

В. В. Тенюхаспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЕЛЕКТРОННИМ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

У статті досліджується стан електронної демократії та її складові в зарубіжних країнах. Описується процес застосування електронного голосування на досвіді провідних країн. Крім того, запропоновано використання зарубіжного досвіду для України щодо розвитку електронного голосування у виборчій системі.

Ключові слова: е-демократія, е-голосування, громадянське суспільство, вибори, Інтернет.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні відбуваються процеси складних суспільно-політичних перетворень. Відповідно до ст. 1 Конституції України вона є демократичною, соціальною та правовою державою [1]. Проте фактично розвиток демократичних інститутів – таких як парламентаризм, виборність тощо – в Україні досі триває, про що свідчать численні реформи, спрямовані забезпечити відповідність демократії в Україні європейським стандартам.

Поряд із дотриманням демократичних цінностей однією із ключових характеристик сучасного розвиненого суспільства є високий рівень науково-технічного розвитку та використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у багатьох сферах суспільного життя. Це повною мірою стосується і політичної сфери, зокрема такої її складової, як виборчий процес. Отже, тематика запровадження електронних виборів є актуальним напрямом дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика електронної демократії та електронного виборчого процесу знайшла своє відображення у дослідженнях таких зарубіжних учених, як Д. Белл, М. Бонем, Й. Масуда, С. Кліфт, Т.Стоуньєр, Е. Тофлер та ін., а також у працях українських дослідників – А. Берези, М. Золотухіна, А. Семенченка, Л. Приходько, А.Серенка та ін.

Запровадження в Україні систем голосування із використанням ІКТ, зокрема мережі Інтернет, потребує виваженого аналізу досвіду зарубіжних країн для максимізації вигод та нейтралізації недоліків цього способу проведення виборчого процесу.

Метою статті є узагальнення основних тенденцій застосування електронного голосування у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Питання управління електронним виборчим процесом безпосередньо пов'язане з категоріями «електронного врядування» та «електронної демократії». За визначенням ОЕСР, електронне врядування характеризується як «використання ІКТ, зокрема мережі Інтернет, для досягнення кращого врядування» [2]. Провідне місце у системі електронного врядування посідає електронна демократія як суттєвий елемент долучення громадянського суспільства до управління державою. Термін «електронна демократія» (electronic democracy, е-демократія) уперше з'явився в США і досить швидко став загальноживаним у багатьох країнах світу [3].

Н. Грицяк та С. Соловійов відзначають наявність широкого та вузького розуміння е-демократії. У вузькому розумінні вона розглядається як застосування ІКТ для забезпечення (електронного супроводу) прав громадян. У цьому разі змінюється лише технологічний аспект подання заяв, звернень, запитів органам влади від імені громадян. Тобто, використовуючи своє законне право на отримання певної довідки, громадянин може звернутись до інстанції письмово, а може, наприклад, користуючись електронною поштою. Е-демократія у широкому розумінні передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань. Прикладом може бути інтерактивна участь жителів у засіданні місцевої ради. Під час трансляції засідання в Інтернеті кожен зацікавлен-

ний може висловити своє ставлення до рішень ради, виступів депутатів і таким чином – вплинути на позицію органу влади [4, с. 5].

Дещо схоже поняття е-демократії надає Дж. Фрімен. Вона розділяє поняття електронного врядування, електронного консультування та електронної демократії. Принциповою рисою електронної демократії є саме активна участь громадян [5].

Електронна демократія може мати такі складові: електронний парламент, електронне законодавство, електронний суд, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні кампанії, електронні опитування тощо. Всі ці складові повинні забезпечуватись максимально якісною та правдивою інформацією про політиків, їхній досвід та результати діяльності державних органів [6].

Комітетом міністрів Ради Європи у 2009 р. рекомендовано, щоб під час впровадження урядами електронної демократії було дотримано певних умов. Зокрема, електронна демократія має:

- повністю задовольняти зобов'язання щодо прав людини і фундаментальних свобод та принципів, які регулюють місцеву організацію демократичного управління;

- підвищувати ефективність демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів;

- доповнювати традиційні демократичні процеси для посилення участі суспільства в політичних процесах;

- підтримувати і посилювати довіру громадян до демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів;

- підтримувати демократичну роль таких посередників між громадянами і державою, як демократичні інститути, політичні діячі та ЗМІ;

- забезпечувати підвищення прозорості, підзвітності, участі, субсидіарної та соціальної згуртованості;

- пропонувати можливості для змістовної та ефективної громадської дискусії та участі у всіх етапах демократичного процесу, відповідально за потреби і пріоритети народу;

- бути частиною збалансованих і орієнтованих на громадян правил і норм, включаючи закони [7, с. 8–9].

Реалізація цих та інших вимог передбачає наявність певних форм е-демократії – прямих та непрямих.

Найпростіша непряма форма електронної демократії – це голосування через Інтернет. Це найпростіший спосіб, який вимагає лише суто технічних рішень: ідентифікація виборця, захищеність протоколів даних, моніторинг ходу голосування.

Уперше інтернет-голосування було використане в США у 2000 р., після чого ця практика почала застосовуватись іншими країнами. Найбільш показовими щодо масштабу і тривалості є зразки використання інтернет-голосування у Франції, Швейцарії та Естонії [8].

У Франції основним мотивом для впровадження процедури інтернет-голосування було забезпечення виборчого права для іноземного електорату з метою виборів до Асамблеї французьких громадян, що проживають за кордоном. В Естонії реалізація виборів через Інтернет розглядається як органічна частина більш загальної системи надання публічних послуг онлайн та спрямована на всіх громадян із правом голосу. Сприятливими факторами для впровадження інтернет-голосування у цій країні є високий рівень доступу до Інтернету серед її громадян та безпечний засіб онлайн-ідентифікації – естонська ID-карта. У випадку Швейцарії загальне прийняття та використання голосування поштою зробило інтернет-голосування природним розширенням наявних механізмів віддаленого голосування. В умовах спаду виборчої активності та регулярних консультацій із громадянами шляхом проведення референдумів інтернет-голосування розглядається як логічний механізм підтримки належного рівня участі у цих численних опитуваннях [8].

Відповідно, причини запровадження інтернет-голосування значною мірою зумовили характер систем безпеки та аутентифікації користувачів. У Естонії використання національної ID-карти є дуже надійним способом цифрового завірення своїх голосів. Швейцарська система аутентифікації комбінує різні джерела інформації (картка виборця та секретні дані). Французька система є найменш безпечною із перелічених, оскільки використовує процедуру онлайн-реєстрації із зазначенням особистих даних, які можуть дізнатись інші особи. Але враховуючи цілі впровадження у Франції інтернет-голосування, це був необхідний компроміс між надійністю та доступністю.

Бельгія є країною, що однією із перших у Європі запровадила систему електронного голосування – у 1991 р. Основними мотивами для

запровадження цієї системи були потенційна економія коштів, полегшене адміністрування та швидке отримання результатів. Із тих часів використання електронних приладів для голосування значно поширилось, на сьогодні ними користуються близько 44% населення, хоча наявні суттєві диспропорції між регіонами Фландрії та Валлонії.

Певною мірою бельгійська система є унікальною порівняно з іншими країнами, оскільки в машині для голосування, що використовується для здійснення вибору, не зберігаються голоси. Бельгійські виборці забезпечені спеціальними магнітними картками, які вони вставляють у пристрій для голосування, і останній записує на карту вибір особи. Після цього карта кладеться в електронну скриньку, яка враховує голос, записаний на цю карту.

Наприкінці виборів електронна скринька визначає результати. Є можливість для перерахунку бюлетенів (магнітних карток) для перевірки результатів. Магнітна картка також може слугувати засобом верифікації голосу: виборець може вставити картку до іншого терміналу, щоб перевірити, чи записався його голос коректно (але без можливості змінити голос).

Протилежні тенденції спостерігаються у країнах Азії та Південної Америки, де технології електронного голосування широко використовуються та є зацікавленість у подальшому їх запровадженні. Серед трьох країн, у яких електронне голосування використовується на загальнонаціональному рівні, дві географічно розташовані у Південній Америці (Венесуела і Бразилія) та одна в Азії (Індія). У Бразилії поступово було запроваджено систему так званих електронних скриньок, які можуть працювати за принципом використання магнітних карток без підключення до енергомережі й комунікаційної інфраструктури. Електронна виборча система Бразилії обладнана контрольним принтером за «методом Меркюрі», коли в захищеному боксі за склом виводиться квитанція, яка засвідчує, що голос виборця врахований і залучається до контрольного архіву [9]. У 1996 р. вона пройшла апробацію на окремих муніципальних округах, згодом застосовувалась на виборах муніципалітетів на всій території країни, а з 2002 р. – на перших у світі електронних загальнонаціональних виборах глави держави й дістала схвальні відгуки міжнародних спостерігачів. Система «електронних скриньок» дозволила оперативну провести підрахунок голосів виборців, уникнути

підтасувань і зловживань. Слід зазначити, що запровадження цієї системи потребує значних затрат із державного бюджету, адже вартість однієї скриньки для голосування складає близько 400 дол. США [10, с. 53].

Водночас існують країни, що свідомо відмовились від використання технологій електронного голосування. Так, Великобританія у 2005 р. дійшла висновку, що системи е-голосування надто дорогі та не сприяють збільшенню участі у виборах. Нідерланди у 2008 р. повернулись до паперового голосування, основними причинами чого були небезпека таємності голосу та велика залежність від продавців та сертифікованих агентств; а у Німеччині в 2009 р. е-голосування було проголошено неконституційним через брак публічності [11, с. 26]. У 2014 р. Норвегією також було тимчасово призупинено процес упровадження е-голосування у контексті проблеми безпеки.

Загалом досвід використання систем електронного голосування дозволяє визначити такі переваги їхнього використання:

- полегшення проведення складних виборів – наприклад, одночасних президентських, парламентських та місцевих виборів;
- доступність – технології електронного голосування можуть, з одного боку, сприяти ширшому залученню молоді до виборчого процесу, а з іншого – надати доступ до реалізації виборчого права особам з обмеженими фізичними можливостями;
- скорочення кількості обслуговуючого персоналу, оскільки значна частина роботи із реєстрації та підрахунку голосів виконується автоматично;
- запобігання псування бюлетенів – за умов електронного запису голосів програмне забезпечення легко налаштувати на прийняття лише коректно оформлених голосів;
- швидкість підрахунку – результати стають доступними майже одразу після закриття виборчих дільниць [12].

Водночас можемо також виокремити низку проблем, пов'язаних із запровадженням систем електронного голосування. Так, неурядова організація Verified Voting Foundation серед проблем електронного голосування, що складають потенційну небезпеку, визначає такі:

- помилки у програмному забезпеченні. Висока складність програм, призначених для проведення виборів, підвищує вірогідність помилок. Зокрема, в окрузі Катерет, Північна Ка-

роліна, у 2004 р. через програмну помилку 4 438 електронних бюлетенів було втрачено без можливості відновлення. Цей та багато інших подібних випадків свідчать про можливість спотворення результатів виборів через непомічені порушення роботи комп'ютерів;

- відсутність завірених паперових бюлетенів може унеможливити адекватний перерахунок голосів;

- електронні вибори можуть надати можливість для маніпуляцій результатами та фальсифікацій у великих масштабах через корумпованість обслуговуючого персоналу або вразливості в безпеці комп'ютерних систем [13].

На додаток до вказаних проблем також можемо відзначити такі:

- недостатня прозорість – на відміну від паперових бюлетенів, за заповненням та підрахунком яких можливо встановити спостереження, електронна система виглядає як «чорна скриня», що приховує внутрішню реалізацію. Через це особливої важливості набуває контроль результатів роботи пристроїв;

- потреба у спеціалізованому обслуговуючому персоналі – підтримка електронного обладнання потребує кваліфікації у сфері інформаційних технологій, відповідно, вартість таких спеціалістів на ринку праці є вищою;

- стійкість обладнання – пристрої для електронного голосування мають бути стійкими до різких змін температури і вологості, а також мати запасні джерела живлення на випадок відключення електроенергії;

- вартість – ціна одного пристрою для електронного голосування може коливатись від 300 до 5 000 дол. США залежно від їхньої складності. Тобто запровадження електронного голосування у великому масштабі потребуватиме значних фінансових витрат.

Застосування надійних і об'єктивних засобів голосування і захисту їх результатів були предметом неодноразового обговорення на міжнародному та європейському рівнях, що викладено, зокрема, у низці доповідей Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) (European Commission for Democracy through Law – Venice Commission), присвячених проблемам відповідності віддаленого голосування (голосування поштою або електронне голосування) стандартам Ради Європи. У доповіді, що була схвалена 12–13 березня 2004 року, Венеціанська комісія попередила про необхідність вжиття додаткових заходів для

мінімізації ризиків фальсифікацій та визначила 5 принципів, що відображають засади європейської демократії та однаково придатні як для виборчих кампаній, так і для референдумів:

- універсальне право голосу: всі люди мають право голосу;

- рівні права голосу: кожен виборець має рівну кількість голосів;

- свобода права голосу;

- таємність права голосу;

- пряме право голосу.

Зважаючи на це, Венеціанська комісія рекомендувала таке:

- електронне голосування може використовуватись лише за умови, що система є безпечною / захищеною і надійною;

- система електронного голосування повинна бути прозорою, тобто надавати можливість перевірки щодо її функціонування;

- виборці повинні мати нагоду одержати підтвердження свого вибору і виправити його у разі допущення помилки;

- для полегшення перерахунку голосів у разі конфліктної ситуації може передбачатися процедура роздрукування голосів.

Було зауважено, що у разі дотримання цих умов, електронне голосування не суперечить положенням «Кодексу правил належної практики виборів» та Європейській конвенції про права людини. Таким чином, прийнятність систем електронного голосування визначається правовими, процедурними і технологічними стандартами, які використовуються у процесі голосування та забезпечують зазначені вимоги [10].

Відзначені нами переваги електронних виборів, їхні потенційні небезпеки та засоби подолання останніх стосувались переважно фізичних або технічних аспектів – проведення виборчого процесу, адміністрування, доступності, безпеки тощо. Водночас не менш важливим є і соціально-політичний вимір цієї проблеми, а саме електронне голосування як засіб розширення участі громадянського суспільства у процесах державного управління. Загалом е-демократія потребує активної політичної позиції від більшості громадян, що насправді суперечить основній тенденції сучасності – падінню політичної активності серед населення. Саме по собі надання фізичного доступу до інструментів впливу на державне управління через засоби ІКТ ще не гарантує залучення відповідних груп населення. Відповідно, за-

провадження електронного голосування, як і інших практик е-демократії та е-врядування, потребує широкого інформаційного супроводження та активної роботи щодо розширення діалогу між громадянським суспільством і державою.

Варто також відзначити, що впровадження структурних елементів е-демократії не завжди відбувається тільки в державах з усталеними демократичними принципами. У багатьох країнах світу спостерігається контраст між рівнем соціального і технологічного розвитку, за якого далекі від демократичних стандартів держави (Бруней, Саудівська Аравія) демонструють доволі високий рівень розвитку ІТ. За таких обставин суспільство стає ще більш інформаційно відкритим, вразливим, а отже, більшою мірою контролюється органами державної влади. Відтак, слабо розвинуте в політичному сенсі суспільство не трансформується з посттоталітарного в демократичне тільки через те, що значна частка населення отримала доступ до інформаційних ресурсів [3]. Як бачимо, авторитарні режими також намагаються контролювати Інтернет, обмежуючи громадянам доступ до нього і створюючи свій варіант електронної демократії. Така ситуація аж ніяк не гарантує достовірність результатів голосування, здійсненого за допомогою електронних засобів.

Висновки і пропозиції. На сьогодні у світі триває поширення використання засобів е-демократії, зокрема електронних виборів. Е-голосування у тій чи іншій формі (через Інтернет або за допомогою електронних пристроїв для голосування) використовується багатьма розвиненими країнами та набуває поширення у деяких менш розвинених країнах. Досвід запровадження електронних виборчих систем свідчить про низку переваг порівняно із традиційними засобами голосування, що у разі ґрунтовної підготовки здатні переважити потенційні недоліки. Особливості реалізації електронної виборчої системи у конкретній країні диктуються передусім її пріоритетами: забезпечення максимальної доступності, швидкості обслуговування, безпеки тощо.

Україна на сьогодні має можливості для поступового впровадження системи е-голосування. Проте для її ефективного використання вкрай важливим є налагодження діалогу між державою та громадянським суспільством, що забезпечить реальне залучення, передбачене принципами е-демократії.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Implementing E-government in OECD Countries: Experiences and Challenges [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>.
3. Саркісова К. Електронна демократія як форма політичної комунікації в сучасному суспільстві / К. Саркісова // Політичний менеджмент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/>.
4. Електронна демократія : [навч. посіб.] / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловійов ; за заг. ред. Н.В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015 – 66 с.
5. Freeman J. Understanding E-Democracy / J. Freeman, S. Quirke // Journal of eDemocracy and Open Government. – 2013. – Vol. 5. – No. 2. – P. 141–154.
6. Голубева А.А. Электронная демократия в России: формирование традиции политической осведомленности и участия / А.А. Голубева, Д.Р. Ишматова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 50–65.
7. Electronic democracy (“e-democracy”): Recommendation CM/Rec(2009)1 and explanatory memorandum. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2009. – 89 p.
8. Barrat i Esteve J. International Experience with E-voting / J. Barrat i Esteve, B. Goldsmith, J. Turner. – Washington, DC : International Foundation for Electoral Systems, 2012.
9. Про схвалення Концепції запровадження системи електронного голосування в Україні : пояснювальна записка до проекту постанови Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webcache.googleusercontent.com>.
10. Готун А.М. Використання нових інформаційних технологій у виборчому процесі: світовий досвід і практика застосування в Україні / А.М. Готун // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – К. : ВПЦ «Київ.ун-т», 2008. – Вип. 89–90. – С. 52–57.
11. Introducing Electronic Voting: policy paper. – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011.
12. Goldsmith B. Electronic Voting & Counting Technologies: A Guide to Conducting Feasibility Studies. – Washington DC: IFES, 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ifes.org.

-
- org/~media/Files/Publications/Books/2011/Electronic_Voting_and_Counting_Tech_Goldsmith.pdf.
13. Verified Voting Foundation. Summary of the Problem with Electronic Voting [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.verifiedvoting.org/wp-content/uploads/downloads/2011/01/summary31.pdf>.
14. Широкопугий доступ до Інтернету в Україні: поточний стан та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.broadband.in.ua/filesarhiv/94/Analichna_dopovid_A4_full_fin.pdf?show=1.
-

Тенюх В. В. Публичное управление электронным избирательным процессом

В статье исследуется состояние электронной демократии и ее составляющие в зарубежных странах. Описывается процесс применения электронного голосования на опыте ведущих стран. Кроме того, предложено использование зарубежного опыта для Украины по развитию электронного голосования в избирательной системе.

Ключевые слова: *e-демократия, e-голосование, гражданское общество, выборы, Интернет.*

Tenyukh V. V. Public administration by electronic electoral process

The article examines the state of electronic democracy and its components in foreign countries. Describes electronic voting process of leading countries. In addition, the determines offers of foreign experience to Ukraine for the development of electronic voting in the election system.

Key words: *e-democracy, e-voting, civil society, e-elections, Internet.*