

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.57

I. С. Пурога

кандидат юридичних наук, докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ВИБОРИ НА ДІЛЬНИЦІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ТЕХНІЧНІ ЗАСОБИ ЕЛЕКТРОННОГО ГОЛОСУВАННЯ

Виборчий процес на дільниці – найбільш затратна у фінансовому плані та найважливіша складова частина виборів для забезпечення волевиявлення народу. Обґрунтовано доцільність застосування електронного голосування на дільниці і сформульовано основні вимоги до системи. Діалог виборця в електронній системі голосування може копіювати роботу банківського терміналу чи банкомату.

Ключові слова: виборча система, електронне голосування, списки виборців, Виборчий кодекс, реєстр виборців.

Постановка проблеми. Прийнятий парламентом у першому читанні Виборчий кодекс передбачає уніфікацію виборчого процесу на всіх рівнях [1]. Парламентські вибори проводяться за пропорційною системою з відкритими регіональними списками. Уніфіковано виборчий бюлетень [2]. Інформацію про кандидатів передбачено зазначати не у виборчому бюлетені, а на інформаційних плакатах, розміщених на виборчих дільницях, у кабінках для голосування. На плакатах подається офіційний список партій, кожній з яких присвоюється порядковий номер. Кожен кандидат у регіональному списку партії має порядковий номер, визначений партією. Голосування передбачає вписування в бюлетень номера партії, за яку подає свій голос виборець, та, за бажанням виборця, номер кандидата в регіональному списку партії.

Процедура проведення виборів, підрахунку голосів і оформлення протоколів залишається старою. На виборчих дільницях застосовується технологія голосування з використанням паперових бюлетенів, які заповнюються й підраховуються вручну. Результати виборів передають в окружні виборчі комісії (ОВК), де оператори вводять інформацію в електронну систему «Вибори». У результаті система працює надто повільно і дуже ненадійно. На останніх виборах 2014 року відомості про зміст

протоколів останньої виборчої дільниці останнього виборчого округу були занесені до системи «Вибори» на одинадцятий день після дня голосування.

Хоча передбачений Кодексом розмір бюлетеня істотно зменшено, процес виготовлення виборчих бюлетенів все ще залишається складним і вартісним. Зазвичай на дільницях залишається велика кількість невикористаних бюлетенів. На позачергових парламентських виборах 2014 року кількість невикористаних виборчих бюлетенів для голосування в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, погашених дільничними виборчими комісіями, становила 15 299 034 із 34 607 220 бюлетенів, виготовлених на замовлення ЦВК [3]. Встановлення результатів волевиявлення виборців на дільниці доволі тривалий процес, який завершується здачею протоколів і бюлетенів в ОВК та введенням даних протоколів до електронної бази операторами ОВК.

Метою статті є обґрунтування необхідних змін у виборчій системі України, які дозволять повністю автоматизувати виборчий процес на базовому рівні окремих виборчих дільниць.

Виклад основного матеріалу. Найбільш суттєвий недолік обговорюваного проекту Виборчого кодексу України полягає в тому, що в ньому не передбачається запровадження системи електронного голосування. Від якісної під-

готовки і проведення виборів та референдумів залежить забезпечення конституційних прав громадян і розвиток демократії.

У XXI сторіччі переважна більшість країн світу в тій чи іншій мірі використовує інформаційні технології у виборчому процесі. Система електронного голосування запроваджена в США, Канаді, Бразилії, Індії, Бельгії, Австралії, Естонії, Південній Кореї. Міжнародний досвід впровадження ІТ у виборчий процес є досить різноманітним і охоплює як процес обліку виборців та кандидатів, так і здійснення голосування з використанням електронних засобів, автоматизованого підрахунку голосів із застосуванням електронних пристроїв та спеціального програмного забезпечення.

Єдина інформаційно-аналітична програма «Вибори» не має відношення до електронного голосування, хоча автоматизує процеси візуалізації результатів виборів на заключній стадії. Однак це не той рівень автоматизації, який відповідає технічним можливостям сьогодення. До того ж, ЄІАС «Вибори» дозволяє спотворювати результати виборів на будь-якій стадії, включаючи і етап введення даних в електронну систему операторами ОВК. У напрямку безпосереднього наближення інформаційних технологій до виборця – електронної подачі голосів – Україна не має власного досвіду.

Венеційська комісія передбачає, що неодмінною умовою застосування інформаційних технологій у виборах є забезпечення достовірності результатів голосування, довіри до них виборців, а також захищеність відповідних даних від протиправного втручання. Ці вимоги фактично стосуються застосування інформаційних технологій на рівні дільничних виборчих комісій (ДВК). Виготовлення електронних протоколів, які формуються за результатами електронного голосування, автоматично, без втручання членів ДВК підвищує достовірність результатів виборів і перешкоджає їх фальсифікації на наступних етапах – передачі даних до ЦВК і встановлення остаточних результатів. Отже, захист результатів волевиявлення виборців повністю лягає на дільничні виборчі комісії і відповідає рекомендаціям Венеційської комісії щодо застосування електронного голосування.

Робота ДВК є найбільш затратним процесом з точки зору часу і фінансів та найменш захищеним із точки зору можливостей фальсифікації результатів. Тому застосування інформаційних технологій на найнижчому рівні виборчої систе-

ми дозволяє істотно скоротити витрати на весь виборчий процес і забезпечити достовірні результати волевиявлення виборців. Достовірність результатів має бути захищена на всьому шляху – від формування списків виборців на дільниці, одержання виборцем бюлетеня, сам процес голосування, погашення невикористаних бюлетенів, підрахунок голосів, складання протоколу і його затвердження, виготовлення копій протоколів для суб'єктів виборчого процесу, передача протоколів в ОВК і введення результатів у систему «Вибори». На кожному з названих етапів результати виборів можуть бути істотно спотворені.

Електронне голосування дозволяє усунути зазначені недоліки, оскільки весь процес здійснюється в автоматичному режимі і завершується формуванням протоколів дільничних виборчих комісій (електронних і паперових). Після оформлення протоколів ДВК втручання у виборчий процес втрачає сенс через принципову неможливість змінити результати голосування. Тому захист виборчої інформації на рівні ДВК стає пріоритетним завданням. Найбільш придатною є локальна система, яка захищена від втручання іззовні як на програмному (через засоби зв'язку), так і на фізичному рівні.

Під час розробки апаратного і програмного забезпечення електронного голосування на дільниці слід врахувати рекомендації Венеційської комісії [4]:

- електронне голосування може використовуватися лише за умови, що система є безпечною/захищеною і надійною;
- система електронного голосування повинна бути прозорою, тобто надавати можливість перевірки інформації щодо її функціонування;
- виборці повинні мати змогу одержати підтвердження свого вибору і виправити його в разі допущення помилки;
- для полегшення перерахунку голосів у випадку конфліктної ситуації може передбачатися процедура роздрукування голосів.

Для застосування інформаційних технологій на рівні ДВК потрібен електронний пристрій для голосування. Пристрій для голосування може бути активований у різний спосіб: наприклад, скануванням паспорта, відбитка пальців виборця, ідентифікаційного номера, спеціального коду тощо. Якщо виборець ще не проголосував і є в списку, на дільниці розпочинається процес голосування: на екран видається офіційно затверджений список партій

(суб'єктів виборчого процесу), і виборцю надається право вибору партії, за яку він віддає свій голос. Після голосування за партію виборець має можливість віддати свій голос за конкретного кандидата (на екрані появляється список кандидатів від партії, за яку проголосував виборець). Вибором кандидата завершується голосування. В електронній базі даних робиться відмітка про те, що виборець уже скористувався своїм правом голосу. Спроба повторного активування голосування блокується пристроєм.

Завершення голосування на дільниці здійснюється в автоматичному режимі, в момент часу, визначеного Виборчим кодексом. Підрахунок голосів також може бути запущений в автоматичному режимі (способів багато). Власне підрахунок здійснюється під час голосування. Після закриття виборчих дільниць формується електронний протокол результатів голосування встановленого формату. Протокол виборів на дільниці оформляється також у вигляді твердої копії. Паперові протоколи з підписами членів ДВК видаються суб'єктам виборчого процесу. Після одержання паперових протоколів фальсифікувати результати виборів теоретично неможливо. Тому передача електронних протоколів (паперовий протокол передається для можливої звірки) в окружну виборчу комісію ОВК або ЦВК можлива будь-яким способом (хоч на флешці). Ніякий захист на цьому етапі уже не потрібний. Суб'єкти виборчого процесу на підставі електронних протоколів ДВК зможуть самостійно встановити результати виборів. На всіх наступних етапах (за межами ДВК) результати виборів не можуть бути спотворені. Тому вимоги до захисту інформації мінімальні.

Робота ДВК може бути завершена за 15-20 хвилин після завершення голосування. Локальна система електронного голосування на рівні кожної дільниці сповна відповідає усім вимогам, які висуває Венеційська комісія до засобів електронного голосування. Локальна система на дільниці не забезпечує повної автоматизації виборчого процесу, але дозволяє автоматизувати більше ніж 90% роботи, навіть якщо результати голосування з дільниці будуть передаватися традиційним способом (наприклад, на флешці) без застосування телекомунікаційних мереж. Система може бути спроектована так, що без фізичного доступу до електронних компонентів системи вплинути на результати волевиявлення виборців буде неможливо. Підрахунок голосів на виборчій діль-

ниці, виготовлення паперових і електронних копій протоколів ДВК та їх пересилання до ЦВК закінчиться не пізніше як через годину після завершення голосування.

На жаль, під час обговорення проектів застосування електронних технологій у виборчому процесі передбачають включення ДВК лише на завершальному етапі створення автоматизованої єдиної інформаційно-аналітичної системи (ЄІАС) «Вибори» [5]. Причому запланована модернізація електронної системи виборів практично не змінює технологію роботи дільничної виборчої комісії (найбільш затратної, складної і найменш захищеної від фальсифікації результатів). Автоматизація стосується технології передачі електронних протоколів з дільниць безпосередньо до ЦВК [6]. Окружні виборчі комісії скасовуються. ЄІАС «Вибори» в такому варіанті охопить ледве 1% роботи на виборах. Формування електронних протоколів дільниць можна вважати завершенням і виборів і підрахунку голосів. За наявності електронних протоколів дільниць усі суб'єкти виборчого процесу самі оголосять результати виборів. Тут автоматизувати вже нічого не потрібно. Доцільніше автоматизувати той етап виборів, який починається зі списків виборців і завершується складанням електронних протоколів на дільниці. Це просто, дешево, швидко і надійно.

Ми пропонуємо розпочати роботу на рівні дільниці (в Україні 29 833 дільниці), як найбільш відповідального етапу виборів, із поступовим розширенням до масштабу всієї країни, тобто систему слід будувати знизу вгору, а не навпаки. Після формування електронних протоколів із дільниць підрахунок голосів, розподіл мандатів і друкування списків депутатів уже не складає жодної проблеми. На ринку є багато готових програмних продуктів, які можуть вирішити це завдання.

Чесність виборів у Кодексі належної практики у виборчих справах Венеційської комісії забезпечується процедурними гарантіями дотримання всіх принципів виборчого права. Таких гарантій дві: по-перше, це ефективна система спостереження, що забезпечує максимальну прозорість усіх без винятку етапів виборчого процесу, в тому числі підрахунку голосів і передачі результатів; по-друге – ефективна система оскарження правопорушень на будь-якій стадії. На відміну від паперових бюлетенів для голосування, ручного підрахунку голосів, формування протоколів виборів на дільниці і їх

внесення в комп'ютер, запропонована система передбачає, що результати виборів заносяться в комп'ютер кожним виборцем, який має можливість на екрані побачити результати свого голосування, уточнити свій вибір і зафіксувати результати голосування в електронному вигляді. Щоб мінімізувати небезпеку порушень, можна вжити певних запобіжних заходів, зокрема надати виборцеві змогу відразу ж після голосування перевірити, як був зарахований його голос. Для цього зафіксовані результати голосування система видає на екран у вигляді копії бюлетеня, в якому зафіксовано результати голосування – вписана назва вибраної партії і ПІБ вибраного кандидата від партії. На цьому етапі виборець ще може змінити свій вибір, повернувшись до початку голосування. Якщо виборець підтверджує результати голосування, йому надається можливість надрукувати спрощену паперову копію бюлетеня з результатами голосування, яка може бути лише оглянута виборцем, після чого роздрукований бюлетень автоматично поміщується в запечатаний контейнер. Друкування паперової копії бюлетеня з результатами голосування підвищить довіру до виборів самих виборців.

Паперові копії бюлетенів залишаються в запечатаному контейнері і не використовуються для підрахунку голосів. Контейнер із бюлетенями відкривають виключно у випадку оскарження результатів голосування, якщо є обґрунтовані підстави вважати вибори нечесними. Така система контролю, можливо, буде потрібна на етапі відпрацювання технології електронного голосування. Якщо система локальна на кожній дільниці, ніхто не зможе вносити ніякі зміни до електронного протоколу, яким встановлено результати виборів на дільниці. Робота виборця в системі має бути не складніша, ніж у банківському терміналі чи банкоматі. Термінал для голосування також бажано зробити на зразок банківського.

Система електронного голосування в принципі не потребує наявності комп'ютера. З метою максимального захисту вона повинна вміти виконувати дуже обмежений набір операцій: вивести на екрані список для голосування, зафіксувати вибір виборця, видати на екран бюлетень, в якому відображений вибір, зроблений виборцем, роздрукувати назву вибраної партії і ПІБ вибраного кандидата від цієї партії, забезпечити візуальний огляд результатів волевиявлення виборцем у кабіні для голосування і помістити результати в запечатаний контейнер, сформу-

вати електронний протокол результатів голосування на дільниці, роздрукувати його на папері та перенести на електронний носій інформації (наприклад, на флешку). Друкування бюлетеня, в якому відображено результати голосування, може бути організовано за запитом виборця.

Одну копію протоколу слід негайно вивісити на дошці оголошень, а ще одну залишити на виборчій дільниці. Паперова копія протоколу (завірена членами виборчої комісії і печаткою), а також електронна надається всім суб'єктам виборчого процесу. Передача інформації в ЦВК з електронного носія може здійснюватися і за межами виборчої дільниці та не потребує особливого захисту каналів зв'язку. Інформація з кожної дільниці вже має 100%-ний захист (паперові і електронні копії протоколів мають усі суб'єкти виборів). Це гарантує відсутність умислу і доцільності спотворювати інформацію з дільниць. Будь-яке втручання вже не спроможне змінити результати виборів. Для надійності ЦВК може оприлюднити одержані (електронні) протоколи з кожної дільниці, а зацікавлені суб'єкти виборів можуть підтвердити їх достовірність (звіривши зі своїми копіями). Для передачі електронних потоків у ЦВК достатньо одного комп'ютера, підключеного до мережі Інтернет (якщо електронні протоколи передаються на електронному носії), на кожний адміністративний район. Така система голосування може бути організована вже на найближчих виборах. Вона повністю виключає людський фактор. Фактично виборець власноручно фіксує свій голос у ЦВК. У такій системі немає недійсних, зіпсованих або невикористаних бюлетенів, а тому кожен голос виборця буде врахований. Запропонована система електронного голосування безпечна (система може протистояти спробі свідомого злому) і надійна (функціонує автономно, апаратно і програмно гранично проста).

До речі, запрошення на вибори може містити спеціальний чотиризначний код (недоступний для сторонніх осіб) для ідентифікації виборця. У цьому випадку електронне голосування для виборця включає всі ті ж самі кроки, які належить виконати для зняття готівки в банкоматі. Програмне забезпечення електронного пристрою для голосування практично повторює програмне забезпечення банкомата (навіть простіше). Банкомати використовуються вже протягом тривалого часу і нарікань на їхню роботу немає.

Передача електронних протоколів до ЦВК не вимагає забезпечення кожної ділянки комп'ютером і захищеними телекомунікаційними мережами. Таке оснащення ділянки недоцільне ні економічно, ні технологічно, навіть якщо б вибори проводилися щороку. Для оперативної передачі даних до ЦВК може використовуватися навіть мобільний зв'язок.

Пропонована система не передбачає друкування списків виборців, бюлетенів для голосування, плакатів у кабінах для голосування, ручного підрахунку голосів, ручного введення у комп'ютер результатів голосування на ділянках (близько 30 тисяч ділянок), зафіксованих у протоколі; немає потреби збереження процедури уточнення протоколів та їх повернення назад. Уточнення протоколів дійсно є джерелом багатьох зловживань. У ЦВК не буде навіть потреби перевіряти достовірність даних в електронних протоколах з ділянок, оскільки суб'єкти виборчого процесу одержують як електронні копії протоколів з виборчих ділянок, так і їх паперові копії, і самі зможуть встановити результати виборів. Передача протоколів через мережу Інтернет відбувається тільки після того, як суб'єкти виборчого процесу одержать паперові копії протоколів, затвердженні підписами членів ДВК. Лише після цього можлива передача електронних протоколів у ЦВК і суб'єктам виборчого процесу. За такої процедури питання достовірності протоколів і їх відповідності волевиявленню виборців зникають. Для гарантування достовірності протоколів, переданих з ділянок, ЦВК оприлюднює всі протоколи ділянок на своєму сайті, а ДВК підтверджують їх відповідність волевиявленню виборців. Саме тому канали передачі даних не потребують особливого захисту, а тому може використовуватися мережа Інтернет, яка вже є (повинна бути) на кожній виборчій ділянці, які в переважній більшості розташовуються в школах. Зазначимо, що наявність мережі Інтернет не є обов'язковою для забезпечення голосування.

Створення локальної системи виборів на ділянці виключає будь-які атаки хакерів. Її можна спроектувати так, щоб (навіть при фізичному доступі до системи) можливість внесення змін була абсолютно виключена. Реалізується це просто, система не містить зовнішнього входу, а програма може виконувати дуже обмежений набір процедур.

Система електронного голосування на ділянці потребує достовірних електронних списків

виборців. Законом України «Про Державний реєстр виборців» п.1, ст. 2 [7] визначено орган ведення реєстру та основні завдання:

1) ведення персоніфікованого обліку виборців;

2) складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів.

За достовірність даних реєстру відповідає орган ведення Реєстру, визначений розділом 2 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Розділ 4 визначає порядок складання попередніх списків (ст. 27), уточнення списків (ст. 28). На нашу думку, відповідальність за формування достовірних списків виборців має покладатися на орган ведення реєстру виборців, який передає електронну копію списків на кожну ділянку.

Для формування і перевірки списків виборців не доцільно залучати членів ДВК. Тому всі статі Виборчого кодексу, які стосуються роботи зі списками виборців, слід виключити. Одночасно треба детально описати процедуру передачі органами ведення Державного реєстру виборців електронних списків на кожну ДВК. ДВК повинна забезпечити роботу локальної підсистеми електронного голосування, організувати і провести вибори, передати електронні протоколи та їх тверді копії ОВК (або безпосередньо ЦВК) та суб'єктам виборчого процесу. Детальніше норми Виборчого кодексу можуть бути сформульовані після затвердження технічного завдання на розробку локальної електронної системи «Вибори на ділянці».

Висновки. У статті обґрунтована доцільність застосування електронного голосування на ділянці, як найважливішої складової виборчого процесу та найбільш затратної у фінансовому плані. Запропоновано принципи організації локальної системи «Вибори на ділянці». Система повинна забезпечити: ідентифікацію виборця, електронне голосування, оформлення електронних протоколів ДВК та їх твердих (паперових) копій. Передача і подальша обробка електронних протоколів в ОВК і/або ЦВК може здійснюватися будь-якими каналами зв'язку, зокрема мобільним телефоном. За принципом роботи локальна система може копіювати роботу банківського терміналу чи банкомату.

Список використаної літератури:

1. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015. включений до порядку денного №2149-VIII від 03.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671.
2. Дубовик С. Удосконалення форми виборчого бюлетеня для голосування /С. Дубовик. Вісник Центральної виборчої комісії. 2017. № 1(35). С. 32–33.
3. Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі // Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року. URL: http://www.cvk.gov.ua/vnd_2014/.
4. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія): Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеційською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р. Вісник ЦВК. 2017. № 1(35). С. 66–85.
5. Використання новітніх інформаційних технологій у виборчому процесі: виклики, ризики, перспективи: Міжнародна конференція, м. Київ, 27–28 березня 2017 року. Вісник ЦВК. 2017. № 1(35). С. 10–12.
6. Стельмах О. Модернізація Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори»: можливості застосування електронного цифрового підпису для формування протоколів виборчих комісій. Вісник ЦВК. 2017. № 1(35). С. 28–31.
7. Про Державний реєстр виборців: Закон України №698-16, від 01.01.2017. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 20 (ст. 282). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16>.

Пирого И. С. Выборы на участке: организационно-правовые и технические средства электронного голосования

Избирательный процесс на участке – наиболее затратная в финансовом плане и важнейшая составляющая выборов для обеспечения воли народа. Обоснована целесообразность применения электронного голосования на участке, и сформулированы основные требования к системе. Диалог избирателя в электронной системе голосования может копировать работу банковского терминала или банкомата.

Ключевые слова: избирательная система, электронное голосование, списки избирателей, Избирательный кодекс, реестр избирателей.

Pyroha I. S. Elections at the polling station: organizational and technical means of electronic voting

The election process at the district is the most costly in the financial plan and the most important constituent of elections for ensuring the will of the people.. The expediency of using electronic voting at the district is substantiated and the basic requirements to the system are formulated. The voter's dialogue in an electronic voting system can copy the operation of a bank terminal or an ATM.

Key words: electoral system, electronic voting, voter lists, electoral code, voter register.