

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА В ЕПОХУ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

TRANSFORMATION OF ELECTION LAW UNDER THE EPOCH OF DIGITAL TECHNOLOGIES

Сон С.С., старший викладач
кафедри конституційного права

Національний університет «Одеська юридична академія»
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9860-558X>

У статті розглянуто проблематику реалізації виборчих прав в умовах активного формування цифрового суспільства. Наголошено, що удосконалення виборчого законодавства відповідно до завдань цифровізації виборчого процесу, в тому числі активного впровадження електронного голосування, потребує наукового обґрунтування та осмислення. Визначено основні якісні відмінності реалізації виборчих прав у цифрову епоху, коли застосування електронного голосування в рамках інститутів безпосередньої демократії є одним з найактуальніших напрямків розвитку народовладдя.

Систематизовано інформацію наукового та нормативно-правового характеру щодо понять та термінів, пов'язаних з електронною демократією та електронним голосуванням, які описують концептуально і за своєю суттю подібні явища, механізми і процеси та утворюють відповідну понятійно-категоріальну систему, серед яких електронна демократія, електронна держава, електронний уряд, електронне голосування, дистанційне голосування. Розглянуто взаємозв'язок елементів цієї системи: суттю електронної демократії є електронне управління, яке, в свою чергу, є змістом електронного уряду та електронного голосування.

Розглянуто основні міжнародні документи, спрямовані на формування системи спеціалізованих міжнародних стандартів у сфері електронного голосування. Рада Європи стала першовідкривачем у питаннях врегулювання цифрових технологій, які використовують при голосуванні та підрахунку голосів. Єдиним міжнародним документом рекомендаційного характеру щодо втілення принципів європейського виборчого права щодо вимог до систем електронного голосування, є Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2017)5 щодо стандартів для електронного голосування, яка містить 49 стандартів, що застосовують до всіх видів електронного голосування та електронного підрахунку». Встановлено, що в якості загального принципового підходу міжнародних організацій до розвитку електронного голосування чітко простежується необхідність відповідності систем електронного голосування раніше виробленим міжнародним виборчим стандартам, включаючи загальновізані принципи організації виборів, що застосовуються до традиційних систем голосування. Здійснено аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду правового регулювання та практики організації електронного голосування.

Ключові слова: електронна демократія, електронне голосування, міжнародні виборчі стандарти, цифровізація виборів, виборче законодавство.

The article deals with the issues of exercising election rights under the conditions of the rapid emergence of digital society. The author emphasizes that refinement of election law, including introduction of electronic voting, requires elaboration of theoretical basis. The article indicates the main qualitative difference in exercising election rights under the digital epoch, when electronic voting becomes one of the most significant trends of developing popular power.

The author provides the system of concepts and terms, related to electronic democracy and voting, which describe these phenomena, mechanisms and processes, such as electronic democracy, electronic state, electronic government, electronic voting, distance voting. The author also investigates how these elements are related.

A number of basic international documents, aimed at the formation of specialized international standards, is examined. The Council of Europe has become a pioneer in regulating digital technologies, implemented during voting and counting votes. The only international document of advisory nature is Recommendation of the Council of Europe CM/Rec(2017)5, which contains 49 standards, applied to all kinds of electronic voting and vote counting.

It has been stated that the general approach of international organizations to electronic voting requires conformity of electronic voting system to previous international election standards, applied to traditional voting. The author has carried out analysis of the national and international experience in organizing electronic voting.

Key words: electronic democracy, electronic voting, international election standards, digitalization of elections, election law.

Постановка проблеми. Цифрові технології стали визначальним чинником розвитку усіх сферах сучасного життя, і за короткий проміжок часу вони трансформували демократичні процеси, включаючи вибори. Досягнення науки в галузі інформатики та телекомунікацій обумовили появу таких феноменів, як електронна демократія та електронне голосування. Трансформація виборчих процесів у цифрову епоху потребує відповідного нормотворчого реагування, тому зарубіжні країни та України, міжнародна спільнота розробляють законодавство, яке враховує нові реалії інформаційного середовища. Своєю чергою, удосконалення виборчого законодавства та активне впровадження електронного голосування потребують теоретичного обґрунтування та наукового осмислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Представники юридичної науки приділяють значну увагу питанням трансформації виборчого права у цифрову епоху. Значна увага приділяється проблемам розвитку електронної демократії, електронного голосування, захисту персональних даних тощо. Серед значної кількості дослідників цих

питань необхідно назвати Г. Айхгольцера, М. В. Афанасьєву, О. М. Бориславську, І. Б. Борисова, О. Г. Головіна, Н. В. Грицяка, І. Б. Жилиєва, А. В. Ігнатова, П. В. Куфтирева, Р. Лінднера, О. З. Романчук, А. І. Семенченка, А. А. Стрижака, Я. Б. Турчинова, та ін. Проте цифрова реальність настільки мобільна, а її вплив на виборчі процеси посилюється, що обумовлює постійний науковий інтерес до цієї проблематики.

Метою дослідження є систематизація інформації наукового та нормативно-правового характеру щодо трансформації виборчого права в епоху цифрових технологій. Для досягнення мети були поставлені наступні завдання: 1) охарактеризувати тенденції модернізації терміносистеми виборчого права; 2) розкрити особливості формування міжнародних стандартів у сфері електронного голосування; 3) розглянути національний досвід запровадження електронного голосування.

Виклад основного матеріалу. Модернізація терміносистеми виборчого права. Розширення меж цифрової реальності впливає на терміносистеми наукового знання,

у тому числі юридичної науки. Терміносистема будь-якої галузі знань розглядається як упорядкована сукупність термінів, які відображають відповідну систему понять [1, с. 81]. При цьому необхідно зазначити, що більшість дослідників дотримуються думки, що не існує принципової різниці між термінологією і терміносистемою, оскільки як би не називалася сукупність термінологічних одиниць, що обслуговують ту чи іншу галузь або сферу людської діяльності, вони складають взаємопов'язаний «набір» термінологічних одиниць, що знаходиться в певній рівновазі [2, с. 268]. Справедливим є думка, що «кожний термін повинен входити до певної терміносистеми, в межах якої він має конкретне термінологічне значення і відношення з іншими пов'язаними з ним термінами» [3, с. 38]. У юридичній терміносистемі виокремлюють терміносистеми галузевого характеру, наприклад, конституційного права, цивільного права, кримінального права та ін. Так, терміносистема сучасного виборчого права включає нові терміни та поняття, які відображають безпрецедентний розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій та процесів, пов'язаних з електронною демократією та електронним голосуванням. У терміносистему введено такі поняття, як «електронне голосування», «дистанційне голосування», «електронне управління», «електронний уряд», «віртуальна демократія» «цифрова демократія», «інтернет-демократія», «технологічна демократія», «кібер-демократія», «електронні вибори», «електронна держава» тощо. Охарактеризуємо деякі з підходів щодо розуміння цих понять, а також розглянемо взаємозв'язок елементів терміносистеми сучасного виборчого права, що відображають його зв'язок із цифровими технологіями.

Електронна демократія ґрунтується на фундаментальних засадах демократичної теорії. Ідеологічною основою розвитку електронної демократії є концепція публічної сфери Ю. Хабермаса, що є ідеалізованою автономною сферою комунікації, в якій громадяни можуть вільно брати участь у аргументованих дебатах, не підконтрольним впливу держави, великих медіа-корпорацій тощо. Інтернет виступає засобом комунікації, унікально пристосованим для надання численних платформ для публічних дебатів, які є відносно спонтанними, гнучкими і, насамперед, самоврядними [4].

Поняття електронної демократії безпосередньо пов'язане з електронними виборами та електронним голосуванням, яке передбачає голосування за допомогою електронних пристроїв на виборчій дільниці, а також голосування у спеціальних приміщеннях, розташованих у різних громадських місцях, за допомогою мобільного телефону (за допомогою SMS-повідомлень) або комп'ютера, підключеного до Інтернету, а також електронної законодавчої ініціативи. Електронні вибори – це концепція, яка охоплює широкий спектр застосування інформаційних технологій на виборах різних рівнів, на референдумах.

Існують різні дефініції поняття електронної демократії. Рада Європи надала її визначення у Рекомендації CM/Rec(2009) як визначає електронну демократію як підтримку та вдосконалення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою інформації та комунікаційні технології [5]. Р. Лінднер та Г. Айхгольцер розуміють електронну демократію як практику демократії за підтримки цифрових медіа у політичному спілкуванні та участі у цьому процесі усіх форм політичної комунікації [6]. Узагальнений варіант визначення поняття електронної демократії, на наш погляд, виглядає наступним чином: електронна демократія є формою демократії, що характеризується використанням цифрових технологій.

Слід зазначити, що серед наукової спільноти ведуться дискусії стосовно визначення ключового серед низки синонімічних понять – «електронна демократія» чи «цифрова демократія». Послідовники концепції щодо ключового

значення цифрової демократії як кращого між споріднених понять, наголошують на тому, що термін «електронна демократія» має занадто загальний характер, оскільки деякі традиційні засоби масової інформації або телефонії також були електронними [7]. У будь-якому разі електронна демократія не замінить використання традиційних засобів комунікації, нині спостерігаються різні комбінації віртуальних та традиційних засобів масової інформації при реалізації народовладдя. Слід врахувати, що вона не є «компенсацією нестачі будь-якої з форм демократії, а є самостійною інтегрованою формою демократії, яка зародилася саме у тих країнах, де важко говорити про нестачу демократії чи низьку політичну активність громадян» [8, с. 95].

Електронна демократія, як системоутворююча категорія терміносистеми виборчого права, включає, зокрема, електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, електронне посередництво, електронне середовище, електронні вибори, електронний референдум, електронну ініціативу, електронне голосування, електронне консультування, електронне подання петицій, електронну агітацію, електронне опитування та електронне опитування, електронне обговорення, електронні форуми [5]. Електронна демократія базується на демократичних, людських, соціальних, етичних та культурних цінностях суспільства, в якому воно реалізується, та має на меті посилити участь громадян у загальноприйнятому процесі прийняття політичних рішень, насамперед – зробити його більш доступним та прозорим.

У літературі також використовується термін «кібер-демократія», який ототожнюють з «електронною демократією» або «інтернет-демократією». Кібер-демократія – це демократія, в якій діяльність здійснюється за допомогою системи взаємопов'язаних комп'ютерів, її характерною рисою є високий рівень участі громадян та використання кіберпростору для реалізації громадянських прав та обов'язків.

Звернемося до глосарію термінів виборчого права, укладеного у 2011 році Європейською Комісією за демократію через право (Венеціанська комісія), які надає роз'яснення відносно деяких з вищезазначених понять: 1) електронне голосування або електронний референдум (e-election or e-referendum) – це політичні вибори або референдум, в яких використовуються електронні засоби; 2) дистанційне електронне голосування (remote e-voting) – електронне голосування, при якому голосування проводиться через пристрій, що не контролюється членом виборчої комісії; 3) заочне дистанційне голосування (absentee voting, Remote voting) включає голосування за дорученням, голосування поштою та дистанційне електронне голосування; 4) мобільне голосування (mobile voting M-voting) – це голосування на виборах за допомогою мобільних додатків; 5) віддалене електронне голосування, також відоме як онлайн-голосування, є різновидом електронного голосування, використовує Інтернет, щоб дозволити людям голосувати практично з будь-якого місця. Це можна зробити за допомогою комп'ютерів, смартфонів та інших пристроїв [9].

Електронна демократія спрямована, насамперед, на використання електронних методів голосування, але також включає віртуальні форми петицій. Електронне голосування – це «голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів» [10].

Відмінність електронного голосування від паперового голосування полягає в тому, що воно включає кілька видів використання електронних засобів на виборах для подання та/або підрахунку голосів. Зазвичай це може бути прямиий запис електронних пристроїв для голосування або інші електронні способи реєстрації голосів на виборчій

дільниці. Важливим є розгляд електронного голосування «в єдності трьох аспектів: технічного (які технічні засоби, спеціальне програмне забезпечення використовуються), організаційного (за участю яких суб'єктів здійснюється), правового (в рамках яких нормативних процедур та гарантій реалізується) [11, с. 42]. Звичайно, найважливішою платформою для електронної демократії є Інтернет. Однак реалізація механізмів електронної демократії передбачає набагато більше, ніж забезпечення загального доступу до мережі, наприклад, надання кожному громадянину відповідного ідентифікаційного номера для зв'язку з урядом, подолання політичного опору тощо.

Міжнародні стандарти у сфері електронного голосування. Початком формування міжнародних виборчих стандартів щодо електронної демократії можна вважати прийняття Радою Європи Рекомендації Комітету міністрів державам-членам щодо електронної демократії CM/Rec(2009) [5], у якій вперше сформульовано 12 рекомендацій, які мають враховуватися при проведенні виборів та референдумів в умовах цифрової реальності. Серед цих рекомендацій дві можна вважати основоположними, а саме: 1) щодо використання можливостей електронної демократії для зміцнення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів; 2) впровадження електронної демократії для підтримки та зміцнення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій, що розширює залучення громадян до демократії. Рекомендації містять додаток, у який включено перелік принципів електронної демократії, основний з яких заключається у тому, що електронна демократія визначено як одна зі стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів та поширення демократичних цінностей; вона доповнює традиційні процеси демократії та взаємопов'язана із ними. При цьому наголошується, що жоден з них не є універсальним, і кожен має переваги і недоліки.

У 2017 році Рада Європи прийняла Рекомендацію CM/Rec(2017)5 щодо електронного голосування, яка містить 49 стандартів, що застосовують електронного голосування, серед яких такі: 1) надання можливості виборцям голосувати з іншого місця, ніж виборча дільниця у їхньому місці для голосування; 2) сприяння голосуванню виборцями; 3) сприяння участі у виборах та референдумах громадян, які мають право голосу та проживання або перебування за кордоном; 4) розширення доступу до процесу голосування для виборців з інвалідністю або тих, хто має інші труднощі щодо фізичної присутності на виборчій дільниці та використання пристроїв; 5) збільшення явки виборців шляхом надання додаткових каналів для голосування; 6) приведення голосування у відповідності до нових подій у суспільстві та збільшення використання нових технологій як засобу спілкування та залучення громадян до демократичних інститутів; 7) скорочення з часом загальних витрат виборчих органів на проведення виборів або референдумів; 8) надання виборцям кращих послуг шляхом пропонування різноманітних каналів голосування [12; 13]. Щодо формування стандартів електронної демократії та електронного голосування у рамках Європейського Союзу, то слід звернути увагу на Резолюцію Європейського парламенту 2016/2008 (INI), у якій наголошується на важливості бути відкритими для більшого експериментування з новими методами електронної демократії та електронного голосування на національному, регіональному та місцевому рівнях, беручи до уваги найкращі практики, вже розроблені в державах-членах.

Загалом необхідно зазначити, що міжнародні документи, що стосуються електронного голосування, мають переважно рекомендаційний характер і містять лише загальні положення.

Національний досвід запровадження електронного голосування. Справедливо зазначається, що «механізми

електронної демократії повинні розвиватися в рамках конкретних правових інститутів, процедур і правових конструкцій, які слід закріплювати в конкретних нормативних правових актах про вибори та референдуми, інших конституційно-правових актах, актах суміжних галузей права» [11, с. 192]. Останніми роками багато країн впроваджують системи електронного голосування з метою удосконалення різних аспектів виборчого процесу. Уперше електронна система голосування була використана в США на виборах 2000 року в Арізоні, де громадяни голосували через веб-сайт, і кожен поданий таким чином голос був зашифрований та підписаний цифровим способом. У 2004 році електронна система голосування була апробована у Бельгії за допомогою електронної системи на спеціально підготовлених виборчих дільницях, обладнаних зчитувачами електронних карток та сенсорним екраном. У Великобританії в 2002 році електронне голосування відбулося на виборах місцевого рівня в округах Ліверпуля та Шеффільді, у поєднанні із традиційними способами волевиявлення. Методи електронної демократії досить широко апробовані у Швейцарії, відомій тим, що вона часто використовує форми прямої демократії (референдуми або плебісцити). Наразі Швейцарія розробляє загальнонаціональні методи електронного голосування. Першою країною, яка запровадила у 2005 році електронне голосування через використання Інтернету, є Естонія. Слід зазначити, що відсоток виборців, які реалізують своє виборче право саме у такий спосіб, зростає на кожних наступних виборах. На початку створення електронної системи Верховний суд Естонії розглянув ідею онлайн-голосування з позиції вільних виборів, тобто захисту від тиску, та у відповідному рішенні зазначив, що, хоча така система відрізняється від традиційного голосування, але при цьому відповідає усім правилам та принципам проведення виборів.

Розробка нормативних процедур запровадження електронного голосування відбувається і в Україні. З цієї метою вносяться зміни до виборчого законодавства щодо запровадження «інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів» [14], розробляються відповідні концепції та стратегії, зокрема, Концепція розвитку електронної демократії в Україні, Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки тощо. Але при запровадженні процедури електронного голосування, зокрема інтернет-голосування, необхідно враховувати застереження експертів щодо можливих ризиків, до яких віднесено «нерозвиненість технічної інфраструктури, високий ризик технічних збоїв та кібератак, відсутність системи електронного уряду, брак надійної системи цифрової ідентифікації, недовіру до інтернет-голосування з боку виборців» [15].

Висновки. Виборче право має розвиватися та пристосовуватися до змін та можливостей, пов'язаних із новими цифровими реаліями та засобами інформаційно-комунікаційних технологій, які слід розглядати як спільне благо, що може сприяти створенню більш прозорого та демократичного суспільства. Електронна демократія є базовим, системоутворюючим елементом терміносистеми сучасного виборчого права. Суттю електронної демократії є електронне управління, яке, в свою чергу, є змістом електронного уряду та електронного голосування. Аналіз дефініцій електронної демократії та цифрової демократії дає підстави стверджувати, що ці поняття є подібними, в основу їх розуміння покладено застосування у виборчих процесах різних цифрових інструментів.

Міжнародні нормативно-правові акти, що стосуються електронного голосування, мають переважно рекомендаційний характер і містять лише загальні положення. В якості загального принципового підходу міжнародних організацій до розвитку електронного голосування чітко простежується необхідність відповідності систем електронного голосування раніше виробленим міжнародним

виборчим стандартам, включаючи загальновизнані принципи організації виборів, що застосовуються до традиційних систем голосування.

В Україні реалізовано початковий етап запровадження електронного голосування, зокрема прийнято Виборчий кодекс України, закони «Про електронні довірчі послуги», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», започатковано електронний формат ведення Державного

реєстру виборців. Але нерозвиненість таких важливих елементів електронної демократії, як система електронного уряду, електронний парламент, та наявність ризиків технологічного характеру, уповільнюють запровадження в Україні електронного голосування. З метою мінімізації ризиків найкращим є запровадження пілотних програм та формування більшої довіри громадськості до цифровізації виборчих процесів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гринеv-Гринеvич С. В. Терминоведение : учебник. Москва : Академия, 2008. 302 с.
2. Татаринoв В. А. Общее терминоведение. Энциклопедический словарь. Москва : Московский Лицей, 2006. 527 с.
3. Беседна Л. Л. Визначення юридичного терміна як елемента законодавчої системи. *Інформація і право*. 2011. № 3. С. 34–40.
4. Chadwick A. «E-democracy». *Encyclopedia Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/e-democracy> (дата звернення: 20.11.2020).
5. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) : Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies / Council of Europe. URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf.
6. Lindner R., Aichholzer G. E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends. *Studies in Digital Politics and Governance*. 2020. P. 11–45. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-27184-8_2#Sec22 (дата звернення: 20.11.2020).
7. Hacker, K. L., & van Dijk, J. What is digital democracy? *Digital democracy. Issues of theory and practice*. London, 2000. P. 1–9.
8. Куфтирев П. В. Юридичний зміст поняття електронної демократії. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Одеса, 2019. Вип. 83. С. 92–99.
9. Глоссарий терминов избирательного права (английский–русский) / Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Страсбург, 14 ноября 2011. CDL-EL(2011)001rev. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2011\)001rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2011)001rev-rus)
10. Концепція розвитку електронної демократії в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.11.2020).
11. Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: электронное голосование. Москва : Российский общественный институт избирательного права, 2020. 218 с.
12. 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. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f (дата звернення: 20.11.2020).
13. Maurer, Ardita Driza. Digital technologies in elections - Questions, lessons learned, perspectives. Council of Europe. 2020. URL: <https://edoc.coe.int/en/elections/8156-digital-technologies-in-elections-questions-lessons-learned-perspectives.html> (дата звернення: 20.11.2020).
14. Виборчий кодекс України : прийнятий 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 20.11.2020).
15. Спільна заява щодо пілотування інтернет-голосування під час місцевих виборів у жовтні 2020. URL: <https://www.oporaua.org/statement/vybory/20122-spilna-zaiava-shchodo-pilotuvannia-internet-golosuvannia-pid-chas-mistsevikh-viboriv-u-zhovtni-2020-roku> (дата звернення: 20.11.2020).