

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В
УКРАЇНІ**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконав:

студент 5 курсу, 506 групи

**Чернявський Микола
Вячеславович**

Керівник:

доктор політичних наук,
професор **Юрійчук Є.П.**

*До захисту допущено
на засіданні кафедри
протокол № _____ від _____ 2022 р.
Зав.кафедрою _____ проф. Круглашов А.М.*

Чернівці – 2022

Анотація

Кваліфікаційну роботу виконав студент 2 курсу (рівень вищої освіти – другий (магістерський) спеціальності 281 публічне управління, галузі знань 281. Політології факультету історії політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Чернявського Миколи Вячеславовича.

Тема кваліфікаційної роботи: «Публічне адміністрування виборів і референдумів в Україні». Науковий керівник – д. політ. н., професор Юрійчук Є. П.

У дослідженні обґрунтовано теоретико-концептуальні засади дослідження адміністрування виборчих процесів, описано основні моделі моделювання систем, розкрито сучасні тенденції розвитку виборчих систем, країн Європейського Союзу, та інших консолідованих демократій, проаналізовано діяльність використання адмінресурсу в електоральних циклах. Виборчий процес та особливості діяльності учасників виборів.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, Україна, адміністрування.

Abstract

The qualifying work was performed by a 2nd year student (level of higher education- the second (master's) specialty 281 public administration, field of knowledge 281. Political Science of the Faculty of History of Political Science and Public Administration Chernivtsi National University named after Yury Fedkovich. Cherniavskiy Mykola Vyacheslavovych

The topic of the qualification work: "Public administration of elections and referenda in Ukraine" Scientific supervisor – Doctor of Political Science, prof. Yuriychuk Ye. P.

The research substantiates the theoretical and conceptual foundations study of the administration of election processes, described basic models of system simulation, modern development trends are disclosed election systems, countries

of the European Union, and other consolidated democracies, the activity of using administrative resources in electoral cycles is analyzed. The electoral process and features of the activities of election participants.

Keywords: elections, election process, Ukraine, administration.

Кваліфікаційна робота включає результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і тексту наукових досліджень іншими авторами містить посилання на відповідні джерела.

_____ (Підпис) Чернявський М.В.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРІВ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ.....	9
1.1 Підходи до визначення сутності та ролі публічного управління виборами та референдумами	13
1.2 Основні моделі адміністрування виборів	15
1.3 Вартість демократії: витрати на державне управління виборами	19
1.4 Історичний аспект у формуванні незалежного адміністрування виборів в Україні	26
Висновки до 1-го розділу	35
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ	37
2.1 Нормативно-правова основа проведення публічного адміністрування виборів	37
2.2 Повноваження, функції та обов'язки публічного адміністрування виборів	44
2.3 Інформаційні технології адміністрування виборів	55
2.4 Планування та здійснення публічного адміністрування виборів.....	62
Висновки до 2 го розділу	66
ВИСНОВКИ	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70
ДОДАТКИ	78

ВСТУП

Актуальність дослідження. На початку третього тисячоліття у 140 країнах відбулися багатопартійні вибори. Це стало історичною зміною характеру та форм участі громадян у політичному житті. Відтоді демократичний світ ще більше розширився; у результаті суспільно-політичних рухів за особисту свободу з'явилися нові нації. Багато з цих нових націй все ще борються за встановлення життєздатних демократичних систем і структур управління, щоб задовольнити прагнення своїх громадян. Підтримання демократизації в НРС і країнах, що розвиваються, є складним завданням, оскільки вони стикаються з такими проблемами, як бідність, етнічні конфлікти та соціальна напруженість між тими, хто при владі, і тими, хто її не має. До іншої проблемної категорії належать країни, які є економічно багатими, але мають низькі показники людського розвитку. Багато сучасних демократій визначаються як представницькі, тому що люди обирають представників для прийняття рішень від їхнього імені. У деяких із цих країн системи адміністрування виборів самі зазнають тиску, а іноді й прямого нападу, і потребують захисту. Крім того, що конкурентні вибори коштують дорого, конкурентні вибори все частіше фальсифікуються політичними партіями, системами пропаганди та спритними демагогами. Їм потрібні змістовні та конструктивні дебати з питань державної політики. Ті, хто проводить вибори, часто стикаються з необхідністю забезпечити функціональність виборчої системи та рівні умови гри для всіх. Водночас вони борються за збереження своєї автономії та цілісності. Адміністрація виборів – це багатоетапний процес. По-перше, це взаємодія між головою виконавчої влади та кандидатами, які готуються до виборів. По-друге, відбувається процес взаємодії між менеджерами та різними акторами, які беруть участь у голосуванні та надають інформацію виборцям. Наприклад, адміністратори виборів повинні складати та перевіряти виборчі бюлетені,

готувати довідники для виборців (обмежено кількістю 6 дільниць, які ними користуються) і вводити будь-які необхідні переклади мовою голосування. Історично склалося так, що адміністрування виборів не сповільнювалося в жодному з цих пунктів, головним чином завдяки контролю, який здійснювали адміністратори виборів. Однак, оскільки вибори стають більш складними, особливо з використанням технологій електронної реєстрації та систем голосування – все ще фундаментальні інституційні проблеми – виникають на цій стадії процесу, реєстрації виборців і процесі голосування, де проблема принципово є особливо помітною. Ці помилки були здебільшого спричинені проблемами управління, спричиненими складними системами реєстрації та голосування, а також порушеннями у виборчому процесі. Є багато проблем, пов'язаних з виборчими дільницями, і теорія про довіреність припускає, що вони, швидше за все, будуть непримиренними натурами «протягом одного дня». Голосування на виборчих дільницях змушує виборчих чиновників значною мірою покладатися на різноманітних довірених осіб у нагляді за голосуванням. Місцеві виборчі чиновники на милість своїх господарів проблеми, які виникають найчастіше, стосуються виборців мовних меншин. Але виникли й інші питання, наприклад, щодо дизайну бюлетенів, виборчих дільниць, працівників дільниць і постачальників обладнання для голосування, яке забезпечує проведення виборів. Більш складним завданням є посилення демократичних інститутів і процедур для забезпечення дотримання чотирьох принципів: громадянського контролю, політичної рівності, конституційності правління та індивідуальної свободи. На цьому тлі ця робота є особливо актуальним.

Об'єктом дослідження є виборчий процес.

Предметом дослідження є публічне адміністрування виборів і референдумів.

Мета роботи: з'ясувати роль публічного адміністрування у виборчих процесах, його розвиток та можливий вплив еволюцію виборчого процесу України.

Для реалізації поставленої мети необхідно розв'язати наступні **завдання**:

- обґрунтувати вивчення виборів та функціонування публічного управління виборами як нового виборчого інституту;
- здійснити аналіз діяльності функціонування публічного адміністрування як нового виборчого інституту;
- з'ясувати розвиток та відмінності українського виборчого процесу в загальноєвропейському контексті.

Для досягнення мети використано сукупність загальнотеоретичних **методів** дослідження, зокрема: історико-логічний – для простеження еволюційного шляху розвитку виборчого процесу; системний – для висвітлення основних питань досліджуваної проблематики; порівняльного та факторного аналізу – для систематизації, класифікації факторів, які впливають на дослідження; статистичного аналізу – для оцінювання стану адміністрування виборів як учасника виборчих процесів.

Наукова новизна роботи полягає в детальному описі особливостей адміністрування виборів та референдумів, а також описі детальної хронології розвитку виборчого процесу в Україні під впливом кризових тенденцій. Результати дослідження можуть бути використані для подальшого розвитку теорії публічного адміністрування виборів і виборчого процесу та вдосконалення нормативно-правової основи діяльності.

Теоретичне значення дослідження полягає у розкритті особливостей публічного адміністрування виборів в Україні в контексті розвитку консолідованих демократій. Висновки дають змогу глибше зрозуміти зміст роботи публічного адміністрування виборів та їх роль у глобальних політичних процесах. Аналіз та узагальнення теоретичних аспектів публічного адміністрування виборів як учасників виборчих процесів в Україні, можуть використовуватись в подальшому для більш детального вивчення.

Практичне значення роботи: отримані результати можуть використовуватись педагогами, студентами та у дослідженнях виборчих процесів. Основні висновки та практичні рекомендації роботи можуть бути застосовані на практиці для покращення виборчого кодексу, підготовки до публічного адміністрування виборів в майбутньому.

Робота пройшла **апробацію** на кафедрі політології Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Матеріали були представлені на XII Міжнародній науковій конференції «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» 28 червня 2022 р. [38, с. 196-200].

Структура роботи. Робота складається зі вступу, основної частини, що містить 2 розділи, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРІВ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ

Підвищення якості державного управління є нагальною проблемою для світової політики. Напрочуд свіжою сферою занепокоєння національних і міжнародних організацій стало публічне управління виборами [39], Дослідження давно задокументували, як еліти підривають вибори, прагнуть зберегти владу за допомогою низки маніпуляцій, включаючи насильство на виборах, голосування, купівлю та прийняття сприятливих виборчих законів [21], [30]. Але виборчі проблеми не завжди виникають через свідомі партійні спроби підриву демократичних процесів: вони можуть бути досягнуті через безгосподарність, матеріально-технічне забезпечення труднощі, обмежені ресурси, помилки або некомпетентність [40, с. 507-508]. Серйозні випадки неправомірного адміністрування виборів: затримка підрахунку голосів, неточна або неповна реєстрація виборців, великі черги на виборчих дільницях, недоречний дизайн бюлетенів та несправне обладнання у багатьох країнах. Багатонаціональні набори даних мають значні відмінності в якості проведення глобальних виборів. [41, с. 46-53], але науковці систематично ігнорували такі причини неналежного адміністрування як: бідність, організаційна неефективність і нездійсненність доступних рішень в адмініструванні виборів, незважаючи на зацікавленість політиків. Ці питання мають значення, оскільки вони позбавляють окремих виборців можливості здійснювати свої основні права. Якщо їхні голоси не зараховують, або якщо вони не хочуть голосувати через довгі черги, це правильно. Доведено, що безгосподарність підриває довіру громадян до виборчого процесу у консолідованих демократіях [42, с. 655-660]; [43, с. 215-235]; [44, с. 507-622] і так само як обіцянки зміцнити демократію могли призвести до насильства на виборах. Насильство після виборів у демократіях, що розвиваються, таких як Кенія, яскраво проілюстровано у 2007 році через запізнілі результати

виборів, коли країна опинилася на межі громадянської війни [45, с. 86-199]; [46, с. 1-27]. Вони навіть можуть змінити результат, як, наприклад в Україні, а саме – під час президентських виборів 2004 року. Помаранчева революція була актом протесту громадян України проти масової фальсифікації президентських виборів 2004 року на користь провладного кандидата Віктора Януковича. Заходи назвали за кольорами, які використовували прихильники кандидата в президенти Віктора Ющенка та опозиційної партії «Наша Україна». Громадяни, стурбовані долею України, згуртувалися під помаранчевим прапором, однак було проведено мало досліджень щодо впливу адміністрування виборів у цих процесах у ширшому плані. Дослідження в галузі державного управління дають багато інформації про те, як і чому бюрократія впливає на ефективність організації [47, с. 323-243]. По-перше, школа наукового менеджменту виникла в перші десятиліття 2000-х років. У двадцятому столітті намагалися виміряти неефективність на робочому місці та спланувати кращу координацію працівників через чіткий ланцюг команд від центрального керівництва до підлеглих працівників, застосування суворих правил та штрафів для покращення продуктивності. Ці робочі процеси часто критикували за створення важких умов праці для своїх співробітників. Таким чином, у 1930-х роках спостерігався зворотний зв'язок у зростанні профспілкового руху. Школа управління міжособистісними стосунками пропонує більш кооперативне управління комунікацією між роботодавцями та працівниками. Поліпшення морального духу співробітників вважається важливим якщо організація хоче підвищити продуктивність [48, с. 38-57]. Продуктивність можна покращити за допомогою професійних норм усередині організації, а не через централізацію. Таким чином, централізований контроль над бюрократією є могутнім інструментом адміністрування виборів, але недостатньо ефективним, і залишає місце для шахрайства на місцях. Хоча виявлені на даний момент ефекти можна вважати корисними, є чотири ключові негативні ефекти. По-перше, збільшення фінансових витрат у проведенні виборів для

виконання центрально визначених напрямків. Зазвичай, збільшення видатків не призводить до покращення результатів. Натомість це лише знижує ефективність місцевої служби. Так само неефективні вимоги щодо друку бюлетенів, оскільки бюлетені друкують на кожного виборця ця методика є досить неефективна, адже не всі виборці голосують.

У доповіді 2012 року Всесвітня комісія з питань демократії, виборів і безпеки визначила п'ять основних викликів для забезпечення чесності виборів:

- встановлення верховенства права для забезпечення прав людини та чесності виборів;
- здатність діяти незалежно від інших інституцій;
- створення інституцій та впровадження норм, спрямованих на забезпечення багатопартійності та розподілу влади, усунення перешкод для забезпечення загальної та рівноправної участі в політичному житті, регулювання фінансування політичної діяльності [2, с.15].

Кожен із наведених вище викликів вимагає багатогранного підходу, який має поєднувати політичну волю, ефективні організаційні структури, ефективну мобілізацію, реалізацію та управління. Раніше організація та проведення багатопартійних демократичних виборів не вважалися предметом особливого занепокоєння. Однак вибори та інші форми прямої демократії (такі як референдуми) зазвичай є найважливішою діяльністю, організованою державою. З адміністративної точки зору, їх організація була дуже складним завданням і здійснювалася в умовах політичної напруги. Немає зауважень, якщо таке адміністрування виконано на належному рівні. Якщо воно виконується на невідповідному рівні, або закінчується безрезультатно, наслідки можуть бути катастрофічними.

Адмініструванням багатьох виборів протягом тривалого часу нехтували, за винятком тих, коли хтось постраждав від їх проведення, хоча партії, які програли вибори, часто сперечаються про те, як проводилися вибори та їхні результати. Приблизно в середині 1980-х років усе почало

змінюватися. Вибори були предметом уваги та усвідомлення як ключового фактору у забезпеченні переходу від авторитаризму до демократії чи постконфліктного врегулювання. Почали роботу політичні партії, ЗМІ, міжнародні та громадські спостерігачі, які стали ретельніше стежити за виборчим процесом. Окрім цього, з середини 1980-х років у всьому світі безпрецедентно усвідомили необхідність виборчої реформи. Це стало результатом усвідомлення політиками та адміністраторами виборів необхідності переосмислення виборчих процедур у контексті мінливого соціального середовища, інтенсивного контролю за виборами з боку ЗМІ та спостерігачів, а також появи організацій, які підтримують демократію на глобальному та регіональному рівнях. У зв'язку зі зростаючою увагою до виборів, відсутність досвіду та прогалини в знаннях щодо методів адміністрування виборів на початку 1990-х років призвели до відсутності довіри до багатьох виборчих агенцій, тобто до зниження довіри суспільства до чесності та ефективності останніх. Значну увагу громадськість приділяла реформам виборчої системи, спрямованим на забезпечення представництва. Проте реформування виборчої організації та механізмів управління є не менш важливим, оскільки воно включає тенденцію до автономних органів управління виборчим процесом із широкими повноваженнями та відповідальністю, а також покращення організації виборчого процесу для забезпечення високоякісних послуг на виборчій арені, одночасно збільшуючи свободу та чесність виборів.

Оскільки адміністрування виборів ставало предметом дедалі більшого занепокоєння, погіршувався і його професіоналізм. Організатори виборів враховували як власний досвід, так і досвід організацій, діяльність яких не мала відношення до виборів, налагоджуючи контакти та мережі, спрямовані на забезпечення обміну ідеями та практичним досвідом і зміцнення виборчих стандартів. Хоча існують різні організаційні підходи до планування та проведення виборів, усі, хто залучений до їхнього управління, стикаються з багатьма загальними викликами та проблемами. У процесі підвищення свого

професіоналізму агенціям з управління виборами доводиться вирішувати дедалі складніші питання. На додаток до завдань, пов'язаних із забезпеченням виконання виборчого законодавства та вирішенням вузькоспеціалізованих питань адміністрування виборів, деякі ОАВ мають повноваження у дуже політизованих сферах. Останні включають: контроль за фінансуванням політичних кампаній, реєстрацію політичних партій та контроль за їхньою діяльністю, моніторинг діяльності ЗМІ під час виборів, заохочення до участі в політичному житті. Крім того, винахідливість тих, хто прагне провести вибори нечесно, означає, що організатори виборів не можуть дозволити собі спочивати на лаврах, оскільки забезпечення чесності виборів може вимагати від ОАВ продовження руху вперед.

1.1 Методика визначення сутності та ролі виборів і референдумів у державному управлінні.

Специфіка адміністрування виборів і спеціальні навички, необхідні для цього, вимагають існування установ, відповідальних за проведення виборів. Ці установи відрізняються структурою, складом і назвами. Можливі назви включають зокрема, *виборчу комісію, виборчий відділ*. Термін «*Орган адміністрування виборів*» (ОВА) використовується для позначення одного або кількох агентств, незалежно від їхньої організаційної структури, відповідальних за адміністрування виборів [3, с. 47]. ОАВ — це установа або орган, єдиною метою якого є забезпечення виконання всіх або деяких завдань, пов'язаних із проведенням виборів та інших форм прямої демократії (наприклад, проведення референдумів, проведення громадських ініціатив, вилучення бюлетенів тощо) [5, с. 23].

Такими основними завданнями є:

- а) визначення кола осіб, які мають право голосу;
- б) отримання та перевірка документів щодо реєстрації учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів);
- в) голосування;

г) підрахунок голосів;

д) Встановлення результатів голосування та виборів.

Якщо відповідальність за виконання цих завдань покладено на різні агентства, усі вони можуть вважатися ОАВ. ОАВ може бути незалежним агентством або окремим підрозділом у структурі іншого агентства, який може виконувати завдання, не пов'язані з виборами. На додаток до своїх основних завдань ОАВ може виконувати інші завдання, які відіграють допоміжну роль у проведенні виборів та застосуванні інструментів прямої демократії, включаючи реєстрацію виборців, встановлення меж виборчих округів, навчання та інформування виборців, моніторинг діяльності засоби масової інформації та вирішення питань виборів, суперечок. Проте, агентство, яке не має жодної ролі, окрім визначення меж виборчих округів (Комітет з визначення меж виборчих округів), вирішення виборчих суперечок (Виборчий трибунал), моніторингу діяльності ЗМІ під час виборів (Виборча комісія ЗМІ Моніторинг), або проводити навчання та сповіщення Виборці (Рада з питань громадянської освіти), не вважаються ОАВ, Тому що воно не виконує жодних основних завдань, пов'язаних з адмініструванням виборів. Національне бюро перепису населення та Національне статистичне управління, які готують списки виборців як частину загального процесу реєстрації громадян, також не будуть враховуватися. Для різних виборів можна створювати різні ОАВ. Проте деякі агентства, які не виконують жодних завдань, пов'язаних з адмініструванням виборів, загалом класифікують як ОАВ. Федеральна виборча комісія (FEC/FEC) [48], визначає свою місію як «адміністрування та виконання федеральних законів про фінансування кампаній». Однак такі агентства не можна вважати ОАВ згідно з наведеним вище визначенням. Окрім розподілу функціональних обов'язків, пов'язаних із виконанням різноманітних завдань, пов'язаних з організацією виборів, обов'язки у сфері адміністрування виборів також можуть бути розподілені між різними рівнями агентства. Наприклад, деякими виборчими питаннями національного рівня можуть займатися виборчі комісії,

міністерства (наприклад, Міністерство внутрішніх справ) або національні урядові установи, тоді як іншими можуть займатися ради місцевого рівня, регіональні органи центральної адміністрації, або місцеві органи влади (наприклад, в Іспанії). Термін «ОВА» також можна застосовувати до національних виборчих комісій, які керують виборами разом з місцевими органами влади (наприклад, шведський виборчий орган відповідає за координацію виготовлення виборчих бюлетенів, розподіл мандатів і публікацію результатів виборів.

1.2 Основні моделі адміністрування виборів.

Основні моделі виборів виконавчої влади управління виборчим процесом у країні є результатом складного планування або невід'ємною частиною адміністративної системи країни. У постколоніальних країнах на нього можуть сильно впливати форми колоніального правління. Існує три *основні моделі адміністрування виборів*, які досить відмінні одна від одної: незалежна, урядова та змішана. Інша класифікація передбачає теж три моделі за критерієм відношення до уряду [7, с.33] (див. Додаток 1):

- автономні;
- моделі уряду;
- гібридні моделі.

Незалежні моделі управління виборами – це ті, члени яких не є представниками виконавчої гілки влади. ОАВ діє в рамках незалежної моделі, з власним бюджетом, яким можна управляти самостійно, не звітуючи жодному міністерству чи іншому центральному органу виконавчої влади. Він може бути підзвітний законодавчій, судовій владі або главі держави. У цій моделі ОАВ можуть мати різний ступінь фінансової автономії та підзвітності, а також різні рівні відповідальності за свою діяльність. Багато нових демократій і країн, що розвиваються, обрали цю модель, зокрема Вірменія, Боснія і Герцеговина, Буркіна-Фасо, Канада, Коста-Ріка, Естонія, Грузія,

Індія, Індонезія, Ліберія, Маврикій, Нігерія, Польща, Південна Африка, Таїланд і Уругвай.

У деяких країнах для проведення виборів було створено два агентства, обидва з яких є незалежними від виконавчої гілки влади та можуть вважатися незалежними від ОАВ. Одне з цих агентств може відповідати за прийняття політичних рішень, пов'язаних з виборами, а інше – за організацію та проведення виборів (адміністративний ОАВ). Можуть існувати правила, які захищають виконавчу ОАВ від втручання ОАВ, відповідального за прийняття політичних рішень щодо персоналу та операційних питань. Прикладами цієї структури «подвійної незалежності» в незалежній моделі є Ямайка та Румунія. Міністерство внутрішніх справ) та/або місцеві органи влади. У цій моделі, де ОАВ існують на національному рівні, їх очолюють міністри або державні службовці, і вони самі підзвітні членам уряду. Насправді вони не мають «членів», за винятком кількох випадків. Їх бюджет є невід'ємною частиною кошторису міністерства та/або відповідного місцевого органу влади. Країни, які впроваджують цю модель, включають Данію, Сінгапур, Швейцарію, Великобританію (де проводяться вибори, але не референдуми) і Сполучені Штати Америки. У Швеції, Швейцарії, Великобританії та Сполучених Штатах вибори проводяться місцевими влади. У Швеції та Швейцарії центральний ОАВ відіграє координуючу роль.

Гібридна модель адміністрування виборів часто буває ототожнена зі *змішаною* моделлю, коли управління виборами зазвичай включають два ОАВ з подвійною структурою: ОАВ, відповідальний за формулювання, контроль або реалізацію як частина національного агентства та/або структури місцевої влади (наприклад, ОАВ в урядовій моделі). У рамках гібридної моделі вибори **організовує урядовий ОАВ**, а **незалежні ОАВ контролюють їх діяльність**. Змішані моделі використовують у Франції, Японії, Іспанії та багатьох колишніх французьких колоніях, особливо в Західній Африці (таких як Малі та Сенегал). Повноваження, функції та ефективність незалежних і урядових ОАВ відрізняються в різних версіях гібридної моделі. Іноді важко

чітко визначити, яка модель використовується в тій чи іншій країні. Незалежні ОАВ здійснюють нагляд та контроль за організацією виборчого процесу державними ОАВ, встановлюють результати голосування та виборів, а також офіційно публікують результати виборів. Серед цих країн Конго (Браззавіль). У деяких франкомовних країнах конституційну раду можна розглядати як незалежний компонент у рамках гібридної моделі, який бере участь у визначенні результатів голосування та публікації результатів виборів. Така модель існує в Республіці Чад, але вона використовується лише для референдумів, а не виборів. У Малі організація виборів покладена на Міністерство територіального управління, а Національна виборча комісія та Конституційний суд беруть участь у визначенні результатів опитувань у межах своєї компетенції. Таким чином, ОАВ в країні складається з трьох агенцій, одна з яких є державною агенцією, а інші два є незалежними агенціями. У гібридних моделях характеристики взаємодії між елементами ОАВ не завжди чітко визначені законом, що на практиці може призвести до конфліктів.

Виборчий процес має багато етапів, зокрема, проведення виборів передбачає планування та розробку підзаконних актів, відбір та навчання організаторів виборів, планування виборів, реєстрацію виборців та партій, висування кандидатів, передвиборну агітацію, голосування, підрахунок голосів, встановлення результатів голосування., оприлюднення результатів виборів, вирішення виборчих спорів, звітність, перевірка та передача виборчих документів до архівних органів. Ступінь централізації чи, навпаки, децентралізації повноважень ОАВ багато в чому залежить від державного устрою держави. В унітарній державі за проведення виборів відповідає центральний уряд. У федеральних землях, з іншого боку, ОАВ можуть бути створені як на національному рівні, так і на кожному штаті/провінції, оскільки вибори на національному та місцевому рівнях зазвичай регулюються різними законодавчими актами та відповідно до різних виборчих систем. Нормативно-правові документи можуть окремо

передбачати функції та повноваження центральних чи національних апаратів та функції та повноваження місцевих та низових апаратів. В унітарних державах функції та повноваження у сфері адміністрування виборів можуть бути розподілені між ОАВ на центральному рівні та територіальними органами на місцевому рівні або між ОАВ на центральному рівні та ОАВ на місцевому рівні. Присутність міжнародних експертів у складі ОАВ може посилити довіру національних та міжнародних зацікавлених сторін до виборів. Однак, оскільки інтерес країни до проведення виборів у такий спосіб може бути значно знижений, загальною практикою є надання міжнародної експертної допомоги у виборчій сфері, а не здійснення міжнародного контролю за проведенням перехідних виборів. Незалежно від моделі чи типу ОВА, він повинен взаємодіяти з виконавчою та законодавчою гілками влади у виборчих, законодавчих та бюджетних питаннях. Активною практикою є те, що в парламенті питаннями функціонування ОАВ займається спеціальний комітет, що складається з представників політичних партій у парламенті, а уряд – призначений член уряду, який представляє інтереси ОАВ в уряді та парламенті.

У рамках *урядової моделі* інтереси урядової частини ОАВ зазвичай представляють міністри, які координують діяльність центральних органів виконавчої влади, до складу яких входить відповідна ОАВ. Водночас сфери спеціалізації підрозділу ставлять під сумнів його здатність виконувати свою нову місію цілком справедливо. Незалежно від моделі адміністрування виборів, кожен ОАВ повинен гарантувати, що він може забезпечити легітимність і довіру до всіх процесів, віднесених до сфери його відповідальності. Цього можна досягти, коли адміністрування виборів базується на основних керівних принципах.

Керівні принципи ОАВ:

- незалежність;
- неупередженість;
- чесність;

- прозорість;
- ефективність;
- професіоналізм;
- орієнтація на надання послуг.

Ці керівні принципи формують основу для управління виборчим процесом і важливі для забезпечення відповідності очікуванням щодо чесності виборчого процесу та фактичний рівень. Також можуть бути встановлені критерії якості:

- відсоток виборців, яким було відмовлено у голосуванні через неправильне заповнення списку виборців;
- відсоток матеріалів, які були втрачені або надіслані на виборчі дільниці із запізненням;
- відсоток виборчих дільниць, які були вчасно відкриті у день виборів;
- кількість наявних бюлетенів дострокового голосування;
- точність і своєчасність результатів голосування. Ці показники разом із уявленнями зацікавлених сторін про якість послуг, що надаються офісом, мають вирішальний вплив на сприйняття громадськістю доброчесності та ефективності органу. Регулярні опитування громадськості чи зацікавлених сторін (наприклад, після виборів) можуть надати корисну інформацію, яка допоможе ОАВ оцінити послуги та покращити їх якість. Ці опитування можуть проводитися як самою ОАВ, так і з зовнішньої ініціативи (наприклад, у рамках забезпечення підзвітності ОГС та, зокрема, у формі оцінки законодавчим органом ефективності її діяльності).

1.3 Вартість демократії: витрати на державне управління виборами.

Адміністрування виборів вимагає сильних організаційних навичок. Необхідно створити реєстри виборців, надрукувати бюлетені, найняти та навчити працівників, облаштувати виборчі дільниці. Така діяльність коштує дорого. Незалежно від того, чи то в країнах, що демократизуються, чи в

усталених демократіях, вартість виборчої демократії та фактори, які визначають вартість проведення національних виборів майже не досліджували. Це важливі питання. Політичні витрати часто критикують, але мало що відомо про суспільні блага, які такі витрати окупають. Однак, якщо уряд не вкладе значні кошти в адміністрування виборів, вибори або не відбудуться, або їх чесність буде поставлена під сумнів. Таким чином, виборча адміністрація виконує важливу демократизаційну функцію. Хоча є рідкісний звіт IFES/ПРООН [12], в якому чудово класифіковано та оцінено витрати на вибори, однак він менш успішний у дослідженні того, як фінансуються різні видатки та розбудові потенціалу на місцях. Спроможність публічних послуг часто визначається в термінах здатності бюрократії надавати послуги. Питання ресурсів часто висвітлюються як важливий фактор у цих дослідженнях [13, с. 443-454.] [14, с. 52-63.] [15, с. 265-279.]

Вибори вимагають значної організаційної спроможності [16, с. 491-510.] [17, с. 867-875], оскільки перед виборами необхідно скласти списки виборців, залучити працівників дільниць, придбати та перевірити обладнання для голосування, надрукувати бюлетені та організувати розташування виборчих дільниць. Якщо дозволено дострокове голосування, це потрібно зробити під час кампанії. У день голосування потрібно забезпечити чергування та нагляд за працівниками, охорону виборчих дільниць та урн для голосування, початок підрахунку голосів. Після виборів результати потрібно підтвердити, вирішити проблеми та винести уроки, перш аніж процес можна буде відновити.

Більшість із цих завдань, які мають вирішальне значення для безпроблемного проведення виборів, є періодичними. Виборчий процес є короткочасним, і більшість персоналу не є фахівцями, найнятими та навченими для короткострокових виборів [18, с. 144-164]. Таким чином, адміністративна ефективність може бути схильною до помилок і хибних кроків, які С. Берч [21, с. 265-279] називає «посадовим злочином», а інші – «зловживанням» [20, с. 101-110]. Таким чином, «неправомірну поведінку»

прирівнюють до адміністративної неефективності, тоді як «несправедливу поведінку» визначають як «маніпулювання виборчими процесами та результатами з метою підміни суспільних інтересів особистими або партійними» [21]. Труднощі можуть призвести до уявлення про неоднорідність виборчого процесу і, у гіршому випадку, загрожувати повній довірі до виборчого процесу чи його цілісності. Поширена підозра та недовіра до демократичного процесу означає, що ці труднощі ще більше підривають довіру до політичних інститутів. Здатність ефективно керувати виборчим процесом має вирішальне значення для збереження суспільної довіри.

Адміністратори виборів повинні працювати з широким спектром ресурсів, щоб забезпечити їх спроможність підготувати та провести вибори. Це людські ресурси, технічний потенціал і досвід. Ключовим ресурсом для забезпечення цієї спроможності є обсяг фінансування виборів. Кампанії дорогі. Наприклад, адміністрування федеральних виборів в Австралії 2010 року коштувало понад 161 мільйон австралійських доларів. На федеральному тендері 2013 року ця цифра зросла до 198 мільйонів доларів. Вибори в Канаді 2011 року обійшлися приблизно в 291 мільйон канадських доларів, а через чотири роки вони зросли до 443 мільйонів канадських доларів на загальнонаціональних виборах, які тривали довший, ніж зазвичай, період виборів. Навіть місцеві вибори, а не тільки загальнонаціональні, дорогі. Загальнобританський референдум щодо виборчої реформи 2011 року коштував близько 75 мільйонів фунтів стерлінгів на одне питання, тоді як американський штат Вісконсін витратив 37 мільйонів доларів на 5 виборів у 2012 році, включаючи президентські праймеріз, конкурсні вибори [22] [23 с. 65] [24 с. 44-45].

Кілька досліджень містять аналіз адміністративних витрат на вибори. Натомість про це зазвичай згадують побіжно, припускаючи, що недовитрати негативно впливають на рівень продуктивності. С. Бірч, зазначила зв'язок між браком ресурсів і випадками «шахрайства» на виборах [21]. Р. Пастор

підкреслює зв'язок між слабкими державними витратами та результатами виборів у країнах, що розвиваються [25 с. 1-27]. Т. Холл і Д. Токаджі [26] вказують на недостатнє фінансування адміністрування виборів у Сполучених Штатах, і на цьому також наголошує Х. Геркен [27], який виступає за кращий збір даних для оцінки якості виборів. М. Альварес і Т. Холл [28, с. 491-510] показують, як недостатнє фінансування може ускладнити залучення юридичного персоналу. Низька заробітна плата та велике навантаження призводять до багатьох прогулів, що негативно впливає на якість виборів. Очевидно, що гроші є важливим мотиватором для деяких респондентів [29, с. 144-164] Зростаючі вимоги до нового законодавства, технологій і методів розвитку ще більше виснажують обмежені ресурси, як і поточна політика економії в багатьох розвинених демократіях [30, с. 461-468] [31, с. 867-875].

Отже, збільшення видатків має призвести до підвищення ефективності адміністрування виборів. Б. Гайтон [32, с. 65-68] резюмує своє дослідження шляхів голосування, стверджуючи, що «організація виборів потребує відповідних ресурсів. Добре управління ними вимагає більше». Р. Пастор [25, с. 1-27] порівнює добре забезпечені ресурсами виборчі комісії з «більш можливо безкоштовними і чесними виборів». Важливим видається припущення К. Хейл і Ч. Слейтон [33, с. 839-849], що збільшення федерального фінансування США покращить місцеву спроможність керувати виборами. Такі гіпотези рідко підтверджувалися за двома винятками. А. Кларк [34, с.165-188] використовує обширні дані про фінансування виборів, а також показники ефективності адміністрування виборів, щоб стверджувати, що вищі рівні витрат на вибори призводять до вищих рівнів адміністративної ефективності. Т. Джеймс [37, с.451-468] погоджується, що добре фінансовані округи з більшою ймовірністю залучатимуть виборців до голосування. Незважаючи на те, що зростання продуктивності в розвинутих демократіях може бути відносно повільним, збільшення витрат може призвести до більшого прогресу в демократизованих країнах.

Р. Лопез-Пінтор і Дж. Фішер [12] виокремлюють різні витрати, пов'язані з адмініструванням виборів і реєстрацією виборців і констатували наявність трьох важливих відмінностей. Перша і, можливо, ключова відмінність – між витратами на персонал і експлуатаційними витратами. По-друге, існує також важлива різниця між постійними та змінними витратами. Перші стосуються повсякденних і поточних витрат на адміністрування виборів, незалежно від витрат на будь-які конкретні вибори. Натомість змінні витрати пов'язані з фактичним проведенням конкретних виборів. Третя відмінність у класифікації витрат – витрати на цілісність і основні витрати. Витрати на доброчесність стосуються безпеки виборців і бюлетенів, тоді як основні витрати стосуються загального проведення виборів, незалежно від будь-яких заходів безпеки чи доброчесності, які можуть знадобитися. Розділити ці витрати не завжди легко. Як виявив, Р. Монджой [31, с. 867-875] навіть в межах одного штату США облік витрат не завжди є послідовним або повним. Р. Лопез-Пінтор [12] так само стверджує, що «розподілити бюджет і витрати на різні вибори не завжди легко», що є особливою проблемою в багатьох розвинутих демократіях, де кілька рівнів влади. Вибори зазвичай проводять одночасно або згідно електоральним циклом.

У відкритих звітах відмінність між операційними витратами, змінними витратами та постійними витратами зазвичай не прослідковується. Тим не менше, можна отримати деякі попередні порівняльні уявлення про взаємозв'язок між персоналом і експлуатаційними витратами. На персонал припадає значна частина витрат на адміністрування виборів, хоча між юрисдикціями існують відмінності. Близько однієї третини бюджетів федеральних виборів в Австралії у 2010 і 2013 роках було витрачено на «витрати на персонал» [35]. З 21,1 мільйона доларів, зібраних під час трьох виборів у Вісконсині в 2012 році, приблизно 59 відсотків пішли на зарплату працівникам виборчих дільниць згідно з даними Government Accountability Commission [36]. У 2012 році у Вірджинії ці витрати становили 60 % [36, с. 597-609]. Ці дані корелюються з витратами на проведення виборів 2019

року. Це можливо також побачити і в даних про планові обсяги видатків державного бюджету на підготовку та проведення чергових виборів Президента України (див. Додаток 2), де більше третини бюджету було витрачено на персонал. Але відчутна різниця у порівнянні з західними усталеними демократіями, оскільки кошти використовують неефективно, і це призводить до інших проблем. Загалом, на заходи з підготовки та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України використано 2126574,4 тис. грн, що становило 90,3 % затверджених призначень у сумі 2354880 тис. гривень. Під час планування видатків державного бюджету на підготовку та проведення виборів ЦВК, як і у попередні періоди, не забезпечено дотримання визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України принципу обґрунтованості на основі реальних показників щодо кількості утворюваних виборчих дільниць та необхідних ресурсів [49]. Через відсутність затвердженої методики визначення видатків, у розрахунках до кошторисів видатків ОВК і ДВК за низкою аналогічних напрямів ЦВК застосовано різні базові показники, що не забезпечувало обґрунтованого визначення обсягів кошторисних призначень. Створення нерозподіленого залишку у сумі 884,7 млн грн надало ЦВК змогу під час виборчого процесу використовувати вільні кошти на власний розсуд за відсутності належних розрахунків, що надалі негативно позначилося на ефективності та законності витрачання значної частини фінансових ресурсів держави. При затверджених кошторисом ЦВК призначеннях на підготовку та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України у сумі 295186,5 тис грн касові видатки становили 267576,4 тис. грн (90,6 % затвердженого обсягу). Найбільші обсяги коштів державного бюджету при цьому витрачено на виготовлення виборчої документації з урахуванням доставки (197342,1 тис. грн, або 73,7 % касових видатків) та на оплату послуг засобів масової інформації (18418,2 тис. грн, або 6,9 %). Видатки на організацію підготовки та проведення виборів на закордонних виборчих дільницях становили 19610,3 тис. грн (7,3 %). У складі видатків на виготовлення виборчої документації, які

планувалися у сумі 197342,1 тис. грн та протягом 2019 року збільшилися до 201045,6 тис. грн (1,9 %), кошторисом ЦВК передбачалися видатки на виготовлення та доставку до виборчих дільниць для проведення I туру виборів і повторного голосування, зокрема, виборчих бюлетенів, бланків протоколів, актів, іншої виборчої документації, примірників Закону України «Про вибори Президента України», збірників нормативно-правових актів. дійсними 652,4 тис. шт., на виготовлення яких використано 1470,2 тис. грн із державного бюджету. Зокрема, на цих бюлетенях не було печаток відповідних ДВК, зазначені на виборчих бюлетенях номери територіального округу або виборчої дільниці не відповідали номерам територіального округу чи виборчої дільниці, на якій проводився підрахунок голосів, не відірвано контрольних талонів тощо. Таким чином, неналежна організація роботи ДВК спричинила неекономне використання коштів державного бюджету на вказану вище суму.

Пов'язане питання полягає в тому, збільшуються чи зменшуються витрати на вибори. Є два набори обмежень. У розвинених демократіях зростає потреба скоротити державні витрати. Тому вартість адміністрування виборів далеко не є пріоритетом. Наприклад, австралійський уряд і парламент регулярно тиснуть на АЕС з метою скорочення витрат [12, с. 19]. В інших місцях мінімізація витрат часто згадується як виправдання для проведення виборів на різних рівнях одночасно. Припинення різноманітних федеральних програм фінансування в Сполучених Штатах могло зменшити суму, доступну для проведення виборів у Сполучених Штатах [31]. Зокрема, але не виключно, у розвинутих демократіях тривалість інституціоналізації виборів була підкреслена як важлива для накопичення досвіду та спроможності при зниженні витрат [12, с. 46–47]. Натомість поєднання тиску збільшило витрати на вибори. До них належать потреба виплачувати працівникам виборчих дільниць справедливую заробітну плату для забезпечення їх присутності, зростаючий попит на нові технології та досвід для їх підтримки, а також тенденція до дострокового голосування чи

голосування поштою. Прихильники іноді рекламують цю технологію як ключ до скорочення витрат, але часто вона виявляється дорожчою, ніж очікувалося. Таким чином, «ідеальний шторм фінансування виборів» може негативно вплинути на якість виборів у розвинутих демократіях.

1.4 Історичні аспекти становлення незалежної виборчої адміністрації в Україні.

У 1990-х роках, під час організації перших конкурентних парламентських і президентських виборів в Україні Центральна виборча комісія (ЦВК) була створена в 1997 році і поступово розширювала свої повноваження з управління виборами в державі. Під час виборів 1998, 1999 та 2002 років міжнародні спостерігачі оцінювали діяльність ЦВК загалом позитивно. Проте висловлювали занепокоєння щодо політичної незалежності та обмежених її повноважень. Під час президентських виборів 2004 року стали публічними обґрунтовані звинувачення у фальсифікації результатів виборів. У результаті процесу щодо оскарження підсумків голосування, Верховний суд України скасував попередні результати виборів другого туру голосування. Верховна Рада розпустила Центральну виборчу комісію через причетність до фальсифікації результатів виборів і призначила нову комісію для проведення повторного голосування. Відтоді Центральна виборча комісія брала участь у всіх виборах.

Законодавчо Конституція України 1996 року надає Верховній Раді України право призначати членів Центрального виконавчого комітету, але не конкретизує їхній статус і функції – це уточнення було зроблено через закон «Про Центральну виборчу комісію» 2004 року, згідно з яким ЦВК є «постійно діючим колегіальним загальнодержавним органом». Закон закріплює основні принципи діяльності ЦВК: верховенство права, законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, професіоналізм, колегіальність, Рациональність, відкритість і публічність прийняття рішень. Він також визначає процес формування та діяльність ЦВК, а також

повноваження та статус членів установи. ЦВК затвердила власне положення про внутрішні процедури організації та її діяльність. Виборче законодавство України не має письмового кодексу, тому відповідними законами додатково закріплюються окремі повноваження Центральної виборчої комісії у процесі проведення всеукраїнських і місцевих виборів і референдумів. ЦВК приймає рішення з питань, що належать до компетенції комісії та є обов'язковими за законом для всіх учасників виборчого процесу. Організаційна структура Члени ЦВК обирають голову, двох заступників голови та секретаря комісії більшістю голосів із числа членів комісії. Голова очолює комітет і секретаріат. Секретар готує засідання ЦВК, фіксує події та надає відповідну інформацію засобам масової інформації. Діяльність ЦВК здійснюється за підтримки секретаріату, в якому працює близько 250 постійних працівників. До складу секретаріату входять департаменти та відділи, які відповідають за різні сфери ЦВК, а саме організаційний відділ, юридичний відділ, відділ інформаційних технологій, відділ закупівель, відділ документації тощо. Ведення Державного реєстру виборців (ДРВ), яким керує ЦВК, займається окрема служба підтримки. Розташована в Києві, столиці України, ЦВК не має регіональних представництв, але за законом уповноважена створювати такі структури, якщо це необхідно, у межах бюджету організації. ЦВК є єдиним постійно діючим органом, уповноваженим організовувати підготовку та проведення виборів. Кожна нижча окружна та окружна виборча комісія складається з кандидатів від конкуруючих політичних партій на кожних виборах. До функцій і повноважень ЦВК покладено забезпечення реалізації та захисту виборчого права громадян, а також дотримання законодавства про вибори та референдуми, у тому числі контроль за дотриманням політичними партіями та кандидатами правил фінансування виборчої кампанії. відповідальний за формування виборчих округів та адміністрування ДРВ. Комітет також відповідає за поширення інформації про вибори та має повноваження розглядати заяви та скарги з усіх питань, що належать до його компетенції. Під час національних президентських і парламентських виборів

Центральна виборча комісія організовує та керує всім процесом, включаючи створення та контроль виборчих комісій нижчого рівня, реєстрацію кандидатів, моніторинг фінансування кампаній та публікацію результатів виборів. Під час всеукраїнського референдуму ЦВК організовувала весь процес, а під час місцевих референдумів комісія затверджувала формат голосування та виконувала дорадчу роль. На місцевих виборах Центральна виборча комісія виконує переважно контрольні функції. Склад і порядок призначення членів ЦВК. До складу ЦВК входять 15 членів, які призначаються строком на сім років Верховною Радою України за поданням Президента. При висуванні кандидатур на посади членів комісії закон вимагає від Президента брати до уваги пропозиції депутатських фракцій і груп у Верховній Раді. Члени ЦВК повинні бути не молодше 25 років, володіти державною мовою і проживати на території України протягом принаймні п'яти років до призначення. Голова, заступники голови і не менше п'яти інших членів ЦВК повинні мати вищу юридичну освіту. Члени комісії не можуть займатися політичною або підприємницькою діяльністю і повинні призупинити членство у будь-яких партіях. Члени ЦВК складають присягу у Верховній Раді, відповідно до якої зобов'язуються дотримуватися закону, позапартійного статусу і виконувати свої обов'язки добросовісно, об'єктивно і неупереджено. Члени ЦВК і співробітники секретаріату мають статус державних службовців. Фінансування і підзвітність ЦВК, її секретаріат і допоміжні служби фінансуються безпосередньо з державного бюджету. Комісія подає щорічний звіт про свої витрати до Рахункової палати України. Розгляд скарг та врегулювання спорів. Відповідно до законодавства, ЦВК має право розглядати два види звернень:

- до ЦВК з вимогами щодо забезпечення реалізації і захисту виборчих прав, роз'яснення виборчого законодавства чи надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства;

- скарги щодо порушення виборчого законодавства і прав учасників виборчого процесу. Виборчі комісії та суди мають повноваження для

розгляду скарг на рішення або дії комісій нижчого рівня та учасників виборів. Таке часткове дублювання повноважень було піддане критиці з боку міжнародних спостерігачів, оскільки воно створює умови для надмірної кількості відхилених звернень і прийняття непослідовних рішень. Скарги, які містять ознаки виборчих злочинів, направляються ЦВК до правоохоронних органів для проведення відповідних слідчих дій. Спостерігачі від ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) оцінили результати діяльності ЦВК під час парламентських виборів 2012 року як належні [50, с. 1-9] З іншого боку, спостерігачі дали критичну оцінку незадовільному регулюванню Комісією деяких важливих аспектів виборів, зокрема – забезпечення прозорості під час підрахунку голосів виборців, дотримання правил ведення передвиборної агітації, запобігання фактам непрямого підкупу виборців, усунення порушень, пов'язаних із роботою засобів масової інформації, та надання правового захисту заявникам [50, с. 1-9].

У 2014 році під час проведення дострокових президентських виборів спостерігачі ОБСЄ/БДІПЛ відзначили, що ЦВК діяла незалежно, неупереджено, колегіально і, загалом, ефективно, незважаючи на складні умови і обмежений час для підготовки до проведення виборів. Зв'язки зі ЗМІ ЦВК докладає певних зусиль для забезпечення прозорості власної діяльності і постійного контакту із засобами масової інформації. Орган має розроблений Практичний приклад: Україна на належному рівні веб-сайт, але не проявляє помітної активності у соціальних медіа. Нинішній голова ЦВК з моменту свого призначення в липні 2013 року давав регулярні інтерв'ю та брав участь у онлайн-конференціях. Після парламентських виборів 2012 року спостерігачі розкритикували ЦВК через недостатню прозорість діяльності і прийняття рішень за закритими дверима до початку офіційних засідань. Однак у 2014 році під час проведення дострокових президентських виборів подібні критичні зауваження не звучали. Натомість, високу оцінку отримали ініціативи ЦВК щодо проведення відкритих засідань, оприлюднення рішень комісії й тисяч рішень окружних комісій нижчого рівня на веб-сайті органу.

Виборчі закони містять гарантії належного висвітлення у ЗМІ інформації про перебіг виборчої кампанії та зобов'язують ЦВК регулювати розподіл у ЗМІ ефірного часу, що в обов'язковому порядку виділяється кандидатам на виборах. Міжнародні спостерігачі на парламентських виборах 2012 року відзначали, що ЦВК відхиляла пов'язані зі ЗМІ скарги і суперечки як такі, що виходять за межі компетенції Комісії, та рекомендувала заявникам звертатися до суду.

ЦВК конструктивно взаємодіє із зацікавленими у виборчих процесах сторонами. Однією з постійних проблем, що стоять перед ЦВК є подолання уявлень про вплив політичних партій на діяльність комісії. Такі уявлення, серед іншого, обумовлені процедурою відбору і призначення членів комісії, його структура покликана створити сприятливі умови. На позачергових президентських виборах 2014 року ознаки партійного впливу були менш вираженими через актуальність більш нагальних питань безпеки та політики. Це дає ЦВК більше можливостей для зміцнення своєї позиції як неупередженої та аполітичної організації. Рівень стабільності ЦВК. Зрозуміло, що ЦВК добре фінансується, а тому не турбується про забезпечення стабільності власної діяльності. Верховна Рада також забезпечила достатнє фінансування останніх виборів, у тому числі перевиборів у п'яти мажоритарних округах, після того як ЦВК оголосила, що не може правильно підрахувати голоси після парламентських виборів у жовтні 2012 року. Після виборів ЦВК проаналізувала результати своєї роботи («набуті уроки»), але результати такого аналізу на сайті Комісії не були опубліковані. Дострокові президентські вибори 2014 року показали, що найбільшою турботою є забезпечення стабільності в управлінні виборчим процесом. Ці проблеми пов'язані із загрозою територіальній цілісності країни та погіршенням безпекової ситуації на окремих територіях. Використання новітніх технологій Закон дозволяє Центральній виборчій комісії використовувати «автоматичну інформаційну систему», але передбачає, що інформація, отримана з системи, є тимчасовою та не має правових наслідків.

Загалом паралельний підрахунок голосів за системою «Вибори» сприяє підвищенню прозорості виборчого процесу. Водночас міжнародні спостерігачі висловили занепокоєння щодо самого процесу підрахунку голосів. На президентських виборах 2010 року спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ [51, с. 1-20] загалом позитивно оцінили процес паралельного підрахунку голосів, зазначивши, що спостерігачі не мали повного доступу до процесу введення даних у систему «виборів». На парламентських виборах 2012 року ОБСЄ/БДПЛ [50, с. 1-9] негативно оцінило процес паралельного підрахунку майже половини перевірених окружних виборчих комісій (ОВК). Окрім обмеженої прозорості введення даних та перенаселеності виборчих дільниць, спостерігачі відзначили порушення в процесі підрахунку голосів, зокрема розбіжності між даними в угодах про результати голосування на виборчих дільницях та даними, введеними в систему. Під час президентських виборів на початку 2014 року система «Вибори» дала збій через численні кібератаки, що призвели до порушення прийому та обробки даних про виборчий процес і затримки оприлюднення попередніх результатів і результатів голосування. Ще одним напрямком, у якому ЦВК використовує різноманітні технологічні рішення, є процес реєстрації виборців. У 2009 році для вирішення давньої проблеми вдосконалення процесу реєстрації виборців Комісія запустила єдиний центральний комп'ютеризований національний реєстр виборців. DRV вперше був успішно використаний на президентських виборах 2010. У 2012 році на парламентських виборах було використано ще одне технологічне рішення: для підвищення прозорості процесу голосування та підрахунку голосів на всіх виборчих дільницях встановили веб-камери. Цей крок був ініційований Верховною Радою і мав значні фінансові наслідки (за деякими даними, на це було виділено близько 100 млн євро, опозиція називала такі рішення «корупційними») [52]. Спостерігачі поставили під сумнів корисність проекту, на результати якого неможливо вплинути в достатній мірі, щоб порушити чесність виборчого процесу. Згодом Рахункова палата поставила під сумнів достовірність цієї одноразової інвестиції. Це проводиться на

виборчих дільницях. Практичний приклад: Орган з питань виборчої реформи в Україні має законні повноваження пропонувати вдосконалення виборчого законодавства і нещодавно успішно використав ці повноваження. ЦВК наголосила на необхідності забезпечення стабільності та суспільного консенсусу щодо виборчих правил і закликала політичні партії утриматися від непотрібних змін у цьому питанні. Така позиція не завадила Раді співпрацювати з Верховною Радою, щоб забезпечити дострокові президентські вибори в 2014 році, що вимагатиме законодавчих змін для вирішення ключових політичних питань і питань безпеки у виборчому процесі.

Важливу частку діяльності виборчих комісій становлять гендерні аспекти. Станом на 2014 рік до складу ЦВК входили п'ять жінок. ЦВК не має чітко визначеної гендерної політики. Довгострокові виклики, з якими стикається Центральна виборча комісія, пов'язана з політизацією адміністрування виборів на всіх рівнях. Це, мабуть, є неминучим побічним ефектом деяких виборчих процесів у пострадянських країнах, які характеризуються особливо гострою конкуренцією. Проте тривожна тенденція політичних конкурентів (особливо чиновників) отримувати переваги на виборах через юридично сумнівні чи шахрайські дії не допомагає вирішити проблему участі у виборчому процесі. Вибори в незалежній Україні часто характеризуються низьким рівнем суспільної довіри [74]. Опитування, проведене перед виборами 2012 року, показало, що більше половини виборців очікували, що результати будуть сфальсифіковані. При цьому ЦВК довіряють лише близько 34 % респондентів, якій «пощастило» більше, ніж Верховній Раді (23 %), президенту (32 %) і Кабміну (28 %) [53]/

Важливе значення в адміністрування виборів мають і структура системи управління виборами. Хоча ЦВК дедалі більше сприймається як професійний та неупереджений орган, рівень професіоналізму нижчих комісій залишається незадовільним. Політичні опоненти традиційно вели запеклу боротьбу за посади у відповідних виборчих комісіях, часто вдаючись

до етичних і юридично сумнівних методів. Експерти Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) заявили: «У будь-якій дискусії щодо формування виборчих комісій слід визначити, наскільки ці виборчі комісії були політизовані. Здається, всі учасники виборчого процесу вважають, що запобігання найкращим захистом від можливого шахрайства з боку конкурентів є мати "своє" місце в комітеті [54]. Як наслідок, виборчі комісії часто переповнені, а їхні члени схильні до зіткнень через партійну відданість. Політичні опоненти часто вдаються до маніпуляцій, щоб зняти кандидатів із кваліфікації виборчих комісій, що ставить під загрозу ефективне адміністрування виборів. Проте зменшення політичного впливу у формуванні виборчих комісій тісно пов'язане з переважаючим браком довіри до політичного та громадського життя.

Висновки до 1-го розділу

1. ОАВ є агентством або органом, єдиною метою якого є, у межах повноважень, покладених на нього законом, забезпечити виконання всіх або деяких завдань, пов'язаних із проведенням виборів, зокрема: – визначення кола осіб, які мають право голосу; – прийом та перевірка документів щодо реєстрації учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів); – проведення голосування; – підрахунок голосів; – критичні та інші завдання у сфері адміністрування виборів може здійснюватися одним або декількома агенціями

2. Існує три основні адміністративні моделі проведення виборів: – Незалежна модель – Урядова модель – Змішана модель, кожна з яких здійснює управління виборчим процесом, але виконують різні функції. Усі моделі можуть передбачати існування одного або кількох ОАВ, які виконують різні функції:

У рамках моделі незалежного управління виборчим процесом створюється один (іноді два) ОАВ, інституційно незалежні від виконавчої гілки влади. У моделі уряду ОАВ є невід'ємною частиною виконавчої гілки влади та підзвітний їй.

Змішані моделі зазвичай складаються з двох частин: незалежного ОАВ, який має повноваження встановлювати виборчу політику та/або здійснювати контроль, і урядової частини ОАВ, яка безпосередньо забезпечує підготовку та проведення виборів.

Незалежно від того, чи є ОАВ інституційно незалежним, ключовим питанням є його незалежність у прийнятті рішень і здійсненні влади. Для забезпечення суспільної довіри до управління виборчим процесом вирішальне значення має не стільки інституційна структура, в якій працює ОАВ, скільки її діяльність і власний статус. Те, як ОАВ здійснює свою діяльність, залежить не лише від організації виборчого процесу, а й від змісту виборчого законодавства, соціальних, культурних і політичних факторів.

Існують різні типи ОАВ в рамках трьох основних моделей. Вони можуть бути постійними чи тимчасовими, їхні повноваження можуть бути централізованими на рівні однієї установи або розподіленими між кількома установами/рівнями. Кожен метод побудови системи управління виборами має свої переваги та недоліки, які необхідно ретельно оцінювати відповідно до конкретних умов конкретних країн.

3. У федеративних землях і країнах з перехідною економікою можуть знадобитися спеціальні заходи для координації адміністрування виборів, включення міжнародних представників до складу ОАВ може відіграти важливу роль у постконфліктному врегулюванні.

4. Для належного представлення інтересів ОАВ в уряді необхідно визначити міністра, відповідального за забезпечення такого представництва в уряді, а для представлення інтересів ОАВ у парламенті формують парламентські комітети на багатопартійній основі.

5. Незалежно від обраної моделі управління виборчими процесами, усі ОАВ повинні дотримуватися низки керівних принципів, включаючи незалежність виконавчої діяльності та прийняття рішень, неупередженість, доброчесність, прозорість, ефективність, професіоналізм та спрямованість у

наданні послуг. Ці принципи іноді більш повно дотримуються в моделях незалежного адміністрування виборів, ніж в інших моделях.

6. Вибори охоплюють серію складних і стандартизованих заходів, які вимагають чіткого, простого і відносно повного правового регулювання для забезпечення послідовності, чесності та загального розуміння виборів. Законодавчі вимоги до всіх зацікавлених учасників виборів.

7. Законодавство, згідно з яким працює ОАВ, може включати різні типи актів – міжнародні та регіональні договори, конституції, закони, прийняті на національному (федеральному) рівні та закони, прийняті на рівні суб'єктів федерації, статuti та акти ОАВ.

Міжнародні та регіональні договори та угоди є основою для розробки національного законодавства та оцінки його відповідності.

Існує тенденція конституційного визначення основних принципів виборів. Такий підхід підвищує рівень захисту норм виборчого законодавства від змін правлячою партією та на користь правлячої партії. Конституційні положення можуть бути конкретизовані в законах, підзаконних актах і резолюціях Загальних зборів.

Порядок проведення виборів може визначатися окремими законами та єдиним законом. Якщо вибори регулюються окремими законами, їх норми мають бути узгоджені між собою. ОАВ або виконавча гілка влади можуть мати повноваження ухвалювати рішення для заповнення правових прогалів; часто вони можуть бути предметом судового чи іншого перегляду. ОГС також можуть отримати повноваження щодо впровадження власної політики внутрішнього управління. Щоб забезпечити довіру до виборів, важливо забезпечити вільний доступ громадськості до всього виборчого законодавства (договорів, конституцій, законів, законопроектів ОАВ та інших відомств, внутрішньої адміністративної політики) та обговорити зміни до цих законопроектів. З іншого боку, необхідно збалансувати визначеність і узгодженість виборчого законодавства із забезпеченням певної гнучкості для ОАВ, щоб ефективно реагувати на зміни у виборчих умовах. Ступінь

деталізації нормативно-правових актів високої юридичної сили (наприклад, конституцій і законів) часто залежить від рівня довіри до учасників політичного процесу та результатів роботи ОАВ.

Повноваження урядового ОАВ щодо ухвалення резолюцій мають завжди здійснюватися відповідно до вимог Конституції та закону про вибори.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

2.1 Нормативно-правова основа проведення публічного адміністрування виборів.

Структура, повноваження, функції та відповідальність ОВА визначаються частиною законодавства держави, що регулює вибори. В даний час, особливо в нових демократіях, існує тенденція приймати складні правові законопроекти, щоб забезпечити незалежність і чесність виборів і сприяти адміністративній послідовності та рівності вибори, забезпечення повної та інформованої участі у виборах політичних партій, неурядових організацій (НУО) та виборців. Цілий нормативно-правовий акт з питань виборів може складатися з різних частин, а саме: 1. Такі міжнародні документи, як стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [55] «Кожен громадянин без будь-якої дискримінації у значенні статті 2 і без необґрунтованих обмежень має право та можливість:

а) брати участь у справах держави як безпосередньо, так і через вільно обраних представників; [55]

б) голосувати та бути обраним на фактичних періодичних виборах, які проводяться шляхом таємного голосування на основі загального і рівного виборчого права і які забезпечують представництво виборчого корпусу Свобода [55] ;

с) мають право проводити загальні вибори у своїх країнах на рівних умовах з державними службовцями» [55].

2. Регіональні міжнародні документи, такі як Африканська хартія про демократію, вибори та врядування: «Країни-учасниці підтверджують своє зобов'язання проводити регулярні прозорі, вільні та чесні вибори в Африці відповідно до Декларації Африканського союзу про принципи демократії, виборів і Управління демократичними виборами» (ст. 17) [56].

3. Конституція. Національні закони, які можуть бути прийняті у формі омнібусних виборчих законів. Інший варіант полягає в тому, що існує кілька законів, які регулюють різні аспекти виборів. Наприклад, в Індонезії діють Закон про парламентські вибори [57 с. 4-8], Закон про організаційні процедури виборів [57, с. 9-30], Закон про президентські вибори [58, с. 23-30]. У деяких країнах (наприклад, у Латвії, Південній Африці, Узбекистані та Замбії) окремі закони визначають структуру, склад і повноваження ОАВ; той самий підхід дотримується в Таїланді, де закони про ОАВ мають силу органічного закону.

5. Закони провінцій або штатів, які у федеральних штатах можуть регулювати проведення виборів на рівні провінцій або штатів і на місцевому рівні (наприклад, Австралія) або організацію виборів на національному рівні (наприклад, Сполучені Штати).

6. Постанови/укази та розпорядження центральних або місцевих органів влади.

7. Постанови, накази та звернення ВАТ, якщо воно має повноваження на їх прийняття.

8. Норми звичаєвого права та конвенцій, які можуть бути включені до виборчого законодавства, положень та засад діяльності ОАВ, регулюють питання реєстрації виборців, Механізм голосування для жінок і чоловіків.

9. Політика внутрішнього управління, яку впроваджує ОАВ або інші агенції.

10. Кодекси поведінки (добровільні чи обов'язкові), які можуть прямо чи опосередковано впливати на вибори, мати наслідки для засобів масової інформації, учасників виборів та спостерігачів, засобів масової інформації, що висвітлюють виборчий процес. Організація та адміністрування виборів є складним процесом, що включає багато деталей. Таким чином, вибори часто регулюються писаними законами та правилами, а не неписаними традиціями чи адміністративною політикою. Перевагами писаних законів і правил є визначеність, прозорість і відкритість. Вони підлягають судовому розгляду та

доступні всім зацікавленим сторонам, у тому числі виборцям. Правова визначеність, закріплена в законі шляхом детального визначення питань виборчого процесу та підтримана конституційними інституціями, сприяє більшій впевненості в узгодженості, чесності та неупередженості адміністрування виборчого процесу та створює конкретні можливості для захисту прав, які були порушені. Рівень деталізації систем нормативно-правових дій відрізняється від країни до країни, залежно від правової системи та рівня довіри до готовності та здатності ОАВ формулювати або впроваджувати справедливі та послідовні рішення та політику. Міжнародні та регіональні договори та угоди Багато держав-членів ООН (використовуючи різні конституційні інструменти) включають основні рішення та договори ООН у своє внутрішнє законодавство, наприклад, МПГПП 1966 року та Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) 1979 рік [59]. У такій сукупній ситуації виборче законодавство країни та політика та діяльність ОАВ повинні точно розглядати положення договору як зобов'язання, добровільно виконані державами, особливо щодо загальних принципів, рівного виборчого права, таємного та вільного голосування. щодо жінок Право бути обраними та обіймати державні посади права щодо мовних меншин. Двосторонні угоди між країнами та регіональні договори на рівні наднаціональних утворень (таких як Європейський Союз) також можуть містити вимоги щодо організації виборчих процесів. У той час як зазвичай необхідні додаткові закони для забезпечення виконання таких договорів, навіть за відсутності таких законів порушення ОАВ прав, які містяться в ратифікованих договорах, можна оскаржити в суді. Держави-члени регіональних організацій, таких як ОБСЄ, Організація американських держав (ОАД) та Африканський союз (АС), дедалі більше зобов'язуються виконувати договори та рішення, прийняті цими органами, шляхом законодавчої ратифікації або механізмів декларації про приєднання. У 1990 році ОБСЄ прийняла Копенгагенський документ, [60] згідно з яким держави-учасниці

«проголошують, що елементи справедливості необхідні для повної реалізації притаманної людській особистості гідності та для забезпечення рівних і невідчужуваних прав, у тому числі через таємні виборчий бюлетень або подібний Вільні вибори, що проводяться через регулярні проміжки часу шляхом вільного голосування за умов, які фактично забезпечують вільне волевиявлення виборців у виборі своїх представників». Африканська хартія демократії, виборів і управління зазначає такі обов'язки держав-учасниць [56]:

- «... 1. Створити та зміцнити незалежні та неупереджені держави
2. Створити та зміцнити національні механізми для своєчасного вирішення виборчих суперечок.
3. Забезпечити справедливий та рівний доступ конкуруючих партій і кандидатів до офіційних засобів масової інформації під час виборів.
4. Забезпечити прийняття обов'язкових для виконання кодексів поведінки, регулювання діяльності юридично визнаних політичних суб'єктів, урядів та інших політичних суб'єктів до, під час і після виборів».

Кодекс повинен передбачати зобов'язання політичних суб'єктів визнавати результати виборів або оскаржувати їх законними засобами виключно через власний секретаріат. Подібні інструменти були запроваджені субрегіональними організаціями, зокрема Співтовариством розвитку Південної Африки (SADC) та Економічним співтовариством держав Західної Африки (ECOWAS). Прикладом регіональної угоди є Протокол про демократію та ефективне врядування в Європейській економічній зоні 2001 року[61]. Імплементация яких гарантується юридичними санкціями та впливає на законодавчу основу діяльності ОАВ. Згідно з цим документом, держави-члени зобов'язуються незалежно та неупереджено адмініструвати виборчий процес і своєчасно вирішувати виборчі спори. На додаток до ратифікованих та обов'язкових договорів і рекомендаційні рішення міжнародних і регіональних організацій у жовтні 2005 року Організація Об'єднаних Націй і широкий спектр глобальних і регіональних організацій прийняли Декларацію принципів міжнародного спостереження за виборами

[62] та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами [62]; Пізніше ці документи були прийняті багатьма іншими організаціями. В інститут виборів Південно-Африканської Республіки (IPA/EISA) і Форум національних виборчих комісій ПСР (FVK/ECF) спільно розробили та прийняли Принципову процедуру управління, моніторингу та спостереження за виборами (PUMSVP). /PEMMO) [63], а Парламентський форум SADC представив власні виборчі норми та практику [64]. Ці принципи та вказівки стали орієнтиром для місій спостерігачів у регіоні для оцінки того, чи були вибори вільними, справедливими та такими, що заслуговують довіри. Все більше країн включили ключові положення про вибори до своїх конституцій, зокрема їх тип, склад і повноваження. ОАВ. Такі країни, як Бангладеш, Коста-Ріка, Гана, Індія, Індонезія, Південно-Африканська Республіка та Уругвай, створили ОАВ як конституційний орган, що ускладнює зміну його статусу та інших конституційно визначених функцій. Конституційні положення завжди легше змінити, ніж положення загального права. Наприклад, конституційні поправки потребують підтримки кваліфікованої більшості в законодавчому органі або на референдумі. Приведення виборчих норм до конституційного рівня створює перешкоди для правлячих партій у зміні виборчого законодавства на свою користь, змушуючи опозиційні партії відчувати себе більш захищеними, ніж якби відповідні положення містилися в урядовому акті чи законі, який міг би змінити уряд. Наприклад Конституція України встановлює право громадян обирати та бути обраними та передбачає прийняття органічного закону, який регулює створення та діяльність постійних виборчих органів. Положення про вибори в подібних конституціях можуть бути сформульовані по-різному. Наведемо два приклади Конституційного визначення незалежності Виборчої комісії: «За винятком випадків, передбачених цією Конституцією чи іншими законами, які не суперечать положенням Конституції, Виборча комісія не може підпорядковуватися жодній установі чи особа при виконанні своїх обов'язків і не підлягає жодному інституційному чи індивідуальному контролю» (стаття

46 Конституції Гани) [65]. «Парламентські вибори організовуються Виборчою комісією, яка є державним, постійним і незалежним органом» (стаття 22 Конституції Індонезії) [66]. Ступінь регулювання конституцією відносин у виборчій сфері значною мірою залежить від довіри громадян на всіх рівнях до національної системи управління виборами. У багатьох розвинутих демократіях, де громадська довіра до законодавства та уряду висока Врядування загалом і виборча організація зокрема Конституція не містить положень про порядок формування ОАВ. Наприклад, ОАВ в Австралії, Буркіна-Фасо та Канаді створюються виключно законом. Зазвичай закон прямо не передбачає існування урядових ОАВ, частіше за все виконання їх завдань покладається на державні органи, які регулюються виборчим законодавством. Проте у Великій Британії, яка не має письмової конституції закон передбачає існування виборчої комісії – ОАВ, яка проводить референдуми.

Якщо розглядати приклад Європейського парламенту, то положення правових документів ЄС часто мають рамковий характер, тоді як структура системи управління виборами на виборах до Європейського парламенту є предметом законодавчого регулювання кожної країни-члена ЄС. Як і у випадку забезпечення балансу між конституційними положеннями та положеннями виборчого законодавства, слід подбати про те, щоб збалансувати положення виборчого законодавства з правилами чи процедурами. Законодавство про вибори має бути достатньо деталізованим, щоб забезпечити цілісність та ефективність, але не настільки деталізованим, щоб до нього доводилося вносити поправки, якщо потрібно приймати рішення з другорядних питань. Забагато деталей на юридичному рівні може призвести до того, що ОАВ, наприклад, не зможе змінити свою штатну структуру, модель управління чи запровадити системи автоматизації офісу без зміни закону. Це питання є особливо важливим у ситуаціях, коли вибори проводяться після завершення терміну повноважень законодавчого органу — у цьому випадку закони про вибори повинні надавати ОАВ певну гнучкість

для реагування на зміни обставин під час виборчого процесу. Сучасна система виборчого законодавства може включати один або кілька різних законів. Закони про вибори часто складаються ретельно, але зміст і формулювання їх положень часто важко зрозуміти. Особливі труднощі розуміння можуть виникнути, якщо зміни до виборчого законодавства вносилися протягом тривалого періоду часу, але в результаті таких змін не було прийнято єдиного акта. Закон про вибори, який визначатиме порядок проведення всіх виборчих процедур, може бути громіздким, але його прийняття може спростити звернення до закону про вибори та змін до нього. Існування (зокрема, в Індонезії) різноманітних законів, що регулюють різні аспекти виборів [57] (наприклад, ОАВ, діяльність політичних партій, процедури реєстрації виборців, процедури проведення парламентських виборів, президентських виборів та органів місцевого самоврядування), значно спрощує можливість користувача регулювати спеціалізовані аспекти законодавчого пошуку. Однак вибори не усувають проблеми незгодженості відповідних законів.

Одним із можливих рішень цієї проблеми є підхід, прийнятий Угорщиною. Його суть полягає в тому, що норми матеріального права (наприклад, вимоги виборців і кандидатів на виборах, кількість турів голосування, виборча система) закріплюють в окремих законах (про вибори народних депутатів, місцеві вибори та референдуми), які регулюють виборчі процедури. Аспекти законодавства регулюються єдиним законом, який включає загальний розділ, положення якого застосовуються до всіх видів виборів, і спеціальні розділи, що регулюють окремі аспекти окремих виборів.

У деяких країнах ОАВ наділений повноваженнями регулювати вибори шляхом ухвалення актів, які забезпечують виконання виборчого законодавства, або шляхом запровадження додаткового регулювання щодо тих аспектів виборів, які вже врегульовані на правовому рівні. Цей механізм дієвий і дозволяє оперативну оновлювати законодавчу базу для проведення виборів. Зовнішні зацікавлені сторони включають міністерства та інші

центральні органи виконавчої влади (особливо Міністерство фінансів), законодавчі органи, політичні партії, громадські організації та ЗМІ. На відміну від статутів, які передбачають обов'язкову публікацію, закон може не вимагати від ОАВ публікувати свої рішення щодо поточних питань управління та політики, хоча це хороша практика. Якщо політики ОАВ вимагають їх схвалення, вони можуть бути оприлюднені як частина протоколу засідання ОАВ. Важливо, щоб під час розробки нових політик або перегляду старих ОАВ консультувався із зацікавленими сторонами, щоб підвищити рівень їх обізнаності та заручитися їхньою підтримкою.

2.2 Повноваження, функції та обов'язки публічної виборчої адміністрації у виборчому законодавстві.

На практиці функції та повноваження ОАВ часто чітко не розмежовані. У деяких передвиборчих законах всі дозволені законом дії ОАВ вважаються повноваженнями. У багатьох країнах повноваження та функції закріплені в конституції та законодавстві, тому ОАВ має конституційні та статутні повноваження та функції. У виборчому законодавстві деяких країн повноваження та функції змішані, тоді як в інших, закони лише перераховують види діяльності, які здійснюють ОАВ. Можна стверджувати, що передбачені законом повноваження дають ОАВ право щось робити, тоді як передбачена законом функція є діяльністю, яка очікується від ОАВ. Відповідальність (наприклад, забезпечення гендерної рівності) часто впливає з окремих національних законів і актів міжнародного характеру, які регулюють діяльність усіх державних установ, або встановлюється з метою розширення змісту демократичних принципів. Фактори, що впливають на сферу дії є багато повноважень і функцій ОАВ. Як правило, це результат переговорного процесу між сторонами. Політичні сили вдома та за кордоном, і це відбувається на шляху до створення ОАВ, особливо в країнах, які лише нещодавно вступили на шлях до демократії. Інші політичні, адміністративні та географічні фактори можуть включати: державний устрій і форму

правління (наприклад, унітарна чи федеративна держава, президентська чи парламентська республіка), демографічні фактори, тип виборчої системи (наприклад, у багатофункціональних або багатофункціональних виборчих округах), існують інші органи, які займаються організацією та проведенням виборів. Історична взаємодія цих факторів сформувала широкий підхід у кожній країні до визначення повноважень, функцій і відповідальності ОАВ. Більшість ОАВ мають повноваження ухвалювати правила та резолюції, які є обов'язковими для всіх учасників виборчого процесу (виборців, політичних партій і кандидатів, засобів масової інформації та спостерігачів) за умови дотримання ними конституції та законів про вибори. Закони можуть звужувати ці повноваження до окремих аспектів виборів або надавати ОАВ загальні повноваження щодо регулювання виборчого процесу. Наприклад, створення ОАВ з широкими повноваженнями стало необхідністю для зменшення впливу виконавчої влади та інших гілок влади в країнах Латинської Америки [67 с. 7-56], встановлених олігархічними режимами. У таких країнах, як Коста-Ріка та Уругвай, ОАВ фактично стає четвертою гілкою влади. Ці інституції можуть приймати нормативно-правові акти, видавати розпорядження та переглядати нормативно-правові документи, які підлягають обов'язковому виконанню під час проведення виборів, їх рішення не можуть переглядатися жодною іншою гілкою влади. Вони також мають виконавчі повноваження призначати та проводити вибори, підтверджувати або скасовувати результати виборів і вирішувати виборчі спори. В інших частинах світу ОАВ має повноваження проводити розслідування та забезпечувати виконання законів, пов'язаних із виборами. Судові повноваження наділені ОАВ Бутану та правоохоронними органами Таїланду. У Боснії та Герцеговині та Ліберії ОАВ може викликати сторони для отримання необхідної інформації під час розслідування. На Філіппінах і в Росії ОАВ має розслідувати скарги про порушення. У Канаді ОАВ має повноваження розслідувати можливі порушення, але зазвичай делегує ці повноваження поліції. ОАВ у Ліберії, Мексиці та Португалії мають

повноваження накладати штрафи. У багатьох інших країнах (наприклад, в Австралії, Бутані, Тонга та Україні) ОАВ зобов'язаний повідомляти національні органи влади про підозри в порушенні виборчого законодавства.

Більшість ОАВ наділені переважно виконавчими повноваженнями, пов'язаними з вжиттям заходів, спрямованих на забезпечення проведення виборів. Водночас багато організацій громадянського суспільства не змогли вплинути на визначення дати виборів. Наприклад, у таких президентських республіках, як Мексика та Сполучені Штати, де законодавча та виконавча влада чітко розділені, вибори завжди проводяться в певні дати. Водночас у країнах із «вестмінстерською моделлю» парламентського правління термін повноважень уряду залежить від того, чи зможе він зберегти підтримку більшості членів законодавчого органу. Повноваження призначати виборців за законом або на практиці можуть належати голові уряду, який може використовувати їх у політичних цілях. Однак, навіть якщо уряд має право призначати дати виборів, на практиці були випадки, коли ОАВ відкладав встановлені урядом дати виборів (наприклад, у Непалі в 2007 і 2012 роках) [68].

У молодих демократіях виборче законодавство зазвичай регулює всі важливі аспекти виборів, щоб забезпечити дотримання принципів вільних, справедливих і чесних виборів. Перевага цього підходу полягає в тому, що він забезпечує цілісність виборів, надаючи ОАВ контроль над усіма аспектами виборів. У багатьох країнах ОАВ отримав повноваження та функції з широкого кола питань протягом виборчого циклу, а не лише виборів. Основні функції ОАВ щодо виборів такі:

1. Визначення кола тих, хто має право голосу: право повнолітніх громадян голосувати є одним із наріжних каменів демократії, а також забезпечення тих, хто користується правом голосу. реалізація цього права забезпечує законність виборчого процесу. Прийом та перевірка заяв про реєстрацію учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів на виборах).

2. Вибори є фундаментальним політичним правом, а забезпечення того, щоб усі, хто бере участь у виборах, дотримувалися закону є легітимністю виборчого процесу.

3. Організація голосування: можливість вільного волевиявлення є основою виборів.

4. Методика підрахунку голосів повинна забезпечувати відповідність результатів висловлених волевиявлень виборців справжньому змісту волевиявлень виборців.

5. Встановлення результатів голосування та виборів відповідно до правил чинної виборчої системи з метою визначення кандидатів, які вважаються обраними. У деяких випадках обсяг цих функцій можна розширити, дозволяючи ОАВ виконувати багато інших функцій

Застосування механізмів прямої демократії (референдуми, громадські ініціативи та усунення чиновників) супроводжується типовими проблемами проведення виборів. Нові питання включають вивчення процедур для запуску відповідної форми прямого народного правління (питання, яке було сумнівним, наприклад, під час усунення президента Венесуели в 2004 році) [69 с. 479-501], правил виборів, А також навчання та інформування виборців. У американському штаті Орегон завданням ОАВ є надання виборцям (кожній родині) комплекту матеріалів, що пояснюють позицію громадянина щодо кожного питання, включеного до бюлетеня.

Як правило, ОАВ відповідає за організацію виборів і застосування інструментів прямої демократії. У багатьох країнах, особливо в країнах Співдружності (наприклад, в Австралії, Ботсвані, Канаді та Індії) [70, с. 6-35], законодавство передбачає створення окремого органу чи комітету, відповідального за формування виборчих округів. Індонезія, Нігерія та Уганда належать до країн, де ОАВ відповідає за формування виборчих округів.

У деяких країнах законодавство пов'язує реєстрацію виборців із системами реєстрації актів громадянського стану та реєстрації, контроль за їх

функціонуванням здійснює не ОАВ, а інший орган. Колумбія, Угорщина, Нідерланди, Румунія та Швеція прийняли цей підхід. У цих країнах реєстрація виборців є невід'ємною частиною поточної адміністративної діяльності відповідних органів. У разі суперечки (наприклад, включення до реєстру особи, яка не має права голосу, або незаконне виключення особи, яка має право голосу, з реєстру), рішення щодо присутності або осіб, які не мають права голосу, приймається на розсуд сам ОАВ, а не орган, який веде записи громадян.

Реєстрація виборців ОАВ в рамках окремої моделі підвищує довіру громадян до реєстру порівняно з реєстром, який передається чи формується центральним органом виконавчої влади, хоча використання існуючої системи реєстрації є економією коштів для громадян або їх система ідентифікації може бути більш ефективною, незалежно від того, який орган обробляє дані про реєстрацію виборців. Застосування цих методів у цих країнах дало позитивні результати, оскільки полегшило ОАВ виконання своїх функцій щодо формування та ведення реєстрів виборців.

Виборче законодавство, як правило, передбачає можливість моніторингу процесу реєстрації виборців, у тому числі право громадян здійснювати громадський контроль у цій сфері [76]. Одним із найважливіших аспектів ефективного процесу реєстрації виборців є забезпечення того, щоб усі виборці, незалежно від статі, мали право голосу та щоб виборці мали доступ до інформації про процес реєстрації та відповідну інфраструктуру, яка використовується для реєстрації виборців. планування та управління процесом реєстрації виборців для надання жінкам вищезазначених можливостей, Важливе значення для забезпечення їх загального і рівного виборчого права. Це завдання можна виконати шляхом впровадження активних методів реєстрації виборців, які передбачають зобов'язання ОАВ допомагати кожному виборцю в реєстрації, або використанням інших методів інформації для забезпечення охоплення великої кількості громадян. Інші механізми виконання цього завдання включають широкомасштабні

кампанії з інформування громадян про запланований запуск процесу реєстрації виборців, що включає роз'яснення ключових вимог законодавства та демократичних принципів на місцях для представників сільських громад, уразливих груп або де жінки можуть стикаються з обмеженнями там, де існують гендерні бар'єри для їх участі в соціальному та політичному житті. Реєстрація політичної партії може виходити за рамки компетенції ОАВ за обставин, передбачених законодавством про вибори. Політичні партії можуть реєструватися протягом усього виборчого циклу та за кілька місяців до дня голосування. Дуже незвичайним є те, що ОАВ має повноваження контролювати процес висування кандидатів на партійні вибори. Незважаючи на те, що певні фактори та практики, які допомагають забезпечити чесні вибори, можуть виходити за межі повноважень і функцій ОАВ, керівний орган виборчого процесу може забезпечити повне дотримання вимог виборчого законодавства щодо забезпечення рівності та чесності. Для деяких молодих демократій концепція забезпечення рівних умов гри менш зрозуміла. У країнах, на які впливає Вестмінстерська модель правління, або де від державних служб і державних ЗМІ вимагається лояльність до правлячої партії, уряди мають виборчу перевагу. Ці переваги включають можливість проведення виборів без попередніх консультацій, використання державних ресурсів для агітації та більший доступ до ЗМІ.

У деяких державах під час прийняття законодавства про перехідні вибори була зроблена спроба створити рівні умови для учасників виборчого процесу шляхом запровадження жорсткого контролю за розміщенням політичної реклами в ЗМІ, встановлення обмежень на розміщення політичної реклами., що зобов'язують ЗМІ рівномірно розподіляти між суб'єктами виборчого процесу всі ресурси, необхідні для проведення агітації, забороняють використання будь-яких публічних ресурсів для передвиборної агітації. Використання державних ресурсів для кампанії є проблемою, з якою стикаються організації громадянського суспільства в усіх країнах. Ця сфера, як правило, рідко підпадає під дію виборчого законодавства. ОАВ Індії

прийняв кодекс поведінки, який регулює використання державних ресурсів міністрами, щоб запобігти будь-яким скаргам на використання правлячою партією її ресурсів у виборчих кампаніях. Не пов'язані з діяльністю політичних партій. Наприклад, виборчі закони Росії [71] встановлюють процедури публікації результатів опитувань громадської думки з політичних питань. Інформування та освіта виборців – це функції, які все частіше делегуються ОАВ.

У деяких країнах законодавство, що регулює діяльність ОАВ, прямо покладає на органи управління виборчим процесом обов'язок інформувати виборців і здійснювати усний переклад та просвітницьку роботу. Просвітницькі кампанії часто націлені на тих, хто, найімовірніше, не збирається голосувати, або тих, хто стикається з перешкодами для участі у виборах. У той же час, створення ексклюзивних привілеїв ОАВ або інших агентств щодо навчання та інформування виборців може бути шкідливим через звуження переліку суб'єктів, які можуть виконувати відповідні функції. Навчання та інформування виборців є настільки важливим і складним завданням, що його виконання не можна повністю делегувати ОАВ.

Політичні партії, організації громадянського суспільства, приватні компанії та державні установи, включно з навчальними закладами, можуть відігравати важливу допоміжну роль у забезпеченні виборців інформацією, необхідною для усвідомленого вибору. ОАВ може делегувати частину або всі свої обов'язки щодо навчання та інформування виборців іншим установам, у тому числі громадським організаціям. ОАВ зобов'язаний спрямовувати свою діяльність на забезпечення суспільних інтересів. Це зобов'язання, природно, передбачає націлювання кампаній з виборців безпосередньо на групи, які традиційно можуть стикатися зі специфічними та значними труднощами в доступі до інформації та знань про свої основні демократичні права та свободи (наприклад, право голосувати та бути обраним). У багатьох суспільствах жінки традиційно не мали доступу до такої інформації. Кампанії з підвищення обізнаності виборців є особливо важливим інструментом для

усунення перешкод для участі жінок у політичному житті. Як правило, виборче законодавство зобов'язує ОАВ підтверджувати та офіційно оголосити результати виборів, а також встановлює строки офіційного оголошення результатів виборів.

Виборче законодавство часто покладає на ОАВ функції, пов'язані зі спостереженням за виборчим процесом. Практика ОАВ уповноважувати спостерігачів для забезпечення реалізації їхніх прав на спостереження, надаючи спостерігачам детальну інформацію-пояснювальні матеріали та визначають обов'язки спостерігачів, які часто містяться в юридично обов'язкових кодексах поведінки.

Незалежний моніторинг виборів, особливо в молодих демократіях, може бути дуже важливою частиною формування довіри суспільства до виборів [74]. За своєю природою незалежне спостереження національних і міжнародних спостерігачів не повинно підлягати контролю та втручанню з боку ОАВ або будь-якого іншого органу, за винятком випадків, коли таке втручання є необхідним для забезпечення неупередженості та безпеки спостерігачів, щоб запобігти зриву виборів. Подібно до виборчого законодавства, яке має враховувати міжнародні зобов'язання та передову практику, повноваження та функції ОАВ у сфері спостереження за виборами мають враховувати міжнародні зобов'язання та передовий досвід у сфері виборів, зокрема Загальну декларацію принципів Спостереження та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами [63]. Спроби обмежити можливість спостерігати за виборами (зокрема шляхом встановлення високої плати за реєстрацію кожного спостерігача або надмірного регулювання діяльності спостерігачів) можуть порушувати міжнародні норми [77]. Багато ОАВ регулярно беруть участь у міжнародних місіях зі спостереження за виборами або в заходах професійного спілкування та обміну досвідом, організованих за допомогою регіональних мереж організаторів виборчого процесу.

Зв'язки між іншими учасниками ОАВ або зацікавленими сторонами, які отримують вигоду від рішень ОАВ, можуть призвести до виникнення потенційних конфліктів інтересів, які б поставили під сумнів громадську довіру до ОАВ, або поставили б під сумнів фактичні інтереси щодо фізичної недоторканності.

Загальне законодавство про державну службу може включати положення, спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців, які працюють в ОАВ. Положення, спрямовані на запобігання та вирішення конфлікту інтересів, можуть бути включені в законодавство або резолюції ОАВ, а також членами та співробітниками ОАВ, який може застосовуватися на практиці. Загалом ці положення передбачають, що члени та співробітники ОАВ, які мають поточний або потенційний приватний інтерес у питаннях, що входять до компетенції ОАВ, повинні негайно повідомляти наявність такого інтересу. ОАВ, і утримуватися від участі в розгляді питань, у яких існує конфлікт інтересів. Щоб забезпечити ефективне виконання цих вимог, слід передбачити реалістичні та ефективні санкції за невиконання, Наприклад, звільнення або дисциплінарне стягнення. Відповідні положення, які застосовуються до членів ОАВ, містяться в австралійському виборчому законодавстві. Те саме стосується працівників і членів ОАВ, які мають контакти або зв'язки з політичними партіями та кандидатами. Такі контакти або контакти мають бути негайно розголошені, а члени та співробітники ОАВ повинні утримуватися від участі у прийнятті будь-яких рішень на користь відповідної політичної партії чи кандидата.

У деяких країнах виборче законодавство визначає не лише права та функції ОАВ, а й обсяг покладених на них обов'язків. У міжнародному праві та національному законодавстві ОАВ вважається органом, що представляє державу. Як таке, на нього поширюються акти у сфері прав людини, закони, що забезпечують рівні можливості для чоловіків і жінок, права меншин, права людей з обмеженими можливостями та права внутрішньо переміщених осіб. Оскільки організації громадянського суспільства забезпечують

підтвердження демократичних цінностей, вони повинні дотримувати стандартів належної поведінки та служіння громадянам, яким вони служать, навіть якщо вони прямо не передбачені законом про вибори. Деякі з цих обов'язків пов'язані із забезпеченням прозорості, гендерного балансу, чутливості до звичаїв і традицій, поваги до меншин, забезпечення участі вразливих груп у виборчому процесі та створення сприятливих умов для вільної конкуренції на виборах. Південноафриканська ОАВ створила Комітет з управління та етики, який займатиметься розробкою політики у сфері соціальної відповідальності.

ОАВ зобов'язаний забезпечити гендерний баланс у своїй внутрішній діяльності та у відносинах з іншими суб'єктами. Деякі аспекти цієї відповідальності можуть регулюватися законами, що забезпечують рівні можливості для чоловіків і жінок, або актами, прийнятими ініціативою ОАВ. У більшості країн світу питання гендерної рівності дуже актуальні для жінок, оскільки жінки складають половину населення будь-якої країни, але є меншістю серед кандидатів на виборах. У багатьох азіатських країнах гендерний баланс стосується і третьої статі. Виборче законодавство багатьох штатів містить положення, спрямовані на забезпечення гендерного балансу серед кандидатів на вибори до парламенту чи висування. ОАВ може зіграти певну роль у забезпеченні цього балансу, контролюючи дотримання партіями вимог закону щодо висування певної кількості жінок і приймаючи рішення про відмову в реєстрації кандидатів, які мають право на участь без достатнього представництва жінок (Якщо квоти встановлені на законодавчому рівні, то встановлення та своєчасне впровадження пропорційних санкцій за невиконання значно підвищує ймовірність дотримання сторонами відповідних положень закону. Як правило, закони про вибори передбачають санкції, тоді як ОАВ контролює дотримання вимог законодавства. У більшості країн, де законодавчо встановлюються гендерні квоти, встановлена відповідальність за їх недотримання, ОАВ має право відмовити в реєстрації списку кандидатів або частини списку кандидатів у

разі порушення вимог законодавства щодо квоти. При цьому в деяких країнах за недотримання квот вводяться фінансові санкції. Важливим завданням є забезпечення представництва жінок на всіх організаційних рівнях у Секретаріаті ОАВ та серед тимчасового персоналу, який бере участь у підготовці та проведенні виборів, у тому числі тих, хто обіймає адміністративні посади на виборчих дільницях, і працівників установ, які організують голосування на виборчих дільницях. Зобов'язання щодо збільшення кількості виборчих комісій, жінок у керівництві ОАВ та гендерного балансу на всіх рівнях системи адміністрування виборів мають бути досягнуті сумлінно, не допускаючи заміни жінками в першу чергу посади нижчого рівня в системі управління виборами. Наприклад, на виборах 2012 року в Україні 72 % жінок працювали в окружних виборчих комісіях, але лише 4 з 15 членів Центральної виборчої комісії (ЦВК) були жінками (або 26 % ЦВК) [72]. На парламентських виборах у Грузії в 2012 році жінки становили дві третини членів окружних виборчих комісій, близько половини членів окружних виборчих комісій і лише одну жінку в складі ЦВК.[72] Незалежно від виборчого законодавства чи урядової політики, забезпечення гендерного балансу у складі ОАВ та в його діяльності допоможе зміцнити довіру до нього та дозволить повною мірою використовувати його поточне членство, професійний та допоміжний персонал, радників, консультантів, постійних і тимчасових працівників. Запровадження внутрішньої гендерної політики, проведення гендерного аудиту, оновлення гендерних питань та призначення особи, відповідальної за моніторинг дотримання гендерних правил, – це те, як ОАВ забезпечує повну участь жінок у всіх аспектах виборів. У своїй діяльності організації громадянського суспільства мають подавати позитивні приклади щодо питань гендерного балансу.

Створення професійного робочого середовища в ОАВ для працівників ОАВ (як постійних, так і тимчасових), яке не терпить дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань, є надзвичайно важливим для досягнення справжньої гендерної рівності в ОАВ. Випадки сексуальних

домагань та експлуатації працівників з боку вищого керівництва часто не повідомляються та не документуються, що заважає їм розслідувати та викорінювати цю практику. Тому ОАВ має докладати зусиль для перегляду та реформування власних процедур внутрішнього контролю, щоб забезпечити недискримінацію, запровадити політику, спрямовану на запобігання переслідуванням, і заохочувати звітування та ретельне розслідування таких випадків із відповідними санкціями для порушників.

Кадрове забезпечення установ, що організують голосування, умови реєстрації виборців та визначення місць голосування можуть суттєво вплинути на рівень бажання жінок голосувати. У деяких країнах жінки фактично позбавлені виборчих прав, оскільки за них голосували їхні батьки чи чоловіки. У країнах, де така практика поширена, організації громадянського суспільства працюють над тим, щоб забезпечити жінкам можливість таємного голосування. Ретельне вивчення форматів зображень, що ілюструють виборчий процес, може сприяти участі жінок у політичному житті та дозволити ОАВ більш ефективно спілкуватися з виборцями та реагувати на потреби громадян загалом. Цілеспрямована освіта виборців може бути дуже ефективною, якщо жінки становлять менше половини виборців або якщо відомо, що вони менш схильні голосувати. Расова приналежність і різноманітність стають важливими факторами в організації багатопартійних демократичних виборів, особливо в багатьох країнах, де демократія перебуває на стадії становлення.

2.3 Інформаційні технології адміністрування виборів.

ОАВ можна використовувати спільно з виборчою адміністрацією. Впровадження інформаційних технологій у всіх системах, пов'язаних із: Системою реєстрації виборців – створення та підтримка реєстру виборців в електронному форматі, який містить усіх осіб, які мають право голосу на виборах, за допомогою біометричних даних, фотографій та відбитків пальців у деяких випадках. Реєстраційні дані виборців у виборах у інформаційних

технологіях в електронній формі можна використовувати для різних цілей, таких як – для перехресної перевірки даних, виявлення дублікатів, видачі документів, що посвідчують особу, виборцям, адресного сповіщення виборців, планування та матеріально-технічного забезпечення виборів, підтримки, створення списки виборців для виборчих дільниць і збір демографічних даних виборців [76].

Система ідентифікації виборців (в електронному журналі виборчої комісії) – перевіряє на виборчих дільницях наявність у виборців права голосу шляхом порівняння їх персональних даних із даними бази даних осіб, які мають право голосу на виборах.

Системи реєстрації політичних партій та кандидатів – відстежувати статус усіх політичних суб'єктів під час виборів (наприклад, підтверджувати їх реєстрацію), перевіряти наявність необхідної кількості підписів виборців на підтримку політичної партії чи кандидата, надати дані у відповідному форматі для використання під час виготовлення бланків бюлетенів та бланків з результатами виборів, налаштування автоматів для голосування тощо.

Система реєстрації та акредитації спостерігачів – використовується для реєстрації акредитованих громадських та міжнародних спостерігачів та видачі їм відповідних документів про акредитацію. Системи формування виборчих округів використовують географічні інформаційні системи для окреслення виборчих округів (або в межах політичних кордонів, або з урахуванням адміністративно-територіального устрою країни), визначення меж виборчих округів і територій, що містяться в них. Електронні системи голосування та підрахунку голосів, тобто від автоматичних лічильників до машин для голосування, які використовуються на виборчих дільницях, і системи голосування через Інтернет (для прискорення процесу підрахунку голосів без втручання людини в процес підрахунку). Форми обробки інформації про явку та результати голосування, зібраної електронними системами та системами передачі інформації про результати голосування, які значно пришвидшують встановлення результатів виборів, дозволяють

уникнути помилок та виявити помилки протоколу за рахунок автоматичних зустрічних звірок. Система розповсюдження результатів виборів – використовується для представлення та візуалізації результатів виборів у різних форматах, включаючи карти, графіки, докладні бази даних, що містять результати та аналіз. Інформаційна система виборців – призначена для надання виборцям та іншим зацікавленим сторонам детальної інформації про вибори. Ці системи включають: інструменти визначення місцезнаходження виборчих дільниць, щоб виборці могли легко знайти свої виборчі місця; законодавчу базу для організації та проведення виборів; інформацію про політичні партії та кандидатів, які беруть участь у виборах; базу даних; а також розклад виборів із датами та часом ключових подій, яка постійно оновлюється.

Система (дистанційного) електронного навчання для професійної підготовки персоналу ОАВ. Усі рішення щодо використання ІКТ у виборчому процесі передбачають використання широкого спектру технологій: Від звичайних мобільних телефонів до приватних супутникових ліній, від стандартних систем продуктивності та взаємодії до спеціалізованих біометричних баз даних, від внутрішніх систем взаємодії приватних підприємств до публічних веб-сайтів і каналів соціальних мереж. Раніше виборча технологія часто розроблялася повністю на основі загальних ІКТ-систем відповідно до індивідуальних проєктів для кожного конкретного державного управління. У таких техніках будь-який конкретний набір функціональних функцій для вирішення виборчих проблем потрібно розробляти з нуля. Однак за останні роки розробники технологій розширили асортимент продукції та запропонували готові рішення, які висувають відносно високі вимоги до безпеки ІКТ, подібно до профілактичної медицини: доки система не вийде з ладу, ніхто не знає, як це вплине. Крім того, не існує такого поняття, як ідеальна система безпеки. Безпека електронних систем — це «гонка озброєнь» між тими, хто намагається захистити їх, і тими, хто бажає інвестувати в злам оборони. Учасники

виборчого процесу зазвичай вимагають найвищих стандартів безпеки від виборчих технологій, тому що якщо виборча технологія дає серйозні збої або втручається, демократія країни підлягає серйозним корективам відповідно до місцевих потреб і загроз. Однак найвищий рівень безпеки має значну ціну.

Кожна ОАВ, консультуючись з усіма зацікавленими сторонами, повинна визначити: які ризики для її ІКТ-систем; наскільки ймовірний збій або інший тип хакерської атаки; якими можуть бути наслідки такої події; чи є потреба інвестувати в безпеку ІКТ, і наскільки все це можливо і правдоподібно. Системи, що виходять в Інтернет, є ще одним джерелом проблем безпеки, оскільки вони підключені до загальнодоступних мереж і, таким чином, знаходяться в середовищі, повному невідомих загроз, що дозволяє використовувати їх різними способами. Враховуючи міжнародний характер Інтернету в реальному часі, це середовище передбачає доступ не лише державних суб'єктів, а й іноземних урядів і хакерів.

Останнім часом постачальники виборчих технологій почали надавати дедалі більше послуг ОАВ по всьому світу. Забезпечення того, щоб власні технологічні рішення працювали в різних політичних умовах, а не обмежувались діяльністю одного конкретного ОАВ, дозволяє постачальникам ІКТ отримати значний досвід у технічній, операційній та комерційній сферах. ОГС часто стикаються з новітніми виборчими технологіями від продавців, які вони повинні оцінити, а потім купити. Пропоновані продукти та послуги можуть зробити значний внесок у правильну організацію виборів. Однак активна участь провайдерів ІКТ у виборчому процесі створює певні проблеми. Підхід, заснований на потребах

Хоча постачальники ІКТ Вибори, в яких вони брали участь, пройшли добре, і було зрозуміло, що головна їхня мета — розширити бізнес, а не підвищити якість виборів. У результаті постачальники створюють власні продукти, зосереджуючись на широкому використанні своїх продуктів, а не на ефективності використання своїх технологій під час виборів. Позиція ОАВ щодо вибору технологій, необхідних для забезпечення безпеки виборів, має

бути протилежною: головною метою має бути покращення якості виборів, чого можна досягти за допомогою різних технологічних рішень. Таким чином, відправною точкою ОАВ для оцінки технологічних інновацій не має бути вибір технології чи спосіб її використання – по-перше, ОАВ має визначити, які проблеми необхідно вирішити, пов'язані з організацією та проведенням виборів, і як це зробити. можна зробити найкраще. Поглинання

Вибори є унікальним явищем у кожній країні, тому виборча технологія має пропонувати унікальні рішення для конкретних умов. Очікується, що закупівля супутніх товарів і послуг, необхідних для організації та проведення виборів, здійснюватиметься відповідно до принципів доброчесності, прозорості та конкуренції. У той же час для великих контрактів тривалість процесу розгляду заявок слід враховувати при встановленні графіка виборів. Придбання технологій є складним процесом, який часто займає більше часу, ніж очікувалося. Якщо дата виборів відома, це може поставити під загрозу виконання обраного рішення. Тому тендерний процес має починатися задовго до виборів, з планування використання відповідних технологій під час виборів. Процедури закупівлі мають детально описувати процедури закупівлі продукції. Хоча специфікації найкраще розробляти без участі постачальників, ОГС можуть бути не в змозі повністю визначити всі свої потреби або зрозуміти всі технологічні варіанти та можливості. У цьому випадку конкурентні переговори можна розглядати як частину процесу закупівель: після визначення кількох постачальників, які пропонують бажаний продукт, ВАТ може вести переговори з усіма постачальниками, щоб знайти можливих постачальників, які відповідають потребам ВАТ. Прийняти рішення. Залежність від постачальника ОАВ матиме ризики, пов'язані з постачальником, якщо технологія є власністю постачальника, формат даних не відкритий або якщо ОАВ значною мірою покладається на нього для проведення виборів. В інших випадках зацікавлені сторони можуть мати явну перевагу авторитетному чи надійному постачальнику та не бажати, щоб ОАВ залучав альтернативного постачальника. Слід уникати будь-якої прив'язки до

конкретного постачальника, щоб гарантувати, що ОАВ контролюють ІКТ, які вони використовують, і їхні витрати. Загальнодоступна система або пріоритетна система. Якщо питання прозорості використання ІКТ під час виборів є важливим для зацікавлених сторін, їм, як правило, потрібно буде використовувати програмне забезпечення з відкритим кодом, тобто загальнодоступний код, який надається з ліцензією на програмне забезпечення, яка дозволяє вільно використовувати та поширювати. Для експертів доступ до вихідного коду є однією з умов розуміння роботи ІКТ-системи. Окрім забезпечення прозорості, програмне забезпечення з відкритим кодом вважається дешевим і безпечним і обмежує залежність від постачальників. У той же час постачальники, як правило, будують свої бізнес-моделі на основі пропрієтарного програмного забезпечення із закритим кодом. В основному це робиться для захисту вашої інтелектуальної власності, інколи обмежуючи доступ з міркувань безпеки та роблячи її доступною лише для невеликої внутрішньої аудиторії. Прихильники використання програмного забезпечення з відкритим кодом в адмініструванні виборів стверджують, що виборча технологія є «вирішальною» для демократії, а тому має бути повністю прозорою та загальнодоступною. Такі ініціативи, як Open Source Digital Foundation (OSDF) [73], працюють над розробкою повністю відкритих систем ІКТ для виборів. Однак розробка ініціатив з адміністрування виборів з використанням ІКТ з відкритим кодом наразі є складним завданням, оскільки на ринку часто домінують досвідчені постачальники пропрієтарних систем. Інформаційні технології на виборах з великою кількістю учасників виборчого процесу. Підвищена прозорість і доступ громадськості до приватного вихідного коду часто тягне за собою значні додаткові витрати. Залежно від конкретних аспектів застосування технології варто знайти компромісне рішення, а виборці та інші зацікавлені сторони по-різному сприймають різні виборчі технології. Таким чином, кампанії, спрямовані на навчання виборців та інформування громадськості, відрізняються. Загалом, важливо ознайомити

всіх потенційних користувачів з характеристиками впровадження нової технології, щоб забезпечити їхню зацікавленість і підвищити ймовірність успішного впровадження інновації.

Зручність деяких новітніх технологій (таких як системи пошуку виборчих дільниць, особливо їх місцезнаходження) та інших інформаційних систем для виборців зумовлена в основному додатковими послугами, які надаються виборцям. Інформаційні зусилля щодо їх роботи спрямовані на забезпечення якнайширшого розуміння цих систем та їх використання. Виборці повинні будуть дотримуватися певних процедур або використовувати технології самостійно, щоб знати, що робити. На додаток до поширення інформації через звичайні канали розповсюдження, ОАВ також може проводити демонстрації в громадських місцях, під час яких виборці матимуть можливість випробувати відповідні технології перед виборами (наприклад, проведення тестового електронного голосування або перегляд своєї реєстрації статус). Будь-яка технологія, яка відіграє центральну роль у виборах, зацікавить політичні партії, ЗМІ та спостерігачів за виборами. ОАВ має надати їм детальну документацію та надати їм можливість поспілкуватися з компетентним персоналом, який може відповісти на запитання. Якщо існує потенційний опір запровадженню технології (наприклад, якщо вона здається надто дорогою або її використання не підтримується всіма зацікавленими сторонами), інформаційні кампанії повинні враховувати ці загрози. ОАВ має поінформувати зацікавлені сторони про причини вибору саме цієї технології, компроміси та варіанти, які розглядаються під час її вибору, а також переваги очікуваних покращень виборчої організації над потенційними недоліками. Такі інформаційні кампанії потрібно проводити не лише перед виборами, а й на ранніх етапах дослідження та відбору технологій, коли потрібно давати можливість висловитися зацікавленим сторонам.

2.4 Публічне планування та реалізація публічного адміністрування виборів.

Секретаріат ОАВ у урядовій моделі майже завжди є органом управління виборами під керівництвом виконавчої влади, який також допомагає у прийнятті політичних рішень. Секретаріат ОАВ в автономній моделі – це структура, до складу якої входять працівники ОАБ, відповідальні за проведення виборів, прийняття політичних рішень чи здійснення контролю, при цьому працівники Секретаріату ОАБ мають менший вплив, ніж члени ОАВ. У гібридній моделі секретаріат є виконавчим органом ОАВ і відповідає за виконання політичних рішень. У гібридній моделі рівень прийняття політичних рішень зазвичай не залежить від виконавчої гілки влади, тоді як рівень реалізації цих рішень залежить від виконавчої гілки влади, зазвичай через Міністерство внутрішніх справ або Міністерство внутрішніх справ. Судді, моделі та виконавчі органи агентства з управління виборами змішаної моделі можуть працювати на тимчасових посадах та виконувати інші обов'язки протягом виборчого періоду. В самостійних ОАВ секретаріатом зазвичай керує штатний адміністратор, якого можна назвати, наприклад, головним спеціалістом з питань виборів або членом комітету. У деяких країнах голова секретаріату є членом ОАВ, а співробітники секретаріату ОАВ призначаються відповідно до різних процедур. У країнах із урядовою чи змішаною моделлю вибори організовує виконавча влада через міністерства чи місцеві органи влади.

Працівники Секретаріату ОАВ – це, як правило, державні службовці, які призначаються на посади Адміністрацією відповідно до законодавства, що регулює відносини у сфері прийняття на державну службу, переводяться на інші посади, проходять навчання та припиняють службу відповідно до законодавства про державну службу. Ці аспекти, як правило, не підпадають під виборче законодавство.

Співробітники Секретаріату можуть працювати постійно або тимчасово (виконуючи роботу, пов'язану з виборами під час виборчого

процесу), щоб виконувати інші функції під час періодів виборів. Їх часто наймають або приєднують до виконавчих органів для виконання різноманітних завдань, таких як встановлення меж виборчих округів, реєстрація виборців, навчання та інформування виборців, реєстрація політичних партій і кандидатів, організація опитувань, підрахунок голосів і визначення результатів голосування. В ідеалі такий персонал повинен мати попередній досвід роботи у сфері виборів, хоча плінність кадрів не завжди забезпечує це.

Зовнішній контроль за кадровим забезпеченням ОАВ з боку центральної виконавчої чи іншої установи може призвести до багатьох проблем. Зокрема, йдеться про недостатній або повний контроль ОАВ за процесом відбору працівників Секретаріату ОАВ. Політика, яка вимагає регулярної ротації персоналу або обмежує перебування посадових осіб на вищих посадах, може перешкоджати розвитку інституційної спроможності та інституційної пам'яті, а у виняткових випадках повністю перешкоджати участі в управлінні урядом. Термін перебування на посаді може негативно вплинути на загальний виборчий цикл, оскільки ключовим співробітникам доведеться припинити свою роботу в адмініструванні виборів у критичні моменти. Обсяг повноважень ОАВ щодо найму та звільнення державних службовців може вказувати на ступінь його незалежності від уряду. Працівники ОАВ підпадають під категорію державних службовців, визначену урядом, отримують зарплату державного службовця та працюють на тих же умовах, що й інші державні службовці. Умови праці тимчасових працівників (наприклад, працівників на виборчих дільницях) визначаються ОАВ з попереднім погодженням розмірів оплати праці з бюджетною казначейською службою. Громадськість може асоціювати державних службовців з урядом або сприймати їх як залежних від нього щодо призначень, просування по службі та зарплати, що, у свою чергу, може знизити довіру до ОГС. Сильний незалежний орган управління виборами в автономній або змішаній моделі міг би запобігти такому сприйняттю.

У багатьох країнах державні посадовці можуть бути погано підготовлені до виборчої роботи через рідкісну участь у виборчих організаціях або часті ротації, які перешкоджають набуттю виборчого досвіду. Підвищити рівень кваліфікації може сприяти поєднання досвіду державної служби з самостійними призначеннями, а також використання послуг консультанта чи консультанта. Важливо, щоб ОАВ або його уповноважені представники організували широкомасштабні консультації щодо розробки організаційної схеми, що має сприяти участі партнерів у процесі. Залучення останнього забезпечить те, що ОАВ під час планування або аналізу власної організаційної структури зосереджуватиметься на зовнішній ефективності надання послуг, а не лише на потребах внутрішнього управління. Такі питання, як кількість штатних посад, адміністративні рівні та зв'язки керівництва, мають враховувати необхідність забезпечення ефективного виконання повноважень ОАВ. В ідеалі організаційна структура повинна більшою мірою відображати цілі та функції ОАВ, ніж наявну кваліфікацію співробітників.

Процеси підготовки та планування адміністрування, аналізу, оцінки та організації виборів майже завжди вимагають присутності постійного персоналу. ОАВ може мати інші повноваження та функції, які необхідно виконувати на постійній основі. Це стосується реєстрації виборців і політичних партій, фінансового контролю, освіти та інформування виборців [75]. Навіть маючи відносно невелику кількість постійних завдань, ОАВ може скористатися послугами сильної та великої команди постійного керівництва для їх виконання та забезпечення максимальної ефективності власної діяльності. Тому, перш ніж прийняти рішення про впровадження простої та економічної організаційної структури, необхідно приділити особливу увагу оцінці можливості залучення додаткового персоналу в періоди високого функціонального навантаження, а також оцінці потенціалу навчання нових співробітників на повну зайнятість. Таким чином, можна залучати додаткові людські ресурси в періоди великого навантаження

(особливо в урядових і гібридних моделях), мають більше шансів виконувати поточні завдання якомога ефективніше. Основною метою розроблення плану підготовки та проведення виборів є сприяння організаціям громадянського суспільства у підготовці та організації виборів у встановлені законом або адміністративному порядку строки. Розклад також містить інформацію про основні дати виборів для громадськості, політичних партій та ЗМІ, що підвищує прозорість та сприяє формуванню позитивного іміджу органу управління виборчим процесом у суспільстві. З графіка підготовки та проведення виборів можна побачити, що робитиме ОАВ і порядок, у якому це буде виконуватися, може розробляти графіку з різними рівнями деталізації для внутрішнього використання (наприклад, вони можуть містити інформацію про дату отримання бланка виборчого документа з друкарні) та інформацію про інші залучені сторони. Наприклад, політичну партію можуть цікавити дати реєстрації виборців і кандидатів, час і фінансування кампаній, а також голосування, підрахунок і визначення результатів. Програмне забезпечення може допомогти ОАВ розробити повний графік підготовки та проведення виборів, який слугуватиме повноцінним оперативним планом.

Вибори мають чіткі показники, терміни виконання, обов'язки персоналу та відповідні заходи. Такий графік може служити основою для визначення завдань для співробітників і зацікавлених сторін. Графік підготовки та проведення виборів сприяє своєчасній реєстрації виборців, підготовці методик і матеріалів для голосування. Це також важливий орієнтир для політичних партій. Ретельний аналіз графіків виборів після кожного виборчого циклу чи інших виборчих подій допоможе визначити, що саме потрібно змінити в організаційних структурах, розподілі ресурсів або законодавчій базі для покращення виборчих подій. Якщо ці установи мають право безпосередньо приймати на роботу та звільняти працівників своїх секретаріатів та визначати умови їх праці. Однак багато секретаріатів складаються з державних службовців і повинні дотримуватися загальних правил для державної служби в цілому, що може обмежити кадрову

гнучкість та його здатність професійно просуватися у сферах спеціалізованої виборчої діяльності.

Кожна управлінська інституція має запровадити організаційну структуру, яка забезпечить ефективне досягнення його стратегічних цілей шляхом визначення необхідної кількості кваліфікованих працівників на відповідних посадах на керівному рівні, які дотримуються принципів власності та підзвітності. Також необхідна ефективна робота ОАВ, бізнес-план роботи, Розробляється на основі стратегічного плану, в якому мають бути деталізовані окремі робочі процеси та їх інтеграція, терміни виконання завдань та обов'язків. Бізнес-план включається до детального календарного плану підготовки та проведення виборів, а спрощений варіант плану поширюється серед громадськості як важливе джерело інформації та інструмент підвищення прозорості процесу.

Висновки до 2-го розділу

1. Вибори включають складну і стандартизований набір заходів, які вимагають чітких, простих і відносно повних законів і нормативних актів для забезпечення послідовності, чесності та спільного розуміння правових вимог усіма зацікавленими учасниками виборів.

Законодавство, згідно з яким діє ОАВ, може включати акти різних типів – міжнародні та регіональні договори, конституції, закони, прийняті на національному (федеральному) рівні та закони, прийняті на рівні суб'єктів федерації, статути та акти ОАВ.

Міжнародні та регіональні договори та угоди є основою для розробки національного законодавства та оцінки дотримання цих договорів та угод.

Існує тенденція до конституційного визначення основних принципів виборів. Такий підхід підвищує рівень захисту норм виборчого законодавства від змін правлячою партією та на користь правлячої партії. Конституційні положення можуть бути конкретизовані в законах, статутах і постановах ОАВ.

2. Порядок проведення виборів може визначатися окремими законами та єдиним законом. Якщо вибори регулюються окремими законами, їх норми мають бути узгоджені між собою. ОАВ або виконавча гілка влади можуть мати повноваження ухвалювати рішення для заповнення правових прогалів; часто вони можуть бути предметом судового чи іншого перегляду. ОГС також можуть отримати повноваження щодо впровадження власної політики внутрішнього управління. Щоб забезпечити довіру до виборів, важливо забезпечити вільний доступ громадськості до всього виборчого законодавства (договорів, конституцій, законів, законопроектів ОАВ та інших агентств, внутрішньої адміністративної політики) і обговорити зміни до цих законопроектів із ключовими зацікавленими сторонами.

3. Баланс між визначеністю та послідовністю виборчого законодавства, з одного боку, та забезпеченням певної гнучкості ОАВ, з іншого боку, має бути ефективним у вирішенні мінливих умов виборів. Ступінь деталізації нормативно-правових актів (наприклад, конституцій і законів) з вищою юридичною силою часто залежить від рівня довіри до учасників політичного процесу та результатів роботи ОАВ. Публікація MIDSW «Міжнародні зобов'язання щодо проведення виборів: керівні принципи прийняття законодавства» містить роз'яснення щодо оцінки виборчого законодавства.

4. Повноваження ОАВ ухвалювати резолюції мають завжди здійснюватися відповідно до вимог Конституції та закону про вибори. Повноваження та функції ОАВ не обов'язково визначаються нормативно-правовими актами. На додаток до основної місії ОАВ, ці повноваження та функції можуть включати ширші або вужчі місії, залежно від ряду факторів: державного устрою, виборчої системи, а також кількості та типів установ, залучених до надання послуг у сфері виборів.

Перелік основних повноважень і функцій ОАВ включає: визначення кола осіб, які мають право голосу, результати голосування та результати виборів.

Додаткові функції, які ОАВ може виконувати, включають: реєстрацію виборців, формування виборчих округів, моніторинг політичних партій та вирішення виборчих спорів.

5. Більшість ОГС наділені виконавчими функціями та повноваженнями, пов'язаними з виборами; деякі АФН також наділені судовими повноваженнями, і лише деякі виконують законодавчі функції. Більшість дій ОАВ можуть бути предметом перегляду судами чи іншими органами.

Делегування певних завдань, пов'язаних з виборами (таких як формування виборчих округів, збір даних для створення реєстрів виборців, реєстрація та фінансування політичних партій, контроль передвиборчих кампаній, навчання та інформування виборців, підтвердження результатів виборів) іншим установам (і не ОАВ) може мати як переваги, так і недоліки, і їх слід ретельно вивчити.

6. ОАВ зобов'язані спостерігати за належною поведінкою та забезпечувати участь громадян у виборах, відповідні обов'язки можуть виходити за рамки мінімальних вимог, встановлених виборчим законодавством. До них належать: забезпечення гендерного балансу в політичному житті, зокрема в самому ОАВ, розумне ставлення до питань, пов'язаних із забезпеченням прав меншин, сприяння рівності та чесності під час виборчої конкуренції, забезпечення рівного доступу до виборчих послуг для всіх, і особливо для соціально незахищених груп, і визнання звичаю за умови, що він узгоджується з демократичними принципами адміністрування виборів

ВИСНОВКИ

Необхідні зміни до принципів адміністрування виборів залежать від ступеня реформи та конкретних виборчих процедур. Зміна моделі (наприклад, від урядової моделі до незалежної моделі) вимагає особливо ретельного планування, щоб забезпечити плавний перехід і зберегти набуті навички та досвід. Надзвичайно важливо, щоб зміни в структурі та основі виборчого процесу були узгоджені задовго до виборів для підготовки нових матеріалів та організації ефективного навчання. Якщо зміни стосуються характеру діяльності, структури або персоналу, необхідно буде призначити досвідчених керівників та експертів з поширення інформації для здійснення відповідного контролю та впровадження інновацій.

Зміна організаційної структури та окремих ролей в організації неминуче створює певну напругу. Прозорість, чесність, проведення важливих консультацій, комунікація та належне передбачення розвитку подій є найважливішими елементами управління персоналом у процесі впровадження змін у виборчому полі в певних часових рамках.

Працівники мають незамінні навички та знання, особливо перед голосуванням. Залучення членів до управління процесом змін демонструє відданість реформам. Реформи, пов'язані з використанням найсучасніших технологій, можуть вимагати залучення експертів, що спеціалізуються на конкретних технічних питаннях.

При впровадженні технологічних нововведень має забезпечити визначення та правильну реалізацію відповідних програмних і системних параметрів. Важливим є процес ретельного аналізу, розробки та тестування перед впровадженням.

Процес управління змінами має також включати розробку вимірних індикаторів для оцінки реалізації виборчих реформ, а також чітко визначених процедур звітності про досягнення індикаторів і підвищення ефективності, коли жоден з індикаторів не досягнутий.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Birch, Sarah, 'Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis.' *Electoral Studies* 27, no. 2 (2008): 305–20
2. Beramendi, Virginia et al., *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008)
3. Бази даних МІДСВ щодо планування адміністрування виборів <https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design>
4. Bibler, Sarah, Mohan, Vasu and Ryan, Katie, *Gender Equality & Election Management Bodies: A Best Practices Guide* (Washington, DC: IFES, 2014)
5. Bland, Gary, Green, Andrew and Moore, Toby, 'Measuring the Quality of Election Administration', *Democratization* 20, no. 2 (2013), сс. 358–77
6. Boda, Michael D. (ed.), 'Revisiting Free and Fair Elections: An International Round Table on Election Standards Organized by the Inter-Parliamentary Union, Geneva, November 2004', (Geneva: IPU, 2005)
7. Council of Europe, *Supervising Electoral Processes*, (Strasbourg: Council of Europe, 2010)
8. Elklit, Jørgen, 'Electoral Institutional Change and Democratization: You Can Lead a Horse to Water, But You Can't Make It Drink', *Democratization*, 6/4 (winter 1999/2000)
9. Ellis, Andrew, Gratschew, Maria, Pammet, Jon H. and Thiessen, Erin, *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World* (Stockholm: International IDEA, 2006)
10. Lijphart, Arend, 'Advances in the Comparative Study of Electoral Systems', *World Politics*, XXXVI/3 (1984)
11. Tokaji, Daniel P., 'The Future of Election Reform: From Rules to Institutions', *Yale Law & Policy Review*, 2009, сс
12. López-Pintor, Rafael, and Jeff Fisher. "Getting to the core. A Global survey on the cost of registration and elections." *Center for Transnational and*

Post-Conflict Governance, IFES and the Bureau for Development Policy, UNDP (2006).

13. ANDREWS, Rhys; BOYNE, George A. Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. *Public administration review*, 2010, 70.3: 443-454.

14. ANDREWS, Rhys; BOYNE, George A.; WALKER, Richard M. Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public administration review*, 2006, 66.1: 52-63.

15. КРИСТЕНСЕН, Роберт К.; ГАЗЛІ, Бет. Спроможність до державного управління: аналіз значення та вимірювання. *Державне управління та розвиток: Міжнародний журнал досліджень і практики менеджменту*, 2008, 28.4: 265-279.

16. ALVAREZ, R. Michael; HALL, Thad E. Controlling democracy: the principal-agent problems in election administration. *Policy Studies Journal*, 2006, 34.4: 491-510.

17. MONTJOY, Robert S. The changing nature... and costs... of election administration. *Public Administration Review*, 2010, 70.6: 867-875.

18. Clark Alistair, James Toby S (2017a) Poll Workers. In Pippa Norris, Alessandro Nai (eds) *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. New York: Oxford University Press, 144–164.

19. Christensen Robert K, Beth Gazley (2008) Capacity for Public Administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development* 28(4): 265–279.

20. Wilks-Heeg Stuart (2009) Treating Voters as an Afterthought? The legacies of a decade of electoral modernisation in the United Kingdom. *Political Quarterly* 80(1): 101–110.

21. Birch Sarah (2011) *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.

22. AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION, et al. *Electoral pocketbook*. Australian Electoral Commission, 2009. 65p

23. ELECTIONS CANADA. *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000*. Chief Electoral Officer of Canada, 2000. 44-45p.

24. Electoral Commission (2012b) *The Cost of Electoral Administration in Great Britain: Financial Information Surveys 2009–10 and 2010–11*. London: Electoral Commission.

25. Pastor Robert A (1999) The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for policy and research. *Democratization* 6(4): 1–27.

26. Hall Thad, Tokaji Daniel (2007) Money For Data: Funding the oldest unfunded mandate. Equal Vote Blog, Election Law at Moritz

27. Gerken Heather K. (2009) *The Democracy Index: Why Our Election System is Failing and How to Fix It*. Princeton: Princeton University Press.

28. Alvarez R Michael, Hall Thad E (2006) Controlling Democracy: The principal-agent problems in election administration. *Policy Studies Journal* 34(4): 491–510.

29. Clark Alistair, James Toby S (2017a) Poll Workers. In Pippa Norris, Alessandro Nai (eds) *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. New York: Oxford University Press, 144–164.

30. James Toby S, Jervier Tyrone (2017) The Cost of Elections: The effects of public sector austerity on electoral integrity and voter engagement. *Public Money and Management* 37(7): 461–468.

31. Montjoy Robert S (2010) The Changing Nature ... and Costs ... of Electoral Administration. *Public Administration Review* 70(6): 867–875.

32. Highton Benjamin (2006) Long Lines, Voting Machine Availability, and Turnout: The case of Franklin County, Ohio in the 2004 Presidential Election. *PS: Political Science and Politics* 39(1): 65–68.

33. Hale Kathleen, Slaton Christa Daryl (2008) Building Capacity in Electoral Administration: Local responses to complexity and interdependence. *Public Administration Review* 68(5): 839–849

34. Clark Alistair (2014) Investing in Electoral Management. In Pippa Norris, Frank Richard W, i Coma Ferran Martinez (eds) *Advancing Electoral Integrity*. New York: Oxford University Press, 165–188
35. Australian Electoral Commission (2011) Electoral Pocketbook 2011 – 2013 The Electoral Process. Available at: http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/electoral_pocketbook/2011/ep-costs.htm
36. Government Accountability Board Wisconsin (2012) G.A.B. Releases 2012 Election Cost Data. Available at: <http://gab.wi.gov/node/2569>
37. James Toby S (2013) Fixing Failures of U.K. Electoral Management. *Electoral Studies* 32(4): 597–608
38. Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Чернівці, 28 червня 2022 року. – Чернівці : Технодрук, 2022. 264 с.
39. Global Commission on Elections, Democracy & Security. 2012. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
40. Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology." *Theory and Society*, 29, (4), p. 507-548.
41. 2014a. "Electoral Management in Britain." In *Advancing Electoral Integrity*, edited by Pippa Norris, Richard Frank and Ferran Matinez I Coma. New York: Oxford University Press.
42. Atkeson, Lonna Rae, and Kyle L. Saunders. 2007. "The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?". *PS: Political Science & Politics*, 40, (4), p. 655-660.
43. Claassen, Ryan, David Magleby, J. Monson, and Kelly Patterson. 2012. "Voter Confidence and the Election-Day Voting Experience." *Political Behavior*, 35, (2), p. 215-235.

44. Hall, Thad E., J. Quin Monson, and Kelly D. Patterson. 2009. "The Human Dimension of Elections: How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections." *Political Research Quarterly*, 62, (3), p. 507-622.

45. Elklit, Jorgen, and Andrew Reynolds. 2002. "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda." *Commonwealth & Comparative Politics*, 40, (2), p. 86-119.

46. Pastor, Robert A. 1999. "The role of electoral administration in democratic transitions: Implications for policy and research." *Democratization*, 6, (4), p. 1-27

47. Brehm, John, and Scott Gates. 1994. "When supervision fails to induce compliance." *Journal of theoretical politics*, 6, (3), p. 323-43

48. Barnard, Chester. 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

48. Federal Election Commission. United States of America. Available at: <https://www.fec.gov/>

49. БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572)

50. Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ Місія спостереження за виборами Україна Парламентські вибори, 28 жовтня 2012 р. ПРОМІЖНИЙ ЗВІТ № 1 12–28 вересня 2012 року

51. Бюро демократичних інституцій та прав людини УКРАЇНА ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 17 січня та 7 лютого 2010 р. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами.

52. Выборчі дільниці по всій Україні обладнали веб-камерами. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2012/10/121016_webcamera_elections_ukraine_uk (дата звернення 16 жовтня, 2012)

53. Выбори-2012: Чи вірять громадяни у чесність виборів? Чи готові до протестів? Що може спонукати громадян до протестів?

URL:<https://dif.org.ua/article/vibori-2012-chi-viryat-gromadyani-u-chesnist-viboriv-chi-gotovi-do-protestiv-shcho-mozhe-sponukati-gromadyan-do-protestiv>

54. Эксперти IFES рекомендують Україні терміново покращити виборчу систему. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/24734219.html>

55. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73)

56. African Charter on Democracy, Elections and Governance Date of Adoption: January 30, 2007, Date of last signature: June 27, 2019, Date entry into force: February 15, 2012.

57. LAW OF REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 7 YEAR 2017 GOVERNING ELECTIONS, Date of Adoption June 2017.

59 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

60. The 1990 CSCE/OSCE Copenhagen Document outlines a number of human rights and fundamental freedoms, such as the right to peaceful assembly and demonstration, the right to enjoy one's property peacefully and the rights of the child. 29 June 1990

61. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 /* COM/2013/0700 final */

62. Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers. 27 October 2005

63. Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region As Adopted on 6 November 2003 at the Kopanong Hotel and Conference Centre, Benoni, Johannesburg

64. SADC Model Law on Elections adopted. URL: <https://www.sadcpf.org/index.php/en/programmes/democratisation-governance-and-human-rights/136-sadc-model-law-on-elections-adopted>
65. Ghana's Constitution of 1992 with Amendments through 1996. Date 28 April 1992
66. Indonesia's Constitution of 1945, Reinstated in 1959, with Amendments through 2002. Date June 1945
67. The Politics of Decentralization in Latin America. Eliza Willis, Christopher da C. B. Garman and Stephan Haggard. Latin American Research Review Vol. 34, No. 1 (1999), pp. 7-56
68. Why govt plan to delay local elections puts Nepal democracy in peril
URL: <https://english.onlinekhabar.com/local-elections-delay-impact.html>
69. "Analysis of the 2004 Venezuela Referendum: The Official Results Versus the Petition Signatures." Statist. Sci. 26 (4) 479 – 501, November 2011.
70. The Composition, Roles and Functioning of an EMB, URL: https://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/513292555/677214213/EMD_chapter4.pdf
71. Harvard Kennedy School, Russian Election Law, URL: <https://www.belfercenter.org/publication/russian-election-law>
72. Регіональне дослідження Представництво жінок у політиці в країнах Східного партнерства Посібник Ради Європи для громадських організацій, F-67075 Страсбург Седекс, с. 80-81.
73. Linux Foundation Announces an Intent to Form the OpenWallet Foundation THE LINUX FOUNDATION | 13 SEPTEMBER 2022 URL: <https://www.linuxfoundation.org/press/linux-foundation-announces-an-intent-to-form-the-openwallet-foundation>
74. Юрійчук Є. Довіра електорату Буковини до виборів як індикатор легітимації влади (станом на липень 2010 р.) // Пам'ять століть. 2011. № 5-6. С. 179-190.

75. Юрійчук Є.П. Електоральна та референдна легітимація влади на пострадянському просторі: зовнішньополітичні аспекти : монографія Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2012. 480 с.

76. Юрійчук Є. Роль Державного реєстру виборців в Україні в процесі електоральної легітимації політичної влади / Євгенія Юрійчук // Науковий вісник Чернівецького університету : Збірник наукових праць. Вип. 514-515. Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. Чернівці : Чернівецький національний університет, 2010. С. 205–211.

77. Юрійчук Є. Спостереження місцевих виборів на пострадянському просторі Конгресом регіональних та місцевих органів влади Європи // Панорама політологічних студій: науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. 2012. № 1. С. 163-173.

ДОДАТКИ

Додаток 1



Додаток 2
Дані про планові обсяги видатків державного бюджету на підготовку та проведення чергових виборів Президента України 31.03.2019

(тис. грн)

Напрями видатків	Видатки ЦВК		Видатки ОВК		Видатки ДВК	
	сума	частка, відс.	сума	частка, відс.	сума	частка, відс.
<i>Всього:</i>	259004,0	–	58502,6	–	2037373,4	–
Заробітна плата з нарахуваннями	4411,1	1,7	48323,1	82,6	1756250,7	86,2
Оплата послуг ЗМІ	25586,8	9,9	–	–	–	–
Виготовлення інформаційних плакатів	3023,0	1,2	–	–	–	–
Виготовлення виборчої документації	167405,3	64,6	–	–	–	–
Виготовлення архівних боксів, одноразових пломб, захисних пакетів	10116,9	3,9	–	–	–	–
Виготовлення печаток	91,5	–	40,1	0,1	11942,8	0,6
Оплата послуг зв'язку	18139,9	7,0	331,1	0,6	12864,5	0,6
Відрядження та інші заходи	952,9	0,4	363,6	0,6	4601,6	0,2
Організація видатків на закордонних дільницях	29262,1	11,3	–	–	–	–
Витратні матеріали, канцелярські та господарчі товари	–	–	402,0	0,7	56994,1	2,8
Транспортні послуги	–	–	4359,7	7,4	126951,8	6,2
Утримання приміщень	–	–	663,3	1,1	35828,4	1,8
Облаштування кабін для голосування	–	–	–	–	22570,8	1,1
Інші видатки	14,5	–	4019,7	6,9	9368,7	0,5