

Наталія Гусаревич

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Визначення та аналіз основних факторів формування сприятливого середовища для впровадження цифрових технологій у виборчу систему України

Метою дослідження є визначення основних факторів формування сприятливого середовища для впровадження цифрових технологій у виборчу систему України. Визначено три основні групи, розкритий зміст та проведений аналіз факторів кожної з груп. Наведено приклади їх впливу на процес впровадження нових виборчих технологій. На підставі аналізу міжнародного досвіду запропоновано рекомендації для створення сприятливих умов соціально-політичного, операційно-технічного та правового характеру для впровадження цифрових технологій у виборчу систему України.

Ключові слова: виборчий процес, волевиявлення, цифрові технології, електронне голосування, інтернет-голосування, цифровізація України

Identification and analysis of the main factors of formation of a favorable environment for the introduction of digital technologies in the electoral system of Ukraine

Nataliia Husarevych, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The purpose of the study is to determine the main factors in creating a favorable environment for the introduction of digital technologies in the electoral system of Ukraine. Three main groups are identified, the content is revealed and the analysis of factors of each of the groups is carried out. Examples of their influence on the process of introduction of new election technologies are given. Based on the analysis of international experience, recommendations for creating favorable conditions of socio-political, operational, technical and legal nature for the introduction of digital technologies in the electoral system of Ukraine are proposed.

Keywords: electoral process, expression of will, digital technologies, electronic voting, online voting, digitalization of Ukraine

Актуальність дослідження основних факторів формування сприятливого середовища для впровадження цифрових технологій у виборчий процес обумовлена в першу чергу тим, що до порядку денного цифровізації України нещодавно було включено питання запровадження електронного голосування під час волевиявлення громадян. Зокрема, в Указі Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» від 29.07.2019 № 558/2019 визначено одним із завдань Кабінету Міністрів України: «Опрацювання у взаємодії з Центральною виборчою комісією питання щодо можливості запровадження електронного голосування під час виборів, референдуму». (Про деякі заходи щодо

поліпшення доступу фізичних осіб та юридичних осіб до електронних послуг, 2019). Крім того, на сьогодні вже працює робоча група з народних депутатів України, Центральної виборчої комісії та Міністерства цифрової трансформації над відповідним законопроектом (Плануємо запровадити електронне голосування на виборах, 2020).

По-друге, аналіз практичного досвіду інших країн наглядно демонструє, що застосування інструментів технічного прогресу під час виборів не може бути самоціллю, а має вирішувати або сприяти вирішенню чітко визначених проблем національної виборчої системи, таких як, наприклад, попередження шахрайства під час підрахунку голосів, підвищення рівня доступності до голосування для певних верств населення, економія

бюджетних коштів на проведення виборчого процесу тощо.

По-третє, значну роль для успішної імплементації цифрових технологій у виборчий цикл відіграє наявність довіри суспільства не тільки до самої технології, а й до органів управління виборами та інших суб'єктів виборчого процесу, що обумовлюється низкою факторів, які пропонується розглянути.

Тому метою дослідження є визначення та розкриття змісту основних факторів формування сприятливого середовища для впровадження цифрових технологій у виборчу систему України.

Слід зазначити, що досвід інших держав свідчить, що імплементація новітніх технологій у виборчий процес має спиратися на належним чином проведене техніко-економічне обґрунтування з урахуванням результатів аналізу міжнародного досвіду та особливостей національного політичного та соціального контексту. Таке впровадження потребує певного часу для ретельного планування, обговорення переваг та недоліків на громадських консультаціях та в експертному середовищі, проведення низки обмежених пілотних досліджень на виборах невеликого масштабу, а також, що не менш важливо, підвищення рівня цифрової грамотності електорату.

Саме дотримання поступового системного підходу під час впровадження цифрових технологій на всіх етапах виборчого процесу (від формування списків виборців до встановлення результатів голосування) дозволить забезпечити найбільш оптимальний симбіоз технічних, організаційних та правових аспектів імплементації виборчих технічних інновацій у національну виборчу систему.

Основні фактори формування сприятливого середовища для успішного впровадження цифрових технологій у виборчий процес можна об'єднати в три групи:

- соціально-політична;
- операційно-технічна;
- правова.

1. Соціально-політична група. Серед факторів, що формують сприятливе соціально-політичне середовище для впроваджен-

ня цифрових технологій у виборчий процес можна виокремити три основні підгрупи.

1.1. Фактори, що сприяють підвищенню довіри суспільства до органів управління виборчим процесом. В Україні до таких органів можна віднести Центральну виборчу комісію, яка виконує функції центральної виборчої адміністрації та виборчі комісії всіх рівнів від територіальних (окружних) до дільничних виборчих комісій. У першу чергу, виборець має бути переконаний у повній незалежності членів виборчих комісій від будь-яких органів влади та політичного істеблїшменту. Так, наприклад в Естонії, що проводить інтернет-голосування з 2005 року, послідовне впровадження електронного врядування у всіх сферах суспільного життя сформувало дуже високий рівень довіри й до виборчих інституцій, що дозволило нівелювати недовіру до результатів волевиявлення після масових хакерських атак у 2007 році (Паламанчук, Шемендюк, & Ляшенко, 2020).

Що стосується України, то експертне середовище говорить про відсутність автономії Центральної виборчої комісії, хоча останні опитування громадської думки говорять, навпаки, про підвищення рівня довіри суспільства до цієї інституції. Так, за результатами загальнонаціонального опитування, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) після парламентських виборів в Україні в 2019 році виявлено, що відсоток тих, хто певною мірою довіряє Центральній виборчій комісії, зріс з 41 % у 2018 року до 64 % у 2019 році (Основні результати загальнонаціонального опитування, 2019).

1.2. Фактори, що впливають на досягнення політичного консенсусу. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу можуть бути якими противниками введення електронного голосування не лише з причин технічної недосконалості чи низького рівня кібербезпеки, а й з кон'юнктурних міркувань. Наприклад, що новий канал голосування може додати голосів їх опонентам через підвищення явки певного електорального сегменту.

1.3. Фактори формування позитивного соціального контексту. Громадські організації, незалежні експерти, лідери громадської думки, як правило, є активними учасниками

дослідницьких процесів та громадських обговорень з напрацювання змін до виборчої системи та мають можливість впливати на формування суспільної підтримки впровадження інновацій у національний виборчий процес.

2. Операційно-технічна група. У цій групі доречно виокремити чотири підгрупи основних факторів.

2.1. Фактори нарощування та збереження технічного потенціалу. Головна відмінність цифрових виборчих рішень від традиційних – постійний еволюційний характер цифрового методу. Органи управління виборчим процесом у разі застосування інноваційних виборчих технологій постійно стикаються з проблемою обслуговування та заміни програмного й апаратного забезпечення, що призводить до їх залежності від приватного сектору (розробника програмного продукту). Тому на думку експертів Ради Європи такий орган влади повинен мати на постійній основі достатньо кваліфікований персонал та системно інвестувати в його навчання, аби гарантувати належне технічне обслуговування системи, сприяти впровадженню нових функцій та інших модифікацій (Маурер, 2020).

2.2. Фактори розумних фінансових витрат. На сучасному етапі вартості придбання нових технологій та витрат на їх обслуговування, аргумент економності використання цифрових технологій у виборчому процесі не може бути вирішальним під час ухвалення рішення про їх впровадження. Навіть досвід Естонії демонструє, що показник витрат на одного виборця, що проголосував через інтернет не є лінійним (Ученые подсчитали: самым дешевым является электронное голосование, 2019).

2.3. Фактори, що сприяють забезпеченню прозорості виборчого процесу та кібербезпеки. За останні роки саме побоювання втручання в процес волевиявлення ззовні стало підставою для відмови від Інтернет-голосування у багатьох країнах (Літва, Канада, Швейцарія, зокрема). Дуалізм проблеми ґрунтується на тому, що, з одного боку, необхідно забезпечити принцип прозорості виборів, а з іншого – захистити і таємницю голосування, і саме волевиявлення. Публікація вихідних кодів та інших відповідних до-

кументів, контроль незалежних експертів, етичний хакінг рішень, з одного боку, сприяють прозорості процесу, а з іншого – є частиною заходів безпеки. Також системний багатовекторний підхід з використанням міжнародних правових інструментів (Конвенція 108+ Ради Європи та Загальний регламент захисту даних ЄС (GDPR), Будапештська конвенція Ради Європи щодо кіберзлочинності, зокрема) та міжгалузевої співпраці (регулювання цифрових виборчих рішень не лише з точки зору юридичних обґрунтувань, а й з чітким розумінням технічних питань) є запорукою запобігання кібератак (Маурер, 2020).

2.4. Фактори розумного планування часових меж впровадження. На думку експертів Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), пілотні дослідження використання цифрових технологій мають бути проведені за 18–24 місяці до будь-яких виборів. Далі має бути проведене експериментальне використання на виборах меншого масштабу, і, залежно від результатів та конкретних умов, може бути ухвалене рішення запропонувати варіанти обмеженого електронного або Інтернет-голосування на виборах Президента та Верховної Ради, наприклад 2024 року (Дослідження доцільності запровадження нових виборчих технологій, 2020).

3. Правова група. Успішне впровадження цифрових технологій у виборчий процес також залежить від якості нормативно-правової бази країни, що регламентує питання застосування нових виборчих технологій. У цій групі доречно виокремити два основних фактори.

3.1. Використання міжнародних правових інструментів. Міжнародно-правова база, що регламентує питання виборчого процесу та є актуальною під час розробок нормативного регулювання цифрових рішень поділяється на універсальні міжнародно-правові документи (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права), регіональні документи (Європейська конвенція з прав людини, Хартія основних прав ЄС), авторитетні тлумачення зазначених конвенцій, прецедентне право міжнародних судів, звіти за результатами спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ, рекомендації з використання

цифрових рішень, зокрема Ради Європи. Усі ці документи містять правові норми на які можуть спиратися відповідні органи законодавчої ініціативи для розробки правової бази щодо нових виборчих технологій на національному рівні (Використання міжнародних виборчих стандартів, 2017).

3.2. Розвиток національної нормативно-правової бази. Регулювання виборчого процесу має національну прерогативу. Основні принципи виборів закріплені в Конституції та/або спеціалізованому національному законодавстві. Досвід інших країн показує, що невірно прописані норми, що регламентують використання цифрових виборчих технологій, можуть привести до визнання їх неконституційними. Так, наприклад, у 2009 році Конституційний суд Німеччини постановив, що Інтернет-голосування є неконституційним та таким, що порушує принцип публічності, оскільки він вимагає, щоб усі етапи виборів, включаючи голосування та підрахунок голосів, підлягали громадській перевірці та не потребували спеціальних знань (Впровадження електронного голосування, 2011).

Висновком з проведеного дослідження є визначення основних факторів, що впливають на створення сприятливих умов соціально-політичного, операційно-технічного та правового характеру для впровадження цифрових технологій у виборчу систему України. Нехтування наведеними факторами під час планування та реалізації реформи із застосування інноваційних виборчих технологій може підірвати довіру суспільства до всього виборчого процесу загалом, а також привести до негативних правових наслідків та політичних криз.

Тому для успішного впровадження нових виборчих технологій в Україні можна визначити такі основні рекомендації:

– формування позитивного іміджу та підвищення суспільної довіри до органів управління виборчим процесом має відбуватися на постійній основі та ґрунтуватися на повній відкритості їх роботи, постійних консультаціях з експертним середовищем, громадських обговореннях будь-яких значущих законодавчих ініціатив, підвищенням рівня правової культури та цифрової обізнаності виборців;

– політична еліта має бути активно задіяна у підготовчому процесі, об'єднана спільною метою, наприклад демонстрації національного технологічного розвитку на міжнародному рівні, що опосередковано сприяє розвитку національного ІТ-сектору економіки. Центральна виборча комісія має шукати у Верховній Раді України не лише необхідну більшість голосів, а й саме багатопартійну підтримку для затвердження необхідних законодавчих змін;

– громадські організації, незалежних експертів, лідерів громадської думки треба залучати ще на етапі планування впровадження цифрових інновацій у виборчий процес як шляхом надання їм повної інформації щодо технологій, що планується застосовувати, так і шляхом надання їм можливості надати свої пропозиції щодо їх вдосконалення;

– аналіз фінансових, ресурсних витрат та переваг застосування цифрових виборчих інновацій має відбуватися в межах широкого техніко-економічного обґрунтування з урахуванням витрат не тільки на впровадження технології, а й на широкомасштабні просвітницькі та навчальні кампанії, поточне утримання системи, оплату висококваліфікованого персоналу для її технічного обслуговування, забезпечення кібербезпеки тощо;

– чітке та помірне часове планування забезпечить умови для розбудови технічно зрілої системи з урахуванням практичного досвіду та дозволить усім стейкхолдерам ознайомитися з новою технологією та виявити її недоліки. Вкрай важливо, щоб ще до експериментальних апробувань новітніх виборчих технологій відбулися повноцінні та широкомасштабні національні інформаційні та просвітницькі кампанії. Таким чином у центрального виборчого органу буде можливість сформулювати додаткові вимоги до розробників цифрових технологій на основі аналізу реакції та занепокоєнь з соціального контексту;

– правові зміни з впровадження цифрових технологій мають тривати кілька електоральних циклів та постійно переглядатися, виходячи з результатів технічних експериментів (від пробних тестувань,

пілотних проєктів до повномасштабних застосувань цифрових технологій на національних виборах).

У контексті досліджуваної проблеми важливого значення набуває подальший си-

стематичний та порівняльний аналіз, визначення змістовного наповнення основних факторів формування сприятливого середовища для впровадження цифрових технологій у виборчий процес.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Використання міжнародних виборчих стандартів. Посібник Ради Європи для громадських організацій. (2017). Відновлено з <https://rm.coe.int/using-international-election-standards-ukr-web/168077d48b>.

Впровадження електронного голосування. Програмний документ Міжнародного інституту демократії і сприяння виборам (IDEA). (2011). Відновлено з <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/introducing-electronic-voting-essential-considerations-UK.pdf>.

Дослідження доцільності запровадження нових виборчих технологій Міжнародної фундації виборчих систем (IFES). (2020). Відновлено з <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2020/03/IFES-Ukraine-Feasibility-Study-on-the-Introduction-of-New-Elections-Technology-for-Ukraine-v1-2020-02-13-Ukr.pdf?>

Маурер, А. Д. (2020). *Цифрові технології у виборах: питання, висновки та перспективи*. Видавництво Ради Європи. Відновлено з <https://rm.coe.int/ardita-driza-maurer-digital-technologies-regulations-fin/16809e7f8f>.

Основні результати загальнонаціонального опитування за результатами парламентських виборів в Україні, жовтень 2019 року. Відновлено з <https://ifesukraine.org/news/key-findings-ukraine-post-parliamentary-election-survey-october-2019/?lang=en>.

Паламарчук, С. А., Шемєндюк, О. В., Ляшенко, Г. Т., & Ткач, В. О. (2020). Забезпечення захисту кіберпростору в провідних країнах світу. *Збірник наукових праць ВІТІ (1)*, 58–64.

Плануємо запровадити електронне голосування на виборах. (2020). Відновлено з <https://thedigital.gov.ua/news/planujemo-zaprovaditi-elektronne-golosuvannya-na-viborakh>.

Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг. № 558/2019. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558/2019#Text>.

Ученые подсчитали: самым дешевым является электронное голосование. Відновлено з <https://rus.err.ee/914552/uchenye-podschitali-samym-deshevym-javljaetsja-jelektronnoe-golosovanie>.