логістичне забезпечення».

Заява в електронній формі створюється:

- шляхом заповнення виборцем електронної форми з використанням відповідного електронного сервісу, розміщеного на офіційному веб-сайті ЦВК України;
- з використанням кваліфікованого електронного підпису, який відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги» має таку саму юридичну силу, як і власноручний підпис³⁶.

При поданні заяви в електронній формі виборець має зазначити адресу електронної пошти, на яку може бути надіслано повідомлення про результати розгляду заяви.

16 березня 2021 р. представники **Світового Конгресу Українців** звернулися до Міністра цифрової трансформації М. Федорова з *Листом у справі надання можливості через консульства України присвоювати громадянами України, що знаходяться за кордоном, Електронного Цифрового Підпису (ЕЦП)*³⁷. ЕЦП першочергово має спростити отримання необхідних цифрових послуг для громадян України, що перебувають за кордоном (наприклад, під час подання в електронній формі заяви про включення до ДРВ або зміну виборчої адреси в Реєстрі), *а в майбутньому може бути використаний при підтвердженні вибору (поданні голосу) під час електронного голосування*.

Зазначені технічні та інші труднощі, пов'язані з віддаленістю виборчих дільниць й існуючим способом голосування, можуть бути вирішені організованими державними заходами з удосконалення порядку голосування громадян України за кордоном, зокрема, як зазначалось вище, шляхом *пілотування проекту дистанційного електронного голосування*.

У **Копенгагенському документі ОБСЄ**³⁸ (п. 7.3) зазначено, що держави-учасники гарантують «дорослим громадянам рівне виборче право». Дана вимога передбачає серед іншого, що *громадянам не може бути відмовлено в участі в голосуванні* – воно має бути доступне всім виборцям, *у т.ч. тим, які проживають поза межами території країни*. Використання у процесі голосування технології, що дискримінує окремі групи виборців або перешкоджає їх участі, суперечить зобов'язаннями ОБСЄ.

Кроки з метою полегшення реалізації виборчих прав для тих громадян, які проживають за межами своєї країни, також передбачені п. 11 **Резолюції 1459 (2005) ПАРЄ «Про усунення обмежень на право голосу»**: «b. надати виборчі права всім громадянам, не встановлюючи вимог щодо місця проживання; с. полегшити здійснення права голосу громадянам, які проживають за межами країни, *передбачивши можливість дистанційного голосування* (поштою та/або в консульських установах) та *розглянути можливість запровадження е-голосування* відповідно до Рекомендації Rec (2004)11 Комітету Міністрів»³⁹.

³⁶ Додаток до Постанови Центральної виборчої комісії № 121 від 25.06.2020 р. «Порядок надсилання виборцем заяв, запитів, передбачених статтями 19-21 Закону України «Про Державний реєстр виборців», із використанням мережі «Інтернет» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.drv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=279

³⁷ Лист у справі надання можливості через консульства України присвоювати громадянами України, що знаходяться за кордоном, Електронного Цифрового Підпису (ЕЦП) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/UWCongress/posts/2311060292289799>

³⁸ Документ Копенгагенського совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082#Text

³⁹ Резолюція 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/elections-digital-human-rights-coe/16809e960a>

4. Організація дистанційного електронного голосування закордонних виборців: можливі варіанти для України

Інтернет-голосування – це волевиявлення виборця, що здійснюється через мережу Інтернет на базі спеціально розробленої з цією метою платформи (веб-сайту), за допомогою особистих чи публічних електронних пристроїв (комп'ютера, планшета або смартфона), під'єднаних до мережі Інтернет.

Спеціальний комітет експертів з питань правових, операційних і технічних стандартів електронного голосування (CAHVE) Ради Європи розробив **перелік заходів, які мають полегшити використання системи Інтернет-голосування** і виклав їх у Керівних принципах імплементації положень Рекомендації CM/Rec (2017) 5 щодо стандартів для електронного голосування:

- інтерфейс виборця в системі для голосування простий для розуміння та використання усіма виборцями (I.1);
- варіанти для голосування на будь-якому клієнтському пристрої оптимізовані під пересічного виборця, який не має спеціалізованих комп'ютерних знань (I.1.a);
- виборці залучені до проектування систем електронного голосування, щоб виявляти обмеження та зручність використання (I.1.b);
- при розробці нових ІТ-продуктів необхідно зважати на їхню сумісність з уже наявними (I.1.c);
- система електронного голосування повинна бути розроблена у такий спосіб, щоб забезпечити для осіб з обмеженими можливостями та особливими потребами можливість голосувати самостійно (I.2);
- інтерфейси для Інтернет-голосування мають максимально відповідати приписам, викладеним в Ініціативі Інтернет-доступності (I.2.b)⁴⁰.

Електронна платформа для голосування повинна мати механізми ідентифікації, верифікації виборця, подання голосу, бути забезпеченою захищеними каналами отримання, зберігання та передачі інформації про голосування. Система онлайн-голосування повинна бути повністю перевірюваною та гарантувати, що всі подані голоси будуть правильно враховані та розподілені, а таємниця голосування – надійно захищена.

Реєстрація для участі у голосуванні, подання виборцями (громадянами України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном) заяв про а) включення до списку виборців, зміну виборчої адреси, б) зміну персональних даних, в) зміну місця голосування без зміни виборчої адреси може бути здійснена за допомогою мережі Інтернет – шляхом надсилання відповідних заяв за підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги», до закордонної дипломатичної установи України країни перебування, дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці або до органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

Для громадян України, що перебувають за кордоном, Інтернет-голосування територіально може бути організовано наступними способами:

- **локальний спосіб** передбачає перебування виборця у межах певної території – виборчої дільниці чи території країни реєстрації – задля отримання на основі геолокації доступу до електронної платформи (веб-сайту) для голосування.

Можливі варіанти такого способу волевиявлення закордонних виборців:

Інтернет-голосування на території виборчої дільниці, за якого виборцю необхідно з'явитися на виборчу дільницю і скористатися встановленими на ній

⁴⁰ Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation CM/Rec (2017) 5 on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f

технічними засобами або особистими електронними пристроями, підключившись до мережі Інтернет і зайшовши на спеціальний веб-сайт для голосування. Такий спосіб голосування не звільняє виборця від потреби прибути на виборчу дільницю, проте усуває черги для отримання бюлетенів, створюючи (потенційно) черги до електронних (у разі використання публічних, а не особистих) засобів для голосування.

Інтернет-голосування на території держави реєстрації виборця. У такому разі виборцю необхідно перебувати на території тієї держави, де він постійно проживає і внесений до списків для голосування, мати доступ до електронного пристрою (особистого або публічного), підключеного до мережі Інтернет.

Такий спосіб організації голосування може значно розширити коло активних українських виборців, які проживають за кордоном, за рахунок тих виборців, які у день голосування в силу різних обставин не мають змоги прибути на виборчу дільницю, але бажають взяти участь у голосуванні.

– **нелокальний спосіб** створює для виборця можливість отримати доступ до онлайн-платформи для голосування з будь-якої точки світу за допомогою мережі Інтернет, безвідносно до місця перебування виборця у день голосування⁴¹. Прикладом такого способу голосування є:

Глобальне Інтернет-голосування, яке дозволяє виборцю, громадянину України, який проживає за кордоном, проте у день голосування перебуває у третій країні, взяти участь у голосуванні.

5. Переваги та ризики впровадження Інтернет-голосування для громадян України, які перебувають за кордоном

Перевагами потенційного упровадження Інтернет-голосування для громадян України, які перебувають за кордоном, можуть стати наступні:

1. *Доступність.* Упровадження Інтернет-голосування для громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном, підвищує доступність і комфортність процесу голосування. Інтернет-голосування потенційно може заощадити час, кошти та усунути певні фізичні бар'єри, пов'язані з необхідністю діставатися до віддаленої виборчої дільниці, очікувати в черзі тощо. Зазначені чинники знизять почуття дискомфорту та підвищать мотивацію виборця до участі у голосуванні. Однак, навіть якщо Інтернет-голосування стане більш доступним, ніж традиційне (паперове) для закордонних виборців, необхідно також подбати про доступність процесів реєстрації та ідентифікації виборців.

2. *Інклюзія.* Дистанційне Інтернет-голосування як додатковий варіант на додачу до традиційного (паперового) голосування на виборчій дільниці здатне збільшити частку закордонних виборців, які зможуть взяти участь у виборах і цим самим підвищити їх інклюзивність.

3. *Привабливість.* Розміщення на одному спеціалізованому веб-сайті (онлайн-платформі) інформації про кандидатів, партії, процес, умови та результати голосування, а також про сам механізм дистанційного голосування підвищить поінформованість виборців про порядок проведення виборів, дозволить їм оперативніше отримати відомості, необхідні для реалізації свого виборчого права, а у день голосування його реалізувати. На даний час ця інформація розміщується окремо

⁴¹ Світовим лідером у сфері електронного голосування є Естонія, де, починаючи з 2005 р., виборці можуть подавати голоси з комп'ютера підключеного до Інтернету у будь-якій точці світу.

в мережі Інтернет на веб-сторінках ЦВК України, ДРВ, МЗС України, дипломатичних і консульських представництв України за кордоном⁴².

4. *Економність*. Впровадження Інтернет-голосування може скоротити витрати на організацію виборчого процесу за кордоном. Потенційно будуть скорочені витрати на організацію діяльності дільничних виборчих комісій за межами України; на виготовлення паперових бюлетенів для голосування, а також їх доставку у різні країни світу. Проте, варто врахувати, що впродовж одного-двох виборчих циклів Інтернет-голосування не буде єдиним доступним способом голосування для виборців. Відтак, ЦВК України доведеться забезпечити громадянам можливість як особистого, так і онлайн-голосування, отже в короткостроковій та середньостроковій перспективі варто очікувати швидше зростання, аніж зниження вартості виборів. Доцільно також взяти до уваги витрати на підготовку та реалізацію широких кампаній з навчання та просвіти виборців, працівників ДВК, а також на створення стабільної інфраструктури для електронної верифікації онлайн-виборців.

5. *Зменшення кадрових ресурсів*. Організація Інтернет-голосування для громадян України, які перебувають за кордоном, потребуватиме залучення меншої кількості співробітників дільничних виборчих комісій, ніж під час організації традиційного (паперового) голосування. Поряд з тим підвищиться ефективність роботи дипломатичних працівників, які не будуть відволікатися від виконання своїх обов'язків на реалізацію важливих «логістичних», але не притаманних їм функцій.

6. *Ефективність*. Онлайн-голосування дозволяє значно пришвидшити процеси голосування та підрахунку голосів, а також підвищити контроль над учасниками процесу організації голосування. Технічні об'єктивні способи контролю над меншою кількістю співробітників, залучених до організації процесу голосування, знижують ймовірність допущення непомічених помилок співробітниками під час організації процесу голосування.

7. *Справжність*. При прозорій організації процедури голосування неможливо здійснити масове підтасування результатів, адже коли голосування відбувається онлайн, ризик, що проголосують т.зв. «мертві душі» чи в електронну скриньку будуть закинуті «закладки», практично зводиться до нуля.

Впровадження Інтернет-голосування для громадян України, які перебувають в день голосування за кордоном, потенційно:

- дозволить виключити ймовірність навмисного або випадкового псування бюлетенів (оскільки система Інтернет-голосування може застерігати виборців щодо подання недійсних голосів), подробиці бюлетенів (внаслідок використання їх цифрових образів, справжність яких може гарантуватися електронним цифровим підписом виборців або біометричними даними);
- сприятиме усуненню або принаймні зменшенню вірогідності тиску на виборців під час голосування і підвищенню достовірності їх особистого вибору (а відтак – збереженню таємниці голосування), зменшенню інцидентів продажу голосів (що супроводжуються фотографією електронного бюлетеня з проставленими відмітками після голосування). При цьому повинна бути передбачена можливість повторного голосування (зміна вибору) одного і того ж виборця на одній і тій же віртуальній виборчій дільниці до закінчення періоду голосування. Таким чином, у разі, коли на виборця чиниться тиск у момент голосування, виборець пізніше, до закінчення часу голосування, може проголосувати знову. При цьому онлайн-

⁴² Під час виборчого процесу МЗС та закордонні дипломатичні установи України, при яких утворені закордонні виборчі дільниці, оприлюднюють на своїх офіційних веб-сторінках відомості про час і місце голосування та про місцезнаходження відповідних виборчих дільниць.

платформа, яка буде забезпечувати Інтернет-голосування громадян України за кордоном, повинна врахувати останній за часом волевиявлення голос виборця;

- дозволить виключити можливість багаторазового голосування виборців на різних виборчих дільницях. Онлайн-платформа, що забезпечуватиме Інтернет-голосування громадян України за кордоном, узагальнюючи отримані дані про виборців, повинна запобігати голосуванню одного і того ж виборця на різних віртуальних виборчих дільницях.

8. *Достовірність результатів* – чесне підведення підсумків голосування та повідомлення про підсумки голосування, що передбачає перелік дій: всі бюлетені опускаються в скриньки для голосування так, як їх заповнили виборці; всі голоси підраховуються так, як вони подані; не допускається незаконне додавання голосів або їх віднімання з отриманого результату. Інтернет-голосування дозволяє підвищити достовірність результатів голосування за рахунок проведення електронного підрахунку голосів виборців. Проте не слід ігнорувати ймовірність того, що результати Інтернет-голосування можуть бути спотворені на етапах запису та/чи підрахунку голосів. З огляду на це Рада Європи розробила низку **рекомендацій щодо забезпечення достовірності результатів електронного голосування**, відповідно до яких:

- система електронного голосування повинна забезпечувати, щоб кожен виборець міг подати лише належну кількість голосів, і щоб лише така кількість голосів кожного виборця зберігалася в електронній виборчій скриньці та була врахована у результатах виборів (II.9);
- якщо виборцю дозволено подати електронний голос декілька разів, то враховується тільки останній голос (II.9.a);
- якщо виборець має право проголосувати через більш ніж один механізм голосування, тоді зараховується тільки один голос (II.9.b);
- в усіх інших випадках повинні бути вжиті належні заходи, щоб запобігти поданню виборцем більше ніж одного голосу (II.9.c);
- в усіх випадках виборців чітко інформують щодо наявних можливостей голосування та щодо правил підрахунку голосів (II.9.d)⁴³.

9. *Результативність*. Упровадження Інтернет-голосування дозволить: а) автоматизувати процес виборів – швидко і безпомилково отримувати і передавати у ЦВК України результати голосування (такі результати можуть бути отримані одночасно відразу після закінчення голосування на всіх виборчих дільницях розташованих за кордоном у певному часовому поясі); б) зменшити ймовірність помилок у підрахунку голосів у зв'язку з усуненням людського фактору. Результат залежатиме лише від безперебійного функціонування програмного забезпечення та техніки.

10. *Прозорість*. Результати Інтернет-голосування громадян України за кордоном можуть бути опубліковані одразу після завершення голосування на кожній виборчій дільниці, розташованій за межами України. Це має виключити можливість появи побоювань щодо маніпуляцій із результатами голосування. Прозорість також означає, що всім сторонам виборчого процесу, у т.ч. виборцям, будуть надані достатні можливості для детального ознайомлення з роботою систем Інтернет-голосування.

11. *Довіра*. Громадяни України, що подорожують за кордоном і/або проживають в інших країнах, інтенсивно користуються різними Інтернет-ресурсами та послугами. Такі послуги і ресурси можуть бути як приватними, так і державними. Коло суб'єктів,

⁴³ Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation CM/Rec (2017) 5 on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f

з якими громадяни України мають справу у кіберпросторі, перебуваючи за кордоном, вкрай широке (банки, магазини, державні інститути тощо). Очевидно, що ця категорія виборців вирізняється високою компетентністю щодо користування ресурсами, розміщеними у мережі Інтернет, має високий рівень довіри до них та знання (засновані на досвіді) про способи дій у мережі Інтернет. Це може свідчити про ймовірність високого рівня довіри і сприйнятливості до потенційної можливості прийняти участь у суспільно-політичному житті країни за допомогою голосування в Інтернеті.

Однак вищезазначені переваги Інтернет-голосування пов'язані з певними **ризиками** та **викликами**, які на цьому етапі можуть стати суттєвою перешкодою впровадженню такого способу голосування для громадян України, які проживають або перебувають у день голосування за кордоном.

1. Зазвичай застереження щодо голосування із використанням цифрових технологій стосуються *технічних проблем функціонування системи голосування*, пов'язаних із програмним забезпеченням або обладнанням (неправильний код, який може призвести до помилок під час голосування або підрахунку голосів; переривання, припинення, перевантаження системи; збій у роботі обладнання), які у найгіршому разі можуть повністю скомпрометувати голосування. Тим не менше, їх можна зменшити за допомогою тестувань із максимальним навантаженням та перевіркою на різноманітні ризики ще на етапах розроблення та пілотування.

У цьому плані корисні Рекомендації Ради Європи щодо надійності та захисту, які підкреслюють **важливість технічних та організаційних заходів** щодо:

- збереження даних у разі аварії чи несправності у системі голосування (VIII.40.e);
- регулярних перевірок роботи системи на предмет відповідності технічним характеристикам (VIII.40.g);
- розміщення обладнання для електронного голосування у захищеному місці (VIII.40.h);
- створення резервних копій із метою забезпечення безперебійності процесу голосування (VIII.40.k);
- наявності плану аварійного відновлення (VIII.40.i);
- інструкції щодо дій у разі надзвичайної ситуації (VIII.40.j);
- процедури встановлення оновлень, виправлень усього програмного забезпечення (VIII.43);
- безпечного поводження із зашифрованими даними (VIII.46)⁴⁴.

Рада Європи рекомендує, щоб до початку використання Інтернет-голосування та з належною періодичністю після його запровадження, **технічна система пройшла оцінювання та сертифікацію**: «незалежним та компетентним органом має бути здійснена оцінка відповідності системи електронного голосування та будь-якої складової інформаційно-комунікаційної технології технічним вимогам» (VII.37)⁴⁵.

2. Найбільше занепокоєння стосовно Інтернет-голосування серед фахівців викликають **ризики щодо кібербезпеки** (див. Додаток 2). **Впровадження Інтернет-голосування вимагає забезпечення найвищого рівня кібербезпеки**. Система Інтернет-голосування повинна бути захищена від несанкціонованого проникнення ззовні і маніпуляцій з голосами виборців. Однак подібну абсолютно невразливу систему, ймовірно, створити неможливо⁴⁶.

⁴⁴ Там само.

⁴⁵ Там само.

⁴⁶ У Нідерландах Інтернет-голосування було проведено під час національних виборів 2006 р. для виборців, що перебувають за кордоном. Однак, уже в 2007 р. від такого методу голосування Нідерланди відмовилися з міркувань безпеки. Подібно у Франції Інтернет-голосування було дозволено виборцям, що перебувають за межами країни, на парламентських виборах

У зв'язку з використанням серверів, підключених до мережі Інтернет для забезпечення голосування онлайн, таке голосування вразливе до атак (зловмисного хакерства) з-за кордону – як індивідуальних, так і від вороже налаштованої іноземної держави. З огляду на військовий конфлікт між Україною та Росією, що триває й досі, ризик втручання в технології електронного голосування є високим. Не виключено, що джерело хакерських загроз може бути й усередині суспільства, де відбувається Інтернет-голосування (інсайдерські атаки), чи посадові особи виборчих органів можуть ненавмисно допустити втручання ззовні у процес голосування (троянські атаки). Виявлені атаки на систему голосування мають реєструватися, про них має негайно повідомлятися та до них мають негайно вживатися заходи.

Отже, **необхідна додаткова система верифікації результатів роботи системи і можливість відновлення її роботи з певного моменту виявлення технічного збою або несанкціонованого втручання в її роботу.** За таким принципом функціонує більшість ресурсів з надання послуг у кіберпросторі – відбувається авторизація користувачів і реєстрація їхніх дій. У разі виявлення збою у роботі електронної онлайн-системи певні дії конкретного користувача можуть бути скасовані, а система повернеться у вихідне положення. Однак такий принцип у повному обсязі не може бути застосований до процесу голосування, **позаяк виборча система повинна забезпечувати таємність голосування, що виключає можливість реєстрації того, як саме (за кого) голосують конкретні виборці.**

3. Дистанційне Інтернет-голосування є викликом для забезпечення таємниці голосування, яка означає, що не повинно існувати можливості для встановлення зв'язку між поданим голосом і конкретним виборцем. Це дозволяє виборцю зробити свій вибір вільно, без будь-якої ймовірності примусу, залякування чи підкупу. Система Інтернет-голосування повинна відповідати цій вимозі. Практика спостережень ОБСЄ/БДПЛ показала, що під час голосування через Інтернет особливо складно забезпечити одночасне дотримання двох основних засад демократичних виборів – таємниці голосування та достовірності результатів. Тим не менше, урахувавши досвід, накопичений державами-членами, що останніми роками використовували електронне голосування, та уроки, здобуті з цього досвіду, КМ Ради Європи були розроблені **технологічні та організаційні механізми, які забезпечують таємницю голосу,** відданого через мережу Інтернет.

Відповідно до Рекомендацій Ради Європи:

- електронне голосування має забезпечити таємницю волевиявлення на усіх етапах процесу голосування (IV.19);
- дані реєстру виборців мають бути чітко відокремлені від компонентів голосування (IV.19.a);
- система електронного голосування та будь-яка уповноважена сторона мають захистити дані автентифікації таким чином, щоб не уповноважені суб'єкти не мали можливості зловживати використанням, перехоплювати, змінювати чи іншим способом отримувати відомості про ці дані (IV.21);
- система електронного голосування не повинна надавати виборцю підтвердження змісту відданого голосу, яким би могли скористатися треті особи (IV.23);

2012 р., але від такого методу голосування відмовилися під час проведення виборів 2017 р. з міркувань безпеки. У Норвегії та Франції громадськість висловила свою невпевненість в належному рівні безпеки системи голосування.

Упровадження програми естонських ID-карток та системи онлайн-голосування також не обійшлося без проблемних моментів: 1) У 2014 р. був опублікований звіт команди міжнародних аудиторів, в якому критикувалась слабка операційна та процедурна безпека системи: мова йшла про ключові вразливості, які потенційно можуть бути використані для повторного неавторизованого подання електронних бюлетенів та встановлення контролю над серверами. 2) У 2017 р. в системі ID-карток була виявлена критична вразливість, вплив якої на виборчий процес міг би бути надзвичайно згубним.

- після подання голосу на екран не повинна виводитися жодна залишкова інформація, пов'язана з рішенням виборця (IV.23.b);
- перед голосуванням виборець має бути поінформований про можливі ризики щодо таємності дистанційного електронного голосування та рекомендовані заходи щодо їх зменшення⁴⁷ (IV.23.c);
- виборець має бути поінформований щодо того, як видалити, де це можливо, сліди голосування з пристрою, на якому було здійснено дистанційне голосування (IV.23.d);
- процес електронного голосування, особливо етап підрахунку голосів, має бути організований у такий спосіб, щоб унеможливити відстеження зв'язку між незапечатаним голосом і учасником голосування (IV.26);
- відомості про виборця⁴⁸ мають бути відокремлені від відданого голосу на заздалегідь визначеному етапі процесу підрахунку голосів (IV.26.a);
- будь-яке декодування, необхідне для підрахунку голосів, має бути виконане якомога швидше після завершення часу, відведеного на голосування (IV.26.b)⁴⁹.

4. Виклик забезпечення таємниці електронного голосування пов'язаний із додатковими ризиками. Оскільки у неконтрольованому середовищі неможливо гарантувати, що ніхто не спостерігає за виборцями, які голосують, виникає можливість *голосування з примусом виборців*. Рішенням проблеми може стати **право змінювати свій голос необмежену кількість разів до завершення періоду голосування** або варіант, коли особа матиме змогу проголосувати на виборчій дільниці після періоду онлайн-голосування; підвищення обізнаності та звітування про порушення. Насправді, технологія Інтернет-голосування ускладнює постійний тиск на виборця, адже останній може знайти час та місце, коли і де нікого немає, і проголосувати через Інтернет наодинці.

5. Одним із основних складників забезпечення кібербезпеки під час проведення Інтернет-голосування є *захист персональних даних виборців* за кордоном від перехоплення і незаконного використання. На території України онлайн-передача персональних даних громадянами відбувається постійно. Держава, на жаль, не завжди повною мірою гарантує захист каналів зв'язку, обміну та збереження інформації (особливо гостро це відчувається у контексті триваючого військового конфлікту, недавніх витоків особистої інформації громадян з державних реєстрів). Забезпечення захисту персональних даних, що розміщуються виборцем під час авторизації на онлайн-платформі, і переданих під час голосування за кордоном, виглядає вкрай складним.

6. Навіть якщо забезпечено належний рівень кібербезпеки на рівні центральної системи Інтернет-голосування, існує проблема *безпеки персональних електронних пристроїв*, застосування яких може стати додатковим ускладнюючим фактором. Це може бути пов'язано як з уразливістю особистих пристроїв для умисного втручання ззовні (багато персональних комп'ютерів чи мобільних пристроїв є слабко захищеними), так і для звичайних технічних збоїв в роботі пристрою. Із технічної точки зору, кіберзлочинці можуть організувати масштабні атаки на пристрої

⁴⁷ У разі дистанційного електронного голосування виборець має бути ясно поінформований про ризик порушення таємниці голосування, заходи й належну практику, які потрібно застосовувати задля врахування цього ризику, використовуючи, наприклад, брандмауери, знищення слідів. Сама система повинна автоматично знищувати якомога більше таких слідів.

⁴⁸ Термін «відомості про виборця» означає знеособлену інформацію про виборця, таку як ідентифікаційні коди, що використовуються у дистанційному електронному голосуванні. Хоча прив'язка такої інформації до запечатаного голосу повинна певний час зберігатися під відповідним захистом, щоб, серед іншого, уможливити багаторазове голосування з дотриманням принципу «одна людина – один голос», ця прив'язка має бути ліквідована до початку підрахунку голосів.

⁴⁹ Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation CM/Rec (2017) 5 on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f

користувачів-виборців із застосуванням заражень; переадресувати виборців на підроблені сайти для голосування, викрасти або виманити реєстраційні дані і в такий спосіб завадити виборцю проголосувати, змінити голос, відстежити характер голосування, використати реєстраційні дані виборця для отримання доступу та заподіяння шкоди системі для голосування, змінити результати виборів або зашкодити достовірності результатів виборів тощо⁵⁰.

Хоча ці загрози вважаються одними із найскладніших та найменш розв'язаних проблем кібербезпеки виборів, ретельне тестування системи голосування із максимальним навантаженням та від різноманітних кібератак може зменшити ці ризики. У будь-якому разі, ці ризики мають бути враховані.

7. У неконтрольованому середовищі дистанційного Інтернет-голосування виникає ризик *хибної ідентифікації*, коли деякі справжні виборці, що мають право голосу, не будуть допущені до голосування, тоді як деякі несправжні виборці (т.зв. «боти» або реальні особи, які використовують вкрадені або підроблені реєстраційні дані) проголосують, хоча вони не мають на те права.

Такий ризик можна мінімізувати шляхом запровадження поєднання кількох етапів надійної ідентифікації⁵¹. Гарним прикладом є естонська система голосування, адже виборці мають надійні засоби цифрової ідентифікації – ідентифікаційну карту, яка є обов'язковим державним документом, що посвідчує особу, а також смарт-картою з вбудованим електронним чіпом, підтримуваним державною інфраструктурою відкритого ключа, що дає право як безпечної віддаленої автентифікації, так і юридично обов'язкового цифрового підпису. Процес голосування відносно простий: виборцю потрібен комп'ютер з підключенням до Інтернету та посвідчення особи або мобільний ідентифікатор з дійсними сертифікатами і PIN-кодами⁵². Поєднання посвідчення особи та PIN-коду гарантує надійну перевірку того, що особа, яка увійшла у систему, дійсно є відповідною особою.

Згідно із Рекомендаціями Ради Європи: «Потрібно забезпечити достовірність, доступність та цілісність реєстрів виборців та списків кандидатів. Необхідно встановлювати справжність джерела даних. Потрібно дотримуватися положень про захист даних»⁵³.

8. При Інтернет-голосуванні *можливості проведення перевірок та аудитів для зниження ризиків фальсифікації результатів виборів є дуже обмеженими*: відсутність резервних паперових носіїв інформації про те, як проголосував виборець (т.зв. «паперового сліду»), не дозволяє провести перерахунок голосів у разі збою електронної системи⁵⁴. Для ЦВК України це може значно ускладнити проведення аудиту результатів виборів у разі виникнення суперечок.

Такі заходи, як перевірювані виборцями паперові контрольні журнали і ручний перерахунок покликані запобігати фальсифікаціям, проте вони забезпечують слабкий

⁵⁰ Апплгейт М., Чануссот Т., Басистий В. Інтернет-голосування: питання до розгляду. Загальний огляд для органів управління виборами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2020/04/IFES-White-Paper-Applegate-Chanussot-Basisty-%E2%80%9880%98Considerations-on-Internet-Voting%E2%80%999-Mar-2020-Ukr-1.pdf>

⁵¹ Як ідентифікаційні дані виборця можуть використовуватися ідентифікаційні карточки виборця, унікальні одноразові паролі, смарт-карти з вбудованою мікросхемою або інші засоби однозначної ідентифікації користувача у якості особи, яка має право голосувати на виборах.

⁵² Цифровые документы: ID-карта, цифровой-ID, карта вида на жительство, цифровой-ID э-резидента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.id.ee/ru/artikkel/czifrovye-dokumenty-id-karta-czifrovoj-id-karta-vida-na-zhitelstvo-czifrovoj-id-e-rezidenta/>

⁵³ Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f

⁵⁴ Деякі технології Інтернет-голосування намагаються надати виборцям можливість переконатися у тому, що їх голос був правильно врахований. Наприклад, перевірка за допомогою мобільного телефону – дозволяє виборцям перевірити врахування свого голосу через окремий електронний канал, але не надає можливості повної верифікації результатів.

захист достовірності фізичних або електронних скриньок для голосування. Бюлетені можуть бути видалені, замінені, або можуть мати додані до них позначки. Тому система Інтернет-голосування вимагає належних заходів кібербезпеки, сертифікації і, в кінцевому рахунку, певного рівня довіри до системних програмістів та операторів.

Щоб забезпечити достовірні результати, у системах Інтернет-голосування пропонують запроваджувати можливості:

- *наскрізної перевірки (E2E)*⁵⁵ – виборці та потенційні зовнішні аудитори мають мати можливість перевірити чи є оприлюднений результат виборів точним, тобто, чи відповідає він голосам, відданим виборцями, навіть якщо пристрої для голосування та сервери мають помилки у програмуванні чи явно шкідливі⁵⁶;

Засобами контролю, що мають виявити будь-які несанкціоновані зміни у змісті голосу після того, як його було подано, є:

- індивідуальна верифікація – досягається тоді, коли виборець може пересвідчитись в тому, що його електронний голос було подано відповідно до волевиявлення та зафіксовано так, як він поданий (Стандарт №15 е-голосування);
- універсальна верифікація – гарантує можливість публічної перевірки коректності підрахунку голосів (Стандарт №17 е-голосування).

Відтак, забезпечується можливість перевірки точності результатів виборів усіма зацікавленими сторонами. Хорошим прикладом, знову ж таки, є естонська система Інтернет-голосування, яка використовує захищену ID-картку та можливість перевірки власного голосу.

- *прикінцевої перевірки (E2EVV)*, яка викорінить фальсифікацію виборів завдяки наданню виборцям можливості перевірити не лише те, що їхні голоси були віддані належно, а також і те, що вони були коректно записні та підраховані⁵⁷.

Механізми контролю повинні повністю гарантувати достовірність результатів без шкоди для таємниці голосування.

На додачу до запровадження системи Інтернет-голосування з належним рівнем кібербезпеки, функцією наскрізної перевірки доцільно проводити *аудит* за замовчуванням⁵⁸.

Рада Європи встановила **комплекс стандартів аудиту**, відповідно до яких:

- система електронного голосування підлягає аудиту. Система аудиту має бути відкритою та всеосяжною і оперативно повідомляти про потенційні проблеми та загрози (VII.39);
- система аудиту має фіксувати моменти часу, події та дії. Автоматизовані інструменти та процедури системи мають бути здатними до швидкого і точного аналізу даних та звітування про них, щоб у такий спосіб уможливити швидкі корегувальні дії. Система аудиту має надавати звіти, які можливо перевірити, про перехресну перевірку даних, напади на систему або мережу, виявлення та повідомлення про спроби зламу, вторгнення, маніпулювання даними, шахрайство та спроби шахрайства (VII.39.a);

⁵⁵ Системи E2E голосування часто використовують криптографічні методи для накладання підписів, які дозволяють виборцям перевіряти, що їхні голоси були підраховані саме так, як подані, не розкриваючи при цьому, за яких саме кандидатів було подано голос.

⁵⁶ Küsters R., & Müller J. Cryptographic Security Analysis of E-voting Systems: Achievements, Misconceptions, and Limitations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://publ.sec.uni-stuttgart.de/KuestersMueller-EVOTEID-2017.pdf>

⁵⁷ Rabin M.O., Rivest R.L. Efficient End to End Verifiable Electronic Voting Employing Split Value Representations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://people.csail.mit.edu/rivest/pubs/RR14b.pdf>

⁵⁸ Післявиборчий аудит здійснюється з метою зниження зазначених ризиків та вимагає перевірки вручну паперових бюлетенів за випадковою, статистично релевантною вибіркою; така перевірка дозволяє з'ясувати, чи правильно були зчитані бюлетені та зараховані голоси виборців пристроями для електронного голосування. Порівняння виборчих бюлетенів при Інтернет-голосуванні вимагатиме незалежного підрахунку не лише вибірки, але усіх онлайн-бюлетенів, аби перевірити правильний підрахунок голосів комп'ютерною системою.

- система електронного голосування має підтримувати надійні синхронізовані джерела часу. Точність джерела часу має бути достатньою для збереження часових міток для аудиту і даних спостережень, а також для дотримання часових обмежень реєстрації, висування, голосування або підрахунку (VII.39.b);
- висновки за підсумками аудиту мають бути враховані у майбутніх електронних виборах (VII.39.c)⁵⁹.

9. Окрім технічних уразливостей, систему Інтернет-голосування може поставити під загрозу *людський фактор*. Наприклад, системні адміністратори ЦВК, які матимуть доступ до серверів та програмного забезпечення для голосування, можуть навмисно чи випадково створити можливості для атаки через використання заражених USB-карт флеш-пам'яті або через зниження рівня захисту систем⁶⁰. Задля запобігання таким випадкам під час онлайн-голосування, виборчі комісії мають розуміти та довіряти технологіям для голосування, що забезпечується ретельним оцінюванням та навчанням персоналу, який організовує голосування.

10. Аналізуючи доступність, розвиток електронного урядування і електронних послуг будь-якої держави, необхідно брати до уваги *цифровий розрив* – нерівність можливостей громадян при використанні електронних послуг через відсутність технічних можливостей, відповідних знань та навичок. Часто під час обговорення стейкхолдерами можливості впровадження Інтернет-голосування виникає занепокоєння щодо можливої *ексклюзії*: коли політичні права будуть надані заможним чи молодим виборцям і процес голосування стане легшим для них, а незможні чи поважного віку виборці матимуть труднощі із доступом до виборчого процесу.

Згідно з даними опитування Research&Branding Group (проводилося 13-21.02.2019 р.), 55 % українців мають смартфон. При цьому встановлено, що наявність або відсутність в українців смартфона значною мірою зумовлені віком, практикою користування соцмережами. Так, згідно з опитуванням, серед молоді до 30 років смартфон мають 92 %, а серед представників покоління «60+» – лише 12 %. Серед користувачів соцмереж мають смартфон 88 %, а серед некористувачів – 19 %⁶¹. Низький рівень доступності мобільних технологій в Україні відзначено у нещодавно опублікованому Індексі мережевої готовності (див. Додаток 3).

Проте, як зазначалось вище, закордонні українські виборці не лише мають справу з широким спектром контрагентів у кіберпросторі, а й вирізняються високою компетентністю щодо користування ресурсами, розміщеними у мережі Інтернет. А поєднання традиційного та Інтернет-голосування як альтернативних сприятиме зменшенню нерівності, оскільки надасть виборцю можливість обрати зручний для себе спосіб голосування. У європейських країнах цифровий розрив зменшується за рахунок збільшення цифрової грамотності та розширення сфери використання Інтернет-технологій, що може стати корисним досвідом і для України.

Зазначені нерозв'язані протиріччя на даний момент є одними з основних перешкод для впровадження Інтернет-голосування у практику. Ці ризики можливо врахувати та запобігти їм. Якщо ці складнощі не будуть повністю усунені, вони можуть послабити суспільну довіру до виборчого процесу.

⁵⁹ Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation CM/Rec (2017) 5 on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f

⁶⁰ Апплгейт М., Чануссот Т., Басистий В. Інтернет-голосування: питання до розгляду. Загальний огляд для органів управління виборами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2020/04/IFES-White-Paper-Applegate-Chanussot-Basysty-%E2%80%98Considerations-on-Internet-Voting%E2%80%99-Mar-2020-Ukr-1.pdf>

⁶¹ Смартфони мають 55% українців – половина з них не уявляють життя без гаджета [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2670545-smartfoni-maut-55-ukrainciv-polovina-z-nih-ne-uavlaut-zitta-bez-gadzeta.html>

Висновки та рекомендації

Демократичний розвиток виборчого процесу в Україні, з урахуванням суспільних запитів та перспектив ІКТ найближчого майбутнього, передбачає широке використання сучасних інформаційних технологій, адже розвиток електронної демократії та електронного врядування не можливі без упровадження електронного волевиявлення.

На сьогодні електронне голосування набуває все більшого поширення на міжнародному та європейському рівнях завдяки активному використанню ІКТ, а Україна як держава з високими науково-технічними можливостями (що відображено у відповідних міжнародних оцінках) має всі перспективи для впровадження електронного голосування у вигляді власної виборчої практики.

Надзвичайно цінний досвід застосування Інтернет-голосування мають чимало країн світу, які вже успішно впровадили цю систему голосування (Естонія, Канада, США, Індія тощо), дослідити який є важливим завданням для України. Зокрема, доцільно звернутися до досвіду Естонії – єдиної країни світу з системою Інтернет-голосування на загальнодержавних виборах.

Під час розгляду питання впровадження цифрових рішень на виборах варто зважати як на міжнародні та вітчизняні інструменти, що регулюють питання виборів, так і на ті, що регулюють питання цифрових технологій. Необхідно також завчасно оцінити систему Інтернет-голосування за такими параметрами, як вартість, вплив на явку виборців, ефективність, безпека та довіра виборців.

При упровадженні онлайн-голосування має бути враховане наступне:

- 1) переваги Інтернет-голосування повинні переважати його недоліки, у т.ч. порівняно з паперовим голосуванням;
- 2) додаткові витрати, пов'язані з Інтернет-голосуванням, повинні бути виправдані очікуваними перевагами від його упровадження;
- 3) ЦВК України повинна мати або наростити потенціал та доступні достатні ресурси не лише під час початкового впровадження, а й протягом тривалої експлуатації системи Інтернет-голосування;
- 4) нова система голосування повинна не лише допомогти виборчим органам, а й спростити для виборців процедури голосування, принаймні, не створювати більше труднощів у порівнянні з попередніми процедурами;
- 5) усім зацікавленим сторонам доцільно попередньо провести ґрунтовні обговорення та визначити, чи сприятиме Інтернет-голосування поліпшенню виборчої доброчесності та демократії, чи навпаки – підриватиме довіру суспільства та безпеку виборчого процесу. Основні виклики потрібно публічно обговорити.

Обговорення потенційного впровадження системи Інтернет-голосування в Україні спричинило чимало критики. Існують окремі причини не впроваджувати цю систему голосування у нашій державі (безпекові ризики, у т.ч. пов'язані з несанкціонованим втручанням держави-агресора у функціонування українських автоматизованих систем у минулому; низька довіра громадян до більшості владних інституцій), однак успіхи електронної демократії слугують беззаперечними аргументами на її користь.

Нова технологія голосування може запропонувати широкі можливості для проведення ефективніших, достовірніших, а відтак – потенційно більш прозорих виборів. З одного боку, упровадження Інтернет-голосування (заповнення та подача цифрових бюлетенів за межами виборчої дільниці) є як найскладнішою технологічною модернізацією виборчого процесу, так і водночас значно послаблює безпосередній контроль за ним членами дільничної виборчої системи, що може

підірвати впевненість і довіру суспільства, а з іншого – віддалене голосування в Інтернеті створює можливості для залучення більшого числа виборців за кордоном, людей з інвалідністю.

Технологія Інтернет-голосування може посилити виборчий процес лише за умови уважного розгляду, врахування усіх пов'язаних факторів та подальшого відповідального впровадження, що вимагає комплексної та тривалої підготовки. Зважаючи на необхідність високого рівня планування, підготовки та тестування, відсутність попереднього досвіду використання електронних систем голосування, вважаємо за недоцільне намагатися впровадити Інтернет-голосування на обов'язкових виборах у межах усієї країни. Початковим етапом у процесі розгляду можливостей використання електронних технологій для голосування і підрахунку голосів має бути повноцінне техніко-економічне обґрунтування та апробація нової технології на невеликому виборчому окрузі (наприклад, закордонному), перш ніж вона буде застосовуватися у масштабі загальнодержавних обов'язкових виборів.

Інтернет-голосування як інструмент голосування для громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за межами України, має хороший потенціал для упровадження у контексті розвитку електронного урядування. Така система голосування може стати безпосередньою реалізацією виборчого права даної категорії електорату, адже потенційно усуне труднощі організаційного, технічного, правового та фінансового характеру, з якими зіштовхуються закордонні виборці (зумовлені розташуванням закордонних виборчих дільниць, їх кількістю та пропускну здатністю, складними та витратними процесами реєстрації виборців та голосування тощо).

Відповідальне ставлення до упровадження нової системи голосування передбачає неодмінне врахування ризиків, які пов'язані з голосуванням через мережу Інтернет. Головними серед них є хакерські атаки на виборчу інфраструктуру та маніпулювання результатами волевиявлення через недостатній рівень захисту даних. Безпека виборів, як і впевненість суспільства у можливості її гарантувати мають бути ключовими факторами, на які доцільно зважати ще на етапі пілотування системи Інтернет-голосування.

Довіра – також важлива складова процесу демократичних виборів. Нерозуміння виборців, як працює нова система голосування може підірвати довіру громадськості до виборів. Уважний розгляд питання щодо сприйняття такої системи широкою громадськістю, поетапний підхід до впровадження Інтернет-голосування поряд з ретельним тестуванням, можливістю перевірки і повною прозорістю, допоможе сформувати довіру до нової системи голосування.

Рівень суспільної обізнаності громадськості щодо наявних онлайн-інструментів має мати високі показники, аби уникнути ситуації своєрідного цифрового поділу суспільства на тих, хто володіє достатнім обсягом інформації, і тих, хто ним не володіє, а відтак – обмежений у своїх правах.

Таким чином, на сьогодні розгляд питання щодо можливості запровадження альтернативних форм волевиявлення – це перспективний напрямок, але щоб говорити про його ефективність треба виконати цілу низку умов щодо технічної модернізації, вирішення питання кібербезпеки та внести відповідні зміни до виборчого законодавства.

Відповідно до наявних у Раді Європи підходів щодо сутності, особливостей електронного голосування, імплементація Інтернет-голосування в Україні має передбачати реалізацію таких заходів:

I. Верховна Рада України (Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації):

1. З урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ доцільно розробити проект закону України спрямований на цифровізацію виборчого процесу – «Про електронне голосування», який має: а) бути спеціальним всеохоплюючим інклюзивним законом, який стосувався б місцевих, парламентських та президентських виборів; б) узгоджуватись зі стандартами Ради Європи про електронне голосування; в) враховувати історичні, географічні та соціокультурні особливості України; г) включати регулювання процедур імплементації електронного голосування від налагодження та функціонування до підрахунку голосів; д) бути адаптивним до мінливих обставин, нових викликів та загроз (у т.ч. в умовах ведення «гібридної війни»); е) унормувати використання надійних, безпечних, сучасних засобів електронної ідентифікації.
2. Підійти до питання регулювання цифровізації виборчого процесу не лише з т.з. юридичних аргументів та обґрунтувань, а й з хорошим розумінням технічних питань, що передбачає міжгалузеву роботу та залучення технічних експертів.
3. Доопрацювати та розглянути законопроекти про захист даних, кібербезпеку, управління реєстрами, зокрема:
 - «Про захист персональних даних» – задля гармонізації із Загальним регламентом про захист даних (GDPR; Regulation (EU) 2016/679) та Модернізованою конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Конвенція 108+);
 - «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» – у частині, що імплементує Директиву Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу;
 - «Про державний реєстр виборців», у частині, що має полегшити процес реєстрації закордонних виборців.

II. Кабінет Міністрів України:

1. Затвердити План заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2021-2022 рр., в якому передбачити подальші кроки з її втілення за напрямом «Запровадження електронного голосування, електронного виборчого процесу, електронних референдумів та електронного плебісциту».
2. Організувати у рамках повноважень робочу групу з розробки нормативно-правового забезпечення технології електронного голосування.
3. Розробити Концепцію та Програму запровадження системи електронного голосування в Україні.
4. Запровадити освітні програми, здатні охопити різні вікові межі та соціальні групи, сформувати необхідні компетенції для використання нових технологій під час виборів, а відтак – сприяти подоланню цифрового поділу українців та усуненню обмежень на право голосу.
5. Залучити профільні неурядові організації (IFES, EGAP, TAPAS, Асоціацію інноваційної та цифрової освіти) до навчання спеціалістів з органів влади та цифрової освіти громадян.

III. Міністерство цифрової трансформації України:

1. Визначити рівень підготовленості та спроможності технічної інфраструктури щодо кібербезпеки, захисту даних та ідентифікації виборців з метою запобігання маніпулюванню технологією Інтернет-голосування.
2. Розробити техніко-економічне обґрунтування системи Інтернет-голосування беручи до уваги такі питання, як стан сучасних технологій, вартість, безпека, точність і простота використання (юзабіліті системи). Надати Верховній Раді

України обґрунтовану інформацію про реальні вигоди та виклики нової системи голосування.

3. Передбачити неодмінне узгодження технології дистанційного електронного голосування з наявними ініціативами у сфері електронної демократії, зокрема з проектом «е-Демократія» онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства («ВзаємоДія»), а далі – у порядку черги – модулем «е-Вибори», яким передбачена можливість проведення електронних виборів та референдумів.
4. Спільно з ЦВК України спланувати та підготувати пілотний проект Інтернет-голосування (експериментальних виборів) на закордонному виборчому окрузі.

IV. Міністерство закордонних справ України:

1. Спільно з Міністерством цифрової трансформації України опрацювати питання а) можливості запровадження системи реєстрації на консульський облік через Інтернет; б) можливості через консульства України присвоювати громадянам України, що знаходяться за кордоном, Електронного Цифрового Підпису.
2. Звернутися до ЦВК України із ініціативою скасування надсилання іменних запрошень виборцям, що перебувають за кордоном, натомість запропонувати інформування їх про вибори шляхом публікації інформації на веб-сайтах дипломатичних установ та у місцевих ЗМІ.
3. Створити громадську підтримку нової системи голосування шляхом проведення інформаційно-просвітницьких кампаній для виборців стосовно процедури голосування, механізмів підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

V. Центральна виборча комісія України:

1. Ініціювати включення ІТ-системи ЦВК України «Вибори» та Державного реєстру виборців до переліку об'єктів критичної інфраструктури держави відповідно до Порядку формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.
2. Дослідити відповідно до Стратегічного напрямку «Технологічна модернізація» Стратегічного Плану ЦВК України на 2020-2025 рр. успішний іноземний досвід демократичних держав щодо електронних виборів та рекомендувати Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України узяти до уваги засвоєні уроки/висновки, отримані з нещодавнього досвіду використання електронного голосування (зокрема щодо прозорості та перевірки), під час розробки та прийняття Концепції та нормативно-правових актів, спрямованих на цифровізацію виборчого процесу.
3. Дослідити можливості інтеграції технології Інтернет-голосування та її потенційної синергії з іншими низькотехнологічними рішеннями, які використовуються у виборчому процесі.
4. Залучити закордонних виборців, представників громадськості (наприклад, Світового Конгресу Українців, Глобального руху «Моя Україна») до проектування системи Інтернет-голосування, щоб виявляти обмеження та тестувати зручність використання на кожному основному етапі у процесі розробки.
5. Передбачити: а) складання списків виборців для закордонних виборчих дільниць у електронному, а не паперовому вигляді, за алфавітним порядком прізвищ, а не адрес; б) визначення часу для дистанційного електронного голосування виборців за кордоном протягом кількох днів до офіційної дати виборів.
6. Провести закупівлі апаратного та програмного забезпечення для дистанційного електронного голосування із використанням прозорих та відкритих процедур торгів; ретельно підготувати тендерні документи.
7. Здійснити належне тестування (захищеності й надійності) та сертифікацію апаратного та програмного забезпечення системи Інтернет-голосування.

8. Звернутись до ДССЗІУ з проханням забезпечити перевірку перед запровадженням системи Інтернет-голосування на предмет її відповідності технічним вимогам.
9. Передбачити: а) розробку цільових навчальних програм і проведення тренінгів, пов'язаних з конфігурацією нового обладнання та програмного забезпечення, потенційними ризиками та загрозами для кібербезпеки виборів та методами протидії їм; б) обов'язкове навчання членів виборчих комісій (у першу чергу – закордонного виборчого округу) та їх сертифікацію.
10. Здійснити пілотне тестування Інтернет-голосування на експериментальних виборах у закордонному виборчому окрузі та врахувати результати тестування перед його масовим впровадженням. Врахувати наслідки такої модернізації виборчого процесу, зокрема й ціну таких наслідків.
11. Розробити механізми періодичного оцінювання переваг та недоліків після того, як рішення щодо Інтернет-голосування набуде чинності, а також періодичної оцінки такого рішення.

Вітчизняні ініціативи та заходи щодо упровадження дистанційного електронного голосування

В українському політичному істеблїшментї у цілому існує згода і розуміння необхідності модернізації виборчої системи України. Так, зокрема:

1) Упродовж останніх десяти років здійснено ряд спроб подати до **Верховної Ради** проект Закону, який би врегульовував **правові питання застосування дистанційного електронного голосування** як способу волевиявлення громадян:

1. законопроектом № 8656 від 10.06.2011 р. «Про Концепцію запровадження системи електронного голосування в Україні»⁶² було передбачене забезпечення права і можливості громадян на віддалений (дистанційний) доступ до системи голосування;
2. законопроект № 10079 від 17.02.2012 р. «Про державну програму запровадження електронного голосування»⁶³ передбачав створення відповідної нормативно-технічної та законодавчої бази з метою забезпечення дистанційного волевиявлення громадян (через Інтернет або відправку SMS, MMS);
3. законопроект № 10129 від 06.03.2019 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав громадян України шляхом запровадження на виборах голосування поштою та Інтернет-голосування»⁶⁴ пропонував внести зміни до законів України, якими передбачалася можливість голосування на виборах шляхом Інтернет-голосування або шляхом голосування поштою, які мали бути додатковими способами голосування. Для цього потрібно було подати до органу ведення Державного реєстру виборців електронну заяву відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» за 30 днів до дня голосування на виборах. Форма електронної заяви про Інтернет-голосування, порядок організації і проведення Інтернет-голосування, та порядок підрахунку голосів на виборах шляхом Інтернет-голосування мали встановлюватися ЦВК України. Пояснювальна записка 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.

З метою **розв'язання проблем, що виникають під час організації виборів у закордонному виборчому окрузі**, у ВР України був зареєстрований законопроект № 10053 від 14.02.2019 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права голосу на закордонних виборчих дільницях»⁶⁵, яким пропонувалися наступні зміни:

- введення можливості подачі закордонними виборцями заяви про тимчасову зміну місця голосування, про включення до реєстру виборців або про внесення змін до персональних даних виборця в електронному вигляді та отримання відповіді на неї на електронну пошту;

⁶² Про Концепцію запровадження системи електронного голосування в Україні : проект Закону України № 8656 від 10.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=40636&pf35401=194626>

⁶³ Про державну програму запровадження електронного голосування : проект Закону України № 10079 від 17.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10079&skl=7

⁶⁴ 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 № 10129 від 06.03.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10129&skl=9

⁶⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права голосу на закордонних виборчих дільницях : проект Закону України № 10053 від 14.02.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=65509

- складання списків виборців для закордонних виборчих дільниць за алфавітним порядком прізвищ, а не адрес;
- виготовлення попередніх списків виборців для закордонних дільниць у електронному вигляді, а не в паперовому;

скасування надсилання іменних запрошень виборцям, натомість інформування їх про вибори шляхом публікації інформації на веб-сайті дипломатичної установи та у місцевих ЗМІ. У лютому 2021 р. відбулися **Слухання** у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації на тему: **«Електронна демократія в Україні – дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20 країн за розвитком електронної демократії»**. За результатами слухань були прийняті Рекомендації⁶⁶, серед яких – Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації **забезпечити підготовку проекту Закону України, який запровадить електронне голосування**.

Зазначені законодавчі ініціативи засвідчили усвідомлення політиками необхідності створення умов для використання цифрових технологій для надання доступних, надійних, швидких, персоналізованих, безпечних й інклюзивних послуг і розширення прав та можливостей людей за допомогою відкритих і заснованих на широкій участі механізмів.

2) Згідно з **Концепцією розвитку електронної демократії в Україні**⁶⁷ здійснюються заходи із запровадження електронного голосування. Йдеться, передусім, про розробку нормативно-правових актів, **основних засад електронного голосування** під час проведення виборів та референдумів, а також **створення сучасних методів електронної ідентифікації** (таких як Bank ID, Mobile ID).

3) У **Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2020 роки**⁶⁸ наголошено, що одним з найбільш перспективних в умовах України напрямів розвитку є електронне голосування виборців, а **можливість голосувати через Інтернет-мережу** підвищить загальну оперативність отримання результатів, полегшить процедуру волевиявлення, дасть **можливість скористатися своїм виборчим правом дистанційно** і у перспективі дозволить залучити до виборчого процесу більшу кількість громадян, що покращить репрезентативність та якість виборів.

4) Указом **Президента України № 558/2019** від 19.07.2019 р. «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг»⁶⁹ одним із пріоритетних завдань забезпечення доступності та зручності електронних послуг для фізичних осіб визначено «започаткування механізму тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси шляхом подання виборцем відповідної заяви в електронній формі, **можливості запровадження електронного голосування під час виборів, референдуму**» (п. 7).

Під час презентації мобільного додатку «Дія» у лютому 2020 р. Президент України В. Зеленський зазначив: «Наша мета – зробити так, щоб усі стосунки з державою людина могла здійснювати за допомогою звичайного смартфона та

⁶⁶ Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації на тему: «Електронна демократія в Україні – дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20 країн за розвитком електронної демократії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30690.pdf>

⁶⁷ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р від 8.11.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

⁶⁸ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України № 67-р від 17.01.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>

⁶⁹ Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг : указ Президента України № 558/2019 від 19.07.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/5582019-28853>

Інтернету. Зокрема голосувати – і це наша мрія, і ми це зробимо – на президентських, парламентських чи місцевих виборах. Це виклик. Амбітний, але досяжний»⁷⁰.

8 квітня 2021 р. Президент України підписав Закон № 1135-ІХ «Про всеукраїнський референдум», який передбачає можливість електронного голосування. **Розробку процедури електронного голосування і створення для цього автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, за законом покладено на ЦВК України.** І, починаючи з наступного року, в бюджеті мають бути передбачені кошти на створення та підтримку такої системи. При цьому в **Офісі Президента** найскладнішим вважають «технічно забезпечити захист персональних даних виборців й уберегти системи для електронних голосувань від несанкціонованих втручань»⁷¹.

5) **Кабінет Міністрів України** закликав до більш активного використання новітніх технологій під час виборів, зокрема шляхом **запровадження Інтернет-голосування** та онлайн-сервісів для оновлення громадянами своєї інформації виборця.

6) У **Міністерстві цифрової трансформації** (далі – Мінцифри) працюють над запровадженням електронного голосування на виборах. Міністерство спільно з Міжнародною фундацією виборчих систем провело дослідження доцільності запровадження нових виборчих технологій в Україні. Ця новація позиціонується як частина ширшої концепції «Держава у смартфоні». Наприкінці лютого 2021 р. Міністерством було презентовано 94 проекти цифрової трансформації, серед яких – **проект e-Демократія**, який серед іншого впровадить можливість проведення електронних виборів та референдумів⁷². На сьогодні Мінцифри вже розробляються **проект The Vote**, який дасть можливість українцям проголосувати онлайн на виборах у 2024 р.; концепція **пілотного електронного голосування на закордонних виборчих дільницях**⁷³.

Вице-прем'єр і міністр цифрової трансформації М. Федоров мав амбітні плани **імплементувати проект дистанційного електронного голосування на місцевих виборах 2020 р.**, а повномасштабне онлайн-голосування – на наступних президентських виборах⁷⁴.

17 травня 2021 р. під час Diia Summit 2, який відбувся у рамках форуму «Україна 30. Цифровізація», Мінцифри спільно з Президентом та Прем'єр-міністром представили нові послуги та можливості «Дії». Серед електронних послуг першого етапу введення електронної демократії в Україні: «**Дія. Підпис**» – електронний підпис у смартфоні (можливість підписувати будь-які документи, отримувати державні послуги за допомогою телефону); «**Е-петиції**» (Місцеві петиції онлайн) – можливість створювати, переглядати і підтримувати електронні петиції на порталі «Взаємодія» або у додатку «Дія»⁷⁵.

7) Відповідно до **Стратегічного плану ЦВК України на 2020-2025 рр.**⁷⁶ у межах Стратегічного напрямку «Технологічна модернізація» (часові рамки:

⁷⁰ Володимир Зеленський: Додаток «Дія» – це перший крок на шляху до побудови держави-сервісу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-dodatok-diya-ce-pershij-krok-na-shlyahu-59633>

⁷¹ Президент підписав закон про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/309961-prezident-pidpisav-zakon-pro-vseukrayinskiy-referendum>

⁷² Михайло Федоров презентував 94 проекти цифрової трансформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://diia.gov.ua/news/elektronni-likarnyani-notariat-ta-socialni-poslugi-onlajn-mihajlo-fedorov-prezentuvav-94-proyekti-cifrovoi-transformaciyi>

⁷³ Мінцифри активно працює над запровадженням електронних виборів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-aktivno-pratsyue-nad-zaprovadzhenyem-elektronnikh-viboriv-v-ukraini>

⁷⁴ Михайло Федоров: «Я впевнений на 100%, що смартфони продовжують життя бабусям» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lb.ua/news/2019/11/29/443401_mihail_fedorov_ya_uveren_100.html

⁷⁵ Diia Summit. Онлайн-презентація революційних послуг Дії, які зроблять ваше життя легшим та зручнішим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://live.diia.gov.ua/>

⁷⁶ Про Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020-2025 роки : постанова Центральної виборчої комісії № 102 від 11.06.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-20#Text>

30.07.2020-31.12.2025 рр.) визначено Стратегічну ціль 5.1. – Впровадження новітніх технологій у виборчий процес, реалізація якої передбачає *аналіз можливості впровадження новітніх технологій у виборчий процес, їх пілотування та впровадження практик, визнаних успішними*. Згідно з Планом вимірюваними результатами повинні стати:

1. вивчення кращих світових практик упровадження новітніх технологій у виборчий процес та визначення тих, що могли б бути застосованими в українських реаліях;
2. проведення пілотування обраних під час аналізу новітніх технологій для голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів;
3. впровадження новітніх технологій для голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, що було успішно протестовано та визначено як доцільні.

У червні 2020 р. ЦВК України разом з Міжнародною фундацією виборчих систем в Україні було проведено *глобальний он-лайн-семінар «Майбутнє Інтернет-голосування»*, учасники якого обговорили переваги та загрози он-лайн-голосування та зазначили, що виборці повинні добре розуміти процес голосування он-лайн і для цього необхідний ефективний нагляд, а виборчі органи мають бути спроможними перевірити результати. Експерти також висловили занепокоєння щодо безпеки виборів та довіри до них⁷⁷.

У жовтні 2020 р. ЦВК України ухвалила важливе з позиції підготовки до використання цифрових технологій у виборчому процесі рішення організувати в Центральній виборчій комісії роботу з нагляду за *реалізацією проекту міжнародної технічної допомоги «Посилення кібербезпеки і прозорості виборчих процесів в Україні»* згідно з Планом співпраці між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні щодо діяльності, пов'язаної з виборами⁷⁸.

Наприкінці січня 2021 р. була проведена онлайн-конференція *«Місцеві вибори 2020 року в Україні: висновки та рекомендації»*, яка зібрала представників різних зацікавлених сторін (членів ЦВК України, територіальних та дільничних виборчих комісій, представників ДРВ, законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, наукових та експертних кіл, організацій громадянського суспільства та міжнародної спільноти). У процесі обговорень були визначені *рекомендації* зокрема й з *питання впровадження електронних засобів та технологій у виборчий цикл*⁷⁹.

8) **Національним координаційним центром кібербезпеки РНБО України** за результатами обговорення питання щодо онлайн-голосування наголошено, що впровадження такої ініціативи потребує ґрунтовного підходу – зацікавленим міністерствам і відомствам запропоновано *розробити попереднє технічне завдання, модель потенційних загроз та техніко-економічне обґрунтування впровадження онлайн-голосування у виборчий процес в Україні* для подальшого всебічного вивчення та обговорення⁸⁰.

9) 26 листопада 2019 р. було підписано **Меморандум про співробітництво у сфері цифрових трансформацій** між Міністерством цифрової трансформації

⁷⁷ Майбутнє Інтернет-голосування на тлі пандемії COVID-19 і після неї // Вісник Центральної виборчої комісії. – Червень 2020. – С. 16-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/07/Visnyk2020_June_150720.pdf

⁷⁸ Про організацію роботи з нагляду за реалізацією проекту міжнародної технічної допомоги «Посилення кібербезпеки і прозорості виборчих процесів в Україні» та визначення його координатора : Постанова Центральної виборчої комісії № 414 від 22.10.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0414359-20#Text>

⁷⁹ Триденна конференція «Місцеві вибори 2020 року в Україні: висновки та рекомендації» відбулася в онлайн-форматі <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/three-day-conference-2020-local-elections-in-ukraine-lessons-learned-and-recommendations-held-online>

⁸⁰ Учасники засідання Національного координаційного центру кібербезпеки обговорили питання щодо організації захисту систем ЦВК під час місцевих виборів у 2020 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Dialnist/4642.html?PRINT>

України та Міністерством економіки та зв'язку Естонської Республіки, метою якого є сприяння удосконаленню системи надання електронних та адміністративних послуг, розвитку електронних довірчих послуг та *послуг з електронної ідентифікації, побудові ефективної моделі управління кіберзахистом та пов'язаної ІТ-інфраструктури*, а також її зв'язку з європейськими кібер-центрами, забезпеченню прав громадян на доступ до публічної інформації⁸¹.

10) Віце-Прем'єр-Міністром України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції Д. Кулебою та членом Європейської комісії з питань сусідства та розширення ЄС О. Вархейї 11 лютого 2020 р. було підписано **Угоду про фінансування заходу «Підтримка ЄС для електронного урядування та цифрової економіки в Україні»**⁸², відповідно до якої Європейський Союз надасть Україні 25 млн. євро на цифровізацію нашої країни.

⁸¹ У присутності президентів України та Естонії підписано Меморандум про співпрацю у сфері цифрових трансформацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/u-prisutnosti-prezidentiv-ukrayini-ta-estoniyi-pidpisano-mem-58585>

⁸² Угода про фінансування заходу «Підтримка ЄС для електронного урядування та цифрової економіки в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-20#Text

Застереження щодо пілотування технології Інтернет-голосування. Кібербезпека виборів

Безпека, як і суспільна впевненість у можливості гарантувати безпеку виборів, мають бути ключовими чинниками, які необхідно врахувати перед упровадженням системи Інтернет-голосування.

Представники громадянського суспільства, міжнародні експерти та інші зацікавлені сторони висловили *занепокоєння щодо можливого пілотного проекту Інтернет-голосування під час виборів до органів місцевого самоврядування 2020 р.*⁸³. Серед *причин, що створюють перепони для пілотування Інтернет-голосування* у найближчій перспективі: 1) відсутність необхідної технологічної інфраструктури для проведення ефективного пілотного Інтернет-голосування; 2) високий ризик технічних збоїв та кібератак, особливо в контексті триваючого військового конфлікту, недавніх витоків особистої інформації громадян з державних реєстрів; 3) відсутність системи електронного урядування з високим ступенем довіри громадськості, а також відповідної інфраструктури по всій країні; 4) брак надійної системи цифрової ідентифікації; 5) значний рівень недовіри до Інтернет-голосування з боку виборців та політиків, що може стати на заваді визнання результатів Інтернет-голосування; 6) невдале пілотування матиме негативні наслідки для всіх технологічних ініціатив в галузі електронної демократії в Україні, до яких громадяни можуть втратити довіру.

Представники ЦВК України, які активно *вивчають питання пілотування електронного голосування*, також *озвучують ряд перепон*: 1) недостатньо підготовлена технічна база, 2) недостатній рівень розвитку суспільства, щоб запроваджувати голосування в Інтернеті; 3) на сучасному етапі можна вести мову про застосування технічних засобів для автоматичного опрацювання бюлетенів або машин для голосування, засобів автоматичної ідентифікації виборців на дільницях та запровадження роботи Державного реєстру виборців в онлайн-режимі⁸⁴.

У *Інтернет Асоціації України* також *застерігають від передчасного впровадження електронного голосування*, вважаючи, що проведення онлайн-виборів призведе до втрати анонімності (через можливі злами, а отже – можливі витoki бази голосів громадян із системи і засобів, за допомогою яких здійснюватиметься голосування), контролю над результатами виборів «третіми» особами, а відтак і повного спотворення цих результатів та нівелювання виборчої системи через втрату довіри до неї⁸⁵.

Критики впровадження Інтернет-голосування на закордонному виборчому окрузі зауважують, що виникає *широкий спектр ризиків та проблем з т.з. безпеки та прозорості виборчого процесу*: існують обґрунтовані сумніви щодо чесності підрахунку голосів; відсутня можливість переконатись у тому, що голос був відданий вільно та особисто (тобто чи не голосувала людина під наглядом чи примусом іншої

⁸³ Спільна заява щодо пілотування Інтернет-голосування під час місцевих виборів у жовтні 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.opora.ua/statement/vybory/20122-spilna-zaiava-shchodo-pilotuvannia-internet-golosuvannia-pid-chas-mistsevikh-viboriv-u-zhovtni-2020-roku>

⁸⁴ Голова ЦВК вважає, що Інтернет-голосування в Україні не на часі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2849666-golova-cvk-vvazae-so-internetgolosuvanna-v-ukraini-ne-na-casi.html>

⁸⁵ Позиція ІнАУ щодо електронного голосування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://inau.ua/komiteti/komitet-inau-z-pytan-zahystu-prav-lyudyny-ta-svobody-slova/pozyciya-inau-shchodo>

людини, спецслужби країни перебування). Понад те, висловлюються побоювання щодо великої кількості голосів із Росії, чесність яких буде під сумнівом⁸⁶.

Таким чином, у разі впровадження нових технологій голосування у вітчизняний виборчий процес, *необхідно буде детально враховувати питання кібербезпеки* з метою запобігання маніпулювання технологіями. Це потребуватиме *вищого за середній рівня аналізу ризиків та більше ресурсів для кібербезпеки*, ніж в інших країнах, адже, з огляду на надзвичайно «високі ставки» на виборах, можна припустити можливість зловмисних дій: злам системи Інтернет-голосування вітчизняними (інсайдерські атаки) або іноземними (особливо в умовах ведення «гібридної» війни з Росією) урядовими або неурядовими суб'єктами, створення шкідливих програм, здійснення хакерських атак для спотворення результатів виборів.

Навесні 2019 р. Міжнародний союз електрозв'язку опублікував попередній звіт «Глобальний індекс з кібербезпеки»⁸⁷ (Global Cybersecurity Index) про рівень кібербезпеки у світі, за даними якого Україна зайняла 54 позицію у глобальному рейтингу (покривши свій попередній показник на дві сходинки) та 32 – серед європейських країн за рівнем кібербезпеки (з показником 0,661)⁸⁸. Нашу країну експерти віднесли до групи тих країн, які «розвиваються» («maturing») у секторі кібербезпеки. Публікація звіту за 2020 р. попередньо призначена на початок 2-го кварталу 2021 р.

Відповідно до рейтингу «Національний індекс кібербезпеки»⁸⁹ (National Cyber Security Index), складеного Академією електронного урядування Естонії, у 2020 р. Україна увійшла у топ-25 рейтингу країн світу за рівнем кібербезпеки отримавши 68,83 зі 100 можливих балів та піднялася на чотири позиції у порівнянні з 2018 р.⁹⁰

PasswordManagers.co провели дослідження, в якому зібрали дані по п'ятьох найбільш значущих типах кібератак на кінцеві пристрої та хмарні сервіси, а також про рівень схильності до кіберзагроз 108 країн світу. Україна, на жаль, посідає 50 позицію з **Індексом вразливості до кіберзагроз**⁹¹ – 0,569 (31 місце серед країн Європи), демонструючи дуже високий рівень схильності до кіберзагроз (відповідно, дуже низький рівень кібербезпеки)⁹².

Наведені дані підтверджують наявність невирішених проблем в Україні з питань кіберзахисту та потребу щодо вдосконалення як організаційних, законодавчих, так і технічних заходів, які уже проведені у провідних країнах світу, що досягли високих показників індексу кібербезпеки.

⁸⁶ Голоси мільйонної діаспори: чи може голосування за кордоном визначити результат виборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/03/28/7094482/>

⁸⁷ Глобальний індекс кібербезпеки вимірює рівень кібербезпеки держав, а також їх готовність запобігати кібератакам та кіберзлочинам. При складанні рейтингу беруться до уваги п'ять основних критеріїв: 1) законодавча база, 2) технічні та 3) організаційні заходи, 4) діяльність на міжнародній арені і 5) створення потенціалу для розвитку сфери.

⁸⁸ Global Cybersecurity Index 2018 – С. 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf

⁸⁹ Це глобальний індекс, який вимірює готовність країн запобігати кіберзагрозам і відповідати на інциденти. Серед критеріїв – здатність держави визначати загрози, створення систем безпеки та розвиток освіти у сфері кібербезпеки.

⁹⁰ National Cyber Security Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ncsi.ega.ee/ncsi-index/>

⁹¹ Індекс вразливості до кіберзагроз (CEI – Cybersecurity Exposure Index) по країнах представлений від 0 до 1. Він демонструє, що, чим вища оцінка, тим більше країна є вразливою до кібератак і, відповідно, тим нижчий рівень її кіберзахисності.

⁹² Europe Cybersecurity Exposure Index 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://passwordmanagers.co/cybersecurity-exposure-index/#europe>

Потенціал упровадження Інтернет-голосування у контексті розвитку електронного урядування в Україні

Україна має високий потенціал для пілотування, а згодом і впровадження Інтернет-голосування з метою проведення виборів для громадян України, які перебувають у день голосування за кордоном.

Високий рівень розвитку електронного урядування (EGDI)⁹³ України отримав визнання у **Дослідженні ООН: Електронне урядування 2020**⁹⁴ (діапазон показників групи високого EGDI від 0,50 до 0,75). У той час, як середній світовий агрегатний **Індекс розвитку електронного урядування** становить 0,60, а середньоєвропейський – 0,82, Україна із показником 0,71 займає 69 рейтингову позицію серед 193 країн світу за рівнем розвитку електронного урядування. Рівень **Індексу онлайн-послуг (OSI)** України також визначений як високий – 0,68⁹⁵. Рівень **Індексу онлайн-послуг (OSI)** України також визначений як високий – 0,68. Понад те, за даними, наведеними у Дослідженні ООН, Україна належить до групи 13 країн із **високорозвиненим людським капіталом (НСІ)** – із показником 0,86 та високим **рівнем розвитку телекомунікаційної інфраструктури (ТІІ)** – 0,59. Наша держава також увійшла до переліку країн з найвищим **Індексом електронної участі (ЕРІ)** у 2020 р., посівши 46-те місце та піднявшись на один рівень ЕРІ (на 29 позицій) між 2018 і 2020 рр. з високого – на дуже високий.

У 2020 р. наша держава вперше брала участь у визначенні **Європейського рейтингу відкритих даних (Open Data Maturity Report)**. Україна увійшла до переліку країн, що швидко розвиваються (Fast-trackers), посівши 17 місце у рейтингу та продемонструвавши рівень зрілості сфери відкритих даних вищий, ніж середній показник у Європі, – на рівні 84 % (середній показник зрілості сфери у Європі становить 78 %).

Згідно з нещодавно опублікованим **Індексом мережевої готовності**⁹⁶ (Networked Readiness Index 2020), який визначає рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у країнах світу, Україна минулого року посіла 64 рейтингову позицію серед 134 країн світу (з показником у 49,43 бали) та 36 сходинку серед країн Європи. Причинами «медіанних» позицій України у рейтингу є відставання за складовими, що характеризують політичне і регуляторне середовище (83 позиція); низький рівень доступності мобільних технологій (за обсягом покриття мобільної мережі 4G – 129 позиція, кількістю активних підписок ширококутного Інтернету – 102 місце рейтингу); високі ціни на мобільні пристрої (113 позиція). Вагомими перевагами України серед країн рейтингу стали такі показники, як рівень грамотності дорослого населення, законодавство про електронну комерцію, що дозволили їй за цими показниками посісти 1 сходинку серед 134 країн світу⁹⁷.

Таким чином, Україна займає гідне місце серед країн-світових лідерів за рівнем електронної участі громадян у суспільно-політичному житті держави.

⁹³ Останні тенденції розвитку електронного урядування наведені на основі оцінки показників, відображених в EGDI – уніфікованому зведеному індексі з трьома компонентами: Індексом онлайн-послуг (OSI), Індексом телекомунікаційної інфраструктури (ТІІ) та Індексом людського потенціалу (НСІ).

⁹⁴ Исследование ООН: Электронное правительство 2020 – С.6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20-%20Russian.pdf>

⁹⁵ Там само. – С. 17.

⁹⁶ Індекс складається з чотирьох субіндексів: 1) наявність умов для розвитку ІКТ; 2) готовність; 3) субіндекс використання ІКТ урядом, бізнесом і суспільством; та 4) субіндекс впливу ІКТ на розвиток країни. Загальне значення Індексу мережевої готовності розраховується як середнє арифметичне згаданих субіндексів.

⁹⁷ Network Readiness Index 2020. Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://networkreadinessindex.org/countries/ukraine/>

Міжнародна мобільність населення України та виборчий процес

Світова спільнота зосереджена на поточних міграційних процесах, які сьогодні охопили більшість країн світу. Станом на 2019 р. найбільша кількість українців проживала в Російській Федерації (за офіційною статистикою – 1,93 млн., а за неофіційною – понад 10 млн. осіб); у Канаді (1,4 млн. осіб українського походження); у США (977,5 тис. осіб за офіційними даними 2015 р., за неофіційними – понад 1,5 млн. осіб).

Зарубіжними країнами проживання чисельних українських громад є Бразилія (500 тис.), Молдова (477 тис.), Аргентина (250-300 тис.), Казахстан (271 тис.), Білорусь (159 тис.), Німеччина (123,3 тис.), Узбекистан (близько 87 тис.).

Чимала кількість українців проживають у Румунії (51,7 тис.), Латвії (45,69 тис.), Польщі (49 тис.), Великій Британії (за неофіційною статистикою близько 30 тис.), Азербайджані (за офіційними даними 29 тис., за неофіційними – не більше 15 тис.), Естонії (22 тис.), Франції (близько 30 тис.), Киргизстані (22,9 тис.), Туркменістані (за офіційними даними близько 23 тис., за неофіційними – не більше 14 тис.), Чехії (понад 22 тис.), Литві (22 тис.), Сербії і Чорногорії (понад 20 тис.), Австралії (38,8 тис.), Австрії (близько 12 тис.), Словаччині (7,43 тис.), Парагваї (10-12 тис.), Грузії (7 тис.), Угорщині (понад 8 тис.), Боснії і Герцеговині (близько 5 тис.), Хорватії (4 тис.), Таджикистані (понад 3 тис.), Болгарії (1,8 тис.), Вірменії (1,6 тис.), Чилі (близько 1 тис.)⁹⁸.

За підрахунками **Департаменту з народонаселення ООН**, які формуються на основі даних переписів та демографічної статистики країн-членів, кількість емігрантів (людей, які народилися в Україні, проте проживають в інших країнах світу) станом на 2019 р. становила майже 6 млн. осіб, тоді як іммігрантів (мешканців України, які народилися поза її межами) – близько 5 млн.⁹⁹

За даними представництва **Міжнародної організації з міграції в Україні**, кількість українців, які проживають на території ЄС, постійно зростає. Інтенсифікації транскордонної мобільності населення сприяло набуття Україною у червні 2017 р. безвізового режиму поїздок до ЄС. Основний чинник трудової міграції українців за кордон – економічний (труднощі із пошуком гідно оплачуваної роботи на батьківщині), який посилюється політичним та безпековим¹⁰⁰.

Так, наприклад, за даними **Євростату** за 2019 р.¹⁰¹ дозвіл на проживання на території ЄС отримало 757 тис. громадян України (4/5 усіх дозволів були видані Польщею). 87% з них прибули до Євросоюзу на роботу. Громадяни України займають дев'яте місце серед отримувачів «Блакитної карти», яка дає право на роботу в Німеччині. Велика кількість українських громадян – тимчасових трудових мігрантів – зосереджена в Іспанії (86 тис.), Португалії (близько 42 тис.), Греції (понад 32 тис.). Основною країною призначення трудових мігрантів з України стала Польща, кількість трудових мігрантів до якої з України зросла вп'ятеро з 2014 р.: з понад

⁹⁸ Українська громада в країнах світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mfa.gov.ua/dvostoronnye-sprivrobintstvo/zakordonn-ukrayinci/ukrayinska-gromada-v-krayinah-svitu>

⁹⁹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/423) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf

¹⁰⁰ Міграція в Україні 2019: Цифри та факти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://iom.org.ua/sites/default/files/iom-ukraine_facts-ukr_2019.pdf

¹⁰¹ 3 million first residence permits issued in the EU in 2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20201127-2?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>

300 тис. до приблизно півтора мільйона. На сьогодні в Польщі офіційно працюють 725 тис. іноземців, а українці складають 75% від їх загального числа. За даними управління соціального страхування Польщі, у країні офіційно перебуває 507 тис. громадян України, а їх кількість у 2020 р. зростала попри пандемію COVID-19¹⁰².

Загалом, близько 5-6 млн. українців – потенційних виборців – перебуває за кордоном. Такий показник сам по собі високий, але необхідно враховувати ще й той факт, що кількість людей, які проживають у зарубіжних країнах, не є остаточною, а отже, відсоток виборців, які будуть перебувати за кордоном під час майбутніх виборів, може виявитись значно вищим.

За окремими підрахунками загальна прогнозована кількість закордонних виборців лише у Польщі (включаючи т.зв. заробітчач та власників «карти поляка») на момент виборів 2019 р. мала скласти понад 1,8 млн. громадян України. В цілому на президентських та позачергових парламентських виборах 2019 р. у закордонному виборчому окрузі ЦВК України сформувала відповідно 101 і 102 дільничні комісії. Українці голосували у 72 країнах світу. Виборчі дільниці розташовувалися в посольствах та консульствах України. Найбільша закордонна виборча дільниця була утворена при посольстві України у Молдові, там зареєстровано понад 52 тисяч виборців. Найменша – при військовій частині у Косові (менше 50 виборців).

Присутність виборця у консульському списку за кордоном не означає, що йому гарантовано буде надана можливість проголосувати, адже об'єктивно кількість виборчих дільниць є недостатньою. Особливо гостро ця проблема постає у країнах з малою кількістю виборчих дільниць і великою територією (наприклад, у Канаді – 3 дільниці, США – 4 дільниці, Австралії – 1 дільниця); на дільницях, які охоплюють декілька великих країн (наприклад, Бразилія, ПАР, Австралія, Китай)¹⁰³.

У день виборів перед приміщеннями для голосування у країнах, де перебуває значна кількість українців (наприклад, у Німеччині, Чехії, США, Молдові, Польщі, Естонії), вишиковуються величезні черги. Через низьку пропускну здатність закордонних виборчих дільниць виборці змушені чекати у черзі по декілька годин. Іноді не всі виборці встигають проголосувати до часу закриття приміщення для голосування, і доводиться продовжити його роботу на деякий час (наприклад, під час президентських виборів 2019 р. дипломатам у Варшаві довелося оперативно отримувати дозвіл ЦВК України на продовження часу роботи дільниці, щоб встигли проголосувати всі українські громадяни, які прийшли на вибори). У Росії з міркувань безпеки всі дільниці для голосування були закриті.

Таким чином, однією з переваг електронного голосування є, безумовно, полегшення реалізації своїх виборчих прав громадянами. Адже за рахунок створення ефективної платформи для інформування та залучення громадян до політичного процесу є всі шанси покращити демократичну взаємодію між владою та суспільством.

¹⁰² Prezes ZUS: Rośnie liczba ubezpieczonych cudzoziemców [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Prezes-ZUS-Rosnie-liczba-ubezpieczonych-cudzoziemcow-7985700.html>

¹⁰³ Закордонні виборчі дільниці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.driv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_dvk&pid100=0&prejim=3