



№ 36 • Грудень • 2017

# ВІСНИК

## Центральної виборчої комісії

**ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

коментарі науковців

оцінки експертів

роз'яснення фахівців

актуальні інтерв'ю

**ЮРИДИЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ**

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

**ЗВ'ЯЗКИ З РЕГІОНАМИ**

**ДИСКУСІЇ, ПОЛЕМІКА**

**ПРАВОВА КУЛЬТУРА**

**ОСВІТНІ ПРОГРАМИ**

**ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК**

## **ЦЕНТРАЛЬНІЙ ВИБОРЧІЙ КОМІСІЇ 20 РОКІВ**

**МІЖНАРОДНА КОНФЕРЕНЦІЯ:**

**«ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ  
АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ»**

*Конференція проходила 13–14 листопада в Києві і була організована з метою обміну досвідом із представниками виборчих органів іноземних держав і міжнародних організацій стосовно вдосконалення механізмів адміністрування виборів.*

*Захід був приурочений до 20-ї річниці утворення Центральної виборчої комісії*

**Михайло Охендовський:**

**«Чітка самовіддана робота дає нам змогу  
з честю виконувати нашу місію»**

# ВІСНИК

## Центральної виборчої комісії

№ 2 (36) • Грудень • 2017

Загальнодержавне офіційне,  
нормативно-правове, інформаційне видання

**Засновник і видавець: Центральна виборча комісія**

Виходить щокварталу. Мова видання – українська. Видається відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію»

Зареєстрований Державним комітетом телебачення і радіомовлення України 20 вересня 2005 року  
Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ № 10423

### Редакційна колегія:

МАГЕРА А.Й.  
(ГОЛОВА)

АСТАХОВА Т.В.  
ДАВИДОВИЧ Я.В.  
ДАНИЛЕВСЬКИЙ Ю.М.  
ДОНЧЕНКО Ю.Г.  
ЖИДЕНКО І.Г.  
КІВАЛОВ С.В.  
КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.Б.  
ЛУКАШ Т.Л.  
МАРЦЕЛЯК О.В.  
ОСАДЧУК О.К.  
ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.  
ПАЦУРКІВСЬКИЙ П.С.  
РАЙКОВСЬКИЙ Б.С.  
РЯБЕЦЬ М.М.  
СУЯРКО С.М.  
УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.  
ЧУПАХІН О.М.  
ШАПОВАЛ В.М.  
ШВЕЦЬ Ю.В.  
ШЕЛЕСТОВ О.М.  
ШЕЛУДЬКО В.Є.  
ШЕМШУЧЕНКО Ю.С.  
ЯКИМЧУК М.К.

Головний редактор СЕРЕДА В.Я.

### Адреса редакції:

01196, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, кімн. 815-2.  
Тел.: 286-86-15; 256-81-77; 256-81-29

WEB-сторінка: [www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua)

Над номером працювали:

Андрієнко В.А., Ляшко Л.П., Макарчук Є.А.,  
Савчук М.Ю., Стельмах О.В., Хівренко К.О.

Передрук опублікованих у «Віснику Центральної виборчої комісії» матеріалів чи використання зазначених у виданні відомостей дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації. Факт подання автором матеріалів означає його згоду на їхнє опублікування після редагування.

Журнал може публікувати матеріали, не поділяючи точки зору автора. Редакція не несе відповідальності за недостовірну інформацію, подану автором.

Надруковано

Тираж 1000 прим.

## ЗМІСТ

### ОФІЦІЙНО

---

3 Центральній виборчій комісії 20 років

6 МІЖНАРОДНА КОНФЕРЕНЦІЯ  
«Шляхи вдосконалення системи  
адміністрування виборів»

*Михайло ОХЕНДОВСЬКИЙ*

6 Читка самовіддана робота дає нам змогу  
з честю виконувати нашу місію

Звернення до учасників конференції

8 *Вайдотас ВЕРБА*

9 *Олена ЛИТВИНЕНКО*

10 *Пітер ЕРБЕН*

### АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

---

*Арніс ЦИМДАРС*

12 Адміністрування виборів у Латвії:  
бачення розвитку

*Лаура МАТЬЙОШАЙТІТЕ*

13 Виборча система Литовської Республіки

*Тігран МУКУЧЯН*

15 Особливості інституту оскарження  
у виборчих правовідносинах

*Сабіла МУСТАФІНА*

18 Удосконалення електорально-правової  
просвіти молоді

*Юлія Шитілова*

20 Професіоналізація організаторів виборів

*Пітер Ербен*

23 Підвищення довіри  
до виборчих технологій

*Євген ПОБЕРЕЖНИЙ*

25 Адміністрування виборів в Україні та  
можливі напрями його вдосконалення

*Аліна РУССУ*

28 Політичні партії та фінансування  
виборчих кампаній

*Олександр СТЕЛЬМАХ*

- 30 Роль Державного реєстру виборців на шляху вдосконалення системи адміністрування виборів в Україні

*Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ*

- 34 Проблеми забезпечення безсторонності та професіоналізму в діяльності виборчих комісій

- 37 ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ міжнародної конференції «Шляхи вдосконалення системи адміністрування виборів»

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА**

---

*Уль ХОЛЬТВЕД, Майкл ЯРД*

- 44 Адміністрування встановлення результатів виборів в Україні

### **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

---

- 54 Парламентські вибори у Королівстві Норвегія: досвід для України

*Олександр КОНОВАЛ*

- 55 Норвезький секрет успішних виборів

### **ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ**

---

- 58 Інформаційні технології та вибори

*Євгенія ПАВЛОВСЬКА*

- 59 Правова культура виборів: діяльність Центру управління навчанням учасників виборчих процесів у 2017 році

### **ХРОНОЛОГІЯ ВИБОРІВ**

---

- 62 Вибори за кордоном

- 64 **Contents**

*Правовий статус, яким відповідно до українського виборчого законодавства наділена Центральна виборча комісія, визначив її нелегкий поступ упродовж усього часу існування крізь складні перипетії суспільнополітичного життя, що випали на долю нашої держави. Але сьогодні, пригадуючи пройдений шлях, можна впевнено констатувати, що Центральній виборчій комісії вдається з честю виконувати покладені на неї державою важливі завдання зі створення гідних умов для утвердження в Україні міцних засад демократії і прогресу у виборчих процесах.*

*За весь період свого існування ЦВК стала надзвичайно важливою складовою у відносинах між органами державної влади, повноцінним елементом механізму народовладдя в Україні. На Комісію покладено найвідповідальнішу місію – стояти на сторожі конституційних виборчих прав і свобод громадян України.*

# ЦЕНТРАЛЬНІЙ ВИБОРЧІЙ КОМІСІЇ

# 20 РОКІВ



*13–14 листопада в Києві проходила міжнародна конференція «Шляхи вдосконалення системи адміністрування виборів», яку Центральна виборча комісія проводила спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Офісом Ради Європи в Україні та Міжнародною фундацією виборчих систем. Захід був організований з метою обміну досвідом із представниками виборчих органів іноземних держав і міжнародних організацій стосовно вдосконалення механізмів адміністрування виборів, і приурочений до 20-ї річниці утворення Центральної виборчої комісії.*

*У конференції взяли участь делегації центральних виборчих органів Республіки Білорусь, Республіки Вірменія, Грузії, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки, Республіки Молдова, Латвійської та Литовської Республік. Також до роботи в рамках заходу були запрошені представники міжнародних та громадських організацій, які опікуються проведенням чесних і демократичних виборів.*

# 13 листопада 2017 року виповнилося 20 років з дня утворення ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

Як незалежний орган Центральну виборчу комісію утворено в листопаді 1997 року – напередодні старту виборчої кампанії з виборів народних депутатів України 1998 року. До створення Центральної виборчої комісії відповідний орган працював як структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України і мав назву «Центральна виборча комісія по виборах народних депутатів України». Періодично за дорученням Президії, а потім – Верховної Ради України ця Комісія одночасно виконувала обов'язки Центральної виборчої комісії з виборів Президента України.

13 листопада 1997 року відбулося перше засідання Центральної виборчої комісії як постійно діючого незалежного колегіального державного органу.

У 1998 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Центральну виборчу комісію», яким визначався її правовий статус, основні принципи діяльності та повноваження. З 2004 року цей закон діє в новій редакції.

Згідно з цим законом Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, Закону України «Про Центральну виборчу комісію» та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в межах, встановлених законодавством України.

Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та про-

ведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Вона також здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів.

У різні роки Центральну виборчу комісію очолювали Михайло Рябець, Сергій Ківалов, Ярослав Давидович, Володимир Шаповал. З липня 2013 року Головою Центральної виборчої комісії є Михайло Охендовський.

Забезпечення діяльності Комісії у здійсненні нею повноважень покладається на Секретаріат Комісії, який виконує організаційну, юридичну, експертну, аналітичну, інформаційно-довідкову та матеріально-технічну роботу, спрямовану на забезпечення здійснення Комісією та її членами повноважень, передбачених законодавством України.

Важливі завдання покладено на Службу розпорядника Державного реєстру виборців, створення якої ЦВК розпочала у травні 2007 року. Згодом, на виконання Закону України «Про Державний реєстр виборців», фахівцями Служби Реєстру і Секретаріату Комісії розроблено автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему «Державний реєстр виборців», яку було впроваджено у 2009 році.

На сьогодні система Державного реєстру виборців є найсучаснішим державним банком даних, що ґрунтується на використанні передових інформаційних та телекомунікаційних технологій. Відтак Державний реєстр виборців, питаннями ведення якого опікуються працівники Служби розпорядника ДРВ, дає змогу ефек-

тивно вести персоніфікований облік виборців та оперативно формувати найактуальніші списки виборців з точністю до 99,99 % для всіх видів виборів. На думку міжнародних експертів, Державний реєстр виборців є однією з найточніших і найбільш захищених систем обліку виборців у світі.

За період своєї діяльності Центральною виборчою комісією організовано підготовку та проведення низки загальнодержавних виборчих кампаній з виборів Президента України та народних депутатів України.

Зокрема, це виборчі кампанії з виборів народних депутатів України 1998, 2002, 2006, 2007, 2012, 2014 років та з виборів Президента України 1999, 2004, 2010, 2014 років.

Також Комісією було організовано підготовку та проведення всеукраїнського референдуму 2000 року.

Окрім того, Центральна виборча комісія постійно опікується виборами депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а також упродовж 2015–2017 років – першими виборами в новоутворених об'єднаних територіальних громадах.

За час своєї діяльності Центральна виборча комісія підготувала і подала до Верховної Ради України цілу низку пропозицій у вигляді законопроектів щодо вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства.

Окремої уваги заслуговують організовані та проведені Комісією численні міжнародні науково-практичні конференції, круглі столи, семінари. Високу оцінку вітчизняних та міжнародних фахівців отримали серії інформаційно-аналітичних та інформаційно-довідкових видань Центральної виборчої комісії з актуальних питань проведення виборів в Україні.

Закономірно, що за 20 років своєї діяльності Центральна виборча комісія, її Секретаріат та Державний реєстр виборців зазнавали і кількісних, і якісних змін. Нині у Комісії, її Секретаріаті та Службі Реєстру працюють державні службовці з вищою юридичною, технічною та економічною освітою. Серед них 23 заслужених юристи України, 2 заслужених економісти України, заслужений працівник промисловості України,

2 заслужених журналісти України. Окрім того, – 2 кандидати юридичних наук, 2 кандидати політичних наук, кандидат економічних наук та кандидат наук з державного управління.

Певною мірою оцінкою їхньої роботи може слугувати той факт, що члени Комісії, працівники Секретаріату Комісії та Служби Реєстру відзначені 60 державними нагородами (орденами й медалями), 41 Почесною грамотою Кабінету Міністрів України, 15 Почесними грамотами Верховної Ради України та 40 Грамотами Верховної Ради України.

За роки діяльності плідно розвивалась і міжнародна співпраця ЦВК. Комісією укладено угоди про двостороннє співробітництво з національними виборчими органами 12 країн. Зокрема – Головною виборчою комісією Литовської Республіки, Національною виборчою комісією Республіки Польща, Державною виборчою комісією Боснії і Герцеговини, Центральними виборчими комісіями Азербайджанської Республіки, Латвійської Республіки, Киргизької Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Молдова, Грузії, Національним виборчим бюро Угорщини, а також Постійним виборчим органом Румунії.

З 1994 року Центральна виборча комісія є членом Асоціації організаторів виборів країн Європи та бере активну участь у її роботі.

У 2017 році Комісія приєдналася до Всесвітньої асоціації виборчих органів зі штаб-квартирою в Республіці Кореї.

Традиційною та ефективною стала і співпраця ЦВК з Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Офісом Ради Європи в Україні та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES).

Правовий статус, яким відповідно до українського виборчого законодавства наділена Центральна виборча комісія, визначив її нелегкий поступ упродовж усього часу існування крізь складні перипетії суспільно-політичного життя, що випали на долю нашої держави. Але сьогодні, пригадуючи пройдений шлях, можна впевнено констатувати, що Центральній виборчій комісії вдається з честю виконувати покладені на неї державою важливі завдання зі створення гідних умов для утвердження в Україні міцних засад демократії і прогресу у виборчих процесах.

# ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

*Міжнародна конференція. Київ, 13–14 листопада 2017 року*

**Михайло ОХЕНДОВСЬКИЙ:**

**«Чітка самовіддана робота дає нам змогу з честю виконувати нашу місію»**



Шановні гості, високоповажні учасники конференції «Шляхи вдосконалення системи адміністрування виборів», дозвольте мені від імені Центральної виборчої комісії привітати всіх присутніх з початком роботи нашої конференції!

Безумовно, цей захід не міг би відбутися, якби він був ініційований і готувався тільки однією

Центральною виборчою комісією.

Тому дозвольте мені передусім подякувати нашим шановним співорганізаторам, нашим давнім партнерам, у співробітництві з якими Центральна виборча комісія працює вже не один рік. Перекоаний, що ця конференція стане черговим результатом нашої спільної роботи.

Передусім хочу подякувати сьогодні Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні, який тут представляє високоповажний пан Посол Вайдотас Верба. Вітаємо вас, пане Посол! Також ми вдячні за допомогу в організації цієї конференції Офісу Ради Європи в Україні, який представлений пані Оленою Литвиненко. Вітаємо вас! Ну і, безумовно, всі присутні знають, що Центральна виборча комісія багатьма своїми досягненнями щиро завдячує Офісу Міжнародної фундації виборчих систем в Україні. З нами сьогодні пан Пітер Ербен, директор цього Офісу. Ми вітаємо вас, Пітер! І також вітаємо всіх без винятку ваших колег, разом з якими ви працюєте задля подальшого розвитку демократії в нашій державі.

Не можна не сказати про те, що високий рівень цієї конференції забезпечується присутністю наших шановних гостей – колег з виборчих органів інших країн світу. Щиро вітаю делегації Центральних виборчих комісій, виборчих органів тих країн, які, відгукнувшись на наше запрошення, змогли приїхати для того, щоб взяти участь у цій конференції. А також і для того, щоб розділити з нами радість відзначення 20-ї річниці з дня проведення першого засідання Центральної виборчої комісії України як незалежного державного органу.

Отже, сьогодні разом із нами делегації Центральної виборчої комісії Республіки Вірменія на чолі з Головою Комісії паном Тіграном Мукучаном. Вітаємо вас! Центральну виборчу комісію Латвійської Республіки представляє делегація, яку очолює Голова цієї Комісії, пан Арніс Цимдарс.

Делегацію Центральної виборчої комісії Литовської Республіки очолює Голова цієї Комісії і одночасно президент Європейської асоціації виборчих органів пані Лаура Мат'йошайтіте. Ми раді, що до нас приєдналася Голова Центральної виборчої комісії Республіки Молдова пані Аліна Руссу та делегація представників цього органу.

Мені дуже приємно, що з нами сьогодні і делегація Центральної виборчої комісії Республіки Казахстан, з якою у Центральної виборчої комісії України поступово налагоджується постійне співробітництво. Делегацію ЦВК Республіки Казахстан очолює секретар цієї Комісії Сабіла Мустафіна.

Делегацію Республіки Киргизстан представляють члени Центральної виборчої Комісії Рес-

публіки Киргизстан пані Гулнара Баатирова і Алмаз Асаналієв, які змогли приєднатися до нас, і давайте ми разом привітаємо їх. Дякуємо, що ви з нами!

Центральна виборча комісія Республіки Білорусь представлена делегацією на чолі з паном Іваном Толкачем. І Центральна виборча комісія Грузії представлена делегацією на чолі з пані Шореною Кундухашвілі.

Разом із нами під час цієї конференції будуть працювати представники урядових організацій України, представники організацій громадянського суспільства – наших традиційних партнерів. Я думаю, що таке широке представництво стане запорукою успішної роботи цієї конференції.

Не можу не зазначити, що ця конференція відкрилась у день, коли, як я вже згадував, Центральній виборчій комісії як незалежному державному органу виповнюється 20 років. Рівно 20 років тому відбулося перше засідання нашої Комісії, звісно, в іншому складі. І серед нас є ті, хто був учасником того засідання, ті, які стояли біля витоків становлення Центральної виборчої комісії. Шана і подяка вам, шановні колеги.

Я думаю, що необхідно також звернути увагу на те, що ця конференція відбувається в той момент, коли в першому читанні було ухвалено Виборчий кодекс України.

Перекоаний, що наша конференція – чудовий майданчик для обміну думками в експертному середовищі, серед професіоналів, українських і зарубіжних фахівців щодо цього Виборчого кодексу, перспектив його ухвалення в цілому, і щодо того, які пропозиції Центральної виборчої комісії потрібно буде взяти до уваги нашим законодавцям.

Безумовно, головною темою цієї конференції є обговорення шляхів удосконалення механізмів адміністрування виборів. І обговорювати це ми будемо з урахуванням найкращих європейських і світових практик, про які ми поговоримо з нашими іноземними колегами, враховуючи їхній досвід. І, безумовно, Центральна виборча комісія України також має, що сказати в цьому контексті. Бо кожні вибори – це своя специфіка, своя драматургія, несподіванки, але чітка, самовіддана, чесна робота дає нам змогу з честю виконувати нашу місію.





**Вайдотас ВЕРБА,**  
координатор проектів ОБСЄ в Україні,  
Посол

Шановний пане Голово!

Шановні учасники конференції!

Хочу передусім привітати головний виборчий орган України з ювілейною датою – 20-річчям з дня утворення.

Безумовно, розвиток України як демократичної держави вимагав і нових демократичних підходів при забезпеченні волевиявлення своїх громадян, що зумовило створення незалежного державного органу з відповідним статусом. Адже вибори – це дуже складний і витратний процес, до організації якого залучено величезну кількість людей, і їхня робота повинна бути організована в жорсткі терміни в умовах політичної напруженості. При цьому організаційні проблеми можуть мати непередбачувані наслідки, аж до підриву довіри виборців до процесу виборів, і як наслідок – до їхніх результатів. Тому вдосконалення інструментів виборів – це не тільки пошук оптимальної виборчої системи, а й удосконалення таких складових виборчого процесу, як формування органів адміністрування виборів, навчання персоналу, реєстрація кандидатів, формування списків виборців, організація процесів голосування та підрахунку голосів, підбиття підсумків виборів і встановлення результатів.

Можливості для вдосконалення системного адміністрування виборів постійно розширюються в міру розвитку сучасних технологій. Електронне інтернет-голосування, електронний підрахунок голосів та інші форми застосування електронних технологій дають змогу скоротити час підбиття

підсумків виборів, підвищити явку виборців, унеможливити фальсифікацію на окремих етапах виборів. Прикладом успішного вдосконалення системи адміністрування виборів в Україні є запровадження Державного реєстру виборців, який був готовий ще 2009 року за сприяння Координатора проектів ОБСЄ. Формування єдиного електронного Державного реєстру виборців значно поліпшило якість списків виборців і суттєво підвищило довіру учасників виборів загалом.

Перекоаний, що нинішня конференція буде корисною всім її учасникам, передусім для обміну досвідом. Дуже радий, що тут знаходяться багато гостей із різних країн, які є надійними партнерами Центральної виборчої комісії України, включаючи мою рідну Литву. Відтак невимушене спілкування під час перерв, обмін думками та особистим досвідом з питань адміністрування виборів також сприятиме виявленню нових шляхів удосконалення системи адміністрування виборів в Україні. Як показує досвід, ці питання викликають великий інтерес і за кордоном, оскільки проблеми, пов'язані з адмініструванням виборів, є важливими для всіх держав і, на мою думку, цей обмін буде дійсно дуже корисним.

Ще раз дякую за запрошення. І ще раз хочу наголосити, що мене дуже тішить той факт, що Центральна виборча комісія України не спочиває на лаврах, а і під час навіть таких святкових моментів прагне рухатися вперед. Дякую, пане Голово, і бажаю вам усіляких успіхів!



**Олена ЛИТВИНЕНКО,**  
заступник голови Офісу  
Ради Європи в Україні

Шановні учасники конференції!  
Шановні колеги!

Мені надзвичайно приємно вітати всіх вас від імені Офісу Ради Європи в Україні на конференції «шляхи вдосконалення системи адміністрування виборів». Передусім дозвольте подякувати Центральній виборчій комісії за ідею обговорити таке важливе питання, тим більше, що воно дійсно, як уже казали колеги, є сьогодні знаковим. Нещодавно Верховна Рада України прийняла в першому читанні Виборчий кодекс – подія довгоочікувана для суспільства, яка ще раз привернула увагу до того, що виборче законодавство та практика його застосування є надзвичайно важливими для сталого розвитку демократичної держави. Також хочу подякувати нашим міжнародним партнерам – Координатору проектів ОБСЄ в Україні та Міжнародній фундації виборчих систем за співпрацю та допомогу в організації цієї конференції.

Виборче законодавство, у тому числі й обрання виборчої системи та шляхів адміністрування виборів, є надзвичайно важливими чинниками, які впливають на рівень довіри громадян до результатів виборів. І що стосується професійного адміністрування виборів, то це не є суто технічний чи управлінський процес, адже виборчий процес, за організацію якого відповідають органи виборчого адміністрування, від самого його початку – складання списків виборців, і до оприлюднення результатів – сповнений багатьма ризиками. І для того щоб запобігати цим ризикам, необхідно мати глибокі професійні знання та навички. Органи адміністрування виборів постійно стикаються з необхідністю забезпечення ефективного функціонування виборчої системи, залишаючись при цьому неза-

лежними, неупередженими та добросовісними органами.

Європейські стандарти управління виборчим процесом передусім покликані забезпечувати реалізацію основних принципів виборчого права – загального, рівного, вільного і прямого, а також принципу таємності голосування. Задля забезпечення дотримання цих принципів органи адміністрування виборів мають бути передусім незалежними, а їх діяльність – прозорою та ефективною, орієнтованою на забезпечення прав та інтересів громадян.

Рада Європи уважно слідкує за реалізацією ключових реформ в Україні, серед яких, безумовно, виборча реформа є однією з найбільш пріоритетних. Ми неодноразово були залучені до спостереження за проведенням виборів, за процесом реформування виборчого законодавства, фінансування політичних партій, регулювання діяльності засобів масової інформації у виборчому процесі. Відтак намагаємося ефективно та системно підтримувати органи виконавчої влади в проведенні реформ, для того щоб привести законодавство України у відповідність до європейських стандартів та сучасних практик.

Також, користуючись нагодою, хочу привітати з двадцятиріччям Центральну виборчу комісію в особі її Голови пана Михайла Охендовського, усіх членів ЦВК, працівників Секретаріату та Служби розпорядника Державного реєстру виборців, а також усіх тих, хто долучився до створення та становлення такого важливого державного органу в Україні. І хочу запевнити від імені Офісу Ради Європи, що Центральна виборча комісія є і залишатиметься для нас пріоритетним партнером і ми будемо працювати з вами й надалі, щонаймен-

ше впродовж наступних чотирьох років у рамках Плану дій «Україна – Рада Європи» на 2018–2021 роки.

Переконана, що сьогоднішня конференція є дійсно дуже цікавим дискусійним майданчиком, для участі в роботі якої залучені делегації країн Східного партнерства – сусідів України, а також

багато міжнародних експертів. І ми дійсно сподіваємося, що завдяки плідним дискусіям, обміну думками і досвідом в Україні будуть знайдені шляхи вдосконалення процесу адміністрування виборів. Я вам бажаю результативної роботи і плідних дискусій. Дякую за увагу.



**Пітер ЕРБЕН,**  
*старший міжнародний радник з виборів, директор Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні*

Дорогі друзі та колеги!

Очевидно, що всі ми з великим задоволенням зустрілися в цій залі, щоб передусім сказати своїм партнерам – всім працівникам Центральної виборчої комісії: «З днем народження!»

Ми мали можливість розпочати свою діяльність в Україні ще з 1994 року, коли перші представники IFES підтримували створення незалежної виборчої комісії, і вивести її зі структури Верховної Ради. Тому сьогодні з подвійною радістю підбиваємо підсумки двадцяти років нашої спільної діяльності, відколи Центральна виборча комісія як головний виборчий орган відповідає за організацію проведення виборів по всій Україні. Знаменним є й те, що наша зустріч відбувається фактично на порозі підготовки до загальнонаціональних виборів народних депутатів України 2019 року, а слідом за ними і до місцевих виборів 2020 року.

Ми передусім сьогодні зібралися для того, щоб обмінятися досвідом співпраці з виборчими комісіями в усьому світі, передусім із тими, представники яких присутні зараз у цій залі – давніми партнерами ЦВК України, і нашими колегами – іноземними фахівцями у сфері адміністрування виборів.

Очевидним є той факт, що адміністратори ви-

борів, як і більшість із вас, тут присутніх, багато в чому кидають виклик сучасним реаліям всупереч політичним перепонам і передвиборній боротьбі. Насправді можна сказати, що вибори – це спосіб встановлення демократії на облозі. Це ми з вами створюємо фортецю, яка повинна захищати демократичні цінності, щоденно працюючи по багато годин, щоб знайти способи боротьби з поведінкою, яка підриває засади чесних виборів, і щоб виборці могли продовжувати обирати своїх лідерів, маючи рівні можливості і однакове для всіх право голосу.

Події в Кенії, де Верховний суд, зваживши на звернення опозиції, анулював результати виборів, нагадують нам, наскільки великою може бути плата за те, що організатори виборів не змогли чогось вчасно зробити, наприклад, забезпечити створення належних списків виборців, як це сталося в цій східноафриканській країні. І перед Україною можуть постати виклики, до яких треба бути готовими напередодні наступних виборів. Жорстка конкуренція потенційно може призвести до оскарження результатів виборів тими, хто їх програє. Це найбільший ризик, який стає дедалі частішою практикою, а не винятком на виборах у всьому світі! Але досвід регіональної мережі виборчих органів

сусідніх країн дає змогу народам навчатися один в одного. І я особливо вражений, як це відбувається в цьому регіоні, де існує давня тісна дружба між країнами-сусідами і відчувається щире бажання вивчати уроки одне одного – ділитися досвідом, обговорювати проблеми, порівнювати виборчі системи, наскільки вони можуть бути ефективними в тій чи іншій країні. Є багато речей, які Україна може перейняти у своїх сусідів, і ми раді бачити так багато представників – колег із виборчих органів сусідніх країн. Я також думаю, що пан Охендовський не дарма підкреслив дуже важливий момент, наголосивши на важливості періоду, в якому ми зараз перебуваємо, з огляду на систематизацію виборчої правової бази, узагальненої у Виборчому кодексі – документі, який Верховна Рада України прийняла в першому читанні. Це, безумовно, забезпечує правову основу для проведення всіх видів виборів, яка значно змінить самі вибори в Україні, якщо дійсно пройде шлях до остаточного ухвалення та оприлюднення. І, я думаю, що багато з тих, хто присутній сьогодні в цьому залі, зробили свій внесок для досягнення цієї мети. Сподіваємося, що Верховна Рада використає нагоду між першим і другим слуханнями, щоб забезпечити прозорий і всеосяжний консультативний процес, в якому візьмуть участь усі зацікавлені сторони, а особливо представники активного громадянського суспільства матимуть змогу долучитися до розробки проекту цього доленосного закону. Разом із нашими партнерами і ми, безумовно, сподіваємось на те, що зможемо ще більше посилити правову основу цього законопроекту, особливо щодо забезпечення виборчих прав людей, переселених із зони конфлікту, щоб дати їм змогу отримати більший доступ до голосування в 2019 та 2020 роках. Ми також сподіваємось, що, задовольняючи виборчі права внутрішньо переміщених осіб із зони конфлікту, ми зможемо полегшити долю мільйонів трудових мігрантів, які живуть по всій Україні, щоб і вони безперешкодно могли голосувати, а також не маємо забувати і про інвалідів, які також можуть отримати кращі умови для голосування відповідно до законодавства, яке розвивається. Така правова база дає можливість гармонізувати в Україні численні фрагментарні закони про вибори, які дійсно мають різні приписи для різних

видів виборів. Сам по собі Кодекс дасть змогу зробити більш уніфікований підхід до виборів, з тим щоб громадяни краще опанували досвід виборів, незалежно від того, чи вони відбуваються на загальнонаціональному, чи на місцевому рівні.

Як на мене, то особливо важливо, щоб врешті була замінена виборча система, застосовувана на місцевих виборах 2015 року. Багато хто називає її Санкт-Петербурзьким варіантом українських виборів. Я, безумовно, сподіваюся, що ухвалення Виборчого кодексу дасть змогу провести місцеві вибори 2020 року за іншою виборчою системою, з відкритими списками, яка буде також використана і в 2019 році для проведення загальнонаціональних виборів. Нарешті, дуже би хотілося, щоб і законодавча база, і конкретні ініціативи Центральної виборчої комісії сприяли впровадженню кращої, швидшої і більш ефективної системи встановлення результатів виборів уже до 2019 року. Про це вже говорили й інші оратори, але я думаю, що в нас іще буде можливість обговорити всі ці питання під час роботи конференції, оскільки, як сказав уже пан Охендовський, ця конференція є дуже гарною нагодою обговорити всі нагальні питання у сфері адміністрування виборів. І я переконаний, що наша конференція стане ще одним вагомим внеском у дискусію, яка відбувається у Верховній Раді.

Нарешті, дозвольте мені подякувати за дорученням Венеціанської комісії Ради Європи нашим багаторічним партнерам за тісну і плідну співпрацю. Бо той факт, що ми разом можемо бути друзями Центральної виборчої комісії без будь-якої конкурентної боротьби, надавати підтримку і гарантувати, що вона є дійсно якісною та максимально скоординованою, дійсно заслуговує на велику увагу. Дозвольте мені також подякувати за постійну підтримку нашим партнерам – Агентству США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерству міжнародних справ Канади та уряду Великої Британії, з допомогою яких проводяться наші заходи.

Закінчуючи, хочу ще раз привітати Голову і всіх членів Центральної виборчої комісії, керівників та всіх працівників Секретаріату Комісії та Служби Реєстру і подякувати вам за дружбу, яку ви демонструєте нам щодня.

Ще раз із днем народження!

## Адміністрування виборів у Латвії: бачення розвитку

**Арніс ЦИМДАРС,**

*голова Центральної виборчої комісії Латвійської Республіки*



Доброго дня, дорогі друзі!

Вітаю вас із днем народження і приєднуюся до всіх побажань, які пролунали на вашу адресу!

Знаєте, я впевнений, що на виборах, як і в житті, кожне запитання містить в собі правильну відповідь, треба тільки її вміти віднайти. Головне – збагнути, що першочергово робити з величезного переліку проблем, а далі все йтиме своєю чергою. Так побудований і виборчий процес, коли треба дотримуватися певної послідовності дій на кожному етапі. І прикро, якщо ця послідовність, тобто порядок проведення виборів, недостатньо врегульований законодавчо або з року в рік змінюється.

Почну з того, що в Латвії пропорційна система з відкритими списками фактично застосовується ще з часу утворення держави – вже 95 років. І, звісно, дуже гостро в цій системі щоразу постає питання про підрахунок голосів, бо хочеться і швидко, і недорого, і прозоро, і надійно водночас.

Ми змушені були завчасно звернутися до досвіду інших країн та виборчих органів, які організують вибори, щоб порівняти, як в наші дні техніка впливає на можливості. Паперове голосування все-таки визнане найнадійнішим, але підрахунок голосів можна провести як вручну, так і машинним способом. Але, звісно, підрахунок вручну має свої плюси і мінуси. Це порівняно дешево, не вимагає додаткового навчання, оскільки процес в принципі

зрозумілий, але – довготривалий. Особливо, коли доводиться виконувати перерахунок голосів.

Звісно, впливає і людський фактор. Передусім це втома, а іноді й зовсім суб'єктивні речі, як наприклад, спостереження за підрахунком, яке все-таки досить обмежене, бо хоч яке буде хороше освітлення, все одно за всіма людьми і бюлетенями простежити відносно важко. Але й частенько трапляється, коли пристрасті киплять, а емоції зашкалюють. Тоді спалахують конфлікти не тільки на дільницях, а й при узагальненні результатів.

Певні труднощі, звісно, виникають і з деталізацією результатів: коли треба переконатися, що на дільниці правильно були пораховані голоси. Тобто, як я уже казав, є свої плюси, але є і негативні сторони. Латвійський досвід доводить, що немає оптимального рішення. У наших сусідів-естонців, скажімо, є інтернет-голосування. Але й тут вчені досі сперечаються, як убезпечитися від хакерських атак, особливо в наші дні, коли хакерський рух почав випереджати розвиток сучасних виборчих технологій. Тому поки що це коментувати не буду. У наших сусідів і друзів-естонців працює, от і добре. Можливо, буде якийсь прорив, стрибок у сучасних технологіях, коли і таємниця голосування, і надійність підрахунку голосів ітимуть пліч-о-пліч. На сьогодні один із цих принципів, на жаль, дещо обмежується.

Так само і автоматизований підрахунок голосів теж має свої позитивні і негативні сторони.

З досвіду спостережень в інших країнах – США, Росії, Південній Кореї – фактично всюди швидкий результат і висока точність. Це, звісно, добре, але, на жаль, доречно також пригадати і ефект чорного ящика, коли якась інформація туди надходить, а на виході маємо результат, який звичайна людина перевірити не може. Тобто неможливо достеменно встановити, наскільки правильно чи неправильно, з корективами чи без отриманий цей результат. Звісно, хочеться, щоб усе було і швидко, як я уже казав, і дешево, і точно. Але тут спадає на думку старий анекдот, коли в ресторані бачиш плакат та-

кого змісту: «Ми погодимо вас швидко, дешево і смачно! Оберіть, будь ласка, два пункти з переліку». От така філософія життя.

На жаль, на виборах відбувається те саме, коли пропонується обирати тільки два варіанти з трьох: швидко, надійно чи дешево.

Зазвичай я всім кажу в такому разі, що краще один раз побачити, ніж сто разів почути. Тому приходьте до нас на виборчі дільниці наступного року, 6 жовтня, коли в Латвії будуть вибори до парламенту.

Отже, в Латвії для підрахунку голосів використовуються сканери серійного випуску, тобто такі, які сканують листівки і створюють файли. Між виборами цією технікою користується місцеве самоврядування – вони його і закуповували. І, якщо ресурс вичерпався, вони самі їх відновлюють. Це

стандартний комп'ютер і стандартний проектор, щоб можна було переглядати бюлетені на екрані або навіть на стіні. Всю механічну роботу роблять машини, а розумову, відповідальну роботу, роблять люди. Машини підраховують у відкритому режимі результат. Ця інформація в електронному вигляді надходить у центр швидше, ніж паперова. А з паперовими версіями ми порівнюємо результати електронних версій, щоб усе співпадало. Отриману інформацію по кожному кандидату можна порівняти вже протягом декількох хвилин на веб-сайті Комісії. Тобто при правильному використанні оргтехніки ми отримуємо наочний, швидкий і точний результат підрахунку голосів, фактично без конфліктів і на дільницях, і при узагальненні результатів.

Дякую за увагу!

## Виборча система Литовської Республіки

**Лаура МАТЬЙОШАЙТІТЕ,**  
голова Центральної виборчої комісії Литовської Республіки



Шановні колеги!

Це честь і привілей бути запрошеною взяти участь у цій конференції. Сьогодні я розповім про виборчу систему Литовської Республіки. Передусім, хочу коротко представити Литовську Республіку.

Держава Литва є незалежною демократичною республікою. У нас обираються як президент, так і

парламент, а також муніципальні ради та міські голови. Ми є частиною Європи, тому ми також обираємо нашого представника до Європарламенту. Але я хочу зосередитись на виборах у країні.

Наш парламент (Сейм) складається з представників громадян Литви – це 141 член Сейму, обраний на чотирирічний термін.

Будь-який громадянин Литовської Республіки, який не пов'язаний присягою або заставою з іноземною державою, на день виборів не молодший 25 років і постійно проживає в Литві, може бути кандидатом у члени Сейму.

Депутатом Сейму не може бути обрана особа, що не відбула покарання за вироком, визначеним судом, а також особа, визнана судом недієздатною.

Для організації та проведення виборів територія Литовської Республіки ділиться на 71 одномандатний виборчий округ, де обирають 71 члена Сейму.

Один багатомандатний виборчий округ формується також на загальнонаціональному рівні. Всі громадяни Литовської Республіки, які мають пра-

во голосу, голосують також у цьому окрузі. 70 членів Сейму обираються в цьому окрузі відповідно до пропорційної виборчої системи.

Як відомо, виборча система впливає на кількість виборчих округів під час виборів. При змішаній системі вибори проводяться в одному багатомандатному виборчому окрузі та 71 одномандатних виборчих округах. Враховуючи, що відхилення у кількості виборців не може перевищувати 10 відсотків у всіх одномандатних виборчих округах та з урахуванням постійної міграції виборців у всій Литві, межі виборчих округів коригуються при кожних виборах до Сейму. Такі коригування не будуть потрібні так часто, наприклад, за умови пропорційного представництва на виборах до Сейму.

Частота коригування списків виборців теж залежить від обраної виборчої системи. У цьому відношенні більшість виборчих систем з одномандатними виборчими округами є менш привабливими, оскільки будь-які демографічні зміни виборців впливають на коригування списків виборців.

Вибрана виборча система впливає на кількість та складність виборчих бюлетенів. Виборці отримують два бюлетені для голосування на виборах за змішаною системою і можуть обрати лише одного кандидата з кількох, внесених до виборчого бюлетеня одномандатного виборчого округу. Виборчий бюлетень багатомандатного виборчого округу складніший – виборцю потрібно обрати політичну партію, а також призначити п'ять кандидатів зі списку обраної політичної партії. Незважаючи на те, що виборчий бюлетень багатомандатного виборчого округу є складнішим для виборця, у багатомандатному виборчому окрузі зіпсованих виборчих бюлетенів менше, ніж в одномандатних виборчих округах. Наприклад, у першому турі виборів до Сейму в 2012 році було 5,69% зіпсованих виборчих бюлетенів в одномандатних виборчих округах і 4,23% – в багатомандатному окрузі.

Виборча система впливає на те, скільки голосів виборців враховуються при встановленні остаточних результатів виборів. Частина голосів виборців поки що не представлена в більшості виборчих систем, оскільки за мажоритарною виборчою системою переможцем є кандидат, який отримує більшість голосів. Наприклад, 15 кандидатів взяли участь у виборах в одномандатному виборчому окрузі у Вільнюсі на виборах до Сейму в 2012 році. Кожен із 15 кандидатів не виграв під час першого

туру виборів. Тому другий тур виборів відбувся через два тижні. До бюлетеня були включені два кандидати, які отримали більшість голосів (36,61% та 15,72%). Проте 47,67 відсотка голосів виборців, відданих тринадцятьом кандидатам під час першого туру виборів, залишалися не представленими. Це дає змогу припустити, що політична партія, яка отримала більшість голосів у країні, фактично може програти вибори.

Від виборчої системи залежать і можливості жінок стати представниками країни. Наприклад, у багатомандатних виборчих округах під час виборів до Сейму в 2012 році було 700 чоловіків і 300 жінок-кандидатів. Тим часом політичні партії можуть призначити більше кандидатів, а серед них і жінок, коли використовуються списки політичних партій.

Пропорційна виборча система є більш сприятливою для новостворених політичних партій Литви. Наприклад, новостворена Національна партія воскресіння взяла участь у виборах до Сейму у 2008 році. Вона виграла 13 мандатів у багатомандатному виборчому окрузі та лише 3 мандати в одномандатних виборчих округах. Інша політична партія «*Drąsos kelias*», створена перед виборами, взяла участь у виборах до Сейму у 2012 році. Вона отримала 7 мандатів у багатомандатному окрузі та жодного в одномандатних виборчих округах.

Важливо, щоб і малі політичні партії мали змогу брати участь у виборах і здобули певну кількість мандатів. Вважається, що пропорційне представництво може надавати малим політичним партіям більше можливостей виграти мандати в парламенті. Однак зазвичай практика показує зворотний результат.

Виборча система визначає й умови встановлення результатів виборів. Наприклад, підрахунок голосів виборців проходить швидше за мажоритарної виборчої системи. За пропорційної – встановлення результатів виборів є більш складним процесом. Бо результати визначаються не тільки звичайними підрахунками, але також включають рейтинги висунутих кандидатів зі списків політичних партій за рейтингами отриманих голосів, а також складанням списків нових кандидатів. Проте, багатомандатний виборчий округ отримує менше запитів на перерахунок голосів виборців.

Виборча система, крім іншого, впливає і на тривалість виборчого процесу. Нині трохи більше 50 відсотків членів парламенту обрані під час пер-

шого туру виборів при змішаній системі виборів до Сейму. Вважається, що відсоток членів Сейму, обраних у першому турі, навіть зменшиться, якщо члени Сейму будуть обиратися лише в одномандатних виборчих округах. Це становитиме лише 4–7%. Усі члени Сейму будуть обрані протягом першого туру в разі прийняття рішення про використання пропорційного представництва. Тоді не виникатиме необхідності організувати другий тур виборів, який вимагає великих адміністративних та людських ресурсів, додаткових коштів на організацію виборів та заробітну плату членам виборчих комісій.

Другий тур виборів не потрібний у випадку пропорційного представництва. Однак у більшості виборчих округів проходить другий тур при застосуванні мажоритарної виборчої системи. Наприклад,

протягом першого туру виборів до Сейму Литви в 2016 році було обрано лише 3 члени. Другий тур відбувся в 68 одномандатних виборчих округах через два тижні.

Виборча система визначає і чи відбуватимуться нові вибори у разі відмови від мандата або його втрати. У разі пропорційного представництва мандат передається першому кандидату, який його не отримав. Проте в разі застосування мажоритарної виборчої системи нові вибори обов'язково проводяться через 6 місяців.

Це короткі відомості про виборчі системи в Литві. На закінчення слід зазначити, що немає жодної найкращої або ідеальної виборчої системи, яка могла б бути застосована в усьому світі. Виборча система, ідеальна в одній країні, може бути абсолютно неадекватною в іншій.

## Особливості інституту оскарження у виборчих правовідносинах

**Тігран МУКУЧЯН,**

голова Центральної виборчої комісії Республіки Вірменія



Шановні учасники міжнародної конференції!  
Шановні друзі!

Передусім хочу подякувати за організацію цього форуму з актуальним порядком денним, у ході якого чітко визначаються проблеми, з якими ми стикаємося під час виборчого процесу. Об'єктивне

усвідомлення цих ключових питань, подібні відкриті публічні обговорення – це хороша можливість не тільки поділитися досвідом і досягненнями, а й озвучити існуючі проблеми. Тільки таким чином можна знайти кращі рішення, які сприяють поліпшенню роботи.

Початок XXI століття в світі характеризується завершенням практично в повному обсязі формування національних виборчих систем, які відповідають сучасним вимогам організації проведення демократичних виборів. У всіх країнах світу, за рідкісним винятком, на початку поточного століття сформований звід законодавчих та інших нормативних актів, які всебічно регулюють виборчий процес, створені системи виборчих органів із добре відпрацьованими технологіями проведення виборів. Одночасно склалися й електоральні традиції та звичаї. Завдання національних законодавців полягає в забезпеченні подальшого сталого розвитку своїх виборчих систем, у тому числі за допомогою



впровадження нових комунікаційних технологій. Як показує аналіз практики, в молодих демократичних країнах пошук нових законодавчих рішень у виборчих процесах передусім спрямований на забезпечення цілковитої прозорості та абсолютного громадського контролю над усіма виборчими процесами та захист прав виборців. Виборчі спори, звісно, неминучі, хоча і не бажані супутники будь-якої виборчої кампанії, оскільки в ході підготовки і проведення виборів не можуть не стикатися інтереси активних учасників виборчого процесу – політичних партій, громадян, представників владних структур і тих, хто прагне прийти їм на зміну.

Слід також зазначити, що виборчі спори є одним із найбільш затребуваних інститутів виборчого права. На сучасному етапі розвитку законодавства про вибори саме за допомогою вирішення виборчих суперечок відбувається захист в першу чергу громадянами свого гарантованого Конституцією права обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також іншими учасниками виборчого процесу своїх суб'єктивних виборчих прав. Водночас слід зауважити, що виборчі спори мають свої особливості розгляду, обумовлені передусім специфічними короткими термінами їх розгляду. Згідно з Виборчим кодексом Вірменії адміністративне провадження в центральних і окружних виборчих комісіях здійснюється відповідно до закону Республіки Вірменія про порядок адміністративного провадження з особливостями і в терміни, встановлені Виборчим кодексом.

Принциповим є те, що згідно з Кодексом дільничні виборчі комісії не наділені повноваженнями щодо здійснення адміністративних проваджень за скаргами. Крім окремих випадків, що, на мій погляд, є важливим юридичним досягненням. Більше того, Кодекс містить чіткий перелік питань, які стосуються суб'єктів оскарження. Зокрема, правові акти, дії чи бездіяльність виборчих комісій може оскаржити кожен, якщо вважатиме, що порушене або може бути порушене його суб'єктивне виборче право.

Це можуть бути: довірена особа, якщо визнає, що порушено встановлене Кодексом його право або право його довірителя; спостерігач, якщо визнає, що порушені встановлені Кодексом його права; представник засобу масової інформації, якщо порушуються його суб'єктивні права; уповноважений представник партії, яка бере участь у ви-

борах, якщо вважатиме, що порушено встановлені Кодексом його права, або права його партії-довірителя, або права кандидата, включеного до виборчого списку партії. Заслужує на увагу той факт, що Виборчий кодекс визнає в якості суб'єкта оскарження виключно тих осіб, чії публічні суб'єктивні права були порушені.

Примітно, що виборчі комісії порушують адміністративне провадження на основі отриманих заяв, однак мають також право порушувати адміністративне провадження і за власною ініціативою. Більше того, Кодекс чітко визначив також окремі види заяв. Це заяви про перерахунок голосів, про визнання недійсними результатів голосування на виборчій дільниці, про голосування замість іншої особи і про визнання недійсними результатів виборів – у визначенні суб'єктів, які мають право подавати такі скарги, а також терміни їх подання та розгляду.

Водночас, у Кодексі чітко встановлено, що в день голосування в реєстраційному журналі дільничної виборчої комісії записи про порушення мають право робити довірені особи, члени дільничної виборчої комісії та спостерігачі. Кодексом встановлено, що перед узагальненням результатів виборів предметом розгляду в окружних комісіях повинні стати не тільки всі заяви і скарги, а й усі записи в реєстраційних журналах, і по них мають бути прийняті відповідні рішення.

Новим Кодексом вперше надано право здійснювати записи в реєстраційному журналі також і спостерігачам, що мало на меті запобігання порочної практики подання спостерігачами скарг, які не стосуються порушення їхніх прав, при цьому забезпечуючи можливість зафіксувати помічені в ході голосування порушення з перспективою обов'язкового їх розгляду. Однак це іноді призводить до подвоєння обсягів роботи з урахуванням того, що спостерігачі спочатку вимагають зафіксувати в реєстраційному журналі виборчої комісії свої оцінки з приводу тих чи інших обставин. А після цього, в наступні два дні, визначені Кодексом як терміни для подання скарг на рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій, ті самі оцінки, оформлені на заздалегідь підготовлених шаблонах у вигляді заяв і скарг, спостерігачі знову пред'являють окружним виборчим комісіям.

Під час парламентських виборів 2017 року в день голосування на 2 тисячах виборчих дільницях за виборчим процесом стежили загалом більше

23 тисяч довірених осіб партій і партійних блоків, які брали участь у виборах.

Виборчі дільниці відвідали загалом 28 тисяч спостерігачів із 49 акредитованих місцевих громадських організацій, 1200 представників від 89 місцевих ЗМІ та 80 представників від 31 зарубіжних ЗМІ. Крім того, членами виборчих комісій було призначено близько 16 тисяч осіб – представників парламентських партій.

Загалом із близько 40 тисяч суб'єктів, які мають право подання скарг про визнання недійсними результатів голосування, на виборчій дільниці було отримано 1 заяву, а заяв про перерахунок голосів було всього 4. При опублікованих підписаних списках, до речі, це робиться тільки у Вірменії, лише один із півтора мільйона виборців подав заяву про голосування замість іншої особи.

Однак, після дня голосування в 37 з 38 окружних виборчих комісій було отримано загалом 324 скарги від трьох громадських організацій, які здійснювали наглядову місію і виступали в рамках одного спільного союзу.

Заслуговує на увагу те, що більше ніж 90 відсотків обставин, зазначених у цих заявах, уже були зафіксовані в реєстраційних журналах дільничних виборчих комісій і повинні були стати предметом розгляду окружних виборчих комісій.

За таких обставин подання заяв не тільки видається дивним, а й просто неймовірним. Це дає змогу стверджувати про відпрацьовані технології, які є своєрідною індустрією скарг, спрямованою виключно на створення ілюзії великої кількості виборчих порушень.

Це проблема, з якою, я думаю, стикається багато хто. Настав час розглянути її і розробити продуктивні пропозиції для запобігання зловживань. З метою подання подібних заяв особи, які залучаються як місцеві спостерігачі, заздалегідь отримують довіреності на ім'я кількох громадян, які необхідні для подальшого подання заяви про скаргу.

Довіреності від більше ніж трьох тисяч спостерігачів, які виступили з ініціативою, були отримані

ще до дня голосування, коли спостерігачі ще навіть не знали, чи будуть порушені їхні права, і чи буде необхідність у їх захисті. Чи правильно в правовому сенсі отримувати подібні довіреності, коли людина ще не знає, чи будуть порушені її права? Ще й з урахуванням того, що особи, залучені як місцеві спостерігачі, отримують певну винагороду за здійснення спостережницької місії. Чи не побоювання позбутися цієї винагороди штовхає людей на надання подібних довіреностей – питання, над якими варто задуматися. Далі створюються уніфіковані бланки і надаються заяви по заздалегідь підготовлених шаблонах навіть у тому випадку, коли зазначені в них обставини часто не є правопорушеннями.

Однак, розгляд цих заяв вимагає часу і, до речі, в цьому випадку – марного витрачання часу. Це проблема, про яку, вважаю, слід говорити, щоб мати можливість належним чином протистояти подібному зловживанню правом, сформувати правову культуру в суспільстві щодо застосування скарг і запобігти спотворенню публічної думки шляхом імітації процесу оскарження.

Подібне ставлення до виборчих спорів та процесу оскарження по суті позбавляє інститути оскарження їхнього справжнього сенсу і призначення. Якщо врахувати, що в рамках процесу оскарження учасники виборчого процесу прагнуть відновити свої порушені права, або припинити спроби їх порушення, або відстояти свої законні інтереси в спорі з іншими учасниками виборчого процесу.

Вирішення цієї проблеми має практичне значення, адже часто, будучи заваленими такими безпідставними заявами і скаргами, виборчі комісії в стислі терміни змушені їх поспішно розглядати, залишаючи останні без належної уваги.

Така порочна практика призводить до спотворення і знецінення процесу оскарження та вирішення виборчих спорів, що в підсумку призводить до недовіри до виборчого процесу загалом.

Дякую за увагу.

## Удосконалення електорально-правової просвіти молоді

**Сабіла МУСТАФІНА,**  
секретар Центральної виборчої комісії Республіки Казахстан



Передусім хочу привітати наших колег, наших друзів, Центральну виборчу комісію України, з ювілейною датою – 20-річчям від дня заснування і з проведенням такого високого рівня міжнародної конференції. Хочу сказати, що партнери цієї конференції зробили все, щоб нам було зручно і працювати і перебувати в Україні. Велике спасибі.

Перед Центральною виборчою комісією Казахстану постала дуже важлива проблема. Нове покоління молодих виборців має абсолютно нові погляди і підходи до виборчих процесів. Хотілося б сказати, що за чверть століття в Казахстані були проведені не тільки економічні, а й політичні реформи, помітно зміцнів міжнародний авторитет нашої країни. Відбуваються активні процеси перетворення Республіки в демократичну правову соціально відповідальну державу, основним принципом діяльності якої проголошено принцип організації державної влади через вільні вибори.

Тому не випадково, що одним із найважливіших напрямів реформування політичної системи Казахстану є формування демократичного виборчого права і постійне вдосконалення виборчої системи. Аналіз пройденого шляху і нові виклики показують нам, що якісна організація і проведення виборів для нас пов'язані з формуванням системи безперервної електоральної правової просвіти. Так було завжди, але сьогодні особливо потребу-

ють удосконалення механізми розвитку правової грамотності всіх учасників виборчого процесу, професіоналізація організаторів виборчих процесів і загалом підвищення правової культури всіх виборців.

Це не є запереченням наявного досвіду, це новий старт з уже закладеного фундаменту, який за 25 років з моменту створення нашої виборчої комісії ми маємо в своєму багажі. У зв'язку з цим нині ми сконцентрували свою увагу на розробці нових системних підходів організації електорального навчання, його нормативно-правового забезпечення, апробації вироблених підходів на пілотних проектах.

Дозвольте зупинитися на комплексі реалізованих заходів.

Передусім хотілося б зазначити, що відповідно до внесених у цьому році змін до конституційного закону про вибори в Республіці Казахстан, повноваження територіальних, окружних та дільничних виборчих комісій доповнені функцією з організації і проведення навчання учасників виборчого процесу. Цією нормою була закладена правова основа для всієї системи виборчих комісій щодо організації електорального навчання. Це дуже важливо і для забезпечення фінансування такого навчання через місцевий регіональний бюджет.

Навчання організаторів виборчого процесу охоплює як безпосередньо членів виборчих комісій усіх рівнів, так і державних службовців органів представницької виконавчої влади, а також кандидатів, їх довірених осіб, спостерігачів, представників політичних партій, громадських об'єднань, засобів масової інформації.

У ЦВК був сформований і протягом цього року продовжував свою реалізацію пілотний проект з охоплення електоральним навчанням такої категорії державних службовців – організаторів електорального процесу, як заступники голів областей, голів міст і районів, керівники апаратів, начальники управлінь внутрішньої молодіжної політики в секторах Масліхатів усіх рівнів. Я вже говорила

про часту змінюваність не тільки членів виборчих комісій усіх рівнів, але в тому числі й апарату державних службовців, які тією чи іншою мірою причетні до організації виборчого процесу.

Партнер цього проекту – Академія державного управління, де лекторами і тренерами є члени Центрвиборчкому і співробітники апарату ЦВК.

Тільки за цей рік навчено більше 1300 осіб. З метою забезпечення безперервності процесу навчання осіб, залучених до організації проведення виборів, відбувся очний дистанційний навчальний семінар, де було підготовлено 150 сертифікованих тренерів електорального навчання для всіх регіонів країни. Для нас це теж дуже важливо, оскільки територія нашої держави дорівнює території семи європейських країн, і відстань між регіонами, а відповідно і між виборчими комісіями, настільки велика, що ми повинні залучати цілу армію сертифікованих тренерів для побудови системи каскадного навчання.

Програма навчання тренерів була вибудована на синтезі теоретичних правових основ у поєднанні з практичними аспектами організації виборів. Використання ділових ігор, аналіз ситуаційних завдань, застосування сертифікованих сучасних інформаційно-комунікаційних технологій дистанційного навчання – це перший етап у системі каскадного методу навчання, про який я щойно казала. І, якщо спочатку наші кроки були спрямовані на підвищення рівня професійної кваліфікації організаторів виборчого процесу, то наш наступний вектор спрямований на виховання у молоді високого рівня електоральної грамотності, що дуже важливо в умовах мінливого світу.

Центрвиборчком розглядає електоральне навчання молодих виборців як безперервний процес на всіх рівнях освіти, починаючи з середньої школи, пронизуючи рівень професійно-технічної освіти та охоплюючи вищу і фундаментальну наукову освіту. Вибудовуються нові механізми щодо включення до навчально-виховного процесу шкіл, коледжів і вишів різних форм електорально-правової просвіти молоді. З метою прищеплення школярам початкових знань і навичок виборчої діяльності Комісія розробила пакет методичних матеріалів для виборів президента школи, організація яких максимально наближена до процедури виборів президента країни.

Мета проекту – розробка і впровадження механізмів електорального виховання майбутніх потенційних виборців через розвиток органів шкільного самоврядування. Завданнями проекту є не тільки освітні та виховні функції, а в першу чергу – розвиток усвідомлення учнями необхідності і важливості виборів, відповідальності за свій вибір, прищеплення навичок активної участі у виборчому процесі, розвиток лідерських якостей та комунікативних навичок.

Нами також сформований перелік тем з питань виборчого права і виборчого процесу для рекомендації вищим навчальним закладам країни в якості тем для курсових і дипломних робіт студентів. У його розробці брали активну участь учені, педагоги вишів і наукових організацій Республіки, представники Міністерства освіти Казахстану. Планується робота щодо включення курсу лекцій із виборчого права до програми навчання студентів за спеціальністю «журналістика», «державне управління інформаційними технологіями», при цьому Центрвиборчком готує навчально-методичні та методичні розробки в якості інформаційної та методичної допомоги для педагогів організацій освіти всіх рівнів.

Спільно з науковими установами та провідними університетами країни ведуться наукові дослідження на тему: «Історико-документальні основи формування виборчої системи на території Казахстану». Матеріали цих досліджень ляжуть в основу стаціонарних навчальних експозицій, демонструючи еволюцію виборчої системи Казахстану від «степового права» до сучасного періоду незалежності.

Виставкова експозиція буде присвячена 25-річчю Центральної виборчої комісії Казахстану, яке ми відзначимо наступного року. Впровадження цих проектів дало нам змогу виявити нові можливості, напрями та форми електоральної освіти. Все це приводить до закономірної необхідності вироблення нової концепції електорального навчання організаторів виборів та інших учасників виборчого процесу. Тому, користуючись нагодою і таким широким представництвом учасників міжнародної конференції, хочу висловити побажання щодо поглибленої співпраці в цьому напрямі діяльності і обміну досвідом. Нові підходи та інновації в цій сфері будуть дуже цікавими та корисними для всіх нас. Дякую за увагу.

## Професіоналізація організаторів виборів

**Юлія ШИПІЛОВА,**  
менеджер проекту Міжнародної фундації виборчих систем в Україні



Доброго дня, шановні колеги!

Користуючись нагодою, я, як і інші спікери, також хочу привітати Центральну виборчу комісію з 20-річчям!

Ми зібралися на цю конференцію і обмінюємося знаннями, які є в кожного з нас, для того щоб більш якісно організувати вибори. Бо коли ми вже досить компетентні, то можемо неупереджено виконувати свою роботу. Нас уже не так легко розхитати, і ми не зважатимемо на якісь недоречні поради, а тільки на ті, які дійсно можуть стати в нагоді. Так само і в учасників виборчих процесів. Якщо людина не є професіоналом у цій сфері, то звісно, вона може дослухатися до порад, які не завжди бувають професійними. Та коли ви вже впевнені в своїх знаннях, своїй компетентності, то на всілякі некомпетентні поради не зважатимете. У результаті підвищується професійний рівень організаторів виборів, а відтак і довіра суспільства і до них, і до виборчого процесу загалом.

Але як навчати дорослих? Коли ми говоримо про навчання дорослих, то маємо усвідомлювати, що це не те саме, що навчати дітей.

По-перше, дорослі люди – це вже сформовані особистості. І для них не підходять ті методи, які використовують для навчання дітей. Дорослим потрібна певна автономність, оскільки вони приходять на навчання зі своїм багажем знань і досвідом і, звісно, вже по-іншому сприймають світ. Відтак нав'язувати їм якусь точку зору, казати робити так,

а не інакше, недоречно. Дорослі не сприйматимуть такі методи навчання. Тут варто використовувати весь той досвід, який вони вже раніше здобули, і з яким прийшли опанувати нові знання. Тоді людина відчуватиме свою залученість до загального процесу й усвідомлюватиме, що її поважають як особистість. Бо інакше станеться просто відсторонення від навчання і несприйняття тієї інформації, яку намагатимуться нав'язати.

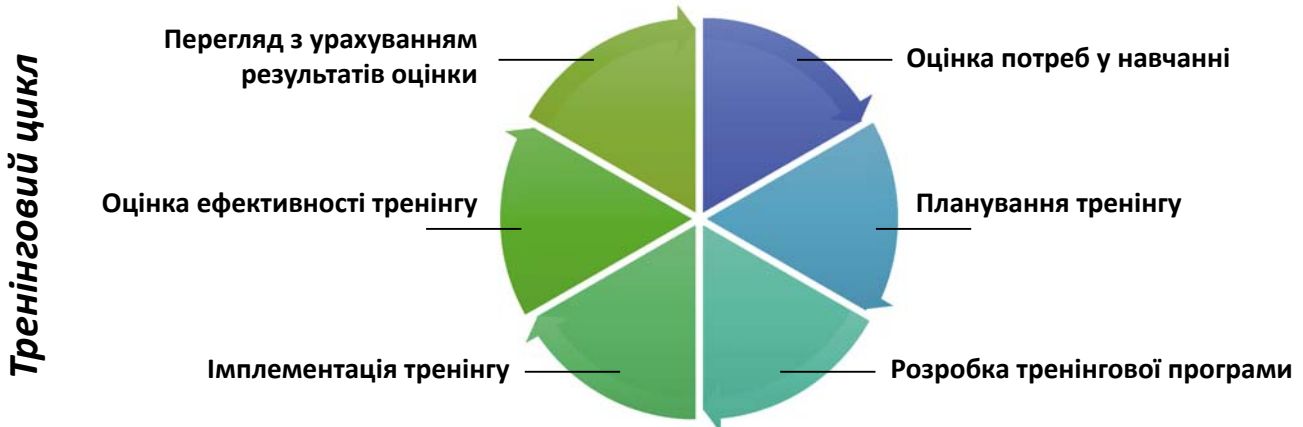
Ще одним важливим елементом навчання дорослих є визначення цілей. Дорослі, звісно, не діти. Їм треба точно знати, для чого вони навчаються, з якою метою вони прийшли на навчання і що отримають у результаті цього навчання. Важливою рисою дорослого навчання є релевантність. Тобто, якщо набуті знання дорослі не зможуть застосувати вчасно, якщо ці знання не відповідають роду їхніх занять, то знижується цікавість до процесу навчання. Відтак обов'язково треба поєднувати теоретичні знання з практичними навичками, інакше, якщо знання суто теоретичні, інтерес до навчання значно знижується.

Окрім цього, дуже дієвим є використання не тільки звукових, словесних, а й візуально-кінестетичних методик, які передбачають виконання письмових і графічних робіт для закріплення результату навчання. Це означає, що якщо у вас є можливість, щоб люди були фізично залучені в навчальний процес і могли одразу застосовувати на практиці свої знання, то ефект від такого навчання значно підвищиться. Не варто забувати і про логічні соціальні та індивідуальні елементи в навчанні та їх використання. Тобто, якщо до вас прийшли люди певної професії, то ви маєте зважати на це і брати до уваги при використанні рольових ігор.

Говорячи про методи навчання, варто наголосити, що існує безліч форм навчання за допомогою різних методик, і найкраще вони, звісно, працюють у поєднанні. Серед таких нетипових і досить ефективних методів навчання є розгляд реальних ситуацій – так званих кейс-стадіс, під час яких слухачі використовують реальні приклади з життя, які сталися в минулому. Можливо, навіть в інших країнах, але на яких вони можуть змоделювати ситуацію і порівняти, як, наприклад, іноземні колеги



# Тренінгові методології та інструменти



## Тренінгові програми



вирішили ті чи інші проблеми.

Навчання під час роботи – теж досить цікава, як на мене, форма навчання, коли, скажімо, члени комісії виконують свої функції, але при цьому хтось їм допомагає і показує, як саме вони мають здійснити ту чи іншу функцію.

Навчальні візити – досить популярна та актуальна форма навчання, коли ми можемо приїхати до іншої країни або в інше місце, подивитися, як там колеги робили ті чи інші речі, як ми можемо перейняти для себе їхній досвід і що ми можемо використати у своїй діяльності.

Онлайн-навчання – теж дієвий спосіб здобути певні знання. В Україні завдяки Офісу Координатора проектів ОБСЄ створено чудовий онлайн-продукт, де розміщено багато відеоматеріалів, анімації та різного роду текстів, завдяки яким дізнаємося набагато більше інформації, ніж ми можемо розказати і подати під час тренінгів через обмеженість у часі.

Всі ці методи дуже добре працюють у поєднанні. Тобто жоден із них не може забезпечити абсолютну ефективність. Це так само, як із виборчою системою – не можна вибрати одну і сказати, що вона є ідеальною. Лише у поєднанні багатьох методів навчання можна сподіватися на ефективність такого процесу.

Щодо підходів у навчанні, то коли ми говоримо про професіоналізацію організаторів виборів, то це, власне, ті каскадні тренінги, про які вже не раз згадували. Крім цього, ми маємо розуміти, що існують також інші стейкхолдери виборчого процесу. І власне навчання медіа, навчання спостерігачів, представників громадянського суспільства, суддів має стати також невід’ємною частиною підготовки організаторів виборів.

Також слід зважати на те, що є теми, які навряд чи мають стати окремими в навчанні через досить обмежений час у ході виборчого процесу. Наприклад, тема доступності виборів – як члени виборчих комісій можуть допомогти особам з інвалідністю проголосувати. Або повідомлення виборців, доступність інформації про те, де і коли проходитиме голосування, як воно буде організоване. Так само питання гендерної рівності чи, наприклад, використання сучасних інформаційних технологій – ці теми зазвичай ідуть як наскрізні в навчальних планах підготовки членів виборчих комісій.

Думаю, варто більш детально зупинитися на тому, як відбувається тренінговий цикл. Передусім

виконується оцінка потреб навчання. Для того щоб провести навчання, треба визначити, чому саме потрібно навчити? Це те, про що вже йшлося раніше. Якщо дорослим давати інформацію, яка для них не цікава і не релевантна, то вони не будуть її сприймати. Тому дуже важливо визначити, яка інформація буде важливою для адміністраторів виборів на певному етапі навчання. Після цього треба скласти план навчання – в якій кількості, які теми і в який період необхідно подати. Потім ми плануємо, як і коли будемо це робити – з якими ресурсами проводити тренінги, кого залучати, якою буде логістика цього процесу. І лише після цього ми розробляємо тренінгові програми.

Після розробки матеріалів розпочинається імплементація, тобто проведення самого навчання. Потім ми маємо оцінити, як пройшло навчання, чи було воно успішним, чи не дуже. Проаналізувати, можливо, помилки, які були допущені під час навчання, бо саме усвідомлення помилок є шляхом до вдосконалення. Тому оцінка тренінгу служить тим дороговказом, в якому напрямі треба рухатися далі. І врешті, ми маємо переглянути навчальні матеріали, для того щоб зробити їх більш якісними, більш релевантними для наших стейкхолдерів.

Мені б хотілося в контексті тренінгового циклу розглянути програму навчання за системою Bridge, яку Міжнародна фундація виборчих систем досить успішно імплементує в багатьох країнах світу з 1999 року. За цей час уже тричі змінювалася програма і оновлювалися її модулі (теми). З 2015 року нова версія програми навчання успішно використовується і в Україні на базі Центру управління навчанням учасників виборчих процесів при Центральній виборчій комісії.

Теми курсу постійно оновлюються залежно від їхньої актуальності. Наразі ми скоротили кількість модулів до 16 тем. Усі вони присвячені різним питанням адміністрування виборів. Ці модулі є сталими для кожної країни з урахуванням тієї чи іншої виборчої системи, різних категорій стейкхолдерів, їх зацікавленості, інтересів тощо. Такі тренінги корисні не лише для членів виборчих комісій, а й для інших учасників виборчих процесів. Тому закликаю відвідати веб-сайт Bridge тих, хто ще не мав можливості ознайомитися з цією чудовою програмою, і ми будемо раді бачити вас серед учасників наших тренінгів.

На цьому мені б хотілося завершити свій виступ і подякувати вам за увагу.

# Підвищення довіри до виборчих технологій

**Пітер Ербен,**  
старший міжнародний радник з виборів,  
директор Міжнародної фундації виборчих систем в Україні



Пані та панове, друзі! Доброго ранку!

Сьогодні я маю велику честь виступати перед аудиторією друзів, колег та провідних лідерів з України та інших країн. Від свого імені та від імені IFES хочу подякувати Центральній виборчій комісії та всім вам за таку можливість.

Я відданий прихильник сучасних технологій. За більш ніж 20 років роботи на виборах в багатьох країнах світу я очолював, допомагав і спостерігав за реалізацією найбільших технологічних проєктів. Я досягав успіхів та зазнавав поразок. Упродовж цього шляху я набув надзвичайно важливого досвіду, і тепер хотів би поділитися з вами своїми думками щодо того, чому я вважаю, що традиційні принципи та підходи є основою успішного та поступового впровадження виборчих технологій – все це заради нашого спільного прагнення до більш ефективних і надійних виборчих процесів та результатів.

Десятиліттями багато хто сподівався, що технології стануть рушійним фактором у виборчому процесі. Вважалося, що заміна традиційних підходів з використанням паперових бюлетенів суттєво покращить процес ідентифікації кандидатів на виборах, прискорить підрахунок голосів та встановлення результатів, забезпечить вищий рівень точності, підвищить рівень прозорості та громадської довіри, зменшить кількість витрат на проведення виборів.

На жаль, ці сподівання не були виправдані. Недоліками застосування виборчих технологій виявилися несправність та порушення системи безпеки, недовіра з боку кандидатів та виборців, підвищення цін, прогалини на законодавчому рівні.

Хибне сприйняття та недовіра до виборчих технологій становлять навіть більшу проблему, ніж фактичні недоліки, що призводить до втрати кандидатів, особливо під час виборів з високим рівнем конкуренції.

Органи адміністрування виборів перебувають під надзвичайним тиском у процесі впровадження нових технологій з боку політиків, зокрема, з боку громадянського суспільства, з боку партнерів, а також через хибну думку, що прогрес або модернізація прирівнюється до використання найсучасніших технологій всюди, де це можливо. Тому лідери виборчих процесів повинні протистояти такому тиску шляхом прийняття зважених рішень та дотримуючись загальних принципів.

Ми, представники IFES, щиро віримо, що виборчі технології можуть суттєво покращити якість виборчого процесу у разі їх правильного застосування з метою посилення ефективності використання традиційних підходів, а не як засіб їх прямого та повного заміщення.

Ми також вважаємо, що як традиційні системи з використанням паперових бюлетенів, так і електронні системи мають суттєві переваги та недоліки. Однак, у поєднанні вони взаємопосилують свою ефективність, та становлять важливу взаємодію між старим і новим підходами.

Органи адміністрування виборів повинні підтримувати застосування системи з використанням паперових бюлетенів, ручний підрахунок голосів, що здійснюється під ретельним наглядом, а також забезпечити застосування електронного формату для оприлюднення результатів і табуляції. Навіть краще, якщо форми з результатами, які були заповнені від руки, а також звіти табуляції одразу оприлюднюватимуться в онлайн-режимі для подальшого ознайомлення громадськості та



паралельного підрахунку голосів.

Одна з основних проблем полягає в тому, що обговорення, прийняття рішення та впровадження нових технологій потребують занадто багато зусиль ОАВ, які обмежені в часі та ресурсах. Багато з них не лише неспроможні забезпечити належні процедури та навчання щодо застосування нових технологій, а й нехтують збереженням традиційних механізмів. Сукупність цих двох факторів створює величезні ризики для виборчого процесу.

Гадаю, що останні 10 років виявилися надзвичайно важливими, коли йдеться про можливості та ризики, пов'язані з виборчими технологіями. Ми вважаємо, що зараз, як ніколи раніше, підхід до модернізації має бути ще більш зважений. Необхідно враховувати всі можливі аспекти; потрібно не лише ретельно проаналізувати всі існуючі технології, а й віднайти власні рішення, які краще працюватимуть у національному контексті – та важливо враховувати переваги і недоліки впровадження чи вдосконалення існуючих підходів. Багато успішних країн із високим розвитком технологій нещодавно переглянули свої переконання стосовно технологій і прийняли рішення дотримуватися або навіть повернутися до більш традиційних підходів, зокрема до голосування з використанням паперових бюлетенів. До таких країн належать Норвегія, Австралія, Німеччина, Данія та інші.

До чого ми в Міжнародній фундації виборчих систем закликаємо, так це до змістовного і виваженого управління та вмілого керівництва, розглядаючи питання модернізації процесу та роль, яку технологія буде в ньому відігравати.

При впровадженні нових технологій слід приділяти особливу увагу добре перевіреним традиційним аспектам. Для розробки процесів і процедур, які роблять паперову систему прозорою та надійною, знадобилися століття. Розробка подібних процесів і процедур для нових технологій набагато складніша, проте ми часто нехтуємо її важливістю. Аспекти традиційних підходів, які потребують уваги, включають:

- комплексну правову та процесуальну базу;
- розробку та впровадження інклюзивної та консультативної системи;
- прозорі та перевірені паперові та цифрові докази;
- навчання та підзвітність;
- розбудову довіри через засоби масової інформації та взаємодію.

Ми вважаємо, що виборчі лідери повинні вимагати ширшого, більш відкритого, уважного розгляду при виборі технологій. Виборчі лідери можуть наполягати на всебічному техніко-економічному обґрунтуванні такого важливого рішення.

Техніко-економічне обґрунтування може бути структуровано багатьма способами. Ми в IFES прагнули охопити кращі практики з усього світу в нашій опублікованій методології техніко-економічного обґрунтування.

Основні особливості цього підходу включають:

- ініціювання дослідження з формальним добре окресленим базисом зусиль, наприклад, у Положеннях про затвердження оприлюднених органами адміністрування виборів;
- скликання добре забезпеченого Комітету з техніко-економічного обґрунтування, який включатиме широке членство, як-от: експертів із зовнішніх технологій, громадянське суспільство та представників академічних кіл;
- робота на прозорому консультативному рівні для створення довіри навколо всього процесу та до остаточної рекомендації;
- оцінка вже існуючої системи і фактичної її вартості, маючи чіткі вихідні дані для роботи; відповідаючи на питання «яку проблему ми намагаємося вирішувати за допомогою нових технологій», треба встановлювати чіткі цілі для дослідження;
- визначення всіх потенційних методологій та технологій і подальший аналіз усіх чинників, що впливають на вибір системи: функціональність, безпека, загальна вартість, необхідна правова база, розвиток спроможності органів адміністрування виборів, навчання, вимоги щодо освіти виборців тощо;
- добре керована й етична участь розробників, де всі вони мають рівні можливості робити свою справу. Це може включати в себе торгіву виставку, де зовнішні зацікавлені сторони, як-от, конкурсант, також запрошуються до ознайомлення з доступними технологіями, а також до розбудови довіри до процесу;
- до кінця дослідження комплексне пілотне випробування двох та більше методологій на неофіційних виборах вивчатиме всі аспекти пропонуваної методології в реальному житті.

Наостанок, знаючи, яка кількість інформації була почута вами за ці дні, я сподіваюсь, що ви запам'ятаєте три ключові моменти з моєї презентації:

- виборчі технології – це не панацея, але вибирайте їх мудро, поєднуючи з традиційними підходами, які можна перевірити, тоді ви будете здатні прийняти вдале рішення;
  - протистояти тиску, особливо з боку розробників та конкурсантів, а також уявленню про необхідність бути «сучасним»;
  - контролювати процес, відпускаючи його в рамках обґрунтованого, обміркованого, прозорого та спільного техніко-економічного обґрунтування.
- Хоча багато чого все-таки потрібно прояснити,

ситуація в Кенії нагадує присутнім про те, яку важливу відповідальність ми покладаємо на наші плечі, і про те, якому величезному ризику ми піддаємо тих людей, яких ми обслуговуємо. Наші думки разом із нашими дорогими колегами з Кенії, котрі зіштовхнулися з цим величезним викликом, і ми повинні зробити все можливе, щоб допомогти їм найближчим часом.

Дякую за ваше терпіння і за те, що були зі мною. IFES і я сподіваюсь, що ми зможемо надати підтримку багатьом із вас у найближчі роки.

## Адміністрування виборів в Україні та можливі напрями його вдосконалення

**Євген ПОБЕРЕЖНИЙ,**

*співробітник з питань виборів та врядування Координатора проектів ОБСЄ в Україні*



Шановні колеги, хочу зупинитися на питаннях, які стосуються адміністрування виборів в Україні. Звісно, в рамках однієї доповіді неможливо охопити всі аспекти цього процесу, тому я говоритиму про три основні складові. Перша – це підрахунок голосів як на рівні ДВК, так і на рівні окружних виборчих комісій; друга – система виборчих комісій, і третя – така складова адміністрування виборів, як

інформування виборців, яка у нас, на жаль, знаходиться в трохи забутому стані.

Зізнаюсь, що я готував свій виступ певною мірою під враженням нашого попереднього заходу, який відбувся у березні цього року. Це була конференція, присвячена впровадженню новітніх технологій на виборах, і тоді в основі нашої дискусії було обговорення ініціативи Центральної виборчої комісії щодо запровадження електронного протоколу підрахунку голосів на рівні дільничних виборчих комісій, який би мав замінити паперовий протокол, використовуваний зараз.

Ця ідея була досить жваво обговорена, зазнала багато критики, але мене найбільше під час обговорення занепокоїв той факт, що багато опонентів говорили про те, що не варто взагалі щось змінювати, оскільки з підрахунком голосів у нас все більш-менш нормально, то немає сенсу змінювати те, що працює.

Тому хотів би повернутися до цього питання і дещо вам нагадати. Я взяв витяги із трьох останніх звітів місії ОБСЄ/БДПЛ – спостереження на президентських виборах, парламентських і місцевих. Якщо ми подивимося на президентські вибори, то

побачимо, що спостерігачі у сорока двох випадках зазначали, що не всі протоколи були повністю заповнені. У 61 випадку повідомляли про те, що цифри в деяких протоколах ДВК не співпадали, і різниця була доволі помітною.

Спостерігачі у 15 відсотках випадків взагалі не були допущені до процесу опрацювання даних. Схожу ситуацію ми бачимо і на парламентських виборах 2014 року. Спостерігачі місії ОБСЄ/БДПЛ оцінили процес встановлення підсумків голосування негативно на 60 із 171 відвіданих ОВК, а це 35 відсотків. Багато нарікань стосуються неповністю заповнених протоколів, коли деякі ОВК повертали по 50 відсотків протоколів на уточнення, що було доволі поширеним явищем.

Аналогічна ситуація і на місцевих виборах. Деякі ТВК не опублікували результати виборів тому, що цей процес затягується через неякісні протоколи дільничних виборчих комісій і т. ін. Тобто тут у нас дуже великий простір для покращення процесу підрахунку голосів і рекомендації від ОБСЄ/БДПЛ, наголошують, що можна було б змінити.

По-перше, місія, яка спостерігала за виборами Президента, написала про те, що потрібно вжити заходів, які б дозволили одночасно приймати більше протоколів від ДВК. Була також рекомендація щодо того, що ОВК повинні бути забезпечені приміщеннями, умовами і засобами, які б відповідали їх ролі як центрів обробки даних або операційних центрів, якими вони фактично є в ніч підрахунку голосів, тобто тоді, коли вони отримують результати голосування.

У нас, коли йдеться про утворення ОВК, то частіше думають про те, яким чином їх створити так, щоб найменша кількість суб'єктів виборчого процесу була незадоволена, або більше було задоволених, враховуючи інтереси різних сторін, але дуже часто ми забуваємо про те, навіщо вони створюються і яким чином вони будуть потім виконувати ту роботу, для якої їх і створюють.

Місія ОБСЄ, що спостерігала за виборами народних депутатів, також рекомендувала переглянути практичні аспекти процесу підрахунку голосів і, крім того, радила дуже просту, на мій погляд, річ, таку, як забезпечення окружних виборчих комісій мультимедійними засобами, які б давали змогу дублювати інформацію з комп'ютерів, куди вносяться дані, на великі екрани і таким чином уникнути проблем, пов'язаних з тим, що спостерігачі не мають доступу до заповнення протоколів.

Місія, яка спостерігала за місцевими виборами, крім іншого, рекомендувала запровадження полегшеної за допомогою комп'ютера процедури підготовки протоколів на виборчих дільницях, яка б дала змогу зменшити кількість неякісних протоколів, що повертаються. Які тут можливі рішення?

По-перше, я б хотів звернути увагу на питання, які стосуються заповнення і друку протоколів дільничних виборчих комісій безпосередньо на дільниці. Коли ми говоримо про те, як новітні технології змагаються зі стандартними технологіями, то у разі друку або заповнення протоколів ДВК ми говоримо не про ймовірність запровадження новітніх технологій як таких, а йдеться про вибір між технологією ручного вписування прізвищ суб'єктів виборчого процесу в протокол, яка була ще винайдена шумерами кілька тисяч років тому, і технологію друкування тих відомостей за допомогою комп'ютера.

Чому ми досі змушуємо членів дільничних виборчих комісій вручну вписувати дані в протокол? Можливо, виникнуть запитання, що не на всіх 33 тисячах виборчих дільниць буде можливість знайти комп'ютер, принтер і людину, здатну з ними працювати. А чи потрібно це нам на всіх 33 тисячах виборчих дільниць?

Усі виборчі дільниці, які є найбільшими, і де найдовше триває підрахунок голосів, як правило, в містах забезпечені цими технічними засобами, що вже покращує ситуацію. Звісно, якщо є маленька дільниця, де 100 виборців, то можна швидко порухувати і вручну.

До речі, Голова ЦВК Латвійської Республіки пан Цимдарс раніше говорив, що у них використовуються на виборах для підрахунку голосів на виборчих дільницях системи із застосуванням сканерів, але вони не є обов'язковими. Тобто органи місцевого самоврядування, які забезпечують виборчі дільниці засобами для їх роботи, вирішують, чи потрібен на тій чи іншій дільниці сканер.

Тому там, де є можливість, можна друкувати протоколи, а там, де немає – заповнювати їх вручну. Ще один доволі важливий аспект внесення даних у комп'ютер, це те, що вони можуть перевірятися під час заповнення і, відповідно, це виключає можливість виникнення помилок на цьому етапі.

Для передачі даних може використовуватись QR-код, який одразу всю внесену інформацію в комп'ютер друкує на протокол, де крім іншого, словами і цифрами написані дані результатів. Це

певною мірою ускладнить його фальсифікацію чи внесення змін до протоколу. Таке застосування швидко підвищить процес обробки даних на рівні територіальної виборчої комісії.

Що стосується виборчих комісій. Усі місії, починаючи з 2014 року, рекомендують переглянути порядок призначення членів виборчих комісій, як окружних, так і територіальних, і все задля того, щоб забезпечити вищу ефективність і посилити інституційну спроможність на всіх виборах. Як можуть бути рішення в цьому контексті? Знову-таки, яка нам потрібна кількість окружних чи територіальних виборчих комісій? Раніше – 225 було зумовлено кількістю мажоритарних округів, в яких реєструвались кандидати, і відповідно така сама кількість окружних виборчих комісій повинна була бути на парламентських виборах. Ця кількість реплікувалась і на президентських виборах, навіть незважаючи на те, що округи відрізнялися на парламентських і президентських виборах. Можливо, доцільно збільшити цю кількість, якщо ті чи інші окружні або територіальні комісії не справляються з підрахунком голосів через велику кількість дільничних виборчих комісій.

Інший аспект – це доцільність існування трьох паралельних систем виборчих комісій. Мається на увазі дві паралельні системи для парламентських і президентських виборів, і система ТВК – для місцевих виборів. Тобто, у нас їх три. Всіх їх ми готуємо в авральному порядку в останній момент перед виборами, всі вони підготовлені не дуже добре, судячи за результатами діяльності. Можливо, варто скоротити до однієї, залишивши, наприклад, лише територіальні виборчі комісії, постійно діючі на місцевих виборах.

Звісно, тут виникне запитання щодо того, що в них не можуть бути представлені суб'єкти виборчого процесу з парламентських виборів і з президентських, оскільки ми не знаємо, які це будуть суб'єкти на момент їх формування, але, з іншого боку, давайте згадаємо, наскільки таке представлення забезпечує баланс інтересів у цих виборчих комісіях.

Але ще згадаємо, яка кількість у нас так званих технічних партій або кандидатів, які ніколи не проводять виборчу кампанію, а, власне кажучи, беруть участь у виборах, щоб змінити баланс сил на користь тієї чи іншої парламентської партії. То, можливо, варто називати речі своїми іменами, залишити представництво парламентських партій і таким

чином вийти з цього замкненого кола.

Ситуація досить-таки абсурдна. Зараз у нас існують територіальні виборчі комісії, сформовані в 2015 році. Вони існуватимуть до наступних виборів – місцевих. Тобто, на даний момент ми їх могли би навчати. До речі, наша колега з Грузії розповідала про те, що між виборами вони займаються саме навчанням і вдосконаленням своєї системи виборчих комісій.

У нас, як тільки почнуться наступні місцеві вибори, виборчі комісії будуть розформовані і менше ніж за два місяці до виборів – створені нові територіальні виборчі комісії, які повинні будуть працювати, але відволікатимуть від роботи і займатимуться навчанням.

Чому на цих місцевих виборах ми не можемо сформувати територіальні виборчі комісії раніше, скажімо, на півроку? Хіба ми не знаємо, хто у нас суб'єкти подання кандидатур? Чому ми не можемо їх сформувати за півроку до виборів? Нормально підготувати. Немає жодних проблем. А ми робимо все в один момент, а потім дивуємося, чому вони так погано підготовлені.

Інформування виборців. Останній аспект, який я хочу розглянути. Всі місії, які спостерігали за останніми трьома виборами в Україні, акцентували увагу на тому, що у нас або відсутнє інформування виборців про їх права та про особливості виборчого процесу. У кращому випадку воно здійснюється в обмеженому обсязі, як це було на президентських виборах у 2014 році.

У 2014 і 2015 роках ми бачимо, що в результатах моніторингу практично відсутня корисна інформація. Відверто кажучи, мені, як представнику Координатора проектів ОБСЄ в Україні, це було неприємно читати, як, гадаю, і представникам Міжнародної фундації виборчих систем, тому що ми підготували разом десь 7–8 роликів для виборців про різні аспекти виборчого процесу.

І, до речі, у звіті ОБСЄ згадується, що були декілька освітніх проектів, які публікували дані в соціальних ЗМІ, але, на жаль, те, що нам вдалося показати на телебаченні, практично не було помітним.

Чому так трапилося? Давайте подивимося. Вся потужність регулювання цього питання в законодавстві покладається на Закон України «Про вибори народних депутатів України», де згідно з пунктом 3 статті 64 «Загальне інформаційне забезпечення виборів», у якому йдеться про те, що на

розповсюдження інформаційних матеріалів, які належать до загального інформаційного забезпечення виборів, поширюється законодавство про соціальну рекламу.

Цією статтею слово в слово інфіковані всі наші закони про вибори, від парламентського до місцевого і навіть прийнятий у першому читанні Виборчий кодекс. Вважається чомусь авторами, що цей пункт дозволяє вирішувати проблеми поширення таких інформаційних матеріалів. А що ж у нас у законодавстві сказано про соціальну рекламу? Там написано, що засоби масової інформації, які фінансуються з державного або з місцевого бюджету, повинні 5 відсотків давати на соціальну рекламу.

Що стосується комерційних каналів, то для них це період збору урожаю, коли вони за рахунок публікацій політичної реклами заробляють кошти. Комерційні канали не зацікавлені це публікувати, тому ми не бачимо просвітницьких матеріалів на телебаченні і не побачимо, якщо цей підхід не буде змінений.

До речі, є ще один момент. Соціальна реклама не повинна містити просування товару або його виробника чи рекламодавця, коли це громадське об'єднання чи благодійна організація. Я не знаю, ЦВК розглядається як громадське об'єднання, як благодійна організація? Чи може ЦВК, будучи рекламодавцем, зробити матеріал, наприклад, про Державний реєстр виборців? Напевно, ні. ОБСЄ може. Ми це питання таким чином і вирішуємо. Але це ненормальна ситуація. Має бути якась норма, прописана в законодавстві, яка буде вирішувати ці питання.

Зокрема, можна було б зобов'язати канали, які публікують політичну рекламу до або на початку рекламного блоку давати таку інформацію, затверджену ЦВК, і це повністю вирішило би проблему. Міжнародні спостерігачі і в інших країнах навчені цілими стратегіями просвіти окремих категорій виборців, нарешті у нас побачили б у достатній кількості такі матеріали – на нашому телебаченні. Дякую.

---

## Політичні партії та фінансування виборчих кампаній

**Аліна РУССУ,**

*голова Центральної виборчої комісії Республіки Молдова*



Справжня демократія не може існувати без вільних і справедливих виборів, організованих

відповідно до законодавства компетентними та незалежними виборчими органами. Перша Центральна виборча комісія Республіки Молдова була створена для організації парламентських виборів 1990 року.

До 1997 року Центральна виборча комісія в Молдові створювалася тільки на час проведення виборів. Однак з прийняттям Кодексу про вибори Комісія набула статусу постійного представництва. До її складу входить дев'ять членів, основним завданням яких є організація ефективного проведення всіх видів виборів.

Згідно з чинним законодавством 8 членів Комісії пропонуються парламентом, а один – Президентом Республіки Молдова. Термін повноважень Комісії – 5 років.

За 20 років своєї діяльності Центральна виборча комісія Молдови провела 15 національних виборів і референдумів, а також понад 100 місцевих виборів і референдумів.

Організація виборів – це складний процес, що вимагає мобілізації роботи більшості державних органів. Для проведення кожних виборів за короткий проміжок часу організовуються в середньому 2000 виборчих органів, у роботі яких тимчасово задіяні до 22000 посадових осіб. Протягом виборчого періоду ЦВК адмініструє значний бюджет, організовує заходи з інформування та громадянського виховання виборців, готує і поширює обладнання та матеріали для проведення виборів. Виборчі органи реєструють кандидатів на вибори (61 270 – на місцевих виборах у 2015 році), їхніх представників (4150 – на виборах 2016 року) і їхніх довірених осіб (близько 2085 у 2016 році), а також акредитує спостерігачів (15 000), надаючи їм всю необхідну допомогу для їх діяльності.

Більше того, Центральна виборча комісія відповідає за навчання службовців виборчої сфери та інших суб'єктів, які беруть участь у виборчому процесі. Саме для цього в 2011 році й був створений Центр безперервної освіти у виборчій сфері – єдиний центр такого роду в регіоні, який тільки за останні 4 роки навчив уже більше 40 тисяч осіб.

Протягом 20 років виборчий процес у Молдові був поліпшений і модернізований завдяки постійній участі в ньому Центральної виборчої комісії, а також її підтримки з місцевими і міжнародними партнерами. Внаслідок цього громадяни Молдови сьогодні мають:

1. Можливість перевірити онлайн на офіційному сайті Комісії через Державний реєстр виборців правильність внесення своїх особистих даних у списки виборців. Державна автоматизована інформаційна система «Вибори» з 2014 року забезпечує електронну перевірку виборців у день голосування для запобігання багаторазового голосування. Громадяни також можуть відслідковувати в режимі онлайн загальну кількість тих, хто проголосував на виборах і переглядати їх попередні результати.

2. Можливість реєструватися заздалегідь, де б вони не знаходилися, для голосування за кордо-

ном. Додаток оцінює кількість виборців за кордоном для відкриття додаткових виборчих дільниць. Таким чином, з 2009 по 2016 рік кількість дільниць, відкритих за кордоном, збільшилася з 33 до 100, а число виборців, які брали участь у голосуванні, збільшилася у вісім разів (майже 140 тисяч осіб).

3. Можливість брати участь у прозорих і доступних виборах. На виборчих дільницях встановлено стандартизоване обладнання, а саме: напівпрозорі скриньки для голосування, ноутбуки, сучасні кабінки для голосування. Для осіб із слабким зором, слабким слухом і з порушеннями опорно-рухового апарату створені умови для їхньої самостійної участі в голосуванні шляхом адаптації інформаційних матеріалів до їхніх потреб, встановлення спеціальних кабін для голосування, використання конвертів-шаблонів, збільшувальних стекол, а також оснащення пандусами виборчих дільниць.

4. Справедливий і цілісний виборчий процес. Правові норми постійно вдосконалюються й адаптуються до міжнародних стандартів. Таким чином, у Кодекс про вибори було внесено понад 50 доповнень і змін. Водночас Комісія розробила і прийняла більше 50 регламентів та інструкцій, спрямованих на уніфікацію і вдосконалення виборчого процесу. Фінансування політичних партій і виборчих кампаній стало більш прозорим відповідно до рекомендацій Ради Європи, ОБСЄ/БДПЛ. У 2014 році ЦВК Молдови була сертифікована за стандартом ISO 9001 у галузі менеджменту якості та ISO 27001 – з інформаційної безпеки.

Центральна виборча комісія Молдови продовжує бути незалежною, відкритою і професійною установою, яка позиціонує себе як зразкова організація на регіональному і міжнародному рівні. Вона є членом Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОБЄ), Асоціації всесвітніх виборчих органів (A-WEB) і Мережі франкомовних органів з управління виборчим процесом (RECEF).

Воля народу є основою державної влади. Ця воля знаходить відображення у вільних виборах, що проводяться періодично на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному і вільному голосуванні.

## Роль Державного реєстру виборців на шляху вдосконалення системи адміністрування виборів в Україні

**Олександр СТЕЛЬМАХ,**

*керівник Служби розпорядника Державного реєстру виборців (Україна)*



Центральній виборчій комісії виповнилося двадцять років. Десять із них Комісія опікується Державним реєстром виборців і в цьому році – 10 років, як набрав чинності Закон України про Державний реєстр виборців.

Хотів би почати свій виступ із розповіді про те, як сьогодні функціонує Державний реєстр виборців, і про ту користь, яку отримала Центральна виборча комісія від його запровадження. Починаючи з 2009 року, інформаційно-аналітична система Державного реєстру виборців знаходиться у промисловій експлуатації. Сьогодні функціонує 761 відділ ведення Державного реєстру виборців, це саме ті відділи, які займаються актуалізацією даних Реєстру щодня.

Стосовно кількісних характеристик. Реєстр містить майже 36 мільйонів записів про виборців, за 9 років було виготовлено майже 250000 списків виборців для різних видів виборів. Щомісяця в порядку періодичного поновлення ми отримуємо приблизно 45 тисяч відомостей щодо актуалізації даних Реєстру.

Приблизно 20 тисяч осіб щомісяця здійснюють актуалізацію даних Реєстру. Йдеться про працівників Міністерства юстиції України, Державної міграційної служби, командирів військових частин, керівників пенітенціарних установ, працівників Мініс-

терства охорони здоров'я та інших, які щомісяця подають відомості про оновлення даних у Реєстрі.

Всі органи ведення Реєстру працюють у закритій онлайн-мережі з єдиним сервером, який знаходиться в Центральній виборчій комісії. Які зміни в даних Реєстру відбулися за період експлуатації? Якщо взяти за 100% загальну кількість виборців, то у 38% за ці дев'ять років відбулися зміни. Можливо, це була зміна виборчої адреси або зміна ідентифікаційних даних. У середньому за рік відбувається близько трьох мільйонів змін. Найбільша кількість змін зафіксована у 2016 році, що пов'язано з впровадженням Закону про декомунізацію.

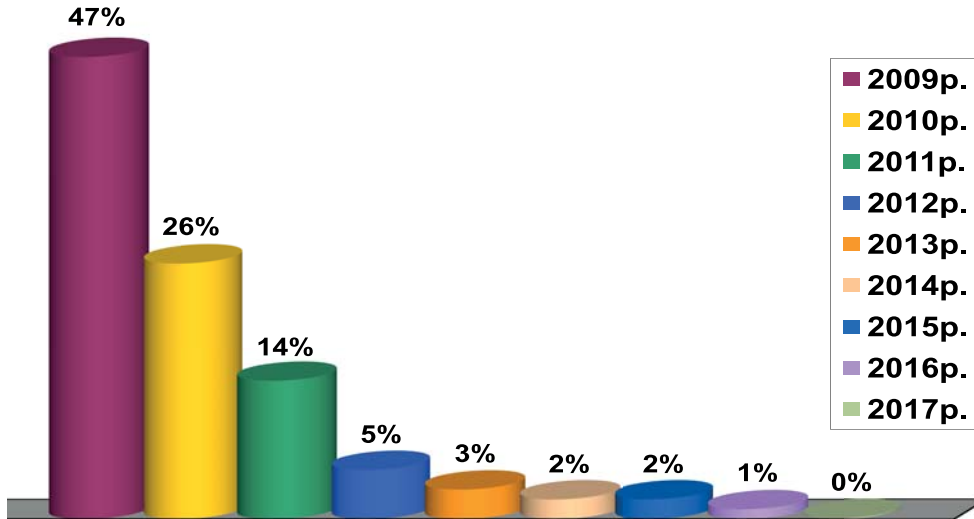
**Оцінка якості даних Реєстру.** Ми починали з дуже неякісних первинних даних, які були отримані від органів Державної міграційної служби з паперових картотек. Після зведення інформації в єдину базу даних виявилось, що є багато кратних включень виборців. Ми доклали максимум зусиль для того, щоб підвищити якість Реєстру. У деяких країнах загальна кількість виборців є меншою, ніж вилучена нами кількість записів щодо кратних включень виборців. До запровадження Реєстру всі ці записи були присутні у списках виборців, і це створювало можливість для фальсифікації. Нині скористатися цією темою для можливих фальсифікацій неможливо.

**Оцінка якості списків виборців.** Ми довго думали, яким чином нам об'єктивно оцінювати якість списків виборців. Чи дійсно від виборів до виборів покращуються списки виборців? Було запроваджено такий механізм, і він визначений у Законі, що після кожних виборів кожна дільнична виборча комісія подає інформацію про ті негаразди, які були виявлені в тих списках виборців, які знаходяться реально на столах у день голосування. Два тижні поспіль у нас відбулись перші вибори в місцевих громадах, у списках виборців яких було більше ніж 1 мільйон 300 тисяч виборців. Аналіз засвідчив, що якість ще більше покращилася в порівнянні з попередніми

## Оцінка якості даних Реєстру

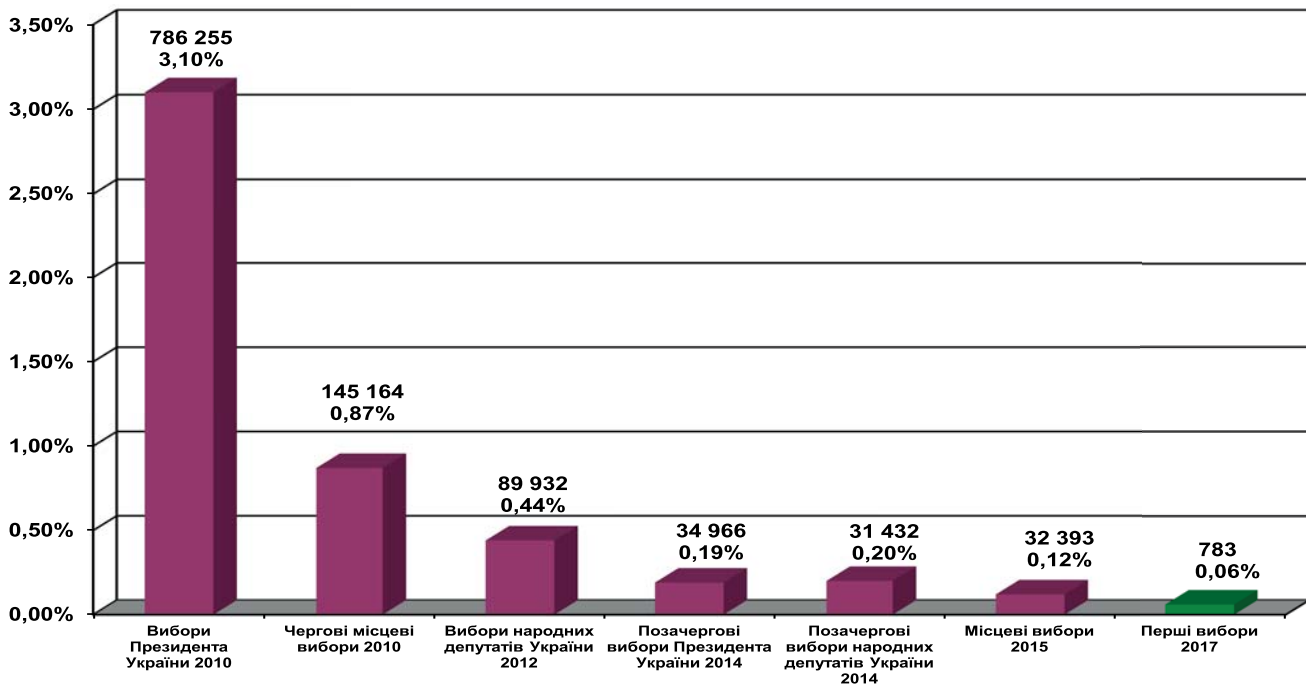
За період функціонування Державного реєстру виборців було виявлено та видалено 1 279 154 записів кратних включень виборців, із них:

в 2009 році – 599 293 (47%)	в 2014 році – 30 220 (2%)
в 2010 році – 336 118 (26%)	в 2015 році – 21 125 (2%)
в 2011 році – 173 809 (14%)	в 2016 році – 10 613 (1%)
в 2012 році – 64 800 (5%)	з початку 2017 року – 7 488 (0%)



## Оцінка якості списків виборців

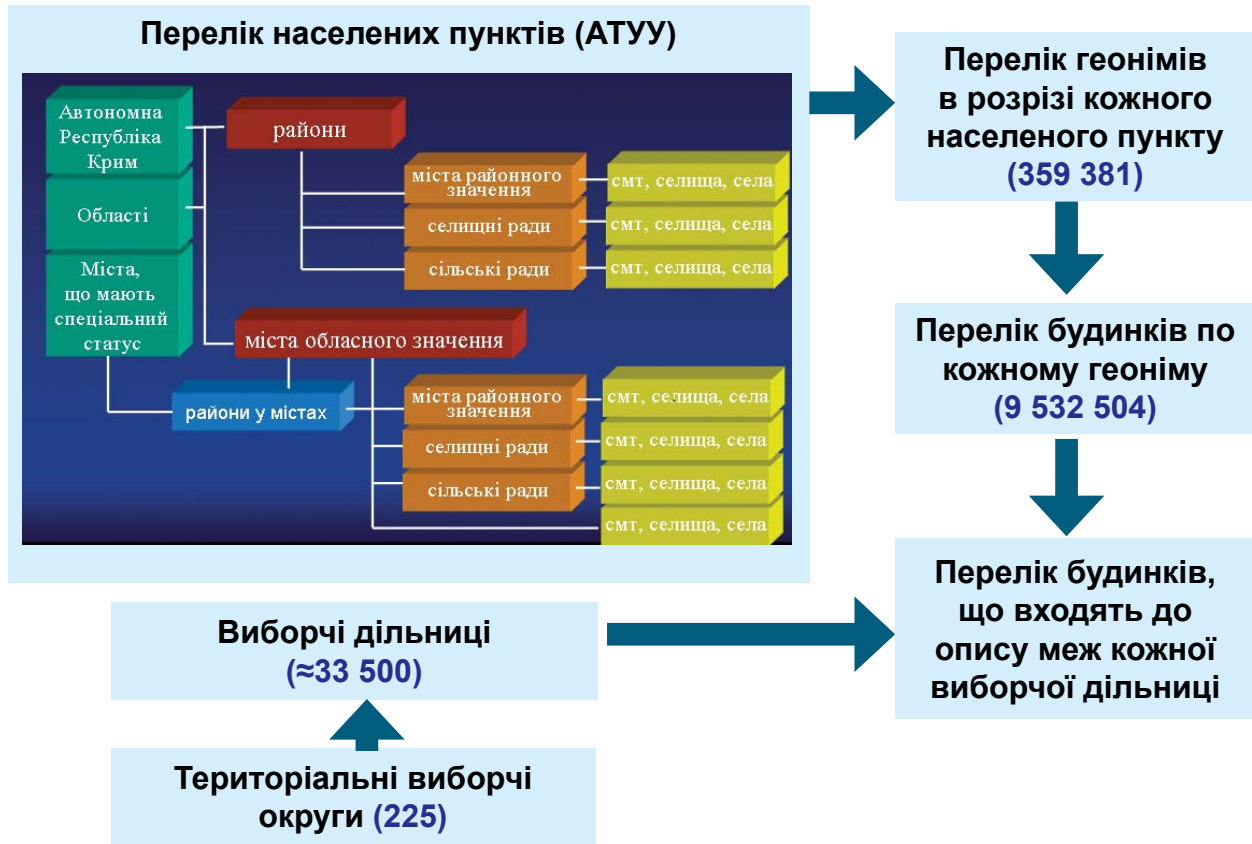
Кількість змін у списку виборців після його виготовлення (внесено технічних виправлень, додатково включено у списки, виключено зі списків).



Дані у відсотках наведено з урахуванням кількості виборців, які взяли участь у голосуванні



## Адресний реєстр



виборами. На сьогодні в середньому фіксуємо один випадок неточностей на 3000 виборців. Це дуже високий показник. Бажаю всім країнам досягти такого рівня.

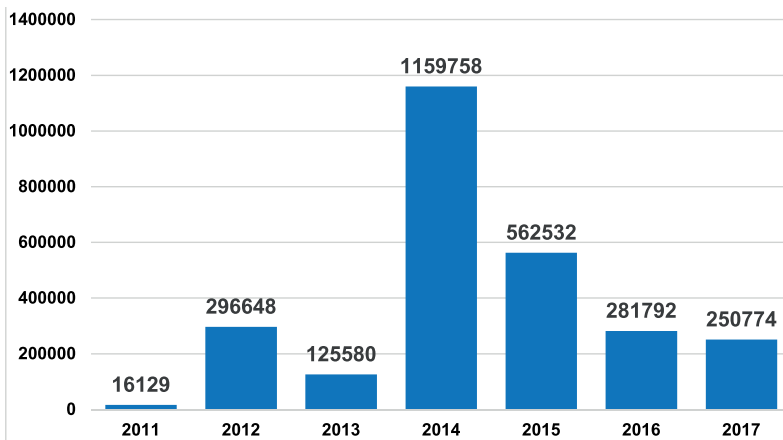
Які додаткові можливості для Центральної виборчої комісії і загалом для нашої країни дало запровадження Державного реєстру виборців? Під час розбудови Реєстру стало зрозуміло, що неможливо зробити його якісним, якщо ми не будемо мати достовірний **Адресний реєстр** (перелік усіх населених пунктів, усіх вулиць, проспектів, бульварів, а також перелік будинків, які є на цих вулицях). Нами було створено Адресний реєстр, який ми підтримуємо в актуальному стані.

Зараз в адресній підсистемі Реєстру майже 340 тисяч вулиць, дев'ять з половиною мільйонів домогосподарств. Ми не могли тримати ці дані, не віддаючи їх нашій державі з причини, що все це створено за кошти платників податків, і ми оприлюднюємо дані Адресного реєстру в форматі відкритих даних на нашому сайті. Вони не містять персональних даних виборців, а публікуємо з метою, щоб їх могли використовувати інші установи у своїх інформаційних системах.

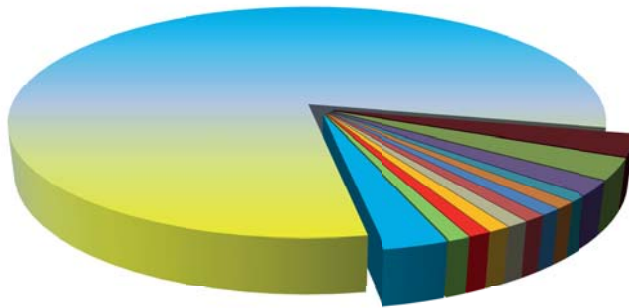
Під час віднесення кожного виборця до виборчої дільниці з'ясувалося, що було б непогано не утворювати виборчі дільниці під кожні вибори, а утворити їх один раз, тим самим суттєво зменшивши терміни виборчого процесу. Так було створено реєстр виборчих дільниць, які існують на постійній основі. Центральна виборча комісія в міжвиборчий період повністю актуалізує описи меж кожної виборчої дільниці. Ми можемо контролювати, щоб кожна дільниця не перевищувала відповідно до закону 2500 виборців.

**Геоінформаційна підсистема.** Маючи такий масив інформації, ми не могли не створити картографічне відображення територій виборчих дільниць, зазначити на карті місце розташування виборчих комісій. Зараз просторові дані використовуються для формування електоральних атласів. Крім того, ця інформація стає в нагоді під час організації виборів в об'єднаних територіальних громадах. У нас триває процес децентралізації, відбувається укрупнення сільських, селищних, місцевих рад, і є вимога закону про те, що при об'єднанні ці ради повинні бути поруч. Ці дані доступні на сайті Центральної виборчої комісії.

## Відвідуваність порталу [www.drv.gov.ua](http://www.drv.gov.ua)



**З 2011 по 2017 рік сайт Державного реєстру виборців відвідали понад 2 700 000 осіб, з яких 180 925 зареєструвалися в кабінеті виборця.**



- Україна – 81%
- США – 3%
- Норвегія – 1%
- Чехія – 1%
- Велика Британія – 1%
- Нідерланди – 1%
- Інші країни – 3%
- Німеччина – 3%
- Італія – 2%
- Росія – 1%
- Польща – 1%
- Іспанія – 1%
- Франція – 1%

**Іменні запрошення.** До того, як було запроваджено Державний реєстр виборців, іменні запрошення заповнювалися членами дільничних виборчих комісій. Це дуже трудомістка справа. Тепер ми виготовляємо запрошення разом із попередніми списками виборців автоматизовано. Це суттєво розвантажує дільничну виборчу комісію. В майбутньому, якщо буде автоматизація на рівні дільничних виборчих комісій, ми зможемо запровадити електронні списки виборців для пошуку виборця на самій дільниці, а запрошення буде містити QR-код, за допомогою якого можна буде швидше знайти запис про виборця у списку виборців.

**Особистий кабінет виборця.** Дуже цікавий інструмент, який дозволяє кожному виборцю дізнатися про своє включення до Державного реєстру виборців. Цією послугою за останні п'ять років скористалося більше ніж 180 тисяч виборців. Загалом розділ сайту Центральної виборчої комісії, присвячений Державному реєстру виборців, відвідало понад 2 мільйонів 700 тисяч осіб.

Триває впровадження електронного документообігу в органах ведення Реєстру. Ми використовуємо

мо електронний цифровий підпис під час формування наказів керівників відділів ведення Державного реєстру виборців. Накази підписуються електронним цифровим підписом керівника і це суттєво зменшує паперовий документообіг.

**Обмін даними.** Зараз у нашій державі є нагальним питання електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів. Буде побудовано механізм обміну даними між державними установами. Плануємо використати цей механізм для отримання відомостей періодичного поновлення Реєстру. Почнемо з відомостей, які подаються Міністерством юстиції України. Це суттєво зменшить навантаження як на відділи ведення Реєстру, так і на територіальні підрозділи суб'єкта подань періодичних відомостей.

Безумовно, маючи якісний Реєстр, будемо дивитися в бік дистанційного або поштового голосування для окремих категорій громадян, тих, хто не може пересуватися самостійно, проживають за кордоном або тих, які в день голосування знаходяться на бойових завданнях і фізично не мають можливості здійснити волевиявлення на звичайних виборчих дільницях. Дякую.

## Проблеми забезпечення безсторонності та професіоналізму в діяльності виборчих комісій

**Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,**

президент Всеукраїнської громадської організації «Інститут виборчого права»



Насамперед, хочу привітати Центральну виборчу комісію з її ювілеєм. Мені це особливо приємно, бо майже весь цей час я співпрацював із цією державною інституцією і бачив, як зростає кваліфікація працівників Комісії, її можливості і ступінь відповідальності у забезпеченні реалізації волевиявлення народу.

Але повернімося до системи адміністрування виборів і до тих викликів, які постійно стоять перед цією системою. На мою думку, передусім потрібно акцентувати увагу на основних вимогах до адміністрування виборів та підрозділах, які здійснюють функції адміністрування.

Хотілося б зазначити, що у нас існує подвійна вертикаль виборчих комісій. Одна система виборчих комісій працює для загальнонаціональних виборів, інша – для місцевих. І обидві вони очолюються Центральною виборчою комісією, тобто фактично ми маємо комісії з трьома різними статусами. Окремий статус Центральної виборчої комісії як державного постійно діючого органу – де працюють експерти і державні службовці. Інші комісії з проведення загальнонаціональних виборів є тимчасовими. Комісії з місцевих виборів, так звані територіальні комісії, є постійними, однак вони

працюють на громадських засадах.

Відсутність урахування різного статусу цих трьох систем виборчих комісій часто викликає певні труднощі. Ще підкреслю, що виборчі комісії – це єдина категорія повністю інтегрованих у виборчий процес суб'єктів владних повноважень. Усі інші суб'єкти владних повноважень повинні бути позбавлені можливостей впливу на виборчий процес. Вони можуть допомагати виборчим комісіям, створювати матеріальні, організаційні чи інші передумови, однак не повинні втручатися у виборчий процес.

Для дотримання основних принципів виборчого права, зокрема міжнародних виборчих стандартів і принципів вільних і чесних виборів, потрібно, щоб системи адміністрування виборів керувалися певними вимогами. Це передусім незалежність чи автономність виборчих комісій; безсторонність, суб'єктивність, прозорість, відкритість їхньої діяльності, а також високий професіоналізм.

Однак часто ми не розуміємо конкретних вимог до цих органів адміністрування. Наприклад, що означає незалежність виборчої адміністрації? Хоча щодо органів влади, в тому числі виборчих, мені більш імпонує слово «автономність», бо незалежність – то прерогатива держави. Так от, це адміністративна відокремленість від інших органів влади. Це означає, зокрема, неможливість формування виборчих комісій з числа державних службовців, заборону впливу будь-яких інших органів влади, крім, можливо, суду, на діяльність виборчих комісій.

І надзвичайно важливе питання – підпорядкованість комісій виключно закону. Виборчі комісії в Україні повинні діяти на підставі частини другої статті 19 Конституції України, тобто діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, встановлений Конституцією і законами. На жаль, ЦВК часом дозволяє собі створювати нові норми, не пе-

редбачені законом, в тому числі для регулювання своєї діяльності.

Що ж таке безсторонність виборчих комісій? А її треба відрізнити від незалежності. Якщо незалежність визначається стосовно інших органів влади, то безсторонність – стосовно суб'єктів виборчого процесу. Виборча адміністрація повинна бути об'єктивною у відносинах з суб'єктами виборчого процесу і не надавати їм необґрунтованих переваг, не створювати протиправних перешкод. Фактично безсторонність виборчої адміністрації означає дотримання нею принципу рівного виборчого права.

Відкритість виборчої адміністрації – надзвичайно важлива вимога, яка допускає публічний контроль, публічний нагляд за її діяльністю, передусім через спостереження, як основну форму такого публічного контролю. Це означає, що вся діяльність виборчих комісій, зокрема обговорення, прийняття рішень – повинні бути публічними, відкритими і прозорими. Друга вимога – інформація, яку отримують виборчі комісії для організації і проведення виборів, тобто для публічно важливих дій, повинна бути доступною для публічного контролю і ознайомлення. Третя вимога – професіоналізм комісій. Це вже скоріше вимога не до самих комісій, а до їх членів. Це означає, по-перше: компетентне здійснення членами виборчих комісій своїх повноважень, тобто дотримання виборчих прав громадян і основних принципів виборчого права, міжнародних виборчих стандартів, протидія будь-яким спробам протиправного втручання в діяльність комісії. Можна дуже точно знати закон, але бути слухняним у виконанні вказівок збоку, що повністю нівелює професіоналізм комісії. Також професіоналізм означає володіння не лише знаннями, а також вміннями і навичками, які дають змогу швидко, оперативно і якісно виконувати свої повноваження. Дотримання законності в діяльності комісій забезпечується їх безсторонністю і професіоналізмом. Найбільше дискутується прийнятий так званий партійний спосіб формування комісій, тобто за поданнями суб'єктів виборчого процесу. Вважається, що це має забезпечити передусім незалежність виборчих комісій. Якщо подають суб'єкти виборчого процесу, значить від органів влади члени комісії не залежні. Також вважається, що таким чином забезпечується безсторонність комісії – в складі комісії присутні представники конкурентних суб'єктів на виборах, які будуть себе взаємно контролювати. На жаль, і тут відбуваються зло-

живання виборчими правами через так званих технічних кандидатів. На превеликий жаль, зловживання виборчими правами не є протиправною поведінкою, тому боротьба з цим явищем надзвичайно складна. І я, чесно кажучи, не знаю рецепту, однак, я точно знаю, що не можна боротися з головним боєм гільйотиною, тобто це не означає, що треба відмовлятися від цього способу, але думати, як його вдосконалити.

Тепер про територіальні виборчі комісії місцевих виборів. Я вже нагадував, що вони є постійно діючими і тому ставлення до них повинно бути дещо іншим. Однак Закон України «Про місцеві вибори» передбачає, що вони формуються партійним способом: кандидатури подаються парламентськими партіями, а також місцевими організаціями, зареєстрованими у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Випадковість формування комісій повинна забезпечуватись жеребкуванням у ЦВК, але на практиці проявляються дивні закономірності. Однак, чи для постійно діючих, нехай навіть на громадських засадах, комісій придатний такий спосіб? Виникають логічні запитання: чому ці комісії формуються безпосередньо напередодні, а не за півроку до виборів? Чому не зразу після виборів – із тим, щоб вони функціонували кілька років, за які члени комісій встигнуть набути професійності?

І про Центральну виборчу комісію. Формально вона формується експертним способом. Законом навіть встановлено спеціальні кваліфікаційні вимоги до членів Центральної виборчої комісії, зокрема щодо юридичної освіти чи іншої вищої освіти. Зрештою, це держслужбовці. Закон України «Про державну службу» теж встановлює вимоги відповідної освіти. Однак реально формування Центральної виборчої комісії відбувається за партійним принципом, в той час як експертний підхід лише декларується. Нагадаю, Комісія формується за поданням Президента України до Верховної Ради України, але Президент має враховувати позиції партійних фракцій у складі парламенту. Фракції подають кандидатури Президенту, Президент вносить до Верховної Ради, потім відбувається голосування за ці кандидатури. При цьому традиційно використовується такий підхід, ніби більш чисельні фракції мають право на більше представництво у складі Центральної виборчої комісії. Пояснити цей останній момент я не можу. Мені не зрозуміло, чому, наприклад, правляча коаліція повинна мати більшість

у складі ЦВК і як це буде сприяти експертному характеру Центральної виборчої комісії, її безсторонності і автономності. Мені здається, що якраз останні роки показали той спосіб, який міг би замінити існуючу конституційну норму. Це конкурсний відбір до складу Центральної виборчої комісії, проведений незалежною конкурсною комісією, як це робиться сьогодні в багатьох органах державної влади. Вважаю такий підхід краще забезпечить професійність, незалежність та об'єктивність Центральної виборчої комісії, тому цю ідею варто врахувати у перегляді Виборчого кодексу.

І нарешті – відкритий характер діяльності ЦВК. Тут треба розрізняти два аспекти: внутрішня відкритість – це означає, що всі матеріали, які є в розпорядженні Комісії, мають бути доступні кожному її члену. А ви знаєте, що це далеко не тривіальна річ. Вона часто порушується низовими виборчими комісіями, коли керівники, скажімо, окружних комісій не допускають певних членів комісії навіть до протоколів засідання. Та, на жаль, таке відбувається і в Центральній виборчій комісії через розподіл областей між членами Комісії. Вважається, що член Комісії відповідає тільки за затверджену за ним область, а в проблеми інших областей для нього втручатися неетично, і, таким чином, певна частина матеріалів стають йому недоступними. Мені здається, що це дуже серйозна проблема відкритості. Однак ще важливішою є зовнішня публічність, зовнішня відкритість, яка вимагає повністю публічного характеру всіх дій Центральної виборчої комісії при здійсненні нею повноважень. А також вимагає обов'язкового оприлюднення та публікації усіх рішень Комісії, а не одноразового оголошення. Це питання прекрасно вирішено Центральною виборчою комісією – на сайті ЦВК можна знайти всі постанови за достатньо тривалий час. Та, на жаль, система пошуку на сайті фактично нефункціональна. А коли йдеться про комісію нижчого рівня, ви не знайдете її рішень ніде, вони існують тільки в архівах, хоча закон вимагає, щоб, скажімо, рішення окружних комісій публікувалися на сайті ЦВК, але цих рішень мізерна кількість.

Передусім публічність діяльності Комісії забезпечується правом присутності на її засіданнях. І тут ми зустрічаємося з дуже негативним явищем у практиці діяльності Центральної виборчої комісії – це так звані закриті наради. На цю проблему вже звертали увагу місії спостереження ОБСЄ у кількох своїх висновках, і ЦВК вирішила її: лега-

лізувавши наради шляхом внесення змін до регламенту Центральної виборчої комісії, і таким чином сама собі встановила закриту форму діяльності. І це є досить негативною рисою закритості діяльності Центральної виборчої комісії. Тому вважаю, що законодавство повинно передбачати такі моменти.

Наостанок, щодо професіоналізму комісії. Тут рецепт очевидний – треба вчити. Про це багато говорять, однак постає питання – кого вчити, коли вчити і хто має вчити. І ці три проблеми, як на мене, сьогодні в Україні розв'язуються дуже неправильно. Домінує точка зору, що вчити треба членів виборчої комісії, а це означає, що, наприклад, у випадку проведення виборів усі члени комісії існують тільки під час виборів: немає виборів – немає членів комісії. Тоді вчити треба під час виборчого процесу, однак усі люди зайняті поточною роботою, і відривати їх від цієї роботи надовго не можна. Тому все зводиться до короткотривалих, в кращому випадку одноденних тренінгів, які займаються накачуванням інформації в голови людей. При цьому можна отримати якісь знання, але не можна отримати ні навичок, ні вмінь. Тому, на моє переконання, потрібно навчати осіб, які претендують на те, щоб бути членами виборчих комісій. Це означає встановлення певних кваліфікаційних вимог щодо членів виборчих комісій, і це вимагає навчати їх поза виборчим процесом. І тільки з таких людей повинні формуватися на першому етапі, скажімо, хоча б окружні і територіальні виборчі комісії, тобто ті виборчі комісії, які у виборчому процесі приймають рішення, що мають юридичне значення.

Для дільничних комісій можна обходитися певними інструктажами. Центральна виборча комісія має певний досвід такої роботи і, зокрема, в тому числі через дистанційні методи навчання на сайті ЦВК. Дуже важливо, щоб програма для такого навчання була затверджена Центральною виборчою комісією.

Потрібно організувати широку мережу необхідних центрів для навчання. Думаю, найкраще було б їх організувати при вищих навчальних закладах, які готують фахівців з права. Такі спроби робилися, навіть був прийнятий у першому читанні законопроект про попередню підготовку членів виборчих комісій. У законі 2011 року вже була закладена така норма, однак в 2014 році її скасували. Зараз третя спроба – Виборчий кодекс. Побачимо, чи вона буде успішною.

Дякую за увагу.



## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ міжнародної конференції «ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ»

м. Київ

13–14 листопада 2017 року

Учасники міжнародної конференції «Шляхи вдосконалення системи адміністрування виборів» вітають членів Центральної виборчої комісії, працівників Секретаріату, патронатної служби Комісії та Служби розпорядника Державного реєстру виборців, а також тих, хто працював на відповідних посадах раніше, з нагоди 20-ї річниці утворення Центральної виборчої комісії та зазначають, що Комісія пройшла динамічний і плідний шлях з організації підготовки та проведення як загальнонаціональних, так і місцевих виборів, а також всеукраїнського референдуму. Правовий статус, яким відповідно до українського законодавства наділено Центральну виборчу комісію, обумовлює її безпосередню участь у державотворенні, становленні та розвитку незалежної Української держави. За роки існування Центральна виборча комісія, підтверджуючи свій високий статус, незмінно залишається гарантом забезпечення вільного волевиявлення громадян України, вносячи свою частку в побудову правової, демократичної держави. За цей час Центральна виборча комісія забезпечила проведення різних видів виборів, зокрема чергових виборів народних депутатів України 1998, 2002, 2006 та 2012 років, позачергових парламентських виборів 2007 та 2014 років, чергових виборів Президента України 1999, 2004, 2010 років, позачергових виборів глави держави 2014

року, однієї кампанії зі всеукраїнського референдуму.

Крім того, починаючи з 2010 року, суттєво збільшено повноваження Комісії щодо організації підготовки та проведення місцевих виборів, дві повномасштабні виборчі кампанії яких уже відбулися у 2010 та 2015 роках. Так, лише на місцевих виборах 2015 року одночасно відбувалось близько двадцяти однієї тисячі виборчих процесів, організаційно-методичне забезпечення яких і контроль за організацією підготовки та проведення відповідних виборів виборчими комісіями здійснювала Центральна виборча комісія. У період між черговими місцевими виборами Центральна виборча комісія виконувала також відповідні повноваження щодо організації підготовки та проведення позачергових, повторних, проміжних та перших місцевих виборів. Особливо зросло навантаження на Комісію щодо місцевих виборів з початком реформування місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Так, з 2015 року Комісією вже призначено перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних сільських, селищних, міських голів у близько семистах об'єднаних територіальних громадах.

Незважаючи на часту зміну виборчого законодавства та обмежений час проведення

виборчих кампаній, Центральна виборча комісія працювала незалежно, неупереджено, колегіально та дієво, з дотриманням установлених законодавством строків та виборчих процедур, міжнародних стандартів чесних, прозорих, демократичних виборів, що неодноразово підтверджувалося у висновках міжнародних місій зі спостереження за виборами. Причому на позачергових виборах Президента України та народних депутатів України 2014 року, місцевих виборах 2015 року – в умовах складної політичної, соціально-економічної та безпекової ситуації, а також у процесі проведення в державі реформи, спрямованої на децентралізацію влади.

З метою забезпечення сталості виборчого процесу, оптимізації виборчих процедур Центральною виборчою комісією з урахуванням узагальнення досвіду застосування законодавства про вибори та референдуми під час їх проведення, а також практики організації виборів та референдумів підготовлено та надіслано до Верховної Ради України значну кількість пропозицій щодо вдосконалення виборчого законодавства України, які в переважній більшості було підтримано і враховано під час прийняття Верховною Радою України відповідних законів. Водночас частина нещодавніх законодавчих напрацювань Комісії, на жаль, досі залишаються нереалізованими.

Центральна виборча комісія також не стоїть осторонь впровадження та застосування новітніх інформаційних технологій у виборчій сфері. Так, з метою оперативної реалізації виборчих процедур ще у 1998 році було запроваджено якісно нові програмно-технічні інструменти, зокрема Єдину інформаційно-аналітичну систему «Вибори». Основне її призначення – інформатизація процесів підготовки і проведення загальнодержавних виборів та референдумів в Україні, а також діяльності Центральної виборчої комісії, виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України та передача опе-

ративної інформації про хід та підсумки голосування.

З 2009 року в Україні впроваджено Державний реєстр виборців, що забезпечує персоніфікований облік виборців та складання списків виборців для проведення виборів і референдумів. Заслуговує на увагу те, що Державний реєстр виборців створено за відсутності електронного реєстру населення. За загальним визнанням, Державний реєстр виборців став справжнім проривом у сфері створення автоматизованих систем в Україні і акумулював найсучасніші інформаційні технології.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності Центральної виборчої комісії залишається всебічне застосування міжнародного досвіду з проведення демократичних виборів. Найголовніша складова цього процесу – перспектива імплементації міжнародних демократичних стандартів у законодавство України. Найкраще підтвердження цьому – постійна увага, яку приділяє Комісія вивченню зарубіжного виборчого законодавства, досвіду організації виборчого процесу, впровадженню та застосуванню кращих апробованих виборчих технологій в інших країнах, розвитку ділових контактів з міжнародними організаціями та виборчими органами багатьох іноземних держав, у тому числі з тими, представники яких є учасниками міжнародної конференції. Традиційною стала постійна та плідна співпраця Комісії з виборчими органами, зокрема Білорусі, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизстану, Латвії, Литви, Молдови, а також Координатором проєктів ОБСЄ в Україні, Офісом Ради Європи в Україні та Міжнародною фундацією виборчих систем в Україні (IFES), які спільно з Комісією реалізують проєкти міжнародної технічної допомоги у сфері виборів, у рамках реалізації яких проводиться цей захід.

Прикладом ефективного співробітництва Центральної виборчої комісії та міжнародних організацій у сфері виборів є проведення на-

вчання членів виборчих комісій, яке значною мірою набуло системного характеру у зв'язку з проведенням перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах.

Особливу зацікавленість та змістовне обговорення під час конференції викликали окремі аспекти адміністрування виборів у Республіці Вірменія, Грузії, Латвійській Республіці, Литовській Республіці, Республіці Казахстан і Республіці Молдова, завдяки якому вказані країни змогли вирішити низку проблем щодо процедури підготовки та організації голосування, підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування, політичного фінансування, підвищення правової культури виборців, порядку розгляду виборчих скарг і врегулювання виборчих спорів.

Разом із тим, обговоривши в рамках міжнародної конференції проблематику адміністрування підготовки та проведення президентських, парламентських і місцевих виборів, її учасники констатують, що, незважаючи на суттєве покращення у цій сфері, яке вдалося реалізувати, зокрема завдяки коригуванню виборчого законодавства протягом останніх років, правове регулювання виборів, однак залишається недостатньо системним і досконалим, містить окремі внутрішні невідповідності та прогалини, невиправдано громіздкі в реалізації та не спрямовані на забезпечення ефективної організації виборів, трудомісткі виборчі процедури, які не враховують можливостей використання новітніх технологій, а відтак потребує подальшої його модернізації відповідно до кращих світових практик та міжнародних стандартів адміністрування виборів. Також існує потреба в удосконаленні законодавства, що регулює питання ведення Державного реєстру виборців.

Практика проведення виборчих кампаній вкотре засвідчила нагальну потребу вирішення проблем у сфері адміністрування

виборів шляхом законодавчого врегулювання та уніфікації всіх виборчих процедур в єдиному кодифікованому законодавчому акті – Виборчому кодексі України, який мав би комплексний характер, системно регулював би всі виборчі процеси та діяльність пов'язаних із цим сфер суспільства. На необхідності вирішення відповідних завдань наголошує також Венеціанська комісія, місія якої полягає у сприянні Україні в модернізації національного законодавства згідно з європейськими стандартами.

У зв'язку з цим учасники конференції вітають прийняття Верховною Радою України в першому читанні проекту Виборчого кодексу України, який повинен стати єдиною уніфікованою правовою основою для підготовки і проведення виборів в Україні, покращення системи їх адміністрування та важливим кроком на шляху стабілізації виборчого законодавства. Водночас звертають увагу, що прийнятий законодавчий акт потребує суттєвого доопрацювання з метою відтворення у ньому тих процедурних норм чинних законів України про вибори, які вже пройшли неодноразову апробацію на практиці під час організації підготовки та проведення виборів і підтвердили свою ефективність, а також з метою врахування рекомендацій міжнародних організацій, зокрема ОБСЄ/БДПЛ, за результатами спостереження за останніми виборчими кампаніями в Україні.

Учасники конференції схвалили діяльність Центральної виборчої комісії щодо організації підготовки та проведення виборів, а також дійшли одностайної думки про важливе практичне значення обговорених на конференції питань у сфері адміністрування виборів, і сподіваються, що проведений захід стане потужним імпульсом для вдосконалення виборчого процесу в Україні.

Схвалено учасниками конференції.











# Адміністрування встановлення результатів виборів в Україні



**Уль ХОЛЬТВЕД,**  
старший експерт  
з адміністрування виборів



**Майкл ЯРД,**  
директор IFES у Лівії

**З усіх питань, які стосуються виборчих процесів в Україні загалом, а також результатів виборів зокрема, найбільш повторюване і поширене – питання довіри. Стає очевидним, що історія проведення виборів у минулому породила значний ступінь недовіри до процесу. Необхідні істотні зміни для подолання цієї величезної перешкоди на шляху до моменту, коли Центральна виборча комісія, політичні партії і кандидати, а також громадськість загалом, у тому числі організації громадянського суспільства і засоби масової інформації почнуть довіряти процесам, членам виборчих комісій та наданій інформації достатньо для того, щоб визнати результати майбутніх виборів.**

Недовіра не може бути подолана за допомогою одного лише вдосконалення процедур і підвищення рівня підготовки членів комісій. Виборці можуть не довіряти технічно досконалому процесу, якщо немає ясності щодо того, як були отримані результати.

Незважаючи на те, що задля підвищення точності інформації, у тому числі результатів, можна застосувати різні методики (і технології), для побудови довіри основним фактором є прозорість. У теперішніх умовах видається малоімовірним, що для задоволення зацікавлених сторін достатньо запевнень експертів і атестації процесів. Базова інформація повинна бути легкодоступною для всіх, аби вони могли самі переконатися у доброчесності процесів і правдивості інформації. З цією метою усі дані, що стосуються результатів виборів, повинні бути легкодоступними, у тому числі оприлюднюватись на веб-сайті ЦВК.

У цьому контексті пропонуються такі основні рекомендації.

1. Необхідно вдосконалити механізми вирішен-

ня виборчих спорів. Без передбачених законом наслідків не може бути ефективних засобів стримування від вчинення певних дій.

2. Слід забезпечити потенціал і спроможність ЦВК швидко реагувати на виявлення розбіжностей у протоколах, у тому числі шляхом удосконалення нормативно-правової бази, врегулювання процедур та виділення ресурсів для перевірки виборчої документації, повторного підрахунку голосів і повторного голосування.

3. Необхідно продовжити практику розміщення протоколів про підрахунок голосів на виборчій ділянці після завершення підрахунку, а також розміщувати всі результати на веб-сайті ЦВК з деталізацією до рівня виборчих діляниць.

4. Якщо у протокол ДВК з будь-якої причини були внесені зміни – від технічних змін до повного повторного підрахунку голосів, – як первинний протокол ДВК, так і уточнений протокол повинні бути опубліковані разом із поясненням цих змін.

5. Слід посилити взаємодію між ЦВК і учасника-

ми виборчого процесу загалом шляхом проведення консультацій і просвітницької роботи серед виборців.

6. В якості першого кроку в напрямі комп'ютеризації ДВК необхідно забезпечити ДВК комп'ютерною технікою і багатофункціональними пристроями для друку (БФП), які мають використовуватись для звірки даних, виявлення та усунення невідповідностей між даними протоколу, отримання зворотного зв'язку про будь-які потенційні невідповідності або помилки, а також для друкування протоколів у паперовому форматі в необхідній кількості копій.

7. Потрібно розробити план проведення комп'ютеризації з визначенням відповідних етапів для поступового впровадження системи. Необхідно також вибудувати відносини довіри між виборчою адміністрацією та зацікавленими сторонами за допомогою консультацій із ними та реагування на їхні запити.

**Історія питання.** Цей звіт був складений за результатами швидкої оцінки наявних механізмів встановлення результатів виборів в Україні, проблем, які мають бути вирішені для забезпечення широкого визнання результатів майбутніх виборів, а також механізмів вирішення цих проблем.

Основною причиною проведення такого оцінювання є те, що попри визнання результатів минулих виборів, широке коло учасників виборчого процесу залишилося певною мірою незадоволеними процесом встановлення результатів. Причинами цього

невдоволення є як значна тривалість підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, так і значне навантаження на членів виборчих комісій та підозри в тому, що теперішній процес встановлення результатів не може ефективно запобігти спробам фальсифікацій.

Наразі Центральна виборча комісія (ЦВК) розглядає комплекс заходів, спрямованих на підвищення швидкості і точності опрацювання результатів виборів, що включає підвищення рівня комп'ютеризації процесу отримання даних про результати безпосередньо з виборчих дільниць.

У цьому звіті розглядаються як наявні механізми встановлення результатів виборів, так і способи їх удосконалення.

Методологія проведення оцінювання включала в себе опрацювання відповідної літератури, у тому числі експертних висновків та звітів за результатами спостереження за попередніми виборчими кампаніями, проведення інтерв'ю з представниками ЦВК та інших державних органів, а також організацій громадянського суспільства (інтерв'ю проводилися у Києві в період з 10 по 17 лютого 2017 року).

Оцінювання було проведено від імені Міжнародної фундації виборчих систем за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку, Міністерства міжнародних справ Канади та Посольства Великої Британії в Україні. Висновки та позиції, відображені в цьому звіті, належать тільки автору.

## Основні особливості встановлення результатів виборів

Для більшості виборців найбільш важливим етапом виборів є саме голосування на виборчій дільниці. Однак, з метою забезпечення визнання результатів виборів широким загалом орган адміністрування виборів (ОАВ) повинен забезпечити добросовісність усього виборчого процесу до, під час і після дня голосування. Декілька важливих заходів проводяться задовго до дня виборів, у тому числі реєстрація виборців, визначення меж виборчих дільниць, віднесення виборців до конкретних дільниць, реєстрація політичних партій і кандидатів, проведення заходів з громадянської просвіти, призначення на посади і проведення навчання членів виборчих комісій, проведення закупівель, виготовлення, передача та забезпечення зберігання виборчих документів, у тому числі й виборчих бюлетенів. Вибори недаремно називають найбільш масштаб-

ним логістичним заходом, який проводиться державою в мирний час.

Не менш важливе значення має і те, що відбувається після закриття виборчих дільниць, у тому числі – підрахунок голосів і встановлення підсумків голосування, а також конвертація голосів у місця у відповідних виборчих органах. Оскільки кількість слабких ланок у заходах, що передують дню голосування, а також заходах, які проводяться в день голосування, поступово скорочується, ті, хто прагнуть сфальсифікувати результати виборів, переорієнтовують свою увагу на заходи, які відбуваються вже після дня голосування. Саме тому захист результатів, у тому числі на етапах підрахунку голосів і встановлення підсумків голосування, стає чи не найважливішим завданням.

Значним аспектом, який необхідно усвідомити з

самого початку, є те, що можливість створення системи, яка була б повністю захищеною від шахрайства, – це ілюзія. Що можливо – це створення такої системи, яка б давала змогу виявляти як випадки навмисних фальсифікацій, так і випадки технічних помилок. Використання пронумерованих та апломбованих виборчих скриньок, а також конвертів для бюлетенів – це приклади інструментів захисту від несанкціонованого доступу до виборчої документації. Саме ці інструменти, на відміну від ілюзорно ефективних запобіжних заходів, дають можливість виявити випадки несанкціонованого доступу до виборчих документів. Якщо визнати цей факт, стає зрозумілим правило: чим більше інформації доступно якомога більшій кількості осіб, тим краще. Значною мірою ОАВ покладається на проведення широкого спостереження як інструмент стримування і механізм виявлення помилок і шахрайства – за допомогою як членів виборчих комісій, так і спостерігачів від політичних партій, які, безумовно, безпосередньо зацікавлені в запобіганні фальсифікації виборів, та – що найбільш важливо – за допомогою спостерігачів від організованих і належним чином підготовлених громадських організацій, що здійснюють спостереження за виборами. У такому випадку роль ОАВ зводиться до забезпечення зручного і простого доступу до

відповідної інформації, а також можливості легко відстежувати дані протягом усього перебігу виборчого процесу.

Коли йдеться безпосередньо про результати виборів, це означає, що всі зацікавлені сторони повинні мати можливість самостійно підраховувати голоси виборців на виборах, ґрунтуючись на загальнодоступних даних. Іншими словами, вони повинні мати можливість розбити загальну кількість голосів виборців по конкретних виборчих дільницях. Окремі виборці і кандидати зазвичай не мають можливості виконати такі дії, однак вони можуть принаймні упевнитися в тому, що результати виборів на виборчій дільниці, де вони проводили спостереження, враховані ОАВ при встановленні результатів виборів в окрузі або загалом по країні. Вони можуть до певної міри і бути спокійними, розуміючи, що інші виборці та кандидати зроблять те саме на інших виборчих дільницях. Громадські групи спостереження за виборами і політичні партії можуть мати потенціал для збору результатів з достатньої кількості виборчих дільниць, щоб отримати уявлення про те, чи є точним підсумковий оприлюднений результат. Публічні заяви від спостерігачів і партій у ЗМІ про те, що вони довіряють результатам виборів, можуть забезпечити широке громадське визнання результатів виборів.

### Системи встановлення результатів виборів



Рис. 1. Основні елементи потоку даних у системі встановлення результатів виборів

Перед тим, як почати розглядати результати, необхідно мати уявлення про те, які партії і кандидати були включені до виборчих бюлетенів, які виборчі дільниці було утворено, а також яка саме кількість виборців була зареєстрована на кожній виборчій дільниці. На виборчій дільниці необхідно фіксувати фактичні результати. Вкрай важливо за-

безпечити, щоб остаточні результати включали не лише кількість голосів, поданих за кожну партію/кандидата, а й уточнені результати, оскільки вони дають змогу виявити випадкові помилки або навмисні фальсифікації.

Для встановлення загального результату дані про результати (про підрахунок голосів і звір-

ку) мають бути зафіксовані в тій чи іншій формі. Загалом, це може здійснюватися в будь-якому місці, наприклад, безпосередньо на виборчій дільниці або в центрі обробки даних на вищому рівні. Важливо, щоб первинні результати голосування з виборчої дільниці були доступні для ознайомлення всім присутнім спостерігачам і посадовим особам, а також усім виборцям на виборчій дільниці негайно після завершення підрахунку голосів.

Усі дані з виборчих дільниць складатимуть набір попередніх даних. У деяких країнах дані можуть бути отримані за допомогою різних засобів, наприклад, за допомогою неофіційної, але швидкої передачі результатів голосування телефоном головуючим на виборчій дільниці, а потім – шляхом подання офіційних результатів, відображених у протоколі про підрахунок голосів виборців. База даних повинна зберігати інформацію та відокремлювати такі набори даних одне від одного. Офіційні дані мають бути перевірені за допомогою різних засобів. Будь-які математичні помилки під час звірки з паперовими бюлетенями повинні ставати підставою для проведення розслідування/перевірки, а будь-які аномалії під час голосування – наприклад, дуже висока явка у порівнянні з кількістю зареєстрованих виборців, надто велика кількість голосів, поданих за будь-яку одну партію або кандидата, характер голосування, що помітно відрізняється від попередніх виборів, або від інших сусідніх виборчих дільниць, можуть стати підставою для проведення розслідування/перевірки. Необхідно звертати увагу на те, що аномалії можуть мати цілком законне пояснення (наприклад, велика підтримка кандидата в конкретному окрузі), проте вони можуть свідчити і про фальсифікацію результатів голосування.

ОАВ повинні мати чіткі, заздалегідь визначені процедури розслідування/перевірки, які повинні включати правила проведення огляду виборчих документів, отриманих з виборчих дільниць, порядок повторного підрахунку голосів, призначення повторного голосування. На кожному рівні можуть знадобитися конкретні правові інструменти і повідомлення. Відповідні ресурси для проведення розслідувань мають бути виділені заздалегідь з тим, щоб забезпечити оперативне проведення перевірок/розслідувань. Це передбачає не лише наявність персоналу, який повинен добре розуміти відповідні процедури, а й обізнаність із процедура-

ми представників політичних партій, громадських спостерігачів, їх готовність бути присутніми для спостереження за відповідними діями, у тому числі розпечатуванням пакетів із виборчою документацією та повторним підрахунком голосів.

Після проведення верифікації результатів, дані про результати голосування можуть бути оприлюднені. Оскільки серед громадян існує впевненість у тому, що результати голосування будуть оприлюднені без затримок, ОАВ повинен мати можливість оприлюднити як часткові (тобто, неповні), так і попередні (тобто, не верифіковані) результати у ЗМІ та на веб-сайті ОАВ. Таким чином, система встановлення результатів виборів повинна забезпечувати можливість фільтрації даних, залежно від того, чи вони пройшли певний рівень аудиту, і чи були завершені розслідування, чи дані все ще потребують подальшого вивчення. Незважаючи на можливість застереження про те, що оприлюднені дані є попередніми, більшість ОАВ навряд чи бажали б змінювати попередньо оприлюднені дані.

### Відстеження даних

Щоб проілюструвати важливість забезпечення прозорості даних, варто розглянути представлені нижче рисунки.

- У першому прикладі (рисунок 2) спостерігачі зібрали дані з усіх виборчих дільниць, однак

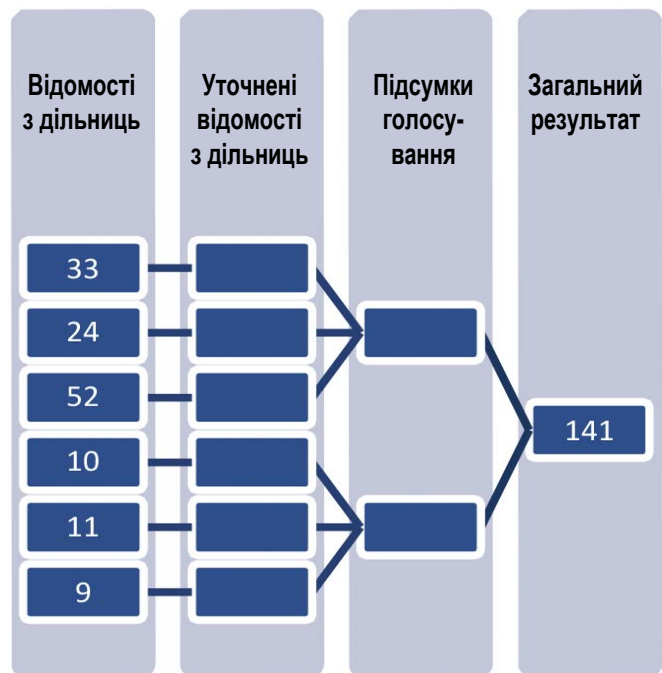


Рис. 2. Тільки загальні результати з виборчої дільниці





Рис. 3. Остаточні результати з виборчої дільниці



Рис. 4. Первинні і остаточні результати з виборчої дільниці з поясненнями. (\* Звіт про розслідування/перевірку)

ОАВ оприлюднив тільки загальні результати голосування. Неможливо зрозуміти, як саме отримано сумарний результат і на яких саме дільницях і з яких саме причин відбулось розходження. Такий підхід зумовлює виникнення у спостерігачів підозр у фальсифікації результатів голосування.

- У другому прикладі (рисунок 3) ОАВ оприлюднив усі дані з деталізацією до рівня виборчих дільниць, але не надав жодної інформації про розслідування/перевірки або виправлення первинних даних з дільниць. Відповідно спостерігачі повинні будуть виявляти розбіжності в даних та їх причини самостійно. Відповідно першим припущенням буде припущення про те, що результати виборів було сфальсифіковано, якщо не доведено інше.

- У третьому прикладі (рисунок 4) ОАВ оприлюднив усі дані з деталізацією до рівня виборчих

дільниць, а також зазначив відмінності між даними первинного підрахунку голосів, за яким проводилося спостереження на виборчій дільниці, і остаточними даними, до яких додано пояснення про причини розходжень у них.

Фундаментальна умова для збору даних – необхідно завжди фіксувати і зберігати первинні дані, навіть якщо відомо, що вони містять помилки. Відповідно ОАВ повинен визнати дані, зафіксовані на виборчій дільниці в ніч виборів, навіть якщо до них згодом будуть внесені зміни. Попри те, що під час встановлення результатів виборів ОАВ повинен враховувати лише правильний результат виборів з виборчої дільниці, він має роз'яснити тим, хто спостерігав за процесом, причини зміни первинних результатів голосування, що є передумовою отримання довіри громадян до результатів і широкого визнання легітимності результатів виборів.

## Оцінка теперішніх і запропонованих методів встановлення підсумків голосування

### Теперішня система

В Україні голосування проводиться у приміщеннях для голосування, які розташовані, як правило, у громадських будівлях (наприклад, школах), а проведення голосування покладено на членів дільничних виборчих комісій (ДВК), які призначаються за поданнями політичних партій. До складу ДВК може входити 18 і більше членів. В Україні утворено майже 33 000 виборчих дільниць, що охоплюють близько 36 мільйонів громадян, які мають право голосу. Виборчі дільниці (окрім закордонних) розподілені між 225 одномандатними виборчими округами, в яких проведення виборів забезпечується окружними виборчими комісіями (ОВК), які також формуються за партійним принципом. До повноважень ДВК віднесено забезпечення проведення голосування як у приміщенні для голосування, так і за місцем тимчасового перебування виборців. Виборці реалізують право голосу за допомогою виборчих бюлетенів, виготовлених у паперовій формі, які опускаються до прозорих виборчих скриньок. Бюлетені мають контрольні талони; бюлетені не брошуруються і друкуються лише з одного боку аркушу.

Після завершення голосування ДВК повинна, зокрема, звірити кількість усіх паперових бюлетенів (використаних і невикористаних) і контрольних талонів, а також провести підрахунок голосів. Дані про звірку кількості паперових бюлетенів, контрольних талонів і загальної кількості голосів заносяться до протоколу ДВК про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. Цей протокол заповнюється від руки (у тому числі, в частині назв політичних партій і імен кандидатів, якщо немає технічної можливості їх вказати при виготовленні). Кожен член дільничної виборчої комісії, а також будь-який спостерігач, присутній при підрахунку голосів, мають право отримати оригінал протоколу або його копію. Відповідно загальна кількість оригіналів протоколів може перевищувати 18 примірників, кожен з яких повинен бути підписаний кожним членом ДВК.

Члени ДВК забезпечують транспортування до ОВК виборчих документів, у тому числі й протоколів. Після прибуття до ОВК вони повинні чекати прийняття ОВК протоколу про підрахунок голосів

виборців на цій виборчій дільниці. З метою забезпечення прозорості встановлення підсумків голосування ОВК як колегіальний орган приймає одночасно документи лише від однієї ДВК. В результаті у ряді випадків члени ДВК вимушені перебувати в ОВК протягом декількох днів, очікуючи прийому виборчих документів окружною комісією.

При цьому, якщо ОВК буде виявлено помилки у протоколі, ОВК може зобов'язати ДВК скласти уточнений протокол. У цьому випадку члени ДВК повинні повернутися до приміщення ДВК для складання уточненого протоколу, який має бути підписаний усіма членами ДВК. Відповідно встановлення підсумків голосування за протоколами про підрахунок голосів від усіх ДВК та виготовлення протоколу про підсумки голосування може зайняти 5 днів.

Основні недоліки існуючої системи встановлення підсумків голосування полягають у наступному:

- помилки у протоколі можуть бути допущені навіть при вписуванні назв партій та імен кандидатів;
- виготовлення близько 18 примірників протоколів потребує значних часових витрат; у ході складання такої великої кількості протоколів підвищується ймовірність помилок. Після роботи протягом майже доби у день голосування від членів ДВК навряд чи варто очікувати безпомилкового складання більш ніж 18 абсолютно ідентичних за змістом примірників протоколу;
- процедура прийняття протоколів у ОВК є надто повільною;
- якщо ДВК складає уточнений протокол, то до ЦВК передаються лише відомості уточненого, а не первинного протоколу. Отже, ті, хто спостерігали за підрахунком голосів, матимуть інформацію про результати голосування, відмінну від тієї, яка буде офіційно оприлюднена ЦВК;
- окремі інтерв'юери зазначили потребу в удосконаленні змісту протоколу, що дало би змогу полегшити його заповнення членами ДВК, а також звірку даних;
- політичні партії мають право заміни призначених за їхніми поданнями членів ДВК незадовго до дня виборів (при цьому на практиці вони часто використовують відповідну можливість). Новопризначені члени комісій у багатьох випадках

не мають можливості пройти навчання.

### *Позитивні аспекти:*

- протоколи є доступними для ознайомлення на виборчій дільниці;
- кожен член ДВК і кожен спостерігач отримує оригінал або копію протоколу;
- протокол містить як дані звірки і розходжень, так і дані про підрахунок голосів.

### **Пропонована система**

Для зберігання інформації про політичні партії і кандидатів на виборах, виборчі дільниці, формування складу ДВК і ОВК, а також для встановлення та передачі даних про підсумки голосування в округах ЦВК упродовж більш ніж 10 років використовує інформаційно-аналітичну систему «Вибори». Відразу після запровадження цієї системи IFES провів її оцінку, в результаті якої виявилось, що під час її розробки було враховано досвід функціонування кращих міжнародних систем встановлення результатів виборів на той час. Це було значним прогресом у порівнянні з повністю ручною системою підрахунку голосів, яка використовувалась до того. Проте у виборчих технологіях за останні роки відбулися значні зміни і багато ОАВ скористалися ними для того, щоб їхні системи встановлення результатів виборів функціонували ще більш прозорими. Враховуючи поліпшення комунікаційної інфраструктури в Україні, наразі розглядається варіант розширення можливостей цієї системи в частині опрацювання і передачі даних до рівня ДВК. Це означатиме збільшення кількості точок доступу з 225 (на рівні ОВК) до потенційно 33 000 ДВК.

Пропоноване запровадження «електронних протоколів» на рівні ДВК передбачає наявність комп'ютерів з доступом до Інтернету і карт-рідерів на кожній ДВК, а також наявності у кожного члена ДВК цифрового підпису (бажано у формі нової електронної ID-картки з інтегрованим цифровим підписом).

Заходи, пов'язані із запуском нової системи, які перебувають поза межами прямого впливу ЦВК, включають наступні:

- зміни у законодавстві, що дають змогу використовувати електронні протоколи ДВК;
- поява законодавства щодо електронних ID-карток та електронних цифрових підписів;
- випуск електронних посвідчень особи з цифровими підписами (або інші форми цифрових під-

писів) для всіх членів ДВК (у тому числі й тих, які призначаються на заміну інших членів ДВК);

- широке громадське визнання цифрових підписів як безпечного засобу посвідчення документів.

Існують також інші передумови для належного впровадження запропонованої системи, зокрема – наявність доступу до мережі Інтернет, розробка програмного забезпечення, достатнє фінансування, а також достатній час для реалізації проекту (за оцінками ЦВК, це становить 20 місяців, не враховуючи часу на прийняття необхідного законодавства). Ці питання теж перебувають поза прямим впливом ЦВК, однак вони є менш проблематичними порівняно з вищезазначеними. Наявність доступу до Інтернет у ДВК, або через мобільне покриття, або за допомогою стаціонарного телефонного зв'язку, наразі, за оцінками ЦВК, сягає 99,5%; можна припустити, що ця цифра збільшиться протягом періоду впровадження зазначеної інновації. Проте час, необхідний для забезпечення потрібних законодавчих змін для легітимізації протоколів з цифровими підписами, визначити неможливо, що може становити великий ризик для ЦВК з огляду на два моменти: затримки можуть означати, що напередодні майбутніх виборів дієву систему впроваджено не буде; якщо зміни до законодавства будуть внесені незадовго до виборів (менше ніж за 20 місяців), ЦВК буде вимушена прискорити реалізацію нових змін, що може призвести до невдалого запуску системи.

Навіть якщо не враховувати ці фактори, пропонована система сама по собі містить низку проблем:

- для громадськості загалом, у тому числі для багатьох політичних партій, система цифрового посвідчення протоколів далеко не завжди може бути гарантією довіри до електронних протоколів;
- підбиття підсумків виборів буде здійснюватися по суті в обхід ОВК, що тим самим усуває додатковий рівень відповідальності та може викликати стурбованість у деяких учасників виборів;
- пропонована система сама по собі не забезпечує більшу прозорість результатів для зацікавлених сторін (окрім хіба що ЦВК), якщо вона не передбачатиме поліпшення доступу до даних. Навпаки, якщо кожна ДВК не буде забезпечена БФП, відсутність паперових копій протоколів для членів ДВК, спостерігачів і громадськості загалом буде серйозним недоліком, який поставить під сумнів загальну прозорість результатів.

• відсутність паралельної паперової системи також значно збільшує ймовірність негативного впливу потенційних кібератак. Це, своєю чергою, робить систему встановлення результатів виборів більш привабливою мішенню для хакерів, які могли б повністю зірвати вибори, а не просто уповільнити процес підрахунку голосів, як у випадку з паперовою системою.

#### *Позитивні аспекти:*

- система дає змогу оперативно отримати результати виборів у загальнодержавному масштабі;
- система дає змогу отримати математично точні протоколи ДВК завдяки арифметичному контролю за допомогою комп'ютера.

Саме в цьому контексті необхідно розуміти, що технічна експертиза, шифрування і захист даних не можуть самі по собі забезпечити широке визнання результатів виборів. Сприйняття суспільством є настільки ж важливим, як технічне виконання; важливо, щоб ЦВК також приділяло увагу не лише технологічним аспектам функціонування нової системи, а й роз'ясненню для громадськості, яким чином вона сприятиме більшій прозорості. Лише через громадську просвіту, вдосконалення технологій система може сприяти підвищенню рівня довіри до виборів.

### **Рекомендації**

Незважаючи на те, що запропонована комп'ютеризація є похвальною спробою ЦВК і певним чином удосконалює процес встановлення результатів виборів, доцільно розглянути необхідність вжиття додаткових заходів. Найбільш фундаментальна проблема у контексті українських виборів полягає у відсутності довіри як до об'єктивної точності даних, так і довіри між учасниками виборчого процесу. Це питання довіри не може бути вирішене тільки за допомогою технології; воно може бути вирішене за допомогою забезпечення прозорості. Технологія може бути використана як інструмент для підвищення прозорості, однак використання технології не повинно бути самоціллю.

Нинішня система встановлення результатів виборів в Україні має деякі визнані недоліки, які можуть бути частково усунені за допомогою запровадження електронних протоколів. Проте, слід підкреслити, що електронні протоколи самі по собі не вирішують деякі з найбільш фундаментальних проблем нинішньої системи в тому, що стосується довіри і прозорості. Попри те, що рух у напря-

мі комп'ютеризації виборчих дільниць може бути розумним кроком, необхідно реалізувати важливі додаткові заходи з метою забезпечення точності і прозорості.

*Рекомендація 1:* Задля підтримки запропонованої системи передусім необхідно залучити широке коло зацікавлених сторін.

Зацікавлені сторони можуть надати зовсім незначну кількість нових ідей та рекомендацій, проте така співпраця може бути досить вигідною в майбутньому, сприяючи визнанню нової системи суспільством, а також підвищенню рівня довіри до ЦВК. Також, якщо є певні проблеми, краще вирішувати їх заздалегідь.

*Рекомендація 2:* Необхідно вдосконалити механізми вирішення виборчих спорів. Без передбачених законом наслідків не може бути ефективних засобів стримування від вчинення певних дій.

*Рекомендація 3:* Слід забезпечити потенціал і спроможність ЦВК швидко реагувати на виявлення розбіжностей у протоколах, у тому числі шляхом удосконалення нормативно-правової бази, врегулювання процедур та виділення ресурсів для перевірки виборчої документації, повторного підрахунку голосів і повторного голосування.

Основний компонент вищезазначених рекомендацій – здатність виокремити проблемні документи на рівні ДВК у ОВК, маючи повноваження, встановлені процеси і ресурси для проведення розслідування/перевірки під контролем відповідних зацікавлених сторін. Це повинно здійснюватись паралельно з прийомом матеріалів у звичайному порядку, що дасть змогу вирішити проблему довгих черг. Незважаючи на те, що може бути присутній певний початковий опір запуску паралельних процесів на рівні ОВК, суб'єкти спостереження за процесами повинні мати здатність виділити достатню кількість людських ресурсів, щоб забезпечити виконання цього завдання.

*Рекомендація 4:* Необхідно продовжити практику розміщення протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці після завершення підрахунку, а також розміщувати всі результати на веб-сайті ЦВК, з деталізацією до рівня виборчих дільниць.

Дані повинні бути доступні у форматі, який зацікавлені сторони зможуть легко використовувати, щоб провести свій власний підрахунок голосів, наприклад, за допомогою завантаження результатів у файл Excel, на противагу файлам у форматі PDF або зображенням. Будь-який спостерігач, політич-

на партія, засіб масової інформації або науковець повинен мати можливість повторно підбити підсумки голосування і вийти на загальний результат як суму результатів з ДВК.

Доки паперові протоколи матимуть силу офіційних документів, рекомендується розміщувати на сайті ЦВК відскановані зображення підписаних протоколів на додачу до первинних даних про результати.

*Рекомендація 5:* Для того щоб гарантувати, що протокол в ДВК точно відповідає копії, яка завантажена на сайт, система повинна надавати можливість відсканувати офіційно підписаний примірник.

Будь-який виборець або зацікавлена сторона повинні мати можливість відвідати виборчу дільницю і порівняти наявну копію протоколу, розміщену на виборчій дільниці, з копією, завантаженою на веб-сайт ЦВК.

*Рекомендація 6:* Якщо у протокол ДВК з будь-якої причини були внесені зміни – від технічних змін до повного повторного підрахунку голосів, – як первинний протокол ДВК, так і уточнений протокол повинні бути опубліковані, разом із поясненням цих змін.

Пояснення має важливе значення, для того щоб переконати зацікавлені сторони у легітимності внесення змін. Там, де змінилися результати підрахунку голосів, пояснення повинно включати повний запис процесу, який призвів до зміни, у тому числі письмові свідчення спостерігачів та представників політичних партій, які були присутні.

*Рекомендація 7:* Слід посилити взаємодію між ЦВК і учасниками виборчого процесу загалом шляхом проведення консультацій і просвітницької роботи серед виборців.

З метою побудови відносин широкої довіри ЦВК повинна інформувати ЗМІ, політичні партії, громадянське суспільство і громадськість загалом про будь-які заплановані зміни.

Що стосується майбутнього використання електронних протоколів, слід взяти до уваги, що часові рамки для проведення повної комп'ютеризації є дуже невизначеними, оскільки деякі з передумов ще не виконані (головним чином відсутня необхідна нормативно-правова база і члени комісій не забезпечені цифровими підписами). Запровадження цих систем може додати значну кількість часу до 20-місячного терміну на технічну реалізацію пропонуваного проекту. З метою забезпечення деяких

покращень напередодні майбутніх виборів, слід дослідити альтернативи.

*Рекомендація 8:* В якості першого кроку в напрямі комп'ютеризації ДВК необхідно забезпечити ДВК комп'ютерною технікою і БФП, які мають використовуватись для звірки даних, виявлення та усунення невідповідностей між даними протоколу, отримання зворотного зв'язку про будь-які потенційні невідповідності або помилки, а також для друкування протоколів у паперовому форматі в необхідній кількості копій.

Оскільки форма протоколу не змінюється, до законодавства не потрібно вносити зміни. Протокол буде підписуватися від руки, – як і раніше. Використання комп'ютерів для підготовки протоколів без використання цифрових підписів або захищених каналів шифрування відразу надасть переваги меншій кількості помилок у протоколах, оскільки програмне забезпечення може попередити ДВК про відсутність даних або неузгодженість даних під час звірки, а також усунути необхідність заповнення вручну більше 18 примірників протоколів, що зекономить час і зменшить ризик розбіжностей між примірниками. Оскільки це дає можливість виготовити паперовий протокол кращої якості, а не офіційний електронний набір даних, можна використовувати будь-який наявний комп'ютер і БФП. ДВК без комп'ютерів і БФП можуть спочатку продовжувати використовувати протоколи, заповнені від руки.

Надрукований протокол має додаткові переваги, зокрема економію часу, необхідного для прийому протоколу в ОВК, оскільки імовірно форми матимуть відтепер менше помилок (попри це, їх слід так само ретельно перевіряти), зменшення ризику неякісно заповнених форм у разі, якщо члени ДВК не пройшли навчання (наприклад, у зв'язку з пізньою заміною членів ДВК), а також надання можливості автоматичної обробки скану форми за допомогою використання засобів оптичного розпізнавання символів (OCR). ЦВК сама може це реалізувати як додатковий метод введення даних, однак це може принести користь також іншим зацікавленим сторонам, зокрема групам громадського спостереження за виборами і політичним партіям.

За будь-яких обставин і навіть за умови повної комп'ютеризації ДВК повинна мати здатність подати документ у паперовій формі, заповнений від руки, у випадку, якщо будь-яка частина комп'ютерного обладнання або програмного забез-

печення виходить із ладу. Ці запобіжні заходи безпеки можуть врятувати ЦВК від повної катастрофи у разі системних проблем, виходу з ладу мережі зв'язку або кібератак на систему встановлення результатів виборів.

*Рекомендація 9:* Потрібно розробити план проведення комп'ютеризації з визначенням відповідних етапів для поступового впровадження системи. Необхідно також вибудувати відносини довіри між виборчою адміністрацією та зацікавленими сторонами за допомогою консультацій із ними та реагування на їхні запити.

План реалізації повинен передбачати запровадження системи на основі поступовості і прозорості, у тому числі за допомогою консультацій із зацікавленими сторонами, навчання персоналу, кампаній з інформування громадськості шляхом тестування та впровадження пілотних проектів з подальшою оцінкою і коригуванням перед наступною реалізацією проекту у більш широкому масштабі.

Незважаючи на те, що первинна реалізація проекту може здійснюватися тими ДВК, які обладнані комп'ютерами і БФП, при розширенні сфери застосування проекту можна буде розглянути питання про те, чи в майбутньому буде наявне чи існуватиме необхідне законодавство, ресурси та залучення громадськості:

- за допомогою підключення до Інтернету: ДВК може завантажити назви політичних партій та імена кандидатів разом з даними про кількість зареєстрованих виборців до дня виборів, що усуне необхідність для них вводити дані вручну (та супутній ризик помилок), а також дані з протоколів можуть завантажуватися напряму до ЦВК після завершення складання протоколів, що дасть ЦВК можливість швидшого доступу до даних – як з метою поширення інформації про попередні результати (навіть попри те, що вони будуть неофіційними, до прийняття законодавства), так і з метою аналізу даних для раннього виявлення проблем і ініціювання коригувальних дій;

- за допомогою сканера: роздрукований і підписаний протокол може бути направлений напряму в ЦВК, що дає ЦВК прямий доступ до первинних форм протоколів;

- за допомогою електронного посвідчення особи: члени ДВК можуть поставити цифровий підпис під протоколом, що підвищить довіру ЦВК до даних;

- за допомогою законодавства: ЦВК може прийняти електронні дані як офіційні. Проте не існує жодного очевидного контраргументу проти паралельного існування паперової системи з фізичними підписами, яка б забезпечувала переваги, викладені в інших розділах цього документа.

Поетапна реалізація пропонованого проекту дасть змогу ЦВК швидко розпочати роботу над його впровадженням і досягти успіхів, що, своєю чергою, допоможе поступово вибудувати ту довіру, яка є настільки важливою для визнання результатів виборів громадськістю.

### ДОДАТКОВІ КОМЕНТАРІ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Якщо виникне будь-яка затримка у процесі впровадження нової системи встановлення результатів виборів, все одно існує низка кроків, які могли б бути зроблені для вдосконалення процесу встановлення результатів виборів та формування підвалин для впровадження пропонованої системи. По-перше, з метою запобігання виникненню помилок при написанні назв партій та імен кандидатів у протоколах має існувати можливість попереднього внесення цієї інформації до протоколів перед їх заповненням. Всі ці дані доступні під час виготовлення бюлетенів та можуть бути внесені до протоколів заздалегідь, що дасть змогу значно зменшити обсяг роботи ДВК.

Також було б доцільно створити навчальний модуль для членів ДВК, який був би доступним у режимі онлайн або через мобільний додаток. На членів ДВК можна було б покласти обов'язок проходження навчання за цим модулем та передачі результатів навчання (або його оцінювання) до ЦВК перед передачею виборчих матеріалів. Навчальний модуль має бути розрахований на 20 хвилин. Це б дало можливість пройти базове навчання для всіх членів ДВК, навіть якщо відбувається їх заміна перед виборами.

*Цей звіт був підготовлений за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та Посольства Великої Британії в Україні. Будь-які думки, викладені в цій публікації, належать автору і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США, Міністерства міжнародних справ Канади, уряду Канади або уряду Великої Британії.*

# Парламентські вибори у Королівстві Норвегія. Досвід для України

**19 жовтня у прес-центрі Центральної виборчої комісії відбулась презентація «Особливості виборчого процесу у Королівстві Норвегія. Досвід для України». Вона була підготовлена за результатами спостереження на парламентських виборах у цій країні, що відбулися 11 вересня 2017 року.**



Захід відкрили Голова ЦВК Михайло Охендовський та Надзвичайний і Повноважний Посол Норвегії в Україні Уле Тер'є Хорпестад.

Саму ж презентацію провели заступник Голови Комісії Андрій Магера та голова Львівської обласної територіальної виборчої комісії Микола Щур як представник Громадської організації «ЦИФРА», що здійснює спостереження за виборами в різних країнах світу.

Під час заходу працівники структурних підрозділів Секретаріату ЦВК, Служби розпорядника Державного реєстру виборців та представники громадських організацій, які опікуються виборами, мали можливість ознайомитися з особливостями

виборчої системи та системи органів адміністрування виборів у цій скандинавській країні. Зокрема, були висвітлені питання висування та реєстрації кандидатів, створення пунктів голосування та підрахунку голосів. Особлива увага акцентувалась на передвиборній кампанії, яка не має фіксованих термінів та «дня тиші».

Окрім того, учасники презентації дізналися про особливості голосування у Королівстві Норвегія, а саме про існування раннього та дострокового голосування.

Присутні позитивно оцінили проведений захід, зазначивши його актуальність та корисність.

# Норвезький секрет успішних виборів

**Олександр КОНОВАЛ,**

спостерігач моніторингово-аналітичної групи «ЦИФРА», Харків-Осло-Харків

11 вересня 2017 року у Норвегії відбулись парламентські вибори. Незважаючи на пережиті масштабні соціальні зміни, різноманітні виклики і загрози, «двоблокова» політична система країни зберігає традиційний вигляд та звичну ідейно-політичну орієнтацію. До того ж, для Норвегії характерний дуже високий рівень довіри громадян до інституту виборів, про що свідчить, зокрема, незмінно висока виборча активність протягом більше століття.

Участь у минулих виборах взяли майже три мільйони виборців (78,2%). З них менше дев'ятнадцяти тисяч (0,6%) опустили до виборчих скриньок порожні бюлетені (своєрідна форма голосування «проти всіх»). Лише п'ять тисяч бюлетенів (0,2%) були визнані недійсними. Вражаючі показники, чи не так?

З моменту скликання першого парламенту – Стортингу – в жовтні 1814 року і до сьогоднішнього дня в Норвегії діяло всього лише дві виборчі системи. Перші сто років норвежці практикували мажоритарну систему абсолютної більшості. До 1905 року це була непряма система голосування, коли виборці обирали своїх представників, а вже ті – депутатів. З 1919 року діє виборча система з «відкритими» (гнучкими, вільними) списками. Перехід до пропорційної виборчої системи був зумовлений передусім тим, що сформована двома основними політичними силами – Партією *Høyre* і Робітничою Партією – двопартійна виборча система прагнула зберегти «контрольовану багатопар-

тійність». І у такий спосіб захиститися від конкуренції з боку радикальних політичних течій.

Вибори відбуваються в дев'ятнадцяти багатомандатних округах, межі яких співпадають з межами областей (*фюльке*). У кожному з округів політичні партії висувують окремі партійні списки. Єдині загальні партійні списки відсутні. У 1989 році були введені «компенсаційні» мандати для досягнення більшої пропорційності. Спочатку їх було вісім, сьогодні – вже дев'ятнадцять. Претендувати на депутатські мандати можуть партії, які набрали чотири і більше відсотків голосів від загальної кількості виборців, що проголосували по країні.

На сьогоднішній день Стортинг формується зі 169 депутатів. 150 мандатів розподіляються в округах плюс 19 «компенсаційних». Кількість депутатських місць, яка належить кожній області, переглядається кожні 8 років. При цьому враховується як кількість виборців, так і розмір території. Історично цей принцип використовувався для того, щоб збалансувати представництво сільського й міського населення. В сучасних умовах врахування розміру території призводить до деякої нерівності у представництві. Так, у малозаселеній сільській місцевості з великою територією на один мандат доводиться менше голосів, аніж у територіально компактних густозаселених містах.

Списки кандидатів можуть висувати не тільки політичні партії, а й групи населення, чим вони





активно і користуються. Втім, без особливого успіху. На останніх виборах, до прикладу, за групу «*Nordting*» проголосувало всього 59 виборців.

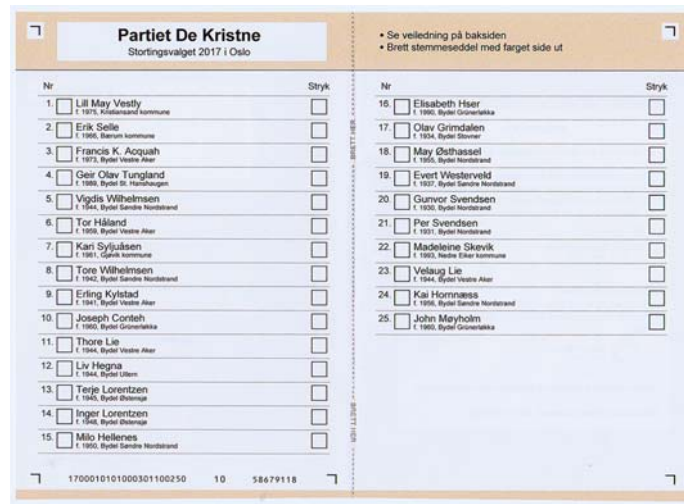
Для кожної партії/групи передбачений окремий бюлетень. У бюлетені виборець має можливість проставити бажану черговість кандидатів у квадратах ліворуч, а також зробити позначку у квадраті праворуч навпроти прізвища кандидата, якого він не хотів би бачити у списку. Однак, більшість виборців у Норвегії не змінюють черговість кандидатів у списках, оскільки реально це має незначний вплив. Адже, щоб бажаний кандидат змінив місце у списку, передбачене для нього партією, за таку зміну повинна проголосувати більше ніж половина виборців, що підтримали партійний список в окрузі. На парламентських виборах такого ніколи не траплялось. І, скоріше за все, не трапиться.

Партія може внести до списку кількість кандидатів, що дорівнює числу мандатів в окрузі плюс шість. Ці шестеро вважаються «заступниками» на випадок припинення повноважень «основного» депутата. Проміжні вибори в Норвегії не передбачені.

Організація та проведення виборів у Норвегії надзвичайно децентралізовані. Національна виборча комісія призначається королем з кандидатів, запропонованих парламентом і схвалених Міністерством місцевого самоврядування. Вона функціонує тільки протягом року, коли проводяться парламентські вибори. Основними її завданнями є розподіл «компенсаційних» мандатів та розгляд скарг з деяких питань, що відносяться до парламентських виборів. Остаточні результати виборів затверджує парламент, який також є вищою апеляційною інстанцією у виборчих спорах.

Центральні та місцеві органи влади ефективно розподіляють між собою обов'язки та відповідальність, що дає можливість розбити складний процес на окремі нескладні функції та процедури, які виконуються у встановлені терміни. Зокрема, муніципалітети створюють дільничні й окружні комісії та забезпечують їх, визначають кількість пунктів для голосування, час голосування (в тому числі приймають рішення, протягом скількох днів проводити волевиявлення – одного чи двох), організують раннє й дострокове голосування, ведуть реєстр виборців.

Обласні та муніципальні комісії створюються відповідними радами на чотири роки і разом з ними несуть основну відповідальність за проведення виборів.



Обласні комісії затверджують списки кандидатів на парламентських виборах та виборах депутатів обласної ради, ухвалюють рішення про виключення зі списків кандидатів, контролюють роботу комісій нижчого рівня, розподіляють мандати на парламентських і виборах в облраду, оприлюднюють результати виборів. Серед основних завдань муніципальних комісій – організація виборів у день голосування та остаточний підрахунок голосів у межах муніципалітету.

Виборчих дільниць як певної території у Норвегії немає. Фактично, виборчою дільницею є муніципалітет. Для зручності виборців муніципальна комісія створює *Stemmestyre* – пункти для голосування, які можуть розміщуватися в муніципальних установах, супермаркетах, торгових центрах, школах, університетах, готелях, навіть у спеціальних автобусах і човнах.

Якщо день голосування – це «свято демократії», то у норвежців це свято тривало 72 дні. Раннє голосування почалося 1 липня і закінчилося 9 серпня 2017 року. Skorистатися цим правом могли виборці, які з тих або інших причин не мали можливості проголосувати на дільниці у день голосування. Для цього подається заява в муніципалітет і, як правило, того ж дня виборець може проголосувати. Така заява може бути навіть усною. Однак, варто зауважити, що на цьому етапі бюлетені з іменами кандидатів ще не друкуються. Тож можна голосувати тільки за список політичної партії в цілому.

Звичайне дострокове голосування проводилось з 10 серпня по 8 вересня. Для бажаних проголосувати достроково муніципалітети облаштовують пункти для голосування та встановлюють дні й

години їх роботи. Останні два тижні такі пункти працюють щодня протягом робочого часу, встановленого для державних установ – з восьмої ранку до четвертої по обіді. Але, за бажанням виборців, муніципалітет може продовжити час роботи пунктів для голосування. На минулих виборах третина виборців, які взяли участь у голосуванні, а це більше мільйона норвежців, скористались можливостями раннього та дострокового голосування.

Муніципалітет має право призначити додатковий день для голосування. Вибори в Норвегії проходять по понеділках. Відповідно цей додатковий день – неділя. Цього разу такі рішення прийняли 173 муніципалітети з 426.

Слід зауважити, що за замовчуванням будь-який виборець може знаходитись у приміщенні пункту для голосування і спостерігати за процесом стільки часу, скільки вважає за потрібне. Звісно, якщо не заважає голосувати іншим виборцям. Взагалі вибори у Норвегії – це процес абсолютно відкритий, прозорий і дружній у стосунках як між суб'єктами – від міністра до виборця, так і між сторонніми спостерігачами.

Передвиборна кампанія у Норвегії немає фіксованих строків. Політична агітація може проводитися також у день виборів, але за межами пунктів для голосування. Політична реклама на телебаченні заборонена законодавством. З огляду на це, остання виборча кампанія активно велась в Інтернеті – на шпальтах інтернет-ЗМІ та у соціальних мережах. Друковані ЗМІ одержують субсидії від місцевих органів влади на публікації передвиборних матеріалів партій і груп.

Однак, в основному, кандидати традиційно практикують пряме спілкування з виборцями. У Норвегії на одного депутата припадає приблизно 22 тисячі виборців. Для порівняння, в Україні ця цифра становить 80 тисяч. Так що така форма агітації справедливо вважається найбільш ефективною. Для цього проводяться своєрідні «політичні ярмарки», під організацію яких муніципалітети відводять популярні громадські місця.

У чому ж секрет колосальної довіри норвежців до інституту виборів?

По-перше, це стабільність правил гри. Взагалі, ефективність інституту – будь-якого, не тільки виборів – проявляється не окремим епізодом його застосування, а сукупністю застосувань на відносно тривалому відрізку часу. Тому стабільність виборчих правил є чи не найважливішим фактором для

формування довіри громадян до виборів. Коли виборчі правила стабільні, то громадянам легше відслідковувати ефекти свого вибору, а партіям – будувати довгострокові стратегії.

По-друге, «дружність» та відкритість виборчого процесу до виборця. Державні органи, муніципалітети, виборчі комісії створюють усі можливості для того, щоб наблизити виборчу скриньку до громадян. І виборці цим охоче користуються (раннє і дострокове голосування, додатковий день виборів, розміщення та облаштування пунктів голосування, експерименти з інтернет-голосуванням у 2011 і 2013 роках тощо).

По-третє – децентралізація адміністрування виборів практично унеможливорює незаконне адміністративне або стороннє втручання у виборчий процес (розподіл функцій, подвійний перерахунок голосів, встановлення результатів безпосередньо в окрузі, можливість апеляції до найвищої інстанції – парламенту – в разі порушення виборчих прав тощо).

По-четверте, виборець розуміє і відчуває на своєму добробуті результат власного вибору. Норвезький депутат – це не столичний небожитель, а представник, передусім, своїх виборців у парламенті, і вибори для нього – це звіт за зроблене і пропозиція плану того, що він буде робити. Це залишає мало місця для демагогів та популістів.

Демократичні вибори – це складний і багатовимірний процес, який включає широкий спектр компонентів, функцій і властивостей. Деякі з них – сталість та рівність правил гри для всіх, конкурентність, верховенство права, громадянське суспільство, свобода слова, незалежний суд. Ці та багато інших компонентів у своїй взаємодії забезпечують відносну ефективність виборів як інституту. І вибори в Норвегії демонструють, наскільки критично важливим є ефективно поєднання та взаємодія цих компонентів. Не можна простою компіляцією імпортної виборчої системи вселити довіру громадян до державних інститутів, спритним законом виховати відповідальну політичну еліту. Рішення знаходиться у зовсім іншій площині. У площині виховання політичної та правової культури. Довіри одне до одного та до держави. Зрештою, у площині підвищення добробуту громадян. Це складно. Це вимагає часу і постійних зусиль не тільки від еліти, влади, а й від усього суспільства. Демократичні вибори – це складна штука, і простих та швидких рішень тут немає.

# Інформаційні технології та вибори

**27–30 листопада члени Центральної виборчої комісії, співробітники Секретаріату Комісії та Служби розпорядника Державного реєстру виборців взяли участь у чотириденному тренінгу «Інформаційні технології та вибори» на основі методології BRIDGE, розробленої міжнародними організаціями з метою навчання фахівців у сфері виборів.**



Захід був організований Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) і Міністерства міжнародних справ Канади, а також Британської допомоги від уряду Великої Британії.

Під час навчання учасники мали можливість ознайомитися з міжнародними стандартами у сфері виборів та керівними принципами виборчих технологій і їх типами, зокрема з біометричними

технологіями та технологіями електронного голосування. Окрім того, розглядалося використання сучасних технологій при встановленні результатів виборів у контексті міжнародного досвіду. В цьому контексті учасникам заходу було запропоновано й огляд ініціатив щодо технологій систем встановлення результатів виборів в Україні.

Також під час тренінгу особлива увага приділялась основним етапам впровадження інформаційно-комунікаційних технологій на виборах: процесу прийняття рішення, плануванню та практичному застосуванню.

На завершення учасники тренінгу обговорили також питання управління ризиками та здійснення заходів кібербезпеки під час виборчого процесу. Окрім того, відбулася презентація ініціативи щодо запровадження в Україні системи встановлення результатів виборів на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. Учасники тренінгу також взяли участь у практичному моделюванні пілотного плану для впровадження сучасних технологій встановлення результатів виборів в Україні.



# Правова культура виборів:

## діяльність Центру управління навчанням учасників виборчих процесів у 2017 році

**Євгенія ПАВЛОВСЬКА,**

координатор з організації навчання Центру управління навчанням учасників виборчих процесів

Центр управління навчанням учасників виборчих процесів при Центральній виборчій комісії (Тренінговий центр), який був створений у 2016 році Центральною виборчою комісією (ЦВК) та Міжнародною фундацією виборчих систем в Україні (IFES), продовжує розвивати свою активну діяльність, спрямовану на організацію проведення навчання учасників виборчих процесів, підвищення їх правової культури, вивчення та узагальнення міжнародного досвіду з питань адміністрування виборів.

Одним із напрямів діяльності Тренінгового центру є проведення тренінгів за методологією BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance and Elections, або формування ресурсів для демократії), яка була розроблена між-

народними організаціями з метою навчання працівників виборчих органів. Метою таких тренінгів є підвищення ефективності та продуктивності роботи працівників виборчих органів, їх професіоналізму, досягнення розуміння стандартів і принципів якісного управління виборчим процесом, створення робочих груп і мереж за рахунок залучення до процесу навчання різних учасників виборчих процесів.

Упродовж 2017 року було проведено серію тренінгів за методологією BRIDGE, які були присвячені різним питанням, зокрема політичному фінансуванню, виборчим системам, гендерній рівності та ін. Серед усіх тренінгів окремої уваги заслуговують навчання членів ЦВК, співробітників Секретаріату Комісії та Служби розпорядника Державного реєстру виборців (далі – ДРВ). У

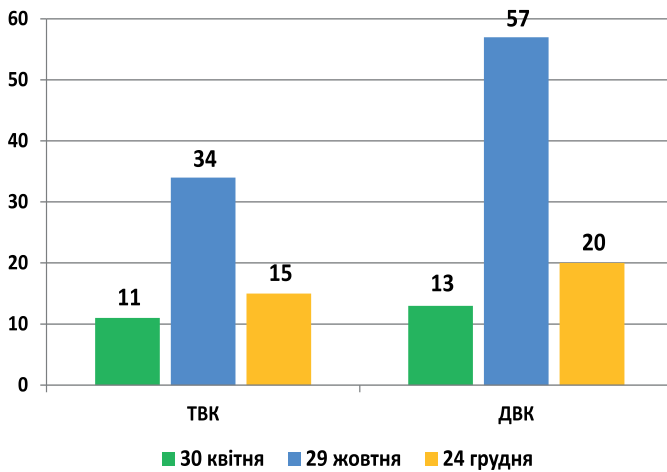
цьому році було проведено два таких тренінги, з яких один був присвячений виборчим системам, інший – інформаційним технологіям.

Отже, перший тренінг за методологією BRIDGE для членів ЦВК України та Молдови, керівників структурних підрозділів Секретаріату Комісії та Служби Реєстру був проведений 20–23 лютого 2017 року. Метою тренінгу було поглиблення знань та навичок його учасників про різні типи виборчих систем, їхні характерні ознаки і забезпечення теоретичною базою для проведення їх аналізу.

Учасники навчання мали змогу підвищити рівень своєї обізнаності щодо таких основних різновидів виборчих систем, як мажоритарна система відносної більшості, альтернативне голо-



### Тренінги для членів виборчих комісій, проведені напередодні перших місцевих виборів у 2017 році



сування, блокове голосування, система єдиного перехідного голосу, змішана виборча система, пропорційна система, система єдиного неперехідного голосу, обмежене голосування та інші. Аналіз зазначених видів виборчих систем дозволив виявити їхні основні переваги і недоліки, а також вплив на різні сфери – починаючи з партійної системи та закінчуючи роллю опозиції, та визначення меж округів. Завдяки цьому модулю учасники відстежили, як один і той самий розподіл голосів може привести до абсолютно різних результатів залежно від того, яка виборча система обрана. Протягом тренінгу особлива увага приділялась обговоренню таких питань, як вплив виборчих систем на представництво жінок, витрати на організацію та проведення виборів, управління виборчим процесом та забезпечення стабільності виборчого органу.

Іншим заходом, у якому взяли участь члени ЦВК, а також співробітники Секретаріату Комісії та Служби розпорядника ДРВ, був тренінг «Інформаційні технології та вибори», що проводився 27–30 листопада цього року. Метою тренінгу було підвищення знань та вдосконалення навичок у питанні застосування інформаційних технологій у виборчому процесі.

У зв'язку з процесом децентралізації та необхідністю проведення перших місцевих виборів у новоутворених об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), одним із пріоритетних завдань Тренінгового центру є забезпечення професіоналізму членів виборчих комісій. З цією метою було проведено серію тренінгів для членів територіальних і дільничних виборчих комісій із залученням

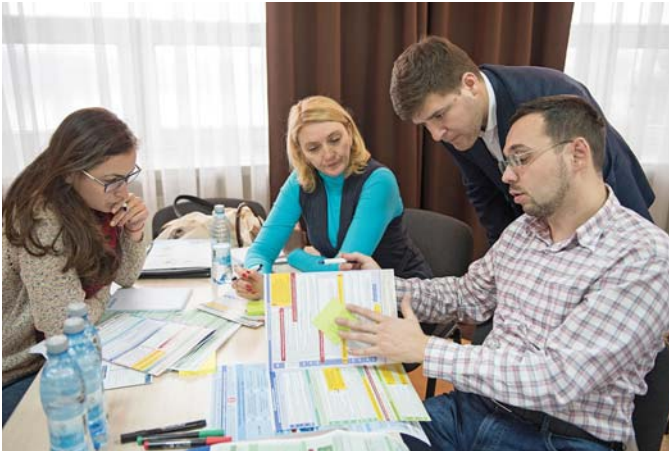
22-х фахівців, які пройшли відповідне навчання у Тренінговому центрі.

У 2017 році тренінги проводилися в три етапи, що було пов'язано з термінами проведення перших місцевих виборів. Загалом проведено 50 тренінгів для членів територіальних виборчих комісій та 90 тренінгів для членів дільничних виборчих комісій. Станом на 12 грудня у навчаннях взяли участь 1262 члени територіальних виборчих дільниць (ТВК) та 4193 члени – дільничних (ДВК).

Навчання членів виборчих комісій необхідне для забезпечення ефективності та підзвітності виборчого процесу. Під час тренінгів для членів ТВК учасники більше дізнаються про систему і статус виборчих комісій, а також організацію їхньої роботи. Тренери пояснюють порядок реєстрації кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Крім того, розглядаються питання організації роботи територіальних виборчих комісій у день голосування, порядок прийому та перевірки виборчої документації від дільничних виборчих комісій, а також встановлення підсумків голосування та результатів місцевих виборів. Під час тренінгів особливу увагу звертають на форму і зміст скарг, які стосуються місцевих виборів, та порядок і строки їх розгляду.

Тренінги для членів ДВК супроводжувались розглядом таких питань, як порядок проведення засідання, документування діяльності комісії, розподіл обов'язків між її членами та взаємодія ДВК із ТВК. Тренери розповідають про порядок отримання виборчих бюлетенів та виборчої документації, а також про особливості підготовки приміщень для голосування. Учасники тренінгів більше дізнаються про порядок підрахунку голосів





виборців та складання протоколів. Особлива увага на цих тренінгах акцентується на забезпеченні виборчих прав виборців з інвалідністю, похилого віку та інших виборців, які потребують допомоги.

З метою обговорення результатів проведених навчань Тренінговий центр організує робочі зустрічі, на яких тренери підбивають підсумки проведеного навчання, діляться досвідом та напрацьовують рекомендації для покращення ефективності організації та проведення наступних тренінгів.

Цього ж року Тренінговий центр також був залучений до організації та проведення п'ятиденної виборчої школи «Виборчий процес – від теорії до практики». Захід був організований 17–21 липня. Слухачами виборчої школи стали працівники

Секретаріату ЦВК і Служби розпорядника ДРВ, представники громадських організацій, журналісти та студенти вищих навчальних закладів. Під час заходу розглядалися особливості національного виборчого законодавства та системи адміністрування виборів, принципи виборчого права та міжнародні стандарти виборів, а також виборчий цикл, ролі та функції зацікавлених сторін. Слухачі школи детально ознайомились із різновидами виборчих систем, зарубіжним досвідом їх застосування, принципами пріоритетності та представництва, основними перевагами та недоліками кожного з них. Особливою темою для вивчення було винесене питання політичного фінансування та його особливості в Україні. Значна увага була приділена розгляду виборчих прав виборців з інвалідністю та гендерному аспекту виборчого процесу.

Загалом Тренінговий центр у 2017 році значно розширив свою діяльність, ставши платформою для спілкування широкого кола експертів, представників громадських організацій та органів державної влади.

Усі заходи, які проводяться Тренінговим центром, організовуються спільно ЦВК та IFES за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та Британської допомоги.



# Вибори за кордоном

(вересень – грудень 2017 року)

**Німеччина.** 24 вересня відбулися **федеральні вибори**. Партія канцлера Ангели Меркель перемогла, але з найгіршим результатом у своїй історії. Зате позиції націоналістів значно покращилися, вони пройшли в Бундестаг.

Консервативний блок пані Меркель ХДС/ХСС показав на федеральних виборах найгірший результат за майже 70 років – 33 відсотки, але й надалі залишиться найбільшим у парламенті.

Соціал-демократична партія Німеччини на чолі з экс-президентом Європейського парламенту Мартіном Шульцем отримала на виборах близько 20,5 відсотка. Шульц і його прихильники заявили, що партія не братиме участі в коаліції і має намір піти в опозицію.

Націоналістична партія «Альтернатива для Німеччини», яка виступає за посилення міграційної політики, відмову від євро і скасування санкцій проти Росії, здобула свої перші місця в парламенті й показала загалом третій результат – 12,6 відсотка.

Усього в Бундестаг пройшли шість партій, у тому числі Вільна демократична партія (ВДП – 10,7%), «Ліві»(9,2%) і «Зелені»(8,9%).

**Швейцарія.** На **референдумі** у Швейцарії, який відбувся 24 вересня, громадяни країни відхилили проект першої за останні 20 років пенсійної реформи. Згідно з результатами голосування 25 із 26 кантонів близько 53,5 відсотка швейцарців сказали «ні» запропонованій реформі.

Поправки до виборчого законодавства були схвалені парламентом з мінімальною перевагою голосів ще навесні. Вони передбачають підвищення пенсійного віку для жінок з 64 до 65 років. Крім того, планувалося підвищення пенсійних внесків із заробітних плат, а також спрямування коштів на фінансування пенсій від збільшення ставки податку на додану вартість (ПДВ) з 8,0 до 8,3 відсотка. Щодо підвищення ставки ПДВ проводився окремий референдум: на ньому голоси розділилися приблизно порівну, однак ініціатива провалилася в більшості кантонів.

Консервативна Швейцарська народна партія, що має найбільшу фракцію в парламенті країни, виступила проти реформи, яку вважає «дорогим проектом лівих».

**Референдум про незалежність Каталонії**, проведений владою Каталонії (регіон Іспанії) 1 жовтня, розглядається владою Іспанії як незаконний. Конституційний суд Іспанії призупинив дію всіх документів з приводу голосування з питання незалежності 1 жовтня, прийнятих Женералітетом і Каталонським парламентом, таким чином, усі подальші дії каталонської влади з підготовки референдуму є незаконними. Референдум обернувся масовими безладами, яким багато в чому посприяли надмірно жорсткі дії правоохоронців.

За офіційними результатами, 1 жовтня 2017 року за вихід Каталонії зі складу Іспанії віддали свої голоси 2 044 038 виборців, що становить 90,18 відсотків від загального числа дійсних голосів. Проти проголосувало 177 547 виборців (7,83%), 44 913 бюлетеня виявилися порожніми (1,98%), ще 19 719 було визнано недійсними. Всього було подано 2 286 217 голосів, що становить 43,03 відсотка від загального числа виборців (5 313 564). Фактично явка була вищою.

Глава уряду Каталонії Пучдемон заявив, що для врегулювання розбіжностей між Барселеною і Мадридом потрібне посередництво третіх сил. Влада також не чекає автоматичного визнання незалежності з боку інших країн. Відділення означатиме для Каталонії вихід з Євросоюзу.

**Австрія.** На **дострокових парламентських виборах**, які відбулися 15 жовтня, найбільше число голосів отримала консервативна Народна партія на чолі з 31-річним Себастьяном Курцем. Партія набрала 31,5 відсотка голосів. На попередніх виборах консерватори показали другий результат з 25,98 відсотків голосів. Друге місце – 27,1 відсотка голосів – отримала націоналістична Партія свободи, лідером якої є Хайнц-Крістіан Штрахе.

Законодавчий орган Австрійської Республіки складається з Федеральної ради (верхня палата, депутати обираються парламентами федеральних земель Австрії, їх число може варіюватися) і Національної ради (183 депутати, які обираються за пропорційною системою з відкритими списками). Для проходження до Національної ради необхідно набрати більше 4 відсотків голосів. Оскільки Австрія є парламентською республікою,

прем'єра номінує і стверджує партія або коаліція партій, які набрали понад 50 відсотків місць у парламенті.

Себастьян Курц очолює Народну партію з травня 2017 року, а раніше очолював МЗС і був наймолодшим міністром закордонних справ в історії Австрії. За час роботи на чолі МЗС Курц заслужив репутацію прагматика і, незважаючи на молодість, самостійного політика.

**Киргизія. 15 жовтня** відбулися **вибори президента республіки**. Кандидат від правлячої партії Киргизії, соціал-демократ і колишній прем'єр республіки Сооронбай Жеєнбеков переміг на президентських виборах, за нього віддали свої голоси 54,93 відсотка виборців. Кандидат від опозиційної партії Омурбек Бабанов набрав 33,47 відсотка голосів, на третьому місці – колишній секретар Ради безпеки країни Адахан Мадумаров з результатом 6,41 відсотка.

Як впливає з даних, опублікованих на офіційному сайті Центрвиборчкому Киргизії, явка на виборах становила 55,93 відсотка. У виборах брали участь 11 кандидатів. Влада і спостерігачі зазначили, що серйозних порушень зафіксовано не було.

**Чеська Республіка. Парламентські вибори** тут пройшли **20–21 жовтня**. Явка виборців на них становила 60,63 відсотка. Правоцентристський рух АНО («Акція незадоволених громадян») перемогла на виборах в нижню палату парламенту Чехії. За нього проголосували 29,64 відсотка виборців. Це дає партії, очолюваної чеським мільярдером Андрієм Бабішем, зайняти в новому складі парламенту 78 місць.

На друге місце вийшла партія Громадянська демократична партія (11,32%). Цей результат дозволяє партії провести в новий склад парламенту 25 депутатів.

Третє місце за Піратською партією, за яку віддали голоси 10,79 відсотка виборців, що дає їй право на 22 місця в парламенті.

На четвертому місці партія «Свобода і пряма демократія» з 10,64 відсотка голосів виборців і право на 22 місця в парламенті.

Крім того, до парламенту пройшли ще п'ять партій: Комуністична партія Чехії і Моравії (7,76%, 15 депутатів), Соціал-демократична партія (7,27%, 15 депутатів), Християнсько-демократичний союз (5,8%, 10 депутатів), партія «Топ 09» (5,31%, сім депутатів) і партія СТАН (5,18%, шість депутатів).

**Японія. 22 жовтня** відбулися **дострокові вибори в нижню палату парламенту**. Перемогла правляча коаліція Союз Ліберально-демократичної партії і правоцентристської партії Комейто.

Явка спочатку була високою, але потім знизилася: виборцям завадив тайфун «Лан», який дістався до берегів Японії. По всій території країни почалися проливні дощі, тисячі жителів прибережних районів були евакуйовані.

За даними результатів, Ліберально-демократична партія (ЛДП) отримала 281 з 465 місць у парламенті. Традиційний партнер ЛДП по коаліції партія Комейто отримала 29 місць.

Таким чином, ці дві партії забезпечили собі конституційну більшість: для внесення змін до Конституції Японії необхідне рішення парламенту, прийняте двома третинами депутатів обох палат, після чого питання виноситься на референдум. Дві третини місць у нижній палаті досить також для прийняття будь-якого законопроекту коаліції за рахунок повторного голосування навіть у тому випадку, якщо документ буде відхилений у верхній палаті.

З інших результатів, 49 місць отримала створена наприкінці вересня губернатором Токіо Юріко Коїке Партія Надії, ще 51 місце – Конституційно-демократична партія.

**Ісландія. На позачергових парламентських виборах**, які пройшли **28 жовтня**, перше місце знову дісталось «Партії незалежності», очолюваній прем'єр-міністром країни Б'ярні Бенедіктссоном. Її підтримали 29 відсотків виборців, незважаючи на те, що партія втратила п'ять місць у парламенті, вона все-таки змогла отримати 16 із 63.

До парламенту потрапили вісім партій, що є рекордним для Ісландії результатом. При цьому «Піратська партія» цього року втратила чотири місця з десяти отриманих минулого разу. Її підтримали 14,5 відсотка виборців.



---

## CONTENTS

### OFFICIALLY

---

- 3 20th Anniversary of the Central Election Commission
- 6 INTERNATIONAL CONFERENCE  
«Ways to Improve the Election Management System»
- Mykhailo OKHENDOVSKIY*  
6 Accurate selfless work – that's what makes our mission honorable
- Address to participants
- 8 *Vaidotas VERBA*
- 9 *Olena LYTVYENENKO*
- 10 *Peter ERBEN*

### ELECTION MANAGEMENT SYSTEM

---

- Arnis CIMDARS*  
12 Election management in Latvia: vision of the development
- Laura MATJOŠAITYTĒ*  
13 Election system of the Republic of Lithuania
- Tigran MUKUCHYAN*  
15 Specifics of the appeal institute in electoral legal relations
- Sabila MUSTAFINA*  
18 Improvement of electoral and legal youth education
- Yulia SHYPILOVA*  
20 Professionalization of election managers
- Peter ERBEN*  
23 Increase of trust toward electoral technologies
- Yevgen POBEREZHNY*  
25 Election management in Ukraine and possible ways for its improvement
- Alina RUSSU*  
28 Political parties and electoral campaign finance

*Oleksandr STELMAKHY*

- 30 Role of the State Voter Register on the way to improve the election management system in Ukraine

*Yuriy KLIUCHKOVSKIY*

- 34 Problems of ensuring impartiality, transparency and professionalism in the activities of election commissions
- 37 CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS of the International Conference titled «Ways to Improve the Election Management System»

### LEGISLATION IMPROVEMENT

---

*Ole HOLTVED, Michael YARD*

- 44 Election results management in Ukraine

### INTERNATIONAL EXPERIENCE

---

- 54 Parliamentary elections in the Kingdom of Norway: experience for Ukraine

*KONOVAL O.*

- 55 Norwegian secret for successful elections

### ELECTORAL PROCESS MANAGEMENT

---

- 58 Informational technologies and elections
- PAVLOVSKA E.*  
59 Legal culture of elections: Activities of the Administrative Center for Trainings of Election Process Participants

### ELECTION CHRONOLOGY

---

- 62 Elections abroad
- 64 Contents