

# ОЦІНКА РИЗИКІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ФОРМ ГОЛОСУВАННЯ НА ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ З ФОКУСОМ НА ІНТЕРНЕТ-ГОЛОСУВАННІ



Ардіта ДРІЗА МАУРЕР, Веронік КОРТЬЄ, Оксана КУЛИК,  
Армін РАБИЧ, Володимир ВЕНГЕР, Олів'є ПЕРЕЙРА

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **ОЦІНКА РИЗИКІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ФОРМ ГОЛОСУВАННЯ НА ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ З ФОКУСОМ НА ІНТЕРНЕТ-ГОЛОСУВАННІ**

## **Автори**

Ардіта ДРІЗА МАУРЕР (провідна авторка), Веронік КОРТЬЄ,  
Оксана КУЛИК, Армін РАБИЧ, Володимир ВЕНГЕР

## **Експерт-рецензент**

Олів'є ПЕРЕЙРА

Рада Європи

Англійська версія:  
*«Risk assessment and feasibility study  
on alternative forms of voting in post-war elections  
in Ukraine with focus on Internet voting»*

Дослідження підготовлено в межах та  
за підтримки проекту Ради Європи  
«Підтримка демократичних післявоєнних  
виборів в Україні», що впроваджується в межах  
Плану дій Ради Європи для України «Стійкість,  
відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки.

Думки, висловлені в дослідженні,  
є авторськими та не обов'язково відображають  
офіційну позицію Ради Європи.

Відтворення уривків (до 500 слів) дозволяється  
не для комерційних цілей за умови, якщо  
збережено цілісність тексту, уривок не є  
вирваним із контексту, не надає неповну  
інформацію або будь-як інакше не вводить  
читача в оману щодо характеру, обсягу або  
змісту тексту. Вихідний текст завжди має  
супроводжуватися таким посиланням:  
"© Рада Європи, 2024".

Щодо відтворення/перекладу всього документа  
або його частин просимо звертатися до  
Директорату з комунікацій  
(F-67075 Strasbourg Cedex або  
publishing@coe.int).

Оформлення обкладинки,  
дизайн та верстка: Ганна Война  
Літературне редагування: Сергій Чемеркін  
Фото: ©shutterstock

© Рада Європи, грудень 2024 р.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Про авторів

---

Ардіта Дріза Маурер – юристка зі Швейцарії, яка спеціалізується на виборчому законодавстві та цифрових технологіях, що використовуються під час виборів. Вона очолювала групи експертів, які підготували Рекомендації Ради Європи щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій у виборчих процесах у державах-членах Ради Європи (2022 рік) та Рекомендації CM/Rec(2017)5 щодо стандартів електронного голосування. Вона також працює як незалежна експертка для міжнародних організацій, національних органів адміністрування виборів та інших інституцій щодо питань правового регулювання електронного голосування та інших цифрових рішень.

Веронік Кортє – академічна дослідниця Науково-дослідного Національного центру в лабораторії ЛОРІА (м. Нансі, Франція). До кола її наукових інтересів входять формальні визначення, докази та дизайн протоколів безпеки, зокрема протоколів електронного голосування. Вона є співрозробницею протоколу голосування та платформи для голосування Belenios, а також бере участь у кількох дослідницьких проєктах з компаніями і державними інституціями, що організують голосування. Зокрема, вона виступала третьою стороною з верифікації на парламентських виборах у Франції у 2022 та 2023 роках.

Оксана Кулик – доцентка ІТ-університету Копенгагена. Її дослідження зосереджені на людських і соціальних чинниках кібербезпеки та конфіденційності, аналізу впливу людської поведінки та людських помилок на критичні для безпеки системи, а також питаннях довіри та прозорості гарантій кібербезпеки в таких системах. Особливу увагу вона приділяє безпеці виборчих технологій, зокрема інтернет-голосуванню.

Армін Рабич – експерт із виборів і голова Election-Watch.EU, позапартійної організації спостерігачів за виборами. Election-Watch.EU проводить місії з оцінки виборів до Європейського парламенту в 27 державах-членах ЄС. Він працює радником, зокрема, для європейських інституцій і є автором кількох рекомендаційних документів із питань виборів, що стосуються прав людини та штучного інтелекту.

Володимир Венгер – доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія». Він займається комплексним дослідженням упровадження стандартів верховенства права та прав людини в правовій практиці в Україні. У цьому напрямі виступає національним експертом у різних проєктах Ради Європи. Наразі працює над правовими питаннями організації та проведення вільних і чесних виборів у післявоєнній Україні.

Олів'є Перейра – професор Левенського католицького університету в Бельгії. Його дослідження спрямоване на вивчення розробки та аналізу криптографічних протоколів, які пропонують розширені функції верифікації та конфіденційності. Він брав участь у розробці кількох безкоштовних систем верифікації для голосування, які були застосовані на різних типах виборів як у державному, так і у приватному секторі, зокрема Helios, STAR-Vote та ElectionGuard, а також був учасником при аналізуванні кількох інших систем, зокрема швейцарської та естонської систем інтернет-голосування. Надавав консультації щодо використання технологій у виборах державним установам різних країн, зокрема Бельгії, Франції, Швейцарії та США, а також іншим міжнародним організаціям.

# Зміст

<b>СКОРОЧЕННЯ</b>	<b>5</b>
<b>СТИСЛИЙ ВИКЛАД</b>	<b>6</b>
<b>ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ</b>	<b>8</b>
A. Контекст	8
B. Предмет дослідження	9
C. Організація та структура дослідження	10
D. Термінологія	10
<b>ЧАСТИНА I. ПРАВОВІ АСПЕКТИ</b>	<b>13</b>
A. Виборче законодавство та практика в Україні	14
1. Загальнодержавні та місцеві вибори	15
2. Процедура голосування	15
B. Права та обов'язки різних груп виборців	15
1. Виборці, які проживають в Україні	15
2. Внутрішньо переміщені особи	16
3. Громадяни, які не проживають в Україні	16
C. Канал інтернет-голосування	31
1. Міжнародно-правові стандарти	31
2. Нормативно-правове регулювання країн	32
3. Основні правові вимоги до інтернет-голосування та наслідки для українського законодавства	42
4. Додаткові виклики для України	55
D. Висновки (правові аспекти)	56
1. Права виборців за кордоном і методи голосування (інші, ніж інтернет-голосування)	56
2. Міжнародний досвід інтернет-голосування	58
3. Основні законодавчі вимоги до інтернет-голосування та наслідки для України	59
<b>ЧАСТИНА II. ТЕХНІЧНІ АСПЕКТИ</b>	<b>63</b>
A. Технічна оцінка наявної системи (систем) голосування та підрахунку голосів в Україні	64
B. Технічна оцінка використання електронного голосування в окремих країнах із погляду ІТ-безпеки (практичні приклади)	65
1. Естонія/Cybernetica	65
2. Швейцарія/Пошта Швейцарії (Swiss Post)	70
3. Австралія/ScytI	73
4. Франція/Voxaly	78
C. Технічна оцінка альтернативних варіантів голосування (інших, ніж інтернет-голосування) для закордонних виборців з погляду ІТ-безпеки	81
1. Поштове голосування	81
2. Особисте голосування за кордоном у день виборів	82
3. Голосування через представника за довіреністю	83
D. Технічна оцінка ризиків і доцільності інтернет-голосування для закордонних виборців на післявоєнних виборах в Україні з погляду ІТ-безпеки	84
1. Припущення щодо безпеки	84
2. Використання блокчейну	86
3. Ризики	87
E. Висновки (технічна частина)	88
F. <i>Додатково:</i> Чи можна використовувати технології для покращення процесу голосування для закордонних виборців?	90
<b>ДОДАТКИ</b>	<b>92</b>
A. Висування кандидатів і територіальні виборчі округи	92
B. Голосування та підрахунок голосів. Розподіл мандатів	93
C. Право балотуватися на виборах	95
D. Огляд закордонного голосування в державах-членах ЄС	96
E. Угоди з приймаючою державою	98
F. Поштове голосування	100
<b>СУПУТНІ ДОКУМЕНТИ</b>	<b>102</b>

## Скорочення

---

ВЗК	– виборець/голосування за кордоном
ВПО	– внутрішньо переміщена особа
ДВК	– дільнична виборча комісія
ДРВ	– Державний реєстр виборців
ЄСПЛ	– Європейський суд з прав людини
ІКТ	– інформаційно-комунікаційні технології
МОМ	– Міжнародна організація з міграції
ОАВ	– орган адміністрування виборів
ОБСЄ/БДІПЛ	– Організація з безпеки і співробітництва в Європі/Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини
ОВК	– окружна виборча комісія
ЦВК	– Центральна виборча комісія
E2EV	– End-to-End Verifiability/Verification (можливість проведення наскрізної верифікації/наскрізна верифікація)

## Стислий виклад

---

У дослідженні розглянуто питання можливості та ризиків використання інтернет-голосування для голосування за кордоном під час перших післявоєнних виборів з огляду на правові та технічні аспекти.

Із правової точки зору визначення системи голосування за кордоном залежить від конкретних умов країни, зокрема й від її адміністративних, інфраструктурних, бюджетних обмежень, заходів з організації виборів усередині країни та рівня суспільної довіри. Кожна країна має знайти баланс між безпечним і загальним виборчим правом, враховуючи те, що вибори за кордоном зазвичай мають відповідати тим самим стандартам демократичних виборів, що й вибори, які проводять усередині країни. Досвід таких країн, як Естонія та Швейцарія, свідчить про те, що запроваджене державними органами детальне регулювання інтернет-голосування ще більш ускладнилося. Існує кілька правових аспектів, зокрема, які стосуються загроз для анонімності та таємниці, а також вирішення питань примусу, довіри до контролю з боку експертів на протипагу громадському контролю за виборами, труднощів щодо отримання доказів. Інші питання стосуються рівня регулювання інтернет-голосування (Конституція, закон чи нормативно-правові акти нижчого рівня), рівня деталізації регулювання, необхідного для забезпечення відповідності та суспільної довіри, належних перевірок для забезпечення конституційної відповідності такого регулювання. Ці та інші причини також наведено в правових і наукових дослідженнях або судових рішеннях у кількох країнах, як із попереднім досвідом інтернет-голосування, так і без нього, які дійшли висновку, що на сьогодні інтернет-голосування не розглядається як варіант для більш масштабних політичних виборів.

Якщо розглядати онлайн-голосування в довгостроковій перспективі, то на додачу до технічних аспектів варто приділити особливу увагу правовим викликам, таким як внесення змін до Конституції, які даватимуть змогу проводити дострокове голосування, голосування не на папері, голосування в неконтрольованому середовищі (вирішення питання забезпечення таємниці голосування, запобігання примусу тощо); розробка деталізованого, чіткого (щоб зробити можливим його впровадження) та відповідного Конституції регулювання інтернет-голосування, яке інтегрує механізми можливості наскрізної верифікації; оновлення кримінального законодавства, а також механізмів розв'язання виборчих спорів, пов'язаних із порушеннями і скаргами стосовно інтернет-голосування; обговорення з суб'єктами, які ухвалюють рішення, припущень щодо довіри до інтернет-голосування, на яких ґрунтується безпека; врахування факту, що інтернет-голосування досі розроблялося як голосування з персонального комп'ютера, а не з мобільного телефону; нарощування людського потенціалу та знань на всіх рівнях, включно з ОАВ і електротаром; обговорення специфічних ризиків упровадження інтернет-голосування в Україні.

Із технічної точки зору післявоєнні вибори в Україні повинні захистити від великої кількості різних ризиків, які у поєднанні видаються набагато більшими, ніж ті, з якими стикалися в більшості інших країн. Україні потрібна система, яка може забезпечити надійну верифікацію того, що голос виборця подано відповідно до наміру та було зараховано до системи без змін, та що поданий голос виборця був включений до результатів, а також верифікувати, що враховано лише голоси виборців, які мають таке право голосу, що також забезпечує запобігання підкупу виборців. На жаль, на цей момент жодна запроваджена система не задовольняє всі ці вимоги разом. До того ж специфічна ситуація в Україні може призвести до відмови країн або компаній надати згоду на використання своєї системи в такому контексті поточних воєнних дій. Тож проведення виборів у формі онлайн-голосування протягом стислого строку може стати неможливим, враховуючи безпекові вимоги та наявні загрози, що викладені в технічній частині II цього дослідження.

Якщо розглядати онлайн-голосування у довгостроковій перспективі, то, крім правових аспектів, варто приділити особливу увагу технічним викликам, куди входять: розробка надійної державної цифрової інфраструктури; проведення ретельного аналізу безпеки виборчих процесів; інвестування в незалежні сервери та незалежні органи підрахунку голосів (для чого потрібні незалежні машини та незалежне про-

грамне забезпечення), а також у створення надійних каналів зв'язку між виборцями та органами влади (наприклад, фізичні поштові адреси, адреси електронної пошти, номери телефонів); сприяння прозорості та залученню незалежних експертів; створення процесів підтримки виборців, зокрема шляхом прозорого розгляду скарг; запровадження таких процесів, як цифровий доступ до реєстру виборців або використання технологій для забезпечення голосування поштою та загальної інфраструктури цифрової ідентифікації, покликаної поліпшити виборчі процеси, що здійснюються на папері, а також допомогти виборцям ознайомитись із використанням технологій на виборах. Технологія так само може використовуватися (передусім) для підвищення безпеки голосування поштою через забезпечення можливості зарахування голосу виборця та включення його до підрахунку голосів або для розгортання контрольованих мобільних кіосків для голосування, які забезпечують надійні гарантії ідентифікації виборця та сприяють вільному волевиявленню виборця в кабінці для голосування. Таке використання технологій може бути набагато простішим, ніж інтернет-голосування. Проте в такому випадку необхідні додаткові та пілотні дослідження.



# Предмет дослідження та методологія

## А. Контекст

Повномасштабна збройна агресія Росії проти України, яка почалася 2022 року, призвела до величезних і безпрецедентних наслідків для життя українського народу, економіки та інфраструктури, включно з викликами для демократичних процесів у післявоєнний період на рівні, небаченому на континенті протягом останніх десятиліть.

Після висновку щодо заявки України на вступ до Європейського Союзу та надання 23 червня 2022 року Україні статусу кандидата на членство в ЄС, а також рішення Європейської Ради у грудні 2023 року про відкриття переговорів щодо вступу України в Європейський Союз, подальший прогрес та виконання зобов'язань щодо функціонування демократичних інститутів буде потрібен, щоб Україна стала членом ЄС.

У рамках Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки Рада Європи, серед іншого, надає підтримку українській владі та громадянському суспільству, необхідну для проведення післявоєнних виборів відповідно до європейських виборчих стандартів та належного забезпечення виборчих прав громадян України. Для цього має бути забезпечене відповідне демократичне середовище, яке дасть змогу кожному виборцю повністю та вільно користуватися своїми виборчими правами. Як зазначено у дослідженні з оцінки ситуації «Організація та проведення виборів в Україні у післявоєнний період. Передумови та виклики», підготовленому на замовлення Ради Європи у травні 2022 року та оновленому у 2023 році<sup>1</sup>, масштабне переміщення українців всередині країни та за її межі, масове руйнування цивільної інфраструктури, післявоєнні загрози безпеці та необхідність розробки і впровадження політики перехідної юстиції створюють серйозні виклики для організації та проведення перших післявоєнних демократичних виборів.

**Населення України.** Останній перепис населення в Україні проводився 2001 року. Тому навіть офіційні дані про кількість людей, які проживали в Україні до повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року, можуть відрізнятися. За оцінками уряду станом на 1 грудня 2019 року, в Україні (без урахування тимчасово окупованих територій) проживало 37,3 мільйона осіб<sup>2</sup>. Станом на 1 лютого 2022 року Державна служба статистики України оцінила чисельність наявного населення (без урахування тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим) у 41 130 432 осіб<sup>3</sup>. Згідно з даними Світового банку<sup>4</sup> населення України скоротилося з 2014 року з 45,2 млн осіб до 43,8 млн у 2021 році та 38 млн у 2022 році.

**Громадяни України, які проживають за кордоном.** За даними Міністерства закордонних справ України станом на 21 червня 2023 року, за кордоном перебувало близько 8,177 млн українців<sup>5</sup>. Майже 63 % українців, які перебувають за кордоном, – це дорослі, 22 % – діти віком до 18 років. Вік ще 15 % осіб не уточнено. Варто зазначити, що тільки один із 16 українців за кордоном перебуває на консульському обліку: станом на 21 червня 2023 року таких громадян налічувалося трохи більше ніж 493 000, 88 % із яких – повнолітні. Згідно з останніми оновленими даними УВКБ ООН станом на 23 серпня 2023 року в усьому світі зареєстровано 6 196 600 українських біженців, із яких 5 829 600 перебувають у Європі

1. Дослідження українською мовою доступне за покликанням: <https://rm.coe.int/ua-2023-elections-needs-assessment-2777-2271-8729-1/1680ae9b59>; дослідження англійською мовою доступне за покликанням: <https://rm.coe.int/en-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine/1680aedbaf>
2. <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/23/7238191/>
3. [http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op\\_popul.asp](http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op_popul.asp)
4. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2022&locations=UA&start=2014>
5. Відповідно до повідомлення Громадянської мережі «ОПОРА»; <https://www.oporua.org/en/viyna/24791-kilkist-ukrayintsiv-ta-yikh-migratsiia-za-kordon-cherез-viinu-doslidzhennia-gromadianskoyi-merezhi-opora-24791>

та 367 000 – за її межами<sup>6</sup>. Більшість українців подали заявки для отримання тимчасового захисту або статусу за схожими державними програмами захисту у Європі. Тож близько п'ятої частини громадян України проживають за кордоном, і переважна більшість із них є біженцями, які виїхали після початку повномасштабної збройної агресії Росії в лютому 2022 року та подали заявки на отримання тимчасового захисту або схожого статусу переважно в європейських країнах.

**Внутрішньо переміщені особи з України.** За інформацією Міністерства соціальної політики України<sup>7</sup>, з 24 лютого 2022 року близько 5 мільйонів українців зареєстровані як внутрішньо переміщені особи. Варто зауважити, що не всі ВПО зареєстровані, а тому офіційна статистика може не повністю відповідати реальному стану речей. За словами віце-прем'єр-міністерки та міністерки з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України Ірини Верещук (яка займала цю посаду з листопада 2021 року до вересня 2024 року), в країні налічується близько 2 мільйонів незареєстрованих внутрішньо переміщених осіб. З 2014 року понад 1 мільйон осіб двічі ставали ВПО<sup>8</sup>: спочатку після окупації Автономної Республіки Крим та окремих районів Луганської та Донецької областей у 2014 році, а потім після повномасштабного вторгнення, яке почалося 24 лютого 2022 року.

**Перші післявоєнні вибори<sup>9</sup>.** У цьому контексті українські органи влади, а саме Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та Центральна виборча комісія, наразі опрацьовують різні варіанти забезпечення виборчих прав величезної кількості переміщених українських виборців як за кордоном, так і всередині України після закінчення війни. Конституція забороняє проведення виборів в умовах режиму воєнного стану, й українські органи влади роз'яснили, що в таких умовах вибори не можуть бути організовані.

У березні 2023 року ЦВК створила три робочі групи для розгляду трьох груп питань: про проведення виборів за кордоном, про оновлення Державного реєстру виборців та про організаційні питання. Очікується, що парламенту буде представлено їхні висновки та рекомендації. Європейський парламент спільно з Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам (International IDEA) організував захід (30-31 травня 2023 року)<sup>10</sup>, присвячений питанню голосування за кордоном та відповідної міжнародної підтримки України під час проведення її перших післявоєнних виборів після припинення/скасування режиму воєнного стану. За результатами заходу було рекомендовано країнам продовжувати надавати Україні експертну підтримку й забезпечувати сприяння, а органам влади України – провести інклюзивні комітетські слухання і своєчасно ухвалити необхідну нормативно-правову базу, щоб забезпечити підготовку й уникнути поспішних рішень, які можуть підірвати безпеку чи довіру до результатів, а також забезпечити, щоб кандидати й виборці були добре обізнані про зміни в правилах та процедурах.

## В. Предмет дослідження

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування звернувся до Ради Європи з проханням провести дослідження з оцінки ризиків та можливості впровадження інститутів електронної демократії, зокрема електронного голосування та електронного підрахунку голосів, а також інших альтернативних форм голосування на післявоєнних виборах в Україні (дослідження)<sup>11</sup>. Основну увагу варто приділити ризикам і можливості запровадження інтернет-голосування в контексті післявоєнних виборів в Україні та його наслідкам у контексті розподілу обов'язків між різними установами, потенційно залученими до організації і проведення інтернет-голосування й підрахунку голосів.

6. Джерело: узагальнені статистичні дані, отримані УВКБ ООН від органів державної влади різних країн. Див. портал оперативних даних УВКБ ООН; <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

7. <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>; <https://www.msp.gov.ua/news/23014.html>

8. <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/dopomoha-vpo-chomu-pereselentsi-ne-otrimali-viplati-na-pochatku-misjatsja.html>

9. Чергові вибори до Верховної Ради мали відбутися 29 жовтня 2023 року; чергові вибори Президента України мали відбутися в останню неділю березня 2024 року, а чергові вибори до органів місцевого самоврядування мали б відбутися в останню неділю жовтня 2025 року.

10. <https://www.idea.int/news/european-parliamentary-dialogue-ukraine-calls-support-voting-rights-countrys-war-displaced>

11. Відповідний лист-запит № 04-23/13-2023/57821 від 21 березня 2023 року надіслано до проекту Ради Європи «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні», що реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 рр.

Комітет визначив такі цілі дослідження: здійснити аналіз оцінки ризиків та можливості за допомогою всебічних консультацій з усіма зацікавленими сторонами у виборчому процесі; оцінити суспільне ставлення до різних видів альтернативних форм голосування на післявоєнних виборах в Україні; сприяти подальшому всебічному та прозорому діалогу між зацікавленими сторонами, які беруть участь у виборах на національному рівні з метою подальшого обговорення можливого застосування альтернативних форм голосування на післявоєнних виборах в Україні; надати консультаційну та експертну підтримку з цього питання за потреби та на запит відповідних органів державної влади України.

## C. Організація та структура дослідження

З урахуванням предмета дослідження, що було визначено за результатами обговорень з українськими колегами, це дослідження зосереджується на оцінці ризиків, бажаності та доцільності пілотного впровадження інтернет-голосування на післявоєнних виборах. У дослідженні головну увагу приділено громадянам, які проживають за кордоном, яких також називають виборцями за кордоном, і загальнодержавним виборам, які мають відбутися відразу після війни. У довгостроковій перспективі це може стосуватися і виборців усередині України. Загальні висновки та рекомендації покликані допомогти Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування під час розгляду питання пілотного впровадження інтернет-голосування загалом, а не лише для ВЗК або під час перших післявоєнних виборів.

У дослідженні розглянуто питання ризиків та можливості запровадження інтернет-голосування на післявоєнних виборах в Україні з двох аспектів – нормативно-правового та організаційного (частина I) та технічного (частина II), включно з оцінкою ризиків та безпеки. Дослідження передбачало етапи проведення кабінетного дослідження, низки онлайн-інтерв'ю та консультацій із заступницею голови, головою профільного підкомітету з питань виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, головою підкомітету з електронної демократії Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації, членами ЦВК та Секретаріатом ЦВК, представниками Міжнародної фундації виборчих систем в Україні (IFES Україна), представниками Громадянської мережі «ОПОРА», а також онлайн-обговорень між експертами. Висновки та рекомендації дослідження ґрунтуються на правовій та фактичній оцінці ситуації в Україні, правових рекомендаціях Ради Європи, Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) та ОБСЄ/БДПЛ, поточній науково-технічній експертизі та висновках як результату відповідного досвіду інших країн. Висновки дослідження було підготовлено як консенсус усіх залучених експертів.

## D. Термінологія

Нижче наведено декілька концепцій, пов'язаних з інтернет-голосуванням. Для більш докладних визначень можна звертатися до глосаріїв, які представлено у двох відповідних документах Ради Європи – у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5 щодо стандартів електронного голосування, Додаток II, та у Керівних настановах Комітету міністрів Ради Європи CM(2022)10 щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій у виборчих процесах.

**Електронне голосування.** З огляду на предмет дослідження термін «електронне голосування» використовується на позначення інтернет-голосування, що передбачає етап (електронного) підрахунку голосів, відданих за процедурою інтернет-голосування. У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM Rec (2017)5 міститься ширше визначення поняття «електронне голосування», яке означає використання електронних засобів для голосування та/чи підрахунку голосів. У цій дефініції термін «електронне голосування» позначає машини для голосування на виборчих дільницях, використання сканерів для підрахунку паперових бюлетенів, а також використання інтернету для дистанційного голосування поза контролем виборчих органів (а саме з дому) чи використання інтернету для голосування дистанційно під контролем виборчих органів (голосування в кіосках). У цьому дослідженні поняття «електронне голосування» та «інтернет-голосування» використовуються як взаємозамінні.

**E2EV (End-to-End Verifiability/Verification).** Можливість наскрізної верифікації охоплює всі наступні етапи перевірки: точне відображення волевиявлення виборця в голосуванні, зарахування голосу виборця до системи без змін, включення голосу виборця до результатів, а також урахування лише голо-

сів виборців, які мають таке право голосу. Така верифікація розвиває концепцію ланцюжка довіри при проведенні електронних виборів. Вона не запобігає можливим маніпуляціям із голосуванням, але може давати змогу перевірити, що голосування та загальний результат не були спотворені.

- ▶ **Подання голосу виборця відповідно до наміру:** виборець повинен мати можливість перевірити, що його волевиявлення точно відображено в голосуванні.
- ▶ **Зарахування голосу виборця без змін:** виборець повинен мати можливість перевірити, що опечатаний голос потрапив до електронної скриньки для голосування без змін; виборець повинен мати можливість виявити будь-який неправомірний вплив, що призвів до зміни голосу.
- ▶ **Включення поданого голосу виборця до результатів:** система повинна надавати переконливі докази того, що кожен справжній голос точно включено до відповідних результатів виборів, і ці докази мають бути перевірені незалежними від системи електронного голосування засобами.
- ▶ **Перевірка наявності права голосу:** система повинна надавати переконливі докази того, що лише голоси виборців, які мають право голосу, було включено до відповідного остаточного результату. Ці докази мають бути перевірені незалежними від системи електронного голосування засобами.

**Індивідуальна верифікація** – подання голосу відповідно до наміру та зарахування голосу виборця без змін.

**Універсальна верифікація** – включення поданого голосу виборця до результатів та перевірка наявності права голосу.



**Частина I**

# **ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

У цій частині надано відповідь на головне питання дослідження щодо правових аспектів можливості запровадження інтернет-голосування для громадян України, які не проживають в Україні (або закордонних виборців), під час перших післявоєнних виборів. Тут також розглянуто можливість застосування інших альтернативних методів голосування для голосування за кордоном.

По-перше, буде розглянуто деякі основні характеристики українського виборчого законодавства. По-друге, буде приділено особливу увагу правам виборців, зокрема, правам виборців за кордоном. Буде представлено міжнародні стандарти та належну практику ефективної реєстрації виборців за кордоном та ефективних каналів голосування для виборців за кордоном, а також зіставлено їх із наявними в Україні нормативно-правовим регулюванням та практикою. По-третє, і це головне у цій частині – буде обговорено правові аспекти можливості запровадження нового каналу голосування, зокрема каналу інтернет-голосування. У цій частині буде представлено міжнародні правові стандарти та деякі передові приклади національного нормативно-правового регулювання інтернет-голосування, а саме приклади Естонії та Швейцарії. Грунтуючись на міжнародних правових стандартах, буде визначено основні правові вимоги, що застосовуються до інтернет-голосування, й обговорено їхній вплив, а саме необхідну адаптацію українського законодавства, яку варто здійснити до початку проведення експерименту з інтернет-голосуванням (внесення змін до чинних законів/нормативно-правових актів та/або ухвалення нових законів/нормативно-правових актів). Такі міжнародно-правові вимоги є мінімальними та поширюються на будь-яке використання інтернет-голосування з обов'язковими результатами на політичних виборах, зокрема й на невеликі пілотні проекти. Насамкінець, у цій частині міститиметься декілька основних висновків. Варто зауважити, що загальні висновки щодо правових аспектів можливості запровадження інтернет-голосування не обмежуються лише голосуванням за кордоном або першими післявоєнними виборами, а стосуються використання інтернет-голосування на політичних виборах загалом.

## А. Виборче законодавство та практика в Україні

Регулювання виборів в Україні має довгу та насичену подіями історію. Парламентські та місцеві вибори часто регулювались законодавством, яке змінювалося незадовго до виборів. Часом такі зміни були незначними, проте в деяких випадках виборча система зазнавала практично повної трансформації. Прийняття Виборчого кодексу України 2019 року було спрямоване не лише на систематизацію національного виборчого законодавства, а й на запобігання частим та хаотичним змінам. Проте безпосередньо перед черговими місцевими виборами у 2020 році знову було внесено істотні зміни. Зміни у виборчому законодавстві призводять до відсутності стабільності, якщо вони відбуваються відносно часто та вносяться незадовго до відповідних виборів. Належна міжнародна практика рекомендує проводити виборчі реформи та завершувати їх достатньо завчасно до виборів. Основні аспекти не повинні зазнавати змін протягом одного року до виборів<sup>12</sup>. Зміни до виборчих процедур, що здійснюються незадовго до виборів, навіть якщо вони розглядаються як засіб усунення об'єктивно серйозних або надзвичайних ситуацій, не повинні породжувати інших проблем, які можуть підірвати, а не сприяти чесності виборів<sup>13</sup>. Розуміння цього – критично важливе під час планування майбутніх змін у законодавстві та впровадженні нових виборчих інституцій, таких як дистанційне голосування загалом та інтернет-голосування зокрема.

12. Розділ II.2.b Кодексу належної практики Венеційської комісії передбачає, що «основні елементи виборчого законодавства, зокрема власне виборчу систему, членство у виборчих комісіях і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати пізніше ніж за рік до проведення виборів». У параграфі 110 Доповіді Венеційської комісії «Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану» зазначено, що «зміни до виборчого кодексу стосовно методів голосування менше ніж за один рік до виборів можуть бути здійснені відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, якщо це необхідно та якщо такий захід може сприяти проведенню чесних виборів».

13. ОБСЄ/БДІПЛ, Альтернативні методи та механізми голосування, Варшава, 12 жовтня 2020 року, с. 8.

## 1. Загальнодержавні та місцеві вибори

Виборчий кодекс України регулює проведення таких виборів: президентські, парламентські та місцеві. Президент України обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості: якщо жоден із кандидатів не набирає більшості голосів, призначається другий тур (статті 127, 128 Виборчого кодексу). Вибори до Верховної Ради України (парламенту України) здійснюються на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати (надалі – «загальнодержавний виборчий список», «регіональні виборчі списки») від політичних партій (стаття 133.1 Виборчого кодексу). Основні засади проведення місцевих виборів визначено статтею 192 Виборчого кодексу. Докладні правила щодо висунення кандидатів та територіальних виборчих округів наведено в Додатку А.

## 2. Процедура голосування

Українське законодавство передбачає лише можливість особистого голосування виборця у формі заповнення паперового бюлетеня. Підрахунок голосів також здійснюється вручну, на виборчих дільницях.

Голосування проводиться в день голосування з 8:00 до 20:00 без перерв. Голосування на закордонних виборчих дільницях проводиться за місцевим часом країни, у якій створено такі дільниці. Процедура голосування на виборчій дільниці та за місцем проживання виборців докладно регламентована Виборчим кодексом України (статті 113-119, 168-174, 240-249). Деякі аспекти більш докладно висвітлено в постановках ЦВК. Наприклад, вимоги до приміщень виборчих дільниць та їхнього оснащення необхідним інвентарем регулюються ЦВК окремо. Виборець, який за станом здоров'я (інвалідність, тимчасовий розлад здоров'я або вік) не може заповнити бюлетень для голосування особисто, має право, повідомивши про це голову або іншого члена дільничної виборчої комісії, скористатися допомогою іншого виборця, за винятком членів виборчої комісії, кандидатів, їхніх довірених осіб та офіційних спостерігачів.

Докладні правила голосування та підрахунку голосів, а також розподілу повноважень наведено в Додатку В.

## В. Права та обов'язки різних груп виборців

### 1. Виборці, які проживають в Україні

Виборче законодавство України регулює виборчі права у доволі традиційний для країн із континентальною правовою системою спосіб, який дуже схожий на прийнятий у багатьох інших країнах Східної Європи.

#### 1.1. Реєстрація

На місцевих виборах право голосу визначається належністю виборця до відповідної території, яка визначається його/її виборчою адресою. Зазвичай виборча адреса збігається з місцем офіційної реєстрації за місцем проживання. Проте 2019 року до Закону України «Про Державний реєстр виборців» було внесено зміни для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, які дають змогу виборцям більш вільно змінювати свою виборчу адресу. Такі зміни може внести будь-який виборець на власний розсуд без додаткового обґрунтування такої необхідності, подавши письмову заяву або навіть в електронному вигляді через офіційний кабінет виборця. Під час воєнного стану дія відповідних процедур обмежена.

На відміну від ВПО громадяни України, які проживають за кордоном, зокрема й ті, хто був змушений виїхати після 24 лютого 2022 року, не мають права на зміну своєї виборчої адреси. Наразі триває обговорення питання про надання їм такого права. У разі схвалення така зміна вплине на організацію реєстрів і на інші процеси. На думку представників Громадянської мережі «ОПОРА», необхідно встановити граничну дату, до якої можуть відбутися такі зміни, щоб в органів адміністрування виборів було достатньо часу, зокрема, щоб виконати свою роботу.



## 1.2. Право голосувати й обирати

Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (частини 1 і 2 статті 70 Конституції України). Виборець здійснює своє право голосу на виборах на підставі включення до списку виборців на виборчій дільниці. Списки виборців складаються окремо для кожних виборів. Ведення Державного реєстру виборців регулюється Законом України «Про Державний реєстр виборців» та Виборчим кодексом України. ДРВ є основою для формування списків виборців.

## 1.3. Право балотуватися на виборах

Висування кандидатів здійснюється партіями або шляхом самовисування. Виборець може обирати лише з тих кандидатів, які представлені в списку. Докладні правила наведено у Додатку С.

## 1.4. Обов'язки виборця, який проживає в Україні

Вони доволі нечисленні та мають процедурний характер. Голосування – це право, а не обов'язок громадян України. Абсентеїзм не має жодних прямих або непрямих юридичних наслідків. Загальний обов'язок полягає у дотриманні законодавчих норм і виборчих процедур. Основним обов'язком виборців є забезпечення таємниці голосування. Бюлетень для голосування має заповнюватися виборцем особисто у кабінці для таємного голосування (за деякими винятками – за станом здоров'я або віком і за дотримання описаних вище умов). Під час заповнення бюлетеня для голосування присутність інших осіб і будь-яка форма фото- або відеофіксації заборонені. Для дотримання цього обов'язку та забезпечення належного проведення виборчих процедур виборцю дозволяється перебувати в приміщенні для голосування лише протягом часу, необхідного для того, щоб віддати свій голос. Під час підрахунку голосів може бути присутня лише обмежена група осіб. Законодавство передбачає заходи запобігання зловживанню виборчими правами та покарання за незаконні дії, такі як підкуп виборців, незаконний вплив на членів виборчих комісій, фальсифікація виборчих документів тощо. Законодавством встановлено адміністративну (правопорушення) та кримінальну відповідальність за порушення таємниці голосування. Проте практичне застосування відповідних законодавчих положень обмежене.

## 2. Внутрішньо переміщені особи

Для ВПО не передбачено жодних особливих прав чи обов'язків. До 2019 року їхнє активне виборче право було обмежене, оскільки неможливість змінити виборчу адресу (яка часто знаходилась на територіях, непідконтрольних українському уряду) перешкоджала голосуванню. З прийняттям Виборчого кодексу України 2019 року було внесено відповідні зміни, які надали внутрішньо переміщеним особам, а також трудовим мігрантам, студентам та іншим особам, які змінюють своє місце проживання неофіційно, тобто без повідомлення відповідних органів влади, право змінювати виборчу адресу (стаття 119 Виборчого кодексу «Порядок організації голосування виборців за місцем перебування»). Це забезпечило на практиці повний спектр прав виборця на новому місці перебування<sup>14</sup>.

## 3. Громадяни, які не проживають в Україні

Громадяни, які не проживають в Україні, є ключовою групою в межах цього дослідження.

14. Ця практика відповідає рекомендаціям ООН, що передбачають надання змоги внутрішньо переміщеним особам голосувати за місцем свого переміщення за виборчим округом свого місця походження чи за виборчим округом місця свого переміщення. Див. доповідь Спеціального доповідача ООН з питань прав людини внутрішньо переміщених осіб Сесілії Хіменес-Дамари від 13 квітня 2022 року, A/HRC/50/24.

### 3.1. Право голосувати й обирати

#### Міжнародні стандарти та практика

Питання про те, чи варто надавати громадянам-нерезидентам право голосу, і якщо так, то у якому обсягу, не регулюється міжнародним правом<sup>15</sup>. Хоча у Загальній декларації прав людини визначено право на участь в управлінні державою, зокрема й шляхом голосування, як одне з основоположних прав людини, правова база, що регулює права громадян-нерезидентів і організацію виборів за кордоном для громадян-нерезидентів, відрізняється залежно від країни та визначається законами держави. Під час проведеного 2012 року порівняльного аналізу законодавства держав Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) дійшов висновку, що більшість країн, законодавство яких було досліджено, дозволяють та впровадили процедури, які дають змогу їхнім громадянам, що проживають за кордоном, голосувати на парламентських виборах. Проте ситуації можуть сильно відрізнятися одна від одної, і різні сценарії неможливо чітко класифікувати за категоріями. У 37 державах-членах Ради Європи передбачено або голосування на виборчих дільницях за кордоном, або голосування поштою, або і те, й друге. Серед них 17 країн дають змогу голосувати в посольствах або консульствах чи на виборчих дільницях, розташованих в інших місцях; 8 – дають змогу своїм громадянам, які проживають за кордоном, голосувати лише поштою, через посольство або консульство, чи надіславши письмове звернення безпосередньо до компетентного органу державної влади; декілька країн (станом на 2012 рік це були Нідерланди, які відтоді припинили цю практику, Естонія та Швейцарія) дозволяють інтернет-голосування. У п'яти державах-членах Ради Європи лише особи, які тимчасово проживають за межами країни, мають право голосувати з-за кордону. У деяких країнах експатріанти втрачають право голосу через певний проміжок часу. У низці країн, зокрема й в Україні, закордонне голосування дозволене лише з дозволу країни перебування. У 4 країнах експатріанти можуть обирати своїх представників до національного парламенту за виборчими округами, створеними за межами країни. 8 держав-членів Ради Європи не дозволяють голосувати на парламентських виборах з-за кордону<sup>16</sup>.

Розглянувши, окрім законів держави, також міжнародне право та практику, ЄСПЛ дійшов декількох відповідних висновків. Насамперед, обмеження виборчих прав експатріантів за критерієм місця проживання можуть бути виправдані декількома чинниками<sup>17</sup>. Тож зобов'язання надавати експатріантам право голосу відсутнє, хоч це і вважається належною практикою<sup>18</sup>.

Коли експатріантам надається право голосу, жоден із розглянутих Європейським судом з прав людини правових документів не дає підстав зробити висновок про те, що відповідно до чинного законодавства держави зобов'язані надавати громадянам, які проживають за кордоном, можливість здійснювати право голосу. Іншими словами, стаття 3 Додаткового Протоколу (Протокол №1) до Європейської конвенції

15. Є один виняток – «Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудових мігрантів і членів їхніх родин», яка закріплює виборчі права трудових мігрантів, у статті 41 якої зазначено: «Працівники-мігранти та члени їхніх родин мають право брати участь у суспільному житті держави свого походження, а також обирати й бути обраними на виборах у цій державі відповідно до її законодавства». Проте Україна не є учасницею цієї конвенції.

16. Велика палата, справа «Ситаропулос і Джакумупулос проти Греції» (Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece) (заява № 42202/07), рішення від 15 березня 2012 року, пункт 32 та далі.

17. Там само, § 69.

18. Хоча принципи європейського виборчого доробку не вимагають запровадження права голосу для громадян, які проживають за кордоном, Венеційська комісія пропонує державам з огляду на європейську мобільність громадян і відповідно до особливої ситуації в певних державах прийняти позитивний підхід до права голосу громадян, які проживають за кордоном, оскільки це право сприяє розвитку національного та європейського громадянства. До того ж Парламентська асамблея Ради Європи закликає держави-члени надавати своїм громадянам, які проживають за кордоном, максимальну можливість брати участь у виборчому процесі, але не встановлює такого обов'язку.

Див. такі документи:

- Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи, 2002 рік, Кодекс належної практики у виборчих справах. Кодекс передбачає, що «право обирати та бути обраним може надаватися громадянам, які проживають за кордоном», але не встановлює обов'язку надавати таке право;
- Доповідь Венеційської комісії про голосування за межами країни, прийнята Радою з питань демократичних виборів на 37-му засіданні (Венеція, 16 червня 2011 р.) та Венеційською комісією на 87-му Пленарному засіданні (Венеція, 17-18 червня 2011 р.), CDL-AD(2011)022-e;
- Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1459 (2005) та Рекомендація № 1714 (2005) про скасування обмежень на право голосу; див. також Рекомендацію № 1410 (1999) про зв'язки між європейцями, які живуть за кордоном, і країнами їхнього походження.

з прав людини<sup>19</sup> не накладає на органи державної влади позитивного зобов'язання гарантувати виборцям за кордоном право голосу на парламентських виборах за місцем їхнього перебування. Кожна країна має збалансувати принцип загального виборчого права, з одного боку, з необхідністю забезпечення таємниці голосування та міркуваннями практичного характеру – з другого<sup>20</sup>.

### **Нормативно-правове регулювання та практика в Україні**

Як згадувалось вище (див. Розділ А "Контекст"), близько п'ятої частини всього населення України проживає за кордоном, що становить важливий виклик для організації виборів. Поряд із тим як Венеційська комісія визнає три категорії громадян за кордоном (ті, хто перебувають за кордоном у день виборів з особистих чи робочих причин; ті, хто тимчасово перебувають за кордоном, наприклад, студенти; і ті, хто оселився за кордоном на довший строк або на постійній основі та можуть мати подвійне громадянство, які також вважаються добровільними мігрантами), в Україні є й четверта важлива група: біженці, які рятувалися від війни 2022 року, або вимушені мігранти, статус яких незрозумілий (невідомо, чи перебувають вони тимчасово за кордоном, чи влаштувалися за кордоном на довший строк або на постійній основі).

Щодо їхніх прав, то згідно з чинним законодавством виборці, які голосують за кордоном, можуть голосувати лише за загальнонаціональні партійні списки, але не за кандидатів за регіональними списками. Вони також не мають права голосувати на місцевих виборах. Варіант надання вимушеним мігрантам, які виїхали після 24 лютого 2022 року, додаткових прав, а саме права голосувати за кандидатів за регіональними списками, наразі не розглядається. Обговорюються питання права обиратися та права зареєструвати тимчасову адресу для цілей голосування<sup>21</sup>. Якщо за результатами обговорень відповідні пропозиції будуть схвалені, вірогідно з'являться різні категорії виборців, які голосують за кордоном. Важливо чітко визначити різні групи закордонних виборців та їхні відповідні права (наприклад, право голосувати за кандидатів у регіональних списках, бути прикріпленими до місцевих виборчих дільниць, щоб їхні голоси підраховувалися на регіональному рівні тощо).

## **3.2. Право балотуватися на виборах**

### **Міжнародні стандарти та практика**

Ситуація така сама, як і з активними виборчими правами (див. вище Розділ 3.1. «Право голосувати й обирати»).

### **Нормативно-правове регулювання та практика в Україні**

Згідно з чинним законодавством громадянин України втрачає право балотуватися на виборах після перебування за кордоном понад 90 днів поспіль або понад 183 дні загалом за кожен річний період до дня голосування. За поточних умов вимушеної міграції та війни існують пропозиції надавати пасивне виборче право вимушеним мігрантам, які виїхали після 24 лютого 2022 року та проживають за кордоном у зв'язку з режимом воєнного стану<sup>22</sup>. Якщо ці пропозиції буде прийнято, можна буде виокремити щонайменше дві різні групи ВЗК. Отож, важливо чітко визначити різні групи ВЗК та їхні відповідні права.

19. У статті 3 Додаткового Протоколу (Протокол № 1) до ЄКПЛ зазначено: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».

20. Велика палата, справа «Сітаропулос і Джакумопулос проти Греції» (заява № 42202/07), рішення від 15 березня 2012 року, пункт 71 та далі.

21. Див. «Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 – в умовах воєнного часу» Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) та Громадянської мережі «ОПОРА», 18 жовтня 2023 року. У звіті IFES Україна (2023b) стверджується, що однією з конкретних причин залучення вимушених мігрантів до політичних процесів є підвищення ймовірності їх можливого повернення в країну, а обговорення того, які методи використовувати, скільки витратити тощо для надання виборчих прав вимушеним мігрантам, є більш нагальним завданням, ніж надання виборчих прав іншим виборцям-експатріантам.

22. «Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 – в умовах воєнного часу» Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) та Громадянської мережі «ОПОРА», 18 жовтня 2023 р.

### 3.3. Реєстрація

#### **Міжнародні стандарти та практика**

Як зазначає Венеційська комісія, одна з головних проблем із громадянами, які проживають за кордоном, полягає в тому, що вони зазвичай залишаються в списках виборців усередині країни. Це характерно, зокрема, для країн із пасивною реєстрацією виборців. Ризик полягає не в подвійному голосуванні, а у видаванні себе за іншу особу (що також можливо в країнах, де не передбачено голосування за межами країни). Тому здійснюється суворя перевірка особи, щоб уникнути підміни.

У більшості випадків в державах-членах Ради Європи активна реєстрація є попередньою умовою для голосування для закордонних виборців<sup>23</sup>. Щоб уникнути багаторазової реєстрації, потрібно використовувати центральний реєстр виборців із чітким виокремленням реєстру ВЗК. Може бути доцільним задля уникнення подвійної реєстрації виборця у центральному реєстрі та у реєстрі виборців для голосування за кордоном у випадку, коли виборець скористається активною реєстрацією для голосування за кордоном, щоб запис про такого виборця у центральному реєстрі виборців було викреслено, але не видалено. Так органи адміністрування виборів зможуть надавати інформацію про статус запису в разі, якщо ім'я виборця в країні не було знайдено в списку виборців. Громадянам за кордоном, чий імена відсутні в реєстрі актів цивільного стану, потрібно буде зазначити свою останню адресу проживання в країні або надати інформацію щодо відповідного муніципалітету в країні. Це даватиме змогу органам влади створити «внутрішній» муніципалітет для таких громадян за кордоном.

Рекомендовано надавати громадянам за кордоном можливість реєструватися як ВЗК на певний обмежений строк (наприклад, протягом 5-10 років) без необхідності повторної реєстрації на кожних виборах. Інформація про виборця має оновлюватися щоразу, коли змінюється його адреса за кордоном.

Попри вимогу про наявність адреси проживання за кордоном необхідно застосовувати чіткий стандарт і послідовно інформувати про те, хто має право бути включеним до реєстру ВЗК відповідно до періодів, заявлених для отримання статусу закордонного виборця чи виборця, який тимчасово перебуває за кордоном.

Перегляд списку виборців та ознайомлення з ним мають здійснюватися відповідно до Загального регламенту про захист даних Європейського Союзу<sup>24</sup> та Конвенцією 108 Ради Європи<sup>25</sup>.

Суворіші умови застосовуються до кваліфікованих конфіденційних виборчих даних. Такі умови мають бути передбачені в нормативних актах про вибори (Виборчий кодекс і аналогічне законодавство). Громадяни за кордоном (як і ті, хто перебуває всередині країни) матимуть можливість перевіряти свої записи в реєстрі виборців онлайн через вебсторінку, застосунок або за допомогою SMS-сервісу.

#### **Нормативно-правове регулювання та практика в Україні**

Реєстрація в посольстві наразі є необхідною умовою для отримання права голосувати за кордоном. Виборці, які перебувають за кордоном, включаються до списків виборців на спеціальних виборчих дільницях за кордоном. Списки виборців на кожній виборчій дільниці складаються на основі інформації з Державного реєстру виборців, який ведеться в електронному вигляді та має єдину централізовану базу даних, що містить персональні дані всіх виборців України, зокрема й тих, що проживають або тимчасово перебувають за кордоном. Органи ведення ДРВ оновлюють базу даних реєстру один раз на місяць на основі інформації, яку надають інші посадові особи; інформацію про ВЗК надають до ДРВ керівники іноземних дипломатичних установ України. Проблеми, зокрема для ВЗК, які виникли після 24 лютого 2022 року, численні<sup>26</sup>. У контексті цього дослідження варто зазначити, що труднощі для органів влади

23. ЄСПЛ переглянув різноманітні наявні адміністративні процедури для реєстрації експатріантів у виборчих списках у 22 державах-членах, які дозволяють голосувати з-за кордону. Див. рішення Великої палати від 15 березня 2012 року у справі «Сітаропулос і Джакумпулос проти Греції» (заява № 42202/07), § 39 та далі.

24. Загальний регламент про захист даних Європейського Союзу застосовується до обробки персональних даних у контексті діяльності установи контролера або процесора в Євросоюзі, незалежно від того, відбувається обробка в Євросоюзі чи ні; див. <https://gdpr.eu/companies-outside-of-europe/>

25. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (1981 року), ратифікована Україною 06.07.2010 р.

26. Див. Звіт IFES Україна (2023b).

України становитиме перевірка точності адреси закордонних виборців за кордоном. Можлива вимога перевірки адреси може ускладнити й затримати реєстрацію та позбавити виборців їхніх виборчих прав. Тому наявність правильної адреси є важливою для відправлення матеріалів для голосування як під час голосування поштою, так і під час інтернет-голосування, коли для верифікації виборцю потрібен другий канал зв'язку, тобто на додаток до інтернет-каналу (це може бути поштовий канал).

Відповідно до інформації, отриманої під час проведених інтерв'ю<sup>27</sup>, станом на 24 лютого 2022 року лише близько 450 тис. із приблизно 3 млн громадян, які перебувають за кордоном, були внесені до списку виборців. У червні 2023 року за кордоном було зареєстровано близько 490 тис. осіб із понад 8 млн, з яких понад 5 млн – дорослі. Вірогідні причини небажання українців ставати на консульський облік пов'язані з імовірним неусвідомленням такої потреби, а також з незнанням процедури, необхідністю оплачувати консульські послуги та необґрунтованими побоюваннями, що постановка на консульський облік може призвести до депортації або необхідності сплачувати додаткові податки в Україні тощо<sup>28</sup>. Міжнародна фундація виборчих систем пропонує, щоб реєстрація в консульстві не була передумовою для участі у виборах<sup>29</sup>. Громадянська мережа «ОПОРА» пропонує надавати закордонним виборцям можливість тимчасово змінювати свою адресу для голосування за допомогою електронних сервісів без необхідності відвідування уповноважених органів. Залишається з'ясувати, яку користь ВЗК зможе від цього отримати. Знову ж таки, це може призвести до появи різних груп ВЗК, що ще раз свідчить про важливість чіткого визначення різних груп ВЗК та їхніх відповідних прав.

Пошук адекватних рішень для актуалізації даних ДРВ у зв'язку з першими післявоєнними виборами є важливим завданням у нинішній ситуації. Наразі невідомо, як цю проблему буде вирішено. Проте рішення, яке буде впроваджено, є важливим з погляду визначення методу(-ів) голосування для ВЗК.

### 3.4. Чи існує зобов'язання забезпечити ефективний канал для голосування?

#### Міжнародні стандарти та практика

Пам'ятаючи про наведені вище тези у Розділі 3.1 про право голосувати й обирати, варто зауважити, що висновок ЄСПЛ полягає у тому, що стаття 3 Протоколу № 1 до ЄСПЛ не зобов'язує держави-учасниці вживати заходів, які б дозволили їхнім громадянам-нерезидентам реалізувати право голосу за місцем їхнього перебування. Це означає, що громадяни-нерезиденти, яким надано право голосу, можуть повернутися до країни для голосування<sup>30</sup>. Країнам, які розглядають можливість організації голосування за кордоном, доведеться віднайти баланс між загальним виборчим правом і прозорістю та безпекою під час виборів. Питання про те, як можна розмістити великі групи, також залежить від витрат<sup>31</sup>. Чітких міжнародних стандартів не існує... але вибори за кордоном зазвичай мають відповідати тим самим стандартам демократичних виборів, що й процедури всередині країни. Система голосування за кордоном залежить від конкретних обставин країни, серед яких її адміністративні, інфраструктурні, бюджетні обмеження, порядок проведення виборів у країні та рівень суспільної довіри<sup>32</sup>.

Найпоширенішими варіантами голосування для виборців за кордоном є особисте голосування та голосування поштою. Іншими варіантами є інтернет-голосування та голосування через представника за довіреністю. Огляд голосування за межами країни в державах-членах ЄС представлений у Додатку D.

27. Інтерв'ю з представниками Громадянської мережі «ОПОРА» та Міжнародної фундації виборчих систем в Україні, проведено 1 грудня та 11 грудня 2023 року відповідно.

28. Див. Звіт IFES Україна (2023а) щодо проблем, пов'язаних з консульським обліком, які були зазначені закордонними виборцями.

29. Під час інтерв'ю експерти Міжнародної фундації виборчих систем також пропонували розробити такий механізм реєстрації закордонних виборців, щоб безальтернативна реєстрація в консульстві не була перепорою для участі у виборах.

30. У справі «Сітаропулос і Джакумопулос проти Греції» заявники скаржилися, що за відсутності регулювання цього питання вони не змогли скористатися своїм виборчим правом у країні, де вони проживали як експатріанти (Франція), хоча конституція їхньої країни походження (Греція) передбачала таку можливість. Суд дійшов висновку, що не було порушення статті 3 Протоколу № 1, оскільки порушення фінансового, сімейного та професійного життя заявників, яке могло б мати місце, якби їм довелося поїхати до Греції, не було б непропорційним настільки, щоб порушити власне суть їхніх виборчих прав.

31. Венеційська комісія, CDL-AD(2011)022, Доповідь про голосування за межами країни.

32. Венеційська комісія, CDL-AD(2007)012, Спільний висновок щодо проекту робочого тексту, яким вносяться зміни до виборчого кодексу «Колишньої Югославської Республіки Македонія».

Перш ніж розробляти регламенти процедур рекомендовано ретельно спланувати окремі етапи й можливі сценарії різних процесів. Також рекомендовано протестувати варіанти та процеси голосування за кордоном у меншому масштабі, наприклад, для проведення державного опитування громадської думки<sup>33</sup>.

### **Нормативно-правове регулювання та практика в Україні**

Законодавством передбачено особисте голосування лише у приміщеннях закордонних дипломатичних установ України. Будь-який альтернативний метод потребує внесення змін до законодавства.

До того ж під час упровадження інших варіантів голосування для ВЗК потрібно враховувати декілька характерних для України чинників, зокрема такі:

- Запровадження різних форм голосування в Україні та за кордоном може розцінюватися як порушення принципу рівності виборців. Це стосується не лише правового виміру цього принципу, а й організаційних і соціальних аспектів. Надання інших умов голосування для виборців, які залишили Україну, може викликати небажану суспільну реакцію.
- Впровадження альтернативних форм голосування за кордоном потребуватиме максимальної підтримки з боку відповідних іноземних урядів. На сьогодні Україна не може отримати відповідну верифіковану інформацію про кількість українців, які проживають у конкретних країнах. Налагодження такої співпраці в межах такого комплексного процесу, як вибори, може видатися надзвичайно складним.
- Зміна моделі голосування за кордоном потребує значних фінансових ресурсів, яких Україна наразі не має. Знайти необхідні кошти буде винятково складно навіть для проведення виборів на території України за старою моделлю.

## **3.5. Особисте голосування**

### **Міжнародні стандарти та практика**

Венеційська комісія вказує на два різновиди практичних труднощів під час організації голосування за межами країни: організаційні труднощі (наприклад, складання списків виборців, забезпечення відповідного обладнання чи підрахунок голосів тощо) та труднощі із забезпеченням належного проведення виборчого процесу під час використання методів дистанційного голосування (голосування поштою, голосування через представника за довіреністю чи інтернет-голосування). Цих труднощів можна уникнути, якщо обмежити проведення процедури голосування у приміщеннях посольств або консульств (чи, можливо, на декількох визначених виборчих дільницях). Проте у цьому випадку загальне виборче право може не гарантуватися повністю, оскільки на практиці проголосувати зможе менша кількість виборців<sup>34</sup>. Тож, як уже згадувалося, необхідно знайти баланс між безпечним та універсальним виборчим правом.

Особисте голосування – найпоширеніший метод голосування для громадян-нерезидентів, які голосують за кордоном у всьому світі. Воно застосовується у 109 з 216 країн<sup>35</sup>. Багато країн, які організують особисте голосування за кордоном, пропонують цю можливість не лише тим, хто постійно, а й хто тимчасово перебуває за кордоном. У більшості випадків голосування проводиться у відповідному консульстві або посольстві, але деякі країни організують виборчі дільниці в інших місцях, щоб виборцям було легше їх дістатися та/чи щоб прийняти більше виборців. До альтернативних місць належать церкви, школи, спеціальні поштові відділення, а там, де проживає велика кількість експатріантів, – конференц-зали та виставкові центри, спортивні центри тощо. Спеціальні виборчі дільниці також можуть створюватися на морських судах і військових об'єктах.

Надання права голосувати особисто за кордоном має свої переваги, оскільки голосування проходить у контрольованому середовищі, де виборчі органи зможуть забезпечити дотримання таємниці голосування. Втім, важливо усвідомлювати обмеження та бути готовими контролювати цей процес, оскільки

33. ОБСЄ/БДІПЛ, Альтернативні методи та механізми голосування, Варшава, 12 жовтня 2020 року, с. 8 «Змінам у практиці голосування мають передувати ґрунтовні дослідження та тестування, щоб забезпечити їх належне впровадження».

34. Венеційська комісія, CDL-AD(2011)022, Доповідь про голосування за межами країни.

35. Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (International IDEA); <https://www.idea.int/data-tools/world-view/52>

він відбувається за кордоном. До таких питань, які потребуватимуть вирішення, належать кількість і якість виборчих дільниць, а також питання юрисдикції під час розв'язання спорів. Хоча правила та практична реалізація не повинні мати прогалин, непередбачувані проблеми, проте, неминучі. Це потребує передбачення та зниження ризиків, а також активного управління ними.

Щоб зберегти таємницю голосування, доцільно буде прив'язати підрахунок бюлетенів у дипломатичному представництві до певного мінімального порога (наприклад, 100 поданих голосів). Якщо кількість голосів виявиться нижче цього порога, бюлетені необхідно буде передати в захищеному вигляді в конвертах із контролем їх першого розкриття, а підрахунок повинна буде здійснити ЦВК на центральному рівні.

Варто також зазначити, що не всі країни дають змогу іншим країнам проводити вибори на своїй території<sup>36</sup>. У всіх випадках створення альтернативних місць для голосування за кордоном існує потреба у спеціальних домовленостях з країнами перебування. Огляд домовленостей з країнами перебування наведено в Додатку Е.

### Особисте голосування за кордоном: переваги та недоліки<sup>37</sup>



Переваги для ЦВК	Недоліки для ЦВК
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Голосування відбувається в контрольованому середовищі відповідно до стандартного процесу. Таємниця голосування забезпечується тим, що виборці самостійно вкидають бюлетень у скриньку для голосування.</li> <li>— Особу виборця можна особисто підтвердити.</li> <li>— Кабінки для голосування або спеціальні приміщення для закритого голосування забезпечують таємницю голосування.</li> <li>— Особистим голосуванням за кордоном можуть скористатися люди, які живуть за кордоном і вживають заходів, щоб дістатися дипломатичного представництва.</li> <li>— За особистим голосуванням за кордоном можна спостерігати (хоча таке спостереження може бути складнішим і більш ресурсномістким процесом, ніж спостереження за голосуванням всередині країни).</li> <li>— Незалежність від поштових служб.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Країни з невеликою кількістю дипломатичних представництв можуть стикатися з додатковими труднощами під час створення виборчих дільниць для голосування за кордоном.</li> <li>— Створення виборчих дільниць за межами дипломатичних представництв є логістично складним і дорогим завданням.</li> <li>— Людям з інвалідністю може бути важко ним скористатися.</li> <li>— Якщо підрахунок голосів проводитиметься на виборчій дільниці за кордоном і там буде дуже мало виборців, це може поставити під загрозу таємницю голосування.</li> <li>— Можуть виникати проблеми з подвійною реєстрацією, коли виборці реєструються у виборчих списках за кордоном і всередині країни.</li> <li>— У країнах, які дозволяють голосувати шляхом поштового голосування та особисто на дільниці, можуть виникати проблеми з запобіганням подвійному голосуванню.</li> <li>— Якщо віддані голоси надсилатимуть для підрахунку до країни, існує певний ризик того, що вони будуть втрачені або пошкоджені під час транспортування.</li> <li>— Часто для того, щоб скористатися можливістю особистого голосування за кордоном, необхідна попередня заявка.</li> <li>— Особисте голосування за кордоном призводить до виникнення певних витрат, які лягають на державне управління, а також до необхідності вжиття організаційних заходів.</li> <li>— Виборці можуть не мати можливості використовувати бюлетені для голосування за певним виборчим округом (або знадобиться додаткова організація для доставки таких бюлетенів за місцем перебування виборців за кордоном).</li> </ul>

36. Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., Луп'янез-Віллануева Ф. та Дево А., Дослідження переваг і недоліків дистанційного голосування, Брюссель, 2018, с. 61.

37. Там само, с. 67, скоригована таблиця.

Переваги для виборця	Недоліки для виборця
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Особистим голосуванням за кордоном можуть скористатися люди, які живуть за кордоном і хочуть проголосувати.</li> <li>— Голосування відбувається в контрольованому середовищі відповідно до стандартного процесу. Таємниця голосування забезпечується тим, що виборці можуть голосувати в кабінках для голосування та самостійно вкидати бюлетень у скриньку для голосування.</li> <li>— Незалежність від поштових служб.</li> <li>— Знайомі процедури голосування.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Людям, які живуть за кордоном, але не мають поблизу консульства, можливо, знадобиться долати чималу відстань.</li> <li>— Людям з обмеженими можливостями може бути важко скористатися особистим голосуванням за кордоном.</li> <li>— Якщо підрахунок голосів проводитиметься на виборчій дільниці за кордоном і там буде дуже мало виборців, це може поставити під загрозу таємницю голосування.</li> <li>— Часто для того, щоб скористатися можливістю особистого голосування за кордоном, необхідна попередня заявка.</li> <li>— Якщо виборчих дільниць буде дуже мало, можуть утворюватися довгі черги з виборців.</li> <li>— Виборці можуть не мати можливості використовувати бюлетені для голосування за певним виборчим округом (або їм знадобиться додаткова організація для доставки таких бюлетенів за місцем перебування виборців за кордоном).</li> </ul>

### **Нормативно-правове регулювання та практика в Україні**

**Особисте голосування в дипломатичних установах.** Згідно з чинним законодавством громадяни-нерезиденти можуть голосувати в закордонних дипломатичних установах України лише особисто. Виборчі дільниці створює Центральна виборча комісія при закордонних дипломатичних установах України та у військових частинах (формуваннях), які дислокуються за межами України. Ключова проблема полягає в дуже обмеженій кількості таких дипломатичних установ, які не змогли задовольнити потреби навіть під час минулих виборів<sup>38</sup>. Це стане ключовою перешкодою на перших післявоєнних виборах. До того ж практика декількох останніх виборів показує, що це надзвичайно важкий тягар для дипломатів. Для виборців голосування в дипломатичних установах пов'язане також і з матеріально-технічними труднощами, адже через обмежену кількість виборчих дільниць у виборців може виникнути потреба долати досить велику відстань, щоб проголосувати.

Ще одним ключовим викликом тут є необхідність забезпечити високий рівень безпеки для всіх учасників виборчих процедур, насамперед для виборців. Вони не повинні боятися голосувати в консульстві чи посольстві. Забезпечення безпеки виборчих дільниць за кордоном потребує співпраці з офіційними інституціями країни перебування. У деяких не зовсім «дружніх» країнах це буде особливо складно. Альтернативний варіант, тобто вибіркове проведення голосування лише у деяких країнах, може істотно вплинути на принципи рівності та сприйняття результатів виборів суспільством.

Щоб забезпечити загальне виборче право, деякі учасники проведених інтерв'ю в Україні рекомендували урізноманітнити методи голосування за кордоном. Проте, щоб запобігти багаторазовому голосуванню, вони також пропонують виборцям за кордоном обрати один бажаний метод із запропонованих і унеможливити використання інших. Основна складність тут полягає в тому, що в разі інтернет-голосування у виборця завжди має залишатися другий канал, який можна використовувати в разі, якщо у виборця виникають проблеми з голосуванням в інтернеті, або якщо верифікація свідчить, що інтернет-голосування не відбулось у належний спосіб.

**Особисте голосування за межами дипломатичних установ.** Зрозуміло, що виборчі дільниці, створені при дипломатичних установах, не забезпечать достатньої можливості проголосувати всім українським

38. У Звіті IFES Україна (2023b) зазначено, що до лютого 2022 року дипломатичні установи України були розгорнуті в 119 країнах світу. На деяких із них (загалом 102) було створено дільниці, на яких дозволено організувати голосування за кордоном.



виборцям за кордоном, які висловлять бажання зареєструватися й віддати свій голос на перших післявоєнних виборах<sup>39</sup>.

Тому зацікавлені сторони, такі як Громадянська мережа «ОПОРА», рекомендують відкривати нові виборчі дільниці за кордоном, щоб забезпечити можливість проведення особистого голосування та створити більше виборчих дільниць за межами дипломатичних установ. Проте цей варіант пов'язаний із низкою проблем, які зараз в Україні обговорюються. Він не вимагає внесення змін до Конституції, але потребує попередніх домовленостей із місцевими органами влади в іноземних країнах, на додачу до запровадження спеціальних правил застосування такого нового варіанта. Ще одна проблема пов'язана з достатністю фінансування цієї дороговартісної діяльності. Згідно з виборчим законодавством організація та проведення виборів повинні фінансуватися лише з Державного бюджету України. Тому, навіть якщо кошти надходять від іноземних партнерів, вони мають бути внесені до Держбюджету. Також обговорюється, чи може (й у який спосіб) адміністративне та кримінальне законодавство України застосовуватися до цих закордонних місць для голосування, розташованих поза межами консульств, для усунення потенційних порушень виборчих прав, які можуть статися, і як цей аспект можна передбачити у необхідних угодах із країнами перебування<sup>40</sup>. Одна з проблем полягає у тому, що більшість муніципалітетів, де можуть створюватися такі нові дільниці, на відміну від великих міст, не мають досвіду роботи з запитами іноземних ОАВ на проведення голосування за кордоном. До того ж у деяких країнах із побоюванням ставляться до можливості відкриття екстериторіальних виборчих дільниць на своїй території, особливо якщо вони самі не надають права голосу своїм експатріантам<sup>41</sup>.

Додаткові проблеми становить і кадрове забезпечення виборчих комісій, тобто необхідність залучення великої кількості громадян України до роботи виборчих комісій, а також їх інформування й навчання. Згідно з Виборчим кодексом України політичні партії та кандидати, які беруть участь у відповідних виборах, мають висувати кандидатів до складу виборчих комісій. Їхня здатність знайти й запропонувати велику кількість кандидатів за кордоном викликає сумніви. Виборчий кодекс допускає можливість формування виборчих комісій за кордоном за більш активної участі Міністерства закордонних справ; проте надмірно велика кількість кандидатів, представлених цим міністерством, може чинити надмірний вплив органів виконавчої влади на роботу комісій. Запобігання зловживанню адміністративним ресурсом та підтримання довіри до результатів виборів викликає серйозні занепокоєння в Україні. У своєму проміжному звіті щодо голосування за кордоном Громадянська мережа «ОПОРА» зазначає, що виборчим комісіям за кордоном та іншим органам адміністрування виборів, які відповідатимуть за проведення виборів, має бути виділено достатньо ресурсів, щоб гарантувати професійне виконання ними своєї роботи.

### 3.6. Голосування поштою

#### Міжнародні стандарти та практика

Голосування поштою – найбільш поширений метод голосування для громадян-нерезидентів серед держав-членів ЄС<sup>42</sup>. Одним із ключових елементів організації голосування поштою є процедура, за допомогою якої виборці подають заявку на використання цього методу, а також те, як підтверджується той факт, що фактичний виборець і є первісним заявником. Оскільки голосування поштою проводиться вдома у

39. Див. частину «Висновки» у документі IFES Україна (2023a). Див. також дослідження науковців Львівського університету, яке показало, що 82 % виборців, які зараз проживають у Польщі, заявили, що хотіли б узяти участь у перших післявоєнних виборах. Дослідники також підрахували, що наявні виборчі дільниці можуть прийняти максимум 250 тис. закордонних виборців за умови, що вони будуть відкриті з 8:00 до 20:00 у день виборів.

В минулому подібна ситуація теж була непростою. Див., наприклад, Звіт Міжнародної фундації виборчих систем IFES Україна (2023b): с. 56 та Постанову ЦВК від 27 вересня 2022 року № 102 «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення або скасування воєнного стану в Україні». Хоча участь закордонних виборців перед війною була дуже низькою (близько 15 % із 3 мільйонів українців поза межами країни зареєструвалися для голосування, і лише від 7 до 12 % із них фактично проголосували на виборах 2019 року), все ж перед українськими посольствами в Празі, Варшаві, Лондоні, Брюсселі чи Тбілісі стояли довгі черги, а в Кишиневі посольство взагалі було переповнене.

40. Інформація з допису в блозі Громадянської мережі «ОПОРА» «Експерти обговорюють, як протистояти викликам масової міграції українських громадян для організації перших післявоєнних виборів» 25 жовтня 2023 року та посилання в ньому.

41. IFES Україна (2023b): с. 66.

42. 19 з 28 у 2017 р., див. Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., с. 48; Інформаційний бюлетень Дослідницької служби Європейського парламенту: європейські вибори 2024 року, голосування з-за кордону на виборах до Європейського парламенту, с. 13.

виборця або в іншому віддаленому місці без присутності виборчих органів, цей процес може зазнати або шахрайських дій, або супроводжуватися «сімейним» голосуванням<sup>43</sup>.

У деяких країнах, таких як Словенія, Італія, Франція або Португалія, голосування поштою автоматично активується для виборців, зареєстрованих у відповідному посольстві/консульстві як особи, яка постійно проживає за кордоном. Наприклад, у Словенії всі громадяни, що зареєстровані за кордоном, автоматично отримують терміновим поштовим відправленням бюлетень для голосування поштою. Там, де потрібна реєстрація та/або подання заявки, це робиться особисто або онлайн (наприклад, в Австрії, Словенії, Польщі, Болгарії, Іспанії).

У країнах використовуються різні способи перевірки особи виборця, який голосує поштою, а в деяких – відразу декілька способів<sup>44</sup>. До них належать такі способи: перевірка в момент реєстрації виборця для участі в голосуванні, наприклад, через надання копії посвідчення особи разом із формою заяви, як у Північній Македонії; перевірка в момент отримання виборцем матеріалів для голосування, наприклад, через пред'явлення посвідчення особи для отримання виборчого бюлетеня в Іспанії; перевірка в місці проведення голосування, наприклад, у формі обов'язкового заповнення декларації особи, в якій виборець самостійно підтверджує свою особу, як в Австрії; копії документів, що посвідчують особу виборця, які подаються під час голосування, як у Боснії і Герцеговині, або мають подаватися у присутності (Швеція) або з підписами (Фінляндія) двох свідків.

У разі поштового голосування доставка бюлетенів поштою залежить від роботи місцевих або міжнародних поштових служб та умов транспортування. Австрійські та словенські експатріанти деколи повідомляли про випадки несвоєчасної доставки виборчих бюлетенів поштою на попередніх виборах. У більшості країн<sup>45</sup> матеріали для голосування розсилають приблизно за місяць звичайним листом через державні (або частково приватизовані) поштові служби. В інших країнах, таких як Австрія, Словенія, Боснія і Герцеговина, Естонія, Литва та Румунія, надсилають бюлетені поштою рекомендованим листом, а в Нідерландах є можливість отримати бюлетень електронною поштою<sup>46</sup>.

У деяких виняткових випадках країни, в яких широко використовуються інструменти прямої демократії, а отже часте голосування, запроваджують загальне голосування поштою, зробивши дистанційне голосування правилом, а не винятком, не тільки для закордонних виборців, а й насамперед для громадян, які постійно проживають у країні<sup>47</sup>. Так роблять у Швейцарії та у декількох штатах у США. ОАВ під час проведення виборів розсилають бюлетені поштою кожному виборцю, якого внесено до списку виборців, зокрема й виборцям, які перебувають за кордоном, без необхідності подання виборцями відповідної заяви. Такий досвід необхідно оцінювати в кожному індивідуальному випадку та відповідно до позиції Венеційської комісії, яка наголошує на ризику дистанційного голосування в неконтрольованому середовищі.

Деякі заходи сприяння особистому й таємному голосуванню під час поштового голосування вказано в Кодексі належної практики у виборчих справах. Законодавчий орган (парламент) повинен уживати заходи для забезпечення захисту принципу таємниці голосування. На практиці деякі системи передбачають, що виборець має заповнити виборчий бюлетень самостійно, переконавшись, що за ним не стежать, покласти його у виборчий конверт і зробити відповідну заяву про те, що виборчий бюлетень було заповнено ним особисто. Таке передбачено німецьким регулюванням поштового голосування. Такі правові передумови мають вирішальне значення для відповідності поштового голосування принципам виборчого права, закріпленим в основному законі Німеччини<sup>48</sup>. Проте їх можна вважати недосконалими [lex imperfecta], якщо проконтролювати їх дотримання на практиці неможливо.

43. Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., с. 48.

44. Там само.

45. Як у Бельгії, Естонії, Франції, Ірландії, Латвії, Литві, Швеції та Великій Британії.

46. Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., с. 50.

47. IFES (2020), М. Воллі, Голосування поштою: міжнародна практика під час COVID-19, жовтень 2020 р., с. 10; <https://www.ifes.org/publications/vote-mail-international-practice-during-covid-19>. «У Швейцарії та американських штатах Орегон, Колорадо, Вашингтон, Юта та Гавайї на постійній основі діє система загального поштового голосування, що робить дистанційне голосування правилом, а не винятком. У Новій Зеландії понад 20 років загальне поштове голосування використовується на референдумах і місцевих виборах – без відкриття виборчих дільниць».

48. Венеційська комісія/Грабенвартер 2004: § 64 із посиланням на Федеральний конституційний суд Німеччини, BVerfGE 21, 200 [205].

Щоб зберегти таємницю голосування, більшість країн використовують систему з двох або трьох конвертів, яка дає змогу перевіряти ідентифікаційні дані, не розкриваючи зміст бюлетеня. У момент підрахунку голосів виборчі органи розкривають зовнішній конверт, щоб ідентифікувати виборця, й опускають внутрішній конверт із виборчим(-и) бюлетенем(-нями) в скриньку для голосування. Так гарантується, що між особою виборця та його/її голосом не буде жодного зв'язку<sup>49</sup>. Принцип двох конвертів знижує ризик встановлення зв'язку між виборцем і його голосом, але недобросовісні виборчі органи усе одно можуть розкривати обидва конверти.

У більшості випадків виборці за кордоном повертають конверт із бюлетенем для поштового голосування безпосередньо до ОАВ своєї країни, або до посольства чи консульства своєї країни, яке надсилає його до ОАВ. У кількох країнах діють положення, які полегшують і прискорюють цей процес для виборців. В Австрії у виборців є можливість передати свій конверт особисто або надіслати до посольства, щоб його доправили дипломатичною поштою<sup>50</sup>. В інших країнах виборці за кордоном можуть повернути свій бюлетень для поштового голосування рекомендованим листом, а потім отримати компенсацію, як в Іспанії, або самостійно оплатити витрати на надсилання бюлетеня для поштового голосування, як у випадку зі Словенією<sup>51</sup>.

Процедури підрахунку бюлетенів, надісланих поштою, також різняться. У деяких країнах за підрахунок голосів з-за кордону відповідає ОАВ столичного виборчого округу<sup>52</sup>. У деяких випадках підрахунок голосів, отриманих поштою, відбувається через декілька днів після дня виборів, як, наприклад, в Австрії та Словенії. В Австрії підрахунок бюлетенів, отриманих поштою, здійснюють спеціальні окружні виборчі комісії з дня, наступного за днем проведення виборів. У Словенії голоси, що були надіслані поштою всередині країни, підраховують через день після дня виборів, а голоси, подані з-за кордону (оскільки вони можуть прийматися протягом восьми днів включно після дня виборів), – після цього.

Вартість поштового голосування може бути різною залежно від того, які поштові послуги використовуються. Витрати на одного виборця, який голосує поштою в Австрії, становлять понад 7 євро для ОАВ. Витрати можуть бути більшими, якщо ОАВ використовує приватні кур'єрські служби, такі як DHL, для надсилання бюлетеня та повернення його поштою відразу після доставки<sup>53</sup>. На президентських виборах у США 2020 року плата за пересилання бюлетенів для голосування поштою становила лише 22 центи, а за повернення – 55 центів. Словенія сплачує своїй державній поштовій службі 45 тис. євро за розсилання бюлетенів для поштового голосування в пріоритетному порядку 90 тис. виборцям за кордоном, що становить 50 євроцентів на кожного виборця, який голосує поштою.

Логістика поштового голосування має власну індустрію, де більшість послуг, включно з друком адрес виборців на конвертах, відстежуванням QR-/штрихкодів, сортуванням та надсиланням поштою, можуть здійснюватися приватними компаніями (наприклад, Cetus у Словенії)<sup>54</sup>. У відстежуванні QR-/штрихкодів важливо розрізнити два різні QR-/штрихкоди: той, який може використовуватися постачальником поштових послуг для відстежування доставки бюлетеня для поштового голосування; та QR-/штрихкод, який використовується ОАВ для ідентифікації виборця та забезпечення того, щоб кожен виборець проголосував лише один раз. У такий спосіб є можливість запобігти багаторазовому голосуванню, напри-

49. Див. Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., с. 51. У системі з двома конвертами (Австрія, Бельгія, Естонія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Польща, Румунія, Іспанія, Велика Британія) внутрішній конверт містить голос, а зовнішній – посвідчення особи виборця. У Франції та Швеції конвертів три: у Франції другий внутрішній конверт використовується для вкладання ідентифікаційних даних, а у Швеції бюлетень вкладається у два конверти перед тим, як поміщається в третій для відправлення.

50. Див. там само. В Іспанії виборці можуть безплатно надіслати бюлетень рекомендованою та терміною поштою особисто на пошту. Подібна система діє у Франції. У Німеччині федеральний уряд уклав контракт з одним постачальником поштових послуг, який відповідає за спеціальну послугу поштового голосування.

51. В Іспанії преса повідомляла, що виборці, які голосували поштою з-за кордону, намагалися отримати відшкодування пов'язаних із цим витрат і мали з цим проблеми.

52. Див. Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., с. 51. Консульства Франції надсилають поштові бюлетені в Париж, а підрахунок голосів відбувається в день виборів на спеціальній виборчій дільниці в місті. Подібним способом у Нідерландах муніципалітет Гааги створює виборчу дільницю лише для поштового голосування, яка підраховує голоси, надіслані поштою з-за кордону. В Естонії виборчі бюлетені виборців, які постійно перебувають за кордоном, підраховує Комітет із підрахунку голосів міста Таллінна. У Румунії голоси підраховує спеціальна виборча комісія для поштового голосування одночасно зі звичайним голосуванням.

53. Відомо, що ОАВ Італії сплатив DHL 300 млн євро за поштові послуги, що надавалися для проведення голосування за кордоном, під час загальних виборів 2018 року – інтерв'ю з Мануелем Воллі, 15 листопада 2020 року.

54. <https://www.cetus.si/en>, у США є багато інших компаній, таких як Ballottrax – <https://ballottrax.com/>

клад, поштою та всередині країни. Відстежування кодів також дає ОАВ можливість повідомити виборця про те, що його/її бюлетень прибув вчасно й був включений до підрахунку. Це може допомогти виявити помилки, такі як відсутність підписів виборців, та зменшити кількість недійсних бюлетенів, надісланих поштою.

У частині підготовки тендерної документації, а також проведення тендерів на поліграфічні, логістичні та поштові послуги високий рівень прозорості та залучення міжнародного досвіду може підвищувати довіру до процесів та вдосконалювати процедури відбору.

### Голосування поштою: переваги та недоліки<sup>55</sup>

<p><b>Переваги для ЦВК</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Після запровадження поштового голосування його використання можна поширити для людей з інвалідністю або тих, хто перебуває в лікарнях, для виборців, які постійно перебувають вдома, для людей, які живуть у віддалених місцевостях, і для ув'язнених.</li> <li>ЦВК може залучити до участі у виборах більше виборців за кордоном.</li> <li>Для країн із невеликою кількістю дипломатичних представництв за кордоном, але великою діаспорою цей спосіб легший із точки зору логістичного навантаження, ніж створення виборчих дільниць за кордоном.</li> <li>Вважається, що це більш економно з погляду витрат, ніж особисте голосування за кордоном.</li> </ul>	<p><b>Недоліки для ЦВК</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Голосування проходить у неконтрольованому середовищі. Важко забезпечити, щоб людина проголосувала вільно і без примусу.</li> <li>Існує ризик того, що від імені виборця проголошує інша людина (ідентифікувати виборця важко).</li> <li>Голос може бути перехоплений та зманіпульований.</li> <li>Складно спостерігати за всім процесом поштового голосування.</li> <li>У деяких країнах поштові служби можуть працювати некоректно, або їхнє функціонування може бути перервано.</li> <li>Виборці можуть не отримати матеріали для голосування вчасно.</li> <li>Процедури запиту на використання поштового голосування та відправлення бюлетеня для голосування іноді зазнають критики за їхню надмірну забюрократизованість.</li> <li>Голосування поштою передбачає певні витрати на державне управління, а також до необхідності вжиття організаційних заходів.</li> </ul>
<p><b>Переваги для виборця</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Голосуванням поштою можуть скористатися всі люди, які проживають за кордоном, зокрема й ті, у кого немає дипломатичного представництва в країні перебування чи поблизу.</li> <li>Голосування поштою може передбачати менше переїздів для виборців.</li> <li>Людам, які хворіють, або людям з інвалідністю може бути легше скористатися цим способом.</li> <li>Голосуванням поштою зможуть скористатися люди, які перебувають на стаціонарному лікуванні, у закладах із надання постійного догляду або схожих установах.</li> </ul>	<p><b>Недоліки для виборця</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Іноколи виборцям доводиться сплачувати поштові витрати, пов'язані з поверненням конверта.</li> <li>Бюлетень для поштового голосування може не прийти вчасно.</li> <li>Виборець може зазнати примусу, спроб підкупу або іншого психологічного тиску.</li> <li>Бюлетені можуть бути втрачені чи пошкоджені або можуть прибути до місця підрахунку голосів із запізненням.</li> <li>Може бути важко перевірити, чи голос було отримано.</li> <li>Голосувати поштою зазвичай доводиться заздалегідь. Із цього моменту і до дня виборів виборець може змінити своє рішення, якщо з'явиться нова інформація.</li> </ul>

Міжнародна належна практика організації поштового голосування для голосування за кордоном наведена в Додатку D.

55. Скоригована таблиця, див. Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., с. 54.

## **Нормативно-правове регулювання та практика в Україні**

Законодавство України не передбачає поштового голосування. Після внесення відповідних змін до законодавства така форма голосування може бути запроваджена, проте буде вкрай складно забезпечити довіру до неї. Наразі функціонування поштових служб в Україні викликає питання стосовно якості та надійності, які необхідні для виборчого процесу. Навіть важливі юридичні документи (наприклад судові повістки) можуть бути не доставлені вчасно і правильно. Використання поштового голосування може істотно підірвати довіру до результатів виборів. Негативне ставлення виборців до поштової служби в Україні може поставити під сумнів результати поштового голосування за кордоном, навіть якщо воно буде належно організоване авторитетними поштовими операторами в інших країнах. Тому такі громадські організації, як Громадянська мережа «ОПОРА», рекомендують удосконалювати класичну систему, наприклад, створювати більше виборчих дільниць за кордоном як основний варіант.

Однією з важливих проблем є те, що поштове голосування подовжує строки виборчого процесу, а саме у зв'язку з реєстрацією кандидатів, оскільки бюлетені для поштового голосування та інші інформаційні матеріали мають надсилатися закордонним виборцям досить завчасно, щоб вони могли проголосувати та вчасно відправити назад свій бюлетень. Це потребує внесення змін до Конституції, які дозволять проведення раннього голосування. Ще одним значним викликом є запобігання продажу/купівлі голосів, що вважається важливим питанням в Україні. До інших викликів також належать контроль процесу друку, підвищення надійності поштового зв'язку і довіри до нього з боку суспільства, надання виборцям часу для ознайомлення з новим способом голосування тощо. Інша тема – це заміна поточного виборчого бюлетеня на компактнішу та дешевшу альтернативу для полегшення доставки за кордон<sup>56</sup>.

### **3.7. Голосування через представника за довіреністю**

#### **Міжнародні стандарти та практика**

Голосування через представника за довіреністю<sup>57</sup> – це система, за якої виборець надає дозвіл іншій особі, яку називають довіреною особою, проголосувати від свого імені. Зазвичай це відбувається тоді, коли виборець стикається з труднощами або неможливістю проголосувати особисто. Виборець повідомляє про свій вибір довірену особу, яка зобов'язується віддати свій голос відповідно до таких вказівок. Залежно від встановлених процедур голосування уповноважений представник за довіреністю може голосувати або під час раннього чи розширеного голосування за допомогою поштових служб, в дипломатичних представництвах за кордоном, або на звичайних виборчих дільницях у день виборів. Критерії для голосування через представника за дорученням різняться – від загальної доступності для всіх виборців до конкретних і вузько визначених обставин. У деяких випадках може знадобитися підтвердження нездатності виборця прийти на виборчу дільницю. У Бельгії<sup>58</sup> особи, які стикаються з такими перешкодами, як хвороба, зобов'язання на роботі, навчання, військова служба, ув'язнення, певні релігійні переконання, а також особи, які проживають за кордоном, можуть призначити довірену особу для голосування від свого імені. Потрібен письмовий дозвіл. Натомість у Франції і в Нідерландах висуваються м'якші вимоги. Зокрема, для подання заявок на голосування через представника за довіреністю у Франції не потрібні докази чи обґрунтування, оскільки голосування за довіреністю є єдиною формою заочного голосування. Кожна довірена особа в Нідерландах може представляти не більше двох осіб. У Франції та Нідерландах голосування через представника за довіреністю є єдиною формою голосування, доступною для ув'язнених осіб і виборців, які перебувають у попередньому ув'язненні<sup>59</sup>. Проте згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах Венеційської комісії до голосування через представника за довіреністю мають застосовуватися дуже суворі правила, і кількість довіреностей, які може видати один виборець, має бути обмежена. Як зазначає ОБСЄ/БДІПЛ, голосування через представника за довіреністю може використовуватися для виконання вимог загального та рівного виборчого права, оскільки воно полегшує голосування для груп, які зазнають більшого ризику виключення, таких як люди похилого віку, люди з інвалідністю, виборці за кордоном, громадяни, які перебувають у попередньому

56. Деякі народні депутати не погоджуються, стверджуючи, що так виборці тільки заплутаються.

57. ОБСЄ/БДІПЛ, Альтернативні методи та механізми голосування, Варшава, 12 жовтня 2020 року.

58. Венеційська комісія, Доповідь про виборче право та адміністрування виборів у Європі, 8 жовтня 2020 р., дослідження № 965/2019а, с. 36.

59. Там само.

ув'язненні та у пенітенціарних установах тощо<sup>60</sup>. В інших країнах, зокрема Фінляндії, прямо заборонене голосування через представника за довіреністю. Навіть у тих країнах, де голосування через представника за довіреністю є законним інструментом голосування, більшість жінок фактично були позбавлені права голосу через голосування за довіреністю родичами чоловічої статі. Голосування через представника за довіреністю є особливо проблематичним у країнах, де купівля голосів є поширеною проблемою, а отже не рекомендованим.

Попри те, що у деяких країнах широко використовується голосування через представника за довіреністю для виборців за кордоном, це не відповідає вимогам таємниці голосування та рівного голосу, закріплених у міжнародних стандартах і регіональних зобов'язаннях<sup>61</sup>. Варто підкреслити, що ті самі побоювання, пов'язані з голосуванням через представника за довіреністю, релевантні і для поштового голосування, і для інтернет-голосування з дому.

### **3.8. Інші методи голосування для громадян-нерезидентів**

#### **Міжнародні стандарти та практика**

**Повернення для голосування в країні.** Словенці з діаспори можуть вільно проголосувати на виборчій дільниці в дипломатичному або консульському представництві, якщо таке є, поштою або в країні на спеціальній виборчій дільниці в штаб-квартирі місцевої виборчої комісії (виборча дільниця «OMNIA») та повідомити ОАВ про обраний ними метод не пізніше, ніж за тридцять днів до дня виборів. У Хорватії передбачено можливість особистого голосування за кордоном. Якщо виборець бажає проголосувати в іншому дипломатичному представництві або в іншому місці у межах Хорватії, він/вона повинен вказати в заяві це дипломатичне представництво та адресу тимчасового проживання в Хорватії у день виборів. У декількох інших країнах дають змогу громадянам-експатріантам голосувати в країні у день виборів, але жодних міжнародних настанов щодо належної практики не існує. У Сінгапурі виборці, які перебувають за кордоном, також прикріплені до виборчої дільниці на території Сінгапуру, де вони можуть проголосувати особисто, якщо перебуватимуть в Сінгапурі в день виборів. Жодна держава-член ЄС не покриває витрати виборців за кордоном на проїзд до посольства/консульства для особистого голосування. Проте на Мальті виборцям, які мають право голосу, пропонується забронювати квитки зі знижкою (у 2022 році вартість авіаквитка на авіалініях Air Malta становила 90 євро), щоб проголосувати особисто в країні, оскільки голосування за кордоном не передбачено.

**Мобільні виборчі дільниці за кордоном.** У нещодавньому дослідженні<sup>62</sup> Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA) зазначено, що у двох країнах можуть забезпечуватися мобільні скриньки для голосування, проте відомості про те, які країни пропонуватимуть таку послугу, відсутні. Мобільні пункти для голосування можуть забезпечуватися на військових базах або в інших місцях для полегшення голосування, але це може призвести до вчинення неправомірних дій.

#### **Нормативно-правове регулювання та практика в Україні**

**Повернення для голосування в Україні.** Це питання має подвійний аспект, який потребує ретельного розгляду. Громадяни України, які наразі перебувають на обліку в консульських установах і мають виборчу адресу за кордоном, для цілей повернення в Україну з метою участі у виборах повинні будуть змінити свою виборчу адресу протягом стислого строку. Ймовірність того, що всі виборці, кого стосуватимуться ці зміни, зможуть зробити це протягом відведеного строку, невелика. Це, безсумнівно, вимагатиме додаткового регулювання. Особи, які проживають за кордоном, але не стали на облік у консульських установах (зі збереженням адреси реєстрації в Україні), матимуть змогу повернутися й реалізувати свої виборчі права в межах свого рідного виборчого округу або обрати альтернативне місце для голосуван-

60. ОБСЄ/БДІПЛ, Альтернативні методи та механізми голосування, Варшава, 12 жовтня 2020 року, с. 20.

61. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, стаття 25, параграф 20 Загальних коментарів № 25 Комітету ООН з прав людини 1996 року. Протокол № 1 (стаття 3) до Європейської конвенції з прав людини, пункти 7.3 та 7.4 Копенгагенського документа НБСЄ 1990 року вимагають від держав-учасниць «гарантувати загальне та рівне виборче право повнолітнім громадянам» та «забезпечити, щоб голосування проводилося шляхом таємного голосування або з використанням еквівалентної процедури вільного голосування...».

62. Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (International IDEA), 2023 рік. Розкриття голосування за кордоном: поглиблений аналіз практики голосування за кордоном, використання технологій та явка виборців; <https://www.idea.int/data-tools/data/ocv-technology-turnout>

ня. Цей варіант надзвичайно складний і багато в чому залежить від безпекової ситуації в Україні. Також велике значення має залучення виборців до загальної виборчої кампанії (висування кандидатів, формування їхніх програм, публічне обговорення передвиборчих програм, політична конкуренція тощо). Буде не просто забезпечити дотримання цих аспектів для великої кількості виборців.

**Мобільні виборчі дільниці за кордоном.** Законодавство держави не передбачає такої можливості за кордоном. У межах України можуть забезпечуватися мобільні виборчі дільниці (наприклад, для голосування за своїм місцем перебування). Виборча дільниця може бути звичайною (система постійних виборчих дільниць, затверджена Центральною виборчою комісією), спеціальною (створена в лікарнях та інших спеціалізованих установах) або за кордоном. Витяги зі списку виборців складаються на кожній звичайній виборчій дільниці для голосування за місцем перебування виборця, надаючи можливість проголосувати вдома особам, які за станом здоров'я не можуть прийти на виборчу дільницю, і включаються в ці витяги зі списків виборців. В Україні спостерігається відносно низький рівень довіри до голосування за межами звичайних виборчих дільниць. Наприклад, коментарі щодо чесності та свободи виборів звучать набагато частіше під час голосування за місцем перебування виборця або на спеціальних виборчих дільницях, ніж на звичайних виборчих дільницях.

### 3.9. Спостереження

#### *Міжнародні стандарти та практика*

Спостереження за процесом виборів забезпечує більшу прозорість. Уявлення про те, що голосування за кордоном є «чорною скринькою», створює значний ризик того, що ставлення до фальсифікацій, незалежно від того, мали вони місце чи ні під час голосування діаспори, може серйозно підірвати цілісність та прийняття виборчого процесу загалом<sup>63</sup>. Відсутність звичайної системи стримування та противаг, яку забезпечує спостереження, може створити ситуацію, коли ОАВ має мало можливостей для незалежного спростування та перевірки. Правові гарантії спостереження, моніторингу та доступу до ЦВК під час голосування за кордоном, а також під час тестування, перевірки та безпеки виборчих матеріалів або інформаційно-технологічних систем, які використовуються для проведення голосування за кордоном, мають бути не меншими, ніж для голосування всередині країни.

#### *Нормативно-правове регулювання та практика в Україні*

Створення виборчих комісій за кордоном має відбуватися на партійно-політичній основі. Політичні партії повинні мати можливість щонайменше ефективно контролювати роботу виборчих комісій або інших органів. У більшості партій немає такого організаційного та фінансового потенціалу, і цей потенціал наряд чи розвинеється у більшості партій навіть після закінчення війни.

### 3.10. Обов'язки виборця, який голосує за кордоном

#### *Міжнародні стандарти та практика*

У цій сфері ситуація така сама, як і з активними та пасивними виборчими правами (див. вище Розділи 3.1. та 3.2. «Право голосувати й обирати» та «Право балотуватися на виборах»).

#### *Нормативно-правове регулювання та практика в Україні*

Обов'язки виборців на закордонних виборчих дільницях аналогічні обов'язкам виборців на території України. Однією з істотних перешкод для здійснення виборчих прав за кордоном є дуже обмежена кількість виборчих дільниць. У виборців може виникати потреба долати великі відстані, щоб проголосувати.

63. IFES (2012), Ербен П., Голдсміт Б. та Шуджаат А. Голосування за кордоном: короткий огляд, квітень 2012 р., с. 4.

## С. Канал інтернет-голосування

### 1. Міжнародно-правові стандарти

Це дослідження ґрунтується на стандартах, які застосовуються в державах-членах Ради Європи. Основною місією Ради Європи є захист і реалізація принципів, які є спільним доробком<sup>64</sup> її держав-членів, серед яких принципи демократичних виборів, які закріплені у статті 3 Протоколу № 1 «Право на вільні вибори» Європейської конвенції з прав людини та як застосовуються Європейським судом з прав людини. Ці принципи закріплені в конституціях держав і виборчому законодавстві та отримали в них подальший розвиток. Усі рішення, інструменти чи процедури, що використовуються на виборах, включно з інтернет-голосуванням, мають відповідати усім застосовним принципам.

Застосування виборчих принципів до інтернет-голосування є непростю справою, враховуючи технічну складність цього каналу. На вимогу держав-членів Рада Європи розробила інструменти «м'якого права», які містять рекомендації для країн щодо регулювання таких технологій із наголосом на дотриманні виборчих принципів. До інструментів «м'якого права» належать Рекомендація CM/Rec(2017)5 Комітету міністрів Ради Європи від 2017 року державам-членам щодо стандартів електронного голосування та відповідна пояснювальна записка і настанови щодо впровадження, а також Керівні настанови Комітету міністрів Ради Європи від 2022 року щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій у виборчих процесах у державах-членах Ради Європи (CM(2022)10). Рекомендація щодо електронного голосування стосується використання електронних засобів голосування та/або підрахунку голосів як у контрольованих (на виборчих дільницях), так і в неконтрольованих (удома) умовах, а також обладнання для електронного голосування на виборчих дільницях, використання оптичних сканерів для реєстрації та/або підрахунку паперових бюлетенів, а також інтернет-голосування. Керівні настанови щодо використання ІКТ під час виборів спрямовані на встановлення мінімальних вимог до будь-яких інших ІКТ, які використовуються на виборах. Керівні настанови гармонізовані з Рекомендацією щодо електронного голосування та доповнюють її. Обидва документи релевантні для цього дослідження. До того ж Рада Європи раз на два роки організовує наради для обговорення з державами-членами хід виконання Рекомендації і Керівних настанов. За результатами останньої наради (червень 2023 року) було зроблено такий висновок:

*«зростає занепокоєність підвищенням ризиком кібератак, іноземного втручання та маніпуляцій, особливо під час національних виборів, де ставки можуть бути найвищими». Оскільки просте твердження про втручання у вибори може підірвати довіру до демократичних процесів і їх результатів, видається, що держави відмовляються розглядати чи впроваджувати рішення для інтернет-голосування, тим більше що забезпечити повну безпеку онлайн-систем надзвичайно складно»<sup>65</sup>.*

Інші відповідні документи розробляють Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ. Венеційська комісія провела огляд (2004 рік) сумісності дистанційного та електронного голосування зі стандартами Ради Європи та практикою ЄСПЛ. За результатами дослідження було зроблено висновок, що електронне голосування (включно з інтернет-голосуванням) має бути прийнятим лише в тому випадку, якщо воно є безпечним і надійним, якщо виборці можуть отримати підтвердження свого голосу та відкоригувати його (за потреби), дотримуючись принципу таємниці голосування. Має гарантуватися прозорість системи, а будь-яке порушення (зокрема й принципу таємниці голосування) має бути покарано<sup>66</sup>. ОБСЄ/БДІПЛ розробило настанови щодо спостереження за використанням інтернет-голосування<sup>67</sup>.

64. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії встановлює фундаментальні принципи європейської виборчої спадщини.

65. Див. підсумковий документ за результатами конференції Ради Європи «Електронне голосування та використання ІКТ на виборах: підбиття підсумків та рух уперед», що відбулась у Страсбурзі, Франція, 16 червня 2023 року; <https://rm.coe.int/conference-on-e-voting-and-use-of-ict-in-elections-taking-stock-and-mo/1680abedd9>

66. Венеційська комісія (2004 рік). Доповідь про сумісність дистанційного й електронного голосування зі стандартами Ради Європи; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)012-e); див. також: Рада Європи, 2017, Керівні настанови щодо впровадження положень Рекомендації CM/Rec(2017)5 щодо стандартів електронного голосування; [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680726c0b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726c0b)

67. ОБСЄ/БДІПЛ (2024 рік), Практичний посібник щодо спостереження за інформаційними та комунікаційними технологіями у виборах, Варшава, 26 лютого 2024 року.



## 2. Нормативно-правове регулювання країн



### 2.1. Швейцарія

#### Розробка інтернет-голосування

Швейцарія має декілька особливостей. Це федеративна держава, 26 кантонів (земель) якої беруть на себе відповідальність за організацію та фінансування своїх систем голосування. Кожен кантон самостійно вирішує, яку систему використовувати. У всіх кантонах діє єдина система голосування поштою й на виборчих дільницях. Це дві основні системи голосування у Швейцарії. Протягом останніх двадцяти років майже половина кантонів одночасно проводили експерименти з інтернет-голосуванням, розбудовуючи власні системи (Женева, Невшатель, Цюрих) або співпрацюючи з цими трьома кантонами, які мали такі системи, чи з четвертою, сучаснішою системою пошти Швейцарії. У деяких кантонах це зайняло більше часу, в інших – менше. З 2019 року існує лише одна система: пошта Швейцарії. 2023 року три кантони (Базель-Штадт, Санкт-Галлен і Тургау) відновили експерименти з інтернет-голосуванням; четвертий кантон (Граубюнден) отримав федеральний дозвіл на це 2024 року. Для використання інтернет-голосування під час виборів федерального рівня потрібен федеральний дозвіл. Крім того, існує четвертий метод голосування, а саме – відкрите голосування на зборах шляхом підняття рук (повна відсутність таємниці голосування), яке іменується *Landsgemeinde* та практикується раз на рік у невеликих кантонах Аппенцелль-Іннерроден та Гларус для голосування в кантонах. Голосування на зборах практикується в більшості муніципалітетів лише на місцевих виборах<sup>68</sup>. Характерною рисою тут є взаємна довіра між виборцями та виборчою адміністрацією.

Ще однією виразною рисою Швейцарії як країни є напівпряма демократія, електорат якої не лише обирає представників, а й голосує з певних питань (ініціативи та референдуми) на трьох рівнях урядування. Це означає, що виборці приходять на виборчі дільниці в середньому чотири рази на рік. Експатріанти також мають широкі виборчі права, серед яких активне та пасивне виборче право на федеральному рівні: вони можуть голосувати за обрання федерального парламенту та за федеральні ініціативи і референдуми, можуть підписувати такі запити, а також бути кандидатами у члени федерального парламенту. Вони прив'язані до громади свого походження чи останнього місця проживання і не обирають власних представників. Декілька кантонів надали своїм експатріантам права на кантональному рівні, а деякі з них надали їх також на місцевому рівні, дозволяючи експатріантам брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Деякі автори критикують такий підхід розширених прав, аргументуючи це тим, що експатріанти не сплачують податки у Швейцарії. Інші ж порівнюють такі широкі права експатріантів із відсутністю прав у іноземців, які постійно проживають у Швейцарії та попри те, що сплачують податки у Швейцарії, не мають політичних прав у більшості кантонів, навіть на місцевому рівні.

Важливою особливістю Швейцарії є очевидна відсутність занепокоєння щодо примусу. Голосування поштою широко поширене з 1990-х років, і приблизно 90 % виборців голосують засобами пошти. Загальне поштове голосування розглядається як важлива передумова для отримання дозволу на експерименти з інтернет-голосуванням. Швейцарія дотримується обережного підходу до інтернет-голосування, якому відповідає девіз «спершу безпека, а потім швидкість». Цим пояснюється дуже тривала експериментальна фаза, яка розпочалася на початку 2000 року. Після сотень практичних випробувань (практичне випробування – обов'язкове використання інтернет-голосування одним кантоном на одних федеральних виборах)<sup>69</sup> інтернет-голосування припинили застосовувати у 2019 році та відновили цю практику лише у 2023 році й лише у чотирьох кантонах (станом на березень 2024 року).

Усі виборці автоматично отримують усі матеріали для голосування вдома поштою й можуть обрати, як проголосувати – засобами пошти чи на виборчій дільниці, або, якщо є така можливість, проголосувати через інтернет. Там, де можливе інтернет-голосування, виборці отримують разом із матеріалами для голосування декілька кодів, що використовуються для автентифікації виборця,

68. Швейцарія зробила застереження до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, щоб зберегти такі методи, попри порушення таємниці голосування. Федеральний суд послався на історичний контекст *Landsgemeinde*, а також на практичні аспекти (а саме фінансові), дійшовши висновку, що переваги переважають. У юридичній літературі щодо цього висловлюються більш критично.

69. Половина кантонів Швейцарії певний час випробували електронне голосування на практиці й припинили його використання.

підтвердження та верифікації його/її голосу. Коди дійсні лише для одного голосування/одних виборів і є індивідуальними (відрізняються у кожного виборця). Інтернет-голосування триває чотири тижні (з понеділка до суботи перед виборами/днем голосування у неділю). Це стосується також голосування поштою (у деяких випадках голоси, які надсилають поштою, приймаються до закриття виборчих дільниць у неділю). Виборчі дільниці працюють протягом декількох годин у неділю, у день голосування, та протягом декількох попередніх днів. Голосування закінчується опівдні в неділю. Тільки після цього результати можуть бути оприлюднені. У наведеній нижче таблиці міститься інформація про кількість виборців, які мали право проголосувати через інтернет у трьох кантонах під час останніх федеральних виборів у жовтні 2023 року, та щодо їхньої участі (варто звернути увагу, що участь у виборах зазвичай вища, ніж при голосуванні за ініціативи чи на референдумах; варто також зауважити, що практика інтернет-голосування відновилася 2023 року після чотирирічної перерви). Федеральний закон установлює обмеження відсотку виборців, які можуть скористатися інтернет-голосуванням, на рівні максимум 10 % федерального електорату та 30 % електорату на кантональних виборах (одночасне інтернет-голосування проводиться лише у деяких кантонах) (стаття 27f Постанови про політичні права). Ці ліміти ніколи не досягалися, навіть у ті роки, коли інтернет-голосування застосовували до 14 кантонів.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei

#### Eckdaten zum Einsatz der elektronischen Stimmabgabe am 22. Oktober 2023 (Nationalratswahlen)

Bedingungen Kantone	Zugelassenes Elektorat Anzahl Stimmberechtigte (A)			Stimmbeteiligung zugelassenes Elektorat alle Kanäle (B)		Anteil elektronischer Stimmkanal (C)		
	Inland	Ausland	Total	Anzahl Stimmende	in %	Anzahl Stimmende	in % am zugelassenen Elektorat (A)	in % an allen eingegangenen Stimmen (B)
Basel-Stadt	18	9'861	9'879	2'359	23.88%	1'444	14.62%	61.21%
St.Gallen	39'598	10'889	50'487	19'821	39.26%	2'495	4.94%	12.59%
Thurgau	-	4'953	4'953	956	19.30%	541	10.92%	56.59%
<b>Total</b>	<b>39'616</b>	<b>25'703</b>	<b>65'319</b>	<b>23'136</b>	<b>35.42%</b>	<b>4'480</b>	<b>6.86%</b>	<b>19.36 %</b>

**Lesebeispiel:** Im Kanton St. Gallen waren 39'598 im Inland wohnhafte und 10'889 im Ausland wohnhafte Stimmberechtigte und damit insgesamt 50'487 Stimmberechtigte zum Versuch mit der elektronischen Stimmabgabe zugelassen. Davon haben 19'821 an der Abstimmung teilgenommen, dies entspricht einer Stimmbeteiligung von 39.26 %. 2'495 dieser 19'821 abstimmenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben für die Stimmabgabe den elektronischen Kanal benutzt, dies entspricht einem Anteil von 12.59 %. Von den 50'487 zugelassenen Stimmberechtigten haben im Kanton St. Gallen 4.94 % elektronisch abgestimmt.

У таблиці вище наведено інформацію про використання методу інтернет-голосування на останніх федеральних виборах, які відбулися 22 жовтня 2023 року. Загальна кількість виборців, які мали право голосувати через інтернет на той момент становила 65 319 осіб, з яких 25 703 були громадянами-нерезидентами. Загальна кількість виборців у Швейцарії на цих виборах становила 5 583 221 особу, з яких 222 889 виборців були нерезидентами. Загальна участь (за всіма доступними каналами голосування, тобто на виборчих дільницях, зокрема й методами раннього голосування, голосування поштою та інтернет-голосування у трьох кантонах) становила 46,7 %<sup>70</sup>. Лише 6,86 % з тих, хто мав право брати участь в інтернет-голосуванні у трьох кантонах, скористалися цим каналом, що становить 19,36 % від тих, хто дійсно проголосував. Рівень участі був вищим у кантонах Базель-Штадт і Турґау порівняно з Санкт-Галленом. Різниця може бути пов'язана з тим, що у перших двох кантонах нерезиденти були (майже) єдиною групою, яка мала право брати участь в інтернет-голосуванні, а у Санкт-Галлені більшість тих, кому було дозволено так голосувати, були резидентами (близько 39 000 виборців-резидентів порівняно з приблизно 10 000 закордонних виборців). Це підтверджує, що нерезиденти найбільше зацікавлені в інтернет-голосуванні. Вони є головною групою, яка потребує подальшого впровадження інтернет-голосування у Швейцарії.

70. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2613/fr/annexes>

## Регулювання інтернет-голосування

Федеральне регулювання інтернет-голосування передбачає спеціальну статтю (ст. 8а) у Законі про політичні права (Political Rights Act). Ця стаття надає право федеральному уряду експериментувати з інтернет-голосуванням. 2002 року Постановою про політичні права (Political Rights Ordinance) було запроваджено спеціальну главу (статті 27а і далі), в якій переважно викладено організаційні деталі інтернет-голосування. 2003 року почалися практичні випробування інтернет-голосування (лише на кантональних виборах). Із 2004 року інтернет-голосування було дозволено також на виборах федерального рівня.

Федеральний уряд підготував три звіти про оцінку цих випробувань. Вони стали основою для подальших змін до Постанови про політичні права. До Закону про політичні права зміни не вносилися, й інтернет-голосування досі є експериментальним. Під час своєї третьої оцінки (2013 рік) федеральний уряд вирішив, що системи першого покоління (за типом «чорного ящика»), які використовувалися до цього часу, необхідно поступово замінити на системи, які передбачають «можливість наскрізної верифікації», що забезпечують індивідуальну та універсальну верифікацію. Наприкінці 2013 року до Постанови про політичні права було внесено зміни, а з 15 січня 2014 року було введено в дію новий документ – деталізовану Постанову федеральної канцелярії Швейцарії про електронне голосування (ordinance on e-voting), яка докладно регламентує питання верифікації й інші аспекти. Можливість індивідуальної верифікації потребує наявності другого каналу для передачі кодів верифікації: у Швейцарії таким другим каналом є пошта. 1 липня 2018 року було запроваджено важливе положення, згідно з яким встановлювалася обов'язковість публікації вихідного коду програмного забезпечення повної верифікації, а також пов'язаних із ним документів. Федеральні норми вимагають, щоб системи електронного голосування та їхня безпека відповідали останньому слову техніки. Використання інтернет-голосування на федеральних виборах досі потребує відповідного дозволу федерального уряду та згоди федеральної канцелярії. Кантони мають постійно оцінювати ризики та забезпечувати, щоб вони не були більшими за прийнятний рівень. Політичні ризики можуть спонукати федеральну владу тимчасово зупинити видачу/не видавати федеральний дозвіл чи згоду.

Консультації між федеральною канцелярією та науковими колами проводилися від самого початку експерименту. Проте співпраця з ІТ-спеціалістами активізувалася після 2019 року за результатами перевірки прозорості (відкриті випробування на предмет проникнення та розкриття вихідного коду), під час якої дослідники виявили серйозні недоліки в системі пошти Швейцарії. Спроба уряду покласти край експериментам і нормалізувати використання інтернет-голосування провалилася. Після консультацій у липні 2022 року набрали чинності нові нормативні акти – Постанова про політичні права та деталізована Постанова про електронне голосування. Це нове регулювання спрямоване на організацію стабільних випробувань із використанням інтернет-голосування, які подовжують строки проведення експерименту. За даними федеральної канцелярії, система та її функціонування були вдосконалені настільки, що її можна використовувати в межах затверджених практичних випробувань<sup>71</sup>.

Водночас існує декілька правових питань. На відміну від Німеччини чи Австрії у Швейцарії не було проведено оцінки на предмет конституційності федерального регулювання інтернет-голосування федеральним суддею, або ж іншим способом не було затверджено це регулювання. Сумніви може викликати подовження експерименту на невизначений строк. Вчені розкритикували той факт, що швейцарські нормативні акти та практика не відповідають вимогам громадського контролю за виборами, а нормативні акти нижчого рівня (незаконно) делегують важливі обов'язки експертам<sup>72</sup>. Повторне продовження експерименту демонструє також, що, як стверджувала федеральна канцелярія, система не дозріла для ширшого впровадження (більш як для 10 % федеральних виборців). І це попри двадцятирічний досвід, постійні вдосконалення та гроші, вкладені в пошук найсучасніших рішень.

Інтернет-голосування у Швейцарії демонструє декілька прикладів належної практики: високий рівень прозорості (публікація вихідних кодів, документації системи, аудиторських звітів та інших експертних оцінок), співпраця з ІТ-експертами у всьому світі, уповноваженими органами влади та поштою Швейца-

71. Пресреліз, Федеральна рада схвалює відновлення практичних випробувань електронного голосування, 3 березня 2023 року; <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93455.html>

72. Markić, Luka. «Die elektronische Stimmabgabe im Lichte des Prinzips der Öffentlichkeit: E-Voting im Spannungsverhältnis zwischen dem Ruf nach mehr digitaler Demokratie und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit» //: Dal Molin-Kränzlin/ Schnewwly/ Stojanovic (Hrsg.). Digitalisierung – Gesellschaft – Recht. Цюріх, Dike, 2019, с. 125-143.

рії працювати над упровадженням найсучасніших рішень<sup>73</sup>, періодичні випробування на проникнення, безперервне проведення тестів на виявлення та усунення помилок тощо. У Швейцарії також діють найбільш деталізовані та всеохопні норми у сфері інтернет-голосування.

## 2.2. Естонія

### Розробка інтернет-голосування

Естонія – це єдина країна, де інтернет-голосування доступне усім виборцям як альтернатива особистому голосуванню на виборчих дільницях, ранньому особистому голосуванню на виборчих дільницях та голосуванню поштою. В Естонії дозволено поштове голосування<sup>74</sup>. Дистанційне інтернет-голосування у всій країні з юридично обов'язковими результатами на всіх виборах і референдумах дозволене з 2005 року. Інтернет-голосування проводиться в період раннього голосування: протягом шести днів періоду, що починається за десять днів до дня виборів.

Інша особливість Естонії полягає у тому, що це одна з найбільш розвинених у цифровому аспекті країн. Основоположним елементом є національна система ідентифікації, за якою кожен естонець (із моменту народження) і кожен постійний мешканець Естонії отримує унікальний ідентифікаційний номер. Персональні дані зберігаються в цифровому реєстрі населення. Особливістю законодавчої бази є заборона дублювання інформації. Якщо для нової державної послуги потрібно, наприклад, зазначити вік людини, його отримують з реєстру населення, а не зберігають у новій системі<sup>75</sup>. Ще однією особливістю є те, що всі повнолітні мешканці зобов'язані мати електронне посвідчення особи. Це електронне посвідчення особи використовується у всьому приватному та державному секторі для ідентифікації особи та цифрового підпису. Під час інтернет-голосування електронне посвідчення особи використовується для автентифікації виборця, а також для підтвердження його/її голосу. Обов'язкове електронне посвідчення особи як універсальний ключ доступу до державних і приватних електронних послуг є найважливішим чинником успіху для інтернет-голосування, передових цифрових рішень у галузі охорони здоров'я, цифрового підпису, електронного адміністрування податків тощо<sup>76</sup>.

### Регулювання інтернет-голосування

Нормативно-правова база для інтернет-голосування викладена у виборчому законодавстві. Положення практично однакові у всіх правових актах, які регулюють процедури голосування (закон про вибори до парламенту Естонії, закон про вибори до муніципальних рад, закон про вибори до Європейського парламенту, закон про референдум), проте найбільш докладні положення містяться в законі про вибори до парламенту Естонії<sup>77</sup>. Цей закон передбачає створення Комітету з питань електронного голосування, членів якого призначає Національна виборча комісія, яка також забезпечує адміністративну й операційну підтримку. Національна виборча комісія прийняла постанову про докладні положення, що стосуються організації інтернет-голосування<sup>78</sup>. Комітет із питань електронного голосування може запропонувати Національній виборчій комісії «не починати чи зупинити тимчасово, чи припинити електронне голосування, якщо безпеку чи надійність системи електронного голосування неможливо забезпечити так, щоб воно могло проводитися відповідно до вимог закону про вибори». Також різні керівні настанови Ради Європи та звіти ОБСЄ/БДІПЛ про спостереження та оцінку електронного голосування (зокрема й інтернет-голосування) стали прикладами та джерелами належної практики при розробці рішень і нормативних

73. Федеральна канцелярія, Стислий виклад діалогу експертів. Модернізація практичних випробувань інтернет-голосування у Швейцарії, листопад 2020 р.; <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/politische-rechte/e-voting/berichte-und-studien.html>

74. <https://www.valimised.ee/en/estonian-elections-nutshell/advance-voting/voting-foreign-states>

75. Закон про публічну інформацію, глава 5<sup>1</sup>, § 43<sup>1</sup> до 43<sup>9</sup> Бази даних. Див., наприклад, § 43<sup>3</sup> Створення баз даних: (1) База даних створюється на основі закону або на основі розробленого на його основі законодавства. (2) Створення окремих баз даних для збору одних і тих самих даних заборонене; <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522122014002/consolide>

76. Юлле Мадісе, Прійт Вінкель. «Судовий підхід до інтернет-голосування в Естонії» // Дріза Маурер/Баррат (ред.), Судова практика у сфері електронного голосування – порівняльний аналіз, Ashgate/Routledge 2015 рік, 2017 р.

77. Див. главу 7<sup>1</sup> (статті 482-488) «Електронне голосування» (дата набрання чинності: 11.11.2012 р.); <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510032014001/consolide/current>

78. Elektroonilise hääletamise korraldamise ja elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise kord («Порядок організації електронного голосування та встановлення результатів електронного голосування»); <https://www.riigiteataja.ee/akt/118032014016>

актів у країні. На Рекомендацію Ради Європи Rec(2004)11 про правові, операційні та технічні стандарти електронного голосування посилався Верховний суд Естонії<sup>79</sup>.

Загалом правова база охоплює всю «екосистему» електронного врядування в Естонії, основні частини якої з'явилися ще до запровадження інтернет-голосування. Вона складається з таких законів: закон про захист персональних даних, закон про публічну інформацію, закон про документи, що посвідчують особу, закон про цифрові підписи, закон про реєстр населення (включно з положеннями про реєстрацію виборців та списки виборців), закон про електронні комунікації, закон про громадянство, закон про суди.

У відповідь на пропозиції, отримані від зацікавлених сторін, зокрема й від ОБСЄ/БДІПЛ, було впроваджено технічні удосконалення. 2011 року парламент створив спеціальну робочу групу, яка мала запропонувати рішення щодо підвищення прозорості та підзвітності в системах інтернет-голосування. Технічний аналіз, який було проведено органом адміністрування виборів, показав, що виборці повинні мати можливість переконатися в тому, що їхній вибір був належно опрацьований системою (індивідуальна верифікація), і що для цієї верифікації варто використовувати окремий канал. 2012 року до оновленого законодавства було додано положення про можливість індивідуальної верифікації за окремим каналом. Таким другим каналом є смартфон. Результатом еволюції суспільства від використання персонального комп'ютера (настільного комп'ютера чи ноутбука) як основного засобу під'єднання виборців до інтернету до використання мобільних пристроїв як основного пристрою стала переоцінка моделі. 2019 року створена Міністерством інформаційних технологій Естонії робоча група, до якої увійшло багато зацікавлених сторін, провела усебічний огляд всієї системи та підготувала перелік пропозицій щодо майбутніх удосконалень і змін, включно з необхідними заходами щодо переходу на мобільні пристрої як основні пристрої для інтернет-голосування. До того ж, визнаючи важливість переходу на мобільні пристрої як основний канал інтернет-голосування, Державне управління інформаційних систем Естонії та Державний виборчий офіс (ОАВ) замовили окремий аналіз. У доповіді, яку було представлено на щорічній конференції eVoteID у Брегенці, Австрія (що відбулася онлайн 2020 року), під назвою «Планування наступних кроків для інтернет-голосування в Естонії», запропоновано уявлення про технічний стан і майбутнє інтернет-голосування в Естонії.

В Естонії було розв'язано проблеми, пов'язані з примусом виборців та недотриманням вимог щодо таємниці голосування, надавши змогу виборцям змінити свій вибір декілька разів до дня виборів і навіть дозволивши їм голосувати на паперових бюлетенях на виборчій дільниці протягом періоду раннього голосування, а з 2021 року – і в неділю, тобто в день проведення виборів (при цьому голосування на паперовому бюлетені скасовує голос, поданий шляхом електронного голосування). Верховний суд Естонії пояснив, що для того, щоб електронне голосування відповідало конституції, воно має давати можливість виборцю змінити відданий в електронній формі голос у процесі голосування, щоб пізніше виборець міг особисто змінити голос, який був відданий під примусом, на голос, який відобразатиме його/її дійсний вибір. Це є ключовим елементом концепції «віртуальної кабінки для голосування», яка спрямована на надання виборцям в інтернеті тих самих конституційних гарантій, що й гарантії, які надаються під час особистого голосування на паперовому бюлетені, а отже на гармонізацію інтернет-голосування з конституцією. З цього випливає, що інтернет-голосування не може замінити паперового голосування – воно завжди має пропонуватися паралельно з паперовим голосуванням. Фінансові наслідки тут очевидні.

Вчені зазначають, що у своєму рішенні про множинне голосування Верховний суд Естонії розглянув лише частину конституційних аспектів інтернет-голосування. Вони підкреслюють, що конституційність інтернету як каналу комунікації, а також можливі загрози для збереження анонімності та таємниці голосування, довіри до виборчої системи й експертів або труднощі з отриманням доказів не аналізувалися під час цього конкретного розгляду, а також ще не аналізувалися Верховним судом Естонії<sup>80</sup>. 2019 року Верховний суд постановив, що додаткові технічні та процедурні положення, пов'язані з інтернет-голосуванням, мають регулюватися законом, а не підзаконними актами Національної виборчої комісії чи Державного виборчого офісу, який було створено після виборів 2015 року (щоб узяти на себе завдання

79. Юлле Мадісе, Прійт Вінкель. «Судовий підхід до інтернет-голосування в Естонії» // Дріза Маурер / Баррат (ред.), Судова практика у сфері електронного голосування – порівняльний аналіз, Ashgate/Routledge 2015 рік, 2017 р.

80. Юлле Мадісе, Прійт Вінкель. «Судовий підхід до інтернет-голосування в Естонії» // Дріза Маурер / Баррат (ред.), Судова практика у сфері електронного голосування – порівняльний аналіз, Ashgate/Routledge 2015 рік, 2017 р. Див. також: Прійт Вінкель, глава 3, «Історичні зміни та юридичні аспекти» // Міхкель Солвак, Кріст'ян Вассіль «Електронне голосування в Естонії: поширення технологій та інші досягнення за десять років (2005-2015)», Тартуський університет, 2016 р.

з адміністрування виборів, залишивши нагляд за ними за Національною виборчою комісією). Питання про конституційність інтернет-голосування знову гостро постало під час парламентських виборів 2023 року, коли понад 50 % виборців скористалися цим методом голосування. Хоча Верховний суд зрештою відхилив усі скарги, подані у зв'язку з виборами до парламенту Естонії, які відбулися 5 березня 2023 року, він також зазначив, що до конституції необхідно внести додаткові правила про інтернет-голосування. Суд зазначив, що Державний виборчий офіс та Національна виборча комісія наразі розробляють докладні правила, і це може ускладнити розуміння процесу навіть людьми з гарними юридичними знаннями. Він також зазначив, що правила мають бути прописані достатньо докладно, щоб забезпечити їхнє дотримання та довіру громадськості до виборів, і що організація електронного голосування потребує постійної уваги з боку законодавчої та виконавчої влади. Голова Верховного суду Віллу Ківе запропонував ініціювати процедуру оцінки на предмет конституційності, щоб оцінити відповідність правил інтернет-голосування конституції. Зокрема, у скаргах 2023 року було порушено питання про те, чи мають основні правила інтернет-голосування бути більш докладно викладені в законі або хоча б у постанові уряду, а не бути делегованими для встановлення Національній виборчій комісії та Державному виборчому офісу. За словами голови Верховного суду, ці аргументи повторюються в апеляційних скаргах від виборів до виборів, і для припинення подальших спорів необхідна чітка позиція Верховного суду<sup>81</sup>.

2019 року ОБСЄ/БДІПЛ розкритикувало цей процес, оскільки «система залежить від програмного забезпечення, а це означає, що помилки в її компонентах можуть призвести до невиявлених помилок у результатах виборів, і вона потенційно вразлива до внутрішніх атак і звинувачень у кібератаках, які можуть підірвати довіру громадськості»<sup>82</sup>. 2023 року ОБСЄ/БДІПЛ зазначило, що в суспільстві існують «помітні розбіжності між тими, хто повністю довіряє інтернет-голосуванню, і тими, хто йому зовсім не довіряє», і що «ця поляризація також була представлена в політичному спектрі: деякі партії рішуче підтримували інтернет-голосування, а інші партії, особливо EKRE [Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – Консервативна народна партія Естонії. – Прим. ред.], висловлювали сумніви до та після виборів». ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувало, щоб із метою «подальшого посилення та збереження довіри до інтернет-голосування виборчі органи проактивно працювали з усіма проблемними питаннями, що їх піднімають учасники виборів, які не довіряють результатам інтернет-голосування»<sup>83</sup>. Виборчим органам серед іншого також було рекомендовано розглянути методи забезпечення можливості наскрізної верифікації, поліпшити наявні механізми верифікації, а саме – усунути недоліки в можливості індивідуальної верифікабельності, забезпечити можливість аудиту на всіх важливих етапах визначення результатів інтернет-голосування чи оприлюднити повну, точну й актуальну документацію щодо технологій і процесів, на базі яких працює система інтернет-голосування.

Інтернет-голосування в Естонії ґрунтується на декількох прикладах належної практики, зокрема таких як відкритість для спостерігачів. Згідно з виборчим законодавством Естонії усі пов'язані з виборами заходи є публічними. Спостерігачі мають доступ до засідань усіх виборчих комісій і можуть спостерігати за всіма виборчими заходами включно з процесом голосування, підрахунком голосів та підбиттям підсумків. Із інтернет-голосуванням ситуація та сама. Важливі документи, що стосуються системи інтернет-голосування, є загальнодоступними, проте ОБСЄ/БДІПЛ вважає, що є ще простір для вдосконалення. Щоб розширити знання спостерігачів про систему, політичним партіям запропоновано проходити курс навчання перед кожними виборами, на яких застосовуватиметься інтернет-голосування. Окрім представників політичних партій, навчання проходять аудитори й інші зацікавлені в системі інтернет-голосування особи. Спостерігачам також запропоновано стежити за тестуванням усього процесу і брати участь в інших підготовчих процедурах. Але досі лише деякі політичні партії скористалися своєю можливістю спостерігати за процедурами інтернет-голосування<sup>84</sup>. Важливо, щоб спостерігачі брали участь у процесі протягом часу, необхідного для проведення повноцінного спостереження. Якщо спостереження не здійснюється на деяких важливих етапах, які впливають на правильність кінцевих результатів, не можна робити висновки про цілісність системи<sup>85</sup>.

81. <https://news.err.ee/1608932273/supreme-court-dismisses-all-election-complaints>

82. Остаточний звіт групи експертів з виборів ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів в Естонії 3 березня 2019 року, с. 1.

83. Остаточний звіт групи експертів з виборів ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів в Естонії 5 березня 2023 року.

84. Див. Епп Маатен, Тад Голл. «Підвищення прозорості дистанційного інтернет-голосування: Досвід Естонії» // Роберт Кріммер і Рюдигер Грімм (ред.) Електронне голосування 2008, Gesellschaft für Informatik, Бонн, 2008.

85. Юлле Мадісе, Прійт Вінкель. «Судовий підхід до інтернет-голосування в Естонії» // Дріза Маурер/Баррат (ред.), Судова практика у сфері електронного голосування – порівняльний аналіз, Ashgate/Routledge 2015 рік, 2017 р.



### 2.3. Франція

Статтями R176-3 і далі Виборчого кодексу (частина «Регулювання») передбачено дистанційне електронне голосування і те, що відповідальність за автоматичну обробку персональних даних лежить на Міністерстві внутрішніх справ та Міністерстві Європи та закордонних справ (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – MEAE). Кодексом також передбачено, що систему мають перевіряти незалежні експерти до її впровадження та/чи після внесення серйозних змін, щоб оцінити відповідність системи необхідним гарантіям таємниці голосування та вільного волевиявлення під час виборів. Докладні норми наведено у спільній постанові двох міністерств, де представлено положення про дані, способи незалежного контролю, гарантії, які має надавати постачальник, про передачу ідентифікаторів та паролів виборцям тощо. Ґрунтуючись на результатах незалежного контролю або інших пов'язаних із виборами міркуваннях, MEAE за рекомендацією Національного агентства з безпеки інформаційних систем (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information – ANSSI) може вирішити не використовувати інтернет-голосування.

Тож технічний нагляд із боку ANSSI становить частину цього регулювання. До того ж інтернет-голосування регулюється Національною комісією з питань інформаційних технологій та свобод (Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL), незалежним агентством Франції, яке розробляє юридично не обов'язкові рекомендації з безпеки з фокусуванням на захисті даних. Рекомендація CNIL щодо інтернет-голосування є загальною, тобто поширюється на всі види виборів. Також у преамбулі до Рекомендації CNIL зазначено, що комісія ставиться з пересторогою до використання інтернет-голосування на політичних виборах.

Суддя Конституційної ради не оцінював відповідність положень про інтернет-голосування конституції<sup>86</sup>.



### 2.4. Австралія

У штаті Новий Південний Уельс інтернет-голосування застосовувалося з 2011 року, але у 2023 році цю практику було припинено<sup>87</sup>. Відповідно до Закону про внесення змін до виборчого законодавства (№ 2) 2022 року [Новий Південний Уельс], змін до Закону про вибори 2017 року № 66 було запроваджено заборону на використання інтернет-голосування і загалом будь-якого так званого «голосування з використанням технологій», окрім голосування телефоном, як спеціальне положення для загальних виборів 2023 року та деяких проміжних виборів (частина 4, пункт 14 закону). Поштове голосування залишилось.

У листопаді 2023 року Виборча комісія Нового Південного Уельсу проаналізувала доцільність використання інтернету та інших форм голосування з використанням технологій (TAV, technology assisted voting) на виборах у штаті Новий Південний Уельс та на виборах до місцевих органів влади, і дійшла висновку, що

*«(2) Для забезпечення безпеки та прозорості виборчої системи Нового Південного Уельсу голосування на паперових носіях має залишатися основним каналом голосування в найближчому майбутньому...»*

*(5) Інтернет-голосування є каналом високого ризику, який стикається з дедалі частішими кіберзагрозами та загрозами недостовірної інформації, пов'язаними з державними та кримінальними структурами, які прагнуть зірвати вибори. Також виборці чи політики зазвичай не розуміють процесів верифікації голосів та інших заходів забезпечення гарантій.*

*(6) Інтернет-голосування видається найбільш прийнятним способом для незрячих виборців або людей із порушеннями зору, щоб вони могли віддати свої голоси незалежно та таємно, і може стати можливим для цих виборців лише з 2027 року на виборах штату Новий Південний Уельс та на виборах до місцевих органів влади. Це залежить від наявності відповідних ринкових рішень, належного державного фінансування та законодавчих реформ».*

86. Анціані А., Лефевр А. Доповідь парламенту, № 445 (2013-2014), 9 квітня 2014 р.; <https://www.senat.fr/rap/r13-445/r13-445.html>

87. <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports>

В Австралії одинадцять основоположних принципів Виборчої ради Австралії та Нової Зеландії (ECANZ) для австралійської служби інтернет-голосування відповідають цілям забезпечення виборчих прав, чесності та конфіденційності під час розробки та проведення інтернет-голосування. Під час створення цих принципів ECANZ проаналізувала Керівні настанови щодо системи добровільного голосування (VVSG 2.0) Комісії США з питань надання допомоги під час голосування та Рекомендації Ради Європи щодо стандартів електронного голосування (CM/Rec (2017)5).



## 2.5. Еквадор

З огляду на консультації з представниками Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування це дослідження також містить інформацію щодо нещодавнього досвіду використання інтернет-голосування в Еквадорі у 2023 році. Наведена нижче інформація ґрунтується на інтерв'ю з Регіс Дандой, професором політології в Університеті Сан-Франциско де Кіто, спостерігачем за виборами та дослідником електронного голосування, зокрема в Бельгії, Франції та Еквадорі.

### **Громадяни-нерезиденти**

Лише 200 тис. із приблизно 2 млн закордонних виборців Еквадору реєструвалися у минулому, щоб проголосувати, і рівень їхньої участі невисокий – 20-40 %, у країні, де голосування є обов'язковим (проте штраф за неучасть у голосуванні закордонних виборців не передбачений). Закордонні виборці мають право голосу лише на виборах національного рівня. Паперове голосування закордонних виборців відбувається у консульствах і на численних інших орендованих виборчих дільницях. Паперове голосування в Еквадорі обходиться в 1 долар США за голос; за кордоном, у консульствах, – його вартість становить від 5 до 10 доларів за голос, що досить дорого. Додаткові витрати на закордонне голосування передбачають відправлення тонн паперу за кордон (наприклад, коли в один і той самий день відбувається декілька голосувань на референдумах і виборах), витрати на оренду додаткових місць для голосування (наприклад, у Мадриді для оренди спортцентру та приблизно 30-40 виборчих дільниць у місті для близько 40 тис. виборців). Додаткові витрати пов'язані з тим, що на кожній виборчій дільниці працює штат із 5 осіб, серед яких є ті, що приїжджають сюди аж із Еквадору. Персонал потребує навчання, а поїздки персоналу передбачають витрати на транспорт, готель, харчування тощо. До того ж більша частина друкованої інформації та реклами, що пов'язана з виборами, надсилається за кордон поштою.

### **Інтернет-голосування**

В Еквадорі інтернет-голосування було вперше застосоване у 2014 році у двох провінціях. У наступні роки ця практика була відсутня, переважно через фінансові причини. Але на виборах 2021 року було запропоновано три експериментальні методи (пілотні проєкти) для закордонного голосування: використання електронних машин для голосування (для виборців у Буенос-Айресі, Аргентина), інтернет-голосування (для виборців у Феніксі, США) та поштове голосування (для виборців в Оттаві, Канада). Уплив використання машин для голосування був незначним. Участь закордонних виборців в інтернет-голосуванні була оцінена позитивно на тлі використання машин для голосування<sup>88</sup>. Було вирішено запропонувати інтернет-голосування у лютому 2023 року, коли було заплановано проведення менш важливих виборів. Цей експеримент теж пройшов без проблем. Тому було вирішено використовувати інтернет-голосування на позачергових парламентських і президентських виборах у серпні 2023 року.

Інтернет-голосування відбулося у день голосування, у неділю, 20 серпня 2023 року, з 9:00 до 19:00 за місцевим часом, на виборах президента Еквадору, членів Національної асамблеї та щодо двох питань, виснесених на референдум. Усе почалося без жодних проблем із голосування закордонних виборців у країнах Азії. Проблеми почалися, коли почали голосувати експатріанти в Європі, а потім і в США. Виборці не могли увійти в систему, щоб проголосувати. За даними Національної виборчої ради Еквадору (Consejo Nacional Electoral – CNE), кібератаки у формі DDoS-атак з одночасним запитом одного мільйона запитів на доступ були здійснені з семи країн, а саме з Індії, Бангладешу, Пакистану, Росії, України, Індонезії та Китаю<sup>89</sup>.

88. Регіс Дандой, Себастьян Умп'єрес де Перуєро. Електронне голосування та явка виборців-нерезидентів: квазіексперимент в Еквадорі, 2021 р.

89. <https://dig.watch/updates/alleged-cyberattacks-mar-online-voting-in-ecuador>



Атака переважно вплинула на участь виборців у Європі. Проблему вдалося усунути лише через декілька годин. Тож інтернет-голосування може бути дуже вразливим до спричинених збоїв, оскільки паралічу єдиної інфраструктури хостингу може бути достатньо, щоб порушити доступ до системи голосування. Таким кібератакам може бути дуже складно протидіяти. Занепокоєння, викликані типовими механізмами захисту в контексті виборів, розглядаються, наприклад, у ході технічних досліджень також в інших контекстах, як-от, наприклад, на виборах штату в Західній Австралії 2017 року<sup>90</sup>.

В Еквадорі інтернет-голосування завершилося, як і передбачалося, без подовження строку для голосування, і зокрема для людей, яким атаки завадили проголосувати. Досі не були опубліковані жодні офіційні документи або дослідження, пов'язані з кібератаками. Голоси були підраховані, і була врахована різниця голосів між кандидатами. Різниця в голосах між першими двома кандидатами в президенті була більшою, ніж кількість зареєстрованих закордонних виборців. У випадках, якщо різниця була меншою, ніж кількість зареєстрованих закордонних виборців, голосування проводилося повторно. Так було з двома останніми місцями (13 та 14) у переліку кандидатів до національного парламенту. Закордонне голосування щодо шести кандидатів також було проведене повторно. Одна невелика партія, яка нібито виграла одні з цих виборів і могла б оскаржити організацію повторного голосування, опинилася під тиском громадськості та зрештою не стала оскаржувати рішення про повторне голосування. Усі партії погодилися не використовувати інтернет-голосування для повторних виборів.

Використовувана система голосування забезпечується урядом і розробляється Університетом збройних сил (Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE University) спільно зі збройними силами. Адміністрування системи здійснювала Національна виборча рада. Будь-які документи про систему чи процедури відсутні у доступі. Регулювання інтернет-голосування також відсутнє у публічному доступі. Так само як і експертна оцінка системи та процедур.

На наступних двох виборах у березні та квітні 2024 року використання інтернет-голосування не передбачалось. Але повністю від цієї ідеї не відмовилися, й обговорення щодо інтернет-голосування можуть поновитися вже у 2025 році. Двоє з п'яти членів CNE висловлюються на підтримку інтернет-голосування, двоє не визначилися, а один (голова CNE) виступає проти.

## 2.6. Інші країни

Конституційні суди у **Німеччині**<sup>91</sup> та **Австрії**<sup>92</sup> дійшли висновку, що докладні правила використання машин для голосування та інтернет-голосування на студентських виборах відповідно порушують конституційні принципи, й скасували їх<sup>93</sup>. Верховні суди у декількох країнах, зокрема в Індії та Намібії, у дусі рішення Конституційного суду Німеччини постановили, що пересічна особа повинна мати можливість підтвердити, що її голос точно відображає її вибір, а тому має використовуватися паперове підтвердження вибору виборця (VVPAT, voter verified paper audit trails), та/чи ОАВ повинен забезпечувати конфіденційність голосів<sup>94</sup>. Стосовно інтернет-голосування, то в Австрії або в інших країнах не було запроваджено жодних нових правил, які б задовольняли вимоги відповідних судів про громадський контроль за виборами з боку окремого виборця або члена виборчої комісії без допомоги експертів.

Нещодавнє (2023 року) дослідження інтернет-голосування, проведене Німецьким бюро технічних досліджень при Бундестагу Німеччини для спеціального парламентського комітету, показало, що наразі інтернет-голосування не є опцією для виборів федерального рівня або рівня земель у Німеччині<sup>95</sup>.

90. Калнен та ін. Вплив на довіру у випадку захисту від DDoS-атак на онлайн-виборах; <https://arxiv.org/abs/1708.00991>

91. Німеччина, Конституційний суд (Bundesverfassungsgericht), Рішення 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, 3 березня 2009 р.

92. Австрія, Конституційний суд (Verfassungsgerichtshof), рішення V 85-96/11-15, 13 грудня 2011 р.

93. Меліна Освальд. «Електронне голосування в Австрії: питання правового визначення»; Себастьян Зеєдорф. «Німеччина: публічний характер виборів та його наслідки для електронного голосування», обидва опубліковані у виданні А. Дріза Маурер, Дж. Баррат (ред.), Судова практика у сфері електронного голосування: порівняльний аналіз, Ashgate/Routledge 2015/17.

94. NIRAS: Вартість закупівлі виборів, проєкт від 30 листопада 2022 р.

95. Німецьке бюро технічних досліджень при Бундестагу Німеччини. Основні висновки публічного обговорення, що відбулося 6 квітня 2022 року в німецькому Бундестазі/Державний комітет з питань освіти, розвитку та технічного аналізу, підсумковий звіт (2023 рік); <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw14-pa-fachgesprach-bildung-882928>

Такі країни, як **Норвегія** (у 2011 та 2013 роках) та **Фінляндія** (у 2008 році), провели експериментальне інтернет-голосування, але також вирішили відмовитися від ідеї його запровадження<sup>96</sup>. Проведений 2017 року<sup>97</sup> огляд онлайн-голосування в Фінляндії показав, що

*«робоча група не рекомендує запроваджувати онлайн-голосування у Фінляндії, оскільки пов'язані з проектом ризику наразі переважають вигоди. Проте за технологічним розвитком та цифровізацією демократії варто уважно стежити й у майбутньому...».*

В огляді, проведеному 2023 року за дорученням Міністерства місцевого врядування та регіонального розвитку Норвегії, хоч і визнається, що інтернет-голосування сприяє більшому залученню до процесу, ніж це забезпечується іншими каналами, зазначено, що з огляду на неможливість гарантувати безпеку електронних рішень існує ризик втрати довіри. У звіті наведено висновок, що одним із варіантів

*«забезпечення кращої доступності для більшої кількості людей, а також обмеження ризику втрати довіри, є пропонування електронного голосування лише для певних груп виборців. Не тому, що їхній голос менш важливий, а тому, що порушення безпеки спричинить тим менші економічні та соціальні втрати у формі зниження довіри, що меншої кількості голосів воно торкнеться»<sup>98</sup>.*

У дослідженні щодо того самого питання<sup>99</sup>, проведеному в **Бельгії** (2020/2021 рр.), наведено висновок про те, що інтернет-голосування на політичних виборах є дуже складним проектом. Безпека має вирішальне значення, і країни вдаються до різних компромісів між безпекою та зручністю, але жодне рішення не є переконливим або задовільним з обох поглядів. Зокрема, проблеми безпеки залишаються відкритими з академічного погляду. Така складність позначається й на рівні галузі, оскільки на ринку рішень для інтернет-голосування на політичних виборах присутня дуже невелика кількість гравців. У дослідженні також обговорюються питання звикання електорату (й необхідні відповідні інформаційні зусилля) до попереднього та дистанційного голосування; важливі правові та, можливо, конституційні зміни, необхідні для впровадження інтернет-голосування, а також важливі зміни в графіку виборів. Як проміжне рішення між виборчою дільницею та інтернет-голосуванням у дослідженні запропоновано голосування поштою засобами інтернету, причому деякі елементи, а саме доступ до виборчого бюлетеня, запропоновано забезпечувати через інтернет, що скоротить час, необхідний для надсилання матеріалів для голосування за кордон. Виборець має видрукувати виборчий бюлетень, заповнити його та надіслати до відповідної виборчої дільниці. Але для цього також потрібно адаптувати правову базу та вжити важливі заходи інформування і роз'яснення (див. Розділ F Додатково).

У доповіді<sup>100</sup> Національних академій наук **США** (2018 рік) зроблено висновок про те, що наразі інтернет (або будь-яку мережу з інтернет-з'єднанням) не варто використовувати для повернення позначених бюлетенів. Також інтернет-голосування не потрібно використовувати в майбутньому, доки не буде розроблено та впроваджено дуже надійні гарантії безпеки та можливості верифікації, оскільки жодна відома технологія не гарантує таємницю, безпеку та можливість верифікації позначеного бюлетеня, який передається мережею інтернет. У висновку також наголошено, що стандарти Комісії США з питань надання допомоги під час проведення виборів і закони штату необхідно переглянути, щоб проводити пілотні програми вивчення та валідації нових виборчих технологій і практики. Відповідальним за проведення виборів посадовцям рекомендовано звернутися до експертів та громадськості з проханням прокоментувати пропонувану нову технологію виборів до її пілотного впровадження.

96. BBC, Експерименти з електронним голосуванням у Норвегії припинено через побоювання щодо безпеки, 27.06.2014 р.; <https://www.bbc.com/news/technology-28055678>; Валь Вааліт. Експеримент з електронним голосуванням: «система онлайн-голосування технічно здійснена, але технологія ще не досягла такого високого рівня, щоб відповідати всім вимогам. Існують проблеми, наприклад, в узгодженні можливості верифікації та таємниці голосування»; <https://vaalit.fi/en/electronic-voting1>

97. Міністерство юстиції, Фінляндія, Онлайн-голосування у Фінляндії – техніко-економічне обґрунтування, 19.12.2017 р.

98. Oslo Economics, Набуття знань щодо електронних чи інтернет-рішень для голосування, 27 червня 2023 року.

99. Проект Netvoting BE. Дослідження можливостей інтернет-голосування у Бельгії, частина 1 (грудень 2020 року) та частина 2 (березень 2021 року); <https://elections.fgov.be/informations-generales/etude-sur-la-possibilite-dintroduire-le-vote-internet-en-belgique>

100. Національні академії наук, техніки та медицини; Забезпечення голосу: захист американської демократії. Вашингтон, округ Колумбія: видавництво Національних академій, 2018; <https://nap.nationalacademies.org/catalog/25120/securing-the-vote-protecting-american-democracy>

### 3. Основні правові вимоги до інтернет-голосування та наслідки для українського законодавства

Нижче у розрізі міжнародних стандартів та практики розглянуто декілька правових вимог, які мають бути передбачені національними нормативно-правовими актами щодо інтернет-голосування.

#### 3.1. Достатня правова основа

**Міжнародні принципи**<sup>101</sup>. У деяких країнах метод голосування може бути передбачений конституцією (наприклад, у Австрії, де запровадження голосування поштою вимагало внесення змін до конституції), відповідно в такому випадку виникає питання про внесення змін до конституції для впровадження інтернет-голосування. В інших країнах (зокрема й в Україні) конституція не містить обговорення методів голосування, але у ній викладені гарантії виборчих прав, які мають дотримуватися під час застосування будь-якого способу голосування, а саме гарантії вільних і справедливих виборів. Звідси виникає питання про те, як забезпечити, щоб положення про інтернет-голосування відповідало конституції з самого початку.

Відповідно до принципу законності будь-яке використання інтернет-голосування, яке дає юридично обов'язкові для органів влади результати (на відміну від імітації виборів з необов'язковими з юридичного погляду результатами), повинно бути врегульовано на нормативно-правовому рівні. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5 щодо стандартів електронного голосування зазначає, що:

*«Держави-члени Ради Європи мають розробити технічні вимоги, вимоги до оцінки й сертифікації та переконатися в тому, що вони повністю відповідають відповідним правовим та демократичним принципам. Держави-члени Ради Європи мають підтримувати такі вимоги в актуальному стані».*

Вимога наявності достатньої правової бази має декілька наслідків. Правила нижчого рівня щодо інтернет-голосування на виборах мають відповідати виборчим (та іншим) принципам вищого рівня. Рішення, що пов'язані з голосуванням, мають ґрунтуватися на законі. Закон має забезпечувати певний рівень якості та зрозумілості. У європейському досвіді зрозумілість пов'язана із застосуванням. Правила мають бути зрозумілими, щоб уможливити їх застосування. Залишається відкритим питання, чи такі правила мають бути зрозумілими настільки, щоб їх могла зрозуміти пересічна людина: наприклад, правила інтернет-голосування у Швейцарії складні та написані так, щоб їх могли зрозуміти експерти (чи конституційно це – інше питання); Конституційний суд Німеччини вимагав, щоб правила використання електронних машин для голосування були зрозумілими пересічним людям, а Конституційний суд Австрії – щоб вони були зрозумілі членам виборчої комісії (які можуть стикатися з тими самими труднощами, що і пересічні люди). Органи державної влади зобов'язані застосовувати закон. Регулювання низької якості (тобто незрозуміле) перешкоджає ефективному застосуванню закону, звідси й інтерес до оцінки його якості. Як зазначає Венеційська комісія, відповідність голосування поштою і інтернет-голосування принципам залежить передусім від належних правових та нормативних положень. Іншими словами, правове регулювання та його якість (а також рівень деталізації) мають першорядне значення для забезпечення відповідності голосування поштою та інтернет-голосування положенням конституції<sup>102</sup>. Застосуванню правил також може перешкоджати відсутність достатніх санкцій або недостатнє чи вибіркове застосування відповідних санкцій. Більше того, верховенство права та демократія вимагають, щоб процес прийняття закону був прозорим, підзвітним, інклюзивним і демократичним.

Також важливим є нормативний рівень положень про інтернет-голосування. Якщо конституція забороняє чи обмежує голосування в неконтрольованому середовищі, інтернет-голосування у неконтрольованому середовищі (наприклад, удома) може бути введене лише після внесення змін до конституції. Венеційська комісія зазначає, що основоположні елементи виборчого законодавства мають бути прописані в конституції або на рівні вищому, ніж звичайний закон. Делегування законодавчих повноважень щодо регулювання інтернет-голосування органам виконавчої влади вимагає, щоб цілі, зміст і обсяг делегованих повноважень були чітко визначені парламентом у законодавчому акті.

101. За матеріалами А. Дріза Маурер. «Законність, розподіл повноважень, стабільність виборчого законодавства: вплив нових технологій голосування», Венеційська комісія/Виборчий орган Румунії, експерт з виборів, 2016 р.

102. Венеційська комісія / Грабенвартер 2004: §56.

Для встановлення конституційної відповідності нормативно-правової бази та практики інтернет-голосування варто передбачити судовий нагляд або інші відповідні форми контролю. Держави мають переконатися в тому, що докладні вимоги до інтернет-голосування повністю гармонізовані з відповідними демократичними принципами. Проте у низці країн це було не просто втілити, як можна бачити з огляду прикладів Швейцарії, Естонії чи Франції (див. вище). На початку експериментів з інтернет-голосуванням суди вагалися або відмовлялися проводити його конституційний перегляд, якщо не було заяв про порушення у процесі власне голосування. Труднощі або навіть неможливість довести такі порушення не обговорювалися. Але, як показує наведений вище огляд щодо Естонії, ситуація може змінюватися. І законодавство, зазвичай кримінальне, має передбачати достатнє покарання за порушення, пов'язані з інтернет-голосуванням, що у більшості країн потребує внесення змін до кримінального законодавства.

Стабільність законодавства – це елемент принципу правової визначеності. Як зазначено в документах Венеційської комісії, основоположні елементи виборчого законодавства не повинні зазнавати змін менше ніж за один рік до виборів<sup>103</sup>. Запровадження інтернет-голосування (або навіть голосування поштою) передбачає декілька таких рішень (голосування перед днем голосування, більше ніж за один день, з дому тощо). За емпіричним правилом, якщо планується запровадження інтернет-голосування, то його варто розглядати лише в контексті наступного після чергового циклу виборів.

**Ситуація в Україні.** Використання цифрових технологій та спеціальних комунікацій в Україні регулюється особливими нормативними актами. Наприклад, обмін інформацією через спеціальну інформаційно-аналітичну систему може здійснюватися лише за спеціальними захищеними та сертифікованими каналами комунікацій. Ключовим нормативним актом тут є Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах». Водночас у цій сфері існує велика кількість підзаконних актів та технічних регламентів (вимог), які на практиці часто ігноруються. Національне законодавство про захист даних та інформаційну безпеку загалом недостатньо ефективне. Ключовим нормативним актом тут є Закон України «Про захист персональних даних», який не відповідає ні стандартам Ради Європи<sup>104</sup>, ні стандартам Загального регламенту про захист даних<sup>105</sup>. Відсутнє належне регулювання кіберзагроз та ризиків для критично важливої інфраструктури. Усі спроби цифровізації досі мали експериментальний (пілотний) характер й належно не регулювалися.

Наразі питання використання інноваційних технологій у виборчому процесі в Україні дуже загально регулюється статтею 18 Виборчого кодексу. При цьому відсутнє комплексне регулювання щодо інтернет-голосування. У разі запровадження такого регулювання воно має бути введене в дію спеціальним законом, який повинен ухвалити парламент (як це передбачено статтею 92 Конституції України). Стаття 116 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачає електронне голосування, проте не регламентує його і не посилається на інші нормативні акти. До цього часу електронне голосування не використовувалося ніколи. Стаття 116 не є достатньою правовою підставою для запровадження інтернет-голосування в Україні. Окрім цього, зазначена стаття набирає чинності лише з дня набрання чинності спеціального закону щодо застосування інноваційних технологій з електронного (машинного) голосування.

Україна має досвід упровадження різних цифрових інструментів. Наприклад, Єдиний державний веб-портал електронних послуг функціонує на підставі положення, викладеного в постанові Кабінету Міністрів України. Проте у законодавстві відсутнє докладне регулювання (немає прийнятого парламентом закону). Така ситуація створює ризик неналежного використання персональних даних громадян України. Важливо підкреслити, що чинне законодавство України з цього питання сильно обмежене, а Закон України «Про захист персональних даних» застарів і потребує істотного оновлення. Наразі в Україні ведеться робота над удосконаленням законодавчої бази та інституціоналізації ефективного державного

103. Розділ II.2.b Кодексу належної практики Венеційської комісії передбачає, що «основні елементи виборчого законодавства, зокрема власне виборчу систему, членство у виборчих комісіях і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати пізніше ніж за рік до проведення виборів». У параграфі 110 Доповіді Венеційської комісії «Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану» зазначено, що «зміни до виборчого кодексу стосовно методів голосування менше ніж за один рік до виборів можуть бути здійснені відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, якщо це необхідно та якщо такий захід може зробити позитивний внесок для проведення чесних виборів».

104. Див., наприклад, <https://rm.coe.int/legal-analysis-on-institutionalisation-of-the-data-protection-independent/16809ee579>

105. Україна 2023. Звіт, що додається до Комунікації від Комісії Європейському парламенту, Раді, Європейському економічному та соціальному комітету та Комітету регіонів 2023 року щодо Комунікації про політику розширення ЄС, Брюссель, 8 листопада 2023 р.

контролю за обігом персональних даних<sup>106</sup>. Відповідні законопроекти були зареєстровані в парламенті, але наразі не розглядалися.

### 3.2. Голосування з неконтрольованого середовища та протягом понад одного дня

**Міжнародні принципи.** Інтернет-голосування (за винятком так званого «голосування в кіосках», яке організовується в кіосках, встановлених виборчими органами) проводиться в середовищі, непідконтрольному виборчим органам. Закон має передбачати таку можливість. Також закон має містити правові та нормативні положення, які повинні забезпечувати дотримання принципів, враховуючи, що будь-який канал, відмінний від виборчої дільниці, несе ризики та має прийматися лише за певних умов (західні демократії проводять голосування в неконтрольованому середовищі за певних умов). Так само як і голосування з неконтрольованого середовища, голосування до дня виборів пов'язане з певними ризиками й допускається за певних умов, спрямованих на забезпечення відповідних конституційних принципів.

**Ситуація в Україні.** Національне законодавство не передбачає голосування з неконтрольованого середовища. Єдиним відповідним випадком є голосування на спеціальних виборчих дільницях (наприклад, у лікарнях). Протягом попередніх виборчих кампаній в Україні зауважувалось, що ризик порушень виборчого законодавства за такого способу голосування був значно вищим, ніж порівняно з голосуванням на звичайних виборчих дільницях. Як наслідок, довіра до результатів виборів, на яких велика кількість виборців голосує на спеціальних виборчих дільницях та/або вдома, істотно знижується.

До того ж Конституція України чітко визначає, що вибори мають проводитися в неділю (стаття 77, яка передбачає, що чергові вибори до Верховної Ради України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України; аналогічні положення існують і щодо виборів Президента України та місцевих виборів). Тому організація голосування протягом декількох днів формально суперечила б Конституції України. Також, враховуючи досвід України та деяких пострадянських країн, надання декількох днів для голосування сприятиме фальсифікаціям та порушуватиме конституційні засади виборчих прав.

Конституція України не передбачає такої дискреції для парламенту щодо запровадження голосування в неконтрольованому середовищі (наприклад, удома) протягом тривалого періоду (більше одного дня) (див. такі положення Виборчого кодексу: стаття 5 про день голосування; стаття 173 про організацію та порядок голосування; стаття 174 про порядок організації голосування виборців за місцем перебування; стаття 17 про особисте голосування; стаття 62 про приміщення дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування). Тож для запровадження голосування в неконтрольованому середовищі та для запровадження розширеного строку голосування необхідне внесення відповідних змін до Конституції. Усунути сумніви у конституційності раннього голосування та голосування протягом строку, що перевищує один день, на думку експертів Громадянської мережі «ОПОРА», міг би Конституційний суд. Пропозиції провести інтернет-голосування за один день – у день виборів з 8:00 до 20:00 (за місцевим часом) – зазнають критики<sup>107</sup>. Як видно з прикладу Еквадору, це не лише суперечить належній практиці, але й майже напевно означатиме, що система зазнаватиме DDoS-атак.

### 3.3. Безпека

Безпека – це не спеціальний, а загальний принцип виборів: це гарантія того, що всі застосовні принципи правильно імплементовані як у нормативно-правовому регулюванні, так і в системі, та дотримуються при ефективному використанні системи. У технічних оцінках розглядаються такі характеристики безпеки, як цілісність, справжність, доступність, секретність або конфіденційність, можливість верифікації голосів, інформації або систем голосування, оцінка безпеки та припущення про наявність довіри, про що йдеться в Керівних настановах Комітету міністрів Ради Європи щодо використання ІКТ у виборчих процесах у державах-членах Ради Європи.

106. Відповідна робоча група створена в рамках профільного Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнародних відносин з метою розробки пропозицій щодо приведення законодавства про захист персональних даних у відповідність до міжнародних стандартів. Декілька законодавчих ініціатив зареєстровані та очікують на розгляд у парламенті (законопроект № 8153 – <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40707>; законопроект № 6177 – <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27996>).

107. Див. Звіт IFES Україна (2023b), в якому наголошено, що запровадження інтернет-голосування в один день несе в собі ризики перевантаження серверів та збоїв системи, що негативно вплине на довіру до підсумків голосування.

## Ідентифікація виборців

**Міжнародні принципи.** Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5 щодо стандартів електронного голосування передбачає, що «необхідно забезпечити унікальну ідентифікацію виборців у такий спосіб, щоб їх можна було безпомилково відрізнити від інших осіб». Вона також визначає автентифікацію виборця як «забезпечення гарантій щодо заявленої ідентичності особи чи даних».

**Ситуація в Україні.** ЦВК веде облік виборців у Державному реєстрі виборців, діяльність якого врегульована Законом України «Про Державний реєстр виборців»<sup>108</sup>. Статтею 119 Виборчого кодексу встановлено порядок організації голосування за місцем перебування виборців. Державний реєстр виборців містить інформацію про офіційне місце проживання виборця, яка періодично надходить від місцевих органів влади (місцевих рад, територіальних органів Міністерства юстиції тощо). 24 лютого 2022 року ЦВК тимчасово припинила функціонування Державного реєстру виборців, щоб зберегти цілісність і недоторканність персональних даних виборців<sup>109</sup>. ЦВК здійснила тестовий запуск Державного реєстру виборців та оголосила про проведення робіт із відновлення функціонування ДРВ, схваливши рішення про відновлення функціонування ДРВ у частині періодичної актуалізації (періодичного поновлення) бази даних ДРВ<sup>110</sup>.

Різні зацікавлені сторони рекомендують перейти від пасивної реєстрації для закордонного голосування до активної: виборці подають заяву про намір проголосувати за кордоном і надають інформацію про місце свого перебування та/або контактні дані (телефон, електронна пошта). Це потребує значних інформаційних зусиль на додачу до реєстрації такої інформації та підтримання її в актуальному стані.

Із 2019 року ВПО та інші виборці мають право змінити (у Державному реєстрі виборців) на власний розсуд свою виборчу адресу. Це можна зробити онлайн без додаткових умов або обмежень, скориставшись кваліфікованим цифровим підписом. Проте це рішення дійсне лише для резидентів. Водночас, схоже, що з'являється консенсус щодо надання закордонним виборцям змоги також тимчасово змінювати місце для голосування. Це потребує внесення змін до законодавства. Зацікавлені сторони зазначають, що закон має передбачати достатній період часу до виборів, наприклад 15 днів, коли такі зміни вже не будуть можливі, щоб дати органам адміністрування виборів змогу проконтролювати та консолідувати реєстри й видрукувати примірники списків виборців для дільничних виборчих комісій.

Інша проблема полягає в автентифікації виборця, тобто верифікації особи, якою представляється виборець. Існує багато постачальників електронних посвідчень особи та цифрових підписів, і немає централізованого контролю, який давав би змогу уникати дублювання. Раніше автентифікацію можна було здійснювати за допомогою таких застосунків, як «Дія». Цей експеримент було проведено під час минулих виборів, і технічно він був вдалим. Проблеми можуть бути пов'язані з підробкою підписів та делегуванням підписів (підприємці, наприклад, делегують свій підпис бухгалтерам для виконання господарських операцій). Невідомо, чи були порушені щодо цього справи у суді, не кажучи вже про покарання. До того ж невідомо, як такі постачальники, як «Дія», працюють над технічним розв'язанням проблем. Їхні коди не публікуються, і невідомо, чи ведеться співпраця із зовнішніми експертами. Зокрема, деякі співрозмовники, з якими проводилися інтерв'ю (Громадянська мережа «ОПОРА»), рекомендують зберегти особисту реєстрацію в посольстві як одне з рішень. При цьому уповноважене Міністерство закордонних справ зазначає про брак ресурсів для цього як в попередні роки, так і зараз.

Під час останніх виборчих кампаній від національних або міжнародних спостерігачів не було жодних нарікань щодо точності даних Державного реєстру виборців. ОБСЄ/БДІПЛ відзначило належну роботу Державного реєстру виборців та гарну якість списків виборців<sup>111</sup>.

**Автентифікація виборців на виборчих дільницях** здійснюється вручну через перевірку документів, що посвідчують особу (див. статтю 173 Виборчого кодексу про організацію і порядок голосування та

108. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#Text>

109. Постанова ЦВК № 61 від 24 лютого 2024 року; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0061359-22%23Text>

110. <https://cvk.gov.ua/novini/tsvk-uhvalila-rishennya-pro-chastkove-vidnovlennya-funktsionuvannya-derzhavnogo-reiestru-vibortsiv.html>

111. Остаточний звіт Обмеженої місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за місцевими виборами в Україні 25 жовтня 2020 року, с. 14; Міжнародна місія спостереження Європейської мережі організацій із моніторингу виборів (ENEMO) за місцевими виборами в Україні 25 жовтня 2020 року; Заява про попередні результати спостереження та висновки, с. 7; Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, Інформаційний звіт про місцеві вибори в Україні 25 жовтня 2020 року.

статтю 8 Виборчого кодексу про документи, які підтверджують особу та громадянство виборця). Протягом останніх років ЦВК досліджує можливість упровадження електронної ідентифікації виборців на виборчих дільницях.

### **Можливість верифікації**

**Міжнародні принципи.** Виборець має право вільно висловлювати свою думку, без примусу чи неналежного впливу. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5 передбачає, що:

*«виборець повинен мати можливість переконатися в тому, що його/її намір точно відповідає відданому голосу [подання голосу відповідно до наміру], а опечатаний голос потрапив до електронної скриньки для голосування без змін; будь-який неправомірний вплив, що призвів би до зміни голосу, має бути виявлений [зарахування голосу без змін]» (Додаток I, стандарт № 15).*

Подання голосу відповідно до наміру та зарахування голосу без змін також відомі як можливість індивідуальної верифікації/перевірки. До того ж

*«система повинна надавати переконливі докази того, що кожен справжній голос точно включений до відповідних результатів виборів, і ці докази можуть бути перевірені за допомогою засобів, незалежних від системи електронного голосування» (Додаток I, стандарт № 17),*

що також іменується включенням поданого голосу до результатів.

*«Система повинна надавати переконливі докази того, що лише голоси виборців, які мають право голосу, були включені до остаточного результату. Має бути можливість перевірити ці докази незалежними від системи електронного голосування засобами» (Додаток I, стандарт № 18),*

також відома як перевірка наявності права голосу. Ці вимоги також відомі як можливість універсальної верифікації. Стандарти № 15-18, викладені у Додатку I, запроваджують механізми верифікації, які розвивають концепцію ланцюжка довіри під час проведення електронних виборів. Вони не запобігають можливим маніпуляціям з голосом, але можуть давати змогу перевірити, чи не було спотворено голос та загальний результат. Використовуючи такі методи, потрібно дотримуватися конфіденційності голосування: не варто використовувати індивідуальну верифікацію для встановлення голосу певної людини. Індивідуальну верифікацію можна забезпечити за умови наявності достатніх гарантій для запобігання примусу чи підкупу виборців. Також має бути чітко регламентовано, як діяти у випадку, якщо у процесі верифікації з'ясується, що голос було піддроблено.

**Ситуація в Україні.** Методи верифікації, що описані вище, є поки що новими та стосуються лише електронного голосування. У разі «традиційних» каналів голосування основними способами забезпечення впевненості в результаті є належна організація (наприклад, принцип подвійного контролю) та змістовне спостереження (ланцюжок забезпечення збереженості). До відповідних положень Виборчого кодексу входять стаття 168 «Виборчий бюлетень», стаття 169 «Порядок виготовлення виборчих бюлетенів», стаття 170 «Порядок передачі виборчих бюлетенів виборчим комісіям», стаття 178 «Порядок транспортування і передачі виборчих документів до окружної виборчої комісії або Центральної виборчої комісії (щодо закордонного округу)», стаття 179 «Порядок прийняття та розгляду документів дільничних виборчих комісій окружною виборчою комісією».

В Україні виборчі комісії проводять лише ручний підрахунок бюлетенів (стаття 175 Виборчого кодексу «Порядок підрахунку голосів на виборчій дільниці»). Підрахунок голосів на виборчих дільницях здійснюється членами дільничних виборчих комісій, висунутими до складу ДВК політичними партіями та кандидатами. Офіційне спостереження можуть здійснювати спостерігачі від кандидатів, партій (місцевих організацій партій), що беруть участь у виборчому процесі, та громадських і міжнародних організацій, які мають право мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах (статті 58 та 59 Виборчого кодексу про офіційних спостерігачів, зокрема й від іноземних держав; стаття 167 Виборчого кодексу про офіційних спостерігачів від партій). Національне спостереження має важливе значення в Україні, оскільки воно надає можливість громадянському суспільству здійснювати публічний нагляд за виборчим процесом та його відповідністю національному законодавству, а також міжнародним стандартам та належним практикам.

## Таємниця голосування

**Міжнародні принципи.** Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2017)5 щодо стандартів електронного голосування запроваджує загальну вимогу щодо таємниці голосування, яка застосовується протягом всієї процедури: зв'язок між виборцем і його/її голосом не має встановлюватися (Додаток I, стандарт № 19). «Система електронного голосування не повинна надавати виборцю доказ змісту відданого голосу для використання третіми сторонами» (стандарт № 23). Таємниця поширюється також на проміжні результати, які не повинні встановлюватися чи публікуватися (стандарт № 24); на попередній (видалений) вибір (стандарт № 25); на етап підрахунку голосів, який, зокрема, має бути організований так, щоб неможливо було встановити зв'язок між розпечатаним голосом і виборцем (стандарт № 26); а у випадках, коли число (інтернет-) голосів особливо мале, методи агрегування мають передбачати необхідні технічні та процедурні гарантії для забезпечення консолідації результатів до їх оголошення, завдяки чому зберігається таємниця.

Загалом виборець має право голосувати таємно, і держава зобов'язана захищати це право. Це має бути таємниця для органів влади, які організують та проводять процес голосування, а також для будь-яких компаній, які можуть керувати системою чи її компонентами (застосунок, сервери верифікації тощо), а також для третіх осіб (сім'я, друзі та будь-хто, хто може незаконно спостерігати за комп'ютером виборця). Перший тип таємниці (по відношенню до органів влади) – абсолютний. Питання про те, наскільки виборець може відмовитися від права на таємницю по відношенню до членів сім'ї чи друзів, дискутується. Питання про те, наскільки виборець може відмовитися від права на таємницю через зловмисне програмне забезпечення, інстальоване на персональний комп'ютер (про яке виборець зазвичай не знає), мало обговорюється в правових дослідженнях. Експерти з конституційного права зазвичай переконано стверджують, що всі аспекти таємниці голосування мають бути збережені. Проте досі це питання залишається нез'ясованим. У законі варто визначити необхідний рівень забезпечення таємниці, й для цього необхідно спочатку провести поінформоване суспільне обговорення.

**Ситуація в Україні.** Національне законодавство встановлює жорсткі вимоги до забезпечення таємниці голосування. Голосування проводиться таємно. Заборонено контролювати зміст волевиявлення виборців, у будь-який спосіб встановлювати або розголошувати зміст конкретного голосування. Під час заповнення виборчого бюлетеня заборонена присутність інших осіб, будь-які види фото- та відеозйомки. Статтю 159 Кримінального кодексу України передбачено юридичну відповідальність за порушення таємниці голосування. Практичне застосування цієї статті вкрай обмежене, і вона передусім виконує радше превентивну роль. Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за незаконне використання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, а саме за голосування більше одного разу, викрадення, пошкодження, приховування або знищення виборчого бюлетеня (стаття 158-1). Це положення спрямоване на те, щоб забезпечити винятково особисте голосування.

Національним законодавством передбачено, що кожен виборець має голосувати особисто. Голосування за інших осіб або передача права голосу будь-якій іншій (довірній) особі заборонено. Єдиним винятком із вимоги про особисте голосування є допомога особам, які за станом здоров'я не можуть самостійно заповнити виборчий бюлетень або опустити його в скриньку для голосування через інвалідність та/або погане самопочуття.

На останніх виборах було дуже мало скарг на порушення таємниці голосування. Але під час голосування поза звичайними виборчими дільницями виникали певні труднощі з дотриманням цих норм.

Підкуп виборців є злочином. Стаття 160 Кримінального кодексу встановлює відповідальність за підкуп виборця або учасника референдуму чи члена виборчої комісії/комісії з референдуму. Кримінальне покарання застосовується за прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання неправомірної вигоди, як матеріальної, так і нематеріальної. Практика застосування цієї статті та кількість випадків фактичного притягнення винних осіб до відповідальності мізерно малі.

Виборче законодавство також передбачає низку обмежень, спрямованих на запобігання зловживанню адміністративним ресурсом на виборах або інших зловживань владою. Втім, практика протидії відповідним злочинним проявам досить неоднорідна. На нещодавніх виборах прямих спроб підкупу виявлено не було. Але непрямі форми стимулювання виборців до підтримки певних кандидатів трапляються дуже часто.



Національне законодавство не передбачає докладного регулювання питань протидії примусу. Офіційно не було встановлено серйозних випадків примусу окремих осіб до голосування чи примусового голосування за конкретних кандидатів під час недавніх виборчих кампаній. У перші роки незалежності України випадки порушення виборчих прав у в'язницях та інших установах з обмеженим доступом були досить поширені. Часто траплялися випадки примусу окремих осіб голосувати за певних кандидатів. Проте під час недавніх виборчих кампаній про такі випадки публічно не повідомлялося, і такі випадки не фіксувалися.

За даними національних спостерігачів<sup>112</sup>, підкуп виборців є серйозною проблемою в Україні, і боротьба з фальсифікаціями на виборах серед закордонних виборців викликає найбільше занепокоєння. Зацікавлені сторони побоюються, що інтернет-голосування зробить як голосування, так і підрахунок голосів непрозорим. Також є побоювання, що судова система не зможе впоратися з проблемами, які будуть пов'язані з інтернет-голосуванням.

В Україні не допускається багаторазове голосування. Це суперечитиме вимогам рівного, таємного й особистого голосування (стаття 71 Конституції України, статті 12, 16 та 17 Виборчого кодексу України). На практиці раніше траплялися численні випадки багаторазового голосування (наприклад, вибори Президента України 2004 року). Більшість спроб зловживання були припинені після створення Державного реєстру виборців 2007 року. Ефективність наповнення даних Державного реєстру виборців та процедур централізованої підготовки списків виборців для кожної виборчої дільниці практично запобігла масштабним зловживанням у цій сфері. Згідно зі звітами міжнародних та національних спостерігачів за недавніми виборчими кампаніями (починаючи з виборів Президента України 2014 року) таких зловживань виявлено не було. Тому вкрай важливо відновити роботу Державного реєстру виборців в його колишньому форматі з поліпшенням певних процедур і урахуванням післявоєнних викликів на перших післявоєнних виборах.

### ***Припущення про наявність довіри***

**Міжнародні принципи.** Концепція припущень про наявність довіри, їх розкриття та оцінка їхньої реалістичності важливі, хоча вони лише нещодавно були чітко відображені в документах Ради Європи (див. Керівні настанови 2022 року щодо використання ІКТ у виборчих процесах). Безпека усіх рішень для голосування, паперових і ручних або рішень із підтримкою ІКТ, зазвичай ґрунтується на певних припущеннях. Передбачається, що користувачі у певний спосіб взаємодіятимуть із рішенням для голосування, що потенційні зловмисники матимуть лише деякі можливості, що повинна бути довіра до певних частин системи тощо. Дотримання правових принципів і вимог, що застосовуються до інтернет-голосування, може забезпечуватися лише в тому випадку, якщо основні припущення правильні. Якщо припущення нереалістичні, то вони, найімовірніше, не виправдаються на практиці, а отже конституційних принципів, а саме вільних та демократичних виборів, не буде дотримано. Чіткий виклад припущень дає змогу фахівцям проводити більш обґрунтовані обговорення, а посадовим особам, відповідальним за проведення виборів, приймати більш обґрунтовані рішення. І припущення мають аналізуватися в межах процедур регулярної оцінки ризиків (див., зокрема, настанови № 1 та № 9 вищезгаданих Керівних настанов Ради Європи 2022 року щодо використання ІКТ у виборчих процесах).

**Ситуація в Україні.** Ця тема (концепція припущень про наявність довіри, їх розкриття та оцінка) в Україні вочевидь наразі не обговорюється на рівні відповідних зацікавлених сторін. Проте це важливо враховувати, зокрема, якщо передбачається проведення інтернет-голосування. Провайдер інтернет-голосування повинен бути готовий розкрити й обговорити такі припущення з тими, хто ухвалює рішення.

### ***Надійні альтернативні канали***

**Міжнародні принципи.** Стандарт № 3 в Додатку I до Рекомендації CM/Rec(2017)5 передбачає, що у випадках, коли інтернет-голосування не є загальнодоступним, воно має бути лише додатковим опційним методом голосування. Також, як згадувалося у випадку з Естонією (вище), підтримка каналу голосування на додачу до інтернет-голосування необхідна для того, щоб надати виборцям можливість голосувати конфіденційно (багаторазове голосування в Естонії). До того ж він необхідний як резервний канал голосування, якщо виборці не можуть проголосувати в інтернеті через технічні проблеми або якщо індиві-

---

112. Інтерв'ю з представниками Громадянської мережі «ОПОРА» 1 грудня 2023 року.

дуальна верифікація показує, що їхній голос не був належно зарахований (пор. вище правові вимоги у Швейцарії). Завжди має бути доступна опція «виборча дільниця».

Як показують приклади Естонії та Швейцарії, можливість індивідуальної верифікації вимагає наявності другого каналу для цілей перевірки. Це може бути пошта (Швейцарія), смартфони (Естонія) чи інші канали. Це означає, що лише каналу інтернет-голосування недостатньо; для забезпечення можливості верифікації необхідний другий канал зв'язку. Звісно, з усіма додатковими витратами, до яких це призводить.

**Ситуація в Україні.** Незрозуміло, наскільки прихильники інтернет-голосування в Україні погоджуються з необхідністю збереження голосування на виборчих дільницях на додаток до інтернет-голосування та з необхідністю мати інший канал зв'язку для верифікації<sup>113</sup>. Якщо немає запасного каналу, а саме – голосування на виборчій дільниці, то впровадити інтернет-голосування відповідно до міжнародних стандартів буде неможливо.

### **Якість і прозорість оцінки безпеки та засобів контролю**

**Міжнародні принципи.** Рада Європи рекомендує забезпечувати прозорість у всіх аспектах електронного голосування, що вважається засобом посилення суспільної довіри до виборчої системи та до організації виборів. Прозорість системи електронного голосування, процесів, що з нею пов'язані, та причин упровадження електронного голосування сприятиме підвищенню обізнаності та розуміння з боку виборців, а це підвищуватиме довіру громадськості (стандарт № 31, Додаток I, Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2017)5). Відповідно до стандартів Ради Європи довіра до організації виборів є необхідною передумовою для використання ІКТ на виборах (преамбула, Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2017)5).

Одним зі способів забезпечення прозорості є чітке інформування виборців (стандарт № 32), розкриття найважливіших елементів системи для незалежної оцінки (стандарт № 33), надання спостерігачам можливості (в дозволених законом межах) переконатися в тому, що власне система електронного голосування розроблена й експлуатується так, щоб дотримувалися основоположні принципи демократичних виборів і референдумів (стандарт № 34).

ОАВ мають розробити технічні вимоги до систем електронного голосування та їхньої оцінки, а також забезпечити, щоб вони повністю відповідали правовим принципам демократичних виборів (стандарт № 36). Рекомендовано використовувати декілька засобів контролю (наприклад, стандарти № 42-43).

**Ситуація в Україні.** Громадський контроль за виборами має декілька рівнів. Насамперед це стосується можливості незалежного спостереження за виборчим процесом. Усі види виборів в Україні передбачають можливість діяльності офіційних спостерігачів. Виборчим кодексом визначено три типи офіційних спостерігачів: від кандидатів, партій (місцевих організацій партій), що беруть участь у виборчому процесі; від громадських організацій, які мають право мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах, а також від іноземних держав і міжнародних організацій. Офіційні спостерігачі мають досить широкий спектр прав, які поширюються на всі етапи виборчого процесу, даючи їм змогу безпосередньо спостерігати за процедурами (серед яких – здійснювати фото-, відеозйомку та документування) і вживати заходів у відповідь на виявлені порушення (подавати заяви та скарги). На практиці активність спостерігачів є різною, але їхня присутність у більшості випадків дає змогу запобігти певним порушенням або належно задокументувати порушення, які вже вчинено. Офіційні спостерігачі від громадських організацій є найактивнішими і часто документують порушення, подають відповідні скарги до виборчих комісій, а в деяких випадках ініціюють судові позови.

Діяльність засобів масової інформації згідно з Виборчим кодексом України поділяється на два складники: інформаційну підтримку виборів та участь у передвиборній агітації. Інформаційна підтримка охоплює не лише інформування про кандидатів і процес голосування, а й можливість бути присутнім на виборчих дільницях, під час підрахунку голосів і визначення результатів виборів. Присутність засобів масової інформації часто стає чинником стримування від зловживань та фальсифікацій.

На парламентських виборах 2012 року Україна впровадила цікавий досвід онлайн-трансляції процесу голосування з кожної виборчої дільниці. Онлайн-спостерігачі могли спостерігати не тільки за ходом го-

113. У Звіті IFES Україна (2023b) онлайн-голосування розглянуто як один із трьох альтернативних способів голосування на додаток до розширеного персонального голосування та голосування поштою, фокусуючись на перевагах та недоліках кожного зі способів у контексті реалізації виборчих прав. Більше того, кожен із цих способів голосування у звіті розглядався як альтернативний на додаток до чинного механізму персонального голосування.

лосування, а й за підрахунком голосів і визначенням результатів виборів. Хоча це був дороговартісний проєкт, з юридичного погляду результати такого відеоспостереження не були підставою для прийняття юридично значущих рішень. Виявлені та зафіксовані камерами спостереження порушення надалі не були використані судами. Тож цей досвід виявився вкрай неефективним, і від проєкту відмовилися відразу після його завершення.

Згідно зі звітами міжнародних місій спостереження за виборами<sup>114</sup> рівень відкритості та прозорості у проведенні виборів чітко регламентовано. На практиці більшість положень Виборчого кодексу України належно дотримуються, але час від часу трапляються відносно серйозні порушення (хоча такі порушення не є широко поширеними, але частіше за все вони досить помітні).

Засідання виборчих комісій усіх рівнів відбуваються у відкритому режимі. Порядок денний засідань має бути оголошеним заздалегідь, а відповідні матеріали – надані для ознайомлення не лише членам комісії, а й іншим зацікавленим сторонам (таким як кандидати та їхні представники, офіційні спостерігачі, засоби масової інформації тощо). Рішення виборчих комісій готуються та вивішуються на дошках оголошень у приміщеннях виборчих комісій. Також рішення мають передаватися для оприлюднення на вебсайті Центральної виборчої комісії.

Окремі процедури визначені для засідань виборчих комісій, які стосуються підрахунку голосів і встановлення результатів виборів. На цьому етапі перелік осіб, які можуть бути присутніми на таких засіданнях виборчих комісій, є обмеженим. Проте законодавчі обмеження є пропорційними і досить ефективними. Окрім членів комісії, присутніми на засіданні можуть бути також кандидати, їхні представники, офіційні спостерігачі та представники засобів масової інформації.

Проте на практиці часто виникають непорозуміння щодо застосування положень Виборчого кодексу, які стосуються прозорості та відкритості. Іноді, через об'єктивні обставини чи недостатню професійну підготовку, ці вимоги порушувались або ігнорувались. Це питання особливо гостро постає на місцевих виборах.

### 3.4. Ефективне вирішення спорів

**Міжнародні принципи.** Ефективне вирішення спорів – важливий виборчий принцип, на який вказано у Кодексі належної практики у виборчих справах Венеційської комісії. Про це конкретно не йдеться в Рекомендації CM/Rec(2017)5, але в рекомендаціях регулярно згадуються юридично-правові наслідки різних порушень. Термін «ефективний» стосується не лише можливості взаємодії з суддею, а й розуміння ним проблем і можливості ухвалити швидке й обґрунтоване рішення. Як згадувалося вище (Естонія, Швейцарія, Бельгія тощо), інтернет-голосування – дуже складний процес, і до того ж надання доказів порушень та їхній вплив на остаточні результати (як це вимагається при використанні інших каналів голосування) може виявитися неможливим у разі інтернет-голосування. Інше питання полягає у тому, що станеться, якщо верифікація покаже, що голос було підроблено? Наразі, наприклад, швейцарське законодавство передбачає, що виборець контактує з органом влади, інформує його про такі результати верифікації й отримує право проголосувати з використанням іншого каналу. Що робити, якщо виборець піднімає схожі питання після виборів? Що робити, якщо йому/їй врешті не буде дозволено проголосувати з використанням другого каналу тощо? Ефективне вирішення спорів щодо інтернет-голосування залишається сферою відкритих правових питань, які потребують подальшого дослідження.

**Ситуація в Україні.** У процесі судової реформи у 2019 році в Україні було запущено Єдину судову інформаційно-комунікаційну систему<sup>115</sup>, яка передбачає обмін процесуальними документами в електронному вигляді між судами й установами системи правосуддя, судом та учасниками судового розгляду, та між власне учасниками судового процесу. Сторони судового процесу можуть подавати процесуальні документи (позови, клопотання тощо) в електронному форматі. Після успішного подання заяви позивач може відстежувати хід розгляду своєї справи в суді та його статус. Інформація про доставку документа, його реєстрацію та інші дані надсилаються в електронний кабінет заявника в автоматичному режимі.

114. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Президента України 31 березня та 21 квітня 2019 року, Варшава, 20 листопада 2019 року; Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за позачерговими парламентськими виборами в Україні 21 липня 2019 року, Варшава, 20 листопада 2019 року; Остаточний звіт Обмеженої місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за місцевими виборами в Україні 25 жовтня 2020 року, Варшава, 29 січня 2021 року.

115. Закон України «Про судоустрій і статус суддів», ухвалений 2 червня 2016 року, передбачив запровадження Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи (ЄСІТС), запуск якої у тестовому режимі відбувся 2019 року. З 18 жовтня 2023 року наявність електронного кабінету в ЄСІТС є обов'язковим для сторін у цивільних та адміністративних провадженнях.

Якщо інтернет-голосування буде використовуватись, очікувано, що ця платформа також може використовуватись для вирішення виборчих спорів.

Деякі співрозмовники<sup>116</sup> під час інтерв'ю зазначали, що післявоєнні вибори будуть ще складнішими, ніж «звичайні» вибори. Тому у разі будь-яких нововведень, насамперед стосовно цифрових рішень, українською важливо провести пілотування таких рішень перед їхнім безпосереднім запровадженням у виборчий процес. Забезпечення розслідування порушень та поширення юрисдикції України на виборчі ділянки за кордоном має бути предметом домовленостей з іншими державами щодо голосування на таких виборчих ділянках. Така співпраця необхідна і для розслідувань порушень, пов'язаних з інтернет-голосуванням за кордоном. Проте реалізувати це на практиці дуже складно.

### 3.5. Координація дій та співпраця між установами і розподіл обов'язків

**Міжнародні принципи.** Рада Європи рекомендує, щоб орган адміністрування виборів під час проведення виборів відповідав за дотримання всіх вимог навіть у разі збоїв та атак. ОАВ несе відповідальність за доступність, надійність, зручність використання та безпеку системи електронного голосування (стандарт № 40, Додаток I, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5). Це і в тому випадку, якщо розробником та оператором системи є приватний постачальник. Загальна відповідальність лежить на ОАВ, і її не можна делегувати, наприклад, постачальнику системи голосування. До того ж компетентні органи мають продовжувати керувати виборчим процесом і не повинні передавати керування його основними елементами стороннім постачальникам.

Держави повинні розробити чіткі рамки інституційної відповідальності, а також обов'язків усіх інших залучених сторін. Приватні організації можуть брати участь у забезпеченні рішень для інтернет-голосування з різним ступенем залученості. Нормативно-правова база повинна гарантувати, що недержавні організації дотримуються вимог принципу верховенства права і є підзвітними у такий самий спосіб, як і державні органи.

**Ситуація в Україні.** Впровадження електронного голосування має супроводжуватися розробленням належної нормативної бази. Невід'ємним елементом такого регулювання має стати механізм взаємодії між Центральною виборчою комісією й іншими державними органами, які можуть бути залучені в процесі інтернет-голосування.

У цьому аспекті вже є певний досвід цифровізації. Наприклад, масштабним та амбітним проектом було створення Державного реєстру виборців у 2007 році за підтримки ОБСЄ. Попри усі труднощі Центральна виборча комісія з успіхом організувала роботу цього реєстру, який досі вважається однією з найповніших баз даних громадян України. Парламент часто покладає на Центральну виборчу комісію зобов'язання щодо надання тимчасового доступу до реєстру іншим державним органам під час прийняття нових законодавчих змін. Цей досвід створює гарну основу для експериментального впровадження електронної системи взаємодії з іншими державними інституціями.

Тестування електронного голосування передбачатиме зовсім інший масштаб робіт. Центральна виборча комісія повинна буде відігравати ключову роль у повному контролі відповідного процесу. У разі пілотування та запровадження електронного голосування Секретаріат Центральної виборчої комісії повинен мати достатній досвід, а також належну фінансову та технічну підтримку.

Поточний розподіл повноважень і відповідальності між ЦВК та іншими державними органами України, включно з Міністерством цифрової трансформації, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством закордонних справ, а також з іншими державними чи місцевими органами влади, стосовно питань організації та проведення виборів регулюються Законом України «Про Центральну виборчу комісію», розділом III «Повноваження Комісії», статтю 17 «Загальні повноваження Комісії», статтю 18 «Повноваження Комісії щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України», статтю 21 «Повноваження Комісії щодо організації підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів».

Організація та проведення виборів в Україні завжди супроводжувалися значними політичними подіями. Поточна модель організації та проведення виборів характеризується крихким балансом між політичними-

116. Громадянська мережа «ОПОРА».

ми гравцями, органами державної влади й суспільством загалом. Завдяки цьому в Україні вдалося провести декілька виборчих кампаній, щодо відкритості й демократичності яких не виникало серйозних питань ні всередині держави, ні з боку міжнародних партнерів. Це становить значну цінність, оскільки не всі пострадянські країни та країни, що перебувають на етапі переходу до демократії, змогли віднайти такий баланс. Вибори в Україні декілька разів сприяли демократичним змінам у владі. З огляду на це фундаментальні елементи функціонування системи адміністрування виборів мають бути збережені та розвиватись далі, а будь-які зміни потрібно вносити вкрай обережно. Надзвичайно важливо не порушити цей крихкий баланс.

Щодо організації голосування та підрахунку голосів варто підкреслити декілька важливих моментів.

Робота Центральної виборчої комісії часто зазнає критики та політизації. Але така модель колегіального органу, з одного боку, дає можливість забезпечити представництво інтересів різних політичних гравців, а з другого – змогу досягти певного рівня професіоналізму й об'єктивності у виборчих процедурах. Українською важливо не змістити баланс сил на користь уряду або окремих політичних гравців. Створення виборчої моделі, за якої вплив виконавчої влади зводився б до мінімуму, було складним процесом в Україні. Тож спроби посилити роль окремих міністерств у виборчому процесі (наприклад, Міністерства цифрової трансформації, Міністерства закордонних справ чи інших) може підважити незалежність Центральної виборчої комісії як основного органу в Україні, який відповідає за організацію та проведення виборів.

Механізми організації виборів через систему виборчих комісій потребують певного вдосконалення. Нинішньою перевагою проведення виборів комісіями, які повністю складаються з представників політичних партій, є вищий рівень довіри до їхньої роботи. Проте політичне висування кандидатів часто перетворює роботу таких комісій на політичний форум. Ще одним істотним недоліком є недостатній рівень професіоналізму у виборчих комісіях, що трапляється у більшості випадків у результаті частих заміни членів виборчих комісій відповідними політичними партіями, які їх номінували. Тому важливо переглянути механізми створення виборчих комісій, зберігаючи довіру до процесу їхнього формування з одночасним підвищенням рівня професіоналізму.

### 3.6. Просвіта виборців та навчання посадових осіб

**Міжнародні принципи.** Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5 радить (vi) державам-членам перекласти та поширити цю рекомендацію серед якомога більшої кількості зацікавлених сторін, включно серед відповідних посадових осіб та громадян, а також проводити інформаційно-просвітницькі заходи щодо цих питань. У Практичному посібнику ОБСЄ/БДІПЛ щодо спостереження за новими технологіями голосування визначено ключові обов'язки щодо навчання посадових осіб та інформування виборців<sup>117</sup>. Ідея полягає в тому, що виборці повинні мати можливість робити свій вибір і голосувати без сторонньої допомоги, а посадові особи повинні мати базове уявлення про те, як працює система, щоб реагувати на потенційні технічні проблеми, пояснювати технологію та відповідати на запитання про її використання, інформувати виборців і сприяти зміцненню їхньої довіри до системи. Особливу увагу варто приділяти наданню навчальних матеріалів мовами меншин. ОБСЄ/БДІПЛ зазначає, що в ідеалі виборці мають випробувати нову систему до дня виборів (наприклад, через імітацію виборів як інструменту для навчання).

**Ситуація в Україні.** Інформування та просвіта виборців чітко регламентовані чинним законодавством. Нещодавні заходи ЦВК у сфері просвіти виборців довели свою ефективність під час місцевих виборів 2020 року<sup>118</sup>. ЦВК також розробила численні інформаційні матеріали в межах інформаційно-просвітницької онлайн-платформи «ЦВК: просвіта». Певні зусилля також доклало Міністерство цифрової трансформації України щодо підвищення комп'ютерної та інтернет-грамотності за допомогою своєї онлайн-платформи «Дія. Освіта», розробивши серію відеоматеріалів для підвищення обізнаності (деякі з матеріалів присвячені цифровій грамотності, а також місцевим виборам)<sup>119</sup>.

117. ОБСЄ/БДІПЛ (2013 рік), Практичний посібник щодо спостереження за новими технологіями голосування, Варшава, 1 жовтня 2013 року.

118. Остаточний звіт Обмеженої місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за місцевими виборами в Україні 25 жовтня 2020 року, Варшава, 29 січня 2021 року.

119. <https://osvita.diia.gov.ua/courses>

Проте, на жаль, значна частина суспільства має досить обмежені знання та навички у сфері цифровізації<sup>120</sup>. Швидкий перехід до інших форматів може призвести до виключення значної частини суспільства з виборчого процесу та політичного дискурсу загалом, що буде особливо критично у повоєнний час. Отож, основним методом голосування на виборах в Україні ще довго залишатиметься консервативний метод паперових бюлетенів.

Разом зі збереженням практики голосування з використанням паперових бюлетенів потребуватимуть подальшого розвитку та підтримки й інші важливі процеси, пов'язані з підрахунком голосів і встановленням результатів виборів. Українською важливо вивчити автоматизацію таких процесів, як заповнення протоколів виборчими комісіями та передача інформації комісіям вищого рівня. Ці аспекти цифровізації системи виборчого адміністрування в Україні розвиваються досить упевнено і потребують подальшої підтримки. Такі кроки мають робитися з метою підвищення відкритості та прозорості роботи всіх суб'єктів, які беруть участь в адмініструванні виборів.

Критично важливо забезпечити високий рівень довіри до всіх виборчих процедур, а не лише до голосування й результатів виборів. В Україні політичні та правові спори часто виникають під час висунення кандидатів, їхньої офіційної реєстрації, виготовлення та друку виборчих бюлетенів тощо. Надзвичайно важливо також забезпечити відкритість і прозорість на цих етапах. Виборчі комісії повинні діяти відповідно до правил, які зводять до мінімуму зловживання адміністративними повноваженнями.

### 3.7. Витрати

**Міжнародні принципи та практика.** Стандарт № 27 Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5 зазначає, що держави-члени, які впроваджують електронне голосування, мають робити це поступово та прогресивно. У Керівних настановах, що стосуються виконання цієї рекомендації, наголошено на важливості організації офіційних техніко-економічних обґрунтувань, які повинні містити, серед іншого, аналіз переваг і недоліків. Також усі передбачені рекомендацією стандарти вимагають, щоб держава-член мала достатній бюджет і людські ресурси для забезпечення їхнього впровадження і дотримання.

Визначити витрати, пов'язані з інтернет-голосуванням, дуже важко з огляду на декілька причин. Складні системи, такі як інтернет-голосування, передбачають безліч компонентів, вартість яких може бути важко підрахувати; вартість альтернативних систем (наприклад, поштового голосування, голосування на виборчих дільницях) також невідома, тому важко порівняти витрати; важко розрахувати вартість «залишкових ризиків», а саме фінансові наслідки ризиків, якщо вони матеріалізуються. До того ж вартість проведення інтернет-голосування може істотно варіюватися залежно від масштабу виборів, технологій, що використовуються, та конкретних застосованих заходів безпеки. Розробка та підтримка безпечної та надійної системи інтернет-голосування призводить до появи значних витрат, що пов'язані з розробкою програмного забезпечення, інфраструктурою, тестуванням і поточними заходами безпеки. Урядам, які розглядають можливість запровадження інтернет-голосування, необхідно інвестувати в надійні заходи кібербезпеки для захисту від потенційних загроз і забезпечення конфіденційності й точності результатів голосування, а також враховувати поточні витрати на технічне обслуговування. Загрози безпеці та рішення для них змінюються з часом, і це може мати важливі фінансові наслідки. До того ж призводять до додаткових витрат належні методи забезпечення безпеки, такі як громадський контроль, експертиза з боку уповноважених експертів, тестові випробування із залученням компетентних експертів у всьому світі. Пов'язані з цим витрати, такі як витрати на підтримку резервного варіанта заходу безпеки – на паперових носіях (голосування на виборчій дільниці), – а також витрати на забезпечення другого каналу зв'язку для цілей верифікації, теж потребують урахування додаткових витрат. Витрати, що не пов'язані безпосередньо з технологічним рішенням для інтернет-голосування, передбачають реалізацію кампанії інформування громадськості, навчання працівників виборчих комісій та постійну роботу з засобами масової інформації з метою інформування електорату та політичних партій і зміцнення довіри до безпеки системи інтернет-голосування. З урахуванням цих застережень нижче наведено приклади досвіду деяких країн.

120. Згідно з результатами дослідження цифрової грамотності в Україні 2023 року (<https://osvita.diia.gov.ua/research>), що проводилося Міністерством цифрової трансформації України, 38,0 % дорослого населення України мають цифрові навички вище базового рівня, а 40,4 % дорослого населення України мають цифрові навички нижче базового рівня.

В Естонії дослідження інтернет-голосування<sup>121</sup> показало, що впровадження багатоканальних виборчих систем створює нові проблеми для органів адміністрування виборів (робоче навантаження, вразливість через подвійне голосування, тривалість періоду голосування, періоди голосування, що збігаються, тощо). Дослідження також пропонує методику, спрямовану на отримання порівняльних результатів витрат на різні канали голосування у випадку багатоканальних виборчих систем. Внаслідок застосування цього методу до одних конкретних виборів (місцевих виборів 2017 року) в Естонії дослідження показало, що інтернет-голосування було найдешевшим каналом голосування, запропонованим на цих конкретних виборах, через його схвалення громадянами та зниження витрат, пов'язаних із упровадженням. Проте ці висновки справедливі лише для цих певних виборів: зміна виборчої поведінки виборців на наступних виборах (наприклад, менша кількість виборців, які голосують через інтернет) вплине на розподіл витрат, істотно змінивши їх. Методика дає змогу оцінити адміністративні витрати на проведення виборів, але автори зазначають, що дискусія щодо її придатності може бути переорієнтована на інші аспекти, а саме на довіру та безпеку. Втім, пропонується методика не враховує технічні або юридичні переваги рішення і не враховує витрати, пов'язані з потенційною реалізацією ризиків і подальшими заходами усунення проблем, які можуть бути виявлені в ході аудитів, верифікації тощо. Важливо зазначити, що сюди не входять витрати, пов'язані з проведенням голосування на виборчих дільницях паралельно з інтернет-голосуванням, яке, як зазначає Верховний суд Естонії, є обов'язковим, враховуючи необхідність унеможливлення дублювання голосів, коли паперове голосування зрештою скасовує інтернет-голосування, та розглядається судом як єдине рішення, яке може забезпечувати прийнятний рівень захисту від примусу і є умовою для впровадження інтернет-голосування.

У пізнішому проведеному в Естонії дослідженні, де розглянуто дані одинадцяти виборчих процесів (2005-2019 рр.)<sup>122</sup>, представлено висновок, що інтернет-голосування ускладнює проведення виборів, а не спрощує їх. Упроваджуючи інтернет-голосування, уряди беруть на себе довгострокові зобов'язання щодо розробки технологій, створення правових баз, коригування процесу адміністрування виборів та захисту системи від атак, критики й дезінформації як на внутрішній, так і на міжнародній арені. Водночас не варто недооцінювати завдання впровадження інтернет-голосування та його адміністрування паралельно з проведенням виборів за традиційною системою паперових бюлетенів. У підсумку – досвід Естонії показує, що масштабне впровадження інтернет-голосування ускладнює адміністративну роботу і збільшує навантаження на виборчі органи. Це означає, що країнам зі значними проблемами в організації виборів та нестачею персоналу чи фінансування у виборчих органах треба утримуватися від масштабного впровадження дистанційного інтернет-голосування. Онлайн-голосування потрібно розглядати як удосконалений сервіс, а не як швидке розв'язання наявних проблем.

У Швейцарії експерти оцінили витрати на незалежні компоненти контролю, витрати на впровадження незалежного засобу верифікації, одноразові витрати на адаптацію криптографічного протоколу й не лише це<sup>123</sup>. Експерти виступають за використання незалежного від виробника програмного забезпечення для важливих компонентів («компонентів управління» та «верифікаторів»), що призводить до більших витрат і ускладнює роботу системи, але приносить додаткову цінність. Щодо вдосконаленої системи другого покоління, то в дослідженні перелічені такі статті витрат: незалежні від виробника засоби верифікації й контролю (дуже високі витрати), ослаблення припущень щодо довіри під час процесу друку (високі витрати), публічне розміщення інформації (високі витрати). Згідно з іншим дослідженням у Швейцарії, попри певні заощадження, електронне голосування, що зменшує використання паперового формату, не обов'язково сприяє загальній економії, оскільки постійні витрати можуть переважати чи перевищувати цю економію<sup>124</sup>. У дослідженні зазначено, що федеральний уряд не може розраховувати на якусь значну економію в середньостроковій перспективі. На рівні кантонів Женева у червні 2019 року зрештою відмовилася від інтернет-голосування через фінансову неможливість самостійно забезпечити

121. Роберт Крїммер, Девід Дуенас-Сід, Юлія Кривоносова, Прїтїт Вїнкель, Арне Койтмає. Скїльки коштує електронне голосування? Порївняння вартостї голосу на багатоканальних виборах в Естонїї // Крїммер та їн. Процедура верифїкації голосу під час електронного голосування 2018 року, TUT Press, 2018 р.

122. Пірет Ехїн, Міхкель Солвак, Ян Вїллемсон, Прїтїт Вїнкель. Інтернет-голосування в Естонїї у 2005-2019 роках: Докази одинадцяти виборїв, Щоквартальник урядової їнформації Том 39, Випуск 4, жовтень 2022 р.; <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101718>

123. Федеральна канцелярїя Швейцарїї: Адаптація і повторний запуск випробувань – Остаточний звіт Керївного комїтету з електронного голосування (SC VE) (SC VE), с. 14, [www.bk.admin.ch/bk/en/home/politische-rechte/e-voting/berichte-und-studien.html](http://www.bk.admin.ch/bk/en/home/politische-rechte/e-voting/berichte-und-studien.html)

124. Федеральна канцелярїя Швейцарїї, Експертна група з питань електронного голосування, Остаточний звіт нїмецькою мовою: Schlussbericht Expertengruppe elektronische Stimmabgabe EXVE, квітень 2018 р., с. 34.

розробку власної системи відповідно до федеральних вимог, які постійно удосконалюються. Витрати, що пов'язані зі впровадженням системи інтернет-голосування, є основним питанням для кантонів, коли розглядається питання про можливе впровадження інтернет-голосування.

В Австралії<sup>125</sup> на федеральних виборах 2022 року інтернет-голосування не використовувалося, але в деяких штатах і на певних територіях існують форми електронного голосування, проте зазвичай лише для певних груп виборців. Без значних і сталих інвестицій в безпечні, надійні та дієві інтернет-платформи ситуація, найімовірніше, залишиться без змін<sup>126</sup>. Оцінка потенційного заощадження коштів під час впровадження інтернет-голосування залежить від того, що можливості компенсувати витрати завдяки економії можуть бути обмежені в короткостроковій перспективі, оскільки заздалегідь може бути незрозуміло, скільки виборців насправді ним скористаються і як довго адаптоване інтернет-голосування застосовуватиметься.

У Франції<sup>127</sup> близько 1,43 млн виборців, зареєстрованих в одинадцяти закордонних виборчих округах країни, могли голосувати онлайн під час виборів 2022 року, але внаслідок певних технічних та комп'ютерних збоїв багато громадян не змогли скористатися своїм правом, що призвело до повторного проведення виборів у двох округах з додатковими витратами з огляду на помилки в системі. Твердження представників індустрії, що масштабованість таких систем сприяє економії завдяки масштабу<sup>128</sup>, що під час онлайн-голосування відбувається економія коштів у порівнянні з паперовим голосуванням і особливо в порівнянні з поштовим голосуванням, не враховують несправності. Інтернет-голосуванню все-таки віддавали більшу перевагу: 77 % виборців скористалися можливістю інтернет-голосування, за допомогою якого було отримано у першому турі загалом понад 230 тис. голосів, а у другому турі – 270 тис.<sup>129</sup>

**Ситуація в Україні.** Публічна дискусія навколо питань голосування за кордоном висвітила загальну проблему нестачі фінансових і людських ресурсів. Обговорення із зацікавленими сторонами підтвердило, що фінансові потреби для інтернет-голосування, зокрема, пов'язані з аспектами кібербезпеки, неможливо покрити за допомогою наявних ресурсів.

#### 4. Додаткові виклики для України

Упровадження електронного голосування в Україні стикається з викликами, які можуть нагадувати ті, з якими стикаються інші країни Центральної та Східної Європи. Проте Україна також має специфічні особливості, зумовлені поточною війною та економічним станом, які істотно ускладнюють прогрес у цьому напрямі. До того ж найважливішим пріоритетом є захист від загроз національній безпеці та суверенітету.

Активні бойові дії та агресія з боку Росії відбуваються на всіх можливих фронтах. Цифровий складник також є серйозним полем битви. Вебсайти, сервери та інші технологічні компоненти органів державної влади зазнають постійних і вкрай агресивних атак із боку держави-агресора. Тож навіть експериментальне впровадження нових форматів (методів) голосування становитиме небезпеку в умовах воєнного часу. Упровадження таких складних систем та нововведень на перших післявоєнних виборах навряд чи буде доречним. Виклики післявоєнного відновлення перешкоджатимуть належній підготовці су-

---

125. Публічне право Австралії, iVote, урядові вибори Нового Південного Уельсу 2021 року і майбутнє інтернет-голосування; <https://www.auspublaw.org/blog/2022/06/ivote-the-2021-nsw-government-elections-and-the-future-of-internet-voting>; Виборча рада Австралії та Нової Зеландії, інтернет-голосування в австралійських виборчих системах; [https://www.ecanz.gov.au/sites/default/files/2021-10/internet-voting-australian-election-systems\\_0.doc](https://www.ecanz.gov.au/sites/default/files/2021-10/internet-voting-australian-election-systems_0.doc), с. 70.

126. У січні 2022 року Виборча комісія Нового Південного Уельсу (NSWEC) звернулася до Верховного суду Нового Південного Уельсу з проханням анулювати результати трьох виборів до місцевих рад, які відбулися 4 грудня попереднього року, на підставі петиції, поданої NSWEC, у якій йшлося про «дефект або порушення» в електронній системі iVote. Суд утримався від визнання виборів недійсними на підставі витрат на повторне проведення виборів, часу, витрат й персональних наслідків, пов'язаних із додатковими виборчими кампаніями.

127. Le Monde, 3 червня 2022 р.; [https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/06/03/elections-legislatives-2022-les-rates-du-vote-des-francais-de-l-etranger\\_6128791\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/06/03/elections-legislatives-2022-les-rates-du-vote-des-francais-de-l-etranger_6128791_823448.html)

128. ScytI, Скільки коштує голосування? 16 березня 2022 року; <https://medium.com/edge-elections/what-does-it-cost-to-vote-78eed7b5722c>

129. Наприклад, у 2-му окрузі лише 11 % виборців отримали свій пароль на початку етапу голосування, та лише 38 % – наприкінці етапу голосування. Див.: Веронік Корт'є, П'єрік Годрі, Стефан Глондю, Сильвен Рюо. Парламентські вибори у Франції 2022 року: експеримент щодо можливості верифікації, Конференція E-Vote-ID 2023, жовтень 2023 року, місто Люксембург, Люксембург, hal-04205615; <https://inria.hal.science/hal-04205615>



спільства (технологічній та за допомогою освітніх заходів). Необережне застосування таких серйозних інструментів, як інтернет-голосування, може ставити під загрозу суверенітет держави та її інституцій.

Рівень цифровізації суспільства відносно високий, але він не повністю відповідає вимогам реалізації такого масштабного проєкту, як інтернет-голосування. Попри широке використання смартфонів в Україні рівень цифрової грамотності та дотримання правил безпечного використання інтернету так само залишається відносно низьким. Варто звернути увагу на значно менший відсоток громадян, які користуються комп'ютерами (настільними комп'ютерами та ноутбуками). Також серйозною проблемою залишається використання неліцензійного (піратського) програмного забезпечення.

Крім того, запровадження інших форм голосування за кордоном порівняно з тими, які використовуватимуться в Україні, може істотно підірвати довіру до результатів виборів.

## D. Висновки (правові аспекти)

Нижче наведено основні висновки, які є загальноприйнятими для держав-членів Ради Європи. Вони покликані допомогти Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування не лише під час оцінки пілотування електронного голосування для виборців за кордоном на післявоєнних виборах, але й під час оцінки електронного голосування на інших типах виборів загалом (наприклад, в університетах чи інших установах/організаціях).

### 1. Права виборців за кордоном і методи голосування (інші, ніж інтернет-голосування)

**1** У зв'язку з експоненційним зростанням кількості громадян, які проживають за кордоном з лютого 2022 року, та з огляду на складні умови, пов'язані з війною, українська влада стикається з проблемою організації голосування для виборців за кордоном на післявоєнних виборах в Україні. Питання про те, чи варто надавати громадянам-нерезидентам право голосу, і якщо так, то в якому обсязі, здебільшого не регулюється міжнародним правом і визначається національним законодавством. В Україні вже передбачено право закордонних виборців обирати парламент і президента. Чинна система передбачає, що закордонні виборці можуть проголосувати в закордонних дипломатичних установах України особисто в день голосування (з 8:00 до 20:00 за місцевим часом), заповнивши паперовий бюлетень; підрахунок ведеться вручну, на виборчих дільницях. Однак таке право закордонних виборців має певні обмеження: закордонні виборці повинні стати на облік в посольстві або консульстві, щоб проголосувати; на парламентських виборах вони можуть голосувати лише за загальнодержавні виборчі списки партій, але не можуть обирати кандидатів за регіональними виборчими списками; вони також не можуть балотуватися на виборах після певного періоду проживання за кордоном.

**2** Пропозиції щодо послаблення обмежень стосовно деяких закордонних виборців, а саме тих, які виїхали через війну, передбачають надання цій групі виборців дозволу змінювати виборчу адресу, відповідно узгоджуючи таку можливість із правами ВПО; надання їм права також голосувати за кандидатів у регіональних виборчих списках і надання їм права бути кандидатами попри тривалість перебування за кордоном. Якщо такі пропозиції будуть прийняті, то вони призведуть до формування різних підкатегорій закордонних виборців, характеристики та права яких мають бути чітко визначені. Нові стандарти також мають бути чітко та зрозуміло прокоментовані з закордонними виборцями.

**3** У питанні надання можливості реалізації виборчих прав закордонним виборцям міжнародне право не зобов'язує держави запроваджувати систему, яка забезпечує здійснення права голосу їхніми громадянами-нерезидентами за місцем їхнього перебування. У ньому зазначено, що вибори за кордоном мають загалом відповідати тим самим стандартам демократичних виборів, що й процедури всередині країни. Система голосування за кордоном залежить від конкретних обставин країни, серед яких її адміністративні, інфраструктурні, бюджетні обмеження, порядок проведення виборів всередині країни та рівень суспільної довіри. Кожна країна повинна віднайти баланс між безпечним і загальним виборчим правом.

- 4 Українське законодавство наразі передбачає таку систему голосування: особисте голосування в закордонних дипломатичних установах України з використанням паперових бюлетенів. Головною перешкодою до сьогодні була дуже обмежена кількість виборчих дільниць за кордоном, яка не могла задовольнити більш скромні потреби попередніх виборів. Без змін вона не відповідатиме потребам післявоєнних виборів. Тому наразі обговорюється можливість запровадження інших методів голосування для закордонних виборців. У випадку запровадження інтернет-голосування закордонні виборці повинні мати два канали для голосування, а не один; з міркувань безпеки наявний варіант виборчої дільниці має залишатися доступним для таких виборців на додаток до голосування через інтернет.
- 5 Розширення мережі виборчих дільниць за кордоном за межі приміщень закордонних дипломатичних установ України і забезпечення їхньої безпеки потребує значної та активної співпраці й координації роботи з урядами іноземних держав, щоб вирішити матеріально-технічні та юридичні питання. Це може бути особливо складно в деяких країнах. Крім того, має бути запроваджено спеціальне регулювання голосування на виборчих дільницях за кордоном за межами приміщень посольств і консульств. Ще однією проблемою є наявність достатнього фінансування та людського ресурсу для комплектування виборчих комісій. Виборче законодавство вимагає, щоб фінансування організації та проведення виборів здійснювалось лише за кошти Державного бюджету.
- 6 Запровадження альтернативних каналів голосування, таких як дистанційне голосування та продовження строку голосування (дострокове голосування), яке відбувається у випадку поштового голосування (та інтернет-голосування), потребує законодавчих змін. Головне завдання – запобігти продажу/купівлі голосів, що вважається важливим питанням в Україні. Заходи щодо забезпечення особистого та таємного голосування залишаються *lex imperfecta* – законом, що не впроваджується на практиці – якщо на практиці це неможливо проконтролювати та немає загальної віри в те, що це дотримується під час дистанційного голосування. Крім того, функціонування поштових послуг в Україні викликає питання стосовно якості та надійності, які необхідні для цілей виборчого процесу. Як наслідок, це може істотно підірвати довіру до результатів виборів, якщо деякі голоси доставляються поштою, навіть у частині, коли така доставка може бути належно здійснена поштовими операторами з гарною репутацією в інших країнах. Інші виклики – здійснення нагляду за процесом друку, а також надання виборцям часу для ознайомлення з поштовим голосуванням. Потрібна сувора перевірка особи, щоб уникнути видавання себе за іншу особу: це серйозна проблема під час дистанційного голосування. Інша потенційна проблема – перевірка українськими органами влади точності адреси закордонних виборців за кордоном. Така точність важлива для надсилання їм матеріалів для поштового голосування (наприклад, бюлетеня) та інтернет-голосування (наприклад, кодів верифікації). З двох варіантів дистанційного голосування перевагу має поштове голосування, оскільки воно забезпечує паперовий слід, а отже можливість повторного підрахунку голосів, чого немає при інтернет-голосуванні.
- 7 Хоча в деяких країнах використовується голосування за довіреністю для закордонних виборців, його загальне використання не відповідає міжнародним стандартам і тому не рекомендоване до застосування. Варто зазначити, що ті самі занепокоєння, які стосуються голосування за довіреністю, актуальні як для поштового голосування, так і для інтернет-голосування.
- 8 Повернення з метою голосування в Україні законодавством не передбачено. Закордонні виборці, які не перебувають на обліку в посольстві чи консульстві, можуть повернутися для голосування у своєму виборчому окрузі або обрати іншу виборчу дільницю; ті, хто перебувають на обліку, повинні будуть змінити свою виборчу адресу протягом певного часу. Загалом, повернення з метою голосування в Україні – надзвичайно складне питання і значною мірою залежить від безпекової ситуації. Крім того, це питання приховує важливість залучення виборців до виборчої кампанії загалом.
- 9 Пересувні дільниці для голосування за кордоном законодавством також не передбачені. В Україні існує голосування за місцем перебування виборця (вдома), але рівень довіри до голосування за межами звичайних виборчих дільниць в Україні відносно низький.
- 10 Необхідне спостереження за виборами, але більшість партій найімовірніше не матимуть необхідних організаційних і фінансових ресурсів для забезпечення спостереження і навряд чи отримають їх навіть після війни.

**11** Законодавство встановлює санкції за порушення виборчих прав, однак їхнє ефективне застосування обмежене, і це вже проблема. Ще важче буде забезпечити застосування санкцій в умовах дистанційного голосування. Питання застосування адміністративного та кримінального законодавства України до можливих порушень виборчих прав, що відбуваються за кордоном на виборчих дільницях або навколо них, має бути вирішено в угодах з приймаючими країнами, які ще потрібно укласти. Однак угоди з різними країнами можуть відрізнятися, що впливає на принцип рівності. Попри те, що непередбачувані ускладнення неминучі, необхідно передбачати та зменшувати ризики й активно ними керувати.

**12** Серед специфічних для України проблемних питань варто зазначити такі. Дехто може розцінити запровадження різних методів голосування в Україні та за кордоном як порушення принципу рівності виборців. Враховуючи наявну критику щодо тих, хто виїхав, це може викликати несприятливу суспільну реакцію. Декілька аспектів голосування за кордоном покладаються на підтримку відповідних національних урядів іноземних держав; водночас Україна наразі стикається з труднощами в отриманні інформації про кількість українців, які проживають в окремих країнах. Зміна моделі голосування за кордоном потребує надзвичайно серйозних фінансових ресурсів, яких в Україні наразі немає. Навіть фінансування проведення виборів в Україні за старою моделлю буде надзвичайно складним.

## 2. Міжнародний досвід інтернет-голосування

**1** Застосування виборчих принципів до інтернет-голосування – непросте завдання, враховуючи його технічну складність. Рада Європи створила інструменти «м'якого права», які пропонують країнам керівні настанови щодо регулювання таких технологій з акцентом на дотриманні виборчих принципів. До інших відповідних інструментів належать документи, розроблені Венеційською комісією та ОБСЄ/БДІПЛ. Досвід інших країн також є релевантним.

**2** На розвиток інтернет-голосування у Швейцарії вплинуло те, що це держава з федеративним устроєм, де голосування перебуває у компетенції кантонів; що це напівпряма демократія, в якій часто відбувається голосування; що тут існує загальне поштове голосування, відсутність побоювань щодо примусу, купівлі та продажу голосів та наявність взаємної довіри між виборцями та виборчою адміністрацією. Інтернет-голосування – експериментальне з 2003 року (безпека переважає над швидкістю). Цей вид голосування є додатковим до голосування на виборчій дільниці та голосування поштою. Система інтернет-голосування Swiss Post пропонує індивідуальну й універсальну верифікацію з використанням поштового відправлення як другого каналу зв'язку. Систему розроблено у співпраці з IT-експертами з усього світу; вихідний код та інші важливі документи системи оприлюднено, а Swiss Post організовує публічні тести на проникнення і має програму винагород за виявлення помилок у системі. У Швейцарії найбільш деталізоване регулювання інтернет-голосування.

**3** На розвиток інтернет-голосування в Естонії впливає те, що вона має одне із найбільш розвинених у цифровому плані суспільств з обов'язковим електронним ідентифікатором та інтегрованими послугами електронного уряду. Інтернет-голосування доступне для усіх виборців як альтернатива особистому голосуванню на виборчих дільницях, ранньому особистому голосуванню та голосуванню поштою. Країна вирішила питання щодо уникнення примусу під час голосування та порушення таємниці голосування через дозвіл виборцям змінювати свій голос, поданий через інтернет-голосування, кілька разів і, врешті, також на виборчій дільниці: голос, поданий на паперовому бюлетені, переважає голос, поданий через інтернет-голосування. Верховний суд вважає це єдиним способом забезпечити таємницю голосування та послабити ризик примусу. З цього випливає, що інтернет-голосування не може замінити голосування на паперових бюлетенях – воно завжди має пропонуватися паралельно з паперовим голосуванням. Індивідуальна верифікація використовує смартфон як другий канал для надсилання інформації для верифікації. Останнім часом в Естонії розглядають можливість переходу на мобільні пристрої як основний пристрій для голосування. Обговорюється питання забезпечення верифікації (через незалежний від голосування канал зв'язку). Наразі самостійним каналом зв'язку виступає смартфон.

- 4 У Франції та Австралії менш деталізовані та конкретні правила інтернет-голосування. Досвід Еквадору 2023 року ілюструє особливий ризик, з яким стикається інтернет-голосування, якщо воно організоване лише в день голосування, тобто йдеться про ризик бути повністю зірваним через масові DDoS-атаки. Тож інтернет-голосування може бути дуже вразливим до ефективних збоїв, оскільки паралічу єдиної інфраструктури хостингу може бути достатньо, щоб порушити доступ до системи голосування. Прикладом цього є ситуація під час національних виборів 2023 року в Еквадорі, коли система інтернет-голосування стала недоступною посеред дня виборів. Такі кібератаки може бути дуже складно подолати. Занепокоєння, викликані типовими механізмами захисту в контексті виборів, розглядаються у ході досліджень. Наслідком, як і в Еквадорі, може бути повторна організація виборів у тій частині, на результати яких могла вплинути атака, із подальшим політичним ризиком того, що кандидати-переможці будуть оскаржувати таку повторну організацію виборів.
- 5 Досвід Швейцарії та Естонії свідчить, що детальне регулювання інтернет-голосування (підготовлене урядовими установами) стало складним, і його відповідність конституції потребує перевірки зі сторони верховних судів та/або парламенту чи інших органів, які мають компетенцію приймати рішення щодо тлумачення конституційних виборчих принципів.
- 6 Розслідування та рішення судів щодо інтернет-голосування в Німеччині, Австрії, Фінляндії, Бельгії та США показують, що інтернет-голосування на цей момент не є варіантом для політичних виборів. До такого висновку також дійшли за результатами останньої зустрічі в Раді Європи, що відбувається раз на два роки, з цієї теми. Відкриті питання, пов'язані з безпекою, і питання громадського контролю за виборами – одні з головних перешкод на додаток до проблем, пов'язаних із забезпеченням таємниці голосування та вирішення проблеми примусу.

### 3. Основні законодавчі вимоги до інтернет-голосування та наслідки для України

- 1 Законність вимагає, щоб будь-яке використання інтернет-голосування, яке дає обов'язкові для органів влади результати, включно з пілотними проектами, було законодавчо врегульовано. Український законодавець має розробити детальні вимоги та переконатися, що вони повністю відображають застосовні конституційні принципи. Регулювання повинно бути чітким, щоб уможливити його застосування. Стаття 116 Закону України «Про всеукраїнський референдум» не є достатнім регулюванням для запровадження інтернет-голосування в Україні.
- 2 Якщо Конституція забороняє або обмежує голосування в неконтрольованому середовищі, інтернет-голосування можна запровадити лише після внесення змін до Конституції. Конституція України не надає парламенту дискреційних повноважень щодо запровадження голосування з неконтрольованого середовища (наприклад, удома) протягом тривалого часу голосування (більше одного дня). Отже, запровадження інтернет-голосування потребує внесення відповідних змін до Конституції, щоб урегулювати питання голосування з неконтрольованого середовища, навіть якщо інтернет-голосування проводиться лише в день голосування, що саме по собі не рекомендовано.
- 3 Основні елементи виборчого законодавства мають бути виписані в Конституції або на рівні, вищому за звичайний закон. Делегування законодавчих повноважень щодо регулювання інтернет-голосування виконавчій владі має чітко описувати цілі та межі такого делегування.
- 4 Кримінальне законодавство має передбачати відповідні санкції за порушення, пов'язані з інтернет-голосуванням. У більшості країн це потребує змін у кримінальному законодавстві, що повинен вирішувати законодавець.
- 5 Зміни, внесені незадовго до виборів, спричиняють нестабільність. Виборче законодавство в Україні зазнавало частих змін, що призвело до відсутності усталених та інституціоналізованих практик. Нова виборча система для парламентських виборів, що була запроваджена Виборчим кодексом у 2019 році, ще не застосовувалася на практиці. Це варто враховувати при плануванні будь-якого іншого майбутнього впровадження нових інструментів, таких як дистанційне голосування чи інтернет-

голосування. Якщо планується запровадження інтернет-голосування, то його варто розглядати щонайменше через одні вибори.

**6** В Україні на виборах, які організуються на місцевому чи загальнодержавному рівнях, використовуються різні виборчі системи (проста мажоритарна система у багатомандатних округах, мажоритарна система відносної більшості, мажоритарна система абсолютної більшості в одномандатному виборчому окрузі міста або пропорційна виборча система з використанням відкритих виборчих списків). Будь-яка система голосування, включно з інтернет-голосуванням, повинна бути розроблена так, щоб задовольнити потреби усіх можливих видів виборів і голосування на референдумах. Наразі закордонні виборці голосують лише за партію та попередньо визначений список кандидатів від цієї партії на загальнодержавному рівні, що становить досить просту систему. Якщо частина закордонних виборців отримує додаткові виборчі права, що наразі обговорюється, а саме право обирати кандидатів на регіональному рівні, то система повинна відображати й цю можливість. Якщо згідно з належною практикою потенційна система інтернет-голосування спочатку тестується на виборах меншого масштабу (зазвичай на місцевому рівні), тоді вона також повинна забезпечувати потреби різних виборчих систем, що використовуються на цьому рівні. Система інтернет-голосування повинна бути спроектована так, щоб охоплювати всі ці можливості (масштабованість системи). Якщо існують різні групи закордонних виборців із різним правом голосу, система також повинна мати можливість розрізняти ці групи.

**7** Досвід цифровізації в інших сферах в Україні досить ризикований (із правової точки зору) і не повністю відповідає вимогам Конституції України. Запровадження нових методів голосування потребуватиме належного законодавчого врегулювання на відповідному рівні закону, ухваленого законодавцем.

**8** Ідентифікація та автентифікація виборців потребує розв'язання проблем, виявлених у минулому, а саме – існування кількох постачальників електронних ідентифікаторів та цифрових підписів без централізованого контролю, щоб уникнути дублювання, питання делегування підписів та пов'язане з цим видавання себе за іншу особу, необхідність переслідування та покарання за зловживання, прозорість і безпека основних постачальників, як-от «Дії». Основним рішенням для закордонних виборців має залишатися реєстрація в закордонних дипломатичних установах України.

**9** Існує консенсус, що, аби бути прийнятним, інтернет-голосування має надавати виборцеві можливість перевірити, чи його/її голос було подано відповідно до наміру та зараховано без змін (можливість індивідуальної верифікації), а для громадськості – можливість перевірити, чи до загального результату входять подані голоси виборців і що до остаточного результату входили лише голоси виборців, які мають право голосу (можливість універсальної верифікації). Такі механізми верифікації E2E розвивають концепцію ланцюга довіри у виборах з електронним голосуванням. Однак використання таких методів має поважати конфіденційність голосу та не використовуватися для підтвердження голосу того чи іншого виборця. Отже, можливість індивідуальної верифікації може бути реалізована за умови наявності відповідних гарантій для запобігання примусу чи підкупу голосів. Наприклад, в Естонії це питання було розв'язано шляхом багаторазового голосування. У Швейцарії це питання не розв'язано, але примус і підкуп голосів поки що не вважаються проблемою, враховуючи загальне використання поштового голосування. Крім того, нормативні документи мають регулювати дії у випадку, якщо верифікація показує, що голос було підроблено. Голосування на виборчих дільницях має бути відкритим для виборців, які голосували через інтернет.

**10** Основний обов'язок виборців – забезпечення таємниці голосування. Таємниця голосування, серед іншого – продаж і купівля голосів, а також примус – становлять серйозні питання для України. Видається, що це перешкоджає будь-якій формі голосування з неконтрольованого середовища.

**11** Концепція припущень щодо довіри, їхнє розкриття та оцінка їхньої реалістичності особливо важливі в інтернет-голосуванні. Регулювання має розв'язати це питання, а постачальник інтернет-голосування повинен бути готовий розкрити й обговорити припущення з особами, які ухвалюють рішення.

- 12** Поки що інтернет-голосування розвивалося як голосування з персонального комп'ютера. У цьому дослідженні аналізується саме цей варіант. Це не окремий самодостатній канал. Окрім інтернет-голосування, як резервний захід безпеки має існувати можливість проголосувати на виборчій дільниці, а також має бути незалежний канал зв'язку для цілей верифікації (наприклад, поштовий канал у Швейцарії або смартфон в Естонії). Регулювання має прояснити ці аспекти. Зміни у формі інтернет-голосування, а саме голосування зі смартфонів, а не з персонального комп'ютера, впливають на організацію верифікації, що потребує відповідного вирішення.
- 13** Щоб зміцнити довіру, інтернет-голосування має бути організоване у прозорий спосіб, зокрема й через публікацію вихідних кодів та інших документів системи, щоб уможливити контроль із боку дослідників та громадськості. Інші приклади належної практики передбачають співпрацю з дослідниками в налагодженні та розробці системи, публічні тести на проникнення, винагороди за виявлення помилок.
- 14** Регулювання має передбачати механізми вирішення спорів. Ефективне вирішення спорів щодо інтернет-голосування залишається сферою відкритих юридичних питань, що потребує подальших досліджень.
- 15** Загальна відповідальність за інтернет-голосування покладається на орган адміністрування виборів і не може бути делегована, наприклад, постачальнику системи голосування. Крім того, компетентні органи повинні продовжувати контролювати основні етапи виборчого процесу, такі як підрахунок голосів, і не повинні делегувати їх постачальникам. Для цього потрібен відповідний потенціал на рівні органу адміністрування виборів. Держави повинні розробити чіткі рамки інституційної відповідальності, а також обов'язків усіх залучених учасників. Україні вдалося провести кілька виборів без серйозних сумнівів щодо їхньої демократичності та відкритості як усередині країни, так і серед міжнародних партнерів. Це – важливо і цінно. Будь-які зміни варто вносити дуже обережно, щоб не порушити цей крихкий баланс.
- 16** Значна частина українського суспільства має дуже обмежені знання та навички у сфері цифровізації. Швидкий перехід до цифрових методів голосування може призвести до усунення значної частини суспільства з виборчого процесу та політичного дискурсу загалом, що є особливо актуальним у воєнний час та у період післявоєнної відбудови країни. Будь-який розвиток у цьому напрямі потребує інформації, освіти та часу на адаптацію.
- 17** Держава-член Ради Європи повинна мати адекватний бюджет і людські ресурси, щоб гарантувати, що будь-які нові методи голосування відповідають стандартам. Вартість упровадження інтернет-голосування може істотно відрізнятись залежно від масштабу виборів, використовуваної технології та вжитих конкретних заходів безпеки. Розробка та підтримка безпечної та надійної системи інтернет-голосування потребує значних витрат. Необхідно врахувати пов'язані з цим витрати, як-от витрати на підтримку запасного паперового варіанта (голосування на виборчій дільниці) як захід безпеки, а також витрати на забезпечення другого каналу зв'язку для верифікації. Крім того, до витрат, які безпосередньо не пов'язані з технологічним рішенням інтернет-голосування, можуть належати витрати на кампанії з підвищення обізнаності громадськості, тренінги для посадових осіб, які організують вибори, і постійну роботу з засобами масової інформації для інформування електорату та політичних партій і зміцнення довіри щодо безпеки системи інтернет-голосування. Як зазначено в естонському дослідженні, країни зі значними проблемами з адмініструванням виборів і недостатньо укомплектованими або недофінансованими органами адміністрування виборів повинні утриматися від розгортання дистанційного інтернет-голосування у великих масштабах. Онлайн-голосування варто розглядати як удосконалений сервіс, а не як швидке розв'язання наявних проблем.
- 18** Ризики запровадження інтернет-голосування надзвичайно високі. Україна не готова до таких дій ні законодавчо, ні організаційно. Навіть пілотування відповідних засобів вимагає завершення стану війни та повернення суспільства до нормального політичного життя без безпекових, інформаційних чи інших загроз суверенітету України.



**Частина II**

# **ТЕХНІЧНІ АСПЕКТИ**



## А. Технічна оцінка наявної системи (систем) голосування та підрахунку голосів в Україні

Огляд поточної виборчої інфраструктури було опубліковано у звітах Міжнародної фундації виборчих систем до та після президентських виборів 2019 року<sup>130</sup>.

ЦВК є розробником та розпорядником Державного реєстру виборців, дані якого оновлюються щомісяця за допомогою внесення даних органами ведення/адміністрування Державного реєстру виборців на місцях. Реєстрація пасивна, тобто всі громадяни України, дані про яких підлягають внесенню до реєстру, автоматично потрапляють до реєстру. Виборці можуть перевірити свій статус у реєстрі через вебсайт, для чого вони повинні пройти автентифікацію за допомогою різних методів, серед яких облікові записи в соціальних мережах або інтернет-банкінг. На основі Державного реєстру виборців друкуються списки виборців, які розсилають на виборчі дільниці завчасно до дня виборів (не пізніше як за два дні до виборів).

Система управління результатами реалізована як централізована база даних, до якої підключаються окружні виборчі комісії для внесення результатів, отриманих ними від дільничних виборчих комісій. Результати повідомляють громадськості через систему звітності про результати. Крім того, доступний паперовий слід для всіх повідомлених результатів, щоб порушення в системі управління результатами не призводило до компрометації результатів виборів.

Отже, доступність, а водночас і цілісність результатів виборів залежить як від точності ДРВ, серед яких внесені дані від органів ведення/адміністрування Державного реєстру виборців, так і від точного звітування про результати виборів зі сторони ДВК/ОВК. Таємниця голосування забезпечується за умови неможливості спостереження за виборцем під час голосування в кабінці для голосування; однак на виборах 2019 року повідомлялося про проблеми, які можуть призвести до порушення таємниці голосування, наприклад, використання прозорих скриньок для голосування або фотографування виборцями своїх бюлетенів<sup>131</sup>.

Крім того, у звіті Міжнародної фундації виборчих систем 2018 року зазначено про попередні атаки на критично важливу інфраструктуру України, серед яких повідомлення про атаки або повідомлення про виявлені вразливості, пов'язані з виборчою інфраструктурою. Зокрема, було поінформовано про атаку на виборах 2014 року, коли хакерам вдалося здійснити атаку типу «відмова в обслуговуванні» на орган ведення Державного реєстру виборців незадовго до виборів. Ще одна зареєстрована та безуспішна атака полягала в розміщенні фальшивих результатів на вебсайті ЦВК. Немає доказів будь-яких кібератак під час виборів 2019 року.

Після виборів 2019 року з'явилася низка ініціатив, спрямованих на подальшу цифровізацію виборчого процесу, як-от надання можливості виборцям змінювати свою адресу реєстрації онлайн або вдосконалення процедури звітування про результати голосування на рівні ДВК.

Від початку повномасштабного вторгнення у дослідженнях Ради Європи та IFES окреслюються та обговорюються виклики для проведення виборів у післявоєнній Україні. Особливо актуальними для аспектів виборів, пов'язаних з інформаційною безпекою, є труднощі з підтримкою реєстру виборців в актуальному стані, враховуючи велику кількість переміщених осіб як усередині країни, так і за кордоном,

130. IFES 2018; IFES, Звіт за результатами виборів Президента України 2019 року, травень 2019 року.

131. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Президента України 31 березня та 21 квітня 2019 року, Варшава, 20 листопада 2019 року; Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за позачерговими парламентськими виборами в Україні 21 липня 2019 року, Варшава, 20 листопада 2019 року.

наявність каналів зв'язку та дезінформаційні кампанії, спрямовані на зрив виборів. Крім того, дуже актуальною проблемою, ймовірно, залишаться ризики кібербезпеки з огляду на кібератаки під час повномасштабного вторгнення. Зокрема, кібератака на «Київстар», одного з найбільших телекомунікаційних провайдерів країни, призвела до перебоїв у мобільному зв'язку понад 20 мільйонів українців, що засвідчило, наскільки такі атаки можуть заподіяти шкоди цифровій інфраструктурі<sup>132</sup>.

## В. Технічна оцінка використання електронного голосування в окремих країнах із погляду ІТ-безпеки (практичні приклади)

### 1. Естонія/Cybernetica

Інтернет-голосування було запроваджено в Естонії 2005 року на загальнонаціональних місцевих виборах після зміни законодавства, яке дозволило голосувати онлайн у 2002 році, й аналізу безпеки можливого рішення інтернет-голосування, проведеного у 2003 році. Хоча лише менше ніж 2 % виборців, які взяли участь у голосуванні, проголосували на перших виборах онлайн, ця частка зростає з роками, і на парламентських виборах 2023 року онлайн проголосували уже понад 50 % виборців. Із самого початку система інтернет-голосування значною мірою покладалася на національну інфраструктуру цифрової ідентифікації особи, що забезпечувала автентифікацію за допомогою смарткарток eID (пізніше також доповнених мобільним ідентифікатором, що дозволяв автентифікацію за допомогою мобільної SIM-картки), що дозволило виконувати криптографічні операції, такі як цифрові підписи. Інфраструктура eID доступна громадянам Естонії з 2002 року та широко використовується для різноманітних цифрових послуг. Рання доступна версія системи інтернет-голосування не передбачала жодного способу верифікації того, чи голоси виборців не було зманіпульовано. Таку функцію було частково запроваджено відповідно до рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ. Отже, система голосування, використана на виборах 2015 року, дозволила виборцям перевірити, що їхній поданий голос відображає зроблений ними вибір і коректно зберігається системою голосування, а ще одне оновлення у 2017 році дозволило аудиторам перевірити, що збережені голоси правильно підраховано<sup>133</sup>.

Нещодавно уряд Естонії представив плани дозволити інтернет-голосування за допомогою мобільних пристроїв на наступних виборах<sup>134</sup>. Технічний звіт з описом ризиків і переваг такої системи було опубліковано 2020 року<sup>135</sup>, в якому серед інших висновків було зазначено, що для верифікації голосу все одно буде потрібний другий пристрій (наприклад, персональний комп'ютер).

#### 1.1. Загальний огляд системи

##### Етап голосування

Виборець автентифікується на сервері збору голосів за допомогою своєї смарткартки або мобільного додатка, а потім робить вибір з-поміж наданих опцій. Коли виборці надсилають свій вибір, їхній голос підписується їхнім особистим ключем, шифрується на рівні пристрою, з якого здійснюється голосування, і передається на сервер збору голосів, який потім передає голос на сервер реєстрації, отримуючи маркер підтвердження від сервера реєстрації, який потім пересилається на пристрій, з якого здійснюється голосування. Після голосування пристрій, з якого здійснювалося голосування, також відображає дані перевірки у вигляді QR-коду, за допомогою якого виборець може переконатися, що його голос правильно збережено системою голосування. Така верифікація не обов'язкова, водночас вона має на меті запобігти примусу під час голосування і доступна лише протягом 30 хвилин після голосування. Якщо ви-

132. <https://www.reuters.com/world/europe/russian-hackers-were-inside-ukraine-telecoms-giant-months-cyber-spy-chief-2024-01-04/>

133. Пірет Ехін, Міхель Солвак, Ян Віллемсон, Прійт Вінкель. Інтернет-голосування в Естонії у 2005-2019 роках: Докази одинадцяти виборів, Щоквартальник урядової інформації, Том 39, Випуск 4, жовтень 2022 р.; <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101718>

134. <https://news.err.ee/1609078918/government-plans-to-allow-voting-by-smart-device-from-next-elections>

135. Cybernetica. Дослідження можливості та аналіз ризиків голосування за допомогою смартфона. Технічний документ, 16 квітня 2020 року; <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/reports-and-studies-i-voting>

борець вирішив перевірити свій голос, він використовує другий пристрій для верифікації (наприклад, смартфон), щоб отримати дані перевірки шляхом сканування QR-коду. Пристрій перевірки використовує ці дані, щоб отримати зашифрований голос виборця з сервера збору голосів і розшифрувати його<sup>136</sup>. Розшифрований голос відображається виборцю, який може перевірити, чи відповідає він його вибору. Щоб запобігти примусу під час голосування, до кінця періоду інтернет-голосування виборець може проголосувати ще раз, і в такому випадку враховуватиметься лише останній поданий голос. Крім того, виборець може проголосувати на виборчій дільниці особисто, і в цьому випадку голос, який виборець віддав онлайн, не враховується.

### **Фаза підрахунку**

Після завершення періоду голосування подані голоси як із сервера збору голосів, так і з сервера реєстрації передаються до процесора скриньки для голосування, який готує голоси для підрахунку шляхом порівняння того, що і сервер збору голосів, і сервер реєстрації містять однаковий список голосів, перевіряючи цифрові підписи з метою верифікації, що проголосували лише виборці, які мають право голосу, та видаляючи оновлені голоси (включно з голосами виборців, які проголосували особисто). Крім того, процесор скриньки для голосування застосовує змішану мережу для перетасування відданих голосів, щоб їх неможливо було пов'язати з розшифрованими голосами, що представляють результат підрахунку. Перетасований список голосів передається організатору виборів, який розпочинає розшифровку голосів. Розшифровка здійснюється за допомогою розподіленого обміну ключами, коли визначена кількість власників частин ключа має ввести свою частину ключа, щоб розблокувати секретний ключ дешифрування.

Як для застосування змішаної мережі, так і для розшифровки голосів цілісність цих процесів забезпечується за допомогою доказів із нульовим знанням, тобто набору математичних значень, призначених для підтвердження того, що певне обчислення (а саме перемішування відданих голосів і розшифрування перетасованого результату) виконано правильно, не відкриваючи жодної таємної інформації. Ці докази зберігаються для перевірки аудиторями даних.

### **Інфраструктура**

Для системи голосування потрібна така інфраструктура:

- ▶ два надійних окремих компоненти, доступні онлайн під час голосування (сервер збору голосів і сервер реєстрації);
- ▶ два надійних окремих компоненти, які використовуються для налаштування та підрахунку голосів (організатор виборів і процесор скриньки для голосування)<sup>137</sup>;
- ▶ надійна інфраструктура цифрової ідентифікації для автентифікації виборців;
- ▶ надійний канал для верифікації, наприклад, через додаток для смартфона;
- ▶ кілька власників ключів, відповідальних за внесення даних для розблокування секретного ключа для дешифрування;
- ▶ аудитори, які верифікують докази нульового знання, отримані під час підрахунку.

## **1.2. Властивості безпеки**

### **Подання голосу виборця відповідно до наміру**

Подання голосу виборця відповідно до наміру забезпечується за допомогою опції верифікації для виборця, що вимагає таких припущень:

- ▶ пристрій/додаток для верифікації або пристрій/додаток для голосування – надійні;

136. Зверніть увагу, що таке розшифрування можливе лише в межах певного голосування, для якого було створено ці дані для верифікації.

137. Варто зауважити, що залежно від реалізації системи додаткові сервіси, такі як змішування, можуть реалізовуватися як окремий компонент для подальшого нарощування довіри.

- ▶ виборець коректно верифікує свій голос (зауважте, що етап верифікації не є обов'язковим, а кількість виборців, які верифікують свої голоси, була стабільно низькою під час виборів і становила менше ніж 5 % усіх виборців, які голосували онлайн)<sup>138</sup>.

### **Зарахування голосу виборця без змін**

Подібно до «подання голосу виборця відповідно до наміру» «зарахування голосу виборця без змін» забезпечується, якщо виборець правильно верифікує свій голос. До того ж зловмисник потенційно може маніпулювати збереженими голосами або зробити їх недійсними, якщо не виконано такі припущення:

- ▶ або сервер збору голосів, або сервер реєстрації – чесні;
- ▶ інфраструктура цифрової ідентифікації – надійна;
- ▶ додаток для верифікації надійний, правильно верифікує підпис під час голосування.

Варто зауважити, що порушення лише першого припущення – тобто ситуація, коли зловмисник пошкодить функціонування або сервера збору голосів, або сервера реєстрації, – дозволить зловмиснику лише видалити збережені голоси. З другого боку, пошкодження інфраструктури цифрової ідентифікації також дозволить зловмиснику замінити подані голоси або додати нові голоси за допомогою так званого вкидання бюлетенів.

### **Включення поданого голосу виборця до результатів**

Цілісність процесу підрахунку зберігається за допомогою доказів із нульовим знанням, верифікація яких, відповідно до припущення, правильно виконується аудитором даних.

### **Перевірка наявності права голосу**

Перевірка наявності права голосу гарантується за таких припущень:

- ▶ цифрова інфраструктура в поєднанні з реєстром виборців надійна та актуальна з погляду визначення відкритих ключів виборців, які мають право голосу;
- ▶ смарткартка/мобільна ідентифікаційна картка кожного громадянина та відповідні секретні ключі залишаються лише в їхньому володінні, що запобігає автентифікації будь-кого іншого від імені громадянина.

### **Таємниця голосування**

Таємниця голосування ґрунтується на кількох припущеннях довіри, а саме:

- ▶ пристрій, з якого здійснюється голосування, надійний і не розкриває інформацію про вибір виборця;
- ▶ сервер голосування, на якому розміщено пристрій, з якого здійснюється голосування, заслуговує довіри;
- ▶ змішування виконано правильно, а інформація, що пов'язує віддані голоси з перемішаним результатом, не зберігається;
- ▶ не було витоку секретного ключа для розшифровки голосів.

І все ж зловмисник може дізнатися деяку інформацію про вибір виборця, пошкодивши застосунок для верифікації, але лише якщо виборець дійсно використовує застосунок для верифікації свого голосу (на противагу тому, щоб не робити верифікацію взагалі, або на противагу використанню іншого застосунку).

### **Запобігання примусу**

Запобігання примусу здійснюється в обмеженому обсязі, спираючись на механізм оновлення голосів, тобто виборцям дозволено повторно проголосувати онлайн або проголосувати особисто. Варто заува-

138. Пірет Ехін, Міхель Солвак, Ян Віллемсон, Прійт Вінкель. Інтернет-голосування в Естонії у 2005-2019 роках: Докази одинадцяти виборів, Щоквартальник урядової інформації, Том 39, Випуск 4, жовтень 2022 р.; <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101718>

жити, що хоча виборцям дозволено верифікувати, чи збережений голос відповідає поданому голосу, і надати результати перевірки як квитанцію особі, яка здійснює примус/купує голос виборця, перевірка може бути проведена не пізніше ніж через 30 хвилин після подання голосу, що дозволяє виборцю змінити свій голос, коли цей термін мине. Відповідно запобігання примусу зберігається доти, доки зловмисник не може виявити виборця, який оновлює свій голос, і це потребує таких припущень:

- ▶ і сервер збору голосів, і сервер реєстрації заслуговують довіри (тому жоден із них не передає зловмиснику інформацію про оновлені голоси);
- ▶ процес підрахунку заслуговує довіри (тому особа, яка здійснює примус, не може відслідковувати, які бюлетені оновлено чи то шляхом повторного онлайн-голосування, чи то особисто на виборчій дільниці);
- ▶ якщо виборець вирішує оновити свій голос, проголосувавши ще один раз онлайн, зловмисник не зможе спостерігати за зв'язком між виборцем і системою голосування (наприклад, шляхом перехоплень мережевого зв'язку або фізичного спостереження);
- ▶ якщо виборець вирішить оновити свій голос шляхом особистого голосування на виборчій дільниці, зловмисник не зможе це виявити (шляхом фізичного спостереження або спостереження за записами виборців, які проголосували особисто та чий онлайн-голоси мають бути вилучені з підрахунку).

Крім того, оскільки загальне порушення таємниці голосування також порушує запобігання примусу, викладені вище припущення щодо забезпечення таємниці голосування також мають бути дотриманими.

### **Якість гарантій безпеки**

Спостереження за процедурами, пов'язаними з інтернет-голосуванням, серед яких підрахунок голосів, – відкрите. Варто зауважити, що такі частини процесу, як особи виборців, які голосували на виборчій дільниці, мають бути приховані, щоб запобігти порушенням таємниці голосування/запобігти примусу. Крім того, публікуються частини вихідного коду системи разом із кількома документами, що містять специфікації системи<sup>139</sup>. Однак експерти з безпеки висловили критику щодо того, що опублікована інформація лише частково висвітлює роботу системи, і тому її недостатньо для належної перевірки системи<sup>140</sup>. На додаток, у кількох рецензованих виданнях було опубліковано наукові статті, що описують систему.

Із моменту запровадження інтернет-голосування було виявлено декілька вразливостей у безпеці системи. Зокрема, під час виборів 2011 року студент продемонстрував атаку за допомогою шкідливого програмного забезпечення на пристрій виборця, що дозволяло зманіпулювати голосуванням<sup>141</sup>. Атака була широко висвітлена в пресі, після чого наступні версії системи інтернет-голосування запровадили можливість індивідуальної верифікації, дозволяючи виборцю перевірити дійсність відданого голосу за допомогою другого пристрою (див. 2.1.2). Група експертів із безпеки проаналізувала систему, яка використовувалася під час муніципальних виборів 2013 року<sup>142</sup>, виявивши недоліки безпеки, що впливають із недостатнього процесуального контролю безпеки, а також уразливості в коді програми. Автори звіту дійшли висновку, що виявлені недоліки можуть дозволити зловмиснику маніпулювати результатами виборів. Крім того, вони коментують складність, необхідну для впровадження безпечної системи голосування в інтернеті, завершуючи рекомендацією припинити використання інтернет-голосування. Після звіту у 2017 році система зазнала значного оновлення із запровадженням додаткових гарантій безпеки. Останніми роками було виявлено й повідомлено про додаткові вразливості як у специфікації, так і у

139. <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/documents-about-internet-voting>

140. Ангріо Сутопо, Томас Хейнс, Пітер Ронне. Про можливість перевірки естонської системи IVXV і атаку на можливість індивідуальної перевірки. Семінар про досягнення в безпечному електронному голосуванні, травень 2023 р., Бол, Брач, Хорватія; <https://hal.science/hal-04216242/document>

141. Хайберг С., Лауд П., Віллемсон Дж. Застосування інтернет-голосування на парламентських виборах в Естонії 2011 року / За матеріалами третьої міжнародної конференції з електронного голосування та ідентичності, Таллінн, 29 – 30 вересня 2011 року, розділ 3.2; <https://cyber.ee/research/library?year=2011>

142. Дрю Спрінгголл, Тревіс Фінкенауер, Закір Дурумерік, Джейсон Кіткет, Харрі Херсті, Маргарет МакАлпайн і Дж. Алекс Холдерман. 2014. Аналіз безпеки естонської системи Інтернет-голосування / За матеріалами конференції ACM SIGSAC 2014 року з комп'ютерної та комунікаційної безпеки (CCS '14). Асоціація обчислювальної техніки, Нью-Йорк, США, с. 703-715; <https://doi.org/10.1145/2660267.2660315>

вихідному коді, які впливають на цілісність голосування чи конфіденційність голосування<sup>143</sup>. Хоча вправлення цих уразливостей були запропоновані авторами звіту, ефект від їхнього впливу на інші властивості безпеки системи складно оцінити. Крім того, відсутність специфікації системи вказується як одна з причин неможливості виявити недоліки раніше попри масштабні перевірки.

### 1.3. Висновок

Естонська система інтернет-голосування використовується вже понад 15 років на різноманітних виборах. Їй незмінно довіряє більшість виборців<sup>144</sup>, і частка виборців, які бажають проголосувати онлайн, невинно зростає з моменту її впровадження. Крім того, система проходила численні аудити технічних експертів і спостерігачів за виборами. Однак після останніх парламентських виборів 2023 року (див. Розділ 2.5.2) було помічено зростання поляризації довіри до інтернет-голосування, що демонструє труднощі впровадження процесів інтернет-голосування, яким довіряють різноманітні політичні верстви громадян. Водночас безпека естонської системи інтернет-голосування кілька разів зазнавала критики. Критика стосувалась уразливості у реалізації криптографічних технік, відсутності достатнього процедурного безпекового контролю та недостатньо прозорою документацію, що демонструє складність розробки системи з високим рівнем безпеки, зокрема й достатній рівень прозорості для забезпечення ефективних аудитів.

Хоча частина коду системи голосування була відкрито опублікована, її критикували за неналежний обсяг документації та інші проблеми, які перешкоджають її відповідному аудиту. Ці питання стають проблемою, якщо систему використовуватиме й адаптуватиме інший розробник.

Крім того, система голосування ґрунтується на низці припущень. Вона потребує розподілу обов'язків, в ідеалі з різними компонентами, які розробляють та підтримують різні організації, щоб запобігти змові зі зловмисною метою, як-от порушення таємниці голосування (наприклад, якщо довірені особи об'єднують свої частини спільного секретного ключа для розшифровки голосів перед їхньою анонімізацією) або порушення цілісності голосування (наприклад, у випадку, якщо і застосунок для верифікації, і застосунок для голосування пошкоджені або сервер збору голосів і реєстраційний сервер перебувають у змові). Система також покладається на верифікацію виборців для забезпечення чесності голосування, тоді як кілька атак показали можливість обходу верифікації. Навіть якщо ці атаки буде усунуто, виборець повинен правильно виконати верифікацію, що може бути проблемою, враховуючи, що лише невелика кількість виборців узагалі перевіряє свій голос.

До того ж безпека системи значною мірою залежить від цифрової інфраструктури, яка забезпечує включення до підрахунку голосів лише тих виборців, які мають право голосу. В Естонії така цифрова інфраструктура добре налагоджена та добре інтегрована в повсякденне життя жителів Естонії, і люди добре знайомі з використанням смарткарток для різноманітних цифрових послуг. Відсутність такої інфраструктури, яка є безпечною та має довіру населення, призведе до додаткових проблем у сфері безпеки.

Нарешті, інтернет-голосування в Естонії пропонується як один із кількох доступних каналів голосування. Зокрема, це стає критично важливим, якщо виборці не можуть використовувати систему інтернет-голосування, щоб віддати свій голос, наприклад, через технічні проблеми.

---

143. Анґріо Сутопо, Томас Хейнс, Пітер Ронне. Про можливість перевірки естонської системи IVXV і атаку на можливість індивідуальної верифікації. Семінар про досягнення в безпечному електронному голосуванні, травень 2023 р., Бол, Брач, Хорватія; <https://hal.science/hal-04216242/document>; Мюллер, Дж. (2023). Порушення та фіксація конфіденційності голосування Естонського протоколу електронного голосування IVXV: Матсуо С. та ін. Фінансова криптографія та безпека даних. Міжнародні семінари FC 2022. FC 2022. Конспект лекцій з інформатики, том 13412. Спрінґер, Чам; [https://doi.org/10.1007/978-3-031-32415-4\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-031-32415-4_22); Перейра, О. (2023). Можливість індивідуальної перевірки та повторно голосування в естонській системі Інтернет-голосування: Matsuo, S., et al. Фінансова криптографія та безпека даних. Міжнародні семінари FC 2022. FC 2022. Конспект лекцій з інформатики, том 13412. Спрінґер, Чам; [https://doi.org/10.1007/978-3-031-32415-4\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-031-32415-4_21)

144. Пірет Ехін, Міхкель Солвак, Ян Віллемсон, Прійт Вінкель. Інтернет-голосування в Естонії у 2005-2019 роках: Докази одинадцяти виборів, Щоквартальник урядової інформації, том 39, випуск 4, жовтень 2022 р.; <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101718>



## 2. Швейцарія/Пошта Швейцарії (Swiss Post)

Поштове голосування – звична практика у Швейцарії, тому значна кількість громадян голосує тут за допомогою пошти, а не особисто. Наприклад, 18 червня 2023 року в кантоні Женева 93 % голосів було надіслано поштою, а 7 % – особисто<sup>145</sup>. Отже, електронне голосування є доповненням до поштового голосування. Навіть коли дозволено електронне голосування, дуже популярним варіантом залишається поштове голосування. Наприклад, 2016 року в кантоні Женева 20 % голосів було віддано через інтернет, а 74 % – поштою. Значна частка голосів, які припадають на поштове голосування, вказує на те, що загально визнано, що поштовий канал у Швейцарії безпечний і надійний. Крім того, поштове голосування – стандартна практика, а інтернет-голосування замінює поштове голосування, а не голосування на місцях.

Електронне голосування вперше було запроваджено у Швейцарії 2003 року<sup>146</sup>. Вимоги до електронного голосування визначаються Федеральною канцелярією Швейцарії<sup>147</sup> та є дуже суворими. Наприклад, виборці повинні мати можливість верифікувати, чи їхні голоси було підраховано, навіть якщо сервер для голосування та їхній пристрій для голосування було скомпрометовано з точки зору безпеки. Крім того, необхідно, щоб специфікація системи та код були відкритими для перевірки громадськістю. І код, і специфікація є не тільки загальнодоступними, але їх також можуть перевіряти уповноважені на це експерти. А в рамках програми винагород за знайдені технічні помилки нагороду може отримати будь-хто, хто знайде та повідомить про такі технічні помилки (винагорода до 230 тис. євро)<sup>148</sup>. Хоча такий підхід пропонує дуже прозору систему, яка може зміцнити довіру серед громадян, він також потребує дуже зрілої системи та відповідних фінансових можливостей.

### 2.1. Загальний огляд системи

У цьому дослідженні розглянуто лише систему, яка була розроблена поштовою службою Швейцарії і використовувалася 2023 року<sup>149</sup>.

#### **Етап голосування**

За цієї системи виборець отримує бюлетень поштою. Бюлетень видається органом, що називається компонентом налаштування, яким зазвичай керує кантон виборця. Виборець підключається до сервера для голосування та починає з уведення початкового коду та дати або року свого народження. Потім виборці можуть отримати доступ до виборчих запитань і обрати свій варіант. Їхній пристрій для голосування шифрує варіанти та надсилає отриманий бюлетень на сервер для голосування. Чотири незалежні компоненти керування розподілено обчислюють 4-значний код повернення для кожного обраного виборцем варіанта. Виборець порівнює коди повернення з кодами, надрукованими на своєму бюлетені, й перевіряє, чи він справді пов'язаний з обраними варіантами голосування. Отже, бюлетень містить усі можливі варіанти, кожен із яких містить відповідний код повернення. Якщо виборець задоволений кодами повернення, він вводить код підтвердження. Цей код передається до чотирьох компонентів контролю, які обчислюють, знову ж таки розподіленим способом, кінцевий код повернення голосу. Виборець перевіряє відповідність коду повернення голосу коду, надрукованому в його бюлетені, і на цьому процедура голосування завершується. Варто зауважити, що хоча від виборця очікують виконання всіх кроків, пов'язаних із верифікацією, немає жодних засобів, щоб змусити виборців їх зробити або перевірити, як вони це зробили.

Якщо під час верифікації виборець виявив проблему, він/вона повинен/повинна звернутися до органу влади та повідомити про це. У цьому випадку виборцям надається право голосувати на виборчій дільниці або поштою.

145. [https://statistique.ge.ch/domaines/17/17\\_03/tableaux.asp#6](https://statistique.ge.ch/domaines/17/17_03/tableaux.asp#6)

146. <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/politische-rechte/e-voting/chronik.html>

147. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/336/fr>

148. <https://yeswehack.com/programs/swiss-post-evoting>

149. <https://gitlab.com/swisspost-evoting/e-voting/e-voting-documentation/-/tree/master/System>

## **Фаза підрахунку**

Бюлетені, отримані чотирма компонентами контролю, підраховуються в кінці виборів після чотирьох послідовних етапів змішування та дешифрування. Секретний ключ виборів розподіляється між чотирма компонентами контролю та довіреними особами з виборчої ради.

## **Інфраструктура**

Система голосування потребує досить потужної інфраструктури:

- ▶ надійний поштовий канал від влади до виборців;
- ▶ довірений компонент налаштування, відповідальний за генерування матеріалів для голосування (зокрема бюлетенів);
- ▶ чотири контрольні компоненти, що працюють на незалежних серверах, які перебувають онлайн під час виборів;
- ▶ аудитори, які перевіряють докази, створені компонентами контролю під час голосування та фази підрахунку.

## **2.2. Властивості безпеки**

### **Подання голосу виборця відповідно до наміру**

Подання голосу виборця відповідно до наміру забезпечується завдяки механізму коду повернення: якщо пристрій для голосування шифрує варіант голосування, відмінний від обраного виборцем, він не зможе відобразити правильний код повернення виборцю. Це захищає виборця від зміни його голосу за умови, що:

- ▶ компонент налаштування (відповідальний за видачу бюлетеня) чесний;
- ▶ надруковані коди повернення конфіденційні;
- ▶ принаймні один компонент керування чесний (вони обчислюють коди повернення розподіленим способом);
- ▶ виборець обізнаний та належно здійснює усі етапи верифікації.

Нещодавня атака<sup>150</sup> свідчить про те, що зловмисний пристрій для голосування може обманом змусити виборця виконати дещо інше завдання (введення кодів повернення замість їхньої верифікації), що повністю руйнує принцип подання голосу виборця відповідно до наміру. Загальна ідея цієї атаки може стосуватися інших механізмів реалізації цього принципу. Отже, принцип подання голосу виборця відповідно до наміру також передбачає, що виборці належно проінструктовані та навчені.

### **Зарахування голосу виборця без змін**

Коди повернення можна обчислити лише у тому випадку, якщо чотири компоненти контролю бачать бюлетень виборця. Отже, виборець має гарантію, що його/її голос буде зараховано лише при дотриманні чотирьох перерахованих вище припущень.

### **Включення поданого голосу виборця до результатів**

Система пошти Швейцарії (Swiss Post) гарантує верифікацію проксі-підрахунків у записаному вигляді: завдяки нульовим доказам правильного змішування та правильного дешифрування уповноважені аудитори можуть перевірити, чи відповідають результати виборів зашифрованим бюлетеням, записаним контрольними компонентами. Отже, включення поданого голосу виборця до результатів припускає наявність одного чесного аудитора.

150. <https://andreaskuster.ch/blog/2023/CVD-EVoting-Swiss-Post/>



### **Перевірка наявності права голосу**

Для автентифікації на сервері голосування, а також для підтвердження голосу виборця потрібен бюлетень. Голос до врахування не може бути підроблений без відповідного бюлетеня для голосування. Тому виборцям гарантується, що підраховуються лише голоси, подані виборцями, які мають право голосу, за умови, що:

- ▶ компонент налаштування (відповідальний за видачу бюлетеня) чесний;
- ▶ бюлетені конфіденційні, їх надсилають і роздають виборцям надійним способом. Цей процес потребує наявності точних адрес виборців, безпечної поштової служби та безпечних поштових скриньок для виборців.

### **Таємниця голосування**

Таємниця голосування забезпечується шифруванням (пристроєм для голосування), змішуванням (бюлетені не дешифруються безпосередньо) та розподіленням ключа дешифрування. Таємниця голосування забезпечується за умови, що:

- ▶ пристрій для голосування чесний (він чітко бачить голос виборця);
- ▶ сервер для голосування чесний (він може надати шкідливий javascript для голосування);
- ▶ компонент налаштувань чесний (може статися виток секретного ключа виборця, що може призвести до витоку конфіденційності до нечесного компонента контролю);
- ▶ принаймні один контрольний компонент чесний (відповідає за змішування та дешифрування) або виборча комісія чесна в цілому (кожен член виборчої комісії має частку ключа дешифрування; виборча комісія здійснює остаточне змішування та дешифрування).

### **Запобігання примусу**

Система не передбачає запобіжників купівлі голосів чи примусу. Дійсно, виборчий матеріал, отриманий наземною поштою, достатній лише для того, щоб проголосувати. Отже, виборець може продати свій виборчий матеріал (або бути змушений віддати його). Єдиний контрзахід – це те, що виборець може попросити проголосувати особисто, вдаючи, що на етапі голосування сталося щось не так, що призведе до видалення електронного бюлетеня. Це здається малоімовірним, якщо виборець перебуває під примусом або якщо порушив закон, продавши свій голос. На додаток, для цього потрібно, щоб інший метод голосування був легкодоступним.

### **Якість і прозорість оцінки безпеки**

Система поштової служби Швейцарії була детально перевірена декількома науковими експертами, уповноваженими або самою поштовою службою Швейцарії, або Федеральною канцелярією Швейцарії. Крім того, специфікація і код – загальнодоступні, а у межах програми винагород були отримані нагороди за результатами кількох зовнішніх звітів про знайдені помилки. Нарешті, було надано криптографічні докази безпеки, як того вимагає Федеральна канцелярія, що є найсучаснішою практикою при розробці протоколів безпеки.

## **2.3. Висновок**

Система поштової служби Швейцарії достатньо зріла, щоб бути відкритою для громадської та академічної перевірки. Однак перша публічна перевірка системи, яка була розроблена ScytI 2019 року, виявила кілька недоліків<sup>151</sup>, після чого почалося велике висвітлення в пресі. Це змусило владу припинити електронне голосування у Швейцарії, змінити законодавство та наново розпочати розвиток електронного голосування з довгостроковою дорожньою картою вдосконалення цієї системи, що була розроблена у співпраці з Федеральною канцелярією Швейцарії та експертами. Як наслідок, хоча електронне голосування було запроваджено у Швейцарії протягом двох десятиліть, лише 65 тис. виборців отримали дозвіл

151. Сара Джеймі Льюїс, Олів'є Перейра, Ванесса Тіг. Це не доказ. Використання прогалін у системі безпеки у доказах Bayer-Groth і наслідки для верифікованості системи інтернет-голосування ScytI-Swiss Post, 11 березня 2019 р.; <https://cva.unifr.ch/content/ceci-n%E2%80%99est-pas-une-preuve-use-trapdoor-commitments-bayer-groth-proofs-and-implications>

на електронне голосування на виборах до Національної ради в жовтні 2023 року, тобто близько 1,2 % електорату країни. Останній раз електронне голосування застосовувалося на виборах у Національну раду 2015 року, коли воно було дозволено для 132 134 виборців (із загальною кількістю 13 370 поданих електронних голосів)<sup>152</sup>.

Приклад Швейцарії підкреслює той факт, що розробка безпечної системи електронного голосування потребує багато часу, спочатку для визначення вимог безпеки та припущень щодо довіри, адаптованих до країни, потім для створення безпечної системи та, нарешті, для уможливлення проведення оцінки з точки зору безпеки.

Крім того, система поштової служби Швейцарії передбачає наявність надійної та безпечної пошти. Цю систему не варто використовувати, якщо виборці за межами країни не мають постійної адреси, яка відома органам влади, або якщо виборці проживають у країні з високим рівнем ризиків для безпеки (або якщо поштовий матеріал повинен подорожувати через країни з високим рівнем ризиків для безпеки). В іншому випадку матеріал може бути відкритий, що дозволить зловмиснику проголосувати замість виборців, які голосували дистанційно, зазвичай наприкінці виборів, щоб уникнути виявлення такої ситуації виборцями. Зловмисник може навіть змінити голоси і не бути при цьому виявленим, якщо є можливість пошкодити пристрій для голосування виборців.

Як зазначалося в попередньому розділі, система поштової служби Швейцарії не пропонує запобіжників від підкupu голосів або примусу, тому її не можна використовувати в країні, де існують певні сумніви щодо наявності корупції.

Крім того, система покладається на той факт, що Швейцарія має високий рівень довіри до поштової служби (Swiss Post), що розміщує чотири сервери, якими керують незалежні команди. Якщо ІТ-команди вступають у змову, поштова служба Швейцарії може вибірково видалити бюлетені з низькими шансами на виявлення. Отже, як і в Естонії, така система прийнятна, лише якщо громадяни мають високий рівень довіри до організації, яка керує «незалежними» серверами, і якщо ризик зовнішніх атак і внутрішньої корупції низький. Як альтернативу можна використовувати кілька установ/організацій із різним програмним забезпеченням, що, ймовірно, подвоїть вартість і час розробки для відповідного рішення.



### 3. Австралія/Scytl

Новий Південний Уельс, Австралія, надав можливість проголосувати онлайн на загальних виборах штату 2011, 2015 і 2019 років, а також на кількох місцевих виборах з 2011 до 2021 року за допомогою системи iVote<sup>153</sup>. Система складалася з кількох компонентів: компоненти, які використовувалися для реєстрації виборців і керування обліковими даними, які були розроблені виборчою комісією Нового Південного Уельсу (NSWEC), а також компоненти, які використовувалися для голосування та верифікації, що були розроблені третіми сторонами – Everyone Counts (2011) і Scytl (з 2015)<sup>154</sup>. Функціональність верифікації, включно з процесами верифікації подання голосу виборця відповідно до наміру і зарахування голосу виборця без змін, а також включення поданого голосу виборця до результатів, була представлена у 2015 році та вдосконалена у 2019 році. Загалом на виборах 2019 року за допомогою iVote було віддано 234 401 голос<sup>155</sup>. Однак кількість виборців, які намагалися проголосувати онлайн, різко зросла до понад 600 тис. голосів на місцевих виборах 2021 року, що призвело до системних збоїв, через які деякі виборці не змогли проголосувати впродовж відведеного періоду. Оскільки аудиторські звіти про вибори 2021 року також вказували на кілька проблем із безпекою системи<sup>156</sup>, виборча комісія Нового Південного Уельсу вирішила не використовувати систему на загальних виборах штату 2023 року. Наразі досліджуються альтернативні рішення для голосування за допомогою технологій, щоб підтримати виборців з інвалідністю, яким може знадобитися така допомога.

152. <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97361.html>

153. <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports>

154. Роджер Вілкінс АО. Звіт про безпеку системи iVote, травень 2018 року; <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/commissioned-reports/reports-on-the-ivote-system>

155. <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports/data-on-ivote-for-sge2019>

156. Виборча комісія Нового Південного Уельсу, Звіт про безпеку системи iVote (підготовлено компанією Deloitte), травень 2018 року; <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports>

### 3.1. Загальний огляд системи

Цей опис стосується версії системи, яка використовувалася на виборах 2019 року, на основі офіційної документації та опису протоколу, що стосується версії системи 2015 та 2019 років<sup>157</sup>.

#### **Етап голосування**

Перед голосуванням онлайн (від трьох до шести тижнів до виборів до 13:00 в день голосування) виборці повинні зареєструватися, вказавши свої реєстраційні дані (ПІБ, адресу, дату народження) та створивши свій пароль для входу на сайт реєстраційного сервера (RS). Реєстраційний сервер перевіряє через реєстр голосування, що надані дані правильні, а виборець має право проголосувати онлайн і ще не віддав свій голос через інший канал голосування. Якщо етапи перевірки проходять успішно, реєстраційний сервер передає заявку на сервер керування обліковими даними (CMS). Коли сервер керування обліковими даними отримує заявку, він створює унікальні облікові дані (номер iVote) і надсилає їх виборцеві через обраний ним канал (поштою за зареєстрованою адресою, SMS або електронною поштою). Щоб отримати свій номер через SMS, електронну пошту чи телефон, виборець також повинен надати додатковий засіб підтвердження особи, наприклад, паспорт. Крім того, виборці мають можливість повторно подати заявку на iVote, щоб отримати нові облікові дані, наприклад, у разі втрати облікових даних/пошкодження чи примусу; у цьому випадку сервер керування обліковими даними позначає їхні старі облікові дані як недійсні.

Отримавши номер iVote, виборець може використовувати його разом із паролем як секретні облікові дані для входу на вебсайт для голосування та вибору варіанта голосування, який потім шифрують та підписують за допомогою ключів, отриманих із секретних облікових даних виборця. Після того, як зашифрований і підписаний голос віддано, виборець має можливість перевірити, що його голос зашифрує вибраний варіант за допомогою телефонного дзвінка або застосунку для верифікації. Ця верифікація працює подібно до системи інтернет-голосування в Естонії (див. Розділ 2.1): після голосування на вебсайті для голосування відображається QR-код, що містить номер, який можна використовувати для визначення відданого голосу. Виборець використовує застосунок для верифікації на другому надійному пристрої для сканування QR-коду та для введення свого номера iVote і пароля, після чого програма перевірки отримує та дешифрує відданий голос, відображаючи його виборцю для верифікації. Якщо виборець обирає перевірку за допомогою телефонного дзвінка, замість сканування QR-коду виборець надає отриманий номер, свій номер iVote і пароль за допомогою телефонного дзвінка на сервер верифікації, який потім зачитує виборцю його вибір. Якщо виборець повторно подав заявку на iVote, він може оновити свій голос, проголосувавши ще раз, використовуючи нові облікові дані. Водночас старий голос все ще буде доступний через систему (отже, його можна верифікувати за допомогою процесу, описаного вище, за умови, що виборець зберіг дані перевірки або як QR-код, або як отриманий номер), і буде зараховано лише останній голос в підрахунок. Отримані номери щодо поданих голосів також публікуються на вебсайті перевірки отриманих номерів, де виборці можуть переконатися, що їхній голос зараховано до системи.

#### **Фаза підрахунку**

Після завершення періоду голосування подані голоси очищаються шляхом верифікації підписів і видалення недійсних голосів (наприклад, голосів, які були оновлені виборцем, який повторно подав заявку на iVote і проголосував за допомогою нових облікових даних або проголосував через інший канал голосування), а також видалення ідентифікаційної інформації виборця із зашифрованих голосів. Після цього голоси перемішуються шляхом застосування змішаної мережі, яка усуває зв'язок між відданими голосами і дешифрованими голосами, які будуть включені в підрахунок. Після змішування голоси дешифруються за допомогою порогового розподіленого ключа, що потребує кворуму представників виборчої ради для виконання дешифрування.

157. Виборча комісія Нового Південного Уельсу, Оновлення проєкту iVote для загальних виборів у Новому Південному Уельсі 2019 року, лютий 2019 року; Виборча комісія Нового Південного Уельсу, Огляд системи голосування iVote 2015; <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports>

## **Інфраструктура**

Для системи голосування потрібна така інфраструктура:

- ▶ три окремі компоненти, відповідальні за розміщення систем реєстрації та керування обліковими даними (онлайн), голосування та підрахунку (онлайн і офлайн) і верифікації (онлайн);
- ▶ надійний канал для розповсюдження серед виборців, які мають право голосу, їхніх облікових даних (наприклад, SMS, електронна пошта, пошта);
- ▶ надійний канал для верифікації, наприклад, через застосунок для смартфона або телефонний дзвінок;
- ▶ кілька довірених осіб, відповідальних за обробку секретних ключів для дешифрування;
- ▶ аудитори, які перевіряють докази нульового знання, отримані під час підрахунку.

### **3.2. Властивості безпеки**

#### **Подання голосу виборця відповідно до наміру**

Подання голосу виборця відповідно до наміру забезпечується завдяки використанню опції верифікації, яка передбачає, що:

- ▶ відповідний канал верифікації (тобто застосунок або телефонний канал) надійний;
- ▶ виборець здійснює верифікацію (варто зауважити, що 47 % відданих голосів було верифіковано виборцями під час загальних виборів штату 2019 року)<sup>158</sup>.

#### **Зарахування голосу виборця без змін**

Той самий механізм, який гарантує, що голос виборця було подано відповідно до наміру, забезпечує зарахування голосу виборця без змін. Крім того, виборець може переконатися, що його голос не буде видалено після верифікації, перевіривши, що номер квитанції про його голос опубліковано на вебсайті перевірки квитанцій. Водночас зловмисник може зробити недійсними подані та зареєстровані голоси, якщо порушується одне з наведених нижче припущень:

- ▶ сервер реєстрації чесний;
- ▶ сервер керування обліковими даними чесний (див. також частину щодо перевірки наявності права голосу нижче).

При порушенні припущень щодо сервера реєстрації або сервера обробки облікових даних зловмисник може зробити поданий голос недійсним, запитуючи або записуючи нові облікові дані від імені виборця, який має право голосу, таким способом спричиняючи позначення поданих голосів як недійсних.

#### **Включення поданого голосу виборця до результатів**

Включення поданих голосів виборців, які не були позначені як недійсні, до результатів забезпечується за допомогою доказів з нульовим знанням, які, як припускається, правильно верифікуються аудитором.

#### **Перевірка наявності права голосу**

Перевірка наявності права голосу ґрунтується на таких припущеннях:

- ▶ сервер реєстрації голосів чесний, що передбачає, що він правильно виконує перевірку відповідності вимогам і пересилає до сервера керування обліковими даними лише заявки, подані виборцями, які мають право голосу;
- ▶ сервер керування обліковими даними чесний, що передбачає, що він генерує облікові дані лише для заяв від виборців, які мають право голосу, і правильно позначає старі облікові дані виборців, які повторно подали заявку на iVote, як недійсні;

158. <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports/data-on-ivote-for-sge2019>

- ▶ реєстр голосів надійний;
- ▶ облікові дані, надіслані виборцю, відомі лише виборцю (тобто також передбачається безпека відповідного каналу доставки).

### **Таємниця голосування**

Таємниця голосування може бути порушена кількома способами, відповідно необхідно ґрунтуватись на таких припущеннях, щоб запобігти порушенню:

- ▶ пристрій, з якого здійснюється голосування, не розкриває інформацію про вибір виборця;
- ▶ процес генерування ключа не порушений, тому немає витоку секретного ключа, який використовується для дешифрування;
- ▶ інфраструктура, яка використовується для верифікації голосів, чесна;
- ▶ змішування відданих голосів під час підрахунку не призводить до витоку секретної інформації (тобто інформації, яка дозволяє зв'язати вихідні шифротексти з вхідними);
- ▶ немає витоку достатньої кількості спільних секретних ключів, що не дозволяє зловмиснику дешифрувати віддані голоси до того, як вони стануть анонімними.

Варто зауважити, що в останньому випадку зловмиснику, крім того, потрібно буде дізнатися про зв'язок між номером iVote та особою виборця, що можна зробити шляхом зламу сервера керування обліковими даними, перехоплення облікових даних, коли вони надсилаються виборцю або через витік облікових даних для голосування безпосередньо від виборця (наприклад, через фішингові атаки). Варто зауважити також, що втручання у канал верифікації (наприклад, через злам застосунку для верифікації або перехоплень під час телефонного дзвінка, який використовується для верифікації) може певною мірою призвести до порушення таємниці голосування, але зловмисник не зможе використати це, щоб дізнатися про голос виборця, який виборець не верифікував за допомогою скомпрометованого каналу.

### **Запобігання примусу**

Запобігання примусу ґрунтується на можливості виборця повторно подати заявку через iVote та проголосувати ще раз, використовуючи нові видані облікові дані, або проголосувати через інший канал голосування. Отже, подібно до естонської системи, запобігання примусу забезпечується за таких припущень:

- ▶ виборець може взаємодіяти із системою голосування за відсутності спостереження з боку зловмисника. Це означає, що зловмисник не може виявити виборця, який повторно подає заявку через iVote, що можна зробити, наприклад, шляхом фізичного спостереження за виборцем, за допомогою перехоплень мережевого зв'язку або моніторингу інших каналів, таких як SMS, телефон або пошта, які виборець може обрати, щоб отримати облікові дані;
- ▶ сервер реєстрації та сервер облікових даних чесні (тобто зловмисник не може виявити виборця, який запитує повторну заявку через iVote);
- ▶ процес очищення відданих голосів не скомпрометований (тобто зловмисник не має можливості виявити голоси, позначені як недійсні, які виключаються з підрахунку).

Крім того, оскільки загальне порушення таємниці голосування також порушує принцип запобігання примусу, викладені вище припущення щодо забезпечення таємниці голосування також повинні бути дотримані.

### **Якість гарантій безпеки**

Оцінка безпеки системи iVote передбачала кілька етапів і аудитів, серед яких аудити незалежними експертами з галузі та академічних кіл<sup>159</sup>, надання експертам доступу до вихідного коду програми та оприлюднення опису протоколу в рецензованих академічних виданнях. Було виявлено низку атак. Зокрема, вразливість, пов'язана з використанням сторонньої бібліотеки, була виявлена під час виборів Венессоу Тіг (Університет Мельбурна) і Дж. Алексом Халдерманом (Університет Мічигану) у версії iVote, яка вико-

159. <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports#ivoteatthe2021nswlocalgovernmentelections>

ристовувалася на виборах 2015 року, що потенційно дозволяло зловмиснику обійти механізм верифікації та зманіпулювати поданими голосами<sup>160</sup>. У версії системи, що використовувалась під час виборів 2019 року, Tіr виявила ще одну вразливість, яка потенційно дозволяє зловмиснику обійти верифікацію доказів із нульовим знанням під час підрахунку й, отже, зманіпулювати результатами виборів<sup>161</sup>. Для обох цих вразливостей розробники системи запропонували виправлення<sup>162</sup>. Однак перевірка Deloitte 2021 року<sup>163</sup> виявила низку проблем із безпекою системи, таких як відсутність технічних засобів контролю (наприклад, двофакторна автентифікація для адміністративного доступу до певних компонентів системи) і недостатнє звітування виборчій комісії Нового Південного Уельсу про впроваджені засоби контролю безпеки. Ці проблеми призвели до припинення подальшого використання системи голосування.

### 3.3. Висновок

Система iVote була розроблена з використанням найсучасніших технологій для інтернет-голосування з можливістю верифікації та пройшла ретельний процес оцінки безпеки. Однак після кількох таких оцінок у системі все ще було виявлено серйозні вразливості, причому деякі з них, якщо їх використовувати, потенційно можуть змінити результат виборів. Такі висновки ще раз вказують на складність розробки та оцінки безпечної системи голосування в інтернеті. Крім того, вони вказують на обмеження процесу оцінювання системи, такі як встановлення обмежень на доступ до вихідного коду системи, що призводить до того, що кілька експертів вирішують не здійснювати офіційний процес перевірки, здійснюючи натомість перевірку лише обмеженої інформації, яка доступна для громадськості.

Водночас, навіть якщо гарантії безпеки, описані вище, діють, система спирається на кілька сильних припущень. Отже, існує вимога справжнього розподілу обов'язків, щоб системні компоненти, які вважаються незалежними, фактично впроваджувалися та адмініструвалися незалежними суб'єктами – інакше ряд властивостей безпеки може бути порушено, якщо кілька таких суб'єктів вступають у змову зі зловмисною метою. Оскільки системні компоненти в системі iVote розроблено виборчою комісією Нового Південного Уельсу і ScytI, залишається відкритим питання, до якої міри може бути повторно використано наявні рішення на інших виборах.

Для забезпечення участі у виборах лише виборців, які мають право голосу, потрібен надійний канал зв'язку, як-от пошта, між виборцями та системою голосування, забезпечуючи отримання облікових даних виборців лише виборцями, які мають право голосу. Встановлення такого каналу може стати проблемою для виборців без постійної адреси проживання. Хоча можуть використовуватися альтернативні канали зв'язку, як-от SMS або електронна пошта, здійснення автентифікації виборця через ці канали (наприклад, коли певний номер телефону належить законному виборцю і до нього не має доступу ніхто інший) може бути проблемою.

До того ж такий канал має бути достатньо прихованим на випадок ризику примусу. Інакше зловмисник може виявити, що виборець запросив новий набір облікових даних, наприклад, коли зловмисник живе в тому самому домогосподарстві, що і виборець (як-от у будинку для біженців чи спільній квартирі). У такому випадку зловмисник також зможе з'ясувати, чи виконав виборець інструкції, надані йому під примусом.

Крім того, система покладається на те, що виборці верифікують, чи їхній голос було подано відповідно до наміру, за допомогою застосунку верифікації або за допомогою верифікації через телефон. Хоча рі-

---

160. Халдерман Дж. А., Tіr В. (2015 рік). Система iVote у Новому Південному Уельсі: збої в безпеці та недоліки верифікації під час онлайн-виборів у прямому ефірі // Електронне голосування та ідентичність. Vote-ID 2015 / за ред. Хаенні Р., Кьоніг Р., Вікстрьом Д. Конспекти лекцій з інформатики, том 9269. Спрінгер, Чам; [https://doi.org/10.1007/978-3-319-22270-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-22270-7_3)

161. Ванесса Tіr. Підробка доказу дешифрування iVote. Чому недолік доказу дешифрування, виявлений у системі SwissPost, також впливає на систему iVote. Університет Мельбурна, Парквіль, Австралія. 13 листопада 2019 року; <https://thinkingcybersecurity.com/iVoteDecryptionProofCheat.pdf>

162. Відповідь виборчої комісії Нового Південного Уельсу на звинувачення щодо безпеки системи iVote: <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports/response-to-ivote-security-allegations> та Огляд ScytI щодо атаки, яку описано у звіті Ванесси Tіr «Підробка доказу дешифрування iVote», 21 листопада 2019 р. (оновлено 28 листопада 2019 р.).

163. Виборча комісія Нового Південного Уельсу. Звіт про перевірку ASAE3150 щодо системи iVote Виборчої комісії Нового Південного Уельсу (підготовлено компанією Deloitte), травень 2022 року; <https://elections.nsw.gov.au/about-us/reports/ivote-reports>

вень верифікації на виборах у Новому Південному Уельсі був порівняно високим, залишається відкритим питання, чи виборці, які проводили верифікацію, справді зробили її правильно, оскільки помилки в процесі верифікації можуть призвести до того, що маніпуляції з голосом не будуть виявлені, а дослідження відповідних методів верифікації свідчать, що такі помилки не є рідкістю.

## 4. Франція/Voxaly

Інтернет-голосування було запроваджено у Франції у 2012 році<sup>164</sup> для національних виборів, а саме виборів до законодавчого органу. Його було запроваджено лише для виборців, які перебувають за межами країни, які також могли проголосувати особисто або поштою. На парламентських виборах 2017 року можливість проголосувати через інтернет було скасовано за 3 місяці до виборів через недоліки, виявлені під час повномасштабного тестування, та через «надзвичайно високий рівень загрози»<sup>165</sup>. Інтернет-голосування було відновлено на виборах до законодавчого органу 2022 року для виборців за межами країни, яким знову запропонували паралельно голосувати особисто або поштою. Закордонні виборці обирають 11 із 577 депутатів у Франції, і 77 % з цих виборців обрали голосування через інтернет у 2022 році (22,6 % голосували особисто та 0,4 % поштою).

Інтернет-голосування регулюється Національною комісією з питань інформаційних технологій та свобод (CNIL), французьким незалежним агентством, яке визначає рекомендації стосовно безпеки, що не є юридично обов'язковими. Ці рекомендації стосуються всіх видів виборів і розглядають три рівні безпеки, з яких третій – найвищий. Інтернет-голосування для закордонних виборців під час парламентських виборів організує Міністерство Європи та закордонних справ (MEAE). Щодо питань, пов'язаних із цими серйозними виборами, міністерство консулює Національне агентство з безпеки інформаційних систем (ANSSI), французьке агентство безпеки. Отже, система голосування повинна відповідати вимогам безпеки ANSSI, а також рекомендаціям CNIL. Вперше у 2022 році, а також завдяки новим рекомендаціям CNIL у 2019 році, на парламентських виборах було запроваджене поняття верифікованості.

### 4.1. Загальний огляд системи

2022 року система інтернет-голосування для закордонних виборців була розроблена компанією Voxaly та передана в управління MEAE під наглядом ANSSI. Відповідно до рекомендацій CNIL, MEAE доручило групі експертів діяти третьою стороною для верифікації. Специфікація системи була (частково) опублікована<sup>166</sup> вперше. Додаткову документацію можна знайти у звіті третьої сторони<sup>167</sup> та в публікації дослідників, які провели зворотне проєктування коду<sup>168</sup>.

#### Етап голосування

Виборець автентифікується на сервері для голосування за допомогою логіна та пароля, які він/вона отримав/отримала перед виборами через два різні канали: логін – електронною поштою, а пароль – через SMS. Пристрій для голосування виборця шифрує вибір виборця і надсилає отриманий бюлетень на сервер голосування. Сервер голосування реєструє бюлетень і надсилає виборцю квитанцію, документ у форматі pdf, який містить (хешований) бюлетень виборця, підписаний сервером голосування. Виборцю пропонується перевірити, чи враховано його бюлетень. Для цього виборцю надається два варіанти (обидва запропоновані в pdf-документі). Виборці можуть перейти за покликанням на сервер голосування та подати свій (хешований) бюлетень, і в цьому випадку сервер голосування перевірить

164. Анціані А., Лефевр А. Доповідь парламенту, № 445 (2013-2014), 9 квітня 2014 р.; <https://www.senat.fr/rap/r13-445/r13-445.html>

165. Питання до уряду № 25385 – 14 скликання. Відповідь Міністерства закордонних справ і міжнародного розвитку від 27.04.2017; <https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ170325385.html>

166. VOXALY. MEAE – Прозорість і можливість верифікації V2. Специфікація v.2.04, 22 лютого 2023 року; <https://www.voxaly.com/wp-content/uploads/VOXALY-LEG2023-Transparence-et-Verifiable-Specifications-publiques-v2-04.pdf>

167. Веронік Корт'є, П'єрік Годрі, Стефан Глондю, Сильвен Рюо. Парламентські вибори у Франції 2022 року: експеримент щодо можливості верифікації, Конференція E-Vote-ID 2023, жовтень 2023 року, місто Люксембург, Люксембург, hal-04205615; <https://inria.hal.science/hal-04205615>

168. Александр Дебан, Люка Ірші. Скасування, злам та виправлення протоколу електронного голосування на парламентських виборах у Франції, Університет Лотарингії, Інрія, CNRS, Франція, 25 вересня 2023 року; <https://eprint.iacr.org/2022/1653>

наявність бюлетеня в скриньці для голосування. В іншому випадку виборці можуть зайти на вебсайт третьої сторони та подати підписаний бюлетень для перевірки дійсності підпису. Якщо це не так, виборець повинен подати скаргу. Якщо підпис дійсний, виборцю пропонується повернутися на вебсайт третьої сторони наприкінці виборів: у цей час третя сторона зможе перевірити, чи підписаний бюлетень включено до скриньки для голосування та чи його підраховано.

### **Фаза підрахунку**

Бюлетені зашифровані за допомогою гомоморфної схеми шифрування (ElGamal). Отже, їх можна гомоморфно комбінувати, щоб отримати єдиний зашифрований текст, який містить кількість голосів за кожного кандидата. Цей зашифрований текст розшифровується органами дешифрування, які також надають доказ правильності розшифрування. Цей підхід, заснований на гомоморфному шифруванні, становить простішу альтернативу процедурам змішування, які використовуються, наприклад, в Естонії, Новому Південному Уельсі та Швейцарії і у французькій системі для закордонних виборців це можливо, оскільки кількість кандидатів, які претендують на 11 представницьких мандатів у закордонному окрузі, невелика. Зашифровані бюлетені, а також підтвердження правильності дешифрування надсилають третій стороні, яка перевіряє правильність підтвердження. Третя сторона також публікує на своєму вебсайті хеш кожного отриманого бюлетеня. Це дозволяє виборцям публічно перевірити, чи їхні голоси зараховано.

### **Інфраструктура**

Система голосування вимагає наявності таких елементів:

- ▶ сервер голосування, який перебуває онлайн під час виборів;
- ▶ два безпечні канали від сервера до виборців, а саме через електронну пошту та текстове повідомлення;
- ▶ сторонній аудитор, який може розмістити онлайн-сервер під час і після виборів (але його доступність менш критична, ніж для сервера голосування).

## **4.2. Властивості безпеки**

### **Подання голосу виборця відповідно до наміру**

Система не пропонує криптографічний захист від пошкодження пристрою для голосування. Отже, пошкоджений пристрій може змінити голос виборця, наприклад, шляхом шифрування А, коли виборець обирає В.

### **Зарахування голосу виборця без змін**

Якщо виборець відвідує вебсайт третьої сторони наприкінці виборів і отримує підтвердження, що його/її хешований бюлетень присутній, цим гарантується, що бюлетень виборця зараховано, але за умови, що третя сторона – чесна. Однак дуже мало виборців здійснюють ці перевірки. Наприклад, у першому турі парламентських виборів у Франції лише 357 виборців відвідали вебсайт третьої сторони з 237 379 виборців, які проголосували через інтернет.

До того ж навіть коли виборці отримують повідомлення про те, що система не працювала належним чином, вони не обов'язково подають про це скарги. Під час повторних виборів трьох депутатів 2023 року сайт третьої сторони не був належно налаштований під час першого туру і протягом 11 днів після виборів<sup>169</sup>. 18 виборців отримали повідомлення про помилку, що їхній бюлетень не було зараховано. Лише 1 з 18 виборців заповнив форму скарги, і скаргу розглянули лише через тиждень, що дало змогу зробити виправлення вебсайту. Ця відсутність скарг також може вплинути на ефективність верифікації інших систем голосування.

169. Веронік Корт'є, П'єрік Годрі, Стефан Глондю, Сильвен Рюо. Парламентські вибори у Франції 2022 року: експеримент щодо можливості верифікації, Конференція E-Vote-ID 2023, жовтень 2023 року, місто Люксембург, Люксембург, hal-04205615; <https://inria.hal.science/hal-04205615>



### **Включення поданого голосу виборця до результатів**

Система Voxaly гарантує можливість верифікації включення поданого голосу виборця до результатів через проксі-сервер. Дійсно, завдяки доказам правильного дешифрування з нульовим знанням третя сторона може перевірити, чи відповідає результат виборів набору отриманих зашифрованих бюлетенів. Хеш цих зашифрованих бюлетенів потім оприлюднюється. Відповідно включення поданого голосу виборця до результатів передбачає, що третя сторона чесна або що сервер підрахунку – чесний.

### **Перевірка наявності права голосу**

Перевірка наявності права голосу забезпечується через автентифікацію виборця за допомогою логіна та пароля. Виборцям гарантується, що підраховуються лише бюлетені, подані законними виборцями, за умови, що сервер голосування не пошкоджений, і за умови, що логін та пароль виборців, надіслані через два різні канали, не буде викрадено.

### **Таємниця голосування**

Таємниця голосування забезпечується за допомогою шифрування (пристроєм для голосування) та порогового розподілу ключа дешифрування серед органів дешифрування. Для дешифрування достатньо 4 з 16 частин ключа дешифрування. Кожна частина ключа генерується та зберігається на комп'ютері MEAE, зашифрована паролем відповідного органу дешифрування. Таємниця голосування забезпечується за таких умов:

- ▶ що пристрій для голосування чесний (він чітко бачить голос виборця);
- ▶ що сервер для голосування чесний (він може надати шкідливий javascript для голосування);
- ▶ що принаймні 13 органів чесні;
- ▶ що комп'ютер, відповідальний за генерацію ключа та дешифрування, не пошкоджений.

### **Запобігання примусу**

Система не має запобіжників проти купівлі голосів чи примусу. Дійсно, виборчий матеріал, отриманий електронною поштою або через SMS, достатній лише для того, щоб проголосувати. Отже, виборець може продати свій виборчий матеріал (або бути змушений віддати його).

### **Якість і прозорість оцінки безпеки**

Більшу частину оцінки безпеки виконує ANSSI, французьке національне агентство, яке може доручити зовнішнім експертам провести аудит рішення. Звіти експертів і ANSSI не є публічними. Єдині публічні звіти – це звіти третьої сторони, які засвідчують, що результати виборів відповідають зашифрованим бюлетеням, які вони отримали. Вихідний код не є публічним, а опублікована специфікація лише часткова.

Попри відсутність документації незалежні дослідники виявили<sup>170</sup>, що пристрій, з якого здійснюється голосування, не перевіряє, чи справді бюлетень, відображений у квитанції виборця (документ у форматі pdf), відповідає бюлетеню виборця, що спричиняє атаку на зарахування голосу виборця без змін. Вони також виявили різні атаки на таємницю голосування через те, що бюлетені були недостатньо пов'язані з виборами, до яких вони належать.

## **4.3. Висновок**

Перевага системи Voxaly – простота. Однак вона ні забезпечує зарахування голосу виборця без змін, ні містить запобіжників підкupu голосів чи примусу. Система ще не готова до відкритого оцінювання.

Використання SMS-повідомлення може бути проблематичним, якщо воно належно не доставлене. Як зазначалося раніше, закордонні виборці обирали 11 депутатів. Вибори двох з 11 депутатів довелося провести повторно 2023 року через погане покриття мобільного зв'язку та проблеми з доставкою SMS у

170. Александр Дебан, Люка Ірші. Скасування, злам та виправлення протоколу електронного голосування на парламентських виборах у Франції, Університет Лотарингії, Інрія, CNRS, Франція, 25 вересня 2023 року; <https://eprint.iacr.org/2022/1653>

деяких країнах. Вибори ще одного з цих 11 депутатів були проведені повторно через інші проблематичні моменти. Наприклад, в Аргентині лише 11 % SMS-повідомлень із паролями було отримано до етапу голосування, і лише 38 % – наприкінці етапу голосування<sup>171</sup>. Подібні проблеми виникли в Алжирі<sup>172</sup>. Такі проблеми можуть негативно вплинути на інші системи голосування, якщо вони використовують SMS.

Сервером для голосування керує одна організація – Міністерство Європи та закордонних справ Франції. У разі пошкодження він може додавати бюлетені (замість виборців, які голосують дистанційно), але це не буде виявлено. Отже, система Voxaly може використовуватися, лише якщо громадяни мають високу довіру до такої установи і якщо ризик зовнішніх атак і внутрішньої корупції низький. Подібним способом усі ключі дешифрування під час виборів генеруються на одному комп'ютері (яким знову-таки керує Міністерство Європи та закордонних справ Франції). Отже, цю систему можна використовувати лише в тому контексті, де ризик атак на таємницю голосування вважається низьким.

## **С. Технічна оцінка альтернативних варіантів голосування (інших, ніж інтернет-голосування) для закордонних виборців з погляду ІТ-безпеки**

### **1. Поштове голосування**

Методологію аналізу інтернет-голосування також можна застосувати до голосування поштою. Безпека голосування поштою залежить від системи. Деякі заходи безпеки можуть зменшити деякі згадані тут ризики.

#### **1.1. Подання голосу виборця відповідно до наміру**

Голосування поштою набагато простіше, ніж інтернет-голосування. Виборець може легко переконатись, що його паперовий бюлетень містить відданий ним голос. Необхідно надати виборцям чіткі інструкції, щоб вони могли правильно заповнити бюлетені.

#### **1.2. Зарахування голосу виборця без змін**

Під час голосування поштою зарахування голосу виборця без змін дійсно є проблематичним. Навіть без навмисних зловмисних дій бюлетені для голосування можуть не прийти до місця призначення або прийти надто пізно. Крім того, отримані бюлетені часто зберігаються до того, як їх підраховують усі разом. Це створює зручні умови для зловмисника, який може видалити деякі бюлетені, наприклад, залежно від регіону (якщо деякі регіони більше прихильні до деяких небажаних кандидатів). Виборчі бюлетені можуть навіть бути замінені іншими бюлетенями на вибір зловмисника. Процедури безпеки можуть зменшити цей ризик шляхом обмеження доступу до бюлетенів для голосування та можливості копіювання/зміни бюлетенів для голосування. Виборчий бюлетень також може містити трекер, який дозволяє виборцю перевірити, чи його бюлетень було отримано. Однак все одно важко гарантувати безпеку ланцюжка від країни виборця до виборчої дільниці.

#### **1.3. Включення поданого голосу виборця до результатів**

Голосування поштою передбачає той самий процес підрахунку, що й традиційне паперове голосування на дільниці. Так спостерігачі можуть, як зазвичай, перевірити, чи правильно підраховано бюлетені.

171. Рішення Конституційної ради № 2022-5813/5814 AN від 20.01.2023 р.; [https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/20225813\\_5814AN.htm](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/20225813_5814AN.htm)

172. Рішення Конституційної ради № 2022-5760 AN від 20.01.2023 р.; <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/20225760AN.htm>

#### **1.4. Перевірка наявності права голосу**

Ще одним питанням під час голосування поштою є перевірка наявності права голосу. Іноді паперовий бюлетень містить ідентифікатор, який запобігає підробці матеріалу зловмисниками (але матеріал може бути скопійований, коли його пересилають поштові служби). Автентифікацію можна здійснити через вимогу до виборців надати копію посвідчення особи. Це запобігає широкомасштабному шахрайству. Але точна безпека автентифікації значною мірою залежить від обраної системи поштового голосування.

#### **1.5. Таємниця голосування**

Таємниця голосування зазвичай забезпечується запечатуванням голосу в першому конверті. Отже, таємниця голосування ґрунтується на припущенні, що установи, які транспортують бюлетені, не відкривають конверт. Крім того, таємниця голосування може базуватися на припущенні, що бюлетень більше не містить жодних ідентифікаційних матеріалів (ім'я, посвідчення особи). Але в останньому випадку це може суперечити заходам автентифікації для перевірки наявності права голосу.

#### **1.6. Запобігання примусу**

Запобігання примусу зазвичай не забезпечується при поштовому голосуванні, оскільки виборця можуть змусити (або підкупити) надати свої матеріали для поштового голосування тому, хто такий примус здійснює.

#### **1.7. Якість і прозорість оцінки безпеки**

Голосування поштою набагато простіше, ніж інтернет-голосування, тому багато кроків можна оцінити без технічної експертизи (наприклад, підрахунок бюлетенів). Однак точна та повна процедура, починаючи від вмісту матеріалів для голосування до підрахунку бюлетенів, рідко є публічною, а отже не може бути перевірена прозоро.

#### **1.8. Висновок**

Рівень безпеки, який пропонується при поштовому голосуванні, низький порівняно з голосуванням на дільниці. Порівняно з інтернет-голосуванням під час поштового голосування зазвичай важче здійснити широкомасштабне шахрайство (наприклад, видалення чи зміну бюлетенів). Поштове голосування набагато легше зрозуміти, ніж інтернет-голосування, отже поштове голосування може викликати більше довіри (чи менше недовіри) виборців. Безпека та довіра, яка пропонується під час голосування на дільниці за допомогою паперових бюлетенів, набагато вищі, ніж під час голосування поштою та при інтернет-голосуванні.

## **2. Особисте голосування за кордоном у день виборів**

### **2.1. Подання голосу виборця відповідно до наміру**

Виборець може легко переконатися, що його паперовий бюлетень позначено так, щоб відобразити його вибір відповідно до наміру.

### **2.2. Зарахування голосу виборця без змін**

Якщо підрахунок голосів відбувається на виборчих дільницях, припущення для зарахування голосу виборця без змін такі самі, як і для традиційного голосування. Якщо бюлетені передають, наприклад, з-за кордону в Україну, то питання, які стосуються поштового голосування, актуальні й тут. Зокрема, за відсутності надійного каналу поштового зв'язку бюлетені з деяких виборчих дільниць можуть надійти надто пізно або не надійти взагалі, або бути потенційно зміненими, не досягнувши місця призначення.

### **2.3. Включення поданого голосу виборця до результатів**

Проблеми безпеки такі самі, як і для особистого голосування на виборчій дільниці всередині країни (тут і далі – традиційне голосування), з додатковими проблемами щодо забезпечення цілісності процесу підрахунку голосів на віддалених виборчих дільницях за кордоном.

### **2.4. Перевірка наявності права голосу**

Виборець повинен мати можливість ідентифікувати себе. Реєстр виборців має бути оновленим і надійним, враховуючи також міжнародні подорожі, наприклад, у випадку біженців, облік місцеперебування яких може бути складно вести. Додаткові проблеми з'являються, якщо виникають проблеми з ідентифікацією виборців, наприклад, через відсутність дійсних документів.

### **2.5. Таємниця голосування**

Гарантування таємниці відбувається так само, як і при традиційному голосуванні, за винятком того, що на менших виборчих дільницях гарантувати таємницю голосування може бути складніше.

### **2.6. Запобігання примусу**

Так само, як і при традиційному голосуванні, запобігання примусу важче гарантувати на невеликих виборчих дільницях або в місцях, де легше втрутитися у виборчий процес (наприклад, у країнах, де немає можливості забезпечити достатній контроль).

### **2.7. Якість і прозорість оцінки безпеки**

Особисте голосування за кордоном має здебільшого ті самі властивості безпеки, що й традиційне голосування, з додатковими проблемами щодо забезпечення цілісності та прозорості виборчого процесу.

### **2.8. Висновок**

Особисте голосування за кордоном зрозуміле для виборців. Проблеми безпеки можна порівняти з традиційним голосуванням. Необхідно приділяти особливу увагу тим сферам, де особливо складно забезпечити належний нагляд за виборчим процесом і захист виборців (особливо в країнах із високим рівнем безпекових ризиків), але ці проблеми також залишаться у випадку інтернет-голосування.

## **3. Голосування через представника за довіреністю**

### **3.1. Подання голосу виборця відповідно до наміру**

Представнику за довіреністю довіряють голосувати відповідно до наміру виборця.

### **3.2. Зарахування голосу виборця без змін**

Враховуючи те, що довірена особа передає голос особисто, зарахування голосу виборця без змін забезпечується за тих самих припущень, що й при традиційному голосуванні.

### **3.3. Включення поданого голосу виборця до результатів**

Як і для зарахування голосу виборця без змін, включення поданого голосу виборця до результатів забезпечується за тих самих припущень, що й при традиційному голосуванні.

### 3.4. Перевірка наявності права голосу

Довірена особа потребує дозволу виборця, який має право голосу, що залежно від вчинених дій можна підробити.

### 3.5. Таємниця голосування

Таємниця голосування при голосуванні за довіреністю не забезпечується, оскільки довірена особа знає, як хоче проголосувати виборець. Таємниця голосування щодо суб'єктів, які не є довіреною особою, забезпечується за тих самих припущень, що й під час традиційного голосування.

### 3.6. Запобігання примусу

Запобіжники примусу відсутні у випадку з голосуванням через довірених осіб, оскільки довірена особа може змусити виборця делегувати свій голос. Залежно від наявних механізмів, які виборець може використати для скасування голосування довіреної особи (наприклад, самостійно проголосувавши на виборчій дільниці), запобігання примусу може бути забезпечено за умови, що довірена особа не виявить використання таких механізмів виборцем. Проти зловмисників, які не є довіреною особою, запобігання примусу забезпечується за тих самих припущень, що й для традиційного голосування.

### 3.7. Якість і прозорість оцінки безпеки

Процедури голосування за довіреністю подібні до процедур традиційного голосування, за винятком довіреної особи, яка може становити додаткову загрозу. Отже, це створює додаткові труднощі для того, щоб гарантувати, що опцією голосування за довіреністю не зловживають, наприклад, для примусу виборців.

## D. Технічна оцінка ризиків і доцільності інтернет-голосування для закордонних виборців на післявоєнних виборах в Україні з погляду IT-безпеки

На основі інформації про чинну виборчу систему і готовність виборчої адміністрації до інтернет-голосування для закордонних виборців на післявоєнних виборах; на основі оцінки досвіду інтернет-голосування в інших місцях та на основі оцінки безпеки інших варіантів голосування для закордонних виборців у цій заключній частині технічного розділу оцінюються ризики безпеки інтернет-голосування, його бажаність і технічна здійсненність у післявоєнній Україні.



### 1. Припущення щодо безпеки

Як описано в аналізі наявних практик, системи інтернет-голосування спираються на низку припущень для забезпечення прийнятного рівня безпеки. Нижче наведено та окреслено ці припущення та можливість їхнього застосування у контексті післявоєнної України.

#### 1.1. Система голосування та інфраструктура

##### **Розподіл обов'язків**

Декілька важливих властивостей безпеки (наприклад, можливість верифікації зарахування голосу виборця без змін) забезпечуються через розподіл обов'язків, тобто діє припущення, що принаймні деякі з кількох компонентів системи надійні. Таке припущення потребує незалежного впровадження та адміністрування зазначених компонентів, інакше одна скомпрометована установа (наприклад, компанія, що розробляє систему) може порушити ці властивості. Однак забезпечення незалежного впровадження та адміністрування всіх необхідних компонентів збільшує складність системи, куди входять заходи кібер-

безпеки, необхідні для захисту системи та її окремих компонентів від кібератак. Ці заходи передбачають технічні процедури, а також гігієну кібербезпеки, гарантуючи, що кожен, хто бере участь в управлінні окремими компонентами системи голосування, має достатню обізнаність і знання з кібербезпеки.

### ***Наявність надійного програмного забезпечення***

Сучасні системи інтернет-голосування спираються на складні криптографічні протоколи, які мають бути реалізовані безпечним способом. На цей момент не існує стандартних реалізацій таких протоколів, наприклад, як бібліотеки сторонніх розробників, які були ретельно перевірені та протестовані незалежними експертами з безпеки. Отже, реалізація цих протоколів залишається завданням для розробників відповідних систем, що потребуватиме значного досвіду в розробці безпечного програмного забезпечення, криптографії та, зокрема, криптографічних методах, які використовуються в інтернет-голосуванні. Як показує досвід, помилкам в реалізації криптографічних протоколів важко запобігти, і такі помилки часто виявляються після того, як система вже використовується, попри ретельний процес попереднього аудиту системи. Залежно від графіка впровадження інтернет-голосування на післявоєнних виборах такі недоліки може бути особливо важко виявити вчасно.

### ***Надійний реєстр голосування***

Усі переглянуті системи покладаються на цілісність реєстру виборців для визначення наявності права голосу у виборців. Побоювання щодо своєчасного оновлення таких реєстрів, особливо щодо переселенців, висловлювалися ще до повномасштабного вторгнення. Ймовірно, ці проблеми стануть ще більш критичними після лютого 2022 року, оскільки кількість переміщених осіб, зокрема осіб, чиє місце-знаходження неможливо достовірно перевірити, різко зросла. Крім того, у випадку інтернет-голосування такий реєстр виборців повинен бути доступним онлайн і містити інформацію, необхідну для забезпечення віддаленої автентифікації виборця, таку як облікові дані або криптографічні ключі, що робить його розробку та безпечно обслуговування ще складнішими. Треба зауважити, що українські органи адміністрування виборів вже стикалися з питаннями безпеки під час підтримки ІТ-інфраструктури Державного реєстру виборців, серед яких були заходи з тимчасового припинення його функціонування (відповідно до постанови ЦВК від 24 лютого 2022 року) з огляду на військову агресію. Тим самим відновлення повноцінного функціонування Державного реєстру виборців, а також подальша актуалізація даних про виборців стане додатковим викликом поряд із забезпеченням кібербезпеки та захисту усіх персональних даних, які містяться у реєстрі. Щодо питання електронних підписів виборців, які використовуються для цілей автентифікації, то у зв'язку з цим варто зауважити, що й досі наявні ризики того, що такий підпис може бути передано третім особам (наприклад, працівникам певної компанії), оскільки електронні підписи також використовуються в інших цілях у суспільній та приватній діяльності.

### ***Автентичний і надійний альтернативний канал зв'язку***

І швейцарська, і австралійська системи залежать від поштового зв'язку при доставці важливих матеріалів виборцям (наприклад, облікові дані виборців). За відсутності такого зв'язку (наприклад, у випадках, коли поштовий зв'язок ненадійний або повільний, або коли життєва ситуація виборця не дозволяє отримувати чутливе та конфіденційне повідомлення) такі властивості безпеки, як наявність права голосу, таємниця голосування, цілісність голосування або запобігання примусу можуть бути порушені. Хоча система голосування в Естонії не покладається на поштовий зв'язок, вона значною мірою залежить від цифрової інфраструктури, яка була добре налагоджена до початку використання інтернет-голосування. Варіант такої інфраструктури може бути реалізований через додаток «Дія», який активно використовують українці для отримання різноманітних цифрових послуг. Проте питання про те, чи програма достатньо зріла з погляду кібербезпеки, залишається суперечливим, оскільки організації-активісти висувають низку критичних зауважень.

### ***Надійні альтернативні канали голосування***

Щоб розв'язати проблеми з інтернет-голосуванням, які можуть виникнути для деяких виборців (наприклад, помилки у верифікації чи примус), припускається, що виборці мають можливість проголосувати через альтернативний канал, наприклад, прийшовши на виборчу дільницю. Як виборці, так і організатори виборів в Україні мають обмежений досвід проведення онлайн-виборів, а такі вибори становлять низку нових викликів порівняно з традиційним голосуванням. Тому наявність альтернативних каналів голосування, як-от можливість проголосувати на виборчій дільниці, зменшила б вплив проблем, пов'я-

заних з інтернет-голосуванням, якщо б такі виникли, та обмежила б ступінь, до якої ці проблеми негативно б вплинули на вибори загалом. Проте, якщо у якості альтернативного каналу буде обрано поштове голосування, це також примножить виклики як для органів адміністрування виборів, так і для виборців, оскільки ні онлайн-вибори, ні поштове голосування раніше не застосовувались на виборах в Україні.

## 1.2. Середовище виборця

### Безпека пристрою

Для збереження таємниці голосування пристрій для голосування вважається безпечним у всіх системах, розглянутих у вище наведених прикладах. Хоча в літературі існують пропозиції щодо уникнення цього припущення, вони створюють додаткову складність і тягар для виборців й досі не використовувалися на практиці. Для забезпечення цілісності голосування системи голосування в Естонії та Австралії покладаються на другий пристрій для верифікації голосу, яким зазвичай вважається смартфон. Як і у випадку з компонентами системи голосування, важливо забезпечити незалежність цього пристрою верифікації від пристрою для голосування, а також незалежність застосунку верифікації від застосунку для голосування. Варто зауважити, що вимогу щодо такого пристрою буде особливо складно забезпечити, якщо смартфон використовується як основний пристрій для голосування (наприклад, через спеціальний застосунок). Щоб забезпечити незалежну верифікацію, потрібно використовувати інший пристрій (наприклад, другий смартфон або настільний комп'ютер), інакше припущення безпеки системи значно послабляться.

### Цифрова грамотність виборців

На самому базовому рівні від виборців вимагається цифрова грамотність, щоб мати можливість користуватися вебсайтом для голосування, що передбачає наявність базових знань та звичок з кібергігієни, як-от здатність запобігти, наприклад, витоку облікових даних для голосування через фішингові атаки. Однак у випадку систем голосування, які використовують верифікацію, навантаження на виборців стає ще більшим. Отже, передбачається, що виборці виконують кілька дій, які не знайомі їм із традиційного голосування. Найважливіші серед них такі: 1) верифікувати власний голос, з чим, як показують дослідження, у багатьох виборців виникають проблеми; 2) у разі примусу застосувати контрзаходи (наприклад, оновити свій голос, поки зловмисник не спостерігає). Дослідження показують, зокрема, що у питанні верифікації виборців виборцям важко сприйняти ці концепції, до того ж часто вони не можуть виявити маніпуляції з їхнім голосом, особливо якщо зловмиснику вдається маніпулювати інтерфейсом користувача на пристрої для голосування. Це передбачає необхідність широкомасштабного навчання виборців, а також надання достатньої підтримки виборцям, які стикаються з відповідними проблемами, включно із забезпеченням можливості голосування через альтернативний канал (див. 1.1.5).



## 2. Використання блокчейну

Пропозиція використовувати блокчейн регулярно виникає в контексті електронного голосування. Інтерес до нього широко обговорювався в спільноті електронного голосування, за результатами чого виник консенсус:

*«однієї тільки технології блокчейн недостатньо для безпечної електронної системи голосування. Щонайбільше блокчейн міг би слугувати загальнодоступною дошкою оголошень у ширшому електронному протоколі голосування. У будь-якому випадку все одно потрібно буде розробити способи досягнення [мінімальних] вимог щодо голосування, таких як таємне голосування, можливість верифікації виборця і можливість оскарження»<sup>173</sup>.*

Це твердження актуальне й у 2024 році.

Блокчейни реалізують публічну децентралізовану дошку оголошень. Вони не розв'язують основні питання електронного голосування, такі як автентифікація виборця (якщо не припустити, що кожен вибо-

173. Від поганого до гіршого: від інтернет-голосування до блокчейн-голосування. Суну Парк, Майкл Спектер, Неха Нарула та Рональд Л. Рівест. Журнал кібербезпеки, 2021 р.

рець уже є користувачем блокчейну), таємниця голосування чи можливість верифікації виборця. Блокчейни можна використовувати для подальшого вдосконалення готового рішення, але не як основний інгредієнт. Тому системи голосування, які описують блокчейн як своє базове рішення, необхідно піддавати ретельній перевірці. Наприклад, голоси все одно мають бути зашифровані, бюлетені мають бути автентифіковані, а процес підрахунку не повинен відкривати бюлетені перед повторно рандомізованими змішаннями чи гомоморфними комбінаціями.



### **3. Ризики**

У цій частині наведено ризики, які можуть виникнути через порушення припущень безпеки.

#### **3.1 Маніпуляція результатами виборів**

Хоча маніпуляція виборами становить ризик у будь-якій системі голосування, використання виборчих технологій, зокрема, що покладаються на централізовані процеси, такі як зберігання або підрахунок голосів, може призвести до широкомасштабних маніпуляцій, якщо компоненти системи пошкоджені зловмисником. Інтернет-голосування, зокрема, намагається мінімізувати цю проблему шляхом запровадження наскрізної верифікації. Однак, як показали описані вище практики застосування, таку можливість верифікації складно реалізувати правильно, і якщо виборцям доводиться виконувати деякі кроки верифікації самостійно, вони не завжди здатні зробити це правильно. Тому повністю запобігти маніпуляціям складно, якщо взагалі можливо. Крім того, у разі виявлення маніпуляцій за допомогою механізмів верифікації необхідно вжити належних заходів і процесів реагування, щоб гарантувати, що проблеми можна буде виправити без проведення повторних виборів.

#### **3.2. Примус виборців**

Примус/підкуп виборців та притягнення до відповідальності за це були визначені як проблема в контексті українських виборів. Ці проблеми можуть посилюватися через використання інтернет-голосування чи інших видів голосування в неконтрольованому середовищі (наприклад, поштове голосування). У той час, як системи голосування в інших країнах намагаються мінімізувати ризик примусу шляхом надання можливості повторного голосування, цей варіант може створити додаткові проблеми для виборців, наприклад, відсутність доступу до системи голосування або матеріалів для голосування без повідомлення особи, яка здійснює примус (наприклад, якщо особа, яка здійснює примус, проживає в тому самому домогосподарстві, що й виборець), або необізнаність про процедури повторного голосування. До того ж проблемою може бути притягнення до відповідальності у випадку виявлених фактів примусу до голосування, якщо такі дії відбуваються за межами території України.

#### **3.3. Атаки на відмову в обслуговуванні**

Намагаючись зірвати вибори, зловмисник може здійснити атаки на відмову в обслуговуванні, зробивши недоступними або систему голосування в цілому або її окремі компоненти (наприклад, верифікацію). Оскільки атаки типу «відмова в обслуговуванні» були поширеним явищем у минулих атаках на критично важливу інфраструктуру України, зокрема інфраструктуру, пов'язану з виборами, таку як вебсайт ЦВК, такі ризики необхідно враховувати. Якщо немає надійного альтернативного каналу (наприклад, відвідування звичайної виборчої дільниці), відмова в обслуговуванні позбавить виборців виборчих прав, а також потенційно підірве довіру до виборів.

#### **3.4. Брак довіри призводить до делегітимізації виборів**

Хоча вищезазначені ризики самі по собі потенційно можуть становити серйозні проблеми, вони також можуть призвести до зниження довіри до результатів виборів, якщо виборці думають, що у них є підстави вважати, що результати були зманіпульовані. Оскільки системи інтернет-голосування базуються на складних технологіях, оцінка їхньої безпеки може бути дуже складною навіть для експертів із безпеки. І, як показують відповідні приклади застосування в інших країнах, навіть після такої оцінки не можна гарантувати, що не залишиться вразливостей, які зловмисник не зможе потенційно виявити й використа-



ти. Крім того, така відсутність чіткої впевненості може бути використана недобросовісними акторами, які можуть спробувати поширити дезінформаційні наративи, наприклад, стверджуючи, що мала місце фальсифікація виборів навіть за відсутності доказів.

## Е. Висновки (технічна частина)

**1** Післявоєнні вибори в Україні мають захищати від багатьох ризиків. Зокрема, комбінація ризиків виглядає набагато вищою, ніж та, з якою стикається більшість інших країн. Як обговорювалося вище, Україні потрібна система, яка зможе захистити від підкупу голосів і примусу виборців. Крім того, враховуючи високі загрози потужних зовнішніх атак (наприклад, із Росії), пристрої для голосування можуть бути заражені у великих масштабах, тому Україні варто використовувати систему, яка передбачає механізми забезпечення подання голосу виборця відповідно до наміру. Крім того, враховуючи як високі загрози зовнішніх атак, так і можливі ризики внутрішнього пошкодження, система голосування повинна забезпечувати захист, якщо сам сервер голосування зазнає атаки або пошкодження.

**2** Отже, існує потреба в потужній системі, яка передбачає верифікацію і забезпечує можливість верифікації подання голосу виборця відповідно до наміру, зарахування голосу виборця без змін, включення поданого голосу виборця до результатів і перевірку наявності права голосу, а також передбачає запобіжники до підкупу голосів. На жаль, на цей момент жодна розгорнута система не задовольняє всі ці вимоги разом. Лише система Естонії пропонує певні запобіжники до підкупу голосів, але це лише мінімізація ризиків, і естонська система передбачає наявність потужної інфраструктури відкритих ключів, якій громадяни довіряють і до роботи якої вони звикли, чого в Україні немає. Крім того, система Естонії не пропонує високий рівень верифікації, який необхідний, якщо органам влади не довіряють. Високий рівень верифікації пропонує система Швейцарії, але завдяки важкій інфраструктурі та, що більш важливо, завдяки покладанню на безпечну поштову систему, починаючи від генерування виборчих матеріалів і закінчуючи їхньою доставкою. Таке припущення не релевантне для закордонних виборців. Дві інші розглянуті системи менш зрілі. Підсумовуючи, варто зазначити, що жодна існуюча ІТ-система на цей момент не може задовольнити потреби України.

**3** Нарешті, треба вивчити, чи бажають і готові компанії та країни, які використовують розглянуті системи інтернет-голосування, продати своє програмне забезпечення або надати інтернет-голосування як послугу. Допомога іншій країні в створенні, використанні та моніторингу складної інфраструктури, необхідної для системи, – геть не та робота, що виконується зараз. Крім того, будь-який збій системи, яка і якщо використовуватиметься під час післявоєнних виборів в Україні, може викликати сумніви щодо інших національних виборів із використанням тієї самої системи, незалежно від контекстних відмінностей. Це може утримати країни чи компанії від надання своїх систем у використанні у такому небезпечному контексті.

**4** Проблеми, описані вище, показують, що проведення виборів з онлайн-голосуванням у короткий проміжок часу було б неможливим, враховуючи вимоги безпеки та наявні загрози, описані в цьому розділі. Якщо ж розглядати онлайн-голосування в довгостроковій перспективі, окрім юридичних аспектів, варто звернути увагу на такі технічні виклики:

- Необхідно розвинути надійну публічну цифрову інфраструктуру, яка передбачає впровадження цифрової ідентифікації. Така інфраструктура повинна забезпечувати високий рівень безпеки, а виборці повинні ознайомитися з тим, як використовувати свою цифрову ідентичність для доступу до цифрових послуг, а також навчитися практик кібергігієни, щоб захистити себе від шахрайства з особистими даними. Хоча наявні проекти, такі як «Дія», потенційно можуть слугувати основою для такої інфраструктури, потрібно провести ретельне тестування, щоб забезпечити належний захист від кібератак.
- Необхідно провести ретельний аналіз безпеки виборчих процесів, визначивши відповідні загрози для виборів (наприклад, загрози всередині країни, атаки на окремі компоненти системи, атаки на пристрої виборців або атаки з-за кордону на відмову в обслуговуванні). Отриману модель загроз, а також запропоновані заходи мінімізації виявлених загроз варто

передати експертам із безпеки для перегляду й оцінки. Крім того, звіти мають бути доступними для громадськості, щоб підвищити загальну прозорість виборів.

- Щоб уникнути єдиної точки пошкодження (сервера або окремих установ, які можуть порушити конфіденційність або можливість верифікації), зазвичай потрібно запускати незалежні сервери та мати незалежні органи підрахунку. А для цього потрібні незалежні машини та незалежне програмне забезпечення. Необхідно ретельно спланувати, як створювати та фінансувати такі незалежні послуги. Так само повинні існувати надійні канали між виборцями та органами влади (наприклад, фізичні поштові адреси, адреси електронної пошти, номери телефону).
- Потрібно заохочувати прозорість: широкому загалу треба надати загальний опис системи, варто оприлюднити технічну специфікацію для експертів, а також вихідний код критичних компонентів. Мають бути зроблені заклики до громадськості щодо проведення перевірки, наприклад, через програми винагород за знайдені помилки та публічні тести на вторгнення. Звіти про отримані результати мають бути оприлюднені, а також й інформація про те, як приймаються рішення (обґрунтування моделі загроз, виправлення системи тощо). Така прозорість необхідна для зміцнення довіри. Може бути важко оприлюднити все на початку, коли система та модель загроз ще надто незрілі, але в такому випадку це також серйозна ознака того, що система не готова до надважливих виборів.
- Залучити незалежних експертів, зокрема експертів із наукових кіл, до оцінки системи голосування, яка використовується на виборах. Тим, хто буде здійснювати оцінку, треба надати вичерпний опис системи, включно з її вихідним кодом і документацією для забезпечення ефективного аудиту.
- Мають бути визначені та доведені до відома виборців процеси підтримки виборців, серед яких прозорий розгляд скарг під час виборів. Отже, виборці, які стикаються з проблемами під час верифікації свого голосу, мають побоювання щодо примусу або загальні проблеми з доступом до системи, повинні знати, як отримати допомогу та, якщо необхідно, отримати гарантію, що їхній голос буде належно підрахований.
- Необхідно поступово знайомити виборців із використанням технологій онлайн-голосування. Відповідно перед запровадженням повномасштабного онлайн-голосування можна запровадити такі процеси, як цифровий доступ до реєстру для голосування або використання технології для захисту голосування поштою (див. розділ F. Додатково нижче) і загальну інфраструктуру цифрової ідентифікації, щоб покращити виборчі процеси з використанням паперових носіїв і допомогти виборцям знайомитися з використанням технологій на виборах. Якщо рішення про запровадження онлайн-голосування буде прийнято, рекомендовано проведення пілотування відповідного рішення перед його безпосереднім запровадженням.

## Ф. Додатково: Чи можна використовувати технології для покращення процесу голосування для закордонних виборців?

Цю частину було підготовлено експертом-рецензентом Олів'є Перейрою.

Дистанційне голосування створює вагомі проблеми. Виборчі бюлетені набагато важче відстежити, якщо їх не викидають і не підраховують у публічно доступний спосіб, що робить можливість верифікації виборів надзвичайно важливою. Конфіденційність також викликає сумнів, що створює можливості для підкупу голосів і примусу. Можна окреслити два підходи до дистанційного голосування, які розв'язують ці проблеми різною мірою.

**Поштове голосування.** Зростання поширення поштового голосування в кількох країнах спонукало до нещодавніх дослідницьких зусиль, спрямованих на покращення можливості верифікації та забезпечення конфіденційності голосування цього підходу. Голосування поштою досить привабливе, оскільки за замовчуванням пропонує можливість верифікації подання голосу виборця відповідно до наміру: люди бачать, що вони відзначають у бюлетені, який надсилають. Це дуже цінно, оскільки, як обговорювалося вище, виявилось, що цю форму верифікації найскладніше забезпечити на практиці в усіх країнах, які розгорнули інтернет-голосування. Зокрема, збій безпеки запропонованого процесу верифікації подання голосу виборця відповідно до наміру був основною причиною призупинення інтернет-голосування у Швейцарії, і ця сама властивість була порушена у кілька способів протягом останніх років у системах Естонії та Нового Південного Уельсу. Французька система також не пропонує такої властивості.

Хай там як, існуючі системи поштового голосування пропонують дуже мало для підтримки або зовсім не підтримують властивості верифікації подання голосу виборця відповідно до наміру та зарахування голосу виборця без змін, а також пропонують дуже слабкий захист таємниці голосування. Але завдяки можливості верифікації подання голосу виборця відповідно до наміру, яка надається «безкоштовно» в системах поштового голосування, єдине додавання двох інших форм можливості верифікації може сприяти появі рішень, які технічно набагато простіше розробляти й розгортати, ніж системи інтернет-голосування з верифікацією. Наприклад, поштове голосування описано як варіант використання набору програмного забезпечення з відкритим кодом ElectionGuard<sup>174</sup>, розробленого для підтримки виборів із наскрізною верифікацією (E2E). Хоча ElectionGuard було застосовано на різних урядових виборах у США, але ще не в контексті поштового голосування, документація ElectionGuard попереджає, що інтернет-голосування створює багато проблем, які «мінімізуються, але не повністю вирішуються завдяки можливості наскрізної верифікації E2E»<sup>175</sup>. У Європі дослідження, проведене консорціумом бельгійських університетів на замовлення федерального уряду Бельгії, зазначає про розробку та впровадження верифікованого поштового голосування як стратегію накопичення експертних знань для можливого майбутнього впровадження інтернет-голосування<sup>176</sup>. В обох випадках поштове голосування з можливістю верифікації видається можливим і простішим, ніж інтернет-голосування.

Хай там як, наявні пропозиції поштового голосування з можливістю верифікації, по суті, залишаються науковою роботою і, наскільки відомо, ще не застосовувалися на суспільно-політичних виборах навіть як пілотні програми. Потрібні значний досвід і зусилля, щоб привести ці системи до рівня готовності, який був би придатним для загального використання під час виборів органів влади. Крім того, оскільки поштове голосування здійснюється в неконтрольованому середовищі, фактично дуже важко перевірити, хто голосує і чи голосує вільно. Тож таке голосування варто розгортати лише в контекстах, де доступні механізми дистанційної ідентифікації та де не виникають побоювання щодо примусу і купівлі голосів.

**«Голосування в кіоску».** Цікавою «золотою серединою» між формальними виборчими дільницями та поштовим голосуванням може бути розміщення контрольованих мобільних «кіосків для голосування». Це може передбачати переміщення автобусів по різних містах, що дозволило б виборцям голосувати у захищеній кабінці для голосування та надавало б можливість спостерігати для спостерігачів. Цей варіант дозволить розв'язати дві основні проблеми поштового голосування, описані вище: кіоски дають змогу мати надійні гарантії щодо ідентифікації виборця, а кабінка для голосування підтримує можли-

174. <https://www.electionguard.vote/>

175. Джош Беналох і Майкл Нері. ElectionGuard. Специфікація дизайну. Версія 2.0.0., Microsoft Research, 18 серпня 2023 р.; див. с. 5; [https://github.com/microsoft/electionguard/releases/download/v2.0/EG\\_Spec\\_2\\_0.pdf](https://github.com/microsoft/electionguard/releases/download/v2.0/EG_Spec_2_0.pdf)

176. <https://elections.fgov.be/informations-generales/etude-sur-la-possibilite-dintroduire-le-vote-internet-en-belgique>

вість вільного волевиявлення. Використання паперових бюлетенів і виборчої скриньки також забезпечує можливість верифікації подання голосу виборця відповідно до наміру.

Утім, порівняно з традиційними виборчими дільницями можна очікувати, що «кіоски» запропонують набагато слабкіші гарантії цілісності ланцюжка зберігання бюлетенів, вкинутих у мобільні скриньки для бюлетенів. Отже, розгортання методів верифікації залишається вкрай бажаним для досягнення гарантій «зарахування голосу виборця без змін» і «включення поданого голосу виборця до результатів».

У цьому питанні знову ж таки було запропоновано різні методики, які досягли підвищеного рівня зрілості завдяки розгортанню пілотних проєктів під час кількох виборів до органів влади. Зокрема, можна зазначити про раннє розгортання системи Scantegrity на муніципальних виборах у Такома-Парк, штат Мериленд, у 2009 та 2011 роках<sup>177</sup>, розгортання vVote на виборах штату Вікторія в Австралії у 2015 році<sup>178</sup> та інтеграцію ElectionGuard у сканери на виборчих дільницях, які використовувалися на різних виборах у США з 2020 року<sup>179</sup>. Усі ці системи безпосередньо сумісні з «голосуванням у кіосках» або можуть бути легко адаптовані. Вони також підходять для рішень для поштового голосування, описаних вище, хоча вони не були перевірені на практиці. І всі згадані системи запропонували б бажані гарантії для «зарахування голосу виборця без змін» і «включення поданого голосу виборця до результатів».

Загалом розгортання контрольованих «мобільних кіосків» потребує значних зусиль і людських ресурсів для спостереження. Однак «кіоски» могли б заощадити значні зусилля, які знадобляться для встановлення інфраструктури ідентифікації виборців, необхідної для використання поштового голосування.

---

177. <https://en.wikipedia.org/wiki/Scantegrity>

178. Крейг Бертон, Кріс Кулнейн, Стів Шнайдер. Безпечне та верифіковане електронне голосування на практиці: використання vVote на виборах штату Вікторія, Вікторіанська виборча комісія, Вікторія, Австралія, Університет Суррея, Великобританія, 9 липня 2018 року; <https://arxiv.org/abs/1504.07098v1>

179. <https://www.electionguard.vote/Reports/E2EVerifiability/>

## Додатки

### А. Висування кандидатів і територіальні виборчі округи

На виборах Президента України висування кандидатів відбувається в межах єдиного загальнодержавного виборчого округу. Законодавчі положення передбачають як висування кандидатів політичними партіями, так і самовисування. Партія висуває кандидата на пост Президента України під час з'їзду (зборів, конференції) відповідно до статуту та внутрішніх процедур партії. Самовисування здійснюється шляхом особистого подання кандидатом документів до Центральної виборчої комісії.

На парламентських виборах висування проводиться одночасно в одному загальнодержавному окрузі та за регіональними виборчими списками. Регіональні списки кандидатів формуються у 25 виборчих округах (24 округи [області; Автономна Республіка Крим і м. Севастополь об'єднані в один виборчий округ з Херсонською областю] та м. Київ).

Висувати кандидатів у депутати мають право лише офіційно зареєстровані політичні партії. Роблять це на з'їзді (зборах, конференції) партії відповідно до статуту та внутрішніх процедур партії.

Загальнодержавний виборчий список партії складається не більше ніж із 450 (загальна кількість депутатів Верховної Ради України відповідно до Конституції) кандидатів у народні депутати. Партія формує та затверджує регіональні списки кандидатів у народні депутати в кожному виборчому окрузі. До них входять кандидати, включені до загальнодержавного виборчого списку, за винятком кандидатів, включених до перших дев'яти позицій у загальнодержавному списку. Регіональний виборчий список партії охоплює не менше п'яти та не більше вісімнадцяти кандидатів.

Під час формування загальнодержавного і регіональних виборчих списків партія має забезпечити присутність чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі) на кожних п'яти позиціях (позиції з першої по п'яту, з шостої по десяту тощо) кожного виборчого списку. У разі формування партією загальнодержавного і регіональних виборчих списків із кількістю кандидатів не кратною п'яти, на останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) поширюється вимога про чергування кандидатів різної статі в списку.

На місцевих виборах висування здійснюється залежно від типу виборчої системи. Для виборів сільських, селищних, міських голів утворюються єдині одномандатні сільські, селищні, міські виборчі округи, що охоплюють усю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади. Висування сільських, селищних, міських голів може здійснюватися через місцеві організації політичних партій або шляхом самовисування.

Для малих місцевих рад використовуються багатомандатні виборчі округи. Середня орієнтовна кількість таких багатомандатних виборчих округів визначається як ціла частина частки від ділення кількісного складу відповідної ради на три. При створенні багатомандатних виборчих округів відхилення від їхньої середньої орієнтовної кількості не може становити більше ніж один округ. Багатомандатні виборчі округи включають приблизно однакову кількість виборців на один депутатський мандат, розподілений у таких округах. По можливості відхилення по кількості виборців у багатомандатному виборчому окрузі, утвореному на території відповідної сільської, селищної, міської громади, не може перевищувати 15 % орієнтовної середньої кількості виборців у виборчому окрузі, що припадає на кожний мандат.

Виборці реалізують право висування кандидатів у сільські, селищні, міські ради через місцеві організації політичних партій або шляхом самовисування. Висування місцевою організацією політичної партії в кожному багатомандатному виборчому окрузі відбувається на її конференції, зборах. Кількість кандидатів у депутати, включених до списку кандидатів до відповідної місцевої ради по кожному багатомандатному виборчому округу, не повинна перевищувати кількості мандатів, які розподіляються у відповідно-

му багатомандатному виборчому округу. Під час формування списку кандидатів до відповідної місцевої ради партійна організація повинна забезпечити представництво не менше 30 % осіб кожної статі від загальної кількості кандидатів до відповідної ради.

Для виборів кожної великої місцевої ради використовується єдиний багатомандатний виборчий округ і територіальні виборчі округи. Єдиний багатомандатний виборчий округ охоплює відповідно територію області, району, міста, села, селища (територія відання місцевої ради). Територіальні виборчі округи утворюються у складі єдиного багатомандатного виборчого округу для забезпечення єдиних відкритих виборчих списків (преференційне голосування) (еквівалент виборчих округів на виборах народних депутатів до парламенту). Кількість кандидатів у депутати місцевої ради для включення до єдиного виборчого списку партійної організації не повинна перевищувати кількісного складу місцевої ради. У єдиному виборчому списку визначається перший кандидат. Усі інші кандидати, включені до єдиного виборчого списку (крім першого кандидата), також включаються до одного з територіальних виборчих списків. Кандидат не може бути включений до єдиного виборчого списку організації партії більше одного разу, а також до двох і більше різних територіальних виборчих списків.

## **В. Голосування та підрахунок голосів. Розподіл мандатів**

Депутатів сільських, селищних, міських рад у територіальних громадах із чисельністю до 10 тисяч виборців (малі місцеві ради) обирають за системою простої більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад територіальних громад із кількістю 10 тисяч і більше виборців (великі місцеві ради) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій (надалі – «виборчі списки») у територіальних виборчих округах, які входять до складу єдиного багатомандатного виборчого округу, що відповідно збігається з територією Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища відповідно до адміністративно-територіального устрою або з територією міської, сільської, селищної територіальної громади.

Вибори сільських, селищних, міських голів у містах з кількістю виборців менше ніж 75 тисяч проводяться за мажоритарною системою в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчих округах, що відповідно збігаються з територією села, селища, міста відповідно до адміністративно-територіального устрою або територією сільської, селищної, міської територіальної громади.

Вибори міських голів у містах з кількістю 75 тисяч і більше виборців проводяться за мажоритарної системою абсолютної більшості у єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста за адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

Наведені нижче правила голосування та підрахунку є загальними для всіх типів виборів.

ЦВК затверджує текст виборчого бюлетеня на виборах Президента України і народних депутатів Верховної Ради України; на місцевих виборах це роблять місцеві територіальні виборчі комісії. Варто зауважити, що виборець може обирати кандидатів лише з оприлюднених списків кандидатів, сформованих партією/місцевою організацією партії, або, в деяких випадках, шляхом самовисування.

Для мажоритарної системи (вибори Президента України, місцевих голів і вибори малих місцевих рад) до бюлетеня включається список усіх кандидатів. Бюлетень має містити коротку інформацію про кожного кандидата. Зліва навпроти інформації про кожного кандидата ставиться порожній квадрат. Черговість включення кандидатів до виборчого бюлетеня визначається жеребкуванням, яке проводить ЦВК або відповідна територіальна виборча комісія. У виборчому бюлетені виборець у квадраті навпроти прізвища кандидата ставить позначку «плюс» (+) або іншу позначку (v, x тощо) для волевиявлення щодо того кандидата, за кого голосує виборець. Виборець може проголосувати лише за одного кандидата (це стосується і багатомандатних виборчих округів).

Для парламентських виборів форму, колір і текст виборчого бюлетеня затверджує ЦВК. У бюлетені для голосування зазначають номер кожної партії, визначений жеребкуванням, повну назву відповідної пар-

тії, прізвища та ініціали кандидатів у народні депутати, включених до виборчого списку під першими дев'ятьма номерами, а також порядкові номери, прізвища та ініціали кожного кандидата у народні депутати, включеного до відповідного регіонального виборчого списку партії.

Визначивши партію, за яку він/вона голосує, виборець ставить позначку «плюс» (+) або іншу позначку (v, x тощо) у квадраті навпроти назви цієї партії, вказуючи своє волевиявлення, а в прямокутнику для написання номера кандидата біля тексту «Від організації партії, за яку я проголосував (проголосувала), підтримую кандидата у депутати» пише порядковий номер кандидата, якого він/вона підтримує, котрий зазначений у регіональному списку партії на плакаті партії.

Вибори до великих місцевих рад передбачають використання подібного типу виборчого бюлетеня. Його текст затверджує відповідна територіальна виборча комісія. Єдина відмінність полягає в тому, що тут відображається лише один кандидат, включений до єдиного виборчого списку, на відміну від 9 кандидатів, як на парламентських виборах. Процедура голосування така сама, як і на парламентських виборах.

У виборчому бюлетені для закордонного голосування зазначають номер кожної партії, визначений жеребкуванням, повну назву відповідної партії, прізвища та ініціали перших дев'яти кандидатів, включених до її загальнодержавного виборчого списку. Відповідно виборці за законом мають право голосувати лише за політичну партію. У цьому випадку виборча система перетворюється на систему закритих списків.

Підрахунок голосів на виборчих дільницях здійснюється вручну. Дільничні виборчі комісії складають протокол про підрахунок голосів і транспортують виборчі бюлетені до «проміжної» комісії вищого рівня (рівень якої залежить від типу виборів).

Результати виборів визначає головна виборча комісія (виборча комісія, яка зареєструвала кандидатів), наприклад, у разі парламентських виборів це Центральна виборча комісія.

Підрахунок голосів закордонних виборців має здійснюватися так само, як і в Україні, дільничними виборчими комісіями закордонної виборчої дільниці. Міністерство закордонних справ України через дипломатичні установи бере участь у формуванні таких дільничних виборчих комісій та сприяє транспортуванню виборчої документації в Україну.

На президентських виборах і виборах мерів у великих містах (з кількістю 75 тисяч і більше виборців) використовується мажоритарна система абсолютної більшості. Тому, якщо жоден із кандидатів не набере більшості голосів, призначається другий тур.

Для парламентських виборів застосовується 5-відсотковий виборчий бар'єр (загальна кількість голосів, поданих на підтримку виборчих списків кандидатів від усіх політичних партій у загальнодержавному виборчому окрузі). Мандати мають бути розподілені на двох рівнях. У кожному регіональному виборчому окрузі депутатські мандати розподіляються між регіональними виборчими списками кандидатів від партій пропорційно кількості голосів виборців на підтримку відповідного регіонального виборчого списку. Для визначення кількості депутатських мандатів, отриманих регіональним виборчим списком кандидатів від партії, кількість голосів виборців, поданих у виборчому окрузі на підтримку відповідного регіонального списку, ділиться на виборчу квоту (що обчислюється на загальнодержавному рівні). Невикористані голоси мають бути розподілені на національному рівні.

ЦВК визначає черговість кандидатів у регіональному виборчому списку кожної партії, встановленому відповідно до результатів голосування у відповідному виборчому регіоні. Кандидати, які набрали кількість голосів, що дорівнює або перевищує 25 відсотків виборчої квоти, розміщуються на початку регіонального виборчого списку відповідної партії у порядку зменшення кількості голосів виборців, які підтримали відповідного кандидата у депутати. При рівній кількості голосів вище місце займає кандидат, розміщений вище у регіональному виборчому списку кандидатів від партії. Після кандидатів у депутати, які отримали кількість голосів виборців, яка дорівнює або перевищує 25 відсотків розміру виборчої квоти, у регіональному виборчому списку розміщуються інші кандидати у черговості, визначеній партією при висуванні кандидатів.

Партія, яка набрала 5 і більше відсотків голосів, гарантовано отримує дев'ять депутатських мандатів, які розподіляються в порядку черговості відповідно до затвердженого партією загальнодержавного списку.

Центральна виборча комісія встановлює кількість мандатів, які підлягають розподілу у загальнодержавному виборчому окрузі, шляхом віднімання від кількісного складу Верховної Ради України, визначеного Конституцією України, кількості мандатів, отриманих за регіональними виборчими списками партій, які мають право на участь у розподілі мандатів, та сумарної кількості гарантованих для кожної партії мандатів.

Для визначення кількості мандатів, отриманих загальнодержавним виборчим списком кожної партії, що має право на участь у розподілі депутатських мандатів, сума кількості голосів виборців, поданих за загальнодержавний виборчий список кожної партії у закордонному окрузі, та кількості нерозподілених голосів виборців кожної партії у всіх виборчих регіонах ділиться на виборчу квоту. Ціла частина отриманої частки становить кількість депутатських мандатів, що отримали кандидати у депутати, включені до відповідного загальнодержавного виборчого списку від цієї партії. Дробові залишки до чотирьох знаків після коми враховуються при розподілі решти депутатських мандатів.

Партії, загальнодержавні виборчі списки яких мають більші порівняно з іншими дробові залишки після ділення отримують по одному додатковому депутатському мандату, починаючи із загальнодержавного виборчого списку кандидатів від партії, що має найбільший дробовий залишок. Якщо дробові залишки у двох чи більше виборчих списках кандидатів від партій однакові, першим додатковий депутатський мандат отримує виборчий список тієї партії, за кандидатів у депутати від якої віддано більшу кількість голосів виборців у загальнодержавному окрузі.

Для виборів до малих місцевих рад застосовується мажоритарна система простої більшості у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Для виборів до великих місцевих рад система дуже схожа до тієї, що використовується на парламентських виборах; однак гарантованим є лише одне місце в кожному єдиному багатомандатному виборчому окрузі.

## **С. Право балотуватися на виборах**

Виборче законодавство передбачає певні обмеження щодо права бути обраним:

- ▶ Військовослужбовці строкової служби; громадяни України, які проживають за кордоном; особи, визнані судом недієздатними; та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до територіальної громади і не мають права голосу на місцевих виборах.
- ▶ Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років.
- ▶ Народним депутатом України може бути обраний громадянин України, який досяг 21 року, має право голосу та проживає в Україні протягом п'яти останніх перед днем виборів років.
- ▶ Не може бути висунуто й обрано народним депутатом України громадянина, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.
- ▶ Депутатом сільської, селищної, міської ради і сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. Не може бути обраним депутатом сільської, селищної, міської ради і сільським, селищним, міським головою громадянин, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину або злочину проти виборчих прав громадян, або корупційного злочину, якщо ця судимість не знята або не погашена в установленому законом порядку.

Вищезазначені обмеження щодо умов проживання в Україні деталізовані у Виборчому кодексі. Наприклад, проживання в Україні згідно з цим Кодексом означає:

- ▶ проживання на території в межах державного кордону України;
- ▶ перебування на судні під Державним Прапором України;



- ▶ перебування громадян України в установленому законом порядку в закордонних дипломатичних установах України, міжнародних організаціях та в їхніх органах унаслідок закордонного відрядження;
- ▶ перебування на полярній станції України;
- ▶ перебування у формуваннях Збройних Сил України, дислокованих за кордоном.

Законодавство встановлює спеціальні правила застосування цих обмежень щодо періодів проживання. На перших післявоєнних виборах це може бути ключовою перешкодою для висунення кандидатур громадянами, які виїхали з України у зв'язку з військовою агресією. Після перебування за кордоном понад 90 днів громадянин України втрачає право балотуватися на виборах. У поточних обставинах вимушеної міграції та війни обговорюється пропозиція надати пасивне виборче право вимушеним мігрантам, які виїхали після 24 лютого 2022 року, навіть якщо вони перебуватимуть за кордоном більш як 90 днів підряд або більш ніж 183 днів сукупно за кожен річний період до наступного дня голосування<sup>180</sup>. У такому випадку необхідно буде розрізняти різні типи закордонних виборців. Якщо зазначену пропозицію врешті-решт буде прийнято та запроваджено на перших післявоєнних виборах, це може вплинути на організацію реєстру закордонних виборців та потенційне віднесення закордонних виборців та потенційних кандидатів до певних регіонів.

## D. Огляд закордонного голосування в державах-членах ЄС

Правові процедури для закордонних виборців, які голосують дистанційно, діють у всіх державах-членах ЄС, крім Мальти. Право голосу для виборців за кордоном гарантовано у 24 державах-членах. Винятки: Мальта, де потрібно проголосувати особисто в країні; Ірландія, яка передбачає поштове голосування лише для дипломатів і персоналу сил оборони; та Данія, де лише певні групи громадян, які проживають за кордоном, мають право голосувати, а проживання в країні становить загальну вимогу для голосування за кордоном, із усталеною практикою, що перебування за кордоном не повинно бути ані постійним, ані перевищувати вісім років<sup>181</sup>.

180. «Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 – в умовах воєнного часу» Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) та Громадянської мережі «ОПОРА», 18 жовтня 2023 р.

181. Додано автором, оскільки данське подання згадує постійне проживання за кордоном (див.: <https://valg.im.dk/vaelgere/udlandsdanske-vaegret/>).

Таблиця. Огляд положень держав-членів ЄС для закордонних виборців, які голосують дистанційно<sup>182</sup>

Держава-член ЄС	Положення про голосування за кордоном	Поштове голосування	Особисте голосування	Інтернет-голосування	Голосування через представника за довіреністю	Президентські вибори	Парламентські вибори	Регіональні/муніципальні вибори	Вибори в ЄП	Референдум	Спеціальні мандати	Потреба попередньої реєстрації	Виборчі матеріали, надіслані офіційно	Покриваються всі поштові витрати
Австрія	Так	Так				Так	Так	Так	Так	Так		Так	Так, формат або	Так
Бельгія	Так	Так	Так		Так		Так		Так			Так		Ні
Болгарія	Так		Так			Так	Так		Так					
Хорватія	Так		Так			Так	Так		Так	Так	Так, 3			
Кіпр	Так		Так			Так	Так		Так			Так		
Чехія	Так		Так			Так	Так (н/д)					Так		
Данія	Так, обмежено		Так				Так	Так	Так	Так		Так		
Естонія	Так	Так	Так	Так			Так		Так	Так		Так	Так, за підпискою	Ні
Фінляндія	Так	Так	Так			Так	Так		Так					Ні
Франція	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так		Так	Так	Так, 11	Так	Так, за підпискою	Ні
Німеччина	Так	Так					Так		Так			Так		Ні
Греція	Так		Так				Так		Так			Так		
Угорщина	Так	Так	Так, обмежено				Так		Так, але	Так		Так	Так, формат або	Так
Ірландія	Так, обмежено	Так				Так	Так	Так	Так	Так		Так		Так
Італія	Так	Так					Так		Так	Так	Так, 8+4	Так	Так	Так
Латвія	Так	Так	Так				Так	Так	Так	Так				Ні
Литва	Так	Так	Так			Так	Так		Так	Так	Так, 1			Так
Люксембург	Так	Так					Так	Так	Так	Так		Так		Так
Мальта	Ні													
Нідерланди	Так	Так		Так			Так		Так		Опосередковано		Так	Ні
Польща	Так		Так			Так	Так		Так			Так		
Португалія	Так	Так	Так			Так	Так		Так		Так, 4		Так	Так
Румунія	Так	Так	Так			Так	Так		Так	Так	Так, 4+2			Так
Словацьчина	Так	Так					Так		Так			Так		Ні
Словенія	Так	Так	Так			Так	Так		Так				Так	Ні
Іспанія	Так	Так	Так				Так	Так, обмежено	Так			Так	Так	Так
Швеція	Так	Так	Так				Так		Так				Так	Ні

Найпоширеніші варіанти голосування для закордонних виборців держав-членів ЄС, які голосують дистанційно, – голосування поштою (19) та особисте голосування (18), а іноді й те й інше<sup>183</sup>. Інші варіанти, які надаються в деяких випадках, – це голосування через інтернет (2) і голосування за довіреністю (3).

Сім держав-членів – Болгарія, Кіпр, Хорватія, Чехія, Данія (обмеження щодо права голосу), Греція та Польща – надають лише можливість особисто голосувати за кордоном у посольстві/консульстві та на спеціально створених виборчих дільницях<sup>184</sup>.

182. Виконано з внесенням змін на основі таблиці: Армін Рабич, 2023 р.: Дискусійний документ для 18-ї зустрічі Європейської мережі співробітництва з питань виборів (ECNE) «Закордонні виборці, які голосують дистанційно» та на основі остаточного звіту Election-Watch.EU за результатами Місії з оцінки виборів на виборах до Європейського парламенту 2019 року.

183. В Угорщині виборці, які проживають за кордоном, але мають зареєстроване місце проживання в Угорщині, повинні голосувати в посольстві/консульстві. З Угорщиною було 6 19 країн з можливістю особистого голосування.

184. Наприклад, для громадян Болгарії, Кіпру та Греції за кордоном. До альтернативних місць належать церкви, школи (наприклад, Кіпр), спеціальні поштові відділення (Литва) і, якщо спільнота емігрантів велика, – конференц-центри та виставкові центри (наприклад, Франція). Спеціальні виборчі дільниці також можуть створюватися на кораблях (наприклад, Хорватія, Данія) та на військових об'єктах, таких як для миротворчих операцій та місії за кордоном (наприклад, Хорватія) (див. щодо Хорватії: <https://www.morh.hr/en/voting-of-armed-forces-members-at-home-and-abroad/>).

Поштове голосування – єдина можливість для закордонних виборців-громадян шести держав-членів, а саме Австрії, Німеччини, Ірландії (обмежена група виборців), Італії, Люксембургу і Словаччини.

Фінляндія<sup>185</sup>, Латвія, Литва, Португалія, Румунія, Словенія та Швеція пропонують два варіанти – особисте голосування та поштове голосування для виборців за кордоном, що також пропонує й Іспанія, яка також ще пропонує можливість особистого раннього голосування в посольствах/консульствах із восьмого до третього дня включно до дня виборів. У Словенії всі громадяни із зареєстрованим постійним місцем проживання за кордоном автоматично отримують поштовий бюлетень пріоритетною поштою<sup>186</sup>.

В Угорщині розрізняють виборців, які мають зареєстроване місце проживання в Угорщині, які можуть голосувати лише особисто в посольстві/консульстві, та виборців за кордоном, які не мають зареєстрованого місця проживання в Угорщині, які мають голосувати поштою. Громадяни Естонії за кордоном можуть обирати між особистим голосуванням у посольстві/консульстві, поштовим голосуванням і інтернет-голосуванням. Бельгійці, які проживають за кордоном, можуть обирати між особистим голосуванням, поштовим голосуванням чи голосуванням через представника за довіреністю. Громадяни Франції за кордоном можуть обирати між особистим голосуванням, поштовим голосуванням (лише на парламентських виборах), інтернет-голосуванням (лише на парламентських і консульських виборах) і голосуванням через представника за довіреністю. Нідерландські виборці за кордоном можуть голосувати поштою під час виборів до колегії виборців для нерезидентів, але голосувати поштою або через представника за довіреністю на виборах до Європейського парламенту та нідерландського парламенту.

Крім того, закордонні виборці деяких країн також можуть голосувати особисто на території країни свого громадянства, наприклад в Австрії, Хорватії, Бельгії (також через представника за довіреністю), Італії, Нідерландах<sup>187</sup> і Словенії<sup>188</sup>.

## Е. Угоди з приймаючою державою <sup>189</sup>

Немає відомих практичних настанов щодо належних практик щодо організації закордонного голосування всередині та поза межами посольств і консульств. Однак існує практичний досвід угод із приймаючою країною та угод із різними постачальниками послуг<sup>190</sup>. У випадках закордонного голосування в кількох країнах угоди з приймаючою державою часто відрізняються, що потребує рівня стандартизації, необхідного для прозорих і цілісних виборчих процесів, особливо щодо таких питань, як перевірка права голосу у виборця і реєстрація. Хоча певні процедурні та матеріально-технічні відмінності можуть бути неминучими під час виборів у країнах із різними рівнями розвитку, угоди з приймаючою державою відіграють ключову роль для підтримки послідовності. Минула післявоєнна практика закордонного голосування свідчить про залучення організацій ООН, як-от Міжнародної організації з міграції (МОМ), або міжнародних організацій, що займаються виборами, як-от IFES, для проведення або допомоги в проведенні закордонного голосування і у переговорах щодо Меморандумів про взаєморозуміння з урядами приймаючих держав.

У контексті президентських виборів 2004 року в Афганістані, які вирізнялися найбільшою програмою закордонного голосування на сьогодні з погляду зареєстрованих виборців і закордонної явки, було підписано Меморандуми про взаєморозуміння між урядом Афганістану та Місією ООН з надання допомоги в Афганістані (UNAMA – UN Assistance Mission in Afghanistan) з урядами Ірану та Пакистану. Ці меморандуми про взаєморозуміння передбачили широку підтримку програми закордонного

185. У Фінляндії закордонні виборці можуть проголосувати поштою та особисто у фінських посольствах або на фінських торговельних судах (див.: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/advance-voting-abroad-in-finland-s-2023-parliamentary-elections>).

186. <https://www.dvk-rs.si/pogosta-vprasanja/>

187. Також через довірену особу або – якщо вони можуть проголосувати особисто в Нідерландах – через виборчу перепустку. З перепусткою на вибори вони можуть голосувати на будь-якій виборчій дільниці в Нідерландах.

188. <https://www.dvk-rs.si/pogosta-vprasanja/>

189. Див. також Угоди з приймаючою державою від проекту ACE; <https://aceproject.org/ace-en/topics/va/host-country-issues/host-country-agreements>

190. Див. також: Національний виборчий інститут та Програма розвитку ООН, Виборчі дослідження у порівняльній міжнародній перспективі: Голосування з-за кордону у 18 латиноамериканських країнах, Мехіко: Національний виборчий інститут, Програма розвитку ООН, травень 2016 р., с. 58; <https://www.undp.org/publications/electoral-studies-compared-international-perspective>; International IDEA, Голосування за кордоном. Уроки з практики, січень 2021 р.; <https://www.idea.int/publications/catalogue/out-country-voting>

голосування, що охоплювало питання безпеки для реєстраційних і виборчих центрів, супровід транспортування виборчих матеріалів, а також підтримку громадянської освіти та інформаційно-просвітницьких кампаній.

Щодо ролі третіх сторін, то хоча угоди щодо закордонного голосування можуть бути безпосередньо домовлені між приймаючою державою та виборчим органом, який проводить вибори, у випадках, коли країні, яка організовує вибори, бракує досвіду демократичних виборів або достатньої інфраструктури, можуть бути залучені треті сторони. МОМ виконувала цю роль у різних країнах, серед яких Боснія і Герцеговина, Східний Тимор, Косово, а нещодавно – Афганістан та Ірак. Коли залучаються треті сторони, то угоди з приймаючою державою повинні передбачати їхню участь. Вони мають не лише діяти в разі наявності прогалин в інфраструктурі, але також створювати запобіжники від потенційного політичного чи урядового впливу з боку приймаючої держави. Вкрай важливо, щоб треті сторони суворо виконували функції виконавців, залишаючи всі політично орієнтовані питання відповідним урядам, хоча й здійснюючи додаткові витрати в рамках програм закордонного голосування.

Для угод із приймаючою державою щодо сприяння програмам закордонного голосування необхідно зважати та відстоювати кілька важливих критеріїв. Насамперед усі сторони повинні забезпечити таємницю голосування, нейтральність і прозорість програми закордонного голосування, на яку не чиниться місцевий політичний чи урядовий вплив. Ці угоди також повинні захищати цілісність конституції та виборчого законодавства країни, яка проводить вибори, маючи на меті близьке відображення адміністративної діяльності такої країни. Крім того, угоди про закордонне голосування мають гарантувати, що участь закордонних виборців у виборах не впливатиме на політичну, соціальну чи економічну інтеграцію таких виборців у країні їхнього проживання.

Водночас може існувати потреба у подовженому строку дії деяких положень угоди, зокрема тих, які захищають дані, зібрані під час процесу. Такі положення мають вирішальне значення, щоб запобігти обміну інформацією, яка була зібрана під час програми закордонного голосування, та її подальшого використання для цілей, відмінних від сприяння голосуванню. У випадку, коли закордонні виборці мають статус біженців, угоди можуть слугувати для запобігання тому, щоб участь у виборах стала засобом примусової або передчасної репатріації. У конкретних положеннях може бути зазначено, що програма закордонного голосування не перешкоджатиме та не затримуватиме добровільну репатріацію біженців, які проживають у приймаючій державі. Зокрема, деякі меморандуми про взаєморозуміння між МОМ та країнами, які приймають іракських біженців, містили формулювання, що гарантували дотримання принципу невидворення. Однак можуть виникнути проблеми, як це було у випадку з Боснією і Герцеговиною, де Дейтонська угода передбачала репатріацію біженців у період виборів. Такі ситуації, коли виборчий процес є частиною мирної угоди, підвищують ризик порушення принципу невидворення через те, що біженці змушені повернутися до країни походження, щоб проголосувати.

Для закордонних виборців Іраку напередодні виборів в Іраку 2005 року орган адміністрування виборчих процесів (IECI) та МОМ підписали меморандум про взаєморозуміння, який уповноважив МОМ реалізувати програму закордонного голосування у 14 країнах. Це дало їм трохи більше ніж два місяці на виконання завдання. МОМ негайно розпочала переговори щодо меморандумів про взаєморозуміння для реалізації програми з різними урядами. Вона налагодила співпрацю з приймаючими державами, направила персонал до цих країн, відкрила офіси, розробила матеріали і створила виборчі та реєстраційні центри за надзвичайно короткий час. До 26 грудня 2004 року угоди підписали 11 держав, а ще три – невдовзі. Питання безпеки мали бути враховані в кожній із 14 угод. Крім того, два рішення органу адміністрування виборчих процесів створили правову основу для програми закордонного голосування – 10/2004 (реєстрація та голосування за межами країни) та 16/2005 (голосування та підрахунок голосів за межами Іраку). Відповідні рішення визначили процедури та процес підрахунку голосів<sup>191</sup>.

Часто для того, щоб було створено виборчу дільницю за кордоном, необхідна певна кількість громадян, які висловлюють бажання взяти участь у виборах. Наприклад, у Північній Македонії необхідно десять громадян для створення виборчої дільниці за кордоном. Крім того, у цій державі існує загальний поріг для кількості зареєстрованих закордонних виборців, який має бути досягнутий, щоб голосування було проведено на закордонних виборчих дільницях.

---

191. Інформація щодо Іраку на сторінці проекту ACE;  
<https://aceproject.org/ace-ar/topics/va/country-case-studies/iraq-a-large-diaspora-and-security-concerns>

Виборчі дільниці при дипломатичних установах укомплектовані в більшості випадків працівниками посольств або консульств. У Хорватії, наприклад, МЗС висуває кандидатури, а Державна виборча комісія призначає президента та віце-президента дільничної виборчої комісії, тоді як політичні партії призначають інших членів комісії.

Згідно з проведеним порівняльним дослідженням особистого закордонного голосування в Боснії і Герцеговині, Хорватії та Північній Македонії процедури особистого закордонного голосування подібні до тих, що відбуваються в країні. Однак у випадку Північної Македонії таке голосування відбувається за день до виборів, а у випадку Хорватії закордонні виборчі дільниці при дипломатичних установах відкриті протягом двох днів замість одного, як це відбувається у країні. З міркувань безпеки Боснія і Герцеговина друкує спеціальні виборчі бюлетені для закордонного голосування із захисними знаками та назвою дипломатичної установи. Особу виборця зазвичай перевіряють на виборчій дільниці так само, як це роблять органи адміністрування виборчих процесів усередині країни. Утім, хорвати за кордоном також мають право ідентифікувати себе за допомогою посвідчення особи, виданого їхньою країною перебування. Підрахунок може відбуватися на закордонній виборчій дільниці або, якщо проголосувало занадто мало виборців (наприклад, менше ніж 10 на президентських і менше ніж 50 на парламентських виборах у Словенії), бюлетені повертають до ЦВК і підраховують там. У випадку закордонного голосування підрахунок голосів виборців зазвичай відбувається в той самий час, що й усередині країни. Однак у випадку Північної Македонії підрахунок голосів виборців за кордоном відбувається одразу після голосування в день, що передує дню виборів. Якщо виборчі бюлетені необхідно надіслати до органу адміністрування виборчих процесів у країні для підрахунку, це може уповільнити оголошення остаточних результатів.

## Г. Поштове голосування

Нижче наведено кілька міжнародних належних практик поштового голосування. Їхнє застосування (або неможливість застосування) в конкретному контексті залежить від конкретної виборчої системи:

- ▶ Провести ретельне картування процесу і перевірити різні варіанти надсилання та повернення поштою, щоб повністю зрозуміти необхідний графік, із детальними кроками від пакування бюлетенів для поштового голосування до включення бюлетенів із закордонного голосування до підрахунку.
- ▶ Мінімізувати кількість недійсних бюлетенів для поштового голосування шляхом використання міжнародних належних практик у складанні добре розроблених інформаційних форм, де надається покрокова інструкція для виборців і описується, як найкраще забезпечити, щоб виборці підписали форму або зовнішній конверт, зберігаючи при цьому таємницю голосування.
- ▶ Підготувати та розіслати конверти з бюлетенями для поштового голосування централізовано усім виборцям, які мають право голосувати поштою. Це дозволить краще контролювати та заощадити витрати. Логістику можна передати на виконання професійній компанії.
- ▶ Громадянам за кордоном обрати, куди має бути доставлено бюлетень для поштового голосування; можливо, його варто отримувати в поштовому відділенні, щоб забезпечити безпечне отримання.
- ▶ Використовувати рекомендований лист, щоб одержувач, який має бути виборцем, зміг підтвердити отримання. Використання спеціальних виборчих бюлетенів із захисними знаками для поштового голосування та захищених конвертів забезпечить додаткові гарантії.
- ▶ Ретельно проаналізувати можливість електронної перевірки підписів виборців, які голосують поштою, що має забезпечити надійний спосіб ідентифікації виборця і не призвести до позбавлення виборчих прав.
- ▶ Із метою зміцнення цілісності виборчого процесу необхідно забезпечити таємницю голосування кожного окремого виборця шляхом встановлення процедур, які запобігають сімейному голосуванню, видаванню себе за іншу особу та примусу.
- ▶ Використовувати конверт з QR- або штрихкодом, щоб після отримання поштового конверта виборчим органом виборець виключався з реєстру/списку виборців і, отже, не міг надіслати

другий поштовий конверт або проголосувати особисто, що запобігає багаторазовому голосуванню.

- ▶ Дослідити, чи посилить або поставить під загрозу таємницю голосування вимога про підписи свідків у випадку поштового голосування.
- ▶ Поштові конверти мають відповідати міжнародним стандартам поштової угоди. Потрібно мати впевненість щодо того, чи можливе, надійне та доцільне передплачене повернення бюлетенів поштою. Рекомендовано проконсультуватися з постачальниками поштових послуг щодо найнадійнішого, практичного й економічного формату поштового конверта.
- ▶ Дослідити, як закордонні виборці можуть повернути свої бюлетені поштою в Україну. Для цього можна протестувати та прорахувати різні варіанти: Варіант 1: Виборець повертає бюлетень поштою рекомендованим листом, а поштовий збір стягується з одержувача (ЦВК) (якщо це можливо, оскільки передплачена служба доставки не завжди надійна); Варіант 2: Виборець повертає бюлетень поштою, оплачуючи його самостійно з можливістю відшкодування; Варіант 3: Виборець повертає бюлетень поштою до дипломатичного представництва (у цій країні), яке забирає та пересилає його дипломатичною поштою до ЦВК.
- ▶ Перевірити, чи мають приватні поштові служби законне право доставляти поштові бюлетені. Опитування стосовно довіри до різних постачальників поштових послуг може допомогти прийняти рішення.
- ▶ Перевірити доцільність і рівень підтримки громадянами за кордоном опції отримання виборцями виборчого бюлетеня електронною поштою, друку власного виборчого бюлетеня за допомогою індивідуального QR- або штрихкоду та повернення поштового бюлетеня власним коштом, або, можливо, з передплатою чи поверненням коштів.
- ▶ Запровадити систему відстеження бюлетенів із QR- або штрихкодами на зовнішньому конверті. Виборці можуть відстежувати свій поштовий конверт для голосування; орган влади може повідомити виборців про отримання та, можливо, про включення поштового бюлетеня, якщо його визнано дійсним, до підрахунку голосів.
- ▶ За можливості включити бюлетені для голосування, надіслані поштою, до підрахунку на рівні муніципалітету/району (зони), щоб уникнути диференціації результатів голосування в країні та за її межами й сприяти своєчасному отриманню результатів.
- ▶ За можливості створити спеціальну комісію для поштового голосування на центральному рівні та/або на рівні кожної зони, яка буде спеціалізуватися на обробці та підрахунку бюлетенів із поштового голосування.
- ▶ Розглянути можливість залучення приватних компаній, що спеціалізуються на поштовому голосуванні, які можуть допомогти у процесі друку матеріалів, пакування, автоматичного друку адрес на зовнішніх конвертах поштових бюлетенів, їхнього сортування та розміщення. Те саме стосується отримання поштових бюлетенів, які можуть бути оброблені вручну або машиною. Для таких процесів необхідно запровадити спеціальні правила.

## Супутні документи

---

- Рада Європи: Рекомендація Rec(2004)11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правових, операційних і технічних стандартів електронного голосування, ухвалена Комітетом міністрів 30 вересня 2004 року на 898-му засіданні заступників міністрів; [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/activities/key-texts/recommendations/00Rec\(2004\)11\\_rec\\_adopted\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/activities/key-texts/recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp)
- Рада Європи: Рекомендація CM/Rec(2017)5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо стандартів електронного голосування, ухвалена Комітетом міністрів 14 червня 2017 року на 1289-му засіданні заступників міністрів; <https://search.coe.int/cm?i=0900001680726f6f>
- Рада Європи: Керівні настанови CM(2022)10-final Комітету міністрів Ради Європи щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій у виборчих процесах у державах-членах Ради Європи, ухвалені Комітетом міністрів 9 лютого 2022 року на 1424-му засіданні заступників міністрів; <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a575d9>
- Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи: Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венеційською комісією на 51-му та 52-му Пленарному засіданні (Венеція, 5-6 липня та 18-19 жовтня 2002 р.), CDL-AD(2002)23; <https://rm.coe.int/090000168092af01>
- Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи: Доповідь про голосування за межами країни, прийнята Радою з питань демократичних виборів на 37-му засіданні (Венеція, 16 червня 2011 р.) та Венеційською комісією на 87-му Пленарному засіданні (Венеція, 17-18 червня 2011 р.), CDL-AD(2011)022-e; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e)
- Рада Європи: Дріза Маурер А. *Цифрові технології у виборах. Питання, висновки та перспективи*, березень 2020 р.; <https://rm.coe.int/ardita-driza-mauer-digital-tech-regul-ukr/16809e7f8e>
- Ради Європи: Ключковський Ю., Венгер В. *Передумови та виклики для організації й проведення виборів у Україні у післявоєнний час. Оновлене дослідження з оцінки ситуації (станом на грудень 2023 року)*; <https://rm.coe.int/ua-2023-elections-needs-assessment-2777-2271-8729-1/1680ae9b59>
- Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р., Луп'янез-Віллануева Ф. та Дево А., *Дослідження переваг і недоліків дистанційного голосування*, Брюссель, 2018; [https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/20181121\\_remote\\_voting\\_final\\_report\\_final\\_clean.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/20181121_remote_voting_final_report_final_clean.pdf) [Європейська комісія, DG JUSTICE, 2018 р.]
- IFES, Петров Г., Чануссот Т. *Кібербезпека на виборах в Україні. Інтерактивний посібник із кібербезпеки. Передовий досвід подолання загроз для проведення виборів в Україні*, листопад 2018 р.; <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/05/IFES-Ukraine-Cybersecurity-in-Elections-Playbook-v1-2019-04-08-Ukr.pdf> [IFES 2018]
- IFES Україна, Апплгейт М., Чануссот Т., Басистий В. *Інтернет-голосування: питання до розгляду. Загальний огляд для органів адміністрування виборів*, квітень 2020 р.; <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2020/04/IFES-White-Paper-Applegate-Chanusсот-Basysty-%E2%80%98Considerations-on-Internet-Voting%E2%80%99-Mar-2020-Ukr-1.pdf> [IFES Україна 2020\_a]

- IFES Україна, Басистий В., Чануссот Т., Макдермотт Р., Антонова О. *Дослідження доцільності за-  
провадження нових виборчих технологій*, лютий 2020 р.; [https://ifesukraine.org/wp-content/  
uploads/2019/04/IFES-Ukraine-Feasibility-Study-on-the-Introduction-of-New-Elections-Technology-  
for-Ukraine-v1-2020-02-13-Ukr.pdf](https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/04/IFES-Ukraine-Feasibility-Study-on-the-Introduction-of-New-Elections-Technology-for-Ukraine-v1-2020-02-13-Ukr.pdf) [IFES Україна 2020\_b]
- IFES Україна, Каплан Дж. *Результати фокус-груп щодо організації процесу голосування за  
кордоном на виборах в післявоєнній Україні*, травень 2023 р.; [https://ifesukraine.org/wp-content/  
uploads/2023/07/ifes-elections-abroad-ukr-web.pdf](https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/07/ifes-elections-abroad-ukr-web.pdf) [IFES Україна 2023\_a]
- IFES Україна, Деніс А., Шуджаат А., Воллі М., Савелій С., Мохончук Б., Романюк П. *Звіт за ре-  
зультатами технічної оцінки процесу організації Україною голосування за кордоном*,  
Версія 1, січень 2023 р.; [https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/07/ifes-ukraine-ocv-  
technical-assessment-report-d1-ukr-april-2023-v7-1.pdf](https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/07/ifes-ukraine-ocv-technical-assessment-report-d1-ukr-april-2023-v7-1.pdf) [IFES Україна 2023\_b]
- Громадянська мережа «ОПОРА», IFES Україна. *Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 –  
в умовах воєнного часу*, 18 жовтня 2023 р.; [https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/10/ifes-  
ukraine-opora-roadmap-of-electoral-reforms-in-ukraine-d7-2023-10-17-ukr.pdf](https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/10/ifes-ukraine-opora-roadmap-of-electoral-reforms-in-ukraine-d7-2023-10-17-ukr.pdf)
- Постанова ЦВК України від 27 вересня 2022 року № 102 «Про пропозиції щодо вдосконалення зако-  
нодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинен-  
ня чи скасування воєнного стану в Україні».



**З**бройна агресія Російської Федерації проти України призвела до широкомасштабних і безпрецедентних наслідків для України та українського народу, зокрема створила виклики для демократичних процесів та демократичної участі. Мільйони українців були змушені покинути власні домівки в пошуках безпеки, захисту та допомоги як всередині України, так і в сусідніх країнах. У цьому контексті українські органи влади досліджують способи та засоби для забезпечення виборчих прав українських громадян, зокрема внутрішньо переміщених осіб та вимушених мігрантів за кордоном, у післявоєнний період. Серед варіантів, які розглядаються, — альтернативні форми голосування, зокрема інтернет-голосування.

Це дослідження оцінює ризики, пов'язані з пілотуванням та впровадженням інтернет-голосування на післявоєнних виборах в Україні з точки зору правових, організаційних та технічних аспектів. У ньому також розглянуто можливість використання інших альтернативних методів голосування, таких як поштове голосування. Аналіз ґрунтується на правовій та фактичній оцінках поточної ситуації в Україні, міжнародно-правових стандартах та рекомендаціях Ради Європи. Крім того, дослідження враховує науково-технічні напрацювання, а також досвід таких країн, як Естонія, Швейцарія, Франція та Австралія, у впровадженні та використанні інтернет-голосування.

Дослідження має на меті доповнити поточні обговорення, зокрема щодо інтернет-голосування, серед українських зацікавлених сторін виборчого процесу та звертає увагу на необхідні зміни у нормативно-правовому регулюванні й практиці у випадку ухвалення рішення щодо інтернет-голосування з урахуванням оцінки пов'язаних із цим ризиків. Це дослідження також буде корисним для законодавців та органів адміністрування виборів в інших країнах, які розглядають можливість запровадження інтернет-голосування.

УКР

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією у сфері прав людини на континенті. Вона налічує 46 держав-членів, серед яких усі держави-члени Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – угоди, метою якої є захист прав людини, демократії та верховенства права. Нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах здійснює Європейський суд з прав людини.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE