

УДК 340

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-46-173>

А. О. Муртіщева, к.ю.н., доцент, науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0001-6520-7297

ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ЕСТОНІЇ, ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу е-голосування як одного із засобів реалізації концепції належного врядування. Проаналізовані підходи міжнародних інституцій до належного врядування, його принципів та засобів, що сприяють його реалізації, визначено роль електронного голосування в процесі забезпечення належного врядування. Окреслено досвід Естонської Республіки по успішному впровадженню електронного голосування, визначено проблеми та перспективи його впровадження в Україні.*

***Ключові слова:** належне врядування, електронне голосування, вибори.*

Постановка проблеми. Становлення правової державності вимагає від країни формування ефективної системи публічної влади, поряд із становленням конституційних гарантій дотримання прав і свобод людини та громадянина, розробкою якісного законодавства та забезпеченням належної правореалізації. Для України важливим є врахування досвіду європейських де-

мократій з огляду на задекларований Україною євроінтеграційний курс. Одним із таких стандартів визнається належне або добре врядування (*good governance*). Попри те, що змістовні характеристики належного врядування як і його визначення не знайшли однакового розуміння ані у вітчизняній, ні у зарубіжній доктрині, засоби забезпечення належного урядування постійно удосконалюються.

Аналіз останніх досліджень. Ідея належного врядування неодноразово ставала об'єктом наукових досліджень, а засоби її реалізації визначають напрямки діяльності багатьох міжнародних організацій. Одним із таких засобів є електронне врядування та електронне голосування. Застосування останнього активно дискутується в Україні в контексті пошуку способів реалізації виборчих прав громадян на етапі післявоєнного відновлення. Тому визначення позитивних та негативних ознак електронного голосування, а також зарубіжного досвіду в цій сфері є актуальним напрямком наукових досліджень.

Метою цієї статті є аналіз електронного голосування крізь призму впровадження засад належного врядування, а також аналіз перспектив провадження електронного голосування в українську практику з урахуванням досвіду Естонської Республіки.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі та серед міжнародних організацій, що займаються проблемами належного врядування, існують різні підходи до його визначення. Наприклад, відповідно до визначення, наданого Радою Європи, належне врядування — відповідальне ведення державних справ та управління державними ресурсами [1]. Управління ООН по наркотикам та злочинності визначає належне врядування як процес, за допомогою якого державні установи ведуть державні справи та управляють державними ресурсами таким чином, щоб сприяти верховенству права та реалізації прав людини (громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав) [12]. А Регіональна секція Міжнародної організації об'єднаних міст та місцевих влад акцентує, що належне врядування має на меті мінімізувати корупцію, враховувати думки меншин, прислухатися до голосів пригноблених у процесі при-

йняття рішень та активно реагувати на потреби громади зараз і в майбутньому [6]. Тобто у визначеннях належного врядування робляться різні акценти на окремі прояви управління державою, які мають на меті впровадження засад верховенства права, законності, дотримання прав людини.

Не існує єдиних підходів і до принципів належного врядування. Наприклад, деякі міжнародні організації, серед яких Економічна і соціальна комісія для Азії та Тихого океану та згадана вище Регіональна секція Міжнародної організації об'єднаних міст та місцевих влад виділяють вісім таких принципів: участь, верховенство права, прозорість, швидкість реагування, орієнтованість на консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність та результативність, підзвітність [6]. У свою чергу, Рада з прав людини ООН серед ключових ознак належного врядування виділяє лише п'ять: прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, реагування на потреби людей [2]. А Рада Європи, навпаки, виокремлює розширений перелік з дванадцяти принципів належного врядування: справедливе проведення виборів, швидкість реагування, ефективність та результативність, відкритість та прозорість, верховенство права, етична поведінка, компетентність та спроможність, інновації та відкритість до змін, сталий розвиток та довгострокова орієнтація, належне управління фінансами, права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість, підзвітність [1].

Практичне впровадження цих принципів залежить від пошуку оптимальної та ефективної системи інструментів, серед яких в сучасній науковій літературі називають електронне управління (e-governance) [Див. 7, 8]. Аналогічну позицію розділяє і ряд міжнародних інституцій. Наприклад, Програма розвитку ООН у Сербії виділяє чотири основні напрямки забезпечення належного врядування: управління державними фінансами, верховенство права та реформа державного управління, інклюзивні політичні процеси та громадська участь, цифрові інновації [10]. А серед напрямків впровадження належного врядування Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (OSCE) виділяють впровадження рішень електронного управління [5]. Останнє, в свою чергу, пов'язане із реалізацією ви-

борчих прав громадян за допомогою електронного голосування (e-voting).

Питання проведення виборів для України останнім часом є предметом дискусій як у наукових, так і в політичних колах. Передусім, обговорення стосується можливості та доцільності проведення парламентських та/або президентських виборів у 2024 році в умовах правового режиму воєнного стану. Попри те, що це питання не є предметом цього дослідження, зауважимо, що конституційна заборона проведення виборів, на наш погляд, обумовлена необхідністю забезпечення безперервності влади та її ефективності в умовах, коле оперативне прийняття рішень може рятувати життя цивільного населення та військовослужбовців. Тому питання можливості проведення одного чи обох видів загальнодержавних виборів, на наш погляд, не повинно обговорюватись як реальна перспектива.

Другим обговорюваним питанням є способи проведення виборів після припинення правового режиму воєнного стану із застосуванням сучасних інформаційних технологій. Це питання є значущим з точки зору забезпечення легітимності виборів, адже очевидним є ускладнена реалізація виборчого права громадянами, що опинилися в зоні бойових дій, вимушені були переміститися в більше безпечні регіони країни або покинути державу. Однією із найбільш обговорюваних технологій є електронне голосування, зокрема, завдяки розширенню функціоналу «Дії».

Однак, вважаємо, що питання запровадження електронного голосування є комплексним і потребує вирішення на концептуальному, правотворчому та правозастосовчому рівнях, а також аналізу успішної зарубіжної практики. На прикладі Естонії можна подивитись про поступову еволюцію e-governance, складовою якої є e-voting.

Перші кроки для впровадження e-governance були зроблені естонською владою у 1999–2000 рр., коли громадяни отримали можливість подачі податкових декларацій онлайн зі значною економією часу, а естонський уряд відмовився від паперового документообігу на користь електронного кабінету. Останній забезпечив можливість попереднього ознайомлення із порядком

денним парламентських і урядових засідань, попереднє обговорення питань та навіть попереднє голосування [3].

У 2002 році в країні був ухвалений Закон про вибори до Рійгікогу [9], який містив спеціальний §44, присвячений електронному голосуванню. Варто відмітити, що електронне голосування в Естонії використовується в вузькому значенні – як дистанційне (через мережу Інтернет) голосування. Загалом же термін «електронне голосування» охоплює також голосування на виборчій дільниці із застосуванням електронних технологій.

У 2005 році Естонія стала першою в світі країною, яка запровадила електронне голосування на загальнодержавних виборах. У 2012 році до Закон про вибори до Рійгікогу були внесені зміни, які стосувались правової регламентації електронного голосування. Зміни стосувались принципів електронного голосування, підготовки та реалізації процедури електронного голосування, включаючи верифікацію голосів, призупинення та припинення електронного голосування. З того часу відсоток виборців, що користуються можливістю електронного голосування, постійно зростає. Наприклад, під час парламентських виборів 2019 року кількість виборців, що скористались електронним голосуванням склала 247 232 [13], а в 2023 році – більше 313 000 виборців, що стало рекордом для країни [4].

Аналітики виділяють декілька переваг естонської моделі електронного голосування:

1) Вищий ступінь захисту, порівняно із паперовим. Голосування відбувається за допомогою спеціальної програми електронного голосування, а волевиявлення скріплюється електронним цифровим підписом.

2) Зниження вартості виборів за рахунок відмови від друкування паперових бюлетенів.

3) Підвищення участі громадян з обмеженими фізичними можливостями в процесі управління державою [3].

Досвід Естонської Республіки свідчить про створення належної правової основи та поступової еволюції застосування електронних технологій в управлінні державою, де електронне голосування є лише одним із напрямків.

Перспектива запровадження електронного голосування в Україні обговорюється вже досить тривалий час, а не лише в контексті перспектив проведення виборів після війни. Наприклад, у 2011 році у Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону про Концепцію «Запровадження системи електронного голосування в Україні» [17], а у 2012 році – проект Закону України «Про державну програму запровадження електронного голосування» [16]. Попри те, що законопроект мав концептуальний характер і потребував ухвалення ряду додаткових законів на його реалізацію важливим положенням цього проекту було право виборців на обрання способу голосування: дистанційно із застосуванням електронних технологій, на виборчій дільниці із застосуванням електронних технологій, на виборчій дільниці із застосуванням традиційного способу голосування паперовими бюлетенями. Вважаємо, що такий підхід цілком кореспондує зарубіжному досвіду застосування електронного голосування як додаткового способу, а не безальтернативної новели виборчого процесу.

Питання електронного голосування обговорювались і на фоні виборчої кампанії із чергових місцевих виборів 2020 року. У 2019 році у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав громадян України шляхом запровадження на виборах голосування поштою та інтернет-голосування» № 10129 [15], а у 2020 році про прагнення цифровізувати вибори та про ініціювання та обговорення відповідного законопроекту заявило Міністерство цифрової трансформації України [14]. Проте безумовно, подібна реформа потребувала значної законотворчої роботи, а також наявності необхідних організаційних, людських, фінансових та інших ресурсів для її реалізації, а тому її реалізація протягом 2020 року була неможлива.

Ризиками застосування електронного голосування в Україні справедливо визнають:

1. ризик кібератак зі сторони ворога;
2. ризик фальсифікації виборів в середині країни;
3. недовіра суспільства до результатів виборів;

4. зниження важливості суспільної функції виборів через можливість проголосувати в будь-який момент, зокрема, під час розваг, прогулянок тощо [18]. До них варто додати необізнаність частини населення із інформаційними технологіями чи відсутність фінансової можливості скористатись ними. Це свідчить на користь розгляду можливості використання електронного голосування у широкому значенні, тобто включаючи можливість використання відповідного обладнання та технологій безпосередньо на виборчій дільниці.

Висновки. Інформаційно-комунікаційні технології є одним із найважливіших інструментів, який сьогодні використовується для розвитку науки, промисловості, медицини, але органами публічної влади з метою покращення прозорості та ефективності їх діяльності. Ці технології визнаються необхідними для впровадження концепції належного врядування у державотворчу практику, зокрема, шляхом використання електронного голосування. Попри приклади успішного використання електронного голосування, наприклад, в Естонській Республіці, для України говорити про можливість заміни ним традиційного способу голосування зарано. Адже досвід Естонії свідчить про поступове впровадження інформаційних технологій в різні управлінські сфери, передусім функціонування вищих органів державної влади, а також про створення належної правової основи. Для України використання електронного голосування також має отримати попередню концептуальну оцінку, а також опрацювання належного правового регулювання та створення умов для правозастосовчої практики.

Список використаних джерел:

1. 12 Principles of Good Governance / Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931>
2. About good governance / The Human Rights Council. URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
3. Enter e-Estonia: e-governance. March 11, 2020. URL: <https://e-estonia.com/enter-e-governance/>
4. Estonia sets new e-voting record at Riigikogu 2023 elections. URL: <https://news.err.ee/1608904730/estonia-sets-new-e-voting-record-at-riigikogu-2023-elections>

5. Good governance / OSCE. URL: <https://www.osce.org/good-governance>
6. Good governance: definition and characteristics / United Cities and Local Governments Asia-Pacific. URL: <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics/>
7. Grag P. E-governance – a way to good governance. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 69, No. 1 (JAN. – MAR., 2008). P. 43–48. URL: <https://www.jstor.org/stable/41856390>
8. Korbi K., Boussaidi A. Promoting the Relationship Between E-Governance and Good Governance Through Public Trust: The Case of Tunisian Government Institution. International conference on digital economy. ICDEc 2023: Digital Economy. Emerging Technologies and Business Innovation. pp. 360–387. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-42788-6_22
9. Riigikogu Election Act. Passed 12.06.2002 r. RT I 2002, 57, 355. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/506052016002/consolidate/current>
10. UNDP in Serbia. Good Governance. URL: https://www.undp.org/serbia/good-governance?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAsIGrBhAAEiwAEzM1C3jUsH7tvJIfdBrAW6YgVCTZxQS-jioWiM-nnPj5YhcoPybbyBzX9xoCrCgQAvD_BwE
11. What is good Governance? / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
12. What is good Governance? / United Nations Office on Drugs and Crime. URL: <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>
13. Офіційний сайт Естонської державної виборчої комісії. URL: <https://www.valimised.ee/>
14. Плануємо запровадити електронне голосування на виборах / Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/planuemo-zaprovaditi-elektronne-golosuvannya-na-viborakh>
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав громадян України шляхом запровадження на виборах голосування поштою та інтернет-голосування: проект Закону України № 10129 від 06.03.2019 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH7TD00A?an=349>
16. Про державну програму запровадження електронного голосування: проект Закону України № 10079 від 17.02.2012 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/JF7RZ00A?an=3>
17. Про Концепцію «Запровадження системи електронного голосування в Україні»: Проект Закону України № 8656 від 10.06.2011 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF6OG00A>

18. Чи варто застосовувати поштове або онлайн-голосування на українських виборах? *Український інститут майбутнього*. 2023. URL: <https://uifuture.org/publications/chy-var-to-zastosovuvaty-poshtove-abo-onlajn-golosuvannya-na-ukrayinskyh-vyborakh/>

REFERENCES :

1. 12 Principles of Good Governance / Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
2. About good governance / The Human Rights Council. URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
3. Enter e-Estonia: e-governance. March 11, 2020. URL: <https://e-estonia.com/enter-e-governance/>
4. Estonia sets new e-voting record at Riigikogu 2023 elections. URL: <https://news.err.ee/1608904730/estonia-sets-new-e-voting-record-at-riigikogu-2023-elections>
5. Good governance / OSCE. URL: <https://www.osce.org/good-governance>
6. Good governance: definition and characteristics / United Cities and Local Governments Asia-Pacific. URL: <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics/>
7. Grag P. (2008). E-governance – a way to good governance. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 69, No. 1 (JAN. – MAR., 2008). URL: <https://www.jstor.org/stable/41856390>
8. Korbi K., Boussaidi A. (2023). Promoting the Relationship Between E-Governance and Good Governance Through Public Trust: The Case of Tunisian Government Institution. International conference on digital economy. ICDEc 2023: Digital Economy. Emerging Technologies and Business Innovation. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-42788-6_22
9. Riigikogu Election Act. Passed 12.06.2002 r. RT I 2002, 57, 355. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/506052016002/consolide/current>
10. UNDP in Serbia. Good Governance. URL: https://www.undp.org/serbia/good-governance?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAsIGrBhAAEiwAEzMlIC3jUsH7tvJIfdBrAW6YgVCTZxQS-jioWiM-nnPj5YhcoPybbyBzX9xoCrCgQAvD_BwE
11. What is good Governance? / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
12. What is good Governance? / United Nations Office on Drugs and Crime. URL: <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>
13. Ofitsiyni sait Estonskoi derzhavnoi vyborchoi komisii. URL: <https://www.valimised.ee/>
14. Planuiemo zaprovadyty elektronne holosuvannia na vyborakh / Ministerstvo tsyfrovoi transformatsii Ukrainy. URL: <https://>

- thedigital.gov.ua/news/planuemo-zaprovaditi-elektronne-golosuvannya-na-viborakh
15. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennia vyborchych prav hromadian Ukrainy shliakhom zaprovadzhennia na vyborakh holosuvannia poshtoiiu ta internet-holosuvannia: proekt Zakonu Ukrainy № 10129 vid 06.03.2019 r. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH7TD00A?an=349>
 16. Pro derzhavnu prohramu zaprovadzhennia elektronnoho holosuvannia : proekt Zakonu Ukrainy № 10079 vid 17.02.2012 r. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/JF7RZ00A?an=3>
 17. Pro Kontseptsiiu «Zaprovadzhennia systemy elektronnoho holosuvannia v Ukraini»: Proekt Zakonu Ukrainy № 8656 vid 10.06.2011 r. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF6OG00A>
 18. Chy varto zastosovuvaty poshtove abo onlain-holosuvannia na ukraïnskykh vyborakh? *Ukrainskyi instytut maibutnoho*. 2023. URL: <https://uifuture.org/publications/chy-varto-zastosovuvaty-poshtove-abo-onlajn-golosuvannya-na-ukrayinskyh-vyborah/>

A. O. Murtishcheva

Electronic Voting as a Means of Ensuring Good Governance: Estonian Experience and Prospects for Ukraine

Summary. *The article analyses e-voting as a means of implementing the concept of good governance. The article analyses the approaches of international institutions to good governance, its principles and means that facilitate its implementation, and defines the role of e-voting in the process of ensuring good governance. The experience of the Republic of Estonia in the successful implementation of electronic voting is outlined, and the problems and prospects for its implementation in Ukraine are identified.*

At the beginning of the article, the author states that the establishment of the rule of law requires a country to form an effective system of public authorities, along with the establishment of constitutional guarantees of human and civil rights and freedoms, development of high-quality legislation and ensuring proper law enforcement practice. For Ukraine, it is important to take into account the experience of European democracies in view of the European integration course declared by Ukraine. Good governance is recognised as one of these standards. There are different approaches to the definition of good governance in the scientific literature and among international organisations dealing with good governance issues. There are no unified approaches to the principles of good governance, but their implementation depends on finding an optimal and effective system of tools, among which in the modern scientific literature is called e-governance.

E-voting is now considered a component of e-governance. In Ukraine, the use of e-voting is being actively discussed in connection with the prospect of holding elections either immediately after the end of the martial law regime or even during its duration. We believe that the issue of introducing electronic voting is complex and needs to be addressed at the conceptual, law-making and law enforcement levels, as well as by analysing successful foreign practices. The example of Estonia can be used to show the gradual evolution of e-governance, of which e-voting is a component.

The first steps towards e-governance were taken by the Estonian authorities in 1999–2000, when citizens were able to file tax returns online with significant time savings, and the Estonian government abandoned paper-based document management in favour of an electronic cabinet. In 2002, the country adopted the Riigikogu Election Act, which contained specific provisions on e-voting. In 2012 it was amended to regulate electronic voting. The amendments concerned the principles of e-voting, preparation and implementation of the e-voting procedure, including vote verification, suspension and termination of e-voting. The experience of Estonia demonstrates the creation of an appropriate legal framework and the gradual evolution of the use of electronic technologies in public administration, where e-voting is only one of the areas.

The prospect of introducing electronic voting in Ukraine has been discussed for quite some time, and not only in the context of the prospects for holding elections after the war. The risks of using electronic voting in Ukraine are rightly recognised as the following: the risk of cyberattacks by the enemy; the risk of election fraud within the country; public distrust of election results; and the decreasing importance of the public function of elections.

Information and communication technologies are recognised as necessary for the implementation of the concept of good governance in state-building practice, in particular, through the use of electronic voting. Despite the examples of successful use of electronic voting, for example, in the Republic of Estonia, it is too early for Ukraine to talk about the possibility of replacing the traditional voting method. The Estonian experience shows the gradual introduction of information technologies in various administrative areas, especially in the functioning of the highest state authorities, as well as the creation of an appropriate legal framework.

Keywords: good governance, electronic voting, elections.