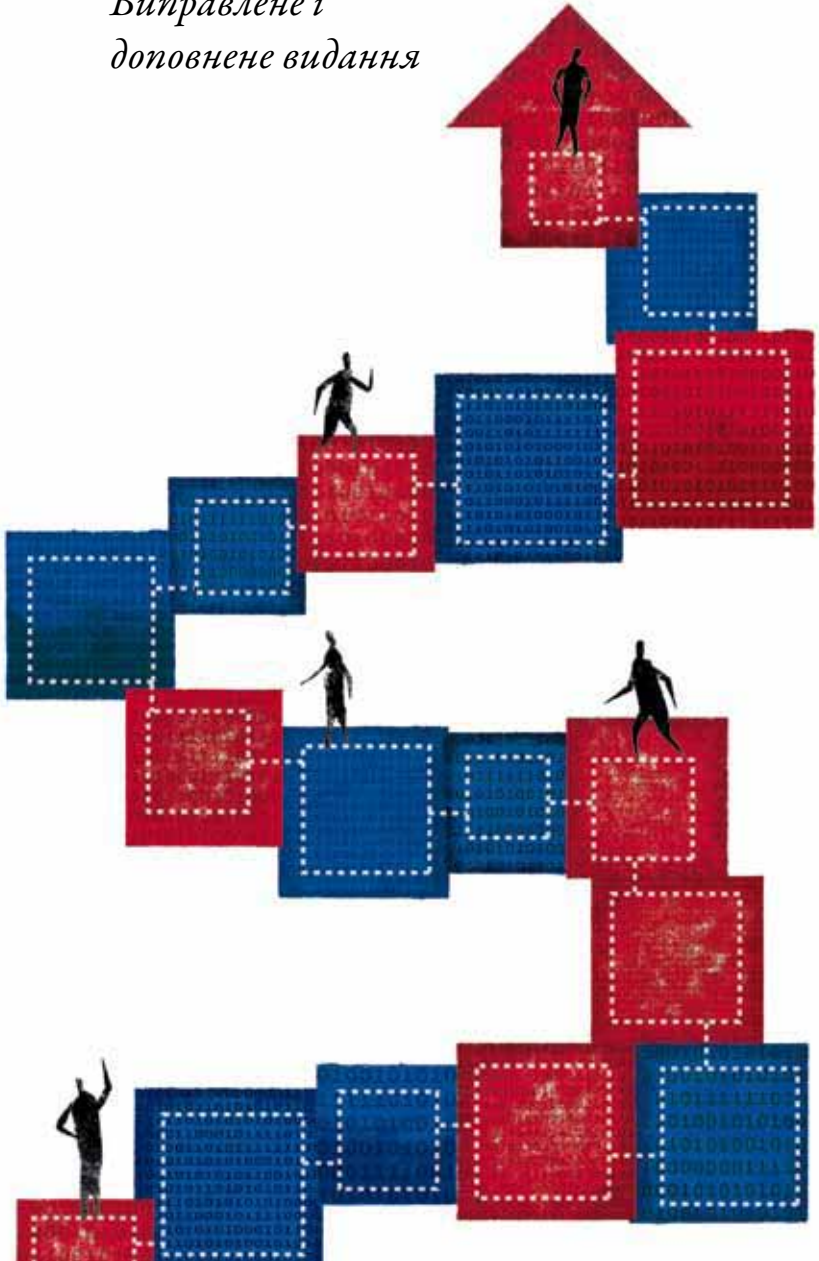




# Дизайн системи адміністрування виборів

*Виправлене і  
доповнене видання*





# Дизайн системи адміністрування виборів

Виправлене і доповнене видання



Canada



Це видання було перекладене з англійської мови на українську Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Міністерства міжнародних справ Канади (Global Affairs Canada).



# Дизайн системи --- адміністрування виборів

Виправлене і доповнене видання

Хелена Катт

Ендрю Елліс

Майкл Мейлі

Алан Волл

Пітер Вудф



Матеріали МІДСВ з питань виборчого процесу

### Серія посібників

В серії посібників МІДСВ увагу зосереджено на порівняльному аналізі, інформації та стандартах, що стосуються ряду демократичних інститутів та процесів. Посібники призначені передусім для урядовців, політиків, представників громадянського суспільства, а також практиків у відповідній сфері. Вони також можуть бути корисними для науковців, експертів з питань розбудови демократії та представників інших інституцій.

© Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2016

© Міжнародна фундація виборчих систем, 2016

Англомовне видання 2014 © Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2014

Публікації МІДСВ не залежать від політичної кон'юнктури та національних інтересів. Думки, висловлені у цій публікації, можуть не співпадати з позицією МІДСВ, членів його Правління чи Ради.

Мапа(-и), наведена(-и) в цій публікації, не відображують позицію Інституту стосовно правового статусу будь-якої території чи визнання ним будь-яких кордонів. Позиціонування на мапі або розмір будь-якої держави чи території не відображає політичних поглядів Інституту. Мапи, наведені у цій публікації призначені виключно для роз'яснення тексту.

Дане видання є перекладом англомовної версії публікації МІДСВ *Electoral Management Design: Revised edition* (2014 р). Точність перекладу тексту не була перевірена Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам. У випадку розходження між оригіналом та перекладом, пріоритет має англомова версія (ISBN 978-91-87729-66-9).

Запити на отримання дозволу на відтворення чи переклад всієї публікації чи її частини мають надсилатись за адресою:

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Sweden

МІДСВ сприяє розповсюдженню своїх праць та оперативно реагує на запити щодо отримання дозволу на відтворення чи переклад своїх публікацій.

Електронна версія цієї публікації доступна за ліцензією "Creative Commons Licence (CCL)-Creative Commons Attribute – NonCommercial – ShareAlike3.0 License". Публікацію можна копіювати, поширювати і передавати іншим особам, а також здійснювати її редагування та адаптацію за умов, що вона використовуватиметься виключно у некомерційних цілях, що буде належним чином зазначене авторство, і що вона поширюватиметься за ідентичною ліцензією. Більш детальна інформація про ліцензію доступна за посиланням: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Переклад: Перекладацька агенція Розмай  
Редагування: Денис Ковриженко, Павло Любченко, Сергій Савелій  
Дизайн україномовного видання: Родіон Величенко  
Графічний дизайн оригінального видання: Пернілла Оттенфельт Еліассон  
Дизайн оригінальної обкладинки: Пернілла Оттенфельт Еліассон  
Ілюстрація обкладинки: автор © Джін Джін Цон з сайту [theisspot.com](http://theisspot.com)  
Друк: АК Group, Україна

ISBN: 978-91-7671-077-7

З 1994 року Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) відіграє ключову роль у становленні демократичних виборчих процесів та інститутів в Україні. За останні два десятиріччя IFES отримав репутацію надійного джерела інформації для об'єктивного аналізу, оцінки та висококваліфікованої технічної допомоги у сфері реформування виборчого законодавства в цілому та політичного фінансування зокрема, а також адміністрування виборів, посилення спроможності громадянського суспільства і вивчення громадської думки. Ґрунтуючись на багаторічному досвіді, IFES спрямовує свою діяльність на сприяння належному управлінню та забезпеченню демократичних прав в умовах зміни політичного ландшафту України.

# Передмова

Коли світ увійшов у третє тисячоліття, багатопартійні вибори проводилися в 140 країнах. Це стало історичним зрушенням у характері та формах участі громадян в політичному житті.

Відтоді демократичний світ ще більше розширився; в результаті соціально-політичних рухів за свободу особистості виникли нові держави. Щоб задовольнити прагнення своїх громадян, багато з цих нових держав все ще намагаються створити життєдатні системи й структури демократичного урядування.

Підтримка процесу демократизації в найменш розвинених країнах і країнах, що розвиваються, є складним завданням, адже вони стикаються з проблемами бідності, національних конфліктів і соціальної напруги між тими, хто перебуває при владі, та тими, хто такої влади не має. До ще однієї проблемної категорії входять держави, які є багатими з економічної точки зору, але мають низькі показники розвитку людини.

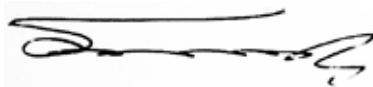
Багато сучасних демократій визначаються як представницькі, оскільки в них народ обирає представників, які прийматимуть рішення від його імені. У деяких з них сама система адміністрування виборів зазнає тиску, іноді й прямих нападів, і потребує захисту. Окрім своєї великої вартості, змагальні вибори все частіше стають об'єктом маніпуляцій з боку політичних партій, пропагандистських систем і розумних демагогів. Вони потребують проведення змістовних і конструктивних дебатів з питань публічної політики.

Ті, хто адмініструють вибори, постійно стикаються з необхідністю забезпечення функціональності системи виборів та створення рівних умов для всіх. При цьому вони борються за збереження своєї автономії та доброчесності.

Ще складніше завдання – змусити демократичні системи і процеси забезпечувати дотримання чотирьох принципів: підконтрольності громадянам, політичної рівності, конституційності урядування та свободи особистості. У цьому контексті це виправлене і доповнене видання є вкрай актуальним. За умови неухильного дотримання та розумного виконання, викладені у ньому керівні принципи можуть забезпечувати збереження органами контролю та регулювання виборів своєї стратегічної дієздатності та запобігти неправомірному тиску й цілеспрямованому втручанню в їхню діяльність.

Особливу увагу в цій публікації приділено питанню про те, яким саме чином органи адміністрування виборів (ОАВ) можуть забезпечувати свою автономію, здійснювати управлінський контроль, гарантувати доброчесність, зберігати прозорість, забезпечувати ефективність та професійне виконання правил і процедур, зберігаючи при цьому орієнтацію ОАВ на забезпечення інтересів виборців. Шлях, який

проходять представники ОАВ – від реєстрації виборців до підрахунку голосів та оприлюднення результатів виборів – сповнений ризиків, для подолання яких потрібні глибокі професійні знання та навички. Я глибоко переконаний, що ця публікація буде корисною для ОАВ та їхнього персоналу, і що вона допоможе їм підвищити рівень професійності й ефективності адміністрування у сфері виборів.



*Д-р Ш.Я. Курайші*  
*Колишній голова виборчої комісії, Індія*

# Вступне слово

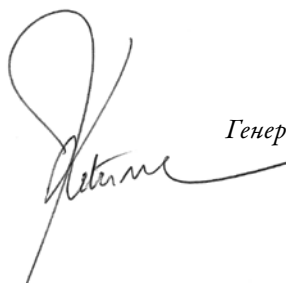
Візія МІДСВ полягає у тому, що він має відігравати провідну роль в усьому світі в питаннях забезпечення доступу до порівняльних досліджень та досвіду у сфері підтримки демократії. Інститут прагне зробити ці знання та досвід доступними, що має на меті активізацію діалогу на національному рівні та формування політичної волі.

Виборче законодавство, у тому числі й вибір виборчої системи та системи адміністрування виборів, визначають результати і рівень довіри до виборів та демократії загалом. Становлення професійного адміністрування виборів є не лише суто технічним або управлінським питанням – до цього процесу обов'язково залучаються зацікавлені політичні сторони, які мають власні інтереси та цілі. Роль такого адміністрування у загальному розвитку та зміцненні демократії неможливо переоцінити.

Цей посібник зводить до єдиної глобальної бази основні порівняльні відомості про планування, формування, фінансування, навчання та оцінювання органів адміністрування виборчого процесу. Перше видання посібника було опубліковано у 2006 році і лягло в основу численних навчальних матеріалів та он-лайн інструментів; воно є одним з найпопулярніших ресурсів знань МІДСВ та було перекладене на декілька мов.

З часу публікації першого видання цього посібника відбулося багато подій. Були сформовані нові органи адміністрування виборів (ОАВ), а старі – зазнали змін внаслідок звинувачень у корупції та фальшуванні виборів; значно зросла роль технологій на виборах; розширилася сфера професійної підготовки членів та персоналу ОАВ; відбулися зрушення у гендерному аспекті виборів. З огляду на це, на часі постало питання публікації виправленого і доповненого видання з відповідними оновленими та розширеними розділами, останніми даними щодо різних країн і декількома новими практичними прикладами, які допоможуть висвітлити різноманітність, творчість та інновації в галузі адміністрування виборчого процесу на глобальному рівні.

Посібник буде цінним джерелом інформації для всіх, хто зацікавлений в ефективності та легітимності виборів.



*Ів Летерм*  
Генеральний секретар  
МІДСВ

# Зміст

Передмова .....	III
Вступне слово .....	V
Зміст .....	VI
Скорочення .....	XIV
Вступ .....	1
<b>Розділ 1. Хто організовує вибори?</b> .....	5
Що таке ОАВ? .....	5
Три моделі адміністрування виборів .....	6
Незалежна модель адміністрування виборів .....	7
Урядова модель адміністрування виборів .....	7
Змішана модель адміністрування виборів .....	8
Що можна очікувати від ОАВ в різних моделях адміністрування виборів? .....	10
Особливості ОАВ у трьох загальних моделях адміністрування виборчого процесу ...	12
Постійні та тимчасові ОАВ .....	12
Централізація та децентралізація в адмініструванні виборчого процесу .....	17
ОАВ у федеративних державах .....	18
Перехідні міжнародні ОАВ і національні ОАВ .....	19
Представництво інтересів ОАВ в уряді та парламенті .....	21
Окремі керівні принципи, покладені в основу діяльності всіх ОАВ .....	21
Незалежність .....	22
Неупередженість .....	23
Доброчесність .....	24
Прозорість .....	24
Ефективність .....	25
Професійність .....	25
Орієнтованість на надання послуг .....	26
Підсумки розділу .....	27
<b>Розділ 2. Нормальтивно-правова база: контекст для ролі та повноважень ОАВ</b> ..	45
Визначення виборчого процесу в актах законодавства .....	45
Міжнародні і регіональні договори та угоди .....	47
Конституція .....	48
Виборче законодавство: акти і постанови .....	51
Регламенти, розпорядження і звернення ОАВ .....	53
Підсумки розділу .....	55
<b>Розділ 3. Повноваження, функції та обов'язки ОАВ</b> .....	77
Повноваження та функції .....	78
Обсяг повноважень, функцій та обов'язків .....	79
Інструменти прямої демократії .....	81
Розподіл функцій між виборчими інституціями .....	82
Утворення виборчих округів .....	83
Реєстрація виборців .....	83
Реєстрація і фінансування політичних партій .....	84



Регулювання передвиборної агітації .....	85
Просвіта та інформування виборців.....	87
Підтвердження результатів виборів.....	89
Спостереження за виборами.....	89
Міжнародна діяльність.....	90
Вирішення виборчих спорів.....	90
Обов'язки ОАВ як публічної інституції.....	90
Уникнення конфлікту інтересів .....	92
Обов'язки ОАВ у сфері розвитку демократії та забезпеченні справедливості.....	92
Гендерний баланс.....	93
Етнічна належність .....	96
Загальна доступність .....	96
Підсумки розділу.....	98
<b>Розділ 4. Склад, роль та функціонування ОАВ .....</b>	<b>115</b>
Членство в ОАВ.....	115
Статус членів ОАВ .....	116
Керівник ОАВ: особлива роль?.....	117
Члени ОАВ: авторитетні експерти чи взаємні контролери?.....	118
ОАВ, сформовані за партійним принципом.....	118
ОАВ, сформовані за експертним принципом .....	119
ОАВ, сформовані за партійно-експертним принципом .....	120
Штатні та позаштатні члени ОАВ.....	120
Кількість членів ОАВ .....	122
Строк повноважень членів постійнодіючих ОАВ .....	123
Набір та призначення членів ОАВ .....	124
Відбір шляхом відкритого конкурсу.....	124
Призначення членів ОАВ .....	125
Кваліфікаційні вимоги до членів ОАВ .....	127
Умови служби та гарантії запобігання безпідставному припиненню повноважень члена ОАВ .....	129
Прийняття присяги та набуття повноважень .....	131
Внутрішні правила .....	131
Процеси прийняття рішень в ОАВ .....	131
Засідання ОАВ .....	132
Відкриті та закриті засідання.....	133
Колегії (комітети) членів ОАВ.....	134
Відносини членів ОАВ із Секретаріатом ОАВ.....	134
Підсумки розділу.....	135
<b>Розділ 5. Планування та здійснення діяльності ОАВ .....</b>	<b>153</b>
Секретаріат ОАВ .....	153
Секретаріат ОАВ і публічна служба .....	154
Формування організаційної структури секретаріату .....	156
Схеми організаційної структури .....	157
Як розробити схему організаційної структури .....	158

Типові організаційні структури секретаріату.....	158
Стратегічне планування.....	160
Оперативне планування.....	167
Графік підготовки і проведення виборів.....	167
Підсумки розділу.....	172
<b>Розділ 6. Розвиток професійного адміністрування виборів .....</b>	<b>187</b>
Використання праці публічних службовців в роботі секретаріату ОАВ.....	188
Постійні і тимчасові працівники.....	189
Умови праці: спеціальний персонал ОАВ та державні службовці .....	190
Пенсії працівників .....	191
Моделі кар'єрного зростання для професійних організаторів виборів.....	191
Процедури відбору працівників ОАВ .....	191
Процедури призначення працівників секретаріату ОАВ .....	193
Навчання та підвищення кваліфікації працівників .....	194
Організаційний розвиток та підвищення кваліфікації постійних працівників ОАВ .....	194
Використання міжнародного досвіду.....	196
Наставництво.....	197
Освіта і курси підвищення кваліфікації для працівників ОАВ .....	197
Оперативна підготовка.....	198
Методи підготовки .....	199
Каскадна модель підготовки .....	199
Підготовка мобільними групами .....	200
Одночасна підготовка .....	200
Навчальні матеріали .....	200
Інструкції.....	200
Навчальні посібники .....	201
Моделювання та відеоматеріали.....	201
Чинники, які можуть перешкоджати професіоналізму роботи ОАВ .....	201
Підсумки розділу.....	203
<b>Розділ 7. Фінансування ОАВ .....</b>	<b>221</b>
Загальні питання фінансування ОАВ.....	221
Які витрати на проведення виборів потребують фінансування? .....	222
Хто і як фінансує ОАВ? .....	224
Державне або бюджетне фінансування.....	224
Порядок надання державного фінансування.....	224
Об'єднані або розподілені бюджети на проведення виборів.....	224
Донорське фінансування.....	225
Інші джерела фінансування ОАВ.....	227
Методи підготовки бюджету ОАВ.....	227
Процес підготовки та затвердження бюджету ОАВ .....	229
Наявність бюджетних коштів .....	230
Контроль за фінансуванням ОАВ.....	230

Політики та процедури закупівель ОАВ.....	231
Заходи фінансового контролю ОАВ .....	232
Управління активами .....	234
Бухгалтерія .....	234
Принципи фінансового менеджменту ОАВ .....	235
Прозорість.....	235
Економність та ефективність .....	235
Доброчесність .....	236
Підсумки розділу.....	236
<b>Розділ 8. Відносини із зацікавленими сторонами .....</b>	<b>245</b>
Хто є зацікавленими сторонами і яка їхня роль у виборчому процесі? .....	245
Основні зацікавлені сторони .....	245
Політичні партії і кандидати .....	246
Працівники ОАВ .....	247
Виконавча гілка влади .....	248
Законодавчий орган.....	248
Органи врегулювання виборчих спорів.....	249
Судові органи .....	250
Спостерігачі за виборами/групи спостереження, громадяни та міжнародні спостерігачі за виборами .....	250
Традиційні ЗМІ.....	251
Соціальні медіа.....	252
Виборці .....	253
Громадські організації .....	254
Донорська спільнота та органи надання допомоги в проведенні виборів .....	254
Посередковано зацікавлені сторони.....	255
Постачальники ОАВ .....	255
Громадськість загалом.....	255
Регіональні та міжнародні мережі .....	257
Підтримка відносин із зацікавленими сторонами.....	257
Як підтримувати відносини із зацікавленими сторонами, неготовими до співпраці..	259
Підсумки розділу.....	260
<b>Розділ 9. Інформаційні технології у виборах.....</b>	<b>277</b>
Застосування інформаційних технологій у виборах протягом останніх десятиліть .....	277
Типи та основні особливості інформаційних технологій у виборах .....	277
Окремі концепції ІКТ, що впливають на технології у виборах .....	279
Інноваційні цикли ІКТ та їхній зв'язок із виборчим циклом .....	279
“Крива інтенсивності відмов” та виборчі цикли.....	279
Загальна вартість власності системами ІКТ.....	282
Безпека та видатки на ІКТ .....	282
Постачальники технологій для проведення виборів .....	283

Підхід, орієнтований на потреби.....	283
Придбання.....	283
Залежність від постачальника.....	284
Загальнодоступні системи чи запатентовані системи.....	284
Готові комерційні системи чи розробка систем на замовлення.....	285
Просвіта та інформування виборців.....	285
Навчання та кваліфікація.....	286
Адміністративні та операційні цілі.....	287
Здійснення контролю з боку ОАВ.....	287
Підзвітність і добросесність.....	287
Увага до виборів в цілому.....	288
Інклюзивність.....	288
Сталість технологій, що фінансуються донорами.....	288
Вибір належної технології.....	289
Проблеми електронної реєстрації виборців.....	289
Коротка передісторія систем електронного голосування та електронного підрахунку голосів.....	290
Вимоги до системи, сертифікація та аудит.....	292
Підтверджений виборцем паперовий бюлетень.....	292
Видатки.....	293
Підсумки розділу.....	293
<b>Розділ 10. Оцінювання результатів діяльності ОАВ.....</b>	<b>307</b>
Чому важлива підзвітність ОАВ?.....	307
Принципи та кращі практики в контексті підзвітності ОАВ.....	307
Підзвітність зацікавлених сторін.....	308
Консультації та комунікації.....	308
Звітність про результати діяльності.....	308
Внутрішня звітність про результати діяльності.....	309
Зовнішня звітність про результати діяльності.....	309
Фінансова підзвітність.....	311
Внутрішня фінансова підзвітність.....	311
Зовнішня фінансова підзвітність.....	311
Звітність про використання технологічних систем.....	312
Механізми оцінювання ОАВ.....	313
Внутрішні системи контролю якості.....	313
Аудит ОАВ.....	314
Аудит діяльності.....	315
Фінансовий аудит.....	318
Оцінка програмної діяльності ОАВ.....	319
Оцінювання колег.....	321
Проблеми зовнішнього контролю.....	322
Підсумки розділу.....	323

<b>Розділ 11. Стабільність ОАВ</b> .....	337
Що таке стабільність? .....	337
Чому важлива стабільність ОАВ? .....	338
Оцінка потреб .....	339
Стабільність під час виборів і донорська підтримка .....	340
Практика, що сприяє стабільності .....	343
Кадрове забезпечення для досягнення стабільності .....	343
Офісні системи .....	344
Виборча документація .....	344
Наслідки структурної і технологічної стабільності .....	346
Виборчі системи .....	347
Утворення виборчих округів .....	347
Реєстрація виборців .....	348
Процес голосування .....	349
Автоматизоване голосування та процес підрахунку голосів .....	350
Підсумки розділу .....	352
<b>Розділ 12. Мережі ОАВ</b> .....	369
Що таке мережі ОАВ і чому вони важливі? .....	369
Національні виборчі мережі .....	369
Регіональні мережі ОАВ .....	370
Глобальні виборчі мережі .....	372
Мережі забезпечення виборів .....	374
Підсумки розділу .....	374
<b>Розділ 13. Виборча реформа</b> .....	391
Що таке виборча реформа? .....	391
Недієздатні ОАВ .....	393
Роль ОАВ у проведенні виборчої реформи .....	394
Масштаби виборчої реформи .....	395
Адміністрування виборчої реформи .....	398
Ризики, пов'язані з виборчою реформою .....	399
Підсумки розділу .....	400
<b>Додатки</b>	
Глобальне опитування: Органи адміністрування виборів у 217 країнах і територіях .....	402
Глосарій термінів, пов'язаних з адмініструванням виборів .....	424
Посилання і додаткова література .....	437
Веб-сайти ОАВ та платформи соціальних мереж .....	442
Про авторів .....	454
Подяки .....	462
Про МІДСВ .....	463
<b>Показчик</b> .....	464

## Таблиці

Таблиця 1	Особливості трьох основних моделей адміністрування виборів та їхніх складових .....	9
Таблиця 2	Обов'язкові, факультативні та нетипові риси ОАВ в рамках незалежної моделі.....	11
Таблиця 3	Обов'язкові, факультативні та нетипові риси ОАВ в рамках урядової моделі.....	13
Таблиця 4	Приклади особливостей ОАВ у рамках змішаної моделі адміністрування виборів .....	14
Таблиця 5	Переваги та недоліки трьох різних моделей адміністрування виборів.....	20
Таблиця 6	Переваги та недоліки покладення окремих функцій у сфері адміністрування виборів на органи, що не належать до ОАВ .....	82
Таблиця 7	Переваги та недоліки ОАВ, сформованих за партійним, експертним або змішаним принципом .....	121
Таблиця 8	Кількісний склад деяких ОАВ, сформованих за партійним та експертним принципами (станом на 2012 рік).....	123
Таблиця 9	Деякі переваги та недоліки відбору членів ОАВ шляхом відкритого конкурсу .....	125
Таблиця 10	Вимоги виборчого законодавства до претендентів на членство у двох реформованих ОАВ, сформованих за професійним принципом: Південний Судан і Бутан.....	128
Таблиця 11	Компоненти формування політики та впровадження рішень в рамках трьох моделей адміністрування виборів .....	153
Таблиця 12	Можливі переваги та недоліки залучення державних службовців у роботу секретаріату ОАВ.....	155
Таблиця 13	Особливості та приклади основних, неявних та стабілізуючих видатків на організацію виборів .....	223
Таблиця 14	Деякі ключові переваги та недоліки міжнародного донорського фінансування виборів .....	226
Таблиця 15	Аудит діяльності ОАВ з проведення виборів: критерії та питання .....	316
Таблиця 16	Можливі висновки та рекомендації за результати аудиту діяльності ОАВ....	317
Таблиця 17	Поствиборчий аналіз у Ботсвані після виборів 2004 року: технічне завдання .	320
Таблиця 18	Контрольний перелік питань для циклу поствиборчого оцінювання ОАВ ..	322

## Рисунки

Рисунок 1	Особливості трьох основних моделей адміністрування виборів та складових частин ОАВ .....	10
Рисунок 2	Виборчий цикл .....	16
Рисунок 3	Організаційна структура Незалежної виборчої комісії Південноафриканської республіки.....	161
Рисунок 4	Організаційна структура ОАВ Афганістану .....	162
Рисунок 5	Організаційна структура Виборчої комісії Нової Зеландії .....	163
Рисунок 6	Організаційна структура ОАВ Коста-Рики .....	164

Рисунок 7	Організаційна структура ОАВ Тонга .....	165
Рисунок 8	Витяг зі Стратегічного плану Австралійської виборчої комісії (АВК) на 2009 – 2014 роки.....	168
Рисунок 9	Графік проведення президентських, парламентських і місцевих виборів у Замбії у 2011 році .....	170
Рисунок 10	Графік проведення виборів до Національної асамблеї Бутану у 2013 році ..	171
Рисунок 11	Участь зацікавлених сторін – Заява про принципи .....	256
Рисунок 12	Розвиток устаткування ІКТ у міжвиборчий період .....	280
Рисунок 13	Крива інтенсивності відмов .....	281

### **Вставки**

Вставка 1	Контрольний список законодавства щодо адміністрування виборів.....	54
Вставка 2	Індійський Кодекс поведінки щодо використання офіційних ресурсів у виборчих цілях.....	87
Вставка 3	Деякі важливі кроки у розвитку адміністрування виборів як професії.	198

### **Практичні приклади**

Республіка Сейшельські Острови .....	29
Мексика .....	34
Камбоджа .....	56
Афганістан .....	64
Коста-Рика .....	100
Вірменія .....	105
Нігерія.....	137
Норвегія.....	146
Сенегал .....	174
Республіка Корея.....	180
Ліберія .....	205
Східний Тимор.....	213
Тонга .....	238
Сполучені Штати Америки .....	262
Туніс .....	268
Кенія.....	295
Сполучене Королівство .....	326
Боснія і Герцеговина .....	354
Україна .....	361
Гаїті.....	375
Індія.....	385

# Скорочення

<b>BAVO (A-WEB)</b>	Всесвітня асоціація виборчих органів
<b>AOBЦСЄ (ACEEEO)</b>	Асоціація організаторів виборів країн Європи
<b>AOB (AEA)</b>	Асоціація організаторів виборів (Сполучене Королівство)
<b>ABK (AEC)</b>	Австралійська виборча комісія
<b>AOBБІГ (AEOBiH)</b>	Асоціація організаторів виборів Боснії і Герцеговини
<b>AMBVB (ANFREL)</b>	Азіатська мережа з вільних виборів
<b>АС (AU)</b>	Африканський Союз
<b>НБВС (BCEN)</b>	Національне бюро з виборчих спорів (Гаїті)
<b>КВБ (BEC)</b>	Комунальне виборче бюро (Гаїті)
<b>ВВБ (BED)</b>	Відомче виборче бюро (Гаїті)
<b>БІГ (BiH)</b>	Боснія і Герцеговина
<b>ОТН (BON)</b>	Організація з телерадіомовлення Нігерії
<b>БРИДЖ (BRIDGE)</b>	Розбудова ресурсів у сфері зміцнення демократії, врядування та виборів
<b>ОКП (CAA)</b>	Орган з конституційних призначень (Сейшельські Острови)
<b>ЦВК (CEC)</b>	Центральна виборча комісія (Боснія і Герцеговина, Грузія, Росія, Вірменія, Україна)
<b>ЦРАВП (CEMC)</b>	Центральна рада з адміністрування виборчого процесу
<b>НАВК (CENA)</b>	Національна автономна виборча комісія (Сенегал)
<b>ГВК (CEO)</b>	Голова виборчої комісії
<b>ТВР (CEP)</b>	Тимчасова виборча рада (Гаїті)
<b>НВК (CNE)</b>	Національна виборча комісія (Східний Тимор)
<b>НРРТР (CNRA)</b>	Національна рада з питань регулювання телебачення і радіомовлення (Сенегал)
<b>НКПГ (CNRV)</b>	Національна комісія з підрахунку голосів (Сенегал)
<b>ОВК (ConEC)</b>	Окружні виборчі комісії (Вірменія)
<b>КОР (CORE)</b>	Проект з визначення вартості реєстрації та проведення виборів
<b>НПК (CPP)</b>	Народна партія Камбоджі
<b>ГО (CSO)</b>	Громадська організація
<b>ГТР (СТА)</b>	Головний технічний радник
<b>ПКПВР (СТСЕР)</b>	Перехідна колегія Постійної виборчої ради (Гаїті)
<b>ЦПГ (CTV)</b>	Центр підрахунку голосів (Гаїті)
<b>ОВК (DEC)</b>	Окружна виборча комісія (Україна)
<b>ЕСПЗ (DRE)</b>	Електронна система прямого запису
<b>КСПВ (EAC)</b>	Комісія зі сприяння проведенню виборів (США)
<b>КТПД (EBUDC)</b>	Комісія з трансляції передвиборних дебатів (Південна Корея)
<b>ВК (EC)</b>	Виборча комісія (Боснія і Герцеговина, Південна Корея, Сейшельські Острови)
<b>КСПВ (ECC)</b>	Комісія з розгляду скарг, пов'язаних з проведенням виборів (Афганістан)
<b>ФВК (ECF)</b>	Форум виборчих комісій (країн (ПСП (SADC), також Федеральна виборча комісія (Нігерія)
<b>ВКІ (ECI)</b>	Виборча комісія Індії
<b>ВКК (ECK)</b>	Виборча комісія Кенії



<b>ЕСЗАД (ECOWAS)</b>	Економічне співтовариство західноафриканських держав
<b>ІВПА (EISA)</b>	Інститут виборів Південноафриканської республіки
<b>ЕЛЕКТ (ELECT)</b>	Проект ПРООН зі зміцнення правового потенціалу і потенціалу з проведення виборів з перспективою на майбутнє (Афганістан)
<b>ОАВ (EMB)</b>	Орган адміністрування виборів
<b>КВР (ERC)</b>	Комітет з питань виборчої реформи (Нігерія)
<b>МДГ (EVM)</b>	Машина для голосування
<b>ФСТ (FCT)</b>	Федеральна столична територія (Нігерія)
<b>ФВК (FEC)</b>	Федеральна виборча комісія (Сполучені Штати Америки)
<b>МСВБ (FPTP)</b>	Мажоритарна система відносної більшості
<b>ОНФНМОК (FUNCINPEC)</b>	Об'єднаний національний фронт за незалежну, нейтральну, мирну й об'єднану Камбоджу
<b>КЮРМ (FYROM)</b>	Колишня Югославська Республіка Македонія
<b>ВОВП (GEO)</b>	Всесвітня організація з виборчих питань
<b>ЗДАП (HAVA)</b>	Закон “Допоможи Америці проголосувати” (Сполучені Штати Америки)
<b>МППП (ICSPR)</b>	Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
<b>ІКТ (ICT)</b>	Інформаційно-комунікаційні технології
<b>МІДСВ (IDEA)</b>	Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам
<b>НКРВО (IEBC)</b>	Незалежна комісія з розмежування виборчих округів (Кенія)
<b>НВК (IEC)</b>	Незалежна виборча комісія (Афганістан, Східний Тимор, Ботсвана)
<b>ІСІВ (IEIS)</b>	Інтегрована система інформації про вибори
<b>КОНВІ (IENDC)</b>	Комісія з обговорення новин про вибори в Інтернеті (Південна Корея)
<b>ФІВС (IFE)</b>	Федеральний інститут виборчих систем (Мексика)
<b>МФВС (IFES)</b>	Міжнародна фундація виборчих систем
<b>ТНВК (IIEC)</b>	Тимчасова незалежна виборча комісія (Кенія)
<b>НВІ (INE)</b>	Національний виборчий інститут (Мексика)
<b>ННВК (INEC)</b>	Незалежна національна виборча комісія (Нігерія)
<b>МОМ (IOM)</b>	Міжнародна організація з міграції
<b>КНО (IREC)</b>	Комітет з незалежної оцінки (Кенія)
<b>МССБ (ISAF)</b>	Міжнародні сили сприяння безпеці (Афганістан)
<b>ВНКВ (ISIE)</b>	Висока незалежна комісія з виборів (Туніс)
<b>ІТ (IT)</b>	Інформаційні технології
<b>СОУВ (JEMB)</b>	Спільний орган з управління виборами (Афганістан)
<b>ЗВЧНА (LEMNA)</b>	Закон “Про вибори членів Національної асамблеї” (Камбоджа)
<b>МООНСГ (MINUSTAH)</b>	Місія ООН щодо стабілізації в Гаїті
<b>НКТР (NCTR)</b>	Національна комісія з питань телебачення і радіо (Вірменія)
<b>НВК (NEB)</b>	Національний виборчий комітет (Норвегія)
<b>НВК (NEC)</b>	Національний виборчий комітет (Камбоджа); Національна виборча комісія (Ліберія, Нігерія, Південна Корея)
<b>НДО (NGO)</b>	Недержавна організація
<b>ОАД (OAS)</b>	Організація американських держав

<b>ГПМК (OSV)</b>	Голосування поза межами країни
<b>БДІПЛ (ODIHR)</b>	Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ)
<b>ОРВ (OMR)</b>	Оптичне розпізнавання відміток
<b>НУІ (ONI)</b>	Національне управління з ідентифікації (Гаїті)
<b>ОБСЄ (OSCE)</b>	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
<b>ОРПКП (OSD)</b>	Організаційний розвиток та підвищення кваліфікації працівників
<b>ДВК (PEC)</b>	Дільнична виборча комісія (Вірменія)
<b>ПВК (PEC)</b>	Провінційний виборчий комітет (Боснія і Герцеговина, Камбоджа)
<b>ГВК (PEO)</b>	Голова виборчої комісії (Афганістан)
<b>МОВТРАНЗ (PIANZEA)</b>	Мережа організаторів виборів країн Тихоокеанського регіону, Австралії та Нової Зеландії
<b>КЗПП (PPLC)</b>	Комітет зі зв'язків з політичними партіями (Кенія)
<b>ПП (PR)</b>	Пропорційне представництво
<b>КРВП (REC)</b>	Комісар-резидент з виборчих питань (Нігерія)
<b>РС (RS)</b>	Республіка Сербська
<b>ПСР (SADC)</b>	Південноафриканське співтовариство розвитку
<b>ДНВК (SIEC)</b>	Державна незалежна виборча комісія (Нігерія)
<b>ПСР (SRP)</b>	Партія Сема Рейнсі (Камбоджа)
<b>СПГС (SRSG)</b>	Спеціальний представник Генерального секретаря ООН (Афганістан)
<b>ТСВА (STAE)</b>	Технічний секретаріат виборчої адміністрації (Східний Тимор)
<b>ДРВ (SVR)</b>	Державний реєстр виборців (Україна)
<b>ЗВВ (TCO)</b>	Загальна вартість власності
<b>ВВТ (TSE)</b>	Верховний виборчий трибунал (Коста-Рика)
<b>СК (UK)</b>	Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії
<b>ООН (UN)</b>	Організація Об'єднаних Націй
<b>МООНСА (UNAMA)</b>	Місія ООН зі сприяння Афганістану
<b>ПРООН (UNDP)</b>	Програма розвитку ООН
<b>ВООННДПВ (UNEAD)</b>	Відділ ООН з надання допомоги у проведенні виборів
<b>МСВО (UNIORE)</b>	Міжамериканський союз виборчих організацій
<b>УООНОП (UNOPS)</b>	Управління ООН з обслуговування проєктів
<b>АМР США (USAID)</b>	Агентство міжнародного розвитку США
<b>ПВПБ (VVPAT)</b>	Підтверджений виборцем паперовий бюлетень

# Вступ

Довіра до виборів та їхня легітимність нерозривно пов'язані з їхньою чесністю. У своєму звіті за 2012 рік Всесвітня комісія з питань демократії, виборів і безпеки визначила п'ять основних проблем, які стоять на шляху забезпечення добросовісності виборів: утвердження верховенства права для забезпечення прав людини і справедливості виборів; створення професійних та компетентних органів адміністрування виборчого процесу (ОАВ), які б мали можливість здійснювати свою діяльність незалежно від інших; створення інститутів та впровадження норм, спрямованих на забезпечення багатопартійності і розподілу влади; усунення перешкод на шляху забезпечення загальної та рівної участі у політичному житті; врегулювання фінансування політичної діяльності. Кожна з цих проблем вимагає багатовимірного підходу, що має поєднувати в собі політичну волю, ефективні організаційні структури, ефективну мобілізацію, виконання та адміністрування на практиці.

Раніше організація та адміністрування багатопартійних демократичних виборів не вважалися чимось вартим особливої уваги. Разом з тим, вибори та інші форми прямої демократії (наприклад, референдуми) часто є найбільш значущими заходами, які організуються в державі. З точки зору адміністрування, їхня організація – дуже складне завдання, яке, до того ж, реалізується в умовах політичної напруженості. Якщо це завдання виконано на належному рівні, до нього відсутні зауваження. Якщо ж воно було виконано на неналежному рівні або завершилось безрезультатно, то наслідки можуть бути катастрофічними.

Адміністрування багатьох виборів протягом тривалого часу було обійдено належною увагою, за винятком уваги тих, на кого адміністрування виборів мало вплив, хоча партії, які програли за результатами виборів часто оскаржували як їх проведення, та їхні результати. Приблизно з середини 1980-х років ситуація почала змінюватися. Вибори як ключовий елемент забезпечення переходу від авторитаризму до демократії або постконфліктного врегулювання стали предметом уваги та інформування. Політичні партії, засоби масової інформації, а також міжнародні та громадські спостерігачі почали більш ретельно спостерігати за виборчим процесом.

Також з середини 1980-х років в усьому світі виникло безпрецедентне розуміння необхідності проведення виборчих реформ. Воно стало результатом усвідомлення політиками та тими, хто здійснював адміністрування виборів, необхідності переосмислення порядку проведення виборів в умовах зміни соціального середовища, привертання пильної уваги до виборів з боку засобів масової інформації та спостерігачів, появи організацій з підтримки демократії на глобальному та регіональному рівнях. У зв'язку із зростанням уваги до виборів, відсутність досвіду та прогалини у знаннях щодо технічних аспектів адміністрування виборів на

початку 1990-х років стали причиною дефіциту довіри до багатьох виборчих інституцій, тобто зниження рівня віри громадськості у добросесність та ефективність діяльності останніх.

В епіцентрі уваги громадськості, здебільшого, перебуває реформування виборчих систем, спрямоване на забезпечення представництва. Проте реформування механізмів організації та адміністрування виборів є не менш важливим. Воно включає тенденцію до створення автономних органів адміністрування виборів з широкими правами та обов'язками, а також удосконалення організації виборчих процесів з метою забезпечення надання високоякісних послуг у сфері виборів з одночасним підвищенням рівня свободи та справедливості виборів.

Оскільки адміністрування виборів стало предметом посиленої уваги, рівень його професійності підвищився. Організатори виборів врахували як власний досвід, так і досвід організацій, діяльність яких не пов'язана з виборами, та розбудували зв'язки і мережі, покликані забезпечувати обмін ідеями та практичним досвідом, зміцнювати виборчі стандарти. Хоча існують різні організаційні підходи до планування та проведення виборів, всі залучені до їхнього адміністрування стикаються з багатьма спільними викликами і проблемами.

В процесі підвищення своєї професійності органи адміністрування виборів повинні були вирішувати все складніші проблеми. Додатково до завдань, пов'язаних із забезпеченням виконання виборчого законодавства та вирішенням вузькоспеціалізованих проблем адміністрування виборів, деякі ОАВ отримали також повноваження сферах із високим ступенем політизації. До останніх належать контроль за фінансуванням політичної діяльності, реєстрація політичних партій та здійснення контролю за їхньою діяльністю, моніторинг діяльності засобів масової інформації під час виборів, заохочення до участі у політичному житті. До того ж, винахідливість тих, хто прагне проводити вибори нечесно, означає, що організатори виборів не можуть дозволити собі спочивати на лаврах – адже забезпечення добросесності виборів може вимагати від ОАВ постійного руху на випередження.

Цей посібник має на меті безпосередньо допомогти тим, хто виконує визначене Всесвітньою комісією завдання зі створення професійних, компетентних і повністю незалежних ОАВ. Водночас, він також може допомогти й тим, хто виконує інші п'ять завдань, визначені Комісією. Його мета – звести в одній публікації зібрані з усього світу знання та досвід щодо ролі та функцій ОАВ, організації, фінансування та адміністрування виборів. У ньому наведені як успішні, так і менш успішні практичні приклади. Автори визнають, що доцільність впровадження тих чи інших

моделей залежить від конкретних умов, а тому й не дають законодавчих настанов і приписів, зосереджуючи свою увагу на основних рисах належних виборів, до яких належать свобода, справедливість, рівність, доброчесність, таємність волевиявлення, прозорість, ефективність, сталість, орієнтованість на надання послуг, неупередженість та підзвітність.

Основне завдання цієї публікації – надати практичну інформацію у формі, яка б забезпечувала легкість її сприйняття без зайвого (наскільки це можливо) теоретизування та використання суто управлінської лексики. Вона містить інформацію, яка буде корисною не лише тим, хто зацікавлений в проведенні оцінювання діяльності та оптимізації функцій давно існуючих ОАВ, які можуть отримати з цього видання широкий масив інформації щодо кращих практик у відповідній сфері. Посібник також містить дані, які можуть бути корисними тим, хто цікавиться адмініструванням виборів або безпосередньо залучений до нього, у тому числі політичних партій, засобів масової інформації, громадських організацій, тим, хто цікавиться політичними та виборчими питаннями загалом.

# РОЗДІЛ 1

РОЗДІЛ 1



# Хто організовує вибори?

## Що таке ОАВ?

Складність адміністрування виборів та необхідні для цього фахові навички вимагають існування відповідальних за проведення виборів органів. Такі органи різняться за структурою, складом і назвами. Серед можливих назв, зокрема, – Виборча комісія, Департамент з питань виборів, Рада з питань виборів, Відділ з виборчих питань або Виборчий комітет. Термін “орган адміністрування виборів” (ОАВ) виник для позначення органу чи органів, які незалежно від їхньої організаційної структури відповідають за адміністрування виборів.

ОАВ – це інституція чи орган, єдиним призначенням якого в рамках покладеної на нього законодавством відповідальності є забезпечення виконання всіх або частини завдань, пов'язаних з проведенням виборів та здійсненням інших форм прямої демократії (наприклад, проведенням референдумів, реалізацією громадських ініціатив, відкликанням голосів тощо). Основними такими завданнями є:

- а) визначення кола тих, хто має право голосу;
- б) прийом та перевірка документів, пов'язаних із реєстрацією учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів);
- в) проведення голосування;
- г) проведення підрахунку голосів;
- д) встановлення підсумків голосування і результатів виборів.

Якщо відповідальність за виконання цих завдань розподілена між різними органами, то всіх їх можна вважати ОАВ. ОАВ може бути або самостійною інституцією, або ж окремим підрозділом в структурі іншої інституції, яка може виконувати і не пов'язані з виборами завдання.

Крім основних завдань, ОАВ може виконувати й інші, що відіграють

допоміжну роль у проведенні виборів та застосуванні інструментів прямої демократії, у тому числі проводити реєстрацію виборців, встановлювати межі виборчих округів, проводити навчання та інформування виборців, здійснювати моніторинг діяльності засобів масової інформації та вирішувати виборчі спори. Проте орган, який не має інших обов'язків окрім, наприклад, встановлення меж виборчих округів (комісія з визначення меж виборчих округів), вирішення виборчих спорів (виборчий суд), моніторингу діяльності засобів масової інформації під час виборів (комісія з моніторингу ЗМІ) або проведення навчання та інформування виборців (комісія з питань громадянської освіти), не вважається ОАВ, оскільки не виконує жодне з основних завдань, пов'язаних з адмініструванням виборів. Так само не вважатиметься ОАВ й Державне бюро з перепису населення чи статистики, яке готує списки виборців в рамках загального процесу реєстрації громадян.

Для різних виборів можуть створюватися різні ОАВ. У Мексиці та Польщі ОАВ відповідають за проведення як президентських, так і парламентських виборів; в Австралії національний ОАВ відповідає за вибори національного рівня, в той час як виборами в штатах опікуються окремі ОАВ, створені на рівні цих штатів. У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії (СК) організація виборів і референдумів здійснюється окремими органами.

Однак деякі органи, які не виконують жодних завдань, пов'язаних з адмініструванням виборів, можуть широким загалом бути віднесені до ОАВ. Федеральна виборча комісія Сполучених Штатів Америки (ФВК/ФЕС) визначає свою місію як “управління та забезпечення дотримання федеральних законів про фінансування виборчих кампаній”. Тим не менше, відповідно до вищевказаного визначення, подібні інституції не можуть вважатись ОАВ.

На додачу до розподілу функціональної відповідальності, пов'язаної з виконанням різних завдань щодо організації виборів, обов'язки у сфері адміністрування виборів можуть розподілятися також між органами різних рівнів. Наприклад, деякими питаннями проведення виборів на національному рівні може займатися виборча комісія, міністерство (наприклад, міністерство внутрішніх справ) або національне урядове агентство, в той час як іншими питаннями можуть опікуватися комісії місцевого рівня, територіальні органи центральних органів виконавчої влади або місцеві органи влади (як, наприклад, в Іспанії). Термін “ОАВ” можна також застосовувати до національної виборчої комісії, яка здійснює адміністрування виборів спільно з місцевими органами влади (наприклад, Виборчий орган Швеції відповідає за координацію виготовлення виборчих бюлетенів, розподіл мандатів та оприлюднення результатів виборів на національному рівні).

## **Три моделі адміністрування виборів**

Модель адміністрування виборів тієї чи іншої країни є результатом комплексного планування або елементом системи державного управління. У постколоніальних країнах на неї може сильно впливати саме колоніальна форма управління. Незважаючи на численні відмінності, існують три



основні моделі адміністрування виборів: незалежна, урядова та змішана. Форми адміністрування виборів та окремі ОАВ 217 країн і територій детально описано в Додатку А, який підготовлено на основі Баз даних МІДСВ щодо планування адміністрування виборів (<<http://www.idea.int/elections/emd/electoral-management-design-database.cfm>>).

---

Три основні моделі адміністрування виборів:

---

- незалежна модель;
  - урядова модель;
  - змішана модель.
- 

### **Незалежна модель адміністрування виборів**

Незалежна модель адміністрування виборів впроваджена у тих країнах, де вибори організовує і проводить ОАВ, який є інституційно незалежним і автономним від виконавчої гілки влади – тобто його члени не є представниками виконавчої гілки влади. Діючи в рамках незалежної моделі, ОАВ має власний бюджет, яким він може самостійно розпоряджатись, не звітуючи при цьому жодному міністерству чи іншому центральному органу виконавчої влади. Він може бути підзвітним органам законодавчої, судової влади або ж главі держави. У цій моделі ОАВ можуть мати різні ступені фінансової автономії та підзвітності, а також різні рівні відповідальності за свою діяльність. Цю модель обрало багато нових демократичних країн і держав, що розвиваються, зокрема – Вірменія, Боснія і Герцеговина, Буркіна-Фасо, Канада, Коста-Рика, Естонія, Грузія, Індія, Індонезія, Ліберія, Маврикій, Нігерія, Польща, Південноафриканська республіка, Таїланд та Уругвай.

У деяких країнах для адміністрування виборів створено два органи, обидва з яких є незалежними від виконавчої гілки влади та можуть вважатися незалежними ОАВ. Один з цих органів може відповідати за прийняття політичних рішень, пов'язаних з виборами, а інший – за організацію та проведення виборів (виконавчий ОАВ). Можуть існувати правила, що забезпечують виконавчий ОАВ від втручання ОАВ, відповідального за прийняття політичних рішень, в кадрові та оперативні питання. Прикладами такої “подвійної незалежної” структури в рамках незалежної моделі є Ямайка та Румунія.

### **Урядова модель адміністрування виборів**

В країнах з урядовою моделлю адміністрування виборів вибори організовуються та проводяться виконавчою гілкою влади через міністерство (наприклад, міністерство внутрішніх справ) та/або місцеві органи влади. Якщо в рамках цієї моделі на національному рівні існують ОАВ, ними керує міністр або державний службовець, а самі вони є підзвітними члену уряду. За винятком небагатьох випадків, вони не мають, власне, “членів”. Їх бюджет є складовою частиною бюджету міністерства та/або відповідних місцевих органів влади.

До країн, в яких впроваджено саме цю модель, належать Данія, Сінгапур, Швейцарія, Велика Британія (при проведенні виборів, але не референдумів) і Сполучені Штати Америки. У Швеції, Швейцарії, Великій Британії та США вибори проводять місцеві органи влади. У Швеції та Швейцарії центральний ОАВ виконує координаційну роль.

### **Змішана модель адміністрування виборів**

Змішана модель адміністрування виборів, як правило, включає в себе два ОАВ і має подвійну структуру: (1) ОАВ, який відповідає за формування політики у сфері виборів, контроль чи нагляд, і є незалежним від виконавчої гілки влади (як ОАВ у незалежній моделі) і (2) ОАВ, який забезпечує реалізацію політики, та входить до структури державного органу та/або місцевого органу влади (як ОАВ в урядовій моделі). В рамках змішаної моделі вибори організовує урядовий ОАВ, а незалежний ОАВ здійснює контроль за його діяльністю. Змішана модель застосовується у Франції, Японії, Іспанії та багатьох колишніх французьких колоніях, зокрема – в Західній Африці (наприклад, в Малі та Сенегалі).

Повноваження, функції та ефективність незалежного та урядового ОАВ у різних варіантах змішаної моделі різняться. Інколи важко чітко визначити, яка саме модель застосовується у тій чи іншій країні. У минулому незалежні ОАВ могли виконувати лише функції формального контролю за організацією виборів, однак сьогодні від такої практики відмовляються, про що свідчить досвід Сенегалу. В інших випадках незалежні ОАВ здійснюють нагляд і контроль за організацією виборчого процесу урядовим ОАВ, встановлюють підсумки голосування та результати виборів, а також офіційно оприлюднюють результати виборів. Серед таких країн – Конго (Браззавіль). У деяких франкомовних країнах до встановлення підсумків голосування і оприлюднення результатів виборів залучена конституційна рада, яку можна вважати незалежним компонентом в рамках змішаної моделі. Така модель існує у Республіці Чад, однак вона передбачена лише для референдумів, але не виборів. У Малі, де організація виборів покладена на Міністерство територіального адміністрування, участь у встановленні підсумків голосування в межах своїх повноважень беруть Національна виборча комісія та Конституційний Суд. Таким чином, до ОАВ в цій країні входять три органи, один з яких є урядовим, а два інші – незалежними.

У змішаній моделі особливості взаємодії між елементами ОАВ не завжди чітко визначені законодавчо, що може призводити до конфліктів на практиці. Під час виборів 1999 року в Гвінеї, яка на той час використовувала змішану модель адміністрування виборів, представники більшості та опозиції у незалежному компоненті ОАВ мали суперечливі підходи до його ролі у здійсненні контролю та верифікації результатів виборів, що поставило під сумнів ефективність роботи органу.

---

Дослідження МІДСВ 2014 року щодо адміністрування виборів, проведене в 217 країнах і територіях усього світу, засвідчило, що у 63% країн та територій використовується незалежна модель, у 23% – урядова модель, у 12% – змішана модель. У 2% держав вибори на загальнонаціональному рівні не проводяться.

---

**Таблиця 1. Особливості трьох основних моделей адміністрування виборів та їхніх складових**

Тип моделі та компоненти ОАВ	Незалежна модель	Урядова модель	Змішана модель	
			Незалежний компонент	Урядовий компонент
	Незалежний(і) ОАВ	Урядовий(і) ОАВ	Незалежний орган в структурі ОАВ	Урядовий орган в структурі ОАВ
<b>Інституційні засади</b>	Інституційно незалежний від виконавчої гілки влади.	Знаходиться в структурі або підпорядкований державному органу та/або місцевому органу влади.	Інституційно незалежний від виконавчої гілки влади.	Знаходиться в структурі або підпорядкований державному органу та/або місцевому органу влади.
<b>Проведення виборів</b>	Несе повну відповідальність за проведення виборів.	Проведення виборів за винятком небагатьох випадків забезпечується виконавчою гілкою влади.	Наділений автономією щодо моніторингу та контролю за проведенням виборів; в деяких випадках також формує виборчу політику.	Проведення виборів забезпечується виконавчою гілкою влади; моніторинг та контроль за проведенням виборів (а в деяких випадках – і розробка політики) здійснюється незалежним органом в структурі ОАВ
<b>Підзвітність</b>	Не підзвітний виконавчій гілці влади; в окремих випадках – підзвітний органам законодавчої, судової влади чи главі держави	Повністю підзвітний виконавчій гілці влади.	Не підзвітний виконавчій гілці влади; підзвітний органам законодавчої, судової влади чи главі держави.	Повністю підзвітний виконавчій гілці влади.
<b>Повноваження</b>	Законом наділений повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів з питань виборів незалежно від інших гілок влади.*	Повноваження зводяться виключно до виконання прийнятих законодавчих актів.	Дуже часто законом наділений повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів з питань виборів незалежно від інших гілок влади. Здійснює моніторинг чи контроль за діяльністю тих, хто виконує акти з питань виборів.	Повноваження зводяться виключно до виконання прийнятих законодавчих актів.
<b>Склад</b>	До складу входять члени, які протягом строку своїх повноважень не входять до виконавчої гілки влади.	Діяльністю керує міністр або державний службовець; за небагатьма випадками не має членів, а лише секретаріат.	До складу входять члени, які протягом строку своїх повноважень не входять до виконавчої гілки влади.	Діяльністю керує міністр або державний службовець; за небагатьма випадками не має членів, а лише секретаріат.
<b>Строк повноважень</b>	Передбачено запобіжники безпідставному припиненню повноважень, хоча строк повноважень далеко не завжди визначено.	В силу своєї природи орган не має строку повноважень. Працівники секретаріату є державними службовцями, повноваження яких можуть бути припинені у загальному порядку.	Передбачено запобіжники безпідставному припиненню повноважень, хоча строк повноважень далеко не завжди визначено.	Повноваження можуть бути припинені у загальному порядку.
<b>Бюджет</b>	Має власний бюджет і операційну незалежність щодо розпорядження ним (тобто, без поточного контролю з боку уряду).	Бюджет є складовою частиною бюджету міністерства чи місцевого органу влади.	Має власний бюджет.	Бюджет є складовою частиною бюджету міністерства чи місцевого органу влади.

\* Деякі країни, які застосовують незалежну чи змішану модель адміністрування виборів, не мають незалежних ОАВ з регуляторними повноваженнями.

Рис. 1. Особливості трьох основних моделей адміністрування виборів та складових частин ОАВ



ЦВК – Центральна виборча комісія

## Що можна очікувати від ОАВ у різних моделях адміністрування виборів?

Модель адміністрування виборів у державі – це важливий, однак не єдиний фактор, який визначає спрямованість діяльності ОАВ, тому вважати, що існує три моделі діяльності ОАВ було б спрощенням. Діяльність ОАВ також залежить від виборчого законодавства, політичних і соціальних очікувань та культурного середовища, в якому функціонує ОАВ. На неї впливають політичні умови, що дозволяють ОАВ діяти вільно та неупереджено, обсяг наданих ОАВ повноважень і функцій, кваліфікаційні вимоги до членів та іншого персоналу ОАВ, термін і порядок їх призначення, система контролю та підзвітності, а також наявність в ОАВ статусу юридичної особи, що дозволяє виступати позивачем і відповідачем у суді. Наприклад, незалежний ОАВ, до складу якого входять представники конкуруючих політичних партій, і незалежний ОАВ, членами якого є науковці чи інші неупереджені особи, які не належать до жодних політичних об'єднань, можуть діяти в рамках незалежної моделі, однак їхня діяльність буде здійснюватись по-різному. Те саме стосується й урядової моделі: ОАВ, в структурі якого є фінансовий підрозділ, що здійснює контроль за територіальними органами адміністрування виборчого процесу на, скоріше за все, функціонуватиме інакше, ніж ОАВ, діяльність якого у сфері виборів залежатиме від багатьох місцевих органів влади.

Таблиця 2. Обов'язкові, факультативні та нетипові риси ОАВ в рамках незалежної моделі

Складова	Обов'язкові риси	Факультативні риси	Нетипові риси
<b>Інституційний механізм</b>	Інституційно незалежний від виконавчої гілки влади.		НЕ входить до структури державного органу та/або місцевого органу влади.
<b>Проведення виборів</b>	Несе повну відповідальність за проведення виборів.	Може бути юридичною особою із правом виступати позивачем і відповідачем у суді (наприклад, в Азербайджані, Ботсвані, Демократичній Республіці Конго, Кенії та Литві), але може і не бути юридичною особою (наприклад, у Мозамбіку).	При здійсненні діяльності НЕ може не керуватись Конституцією чи законом
<b>Підзвітність</b>	Визначається в залежності від обмежень, що існують в системі належного врядування	Зазвичай, підзвітний органам законодавчої, судової влади або главі держави. Межі фінансової незалежності та фінансової підзвітності можуть бути різними. Може мати фінансову автономію, яка передбачає право формування власного бюджету, а також одержання і використання державних коштів за мінімальної участі виконавчої влади. Межі відповідальності за здійснювану діяльність можуть бути різними.	НЕ є підзвітним виконавчій гілці влади. НЕ може не враховувати обмеження, що випливають з відповідної політики, необхідності забезпечення фінансової підзвітності та відповідності за своєю діяльністю, а також обмежень, що існують в системі належного врядування.
<b>Повноваження</b>	Відповідно до закону має право самостійно ухвалювати рішення з питань політики у сфері виборів.	Як правило, відповідно до закону має право самостійно ухвалювати нормативно-правові акти з виборчих питань. Зазвичай, наділений широкими загальними повноваженнями та функціями щодо забезпечення виконання виборчого законодавства. Може бути наділений повноваженнями щодо прийому на роботу, звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності своїх працівників. Може бути наділений повноваженнями щодо впровадження власних процедур закупівель та бухгалтерської звітності.	
<b>Склад</b>	До складу входять члени, які у період своїх повноважень в ОАВ не входять до системи органів виконавчої влади.	Члени можуть бути як незалежними експертами, так і особами, що представляють інтереси певних партій.	
<b>Строк повноважень</b>	Члени захищені від безпідставного припинення повноважень	Визначено строк повноважень члена ОАВ.	Члени ОАВ НЕ можуть бути переведені на інші посади або звільнені на власний розсуд органів виконавчої влади.
<b>Бюджет</b>	Має власний бюджет і розпоряджається ним самостійно, без поточного контролю з боку виконавчої влади	Може мати окремий бюджет, затверджений парламентом. Може отримувати фінансування від органів виконавчої влади або донорських організацій.	Бюджет ОАВ НЕ включається до бюджету жодного центрального органу виконавчої влади.
<b>Персонал</b>	Самостійно визначає свої кадрові потреби, правила та політику у цій сфері.	Може мати право залучати до роботи державних службовців.	Працівники ОАВ НЕ обов'язково є державними службовцями.

Втім, кожна з трьох моделей та їхні ОАВ має спільні характеристики, переваги та недоліки. В таблицях 1, 2, 3, 4 і 5 наведено деякі ключові моменти

### **Особливості ОАВ у трьох загальних моделях адміністрування виборів**

Змішана модель адміністрування виборів передбачає існування різноманітних структурних компонентів в рамках моделі, внутрішніх зв'язків та характерних особливостей. Якщо не враховувати риси, викладені у Таблиці 1, то особливості ОАВ в рамках цієї моделі складно узагальнити. Взаємодія між двома складовими у змішаній моделі визначає характеристики та способи функціонування останньої. Якісно розроблене законодавство для змішаної моделі адміністрування виборів передбачає чіткий розподіл повноважень і функцій між її складовою, відповідальною за прийняття політичних рішень, моніторинг і контроль, та складовою, яка відповідає за реалізацію прийнятих актів, а також порядок взаємодії цих двох складових. В Таблиці 4 наведені основні особливості роботи складових змішаної моделі адміністрування виборів.

### **Постійні і тимчасові ОАВ**

Виборчий процес має багато стадій. Зокрема, проведення виборів передбачає планування та розробку нормативно-правових актів, відбір та навчання тих, хто організовує вибори, виборче планування, реєстрацію виборців і політичних партій, висування кандидатів, передвиборну агітацію, проведення голосування, підрахунок голосів, встановлення підсумків голосування, оприлюднення результатів виборів, врегулювання виборчих спорів, звітування, проведення аудиту та передачу виборчої документації до архівних установ. Після завершення одного виборчого процесу бажано починати підготовку до наступного. Весь процес можна описати як виборчий цикл, зображений на Рис. 2.

Відповідаючи на питання про те, який саме ОАВ варто створювати – постійний чи тимчасовий, – необхідно враховувати функціональне навантаження на ОАВ упродовж виборчого циклу і витрати на утримання постійного органу у порівнянні з витратами та часом, необхідними для створення тимчасового органу для кожних виборів. Якщо доцільно створити саме тимчасовий ОАВ, необхідно дати відповідь на питання про те, яким чином буде зберігатись його інституційна пам'ять у сфері виборів. Якщо вибори і пов'язані з ними заходи (наприклад, проміжні вибори, постійна реєстрація виборців) проводяться часто, або якщо існує потреба у підвищенні якості їхньої організації (наприклад, шляхом проведення навчання та інформування виборців, роз'яснення реформи виборчого законодавства), то існування постійнодіючого ОАВ є виправданим. Постійні ОАВ існують у таких країнах як Вірменія, Австралія, Бразилія, Канада, Індонезія, Мексика, Філіппіни, Південноафриканська республіка і Таїланд.

У деяких країнах створено тимчасові ОАВ, які функціонують лише в період проведення виборів. Такі держави можуть використовувати будь-яку з моделей адміністрування виборів: незалежну, урядову або змішану. Інколи тимчасовий характер урядового ОАВ обумовлюється тим, що державні службовці, які залучаються до організації виборів, мають інші посадові

Таблиця 3. Обов'язкові, факультативні та нетипові риси ОАВ в рамках урядової моделі

Складова	Обов'язкові риси	Факультативні риси	Нетипові риси
<b>Інституційний механізм</b>	Входить до структури державного органу та/або місцевого органу влади.	Може бути структурним підрозділом органу, окремим органом або місцевим органом влади.	НЕ є органом, незалежним від виконавчої влади.
<b>Проведення виборів</b>	Проведення виборів забезпечується виконавчою гілкою влади	Обов'язки щодо організації та проведення виборів можуть бути розподілені між ОАВ, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами влади.	
<b>Підзвітність</b>	Повністю підзвітний виконавчій гілці влади з питань, пов'язаних із впровадженням політики у сфері виборів, фінансуванню, здійсненню діяльності та внутрішнім урядуванням.		
<b>Повноваження</b>	Повноваження зводяться до виконання рішень, прийнятих іншими органами.	Повноваження щодо виконання рішень з питань проведення виборів можуть бути розподілені з іншими центральними органами виконавчої влади та органами влади на місцях.	НЕ має регуляторних повноважень, які міг би здійснювати незалежно.
<b>Склад</b>	Очолюється міністром чи державним службовцем.	За декількома винятками, не має членів, а лише секретаріат. Добір членів (якщо вони є) і працівників секретаріату може проводитись виключно органами виконавчої влади.	
<b>Строк повноважень</b>		Оскільки зазвичай орган не має членів, термін його повноважень не визначено.	
<b>Бюджет</b>	Бюджет є складовою частиною бюджету одного з міністерств.	Може одержувати фінансування від донорських організацій.	НЕ приймає рішень щодо власного бюджету.
<b>Персонал</b>	В основному, працівники органу є державними службовцями.	Може мати право залучати до роботи осіб, які не є державними службовцями.	НЕ може наймати і звільняти з посади власних працівників.

**Таблиця 4. Приклади особливостей ОАВ у рамках змішаної моделі адміністрування виборів**

Держава	Франція		Японія	
	Незалежний компонент ОАВ	Урядовий компонент ОАВ	Незалежний компонент ОАВ	Урядовий компонент ОАВ
<b>Назва органу</b>	Конституційна рада	Міністерство внутрішніх справ, Бюро з питань виборів	Центральна рада з питань адміністрування виборчого процесу (ЦРАВП / СЕМС)	Міністерство внутрішніх справ і комунікацій, Департамент з питань виборів
<b>Склад</b>	Конституційний орган, до складу якого входить 9 членів, по 3 з яких призначають Президент, Національна асамблея і Сенат.	Н/З	5 членів, які призначаються парламентом.	Н/З
<b>Строк повноважень</b>	Постійнодіючий орган	Постійнодіючий орган	Тимчасова. Термін повноважень – 3 роки.	Постійнодіючий орган
<b>Відносини між компонентами ОАВ</b>	Контрольні функції і вирішення деяких категорій виборчих спорів	Основні функції ОАВ, у тому числі організація виборчого процесу та його спрямування	Секретаріат у складі міністерства надає ЦРАВП адміністративну підтримку; протоколи засідань ЦРАВП доступні на веб-сайті міністерства.	Виконання інструкцій та рішень ЦРАВП; забезпечення виконання інструкцій та рішень централізованими ОАВ на регіональному та місцевому рівнях.
<b>Особливі повноваження та функції компонентів ОАВ</b>	Прийом заяв про реєстрацію від кандидатів на виборах Президента. Здійснення контролю за дотриманням законодавства під час проведення виборів Президента та референдумів, а також оприлюднення їхніх результатів. Вирішення виборчих спорів, пов'язаних із встановленням результатів парламентських виборів.	Організація та адміністрування всіх виборів.	Здійснення координації та контролю у сфері адміністрування загальнодержавних виборів.	Адміністрування всіх питань, пов'язаних з проведенням виборів.

Н/З = Не застосовується



Держава	Сенегал		Іспанія	
	Незалежний компонент ОАВ	Урядовий компонент ОАВ	Незалежний компонент ОАВ	Урядовий компонент ОАВ
<b>Назва органу</b>	Незалежна національна виборча комісія	Міністерство внутрішніх справ, Генеральний директорат з питань виборів	Центральна виборча комісія	Міністерство внутрішніх справ, Генеральний директорат з питань виборів
<b>Склад</b>	12 членів, які складають присягу перед Конституційною радою	Н/З	8 суддів Верховного суду + 5 експертів (з науковими ступенями у сфері політології, права, соціології тощо), кандидатури яких вносяться спільним поданням представлених у парламенті політичних партій. Голова та заступник Голови ЦВК обирається ЦВК з-поміж 8 суддів.	Н/З
<b>Строк повноважень</b>	Постійнодіючий орган	Постійнодіючий орган	Постійнодіючий орган. Склад органу оновлюється за результатами кожних парламентських виборів раз на 4 роки.	Постійнодіючий орган
<b>Відносини між компонентами ОАВ</b>	Незалежний контроль, оцінка та верифікація результатів виборів.	Організація та адміністрування всього виборів.	Здійснення контролю за виборами.	Виконання всіх актів, пов'язаних із проведенням виборів. При прийнятті найбільш важливих рішень повинен проводити консультації з незалежним компонентом ОАВ.
<b>Особливі повноваження та функції компонентів ОАВ</b>	Незалежний контроль, оцінка та верифікація виборів загалом, а також реєстрації кандидатів.	Організація та адміністрування всього виборів.	Здійснення контролю за організацією виборів, реєстрація кандидатів, розгляд скарг, офіційне оприлюднення результатів виборів, розподіл місць між кандидатами на виборах.	Реєстрація виборців, організація голосування, підрахунок голосів, виборча логістика.

Н/З = Не застосовується

Рис. 2. Виборчий цикл



обов'язки та призначаються до ОАВ лише на період виборів. Проте, деякі держави з урядовою моделлю адміністрування виборів (наприклад, Швеція) утримують невеликий базовий штат працівників, які опікуються виборчими питаннями у міжвиборчий період, в тому числі – відповідають за оновлення списків виборців. У ряді країн, що використовують змішану модель, урядовий компонент ОАВ функціонує на постійній основі для збереження інституційної пам'яті, в той час як незалежний компонент ОАВ є тимчасовим та формується лише на час проведення виборів.

В таких країнах, як Болгарія, Нігер і Румунія, запроваджено незалежну модель адміністрування виборів, за якої постійнодіючий ОАВ на центральному рівні функціонує одночасно з підпорядкованими йому ОАВ нижчих рівнях. В Російській Федерації постійнодіючі ОАВ створено як

на центральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації, тоді як в Грузії постійнодіючі ОАВ створено на центральному рівні та рівні районів. При цьому, під час перебігу виборів в обох країнах на місцевому рівні створюються тимчасові ОАВ. Залежно від кола обов'язків, покладених на підпорядковані ОАВ, і потреб виборчої логістики, ці органи, як правило, формуються за один-шість місяців до дня голосування. У багатьох країнах Центральної та Східної Європи постійні ОАВ були створені за сприяння Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (зараз – Асоціація організаторів виборів країн Європи) (АОВЦСЕ / ACEEEO) та відповідно до рекомендацій місій зі спостереження за виборами Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (БДІПА ОБСЄ/ОДИНР OSCE), які вважали, що утворення відповідних органів забезпечить інституційну пам'ять та безперервність роботи органів адміністрування виборчого процесу.

## Централізація та децентралізація в адмініструванні виборів

Рівень концентрації або, навпаки, деконцентрації повноважень ОАВ значною мірою залежить від державного устрою країни. В унітарних державах відповідальність за проведення виборів несе центральний рівень врядування. Натомість у федеративних державах ОАВ можуть створюватись як на національному рівні, так і в кожному із штатів/провінцій, оскільки вибори на національному та субнаціональному рівнях часто регламентуються різними законодавчими актами і проводяться на основі різних виборчих систем.

Статус ОАВ, як правило, визначається виборчим законодавством: або єдиним кодифікованим актом (як на Філіппінах), або окремим законом, який регламентує порядок адміністрування виборів (як в Індонезії). Нормативно-правові акти можуть окремо визначати функції і повноваження, якими наділяються центральні чи національні ОАВ, і функції та повноваження ОАВ на регіональному або нижчому рівнях. В унітарних державах функції та повноваження у сфері адміністрування виборів можуть розподілятися або між ОАВ на центральному рівні та його територіальними органами на субнаціональному рівні, або між ОАВ на центральному рівні та ОАВ, утвореними на місцевому рівні (як, наприклад, у Сполученому Королівстві). Для унітарних держав (наприклад, Коста-Рики, Гани та Філіппін) характерним є існування одного центрального ОАВ, який відповідає за всі вибори та має підпорядковані йому територіальні органи в провінціях та на місцях. У державах, законодавство яких передбачає функціонування окремих ієрархічно підзвітних ОАВ на національному, регіональному рівнях, на рівнях району або навіть села, кожен рівень системи адміністрування виборів може бути наділений різним обсягом повноважень та відповідальності щодо адміністрування виборів. У багатьох країнах (таких як Індонезія, Литва і Словаччина) створено центральний ОАВ, який делегує окремі повноваження щодо адміністрування виборів іншим органам.

В країнах з урядовою та змішаною моделлю адміністрування виборів життя всіх або частини заходів, пов'язаних з адмініструванням

виборів може бути покладено на місцеві органи влади. Наприклад, децентралізовану систему адміністрування виборчого процесу створено у Швеції, де ОАВ на центральному рівні здійснює координаційну роль, а місцеві органи влади – безпосередньо організують та проводять вибори. В Угорщині та Швейцарії ОАВ на центральному рівні делегують частину своїх повноважень місцевим ОАВ. Делегування повноважень та обов'язків у сфері адміністрування виборів місцевим органам влади в умовах відсутності контролю за їх здійсненням може негативно вплинути на організацію виборів, якість послуг, які надаються виборцям і, в кінцевому підсумку, на забезпечення принципів вільних і чесних виборів. У цьому контексті яскравим прикладом таких ускладнень можуть слугувати Сполучені Штати Америки.

---

Децентралізація системи адміністрування виборів може забезпечити безперервність функціонування ОАВ, особливо у випадках, коли ОАВ виконує певні функції (наприклад, здійснює реєстрацію виборців) на постійній основі.

Децентралізовані ОАВ (навіть якщо на нижчих рівнях вони створюються на тимчасовій основі) можуть сприяти інклюзивності та прозорості адміністрування виборчого процесу. Втім, децентралізовані ОАВ можуть стикатись з викликами, пов'язаними зі забезпеченням стабільної якості послуг, що ними надаються.

При відповіді на питання про те, які саме ОАВ – постійнодіючі чи тимчасові – мають утворюватись на регіональному і/або місцевому рівнях, необхідно також враховувати сталість та відносні витрати на утримання постійних ОАВ, а також їхні переваги.

---

## ОАВ у федеративних державах

У федеративних державах ОАВ, утворені на національному та субнаціональному рівнях, можуть мати окремі децентралізовані структури. Характер взаємодії між такими ОАВ, а також повноваження та обов'язки кожного з них залежать від змісту положень законодавства. Існують різноманітні підходи до визначення такої взаємодії.

- В Австралії та Канаді національний ОАВ відповідає за національні (федеральні) вибори, а регіональні ОАВ – за регіональні та місцеві вибори.
- У Бразилії ОАВ, утворені на рівні штатів, як правило, відповідають за проведення всіх виборів, тоді як національний ОАВ встановлює підсумки голосування і оприлюднює результати загальнодержавних виборів.
- В Індії національний ОАВ здійснює загальне адміністрування, контроль, а також виконує керівні функції щодо виборів на рівні штатів. Безпосереднє проведення таких виборів покладається на голову виборчої комісії штату, який є високопосадовцем, який призначається на посаду національним ОАВ.
- У Нігерії національний ОАВ відповідає за проведення федеральних,

регіональних виборів, а також референдумів, в той час як регіональні ОАВ відповідають лише за проведення місцевих виборів.

- У Російській Федерації центральний ОАВ національного рівня відповідає за проведення всіх федеральних виборів; регіональні ОАВ відповідають за проведення виборів у 89 суб'єктах федерації; ОАВ нижчого рівня підзвітні центральному ОАВ в частині забезпечення проведення федеральних виборів і регіональному ОАВ – в частині проведення виборів до органів суб'єктів федерації та місцевих виборів.
- У Швейцарії національний ОАВ здійснює координаційні функції, в той час як місцеві органи влади здійснюють безпосереднє адміністрування виборчого процесу.

Хоча у державах з федеративним устроєм часто існує конкуренція повноважень між ОАВ національного та субнаціонального рівня, існують і приклади ефективної взаємодії між цими рівнями адміністрування виборів. Наприклад, в Австралії виборче законодавство штатів чітко передбачає, що адміністрування реєстрів виборців для виборів на рівні штатів та місцевих виборів здійснюється національним ОАВ, а не на місцевому рівні. Такий підхід дозволяє забезпечити ефективне використання бюджетних коштів

## Перехідні міжнародні ОАВ і національні ОАВ

Перехідні ОАВ утворюються на тимчасовій основі для забезпечення проведення виборів в перехідних умовах (наприклад, постконфліктного врегулювання). Зазвичай, вони утворюються під егідою міжнародного співтовариства, наприклад – Організації Об'єднаних Націй (ООН). Частина або й усі члени таких органів є міжнародними експертами. До країн, в яких створювалися перехідні міжнародні ОАВ, належать Камбоджа (1993 рік), Боснія і Герцеговина (1996 рік) та Східний Тимор (2000 рік).

Перевага перехідних міжнародних ОАВ полягає у тому, що до їх складу входять міжнародні експерти з питань виборів, які мають високий рівень знань з окремих аспектів виборів та порівняльний досвід у відповідній сфері. Утворення таких ОАВ є особливо корисним в умовах глибоко вкорінених конфліктів, вирішення яких потребує пошуку консенсусу через проведення медіації та налагодження діалогу. Присутність міжнародних експертів у складі ОАВ може посилити довіру національних та міжнародних зацікавлених сторін до виборів. Втім, оскільки за такого підходу зацікавленість держави у проведенні виборів може суттєво зменшитись, загальний підхід полягає у наданні швидше міжнародної експертної допомоги у сфері виборів, аніж здійсненні міжнародного контролю за проведенням перехідних виборів.

ОАВ, створені в Афганістані (2004 рік) та Південній Африці (1994 рік), не були цілком “міжнародними” органами, оскільки вибори організували національні ОАВ, до складу яких було призначено міжнародних експертів. Так, у 1994 році до складу ОАВ Південноафриканської республіки входили п'ять міжнародних експертів, хоча вже з 1996 року в країні почав функціонувати

**Таблиця 5. Переваги та недоліки трьох різних моделей адміністрування виборів**

	<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
<b>Незалежна</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забезпечує створення сприятливих умов для власного розвитку та підвищення рівня професіоналізму своїх працівників.</li> <li>• Має значно менші обмеження щодо залучення інших осіб в адміністрування виборів, оскільки може залучати до роботи кваліфікованих працівників з інших інституцій.</li> <li>• Зосередженість на виборчих питаннях має наслідком оптимізацію планування та більш узгоджену інституціоналізацію завдань з організації виборів.</li> <li>• Самостійно контролює власне фінансування та виконання завдань, пов'язаних з організацією виборів.</li> <li>• Адміністрування виборів контролюється централізовано, навіть якщо до нього залучені різні органи.</li> <li>• Оскільки ОАВ сприймається як неупереджений орган, що не перебуває під політичним контролем, рівень легітимності виборів підвищується.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ОАВ може бути ізольованим від системи суб'єктів прийняття рішень з політичних та виборчих питань.</li> <li>• ОАВ може не мати достатнього політичного впливу для отримання достатнього та своєчасного фінансування.</li> <li>• Плинність кадрів може негативно вплинути на забезпечення збереження інституційної пам'яті та інституційної сталості.</li> <li>• Члени ОАВ можуть не мати навичок чи досвіду взаємодії з бюрократичним і корпоративним середовищами.</li> <li>• Утримання ОАВ може бути витратним, оскільки інституційна незалежність ускладнює можливості використання дешевих або й взагалі безкоштовних ресурсів центральних органів виконавчої влади на виборчі потреби.</li> </ul>
<b>Урядова</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Має стабільну інституційну пам'ять й інституційну сталість.</li> <li>• Має в своєму розпорядженні штат працівників, обізнаних в бюрократичних питаннях.</li> <li>• Має статус, який дозволяє ефективно взаємодіяти з іншими центральними органами виконавчої влади в питаннях надання послуг, пов'язаних із виборами.</li> <li>• Забезпечує ощадливе використання коштів внаслідок використання ресурсів відповідного центрального органу виконавчої влади та інших центральних органів виконавчої влади, виділених на виконання не пов'язаних із виборами завдань.</li> <li>• Має політичну підтримку та вплив в уряді.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може мати слабкий рівень довіри внаслідок сприйняття ОАВ як частини виконавчої вертикалі чи об'єкта політичного впливу.</li> <li>• ОАВ залежить від внутрішніх рішень центральних органів виконавчої влади або місцевих органів влади з питань розподілу фінансування та політики у сфері виборів.</li> <li>• ОАВ може не мати працівників, які б мали належний рівень кваліфікації з виборчих питань.</li> <li>• Бюрократичний стиль може не відповідати потребам, пов'язаним з адмініструванням виборчого процесу.</li> <li>• Відповідальність за адміністрування виборів може бути розподілена між декількома центральними органами виконавчої влади, для яких виборчі питання можуть не бути пріоритетом порядку денного.</li> </ul>
<b>Змішана</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Довіра до авторитетних членів незалежного компонента ОАВ може підвищити загальний рівень легітимності виборів. Урядовий ОАВ має стабільну інституційну пам'ять та інституційну сталість.</li> <li>• Урядовий компонент ОАВ має статус, який дозволяє ефективно взаємодіяти з іншими центральними органами виконавчої влади в питаннях надання послуг, пов'язаних із виборами.</li> <li>• Урядовий компонент ОАВ має достатні можливості для співпраці з іншими державними відомствами у наданні послуг з проведення виборів.</li> <li>• Незалежний компонент ОАВ самостійно контролює власне фінансування та виконання завдань, пов'язаних з організацією виборів. Урядовий компонент ОАВ забезпечує ощадливе використання коштів внаслідок використання ресурсів відповідного центрального органу виконавчої влади та інших центральних органів виконавчої влади, виділених на виконання не пов'язаних із виборами завдань.</li> <li>• Подвійна структура забезпечує внутрішній контроль, який не залежить від зовнішнього контролю.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Довіра до ОАВ може послаблюватись внаслідок того, що організація виборів здійснюється центральними органами виконавчої влади, а контрольні повноваження незалежного компонента ОАВ є недостатніми для реагування на порушення під час виборів.</li> <li>• Плинність кадрів в незалежному компоненті ОАВ може негативно впливати на збереження інституційної пам'яті та інституційної сталості.</li> <li>• Незалежний компонент ОАВ може не мати достатнього політичного впливу для отримання достатнього та своєчасного фінансування. Урядовий компонент ОАВ залежить від внутрішніх рішень центральних органів виконавчої влади або місцевих органів влади з питань розподілу фінансування та політики у сфері виборів.</li> <li>• Незалежний компонент ОАВ може не мати навичок чи досвіду взаємодії з бюрократичним і корпоративним середовищами. Бюрократичний стиль урядового компонента ОАВ може не відповідати потребам, пов'язаним з адмініструванням виборів.</li> <li>• Відповідальність за адміністрування виборів може бути розподілена між декількома центральними органами виконавчої влади, для яких виборчі питання можуть не бути пріоритетом порядку денного.</li> </ul>

національний ОАВ, побудований за принципами незалежної моделі.

Перехідні ОАВ можуть складатись і виключно з громадян відповідної держави, часто – представників політичних партій. До прикладів можна віднести ОАВ Індонезії 1999 року, до складу якого входило 53 члени. Склад цього ОАВ був нетрадиційно великим, що обумовлювалось потребою у забезпеченні представництва та інклюзивності. У 2001 році до виборчого законодавства Індонезії були внесені зміни, які передбачили утворення ОАВ у складі одинадцяти членів (призначених за професійним, а не політичним критерієм). У 2007 році кількість членів ОАВ Індонезії була скорочена до семи.

## Представництво інтересів ОАВ в уряді та парламенті

Незалежно від моделі чи типу ОАВ, він має взаємодіяти з виконавчою і законодавчою гілками влади в питаннях виборчого законодавства та бюджету. Позитивною є практика, відповідно до якої в парламенті проблемами функціонування ОАВ займається профільний комітет, сформований з представників представлених у парламенті партій (такий як Спільний постійний комітет з виборчих питань в Австралії), а в уряді – визначений член уряду, який представляє інтереси ОАВ як в уряді, так і в парламенті. В рамках урядової моделі інтереси урядового компоненту ОАВ представляє, як правило, міністр, який координує діяльність центрального органу виконавчої влади, до складу якого входить відповідний ОАВ.

Відсутність особи, яка б виступала від імені незалежного ОАВ в рамках незалежної чи змішаної моделі (виконання цього завдання може бути покладене на згаданого вище міністра), може негативно вплинути на рівень зацікавленості парламенту й уряду у проблемах функціонування ОАВ. Наприклад, в Намібії функції представництва інтересів ОАВ (у тому числі в питаннях, пов'язаних із виборчим законодавством та бюджетом) було покладено на спікера парламенту, що породжувало ряд проблем для ОАВ, оскільки спікер не був членом уряду, а всі законопроекти в Намібії ініціювались членами уряду і попередньо розглядались Кабінетом міністрів. Затримки в реалізації виборчої реформи 2003 року призвели до того, що представництво інтересів ОАВ було тимчасово покладено на одного з міністрів, в той час як Міністерство регіонального і місцевого самоврядування було визначено головним органом, відповідальним за розробку законодавства щодо виборів. Разом з тим, сфера спеціалізації цього міністерства зумовила сумніви у тому, що воно спроможне виконувати нові завдання повністю неупереджено. Відповідно, дебати стосовно ефективності комунікації між ОАВ та парламентом продовжились.

## Окремі керівні принципи, покладені в основу діяльності всіх ОАВ

Незалежно від моделі адміністрування виборів, кожен ОАВ повинен бути впевнений у тому, що він спроможний забезпечувати легітимність та довіру до всіх процесів, які віднесені до сфери його відповідальності. Цього

можна досягнути в умовах, коли адміністрування виборів ґрунтується на фундаментальних керівних принципах.

---

### Керівні принципи для ОАВ:

---

- незалежність
  - неупередженість
  - добросовісність
  - прозорість
  - ефективність
  - професійність
  - орієнтованість на надання послуг
- 

Ці керівні принципи формують основу адміністрування виборчого процесу і мають важливе значення для забезпечення відповідності очікувань щодо добросовісності виборчого процесу реальному рівню такої добросовісності.

#### **Незалежність**

Існує певна невизначеність стосовно розуміння принципу незалежності ОАВ, оскільки поняття незалежності включає два різні аспекти: (1) структурну незалежність від уряду (в незалежній моделі) і (2) абсолютну незалежність, що очікується від усіх ОАВ незалежно від моделі адміністрування виборів, яка знаходить свій прояв у невіддатливості впливу уряду, політичних партій чи інших суб'єктів при прийнятті ОАВ власних рішень. Хоча одне поняття є формальним, а інше – нормативним, їх слід розглядати у поєднанні. У багатьох країнах світу вважається, що незалежна модель з більш високим рівнем імовірності здатна забезпечити незалежність рішень та дій ОАВ.

Інституційна або “структурна” незалежність закріплюється у конституції чи законодавстві держави. Найпростіший спосіб забезпечити незалежність рішень та дій ОАВ – ухвалити законодавство, яке б прямо закріплювало принцип незалежності ОАВ. Такий підхід знайшов відображення у конституціях та законах про ОАВ багатьох країн (наприклад, Мексики, Південної Африки, Уругваю і Замбії). При застосуванні незалежної моделі такий спосіб може бути використаний завжди, а при застосуванні змішаної моделі – у деяких випадках. Що стосується урядової моделі, то, крім встановлення чітких вимог щодо неупередженості діяльності ОАВ, інші механізми забезпечення незалежності ОАВ застосовувати значно важче через функціонування ОАВ в системі центральних органів виконавчої влади чи органів влади на місцях.

В рамках незалежної та змішаної моделей адміністрування виборів традиція незалежності і готовність членів ОАВ до самостійного прийняття рішень є куди важливішими за формальну структурну незалежність. Важливим для забезпечення незалежності функціонування ОАВ є статус керівника



ОАВ. Наприклад, у будь-якій моделі посаду керівника незалежного ОАВ може обійняти вища посадова особа судової влади. Зв'язок із судовою владою може знизити імовірність неналежного втручання в діяльність ОАВ з боку уряду чи опозиційних партій. Втім, такий підхід не зможе досягти поставленого завдання, якщо судова система не вважається неупередженою чи вільною від корупції, або не має достатнього кадрового забезпечення, щоб бути спроможною уникати конфлікту інтересів у судових справах, пов'язаних з виборами. До країн, в яких чинні чи колишні судді очолюють ОАВ, належать Австралія, Бразилія, Коста-Рика і Замбія.

Альтернативний спосіб підвищити незалежність ОАВ – призначити на посаду керівника ОАВ авторитетного громадського діяча, відомого своєю політичною нейтральністю. Наприклад, у Буркіна-Фасо проблему незалежності ОАВ вирішили, призначивши керівником органу відомого діяча громадянського суспільства. В урядових ОАВ призначення на посаду керівника ОАВ державного службовця, відомого своєю доброчесністю та непередатливістю політичному тиску (як у Північній Ірландії), може дати подібний результат.

### **Неупередженість**

Для забезпечення доброчесності виборів і формування довіри до нього, а також для сприяння визнанню результатів виборів широкими колами громадськості, ОАВ повинен не лише проводити вибори незалежно, але й діяти неупереджено. Без забезпечення неупередженості адміністрування виборів і незалежності функціонування ОАВ доброчесність виборчого процесу з високими ступенем імовірності може бути поставлена під сумнів, що знизить віру у справедливість виборчого процесу загалом, зокрема – з боку тих, хто програв за результатами виборів.

Від кожного ОАВ очікується, що він здійснюватиме адміністрування виборчого процесу неупереджено. Незалежно від моделі, підзвітності, адміністративного контролю чи фінансування, ОАВ повинні ставитися до всіх учасників виборчого процесу однаково, справедливо і неупереджено, не надаючи перевагу будь-яким політичним тенденціям чи групам інтересів.

В теорії, сформований з політично нейтральних експертів незалежний ОАВ, має найвищі шанси бути неупередженим. Іншим незалежним ОАВ (наприклад, сформованим з представників конкуруючих на виборах політичних партій) може бути важче встановити довірливі відносини з громадськістю, ніж повністю неупередженим органам. В рамках урядової чи змішаної моделі (за винятком країн, в яких державна служба традиційно є політично нейтральною) рішення та діяльність ОАВ можуть сприйматися громадськістю як такі, що здійснюються в інтересах тих, хто перебуває при владі.

Втім, урядові ОАВ деяких країн зі змішаною моделлю (наприклад, в Іспанії) і деяких країн з урядовою моделлю (наприклад, Фінляндії та Швеції), як правило, вважаються неупередженими. І навпаки: деякі ОАВ в рамках незалежної моделі можуть бути незалежними лише на словах. Неупередженість може закріплюватись у нормативно-правових актах держави чи впливати зі структури ОАВ, однак вона повинна знаходити

практичне втілення у діяльності органу та його ставленні до зацікавлених сторін. Неупередженість – це, скоріше, спосіб мислення, ніж норма закону. При цьому її можуть підкріплювати конституційні і законодавчі норми, покликані забезпечити дієвий зовнішній контроль за рішеннями ОАВ, а також кодекс поведінки членів ОАВ, який передбачає суворі санкції, які застосовуються незалежним органом.

Важливо, аби широка громадськість вважала ОАВ неупередженими. Цього можна найкраще досягти, забезпечивши прозорість і справедливість діяльності ОАВ, а також оприлюднення та доведення до загального відома інформації про всі аспекти функціонування ОАВ.

### **Доброчесність**

ОАВ є основним гарантом доброчесності виборчого процесу. Безпосередню відповідальністю за забезпечення доброчесності виборів несуть члени ОАВ. Забезпечувати доброчесність виборів значно простіше в умовах, коли ОАВ може здійснювати свої повноваження абсолютно незалежно і здійснює повний контроль за всіма аспектами виборів, в тому числі питаннями бюджетного фінансування та кадрового забезпечення. У тих випадках, коли повноваження у сфері виборів покладені на декілька органів водночас, ОАВ повинен надіятись повноваженнями щодо здійснення контролю за виконанням таких повноважень, що дозволяє забезпечити відповідність діяльності таких органів найвищим стандартам доброчесності.

На позитивну оцінку заслуговує підхід, за яким у виборчих законах або актах ОАВ закріплюється право ОАВ притягувати до відповідальності посадових осіб, залучених до адміністрування виборів, які переслідують власні політичні інтереси або вчинили корупційні діяння. Ігнорування відповідних проблем може породжувати більш масштабну проблему доброчесності та довіри до виборів, ніж публічне використання дисциплінарних повноважень. В тій мірі, в якій це можливо на практиці, ОАВ повинен бути зацікавленим у тому, щоб порушення норм виборчого законодавства, правил та кодексів поведінки мало наслідком невідворотність застосування належних санкцій.

### **Прозорість**

Прозорість операційного та фінансового адміністрування забезпечує громадський контроль за рішеннями ОАВ та обґрунтованість таких рішень. Прозорість є одним з ключових принципів, покладених в основу всіх аспектів функціонування ОАВ. Вона допомагає ОАВ ідентифікувати фінансові зловживання та випадки фальсифікацій виборів, проблеми, пов'язані з некомпетентністю або політичною упередженістю, вплинути на рівень громадського сприйняття цих проблем, які можуть негативно позначитись на рівні довіри до ОАВ. Прозорість виборчого процесу може забезпечуватись виборчим законодавством (наприклад, положеннями щодо обов'язкового інформування ОАВ громадськості про свою діяльність, як це має місце в Індонезії). Механізми прозорості також можуть бути закріплені у Кодексі поведінки для ОАВ. Наприклад, під час виборів 2011 року в Ліберії ОАВ часто проводив брифінги для журналістів, оприлюднював прес-релізи

та організовував консультації із зацікавленими сторонами. Проте, навіть в умовах відсутності у законодавстві відповідних положень, ніщо не заважає ОАВ самостійно впроваджувати політику прозорості.

Непрозорість виборчого процесу завжди породжує підозри в тому, що проведення виборів супроводжується фальсифікаціями. Наприклад, в умовах, коли спостерігачі та представники громадськості позбавлені доступу до інформації про результати підрахунку голосів та підсумки голосування, або коли оприлюднення результатів виборів та їх підтвердження здійснюється із значними затримками (як це відбувалось у 2004 році в Білорусі та Україні, а у 2005 році – в Ефіопії), рівень довіри до виборів істотно знижується.

### **Ефективність**

Уряд і громадськість розраховують на те, що кошти, виділені на фінансування виборів, використовуватимуться ощадливо, а послуги, пов'язані з організацією виборів, надаватимуться ефективно. В умовах поширення все більш дорогих технологічних рішень, а також потреби в активізації зусиль у таких високовартісних сферах, як просвіта й інформування виборців, ОАВ повинні особливо дбати про те, щоб їхня діяльність забезпечувала поєднання економічної ефективності з необхідністю забезпечення доброчесності виборчого процесу та підтримки сучасних технологічних рішень.

Успішним ОАВ може вважатись лише той, який продемонстрував свою доброчесність, компетентність та ефективність. Ці характеристики сприяють формуванню довіри до виборчого процесу з боку громадськості і політичних партій. Допомогу в цьому також може забезпечити виборче законодавство, яке визначатиме стандарти ефективності у виборчому та фінансовому менеджменті. Проте в одних випадках члени ОАВ можуть і не бути обізнаними з виборчими практиками і процедурами, а в інших випадках – не бути готовими до укладення договорів на постачання обладнання і матеріалів у жорсткому корпоративному середовищі. Як наслідок, неефективність організації виборчого процесу може легко сприйматися як корумпованість та схильність до зловживань. А таке сприйняття породжує більш серйозні проблеми, пов'язані із загальним рівнем довіри. Якщо ж недовіра є однією з характеристик політичного процесу загалом, ОАВ навряд чи виграє від зниження рівня довіри до нього як органу.

### **Професійність**

Професійність в адмініструванні виборів вимагає чіткого дотримання виборчих процедур та орієнтованості на надання виборчих послуг, що має забезпечуватись персоналом з відповідним рівнем кваліфікації. ОАВ повинні забезпечити належний рівень підготовки та наявність необхідних навичок у всього персоналу, залученого до проведення виборів – як основного, так і допоміжного. Це дозволить застосовувати високі професійні стандарти до виконання поточної роботи, пов'язаної з організацією виборчого процесу. Професійна підготовка сприяє формуванню віри громадськості в те, що

весь виборчий процес адмініструється належним чином. Хоча безперервне навчання і програми розвитку навичок є невід'ємними частинами формування та підтримки професійності в роботі ОАВ, професійність ОАВ також значною мірою залежить і від особистої позиції кожного з його членів і працівників. Особиста відданість всього персоналу ОАВ ідеям справедливості, точності, старанності, служіння та необхідності самоудосконалення, є необхідними передумовами забезпечення професійності в адмініструванні виборів.

Безсумнівна професійність ОАВ також дає політичним партіям, громадянському суспільству, виборцям, донорам, засобам масової інформації та іншим зацікавленим сторонам впевненість у тому, що організатори виборів здатні ефективно виконувати свої завдання. З іншого боку, сумніви у спроможності професійно адмініструвати виборчий процес викликають у громадян підозри у халатному виконанні обов'язків та зловживаннях, що породжує кризу довіри. Відсутність довіри дозволяє тим, хто зазнав поразки на виборах, отримати громадське схвалення своїх претензій до виборчої адміністрації, незалежно від того, наскільки обґрунтованими є такі претензії.

### **Орієнтованість на надання послуг**

Надання послуг зацікавленим сторонам – це не лише обов'язок ОАВ, але й основне завдання їхньої діяльності. Розробка і оприлюднення стандартів надання послуг ОАВ слугують не лише внутрішніми мотиваторами для членів і персоналу ОАВ надавати високоякісні послуги, але і виступають зовнішніми критеріями, на основі яких зацікавлені сторони можуть оцінювати результати діяльності ОАВ. Деякі основні стандарти послуг часто включені до виборчого законодавства. Наприклад, в Канаді до них відносяться часові стандарти надання послуг, наприклад, граничні строки оприлюднення результатів виборів, складання списків виборців, передачі виборцям ідентифікаційних карток (посвідчень) для участі у виборах, поширення інформації про місце проведення голосування.

Інші корисні стандарти надання послуг можуть запроваджувати самі ОАВ в рамках своїх процедур для кожного окремого виборчого процесу. До них можна віднести часові стандарти надання послуг (середній, максимальний і мінімальний час, який виборці витрачають у черзі для отримання бюлетенів, час надання відповіді на запит представника громадськості, середній час, необхідний для внесення реєстраційних даних виборців до реєстру виборців тощо). Також можуть встановлюватися і стандарти якості: наприклад, відсоток виборців, яким було відмовлено у можливості проголосувати через помилки у списку виборців, частка матеріалів, які було втрачено або невчасно доставлено на виборчі дільниці, частка виборчих дільниць, які несвоечасно відкрилися у день виборів, або точність і своєчасність доступних попередніх результатів голосування.

Ці показники, як і сприйняття зацікавленими сторонами якості надання ОАВ послуг, мають вирішальний вплив на сприйняття громадськістю ступеня доброчесності та ефективності ОАВ. Регулярне опитування громадськості чи зацікавлених сторін (наприклад, після виборів) може надати корисну інформацію для допомоги ОАВ в оцінці послуг та підвищенні їхньої якості.

Ці опитування можуть проводитися як самими ОАВ, так і ініціюватися ззовні (наприклад, в рамках забезпечення підзвітності ОАВ, зокрема – у формі оцінювання законодавчим органом ефективності його діяльності).

## Підсумки розділу

- Вибори – складний і особливий процес, адміністрування якого найбільш ефективно здійснює орган, наділений конкретними обов'язками у сфері адміністрування виборів.
- ОАВ – це інституція чи орган, єдиним призначенням якого в рамках покладеної на нього законодавством відповідальності є забезпечення виконання всіх або частини завдань, пов'язаних з проведенням виборів, у тому числі:
  - визначення кола тих, хто має право голосу;
  - прийом та перевірка документів, пов'язаних із реєстрацією учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів);
  - проведення голосування;
  - проведення підрахунку голосів;
  - встановлення підсумків голосування і результатів виборів.
- Ключові та інші завдання у сфері адміністрування виборів можуть виконуватись як одним, так і декількома органами.
- Існує три основні моделі адміністрування виборів:
  - незалежна модель;
  - урядова модель;
  - змішана модель.
- Кожна з моделей адміністрування виборчого процесу може передбачати існування одного або декількох ОАВ, що виконують різні функції.
- В рамках незалежної моделі адміністрування виборчого процесу створюється один (інколи два) ОАВ, який є інституційно незалежним від виконавчої гілки влади. В урядовій моделі ОАВ є елементом виконавчої гілки влади і підзвітний їй.
- Змішана модель, як правило, включає два компоненти: незалежний ОАВ, уповноважений розробляти політику у сфері виборів та/або здійснювати контрольні повноваження, а також урядовий компонент ОАВ, який безпосередньо забезпечує підготовку та проведення виборів.
- Незалежно від того, чи є ОАВ інституційно незалежним, ключовим питанням для нього є незалежність у прийнятті рішень та здійсненні своїх повноважень. Для забезпечення довіри громадськості до адміністрування виборчого процесу ключове значення мають не

стільки інституційні рамки, в яких функціонує ОАВ, скільки його діяльність та власна позиція.

- Кожна з моделей адміністрування виборчого процесу має свої невід’ємні риси, хоча моделі можуть мати й свої відмінності. Те, яким чином ОАВ здійснює свою діяльність, залежить не лише від моделі адміністрування виборчого процесу, але й від змісту положень виборчого законодавства, соціальних, культурних і політичних чинників.
- В рамках трьох основних моделей існує багато типів ОАВ. Вони можуть бути постійнодіючими чи тимчасовими; їх повноваження можуть бути сконцентровані на рівні одного органу чи розподілені між декількома органами/рівнями. Кожний підхід до побудови системи адміністрування виборів має свої переваги та недоліки, які необхідно ретельно оцінювати відповідно до умов конкретної держави.
- У федеративних державах і країнах перехідного типу може існувати потреба у спеціальних заходах з координації адміністрування виборів; включення міжнародних представників до складу ОАВ може відіграти значну роль у постконфліктному врегулюванні.
- З метою належного представництва інтересів ОАВ в уряді варто визначати міністра, відповідального за забезпечення такого представництва в уряді, тоді як для представництва інтересів ОАВ у парламенті варто визначати парламентський комітет, сформований на багатопартійній основі.
- Незалежно від обраної моделі адміністрування виборчого процесу, всі ОАВ повинні дотримуватись низки керівних принципів, у тому числі принципів незалежності у здійсненні діяльності та прийнятті рішень, неупередженості, доброчесності, прозорості, ефективності, професійності та орієнтованості на надання послуг. У незалежній моделі адміністрування виборів ці принципи інколи дотримуються більш повно, порівняно з іншими моделями.

# Республіка Сейшельські Острови: нова виборча комісія

Марі-Терез Первіс

## Історія

В 1976 році Сейшельські острови стали незалежною республікою. Її очолив новосформований коаліційний уряд, до складу якого увійшли дві головні на той час політичні партії. Через рік цей уряд було усунуто від влади в результаті державного перевороту, проведеного під керівництвом Об'єднаної народної партії Сейшельських островів, яка в 1979 році запровадила однопартійну систему на конституційному рівні. Національні збори було розпущено; їх замінили однопартійні Народні збори, членів яких було обрано на загальнодержавних виборах у 1979 році. Ще одні однопартійні вибори Президента і членів Народних зборів відбулися в 1987 і 1991 роках.

На початку 1990-х років країна повернулася до багатопартійної демократії, схваливши нову Конституцію на референдумі 1993 року. Ухвалення цих змін потребувало призначення незалежного Уповноваженого з питань виборів, який би відповідав за створення та ведення реєстру виборців, визначення меж виборчих округів, здійснення контролю за проведенням передвиборної агітації, організацію виборів і реєстрацію політичних партій для участі у них. Відповідно до нової Конституції, вибори Президента і Національних зборів мали проводитись кожні п'ять років на основі принципу загального виборчого права.

Заклики до проведення виборчої реформи за результатами чергових виборів 2007 і 2011 років мали наслідком прийняття шостої поправки до Конституції 1993 року, відповідно до якої у 2011 році посаду Уповноваженого з питань виборів було замінено Виборчою комісією (ВК). Одним із завдань ВК було внесення рекомендацій щодо реформування виборчого законодавства, які мали сприяти подальшому зміцненню демократії.

## Нормативно-правова база

Окрім Конституції, яка передбачила створення ВК та визначила засади проведення виборів Президента і членів Національних зборів, правову основу проведення виборів на Сейшелах формують два інші важливі нормативно-правові акти. Закон про вибори 1995 року визначає порядок реєстрації виборців, порядок організації та проведення виборів Президента, Національних зборів, а також процедуру проведення референдумів.

Закон про політичні партії 1991 року (щодо реєстрації та регулювання діяльності партій) визначає ВК як орган, підзвітний Національним зборам і відповідальний за проведення реєстрації політичних партій, ведення реєстру політичних партій, розподіл державного фінансування між партіями. Розділ 3 Закону про громадський порядок 1959 року визначив порядок здійснення контролю у сфері реалізації права на свободу зібрань, яке також включало зустрічі представників політичних партій з громадськістю та мітинги. На основі Закону про вибори були прийняті й інші нормативно-правові акти: Регламент Консультативної Ради з питань виборів 2010 року і Положення про вибори 2006 року, які врегулювали питання використання візуальних зображень та службового транспорту у ході виборчих кампаній.

## **Структура ОАВ**

До складу ВК входять п'ять членів (одна жінка і четверо чоловіків), які є незалежними фахівцями та не пов'язані із жодною політичною партією чи урядом. Вони призначаються на семирічний строк з правом повторного призначення на посади.

Відповідно до статті 115(а) Конституції, Орган з питань Конституційних Призначень (ОКП / САА) оголосив конкурс на зайняття цих посад і за його результатами подав рекомендації щодо кандидатур до складу ВК президенту, який призначив п'ятьох членів ВК, в тому числі – її голову. Голова є єдиним постійним членом комісії; він очолює секретаріат ВК, до складу якого входять чотири працівники, які обіймають свої посади на постійній основі. Інші працівники приймаються на роботу на тимчасовій основі (на період проведення виборів або для виконання конкретних завдань, наприклад, здійснення реєстрації виборців).

Оскільки проведення виборів на Сейшельських островах з адміністративної точки зору не є складним завданням, ВК несе відповідальність як за прийняття політичних рішень, пов'язаних з виборчим процесом, так і за перебіг виборчого процесу загалом. ВК є незалежною від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; здійснює свою діяльність автономно і самостійно розпоряджається власним бюджетом (за виконання якого вона є підзвітною лише Міністерству фінансів та Генеральному аудиту). ВК щорічно звітує перед Національними зборами про всі вибори, за проведення яких вона відповідає, а також про державне фінансування політичних партій.

## **Функції та повноваження**

Відповідно до Конституції, Закону про вибори і Закону про політичні партії, ВК забезпечує можливість висунування кандидатами на виборах та можливість участі у виборах для всіх громадян, які мають відповідне право. Ці завдання здійснюється ВК шляхом:

- ведення державного реєстру виборців;
- інформування виборців про виборчу систему та вибори;
- ведення реєстру політичних партій;
- здійснення реєстрації кандидатів для участі у виборах;
- здійснення контролю за проведенням передвиборної агітації;
- забезпечення доступу кандидатів до державних засобів масової інформації для здійснення передвиборної агітації;
- визначення і перегляду меж виборчих округів;



- навчання осіб, залучених до організації і проведення виборів;
- проведення у відповідності до законодавства виборів Президента, членів Національних зборів, а також референдумів;
- подання до Національних зборів звітів щодо адміністрування виборів та референдумів;
- періодичного подання уряду рекомендацій щодо подальших реформ.

## Фінансування

ВК фінансується за рахунок коштів державного бюджету. Її голова щорічно подає до Міністерства фінансів проект бюджету у тому ж порядку, що й інші міністерства та центральні органи виконавчої влади. Зазвичай, бюджетом покриваються всі заплановані витрати. Бюджети на організацію виборів готуються окремо, а витрати на проведення виборів покриваються за рахунок загального фонду державного бюджету.

## Підзвітність

В частині витрачання бюджетних коштів, ВК повністю підзвітна Міністерству фінансів. Аудит фінансової діяльності ВК також проводиться генеральним аудитором. Як орган, відповідальний за реєстрацію політичних партій, ВК зобов'язана щорічно звітувати перед Національними зборами про державне фінансування політичних партій та організовані і проведені нею вибори. Вчинені комісією порушення також можуть бути оскаржені в судовому порядку партіями чи іншими особами, права яких було порушено.

## Професіоналізація

Члени комісії та працівники її секретаріату беруть участь в регіональних і міжнародних навчальних програмах та інших заходах, пов'язаних із професійним розвитком. Такі заходи часто проводяться спільно з регіональними та міжнародними організаціями, діяльність яких пов'язана з адмініструванням виборів та підтримкою демократії. Члени ВК також беруть участь у роботі міжнародних місій зі спостереження за виборами.

В період проведення виборів навчальні заходи організуються і для тимчасових працівників, залучених до адміністрування виборчого процесу. У той же час, ВК і досі не впровадила єдину програму професійного розвитку всіх її членів та співробітників.

## Відносини зі ЗМІ, іншими установами та органами

Порядок здійснення кандидатами передвиборної агітації у державних ЗМІ визначено Законом про вибори. ВК забезпечує рівний доступ всіх кандидатів і партій до ефірного часу на національному радіо та телебаченні. Разом з тим, регулювання доступу партій і кандидатів до приватних ЗМІ перебуває поза сферою компетенції ВК, хоча політичні партії і кандидати загалом погодились добровільно дотримуватися Кодексу поведінки під час виборів. ВК співпрацює з Комісією з питань ЗМІ, яка є відносно новою інституцією і все ще не завершила роботу над підготовкою Кодексу етики для місцевих ЗМІ. В умовах однопартійної системи ЗМІ повністю контролювалися урядом, і цей спадок відходить у минуле дуже повільно.

ВК працює в тісному контакті з низкою міністерств центральних органів виконавчої влади, у тому числі – з Департаментом статистики, Офісом реєстрації актів громадянського стану, Департаментами з питань імміграції та інформаційно-комунікаційних технологій. ВК

порівняно легко взаємодіє з органами законодавчої, виконавчої та судової влади в питаннях, пов'язаних з виборами та впровадженням реформи виборчого законодавства.

ВК є членом Форуму виборчих комісій Спільноти розвитку півдня Африки, а її члени беруть активну участь у його програмах професійного розвитку. Підтримуються й тісні зв'язки із Секретаріатом Співдружності. ВК офіційно запрошувала спостерігачів як від цих організацій, так і від національних організацій зі спостереження за виборами.

## Новітні технології

Реєстр виборців ведеться в електронній формі й оновлюється на щорічній основі. Для удосконалення процедури реєстрації виборців та підвищення точності бази даних реєстру виборців, ВК розглядає можливість запровадження біометричних ідентифікаційних карт, використання сканерів штрих-кодів та наявних геоінформаційних систем (ГІС).

## Адміністрування виборчої реформи

Одним із завдань ВК є проведення виборчих реформ, у тому числі перегляд існуючого законодавства у сфері виборів та внесення рекомендацій щодо його удосконалення урядові. Процес реформування виборчого законодавства розпочався у жовтні 2011 року, коли було створено форум з питань виборчої реформи, до участі у якому було залучено представників всіх зареєстрованих політичних партій і громадянського суспільства, а також узгоджено дорожню карту, яка мала бути покладена в основу діяльності цього форуму. Було вирішено, що за загальним правилом рішення форуму прийматимуться шляхом консенсусу між його учасниками. ВК з'ясувала позиції виборців через серію регіональних зустрічей з громадськістю та інші канали прямої комунікації. Розгляд форумом питань, пов'язаних з виборчою реформою, здійснювався відкрито, в той час як ряд аспектів реформи також обговорювались місцевими ЗМІ.

Було проаналізовано весь масив законодавства з питань виборів, і в 2012 році ВК внесла на розгляд глави держави перший пакет пропозицій щодо перегляду статті 3 Закону про громадський порядок. У 2013 році на розгляд уряду було подано рекомендації щодо удосконалення й інших законів. Головна ціль рекомендацій полягала у зміцненні демократичних виборчих процедур Сейшельських Островів.

Основні напрями реформування включають:

- прийняття нових законів, які б передбачали можливість реалізації права на свободу мирних зібрань в публічних місцях за заявним принципом, тобто без отримання дозволу поліції на проведення таких зібрань;
- проведення виборів протягом 90 днів з моменту відставки або смерті Президента;
- інституціоналізація регулярного перепису виборців з метою забезпечення постійної точності реєстру виборців;
- спрощення процедур висування кандидатів на виборах;
- встановлення обмежень у сфері фінансування передвиборної агітації та запровадження контролю за фінансуванням агітації;

- обов'язкове розкриття інформації про джерела фінансування передвиборної агітації;
- спрощення процедур реєстрації політичних партій;
- перегляд підстав для фінансування політичних партій та публічне розкриття інформації про фінансування політичних партій.

Поклавши на новопризначену ВК обов'язок щодо впровадження реформи, уряд тим самим взяв і на себе зобов'язання щодо їх підтримки. Разом з тим, втілення рекомендацій щодо внесення змін до законодавства потребує схвалення Національними зборами відповідних законодавчих змін. Підтримка уряду залишається дуже важливим елементом у цьому процесі. ВК також може відігравати відносно сильну роль в адвокації реформи.

## Гендерне питання

У всіх своїх принципах, процедурах і діяльності ВК підтримує гендерну рівність. І хоча більшість працівників, залучених до адміністрування виборів, є жінками, і жінки становлять більшість в усіх вікових групах, участь жінок у політичному житті (наприклад, через представництво у складі парламенту, на вищих керівних посадах в органах виконавчої влади та політичних партіях) залишається відносно незначною у порівнянні з чоловіками. У складі виконавчих комітетів політичних партій жінок стає все менше, і, в цілому, партії висувають кандидатами радше чоловіків, аніж жінок. Часто це аргументується тим, що в будь-якому випадку будуть обрані “найкращі кандидати”. Проте в основі цих аргументів лежить досить непереконливе припущення про те, що, оскільки більшість членів виконавчих комітетів партій і кандидатів на виборах – це чоловіки, то саме вони і є найкращими кандидатами.

Відповідно, актуальною залишається потреба у включенні ВК гендерних питань до програм просвіти виборців, а також у підкресленні важливості цих питань в поточній діяльності ВК.

## Можливості та перешкоди

Перевагою невеликого розміру країни (кількість виборців складає близько 60000 осіб із загальної кількості населення 88000 осіб) є полегшений доступ виборців до участі у виборчому процесу, оптимізація взаємодії виборців з обраними представниками, а також існування значних можливостей для змін. Проте велика розпорошеність островів Сейшельського архіпелагу, впровадження демократичних стандартів в урядуванні та все ще обмежена участь у ньому громадян створюють, з одного боку, унікальні можливості, а з іншого – породжують низку викликів для нової ВК.

Нещодавні консультації з питань реформування виборчого законодавства посилили позицію ВК як незалежного органу і сприяли посиленню довіри до неї всіх зацікавлених сторін. Якщо ВК бажає досягти успіхів у впровадженні змін, що сприятимуть зміцненню демократії через виборчий процес, вона повинна використовувати ці сильні сторони впродовж наступних п'яти років своїх повноважень.

# Мексика: складна схема вирішення проблеми значної недовіри

Карлос Наварро

Після оголошення офіційних результатів досить неоднозначних президентських виборів у 1988 році, у Мексиці виникла системна криза довіри до інституту виборів. До того часу проведення виборів контролювали уряди, що змінювали один одного і формувались правлячою партією, яка залишалася при владі впродовж майже 60 років.

Для подолання цієї кризи і задоволення суспільного запиту на демократичні зміни в країні, у період з 1989 по 2007 роки було проведено низку конституційних і правових реформ. У рамках проведених реформ було суттєво змінено правила, інституції та процедури, що мало на меті забезпечити неухильне дотримання законодавства, втілення в життя принципів неупередженості та прозорості у виборчому процесі. Реформи сприяли формуванню стабільної багатопартійної системи, зміцненню гарантій рівності учасників виборів при здійсненні конкурентної боротьби за голоси виборців.

Створення в 1990 році Федерального інституту виборів (ФІВ/IFE) стало ключовим моментом цього трансформаційного процесу. ФІВ задумувався як державний, постійно діючий, незалежний і спеціалізований орган, відповідальний за проведення федеральних виборів у Мексиці.

Мексика – це федеративна держава, яка складається з 32 автономних утворень (31 штату і столиці, в якій знаходяться федеральні органи влади), що формують її державний устрій. З точки зору виборчого процесу, з 1946 по 2014 роки такий федеративний устрій передбачав чіткий розподіл повноважень між федерацією та її 32 суб'єктами. Хоча існували спільні правила як для федерації, так і для суб'єктів федерації, кожен суб'єкт федерації мав власні закони, інституції та процедури у сфері виборів.

Цей організаційно-правовий механізм функціонував впродовж майже семи десятиліть, поки конституційна реформа, узгоджена наприкінці 2013 року і проведена на початку 2014 року, не внесла у цей механізм суттєві зміни. Важливою складовою цих змін стала заміна ФІВ Національним виборчим інститутом (НВІ/INE). НВІ має ті ж риси і організаційну структуру, що й ФІВ, однак наділений ширшим колом повноважень.

Хоча створення НВІ не передбачає ліквідації органів, відповідальних за проведення виборів у 32 суб'єктах федерації, сама його назва прямо вказує на наслідки змін в правовому та інституційному механізмі виборів. НВІ не лише відповідає за організацію федеральних виборів, але й має право брати участь в організації та впливати на проведення місцевих виборів до виконавчих і законодавчих органів влади на муніципальному рівні та на рівні штатів. Правовою основою для цього є статuti партій та виборчі процедури.

У цьому практичному прикладі наводиться аналіз походження, статусу і кола повноважень ФІВ, а також загальний опис деяких наслідків та проблем його заміни НВІ. Впродовж трьох останніх десятиліть ФІВ відіграв ключову роль у процесі реформування та модернізації виборчого законодавства Мексики. Фактично, станом на травень 2014 року все ще не було схвалено ані нових законів про вибори, ані виборчих процедур, спільних для всіх штатів. Тут розглядатимуться характерні риси та сфери застосування нової моделі організації виборчого процесу, зокрема – ті, що пов'язані з повноваженнями та організацією НВІ.

Також варто відзначити, що мексиканська модель побудови виборчих інституцій надає різним спеціалізованим організаціям на кожному з рівнів урядування специфічні адміністративні повноваження (пов'язані з підготовкою, організацією та проведенням виборів) і процесуальні повноваження (вирішення спорів та здійснення судочинства з виборчих питань). Цей текст зосереджений виключно на діяльності ФІВ та НВІ як ОАВ.

## Передумови

Як і більшість країн Латинської Америки, на початку ХІХ століття Мексика здобула незалежність від Іспанії. Хоча протягом 100 років її незалежності в країні тривалий час існувала політична нестабільність і доступ до влади прокладався шляхом військових дій, вибори – навіть якщо вони були звичайною формальністю – проводились регулярно.

Натхненна політичними гаслами на кшталт “Sufragio Efectivo, No re-elección” (Справжнє голосування, ні перевиборам), країна пережила одну з перших соціальних революцій ХХ століття. Після завершення викликаного нею безладу, в кінці 1920-х років встановився новий політичний режим. Характерною його особливістю стала концентрація політичної влади в руках Президента і правлячої партії, що мало виражені авторитарні ознаки.

Хоча за чотири десятиліття, що минули після мексиканської революції, в країні відбулися глибокі соціальні й економічні перетворення, політичний режим практично не змінився. Існувала формальна багатопартійна система, за виборами здійснювалося належне спостереження, але нечисленні опозиційні партії були дуже слабкими.

Лише в середині 1970-х років значний соціальний тиск і суспільна мобілізація призвели до важливих змін у політичній системі держави. Було створено правову основу для політичної участі та забезпечення представництва різних соціальних сил (особливо лівого спрямування), які до того часу систематично не допускалися до політичної арени.

Наприкінці того ж десятиліття участь у політичному житті почали брати нові політичні сили, в той час як активізація конкуренції на виборах стала дуже помітною. Втім, незважаючи на стимулювання політичного плюралізму, норми та практика адміністрування виборчого процесу не зазнали жодних змін. Робота інституцій, що забезпечували проведення виборів, починалася лише під час виборів і контролювалася

виконавчою владою, що викликало велику суспільну недовіру. Для багатьох мексиканців організація виборів і їхні результати були синонімами маніпуляцій та зловживань.

За цих умов переломним моментом стали федеральні вибори 1988 року. Криза виникла тоді, коли на тлі сумнівів у справедливості виборчого процесу і справжності його результатів було оголошено перемогу правлячої партії та її кандидата. Для всіх політичних сил і суб'єктів було неприйнятно проводити перевибори без комплексного і ґрунтовного реформування інституційно-правової бази з питань проведення виборів.

В цьому контексті, в період із 1989 по 1996 роки відбувся дуже важливий цикл конституційно-правових реформ, спрямованих на задоволення суспільного запиту щодо підвищення рівня прозорості і неупередженості в організації виборчого процесу. Реформи також допомогли зміцнити багатопартійну систему і забезпечили створення конкурентних умов на виборах.

Цей пакет реформ, як і реформи, запроваджені у 2007-2008 роках, мав дві особливі риси. Перша риса – їх інклюзивність, яка передбачала не лише участь у процесі переговорів щодо реформ та погодження їх змісту зі всіма представленими в Конгресі політичними силами, але й враховувала позиції та рекомендації, внесені групами, що спеціалізувались на окремих питаннях, а також іншими зацікавленими сторонами. Друга риса – комплексність і повнота реформ, яка враховувала потреби у змінах в політичній системі.

Важливо пам'ятати, що переговори стосовно цього циклу реформ та їх погодження відбувались з 1989 по 1996 роки, коли правляча політична партія все ще перебувала при владі; вона здійснювала контроль за виконавчою владою та мала абсолютну більшість в обох палатах Конгресу.

## **Створення Федерального інституту виборів та його повноваження**

Конституційна та законодавча реформа 1989-1990 років істотно змінили інститути та процедури, які регулювали порядок проведення федеральних виборів у Мексиці. Однією з найважливіших змін у новій структурі адміністрування виборчого процесу Мексики стало створення ФІВ. Він був створений у 1990 році на підставі змін до Конституції та прийнятого того ж року нового закону про вибори. ФІВ створювався як постійно діючий державний орган, який був наділений автономією у прийнятті ним рішень та мав здійснювати свою діяльність керуючись принципом професіоналізму. Це докорінно змінило природу органу, що мав забезпечувати організацію федеральних виборів.

Згідно з Конституцією, при здійсненні своїх повноважень ФІВ повинен дотримуватися п'ятих основних принципів: правової визначеності, законності, незалежності, неупередженості та об'єктивності. Хоча зміни до Конституції і законодавства, внесені протягом 20 років з часу заснування ФІВ, змінили деякі підходи до формування складу ФІВ, його внутрішньої організації та функціонування, всі ці зміни сприяли утвердженню та посиленню цих принципів.

Значне розширення повноважень ФІВ в рамках проведених реформ також мало враховувати нові запити, що виникли в нових умовах та динаміки конкурентної боротьби за голоси. Наразі в усьому світі панують очікування, що виборчі норми та інституції гарантуватимуть вільні, справедливі та чесні вибори і забезпечуватимуть рівноправне конкурентне середовище.

Таким чином, ключовими елементами виборчих реформ у Мексиці стало забезпечення неупередженості організації виборів та створення рівних умов для ведення політичної

боротьби, що мало забезпечити формування довіри та підвищувати якість організації виборів. Наочними прикладами цих реформ є формування ФІВ як органу, визначення його повноважень, а також спосіб здійснення цих повноважень упродовж більш ніж двох десятиліть.

Невід'ємною складовою справжньої незалежності ОАВ є фінансові аспекти цієї незалежності, які передбачають можливість самостійного бюджетного планування та, що не менш важливо, можливість отримувати та витратити кошти у найкоротші терміни. У цьому сенсі варто звернути увагу на бюджетну незалежність ФІВ, яка забезпечувалась з початку його створення (лише Конгрес може вносити зміни до бюджету ФІВ), а також значні й своєчасні асигнування на потреби ФІВ, які дозволяли йому ефективно виконувати покладені на нього обов'язки.

Бюджет, який раніше адмініструвався ФІВ і яким тепер розпоряджається НВІ, формується виключно за рахунок державних коштів. Під час виборів 2012 року на звичайні операційні витрати було виділено 473,3 мільйона доларів США, а на організацію виборчого процесу – 316,3 мільйона доларів. Окрім цього, 392 мільйони доларів було виділено на державне фінансування політичних партій, в рамках якого фінансувались поточні витрати партій та їхні витрати на здійснення агітації. В цілому, загальна сума фінансування склала 1,2 мільярди доларів США.

Щоб демонструвати належне управління своїми ресурсами, НВІ змушений дотримуватися правил щодо прозорості і публічної підзвітності. Контроль за його діяльністю здійснює Управління державного контролера, наділене широкими повноваженнями для виконання покладених на нього функцій. Керівника цього Управління самостійно призначає Конгрес.

Для забезпечення професійного виконання ФІВ своїх обов'язків, законом 1990 року було передбачено запровадження особливого виду державної служби – державної служби з виборчих питань, яку було запроваджено у 1992 році. Усі працівники ФІВ, які здійснюють адміністративні обов'язки, пов'язані з плануванням, організацією, проведенням виборів і здійсненням контролю за їх проведенням, повинні перебувати саме на цій службі. У зв'язку з цим у НВІ не слід очікувати жодних серйозних змін у цьому плані.

## **Розширення функцій та обов'язків**

З моменту свого створення, ФІВ був уповноважений здійснювати всі види діяльності, пов'язані з підготовкою, організацією, проведенням та здійсненням контролю за кожним виборчим процесом федерального рівня, а також виконувати інші визначені законом функції (наприклад, сприяти утвердженню демократії в країні, забезпечувати підтримку багатопартійності і сприяти поширенню громадянської просвіти).

У зв'язку з цим, найважливішою особливістю реформ, проведених за період існування ФІВ, було систематичне розширення і урізноманітнення його повноважень. Крім основних організаційних і логістичних функцій у сфері організації виборчого процесу (наприклад, реєстрації кандидатів, громадян, акредитації міжнародних спостерігачів, добору і підготовки персоналу виборчих дільниць, дизайну, друку та розповсюдження виборчих матеріалів, встановлення результатів голосування та результатів виборів), НВІ також відповідав за виконання багатьох інших завдань, успадкованих від ФІВ. Ці завдання розглянуті нижче.

## **Періодичний перегляд та зміна меж виборчих округів**

Склад нижньої палати Федерального Конгресу Мексики обирається за змішаною виборчою системою, аналогічною тій, за якою проводяться вибори в Німеччині. 300 з 500 членів нижньої палати обираються за мажоритарною системою відносної більшості (МСВБ / ФРТР) у 300 одномандатних виборчих округах, розподілених серед 32 суб'єктів федерації відповідно до кількості населення у кожному з них. З метою забезпечення принципу рівності голосів, ФІВ періодично переглядав межі цих 300 одномандатних округів. НВІ також здійснює це повноваження відносно виборчих округів на рівні штатів.

## **Інтеграція та постійне оновлення Федерального реєстру виборців; видача карток для голосування**

Як і ФІВ, НВІ також відповідає за інтеграцію та постійне оновлення Федерального реєстру виборців, який використовується під час усіх виборів у країні. Включення до Реєстру виборців є добровільним, а тому кожен громадянин повинен реєструватися особисто. Після реєстрації НВІ безкоштовно видає йому картку для голосування з фотографією, яка дійсна протягом десяти років. Оскільки в Мексиці відсутні національні паспорти, картка для голосування стала найпоширенішим посвідченням особи серед мексиканців. Право голосу на федеральних виборах 2012 року мали 79,5 мільйони громадян.

## **Контроль за фінансуванням партій і передвиборної агітації**

За останні два десятиліття Мексика запровадила постійну систему державного фінансування політичних партій, яка за обсягами витратків є однією з найбільш витратних у світі. Згідно з Конституцією, державне фінансування за своїми обсягами повинно бути більшим за приватне фінансування. ФІВ (а тепер і НВІ) здійснював адміністрування коштів, виділених в рамках державного фінансування партій (у 2012 році ця сума складала близько 400 мільйонів доларів США).

У той же час, в Мексиці запроваджено дуже чіткі правила щодо приватного фінансування, які передбачають обмеження як щодо джерел походження коштів, так і величини внесків. Відповідно, на політичні партії покладено зобов'язання щодо звітування про походження, адміністрування і використання всіх ресурсів, отриманих як на забезпечення власної діяльності, так і на здійснення передвиборної агітації.

Здійснення широких повноважень щодо контролю за фінансуванням політичних партій і передвиборної агітації на федеральних виборах було віднесено до виключної сфери відповідальності ФІВ. Для здійснення цих повноважень ФІВ було запроваджено одну з найбільш комплексних та складних систем контролю, яку тільки можна собі уявити. Наразі ця важлива і чутлива функція здійснюється НВІ, але у значно ширшому обсязі, оскільки НВІ має здійснювати контроль за фінансуванням партій і виборів на рівні 32 суб'єктів федерації. Контрольні повноваження у сфері політичних фінансів також поширюються і на незалежних кандидатів, які за результатами реформи 2012 року мають можливість висувати свої кандидатури на всіх видах виборів.

## **Адміністрування наданого державою ефірного часу у ЗМІ**

До 2008 року в Мексиці існувала система, яка поєднувала субсидований державою доступ партій до радіо та телебачення для здійснення передвиборної агітації, а також можливість



купівлі партіями додаткового ефірного часу на ці потреби з дотриманням рівних умов. У 2008 році конституційні та законодавчі зміни суттєво відкоригували цей підхід – партіям, іншим юридичним або фізичним особам було заборонено купувати ефірний час для розміщення політичної реклами або трансляції передвиборчих повідомлень.

Відтоді ефірний час на державних і приватних ЗМІ для розміщення партіями і кандидатами на виборах своєї політичної та виборчої реклами попередньо резервується. Обсяги безкоштовного ефірного часу є досить значними; партії і кандидати мають доступ до майже 1600 радіостанцій та близько 750 телеканалів, що функціонують у Мексиці.

До сфери компетенції НВІ віднесено як надання безкоштовного ефірного часу партіям і кандидатам, так і забезпечення трансляції повідомлень органів, відповідальних за організацію виборів. Оскільки партіям і кандидатам протягом виборчого процесу щодня виділялось 42 хвилини ефірного часу, існувала потреба у проведенні аналізу відповідних агітаційних матеріалів та їх розподілі між каналами, потреба у контролі за їх трансляцією у визначений час та наступній підготовці інформаційних звітів про результати розподілу ефірного часу та трансляції реклами, від НВІ вимагалось створити вкрай складну та громіздку техніко-адміністративну систему адміністрування ефірного часу, що виділявся за рахунок бюджетних коштів.

### **Організація передвиборних дебатів**

Реформа 2008 року поклала на ФІВ обов'язок організації двох дебатів між кандидатами на пост Президента Мексики. Останні конституційні зміни передбачають прийняття нових законів, які б передбачали покладення на органи адміністрування виборів обов'язку організації обов'язкових дебатів між кандидатами на всі виборні посади в країні. Повноваження НВІ в частині забезпечення виконання цих положень можуть поширитись щонайменше на парламентські вибори.

### **Складна організаційна структура**

Для належного виконання своїх завдань і повноважень ФІВ створив, а НВІ, як очікується, має зберегти і навіть розширити (відповідно до своїх нових широких повноважень) свою громіздку і складну організаційну структуру, в якій можна виділити чотири основних типи органів:

- ради: колегіальні органи, які керують та приймають рішення з усіх питань, віднесених до сфери компетенції органу;
- виконавчі ради: до їх складу входять особи, які перебувають на виборчій державній службі; відповідають за практичне впровадження політики, програм і рішень, прийнятих радами;
- технічні органи: спеціалізовані органи, які надають технічні консультації за зверненнями інших органів ФІВ;
- органи контролю: комісії, утворені в основному і в рівній мірі з представників політичних партій; їх функція полягає у здійсненні контролю за інтеграцією, оновленням та верифікацією бази даних Реєстру виборців.

ФІВ (а тепер і НВІ) здійснюють свої функції децентралізовано: окрім штаб-квартири в столиці Мексики, регулятор має 332 постійні представництва на місцевому рівні (у їх складі представлені керівні, виконавчі органи та органи контролю).

## **Керівний орган, який гарантує незалежність і неупередженість**

Найважливішими механізмами забезпечення незалежності та неупередженості органу є інтеграція його керівних органів та методів прийняття рішень. Хоча в кожному з органів НВІ забезпечено рівне представництво політичних партій, а в найвищій раді представлені парламентські фракції, право голосу мають лише члени, які не пов'язані із будь-якою партією.

Основний керівний орган НВІ – Генеральна рада, яку було утворено в квітні 2014 року. До її складу входять 11 постійних членів, які мають право участі в обговореннях і право голосу, а також змінна кількість членів, які мають право на участь у обговореннях, але не беруть участі у голосуванні. 11 членів з правом голосу – це Голова ради і десять радників з виборчих питань. Усі вони обираються, як правило, двома третинами членів нижньої палати Конгресу за результатами застосування складної процедури, етапи якої чітко визначені у Конституції. Вони мають право бути обраними лише за умов відповідності їх кандидатур певним вимогам, спрямованим на забезпечення їхньої незалежності і неупередженості, а також здатності виконувати свої обов'язки. Всі члени з правом голосу обираються на дев'ятирічний строк і замінюються поетапно.

До переліку членів без права голосу належать: по одному представнику від кожної з політичних партій, зареєстрованих на національному рівні (зараз таких партій сім); по одному представнику від кожної з парламентських фракцій у одній з палат парламенту (зараз їх також сім); і виконавчий секретар НВІ. На сьогодні до Генеральної ради входять 26 членів. Усі засідання Генеральної ради є відкритими і проводяться в приміщенні, обладнаному у спосіб, що забезпечує можливість висвітлення засідань у ЗМІ та здійснення онлайн трансляції засідань на веб-сайті НВІ. Порядок проведення обговорень регламентується законодавством; рішення за результатами обговорень приймаються шляхом відкритого голосування більшістю голосів членів із правом голосу.

## **Інтенсивне використання новітніх технологій**

Хоча основні виборчі процедури – голосування, підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування на дільницях (на липневих федеральних виборах 2012 року загалом було утворено 143000 виборчих дільниць) – здійснюються вручну, ФІВ інтенсивно використовував (а НВІ використовує нині) нові технології в адмініструванні виборів. Наприклад, нові технології використовуються для забезпечення постійного зв'язку між представництвами регулятора в усій країні і своєчасного надання інформації ЗМІ та іншим зацікавленим особам.

Окрім вражаючої технологічної платформи, що використовується для комплексного адміністрування ефірного часу на державному телерадіомовленні, для реєстрації виборців та виготовлення карток для голосування використовуються біометричні системи. Картки для голосування мають видимі і невидимі елементи захисту, які унеможливають їх підробку та внесення до них змін. Іншою сферою

використання нових технологій є розробка і функціонування Інтранету, який використовується виключно для розміщення попередніх результатів виборів на більш ніж 25 державних веб-сайтах в режимі реального часу.

## Заключні коментарі

Структура системи адміністрування виборів у Мексиці, включаючи статус, організацію та повноваження ФІВ (а тепер і НВІ) є переконливим прикладом того, як далеко можуть зайти зусилля (і законодавство) у напрямі забезпечення прозорості і довіри до виборів та їхніх результатів в умовах системної недовіри з боку головних конкурентів на виборах.

Провівши федеральні вибори вісім разів (чотири рази – чергові вибори, і чотири рази – проміжні) за трохи більше ніж 20 років після його створення, ФІВ належним чином продемонструвати свою неупередженість, неухильне дотримання законодавства і професійність у здійсненні своїх повноважень. Діяльність ФІВ сприяла зміцненню демократичних норм, інститутів, цінностей і практик.

Саме тому заміна ФІВ НВІ, суттєва зміна моделі розподілу компетенції і повноважень між федеральним рівнем та рівнем 32 суб'єктів федерації в селекторально-політичній площині, що відбулися за результатами проведеної Конгресом у 2013 році конституційної реформи (яка стала результатом консенсусу між федеральним урядом та основними політичними партіями), виглядає дещо неочікуваною.

Більшість аналітиків вважають, що ця реформа не досягла поставлених завдань. Початкова ідея, що лежала в її основі, якщо й була спірною, все ж мала сенс: покласти на єдиний орган обов'язок проведення всіх виборів і консультацій з громадськістю, які проводились в державі. Це допомогло б уникнути дублювання в адміністративних і бюджетних питаннях, а також забезпечити впровадження єдиного підходу і принципу неупередженості в адмініструванні всіх виборчих процесів. На відміну від попередніх реформ 1989 – 1990 років, ця реформа не вирішила реальних проблем та не усунула очевидні недоліки системи; вона стала результатом жорстких переговорів та досягнення компромісу між основними суб'єктами політичного життя.

Нова конституційна реформа призвела до запровадження нетипової для федеративних держав гібридної моделі адміністрування виборів. Впровадження цієї моделі потребує визначення та конкретизації на законодавчому рівні сфери компетенції та принципів взаємодії НВІ з 32 місцевими органами адміністрування виборчого процесу. Ця необхідність обумовлена також тим, що національний орган адміністрування виборів не тільки матиме право призначати членів з правом голосу до вищих органів прийняття рішень з виборчих питань на рівні суб'єктів федерації, але й зможе безпосередньо виконувати функції, пов'язані з організацією виборів у штатах, а також вирішувати пов'язані з цими виборами юридичні питання, що можуть потребувати його втручання або створення судового прецеденту.

У будь-якому випадку, впродовж періоду свого існування ФІВ систематично розширював сферу своїх повноважень. Зі створенням НВІ і, в цілому, із запровадженням у федеративній системі нової моделі адміністрування виборчого процесу, цей підхід не лише зберігся, але і, імовірно, розвиватиметься й у майбутньому.

Мексиканська модель є яскравим прикладом, на якому можна глибоко і ретельно оцінити виклики та ризики розширення і ускладнення положень законодавства про вибори (особливо тих, що стосуються політичної конкуренції, яка передбачає існування скоріше “арбітра”, аніж керівника), і, як наслідок, розширення сфери повноважень органу, який відповідає за їхнє практичне застосування або забезпечення їх дотримання.

Тому парадоксальним видається той факт, що ні ФІВ (у період його існування), ні НВІ, не мали і не мають повноважень щодо участі у реформуванні виборчого законодавства, які є притаманними для інших ОАВ регіону, незважаючи на повну регламентованість та складність моделі адміністрування виборів і конкуренції в рамках мексиканської системи, до якої входить значна кількість постійних незалежних і вузькоспеціалізованих виборчих органів.

# РОЗДІЛ 2

---

РОЗДІЛ 2



# Нормативно-правова база: контекст для ролі та повноважень ОАВ

## Визначення виборів в актах законодавства

Структура, повноваження, функції та обов'язки ОАВ визначаються тією частиною законодавства держави, яка регламентує вибори. Нині, зокрема – в нових демократичних державах, намітилась тенденція до розробки комплексних нормативно-правових актів, які забезпечують незалежність і добросовісність виборів, сприяють послідовності і рівності в адмініструванні виборів, забезпечують повноцінну та поінформовану участь політичних партій, громадських організацій (ГО) та виборців у виборах. Весь комплекс нормативно-правових актів з питань виборів може включати різні компоненти, зокрема:

1. Міжнародні документи, наприклад, стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП / ICCPR): “Кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:
  - а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;
  - б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;
  - в) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби”.
2. Міжнародні документи регіонального характеру, наприклад, Африканська хартія з питань демократії, виборів та урядування: “Держави-учасниці знову підтверджують свою відданість регулярному проведенню прозорих, вільних і справедливих виборів на підставі Декларації Союзу про принципи, що регулюють проведення демократичних виборів в Африці” (стаття 17).
3. Конституцію.

4. Національні закони, які можуть ухвалюватися у формі одного комплексного виборчого кодексу (як це має місце в Албанії, Аргентині, Вірменії та на Філіппінах). Альтернативою цьому є існування декількох законів, що регламентують різні аспекти виборів. Наприклад, в Індонезії діє Закон про парламентські вибори, Закон про організацію виборчого процесу, Закон про вибори Президента, Закон про політичні партії, Закон про утворення Конституційного суду (однією з функцій якого є вирішення певних виборчих спорів), Закон про місцеве самоврядування (який містить положення про порядок проведення виборів керівників регіональних органів виконавчої влади). В деяких країнах (наприклад, у Латвії, Південній Африці, Узбекистані та Замбії) окремими законами визначено структуру, склад і повноваження ОАВ; такий самий підхід застосовується і в Таїланді, де закон про ОАВ має силу органічного закону. Інші закони (наприклад, закон про реєстрацію виборців, закон про посвідчення особи або закон про адміністративно-територіальний устрій) також можуть входити до системи законів, які регламентують порядок проведення виборів.
5. Закони провінцій чи штатів, які у федеративних державах можуть регулювати проведення виборів на рівні провінцій чи штатів і на місцевому рівні (як в Австралії) або ж організацію виборів на національному рівні (як у США).
6. Постанови/укази і розпорядження, прийняті центральними або місцевими органами влади.
7. Регламенти, розпорядження і звернення ОАВ, якщо він має право їх ухвалювати.
8. Норми звичаєвого права і конвенцій, що можуть бути включені до виборчого законодавства, регламенту та принципів діяльності ОАВ і регулювати питання, пов'язані з реєстрацією виборців, механізмами голосування жінок і чоловіків.
9. Політики внутрішнього адміністрування, впроваджені ОАВ чи іншими органами.
10. Кодекси поведінки (добровільні або обов'язкові), які можуть безпосередньо чи опосередковано впливати на вибори, і дія яких поширюється на ОАВ, учасників виборів і спостерігачів, ЗМІ, які висвітлюють перебіг виборів.

Організація та адміністрування виборів – складний процес, який включає низку деталей. Тому вибори, як правило, регулюються писаними законами та правилами, а не неписаними традиціями чи адміністративною політикою. Перевагами писаних законів та правил є визначеність, прозорість і відкритість. Вони можуть бути предметом судового перегляду і доступні всім зацікавленим сторонам, в тому числі – виборцям. Правова визначеність, забезпечена включенням до закону детальних роз'яснень з питань виборчого процесу, і підтримана конституційним органом, сприяє зміцненню віри у послідовність, справедливість та неупередженість адміністрування виборчого процесу та створює конкретні можливості для захисту порушених прав. Рівень деталізації в системі ієрархії нормативно-правових актів різниться у різних країнах залежно

від правової системи і ступеня віри у готовність та здатність ОАВ приймати або впроваджувати справедливі і послідовні рішення та політики.

## Міжнародні і регіональні договори та угоди

Багато країн-членів ООН (використовуючи різні конституційні інструменти) інкорпорує у своє внутрішнє законодавство ключові рішення та договори ООН, наприклад, МПГПП 1966 року і Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (КЛФДЖ / CEDAW) 1979 року. У випадку такої інкорпорації, виборче законодавство країни та політика і діяльність ОАВ потребують врахування положень договорів саме як зобов'язань, які добровільно виконують відповідні держави, зокрема – щодо принципів загального, рівного виборчого права, таємного та вільного голосування; щодо права жінок бути обраними і обіймати державні посади; щодо прав мовних меншин. Двосторонні угоди між країнами і регіональні договори на рівні наднаціональних утворень (наприклад, Європейського Союзу) також можуть містити вимоги щодо організації виборчого процесу. Хоча для забезпечення реалізації таких договорів зазвичай необхідно приймати додаткові закони, дії ОАВ, які порушують закріплені в ратифікованих договорах права можуть бути оскаржені в судовому порядку і за відсутності таких законів.

Держави-члени регіональних утворень (таких як ОБСЄ, Організація американських держав (ОАД/ОАС) та Африканський Союз (АС/AU) все частіше беруть на себе зобов'язання виконувати договори і прийняті такими органами рішення через механізми законодавчої ратифікації або заяв про приєднання. В 1990 році ОБСЄ прийняла Копенгагенський документ, за яким держави-учасниці “урочисто заявляють, що складовими елементами справедливості, необхідної для повного вираження властивої людській особистості гідності, а також забезпечення рівних і невід'ємних прав усіх людей відносяться ... вільні вибори, що проводяться періодично, шляхом таємного голосування або аналогічної вільної процедури голосування в умовах, які на практиці забезпечують вільне вираження волі виборцями при виборі своїх представників”. Африканська хартія з питань демократії, виборів й управління передбачає, що “держави-учасниці мають:

1. Створити і посилити незалежні та неупереджені національні виборчі органи, відповідальні за адміністрування виборів.
2. Створити і посилити національні механізми своєчасного врегулювання виборчих спорів.
3. Забезпечити під час виборів справедливий і рівноправний доступ конкуруючих партій і кандидатів до державних ЗМІ.
4. Забезпечити прийняття обов'язкового для виконання кодексу поведінки, що регулює діяльність юридично визнаних політичних суб'єктів, уряду та інших політичних акторів до, під час і після виборів. Кодекс повинен включати зобов'язання політичних суб'єктів визнавати результати виборів або оскаржити їх виключно законними шляхами”.



АС підтримав положення Хартії на практиці, створивши в структурі власного секретаріату підрозділ з надання допомоги у проведенні виборів.

Подібні інструменти запровадили і субрегіональні утворення, зокрема – Південноафриканське співтовариство розвитку (ПСП/SADC) й Економічне співтовариство західноафриканських держав (ЕСЗАД / ECOWAS). Одним з прикладів регіонального договору, виконання якого забезпечене юридичними санкціями і впливає на законодавчі основи діяльності ОАВ, є Протокол ЕСЗАД з питань демократії і належного врядування 2001 року. Відповідно до цього документа, країни-члени зобов'язуються здійснювати незалежне та неупереджене адміністрування виборчого процесу і своєчасно вирішувати виборчі спори.

Окрім ратифікованих і обов'язкових для виконання договорів і рішень, окремо можна виділити рішення міжнародних та регіональних утворень, які мають рекомендаційний характер. У жовтні 2005 року Організацією Об'єднаних Націй та широким колом світових і регіональних організацій були прийняті Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами; згодом ці документи прийняли багато інших організацій. В регіоні ПСП Інститут виборів Південноафриканської республіки (ІВПА/EISA) і Форум виборчих комісій країн ПСП (ФВК/ЕСФ) спільно розробили та прийняли принципи адміністрування, моніторингу та спостереження за виборчим процесом (ПУМСВП/ РЕММО), а Парламентський форум САДК запровадив власні виборчі норми і практику. Такі зводи принципів і керівних роз'яснень слугують контрольними показниками, за якими місії спостерігачів у регіоні оцінюють, чи є вибори вільними, справедливими і вартими довіри.

## **Конституція**

Все більше країн включають до своїх конституцій ключові положення про вибори, у тому числі – щодо типу, складу та повноважень ОАВ. Такі країни, як Бангладеш, Коста-Рика, Гана, Індія, Індонезія, Південноафриканська республіка й Уругвай створили свої ОАВ як конституційні органи, що значно ускладнює зміну їх статусу та інших визначених конституцією характеристик. Конституційні положення завжди є більш захищеними від перегляду порівняно із нормами звичайних законів. Наприклад, внесення змін до конституції потребує підтримки кваліфікованої більшості у законодавчому органі або проведення референдуму. Перешкоди, які створює закріплення виборчих норм на рівні конституції для правлячих партій, що хочуть змінити регулювання виборів на свою користь, дає опозиційним партіям відчуття більшого захисту, ніж вони мали б, якби відповідні положення містилися в актах уряду або законах, які можна змінити більшістю голосів законодавчого органу.

---

## Окремі принципи і положення про вибори, які часто закріплюються на конституційному рівні:

---

- незалежність ОАВ;
  - склад ОАВ і порядок призначення на посади його членів;
  - строк повноважень на посаді в ОАВ;
  - функції та повноваження ОАВ;
  - право голосу та вимоги до реєстрації виборців;
  - права політичних партій;
  - орган з визначення меж виборчих округів або вимоги до округів;
  - виборча система для президентських виборів;
  - виборча система для парламентських виборів;
  - право балотуватись та вимоги до кандидатів;
  - періодичність і крайні строки проведення виборів;
  - механізми вирішення виборчих спорів.
- 

Межі та зміст конституційних положень щодо виборів варіюються в залежності від умов конкретної держави.

- Конституція Австрії визначає питання формування ОАВ, умов наявності права голосу, роль Конституційного суду у врегулюванні виборчих спорів та виборчу систему.
- Конституція Бангладешу визначає функції і повноваження ОАВ, гарантує незалежність ОАВ, умови наявності права голосу, вимоги до кандидатів, періодичність проведення виборів.
- У Конституції Камеруну визначені права політичних партій, вимоги до кандидатів, періодичність проведення виборів, повноваження Верховного суду і Конституційної ради у врегулюванні виборчих спорів.
- У Коста-Риці Конституція закріплює незалежність ОАВ, порядок його формування та функції, умови наявності права голосу, права політичних партій (в тому числі в частині їхнього державного фінансування), виборчі системи і кваліфікаційні вимоги до кандидатів.
- У Чехії Конституція визначає умови наявності права голосу на виборах, виборчу систему і періодичність проведення виборів.
- У Конституції Гани визначено умови наявності права голосу на виборах, передбачено створення ОАВ, закріплено право на утворення політичної партії та членство в ній, а встановлено межі виборчих округів.
- Конституція Індії містить положення про створення ОАВ, визначає умови наявності права голосу на виборах, засади реєстрації виборців, забороняє втручання суду у питання проведення виборів і резервує місце в Народній палаті для юридично визнаних каст і племен.

- Конституція Мадагаскару закріплює права кандидатів, виборчі системи для виборів членів сенату і президента, а також роль Конституційного суду у проведенні виборів та вирішенні виборчих спорів.
- Намібійська Конституція встановлює вимоги до кандидатів і засади проведення президентських виборів.
- Конституція Перу визначає засади забезпечення автономії, порядку формування та функції Національного виборчого трибуналу, який здійснює контроль за виборами і відповідає за реєстрацію партій, оголошення результатів виборів та вирішення виборчих спорів. Крім того, конституція уповноважує Національне управління з питань організації виборчого процесу забезпечувати матеріально-технічну підтримку виборів, фінансування та оприлюднення інформації про результати всіх виборів; встановлює кваліфікаційні вимоги для претендентів на керівні посади в Національному управлінні з питань організації виборчого процесу; уповноважує Національний орган з реєстрації ідентифікації та цивільного стану забезпечувати реєстрацію виборців на основі бази даних про акти цивільного стану.
- Конституція Румунії встановлює право громадян обирати і бути обраними, передбачає прийняття органічного закону, який би регламентував створення та функціонування Постійного Органу з питань виборів.

Конституційні положення про вибори зі схожим змістом можуть формулюватися по-різному. Розглянемо два приклади конституційного визначення незалежності ОАВ:

“За винятком випадків, передбачених цією Конституцією або будь-яким іншим законом, що не суперечить конституційним положенням, при виконанні своїх функцій Виборча комісія не підпорядковується будь-якому органу чи особі і не контролюється будь-яким органом чи особою” (стаття 46 Конституції Гани).

“Парламентські вибори організовує виборча комісія, яка є державним, постійно діючим і незалежним органом” (стаття 22e (5) Конституції Індонезії).

---

Хоча закріплення у конституції основних засад виборів сприяє довірі до виборів, надмірна деталізація таких положень може зумовити виникнення проблем. Зокрема, через складність процедури внесення змін до конституції або через брак часу, необхідного для таких змін, перегляд виборчого законодавства може бути складним завданням.

---

Обсяг конституційного регулювання відносин у сфері виборів значною мірою залежить від рівня довіри громадян до системи органів адміністрування виборів в державі. У багатьох розвинених демократичних країнах з високим рівнем довіри громадськості до законотворчості та державного урядування в цілому, та до організації виборів, зокрема, конституції не містять положень щодо порядку формування ОАВ. Втім, демократичні країни (і не лише ті, які перебувають на етапі становлення демократії), зазвичай, мають незалежні

та надійні ОАВ, діяльність яких регламентується складною і деталізованою нормативно-правовою базою, що включає і ключові конституційні положення про вибори. Авторитет і чіткість конституції сприяють формуванню довіри зацікавлених сторін до виборів.

## Виборче законодавство: акти і постанови

ОАВ може створюватись на підставі закону, а саме шляхом прийняття закону парламентом. Наприклад, ОАВ Австралії, Буркіна-Фасо і Канади були створені виключно на підставі закону. Існування урядових ОАВ, зазвичай, прямо не передбачене законом; частіше виконання їхніх завдань покладається на державні органи, передбачені виборчим законодавством. Проте у Великій Британії (див. практичний приклад), яка не має писаної конституції, існування виборчої комісії – ОАВ для проведення референдумів – передбачено саме законом.

Належний підхід до розробки законів про вибори передбачає дотримання таких вимог:

- прийняти закони про порядок проведення виборів у прозорий спосіб, чітко передбачивши покладення відповідальності із заповнення прогалин у регулюванні та/або деталізації норм закону у підзаконних актах, постановах або адміністративних процедурах ОАВ;
- визначити статус національних та будь-яких допоміжних ОАВ, у тому числі – їх підвітність, повноваження, обов'язки та функції;
- передбачити у законодавстві детальне врегулювання всіх відносин, пов'язаних із виборами, з метою забезпечення ефективності та доброчесності адміністрування виборів, а саме: визначити порядок призначення і строки перебування на посадах членів та працівників ОАВ; врегулювати питання поточного адміністрування, пов'язаного з реєстрацією виборців, політичних партій і кандидатів, здійснення передвиборної агітації, просвіти та інформування виборців; забезпечити прозорість ОАВ; визначити порядок голосування, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування, результатів виборів та їх оприлюднення; врегулювати порядок фінансування та матеріального забезпечення під час організації виборів; передбачити відповідальність за порушення виборчого законодавства та порядок врегулювання виборчих спорів.

До інших питань, які можуть бути врегульовані виборчим законодавством, належать принципи та порядок утворення виборчих округів, запровадження кодексів поведінки членів та персоналу ОАВ, діяльність політичних партій, державних ЗМІ та спостерігачів на виборах.

Певні відносини у сфері виборів також можуть бути врегульовані, наприклад, ОАВ, наділеним правом прийняття постанов адміністративного характеру (виконавчих декретів); законодавчим органом штату чи провінції (у федеративній державі), наділеним правом приймати постанови; органами місцевого самоврядування, наділеними правом прийняття наказів/розпоряджень.

Часто положення щодо проведення регіональних і місцевих виборів містяться в окремому законі. В країнах з федеративним устроєм може існувати потреба в існуванні двох рівнів виборчого законодавства, залежно від конституційного розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами: законів, прийнятих на федеральному рівні, і законів, прийнятих на рівні суб'єктів федерації. Неузгодженості і дублювання у положеннях федерального законодавства та законодавства суб'єктів федерації (наприклад, щодо реєстрації виборців або процедур голосування) можуть заплутати виборців. Проведення регулярних консультацій між законодавцями федерального рівня, рівня суб'єктів федерації та органами адміністрування виборчого процесу може допомогти неузгодженості і дублювання звести до мінімуму.

Крім того, у випадку проведення виборів до наднаціонального органу, може виникнути необхідність визначення на рівні національного законодавства структури адміністрування виборів у рамках угоди наднаціонального рівня. Якщо розглядати приклад Європейського Парламенту, то положення, що містяться в правових документах ЄС, дуже часто мають рамковий характер, в той час як структура системи адміністрування виборів на виборах до Європейського Парламенту є питанням законодавчого регулювання кожної з держав-членів Європейського Союзу.

Як і у випадку забезпечення балансу між конституційними положеннями і положеннями законів щодо виборів, слід дбати і про баланс між нормами виборчих законів та нормами підзаконних актів чи процедур. Виборче законодавство повинно бути достатньо деталізованим для гарантування доброчесності та ефективності, однак не настільки деталізованим, щоб існувала потреба у внесенні змін до законодавства у разі існування потреби у прийнятті ОАВ рішень з другорядних питань. Надмірна деталізація на рівні закону може призвести, наприклад, до того, що без внесення змін до Закону ОАВ буде неспроможний, наприклад, змінити свою штатну структуру, модель адміністрування чи запровадити системи автоматизації діловодства. Це питання є особливо актуальним в умовах, коли вибори проводяться після закінчення строку повноважень органу законодавчої влади – на цей випадок виборчий закон повинно давати ОАВ певний рівень гнучкості у реагуванні на зміну обставин у проведенні виборів.

Сучасна система виборчого законодавства може включати один або декілька різних законів. Зазвичай, виборче законодавство розроблялося дуже ретельно, але зміст його положень і формулювання часто можуть бути складними для розуміння. Особливі труднощі у його розумінні можуть виникати тоді, коли до виборчих законів протягом тривалого часу вносяться зміни, однак консолідований акт за результатами таких змін не приймається.

Виборчий кодекс, який визначатиме порядок здійснення всіх виборчих процедур, може бути громіздким, але його прийняття можна спростити посилання на виборчі закони та їхній перегляд. Існування (зокрема, в Індонезії) різних законів, що регулюють різні аспекти виборів (наприклад, ОАВ, діяльність політичних партій, порядок реєстрації виборців, порядок проведення парламентських виборів, виборів Президента і виборів до органів місцевого самоврядування) спрощує пошук користувачем законодавства, яке

регламентує вузькоспеціалізовані аспекти виборів, однак не усуває проблему неузгодженості відповідних законів. Можливим варіантом вирішення проблеми може стати підхід, що практикується в Угорщині. Його суть полягає у тому, що норми матеріального права (наприклад, вимоги до виборців та кандидатів на виборах, кількість турів голосування, виборча система) фіксуються в окремих законах (про вибори до парламенту, місцеві вибори та референдуми), а норми, які регламентують процедурні аспекти виборів фіксуються у єдиному законі, що включає загальну частину, положення якої застосовуються на всіх видах виборів, та особливу частину, яка регламентує окремі аспекти окремих виборів.

У публікації МІДСВ під назвою “*Міжнародні зобов’язання щодо проведення виборів: керівні принципи для прийняття законодавства*” розглядається низка питань, які необхідно враховувати в процесі розробки чи перегляду виборчого законодавства. Основні ідеї наведені у Вставці 1 на стор. 54.

## Регламенти, розпорядження і звернення ОАВ

У деяких країнах ОАВ наділено повноваженнями щодо регулювання виборів шляхом прийняття актів, які забезпечують виконання законів про вибори, або ж шляхом додаткової регламентації тих аспектів виборів, які вже врегульовано на рівні законів. Такий механізм є ефективним і дозволяє швидко оновлювати нормативно-правову основу проведення виборів. Наприклад, ОАВ Уругваю має право приймати рішення з питань виборів і акти, які покладають на органи влади обов’язки щодо вчинення певних дій, які не можуть змінюватись жодним органом влади. Відповідно, цей ОАВП має *законодавчі повноваження* (щодо прийняття нормативно-правових актів з питань виборів), *судові повноваження* (щодо перегляду та тлумачення законів, що підлягає обов’язковому виконанню іншими суб’єктами) і *виконавчі повноваження* щодо реалізації прийнятих ним законів та норм.

Більш звичною практикою є наділення ОАВ (зокрема, незалежного ОАВ) правом приймати постанови, які конкретизують норми законів про вибори або заповнюють прогалини у правовому регулюванні. В урядовій системі ОАВ ці повноваження можуть здійснюватися міністерством, до складу якого входить ОАВ. Як правило, у більшості країн такі постанови ОАВ можуть бути предметом розгляду у суді або Конституційному суді. У цьому випадку перевіряється їх законність а також те, чи приймались вони у межах повноважень відповідного ОАВ.

У таких країнах, як Гамбія, Таїланд і Ємен, ОАВ уповноважені приймати постанови для забезпечення виконання власних завдань, в тому числі й повноважень, пов’язаних з проведенням виборів. У Намібії ОАВ має повноваження оприлюднювати звернення, які відповідно до закону підлягають опублікуванню в офіційних виданнях і можуть стосуватись діяльності політичних партій (кодекси поведінки), деяких процедурних питань, пов’язаних із реєстрацією виборців та розкриттям партіями інформації про іноземні внески. Індонезійський ОАВ має особливі регуляторні повноваження у деяких важливих аспектах організації виборів, зокрема, пов’язаних із реєстрацією виборців, кандидатів, здійсненням передвиборної агітації та проведення голосування.

## Вставка 1: Контрольний список запитань щодо законодавства з питань адміністрування виборчого процесу

1. Чи передбачає нормативно-правова база утворення ОАВ як незалежного і непередбаченого органу?
2. Чи вимагає законодавство від ОАВ діяти непередбачено і прозоро, і чи надає законодавство ОАВ можливість діяти непередбачено та прозоро?
3. Чи передбачає законодавство гарантії захисту членів та персоналу ОАВ від звільнення з посад за власним розсудом інших суб'єктів?
4. Чи визначає законодавство підзвітність, права, обов'язки та функції ОАВ на кожному рівні адміністрування, і чи регулює законодавство відносини між різними рівнями ієрархії адміністрування виборів?
5. Чи в достатній мірі законодавство регулює відносини ОАВ із зовнішніми зацікавленими сторонами?
6. Чи чітко законодавство регламентує всі види діяльності ОАВ, передбачаючи гнучкість роботи органу на практиці?
7. Чи передбачає законодавство можливість своєчасного оскарження рішень ОАВ і можливість своєчасного виконання рішень за результатами розгляду скарг?
8. Чи надає законодавство достатньо часу ОАВ для вжиття заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації виборів?
9. Чи передбачає законодавство достатнє і своєчасне фінансування ОАВ для ефективного виконання покладених на ОАВ функцій та повноважень?

---

Повноваження ОАВ щодо прийняття постанов завжди мають реалізовуватись у спосіб, який забезпечуватиме відповідність постанов конституції та вимогам законів про вибори.

---

Багато ОАВ мають право розробляти власні адміністративні політики та інструкції з питань поточного адміністрування, наприклад, трудових відносин із працівниками (забезпечення гендерної рівності, позитивні зобов'язання, внутрішнє управління діяльністю, професійна підготовка тощо), а також відносин із зовнішніми зацікавленими сторонами. До зовнішніх зацікавлених сторін належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (зокрема, міністерство фінансів), законодавчий орган, політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації.

На відміну від постанов, які підлягають обов'язковому опублікуванню, ОАВ за законом може бути не зобов'язаний оприлюднювати свої рішення з питань поточного управління та політики, хоча їх оприлюднення і є належною практикою. Якщо політики ОАВ підлягають затвердженню ним, то вони можуть бути оприлюднені як складові протоколів засідань ОАВ. Важливо, щоб при розробці нових політик чи перегляді старих, ОАВ проводив консультації із зацікавленими сторонами для підвищення рівня обізнаності цих сторін та забезпечення їх підтримки.

## Підсумки розділу

- Вибори включають комплекс складних та стандартизованих заходів, які потребують чіткого, простого і відносно повного правового регулювання для забезпечення узгодженості, справедливості та загального розуміння вимог законодавства всіма зацікавленими учасниками виборів.
- Законодавство, на основі якого ОАВ здійснює свою діяльність, може включати різні види актів – міжнародні і регіональні договори, конституцію, закони, прийняті на національному (федеральному) рівні та закони, прийняті на рівні суб'єктів федерації, підзаконні акти та акти ОАВ.
- Міжнародні та регіональні договори і угоди формують основу для розвитку національного законодавства та проведення його оцінки на предмет відповідності цим договорам та угодам.
- Існує тенденція до визначення ключових засад виборів у конституції. Такий підхід посилює рівень захищеності норм виборчого права від перегляду з боку та в інтересах правлячих партій. Конституційні положення можуть конкретизуватись у законах, підзаконних актах та постановах ОАВ.
- Порядок проведення виборів може визначатись як окремими законами, так і єдиним кодифікованим актом. Якщо вибори регулюються окремими законами, то їх положення мають бути узгоджені між собою. ОАВ або виконавча гілка влади можуть мати право приймати постанови для заповнення прогалін у законах; зазвичай, вони можуть бути переглянуті у судовому або іншому порядку. ОАВ також можуть мати право запроваджувати власні політики внутрішнього адміністрування. Для забезпечення довіри до виборів важливо забезпечувати вільний доступ громадськості до всіх законодавчих актів з питань виборів (договорів, конституції, законів, актів ОАВ та інших органів, а також політик внутрішнього адміністрування), а також проводити обговорення змін до цих актів із ключовими зацікавленими сторонами.
- Необхідно підтримувати баланс між визначеністю та узгодженістю виборчого законодавства, з одного боку, та забезпеченням певного рівня гнучкості ОАВ, який повинен ефективно реагувати на зміни умов у проведенні виборів, з іншого боку. Рівень деталізації у нормативно-правових актах вищої юридичної сили (наприклад, у конституціях та законах) часто залежить від рівня довіри до учасників політичного процесу та результатів роботи ОАВ.
- У публікації МІДСВ *“Міжнародні зобов'язання щодо проведення виборів: керівні принципи для прийняття законодавства”* містяться роз'яснення щодо оцінювання законодавства з питань виборів.
- Повноваження ОАВ щодо прийняття постанов повинні завжди здійснюватися відповідно до конституції і вимог законів про вибори.



# Камбоджа: брак довіри до Національного виборчого комітету\*

Ерік де Пальєр

### Передісторія

З часу закінчення руйнівного громадянського і міжнародного конфлікту Камбоджа регулярно проводила вибори спочатку на національному, а потім і на місцевому рівні. У відповідності до Паризьких мирних угод 1991 року, у травні 1993 року Тимчасовий орган ООН в Камбоджі (ТООНК / UNTAC) організував перші парламентські вибори. Хоча з точки зору організації виборів вони були проведені на належному рівні, вибори були затьмарені масовими випадками залякування і політичного насильства. У вересні 1993 року було прийнято нову конституцію, яка передбачила створення у Королівстві Камбоджа багатопартійної системи і передбачила проведення виборів до Національної асамблеї раз на п'ять років. У січні 1998 року був створений Національний виборчий комітет (НВК / NEC), який адміністрував парламентські вибори 1998, 2003, 2008 і 2013 років. В 2002 році були проведені перші в історії країни багатопартійні місцеві вибори до 1621 ради громад.<sup>1</sup> Наступні місцеві вибори було проведено у 2006 та 2012 роках. В 2007 і 2012 роках були проведені непрямі вибори до сенату, а в 2009 році – до новостворених рад на рівні районів і провінцій.

До 2013 року на кожних наступних виборах дедалі більше закріплювалося панівне становище очолюваної Хун Сеном Народної партії Камбоджі (НПК / CPP), яка правила країною з часу повалення В'єтнамом режиму червоних кхмерів у 1979 році. Після того, як в 1993 році НПК прогнала вибори роялістській ОНФНМОК<sup>2</sup>, отримавши 38% голосів (проти 45% голосів, отриманих ОНФНМОК), вона відмовилася визнати результати виборів. Була укладена угода про розподіл влади, відповідно до якої Хун Сен став другим прем'єр-міністром. У 1997 році на тлі збройного протистояння коаліція розпалася, а Хун Сен став одноосібним лідером у країні. В 1998 році НПК отримала 40% голосів на виборах і сформувала нову коаліцію з ОНФНМОК. У 2003 році НПК отримала 47% голосів, але після цих виборів у країні виникла довготривала політично

---

\* Практичний приклад Камбоджі також містився в першому виданні довідника у статті Пітера Барту “Камбоджа: напруга навколо Національного виборчого комітету” // Побудова системи адміністрування виборчого процесу: посібник МІДСВ (Стокгольм: МІДСВ, 2006 рік), стор. 284–288.

безвихідна ситуація, оскільки партія не отримала необхідної для формування власного уряду більшості у дві третини місць в парламенті як того вимагала конституція, а опозиція знову відмовилася визнати результати голосування. Зрештою, НПК і ОНФНМОК сформували ще одну коаліцію. В 2008 році НПК отримала 58% голосів і забезпечила собі більшість у дві третини місць в Національній асамблеї. Між тим, ОНФНМОК втратила підтримку, а головною опозиційною партією стала партія Сем Рейнсі (ПСР/SRP), яка отримала 22% голосів.

У 2012 році дві найбільші опозиційні партії – ПСР і партія прав людини (ППЛ/HRP) – об'єдналися у Партію національного порятунку Камбоджі (ПНПК/CNRP). Парламентські вибори 2013 року відзначилися для правлячої партії значними втратами голосів, оскільки за офіційними результатами НПК отримала 48,8% голосів (68 місць), а нова об'єднана опозиційна партія – 44,5% (55 місць). Національні та міжнародні спостерігачі піддали сумніву доброчесність виборів, зафіксувавши рекордну кількість порушень<sup>3</sup>, які, зокрема, стосувалися реєстрації та ідентифікації виборців. Заявивши про свою перемогу, опозиція не визнала офіційні результати виборів, закликала провести незалежне розслідування вчинених під час виборів порушень, а також реформувати НВК, який було звинувачено в упередженості на користь уряду. Це призвело до масових вуличних протестів і найдовшої після виборчої кризи за всю новітню історію Камбоджі.

До 2013 року спостерігалось поступове покращення загального адміністрування виборів. Проте, через два десятиліття після проведених ООН виборів, вибори в Камбоджі все ще не відповідають ключовим міжнародним зобов'язанням щодо проведення демократичних виборів. Фактично, проблеми, які унеможливлювали належне проведення всіх виборів з 1998 року, залишалися незмінними. Вони стосувалися незалежності НВК, реєстрації виборців і вирішення спорів, загальних умов проведення виборів, які не забезпечували рівні умови для учасників виборів, – особливо в питаннях доступу до засобів масової інформації і використання державних ресурсів. Хоча останні вибори підтвердили необхідність проведення реформ у цих сферах, відсутність політичних реформ і рекордна кількість порушень на виборах 2013 року ще більше підірвали довіру до адміністрування виборів, яке наразі потребує повного перегляду.

## **Законодавство**

Хоча конституційні положення закріплюють основні принципи проведення загальнодержавних виборів,<sup>4</sup> вони не визначають порядок створення, склад і обов'язки ОАВ. Не врегульовано ці відносини й органічним законом. НВК був створений на підставі Закону “Про вибори членів Національної асамблеї” (ЗВЧНА/LEMNA) у грудні 1997 року. Зі створенням нових виборчих представницьких органів приймалися нові закони про вибори. У зв'язку з відсутністю виборчого кодексу, нормативно-правова основа проведення виборів включає окремі закони: про вибори до Національної асамблеї, про вибори до Сенату, про вибори рад громад, а також про вибори донедавна створених рад провінцій та районів. До інших пов'язаних із виборами законів можна віднести Закон про політичні партії, Закон про пресу і Закон про Конституційну раду.

З 1998 року ЗВЧНА поступово удосконалювався за рахунок постійного внесення до нього змін, підготовлених з урахуванням накопиченого досвіду у сфері виборів, зокрема – в 2002 році і двічі в 2006 році. Це дещо покращило регулювання виборчих процедур, пов'язаних з реєстрацією виборців, вирішенням виборчих спорів і формуванням складу

НВК. Проте відсутність політичної волі ускладнювала проведення реформ. Незначні зміни, які були внесені до Закону в 2001 році і стосувалися реєстрації виборців, не змогли усунути головні недоліки ЗВЧНА. Що стосується адміністрування виборчого процесу, то Закон визначає НВК як “незалежний і нейтральний” орган,<sup>5</sup> однак положення про його склад і порядок призначення на посади ставлять під сумнів незалежність НВК на практиці. Крім того, важливі функції адміністрування виборів делеговані іншим гілкам влади.

## **Склад і порядок призначення на посади**

Всім зацікавленим у виборах сторонам постійно бракувало впевненості у нейтральності та неупередженості НВК. Незважаючи на послідовне реформування порядку його формування, досі не була знайдена адекватна формула порядку формування НВК, яка б обумовила досягнення консенсусу щодо його сприйняття. Інші побоювання серед зацікавлених осіб були обумовлені недоліками законодавства, які впливали на здатність НВК забезпечити повну незалежність адміністрування виборів. Подання щодо призначення його членів на посади вносяться Міністерством внутрішніх справ, затверджуються Радою Міністрів, схвалюються простою більшістю голосів у Національній асамблеї, а сам процес призначення членів НВК на посади завершується підписанням відповідного королівського указу. В усіх цих інституціях домінує НПК, в той час як жодних вимог щодо проведення публічних консультацій між політичними партіями або іншими суспільними групами не проводиться. Крім того, строк повноважень членів НВК не визначений, і вони, відповідно, не захищені від безпідставного звільнення з посад Національною асамблеєю.

На початку склад НВК формувался із забезпеченням представництва у ньому різноманітних політичних партій. До нього входило одинадцять членів – урядові посадовці та представники кожної з представлених у Національній асамблеї політичних партій. НВК активно критикували через відсутність незалежності та упередженість, зокрема – під час розгляду скарг – як під час парламентських виборів 2002, так і під час виборів у громадах 1998 року. Хоча на виборах за кількістю представників опозиції переважали, на рішення НВК під час парламентських виборів 1998 року впливало також політичне протистояння. Багато критиків вимагали проведення реформ, які б усунули партійний вплив на адміністрування виборчого процесу, в той час як інші висловлювались за процес прозорого формування багатопартійного НВК, який би діяв в системі стримувань та противаг. Перед виборами 2003 року НВК було перетворено у невелику “нейтральну” раду, п’ять членів якої мали обиратися “з числа осіб із політичним досвідом, досвідом роботи і позитивною репутацією”.<sup>6</sup> Нові процедури призначення членів було запроваджено і для підпорядкованих НВК провінційних і комунальних виборчих комісій. У середовищі, що характеризувалось міжпартійною боротьбою і покорюю владі, перехід до ОАВ, сформованого за експертним принципом, не дозволив органу уникнути звинувачень у проурядовій позиції, які висувалися опозиційними партіями і спостерігачами від громадянського суспільства.

Новими змінами до Закону в 2006 році склад НВК було розширено з п’яти до дев’яти членів, що автоматично відновило певну багатопартійність у складі НВК, оскільки дозволило ОНФНМОК і опозиційній ПСР делегувати до НВК по два члени, в той час як п’ять інших місць в цьому органі були закріплені за правлячою партією. Однак на практиці ОНФНМОК став коаліційним партнером правлячої НПК. Відтак, в ухваленні більшості рішень голоси розподілялися сім до двох. Оскільки рішення НВК

приймалися простою більшістю голосів, а його внутрішній Регламент вимагав, щоб будь-яка пропозиція вносилася мінімум трьома членами, вплив представників опозиції на діяльність органу обмежувався доступом до інформації і, загалом, був мінімальним. Національні та міжнародні спостерігачі відзначали домінування представників НПК і у підпорядкованих НВК провінційних і комунальних комісіях.<sup>7</sup> В 2011 році основні політичні партії (за винятком НПК) підготували спільну заяву про необхідність забезпечення багатопартійного представництва в усіх органах адміністрування виборів на всіх рівнях, але їхня вимога була залишена поза увагою.<sup>8</sup> Після виборів 2013 року опозиція визначила повну реорганізацію НВК як ключову умову політичного врегулювання.

## Організаційна структура і спроможність

Адміністрування виборів Камбоджі здійснюється чотирирівневою системою органів адміністрування виборів. На центральному рівні НВК очолює постійний Комітет, до складу якого входять дев'ять членів: голова, заступник голови і сім членів Комітету. Його діяльність забезпечує Генеральний секретаріат, який контролює роботу п'яти департаментів: операційного, адміністративного, фінансового, з просвіти та інформування громадськості, а також з надання юридичних послуг. За багато років Генеральний секретаріат напрацював значний технічний досвід і продемонстрував здатність ефективно планувати і проводити виборчі кампанії, хоча новітні технології все ще недостатньо широко використовуються в його роботі, зокрема – в процесі реєстрації виборців та управлінні встановленням підсумків голосування і результатів виборів. Органи адміністрування виборів на нижчих рівнях – 24 провінційні виборчі комісії і 1633 комунальні виборчі комісії – функціонують лише у період проведення виборів. У міжвиборчий період НВК підтримує діяльність невеликих секретаріатів на рівні провінцій, що має на меті забезпечити безперервність реєстрації виборців та контроль за цим процесом.

## Повноваження та функції

ЗВЧНА закріплює за НВК широкі повноваження щодо підготовки та проведення виборів. До його основних пов'язаних із виборами функцій належать: оприлюднення календарного плану підготовки та проведення виборів; формування виборчих комісій нижчого рівня та здійснення контролю за їхньою діяльністю; підготовка, перегляд та оцінювання точності і повноти списків виборців; реєстрація політичних партій і кандидатів для участі у виборах; забезпечення проведення голосування та підрахунку голосів; встановлення та оприлюднення результатів виборів. НВК також наділено правом “затверджувати постанови, процедури і накази стосовно організації виборчого процесу у межах, визначених законодавством”. З метою забезпечення виконання і уточнення положень закону, Комітет широко використовував це повноваження, приймаючи комплексні (хоча й занадто великі за обсягом та фрагментовані) постанови, накази, інструкції та роз'яснення.

Функції НВК також здійснюються через широкі регуляторні повноваження щодо політичних партій, які беруть участь у виборах, засобів масової інформації та інших суб'єктів. Закон покладає на НВК обов'язок вжиття усіх необхідних заходів для забезпечення чесних виборів, зокрема – здійснення моніторингу передвиборної агітації, забезпечення рівного доступу до ЗМІ, проведення аудиту фінансування передвиборної агітації та вирішення виборчих спорів. ЗВЧНА вимагає від учасників виборів дотримання законодавства норм і кодексів поведінки, затверджених комітетом. Разом

з тим, спроможність НВК здійснювати регулювання діяльності ЗМІ під час виборів суттєво послаблюється правовою невизначеністю щодо виконання встановлених законодавством приписів та санкцій за порушення. Те саме стосується фінансування передвиборної агітації, оскільки законодавством не встановлено будь-яких обмежень щодо внесків та витрат, пов'язаних із здійсненням передвиборної агітації.

Важливі функції у сфері адміністрування виборів були делеговані місцевим органам влади, які значною мірою контролюються правлячою партією. Це ставить під сумнів принцип незалежності в адмініструванні виборів. Із запровадженням постійного реєстру виборців перед виборами 2003 року, до ЗВЧНА були внесені зміни, які передбачали делегування НВК своїх повноважень щодо реєстрації виборців радам комун. За НВК зберігається відповідальність за перегляд і забезпечення повноти та точності реєстру виборців, однак спроможність НВК здійснювати це повноваження відсутня. Повноваження щодо визначення кількості мандатів у Національній асамблеї, які відводяться кожному виборчому округу покладено на сформований Радою міністрів спеціальний Комітет, до складу якого входять по одному представнику від кожної з партій, представлених в Асамблеї, два представники Міністерства внутрішніх справ і директор Національного інституту статистики.

## **Відповідальність за врегулювання виборчих спорів**

Одним із ключових повноважень НВК є вирішення всіх справ за скаргами та апеляціями щодо порушень виборчого законодавства, окрім тих, вирішення яких віднесено до компетенції суду. Всі виборчі спори, пов'язані із проведенням загальнодержавних виборів, розглядаються Конституційною радою, рішення якої є остаточним і оскарженню не підлягає. Однією з унікальних рис камбоджійської системи врегулювання виборчих спорів є покладення на НВК квазісудових повноважень щодо щодо кримінальних правопорушень, пов'язаних з виборами, незалежно від того, чи розслідуються такі правопорушення в рамках кримінальних проваджень. Такий підхід пояснюється відсутністю довіри до судової системи та іншими факторами. Постанови НВК, які доповнюють існуюче законодавство, закріпили повноваження щодо врегулювання виборчих спорів за виборчими комісіями нижчого рівня.<sup>9</sup> Ці комісії намагаються забезпечити врегулювання виборчих спорів між їхніми учасниками ще до початку формальних процедур врегулювання спорів, що дозволяє їм виконувати роль своєрідних фільтрів, які запобігають надмірному навантаженню щодо вирішення спорів на центральний рівень адміністрування виборів. Рішення комісій можуть бути оскаржені в апеляційному порядку до НВК, а також до Конституційної ради (щодо спорів, пов'язаних з проведенням виборів до Національної асамблеї та Сенату).

Попри ці позитивні риси, розгляд скарг та апеляцій на порушення виборчого законодавства залишається одним з найсуперечливіших аспектів виборчого процесу. Як відзначили національні та міжнародні спостерігачі на останніх виборах, система виборчого правосуддя Камбоджі не змогла запобігти найсерйознішим порушенням. Виборчі комісії нижчого рівня, з урахуванням умов, в яких вони функціонують, часто неохоче беруться за розгляд спорів, природа яких є політичною. Відповідно, відразу після подання багато скарг відхиляються ними або з формально-технічних причин, або через недоведеність, в той час як суб'єктів звернення зі скаргою можуть примушувати до укладення мирових угод, навіть якщо предметом оскарження є серйозні правопорушення. Попри низку змін до виборчого законодавства, воно все ще містить

ряд серйозних недоліків. Серед них – вкрай складне регулювання виборчих процедур, відсутність у НВК повноважень щодо реагування на порушення, невиправдано короткі строки для подання скарг та вирішення спорів щодо порушень, які мали місце після виборів. Зрештою, незважаючи на свою компетенцію щодо врегулювання виборчих спорів, НВК не сприймається як неупереджений арбітр, зокрема – через свою неспроможність застосовувати санкції до пов'язаних із правлячою партією суб'єктів у ряді останніх гучних справ.

## Відносини зі ЗМІ

У відповідь на незначний рівень суспільної довіри, протягом останніх років НВК вжив значних зусиль для вдосконалення своєї зовнішньої комунікаційної стратегії, дедалі більше використовуючи різноманітні методи та інструменти, зокрема через Бюро інформування громадськості. НВК підвищив якість своєї роботи, забезпечуючи своєчасне розповсюдження інформації про перебіг виборів між усіма зацікавленими сторонами через свого речника, регулярне проведення прес-конференцій, поширення прес-релізів і розміщення повідомлень на своєму веб-сайті. ЗВЧНА вимагає від усіх засобів масової інформації безкоштовно розміщувати під час виборів за зверненням НВК матеріали щодо просвіти та інформування виборців. Особливу увагу було приділено наданню методичних відповідей і роз'яснень щодо звітів спостерігачів за виборами, а також запитів партнерів з розвитку і організацій спостереження, хоча часто це здійснювалось суто формально і засвідчило свою контрпродуктивність.

Відповідальність НВК у сфері здійснення передвиборної агітації включає заходи щодо забезпечення рівного доступу до державних засобів масової інформації. Постановами НВК передбачено трансляцію на державному телебаченні спеціальних програм, у яких партіям надається однаковий (хоча й обмежений) обсяг ефірного часу для здійснення передвиборної агітації. Крім того, НВК було затверджено роз'яснення, що вимагають від усіх ЗМІ забезпечувати плюралістичне висвітлення виборів та утримуватися від використання провокативних чи образливих висловлювань. На державні засоби масової інформації також покладено обов'язок застосовувати принцип рівності учасників виборчого процесу та відокремлювати висвітлення діяльності уряду від висвітлення партійної діяльності у новинах. Однак на практиці більшість телевізійних компаній і радіокомпаній перебувають під контролем НПК, діяльність якої і досі висвітлюється найбільше. Обов'язки НВК і Міністерства інформації щодо забезпечення дотримання відповідних вимог законодавства та застосування санкцій залишаються невизначеними. В 2008 році НВК оголосив попередження телерадіокомпанії за порушення правил здійснення передвиборної агітації, але не вжив жодних подальших заходів, незважаючи на очевидні докази порушень.

## Фінансування та інституційна сталість

НВК фінансується урядом Камбоджі і донорськими організаціями. За винятком іноземних грантів, усі дотації повинні зараховуватися на спеціальний рахунок цільового фонду Національного казначейства. З часу проведення НВК перших виборів у 1998 році, Камбоджа досягла істотного прогресу у забезпеченні стабільного фінансування виборчого процесу. Хоча впродовж багатьох років донорське фінансування було значним, у результаті скорочення витрат і збільшення урядових асигнувань, частка донорського фінансування з кожними виборами у період з 1998 по 2013 рік зменшилася з майже 80% загального

бюджету НВК до обмежених внесків у натуральній формі. З 1998 по 2003 роки загальний обсяг фінансування виборів був скорочений удвічі. До скорочення витрат частково призвело реформування системи реєстрації виборців, відповідно до якого відбувся перехід від реєстрації виборців щоразу перед проведенням виборів до запровадження постійного реєстру виборців, який щорічно оновлювався органами комун. Хоча цей крок посилив фінансову стабільність в адмініструванні виборів, він призвів до передачі важливих функцій у сфері виборів місцевим органам влади, підконтрольним правлячій партії. З того часу витрати на проведення виборів збільшилися: в 2008 році бюджетний запит НВК складав 17 мільйонів доларів США, а в 2013 році – вже 21 мільйон доларів США. Реєстрація виборців знову стала проблемною, оскільки збільшення періоду оновлення реєстру виборців призвело до збільшення витрат на його ведення. Водночас, міжнародні внески продовжили скорочуватися, – частково через втому донорів, зупинку виборчої реформи та відсутність значного демократичного поступу.

## Адміністрування виборчої реформи

Після двох десятиліть надання відсутньої міжнародної допомоги, вибори у Камбоджі все ще не відповідають основним міжнародним зобов'язанням щодо проведення демократичних виборів. Хоча з плином часу проведення виборів загалом покращилося, ключові проблеми зберігають свою актуальність ще з 1998 року. Вони пов'язані із забезпеченням незалежності НВК, реєстрацією виборців і вирішенням виборчих спорів. При цьому, політичне середовище не забезпечує створення рівних умов для учасників виборів. Як відзначили національні та міжнародні спостерігачі, парламентські вибори 2008 року засвідчили необхідність подальшого серйозного реформування у цих важливих сферах, оскільки передвиборна агітація здійснювалась в умовах надання ЗМІ значної переваги у висвітленні правлячій партії на тлі активного зловживання державними ресурсами. Недоліки в системі реєстрації виборців позбавили сотні тисяч виборців права голосу у день голосування, а система вирішення виборчих спорів не змогла запобігти серйозним порушенням законодавства. Хоча в 2011 році до положень законів та підзаконних актів щодо реєстрації виборців були внесені незначні зміни, такі зміни були внесені надто пізно, мали обмежений вплив та не змогли усунути ключові проблеми у цій сфері. В результаті, вибори 2013 року супроводжувалися тими ж самими серйозними проблемами у реєстрації та ідентифікації виборців, що і попередні вибори, однак масштаби цих змін були безпрецедентними. Їхній потенційний вплив на рівень довіри до результатів виборів був відзначений у додаткових висновках громадських організацій, які об'єдналися в Альянс за виборчу реформу (ABP/ ERA).<sup>10</sup>

Відсутність прогресу значною мірою пояснювалася браком у камбоджійських органів влади і НВК політичної волі до реального застосування ключових рекомендацій, які впродовж багатьох років формулювали громадські організації, міжнародні місії спостереження та інші партнери з розвитку. Критичні звіти майже систематично ігнорувались, що було підтверджено в Білій книзі,<sup>11</sup> опублікованій урядом після виборів 2013 року. Незважаючи на свою минулу роль у проведенні виборчої реформи, НВК підійшов звужено до тлумачення обсягу своїх повноважень і відійшов від участі в обговоренні змін до виборчого законодавства, тим самим позбавивши виконавчу і законодавчу гілки влади важливої експертної думки. Відповідно, останні вибори сприяли поглибленню дискредитації Комітету в очах громадськості, який тепер розглядається як складова частина проблеми і вимагає повної реорганізації.

## Примітки

- <sup>1</sup> З 2012 року в Камбоджі діють 1633 ради комун.
- <sup>2</sup> Скорочення (французькою мовою) для позначення Об'єднаного національного фронту за незалежну, нейтральну, мирну й об'єднану Камбоджу.
- <sup>3</sup> Див., зокрема: Альянс за виборчу реформу (ABP/ERA), *Спільна доповідь про проведення виборів 2013 року в Камбоджі*, листопад 2013 року.
- <sup>4</sup> Конституція гарантує право голосу і бути кандидатом на виборах, заснованих на принципах вільного, загального, рівного, прямого виборчого права і таємного голосування (статті 34 і 76), встановлює п'ятирічний строк повноважень Національної асамблеї (стаття 78), передбачає створення Конституційної ради як найвищого органу влади з вирішення спорів, пов'язаних з виборами до Національної асамблеї (стаття 136).
- <sup>5</sup> ЗВЧНА, стаття 12 із змінами, внесеними у 2002 році.
- <sup>6</sup> ЗВЧНА, статті 12 і 13.
- <sup>7</sup> Див. доповіді КВЧВК і ННКВЧВК про вибори 2003, 2007 і 2008 років, а також МСВ ЄС, *Підсумковий звіт про вибори до Національної асамблеї, 2008 рік*.
- <sup>8</sup> ПНПК, ПСР, ППЛ і ОНФНМОК, *Рекомендації щодо реформування складу Національного виборчого комітету для формування довіри серед політичних партій, які змагаються на виборах*, травень 2011 року.
- <sup>9</sup> Крім пов'язаних із реєстрацією виборців, які подаються до рад комун.
- <sup>10</sup> APBC, *Спільна доповідь про проведення виборів 2013 року в Камбоджі*, листопад 2013 року. Організації-партнери: Асоціація з прав людини та розвитку Камбоджі (АПЛРК / ADHOC), Коаліція за чесність і соціальну відповідальність (КЧСВ / CISA), Комітет за вільні та чесні вибори в Камбоджі (КВЧВК / COMFREL), Камбоджійська ліга у сфері забезпечення та захисту прав людини (КЛЗЗПЛ / LICADHO), Національний демократичний інститут (НДІ / NDI), Нейтральний і неупереджений комітет за вільні та чесні вибори в Камбоджі (ННКВЧВК / NICFEC), Народний центр за розвиток і мир (Центр НРМ у місті Пномпень / PDP-Center) та організація "Трансперенсі Інтернешнл Камбоджа" (ТІК / TIS).
- <sup>11</sup> Підрозділ Комітету міністрів з питань преси та швидкого реагування, *Біла книга про 2013 року на 5-й термін мандату до Національної асамблеї Королівства Камбоджа 5 скликання*, вересень 2013 року.



# Афганістан: спроби органу адміністрування виборчого процесу позбутися втручання виконавчої гілки влади

Енді Кемпбелл

В кінці 2001 року міжнародна коаліція на чолі з США позбавила режим талібів контролю за більшою частиною Афганістану. З того часу відбулося багато змін. Перехідна Ісламська держава Афганістан, яку було створено за Боннською угодою 2001 року, тепер називається Ісламська Республіка Афганістан, а операцію “Непохитна свобода” на чолі з США замінили Міжнародні сили сприяння безпеці (МССБ/ISAF) під проводом НАТО, які спочатку зосереджували діяльність в Кабулі. Збройні угруповання, які були серйозним фактором дестабілізації, були роззброєні і демобілізовані, а багато військових командирів відмовились від насильства. Існували надії, що досягнуті успіхи у виборчій і політичній сфері будуть розвинуті, отриманий досвід буде враховано, а виявлені проблеми вирішено. Існували сподівання, що рух “Талібан” буде переможений, а решта командирів будуть змушені прийняти статус-кво і відмовитися від минулого. Проте реальна ситуація в Афганістані далека від ідеалу.

В 2012 році рух “Талібан” (урізних угрупованнях) та інші повстанські групи прагнули відновити свій контроль в Афганістані за допомогою жорстоких актів насильства, спрямованих, в основному, проти афганців. Протягом 2014 року продовжувалось скорочення підрозділів МССБ. Роззброєні місцеві військові командири наразі обіймають посади губернаторів провінцій, міністрів (яких призначає президент) і депутатів Національної асамблеї. Спільний орган з управління виборами (СОУВ / ЖЕМВ) був ліквідований, а його функції взяла на себе Незалежна виборча комісія (НВК / ІЕС), в діяльність якої активно втручалась виконавча гілка влади, і яка стикалась з серйозними труднощами у проведенні виборів 2009 року, які були, мабуть, найгіршими в сучасній історії країни. Ці труднощі включали фальсифікації в особливо великих масштабах, активну змову старших працівників ОАВ, і неймовірно напружені відносини з міжнародним співтовариством, яке фінансувало

---

\* Практичний приклад Афганістану також був включений до першого видання цієї роботи (стаття Реджинальда Остіна “Афганістан: Орган Адміністрування Виборів Розвивається” // *Дизайн системи адміністрування виборів: довідник МІДСВ* (Стокгольм: МІДСВ, 2006 рік), стор. 113–17.

ОАВ, та програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН / UNDP), що надавала радників для підтримки його діяльності. Зараз залишається незрозумілим, чи зможе ОАВ протягом наступних десяти років забезпечити проведення виборів, які користуватимуться високими рівнем довіри.

## Історичні передумови та новітня історія

З середини 2004 року афганці брали участь у низці виборів: президента (2004 рік); Волесі Джирга (нижньої палати Національної асамблеї) і Ради провінцій (для 34 провінцій) (2005 рік); президента і Ради провінцій (2009 рік); Волесі Джирга (2010 рік). В результаті вжитих Радою провінцій заходів, склад верхньої палати Національної асамблеї (Мешрано Джирги) на дві третини формується 34 радами провінцій, а одну третину її членів призначає Президент. Під час президентських виборів 2004 року для афганських біженців у Пакистані та Афганістані було проведено голосування поза межами країни (ГПМК/ОСВ), організоване Міжнародною організацією з міграції (МОМ); під час наступних виборів воно не проводилося.

Календарний план основних організаційних заходів щодо виборів визначається різними розділами конституції Афганістану, яка запровадила для ОАВ фактично нереалістичний план, який передбачає проведення виборів майже щорічно. У поєднанні з іншими факторами, в тому числі кліматом і постійними заворушеннями, цей календарний план перешкоджає розвитку ОАВ Афганістану.

Становлення афганського ОАВ також ускладнюється зовнішнім впливом на його діяльність, який впродовж більшої частини його існування здійснювала, зокрема, виконавча гілка влади, ООН і авторитетні лідери регіональних центрів держави. Еволюція ОАВ не була результатом поступового та планомірного процесу; для міжнародної спільноти та афганської еліти головною рушійною силою стало скоріше обрання Президента та членів Національної асамблеї в умовах зниження впливу незаконних збройних формувань і військових лідерів, а не забезпечення довгострокової життєздатності ОАВ. В результаті, процес інституціоналізації ОАВ здійснювався безсистемно.

Еволюціонування афганського ОАВ було надміру складним процесом. З 2003 по 2006 роки відбулось п'ять різних етапів цієї еволюції. Перший ОАВ (2002 рік) був органом ООН при офісі Місії ООН зі сприяння Афганістану (МООНСА/ UNAMA). В середині 2003 року указом тимчасового Президента був сформований тимчасовий афгансько-міжнародний спільний орган з управління виборами (СОУП / ЖЕМВ) для здійснення контролю за діяльністю МООНСА. На початку 2004 року функція МООНСА перейшла до очолюваного афганцями секретаріату, підзвітного СОУП. Цей орган проводив президентські вибори 2004 року. Виборче законодавство 2004 року не містило положень щодо процедури оскарження його рішень, а тому в 2004 році канцелярія Спеціального представника Генерального секретаря (СПГС / SRSG) разом з відділом ООН з надання допомоги в проведенні виборів (ВООННДПВ / UNEAD) у терміновому порядку утворили Неупереджений комітет експертів з виборчих питань, куди увійшли слідчі, залучені з програми ГПМК, що реалізовувалась МОМ в Ірані та Пакистані. Цей комітет був створений у відповідь на заяви про втручання в адміністрування виборів і проблеми, пов'язані з використанням незмивних чорнил.

На початку 2005 року більшість перших членів СОУП були замінені, а функції із забезпечення проведення виборів були передані Управлінню ООН з обслуговування проєктів (УООНОП / UNOPS). На вибори 2005 року впливала значна міжнародна присутність. У самий розпал виборчого процесу 2005 року до надання допомоги у проведенні виборів було залучено більше 500 представників міжнародних організацій, хоча багато з них були найняті лише на декілька місяців. У травні 2005 року Закон про вибори 2004 року був замінений новим президентським указом, що передбачав створення Комісії з розгляду виборчих скарг (КСПВ / ЕСС) у складі п'яти комісарів (трьох міжнародних, які мали призначатись СПГС, і двох афганських, одного з яких мав призначати Верховний суд, а другого – Афганська незалежна комісія з прав людини (АНКПА)). Стаття 51 зміненого Закону про вибори (тепер це стаття 60 Закону 2010 року), закріплювала підзвітність Комісії з питань ЗМІ перед СОУП.

Після першого засідання Національної асамблеї в кінці 2005 року СОУП було розформовано, і замість нього створено Незалежну виборчу комісію (НВК) Афганістану. В 2006 році ПРООН започаткувала Проєкт зі зміцнення правового потенціалу проведення виборів з перспективою на майбутнє (ЕЛЕКТ / ELEST), метою якого було забезпечення підготовки радників для НВК. Початок впровадження проєкту ЕЛЕКТ було відкладено, а затримки фінансування нової НВК призвели до того, що деякі висококваліфіковані працівники звільнилися. Ця затримка частково відбулася через відсутність необхідних 11 мільйонів доларів США, які було витрачено у зв'язку з підвищенням вартості організації виборів 2005 року. Фактично, ПРООН заборгувала УООНОП кошти на їх проведення.

НВК розробила стратегічний план на 2006 – 2009 роки, який хоч і не був занадто амбіційним, у повному обсязі затверджений так і не був. Ключове завдання – реформування системи реєстрації виборців – знову вважалося занадто вартісним як в економічному, так і в політичному плані. Дискусії щодо реформування виборчого законодавства і пов'язаних з ним питань (таких як загальнонаціональний перепис населення, який би дозволив визначити межі виборчих округів для забезпечення проведення виборів до районних рад) так і не відбулися. НВК продовжила планувати президентські вибори 2009 року, але не мала грошей або можливостей для їх проведення згідно з календарним планом. У 2008 році було проведено ще одну реєстрацію виборців. Коли штат працівників НВК було укомплектовано, ПРООН продовжила програму підтримки діяльності НВК в рамках проєкту ЕЛЕКТ. Процес відбору міжнародних консультантів залишався проблемним, у першу чергу – через громіздку систему відбору кадрів ПРООН, хоча більшість консультантів входили до реєстру експертів ВООННДПВ. Вибори було відкладено, а пізніше вони взагалі завершилися фіаско, оскільки майже кожен четвертий бюлетень був визнаний недійсним, а п'ять ключових посадовців (ГВК / РЕО) з питань виборів було звільнено з посад. В 2010 році з прийняттям нового Закону про вибори, призначенням нового голови НВК і Головного посадовця з питань виборів (ГД / СЕО) в системі адміністрування виборів відбулися зміни.

## **Законодавство**

Правовою основою для створення НВК є Конституція і Закон про вибори. Стаття 33 Закону про вибори передбачає право громадян обирати і бути обраними, тоді як стаття 156 передбачає створення (для адміністрування та здійснення контролю за

проведенням всіх виборів) Незалежної виборчої комісії. Трьома указами Президента було затверджено три виборчі закони: 2004 року, 2005 року (який містив положення про КСПВ) і 2010 року. Діяльність НВК також регламентується низкою інших указів Президента і законів, наприклад, Законом про політичні партії 2009 року.

Указом Президента № 23, прийнятим у січні 2005 року, було визначено структуру і порядок діяльності НВК, а також обмежено роль СОУВ на період до створення Національної асамблеї (стаття 10). Попереднім президентським указом 2003 року було сформовано Тимчасову НВК. У початковому варіанті Закону про вибори (2004 року) містилася стаття 61 (Вибори у перехідний період), яка визначала кінець перехідного періоду. Стаття 66 Закону про вибори 2010 року наділила НВК правом приймати постанови, обов'язкові для виконання. Дотепер вона прийняла постанови з широкого кола питань. Стаття 50 Закону про вибори закріплює за НВК право визначати права та обов'язки довірених осіб, спостерігачів та ЗМІ.

Як зазначалося вище, Законом про вибори (стаття 51 закону зі змінами, а тепер – стаття 60 закону 2010 року) було створено Комісію з питань ЗМІ, підвітну НВК. КСПВ набула своїх повноважень на підставі статті 61 Закону про вибори. Структура і правове регулювання діяльності КСПВ є недосконалими, в той час як її діяльність є об'єктом значного втручання, що підтверджує досвід 2009 і 2010 років. КСПВ є тимчасовий орган, що зумовлює виникнення проблеми інституційної пам'яті.

НВК не відповідає за реєстрацію політичних партій – ця реєстрація партій здійснюється Міністерством юстиції. Також до її повноважень не віднесено і встановлення меж виборчих округів.

## Виборча реформа

Реформа виборчого законодавства є одним з основних питань, що обговорюються в Афганістані, однак не реалізовується на практиці. По суті, Афганістан не досягнув помітних результатів у реформуванні виборчого законодавства, яке продовжує базуватись на низці президентських указів, а не законі, який би був предметом дебатів. Закон про вибори 2010 року був затверджений указом Президента на підставі статті 79, яка дозволяє видавати укази з силою закону у разі “крайньої потреби”. Такий підхід не враховує статтю 109, яка забороняє внесення змін до законодавства впродовж останнього року повноважень законодавчого органу. Оскільки Волесі Джирга відклала голосування (хоча палата провалила закон абсолютною більшістю голосів), Мешрано Джирга відмовилася обговорювати його з адміністративних підстав.

Новий закон 2010 року закріпив право Президента призначати всіх членів КСПВ і передбачив, за деякими оцінками, лише незначні зміни адміністративного характеру в існуючому регулюванні. Наприклад, Закону 2010 року не містив статтю 9 попереднього його варіанту, яка закріплювала обов'язок посадовців, залучених до адміністрування виборчого процесу, зберігати неупередженість та конфіденційність. На вилучення цих положень із законодавства багато хто з афганських і міжнародних експертів у Кабулі не звернули особливої уваги. Інша зміна полягала у заміні формулювання “більшість дійсних голосів” на більш широке формулювання “понад п'ятдесят відсотків голосів”. Ці адміністративні зміни, хоча і особливо непомітні, однак мають велике значення, оскільки серйозно впливають на засадничі принципи функціонування ОАВ, а також на забезпечення верховенства права.

Працівники Секретаріату СОУВ були залучені до розробки зміненого варіанту Закону про вибори 2005 року. Ця робота, як і робота над указом 2010 року, підтримувалась працівниками НВК. Крім того, у 2012 році НВК підготувала власний проєкт нової редакції Закону про вибори, який був направлений нею на розгляд Міністерства юстиції. Хоча залучення зацікавлених осіб у процес було мінімальним, НВК вперше успішно взялося за виконання такого завдання. Разом з тим, деякі афганські політичні гравці прагнуть, аби дебати щодо реформування виборчої системи відбувалися за вигідним їм сценарієм. Так, опрацювання питань виборчої реформи здійснює одна із зареєстрованих у Національній асамблеї фракцій, тоді як суб'єкти, що фінансуються США, намагаються залучити до участі у цьому процесі для широких кіл афганців. Виборчу реформу намагається реалізувати велика багатопартійна коаліція у парламенті та, щонайменше, одна дипломатична місія. Усі ці групи намагаються реформувати виборче законодавство Афганістану, в той час як виборці до цього процесу залучаються вкрай рідко.

## **Інституційні проблеми та проблеми функціонування**

Як і СОУВ у 2004 і 2005 роках, НВК має власний Секретаріат, який забезпечує організацію виборів. На виборах 2004 року Секретаріатом керував громадянин Афганістану; в 2005 році СПГС призначив ГД іноземця та представника Афганістану, який в 2006 році став першим афганським ГД, а пізніше – організував вибори 2009 року. Для забезпечення безперервності передачі знань та досвіду майже всіх ГВК Афганістану 2004-2005 років у 2006 році було призначено ГВК при НВК. Як не дивно, у більшості випадків, проєкт ПРООН ЕЛЕКТ не призначав повторно консультантами тих міжнародних експертів, які працювали в 2004-2005 роках і мали багатий досвід. На початку 2010 року посаду ГД Секретаріату посів колишній штатний працівник СОУВ/НВК, якому у спадок залишилась недієздатна НВК. Голова Комісії також змінився, але більшість членів цього органу зберегли свої посади. ГД здійснював контроль за виборами 2010 року, а в середині 2012 року подав у відставку, щоб повернутися до дослідницької роботи.

Існують три основні інституційні та операційні проблеми, які негативно впливають на ОАВ: залякування, що перешкоджає незалежності, зловживання у сфері виборів та зменшення явки виборців. Інституційні проблеми, пов'язані із залякуванням і зловживаннями, були актуальними для ОАВ ще з моменту його створення. Принцип незалежності ОАВ належним чином не укорінився у суспільній свідомості і не користується особливою повагою, що не сприяє належному функціонуванню НВК. Хоча міжнародний штат консультантів у 2004-2005 роках і проєкт ПРООН ЕЛЕКТ, в цілому, включав досвідчених організаторів виборів, багато з них були не в змозі адекватно використати свій потенціал або надати ефективні рекомендації щодо забезпечення незалежності ОАВ та протидії втручанням у його діяльність.

Всі виборчі кампанії в Афганістані вирізняються помітним втручанням у їх проведення. В 2005 році на працівників СОУВ чинився надзвичайно сильний тиск, що мав на меті пошук приводів для скасування реєстрації декількох кандидатів на виборах до Волесі Джирги і Ради провінцій у одній з провінцій. Цей тиск чинився як Адміністрацією Президента, так і СПГС. У 2009 році Адміністрація Президента часто безпосередньо контактувала з НВК з приводу

очікуваних результатів президентських виборів, в той час внаслідок прямого та безпрецедентного тиску сильних місцевих формувань, декілька ГВК втручались у процес встановлення виборів у ввірених їм провінціях. Під час виборів 2010 року Міністерство оборони оприлюднило власний перелік виборчих дільниць, охорону яких воно планувало забезпечувати, і цей перелік суперечив та був значно довший за той, який було затверджено НВК. Можна припустити, що саме на цих додаткових дільницях і відбувалось фальшування результатів голосування. Як зазначили досвідчені експерти з виборчих питань, можливі дії у відповідь на такий спосіб втручання – це “зігнути, зламати або тікати”.

Проект ПРООН ЕЛЕКТ призначив головного технічного радника (ГТР / СТА) для підтримки ГД і керівництва програмою ЕЛЕКТ (до цього моменту діяли п'ять ГТР). ГТР в першу чергу виконував роль представника ООН і був підзвітним СПГС. Це частково пояснює суттєве погіршення відносин між ГД і ГТР напередодні виборів 2009 року.

Ще один фактор, який негативно впливає на роботу ОАВ, – це зниження явки виборців попри зростаючу загальну кількість виборців у реєстрі виборців, що викликає все більше занепокоєння. Явка виборців, встановлена за кількістю виданих у день виборів дійсних бюлетенів, знизилася з 8 мільйонів осіб в 2004 році до 6,4 мільйонів у 2005 році, а потім – до 4,2 мільйонів виборців у 2009 році і 4,0 мільйонів у 2010 році. У той самий період, кількість зареєстрованих виборців (хоча вона і визначалась на основі недосконалої системи реєстрації виборців) зросла з 12,4 мільйонів осіб в 2004 році до більш ніж 17,5 мільйонів осіб у 2010 році. Таке зростання кількості зареєстрованих виборців було зумовлено тим, що у 2008 та 2010 роках приймалися рішення про доповнення реєстру виборців, а не про проведення повної перереєстрації виборців, яка б, за умови існування належної системи збору даних, могла б забезпечити вищий ступінь точності реєстру.

Найбільш типовим поясненням зниження явки виборців на виборах є погіршення безпекової ситуації, хоча цей фактор лише частково пояснює ситуацію. Іншою важливою причиною зниження явки є несприйняття виборцями виборів як засобу покращення рівня їхнього життя. Рівень скепсису та недовіри до виборів, ОАВ і демократії загалом стає все більшим.

## **Впровадження новітніх технологій та їхнє адміністрування**

Хоча Афганістан є нестабільною державою, він може використовувати новітні засоби масової інформації і технології; у країні вже поширений мобільний зв'язок і зростають масштаби використання Інтернету. Як і більшість африканських країн, Афганістан не має потреби впроваджувати технології дротового зв'язку для переходу на інший рівень застосування технологій. На жаль, НВК не скористалась можливістю впровадження нових технологій через обмеження бюджетних видатків, як початкових, так і поточних. Використанню НВК новітніх технологій також перешкоджають кліматичні умови країни.

Найбільша прогалина, пов'язана із використанням новітніх технологій, – це відсутність електронної бази даних реєстру виборців. Розглянуті вище процедури реєстрації виборців є недосконалими. По суті, посвідчення особи є аркуш паперу, на якому від руки вказана провінція або район (але не адреса) проживання особи;

при цьому наявність фотографії на такому аркуші не є обов'язковою, оскільки жінки мають законне право відмовитись від фотографування.

Ще у 2006 році планувалося, що спільно з Міністерством внутрішніх справ НВК створить єдиний реєстр громадян та виборців (РГВ / CVR) з метою впровадження національної системи ідентифікації осіб у комплексній загальнонаціональній базі даних. Пілотна фаза проекту передбачала використання і тестування двох біометричних технологій (розпізнавання обличчя та сітківки ока) як пошукових інструментів для верифікації та ідентифікації множинних включень до бази даних. Верховний комісаріат ООН у справах біженців використовував технологію розпізнавання сітківки ока для репатріації біженців, але НВК не змогла застосувати цю технологію. Технологія розпізнавання обличчя виявилася занадто вартісною на етапі пілотного проекту, а тому від неї відмовилися. З 2007 року Міністерство внутрішніх справ повідомляло про бажання проводити реєстрацію громадян окремо від реєстрації виборців, однак наразі цей підхід також не довів свою ефективність. Тому початковий план реєстрації виборців був змінений, і під тиском проекту ПРООН ЕЛЕКТ було надруковано нові ідентифікаційні картки виборців, які, однак, не забезпечували від багаторазової реєстрації одних і тих самих виборців.

## **Повноваження та функції**

НВК має далеко не всі основні характеристики неупередженого і незалежного ОАВ. Вона відповідає за реєстрацію виборців, організацію виборів, реєстрацію кандидатів, голосування, підрахунок голосів, встановлення результатів виборів та їх опублікування. До повноважень НВК не віднесено реєстрацію політичних партій – партії реєструються Міністерством юстиції. ОАВ не має можливостей для належного визначення меж виборчих округів, що є незмінною проблемою під час організації виборів до районних рад.

Крім того, НВК відіграє ключову роль у перевірці зв'язків кандидатів із озброєними угрупованнями. Разом з тим, роль кінцевого арбітру у вирішенні питань, пов'язаних із реєстрацією кандидатів, за Законом про вибори відіграє КСПВ. Такий розподіл повноважень предметом численних дискусій і створював умови для втручання виконавчої влади в процес реєстрації кандидатів. У 2005 році КСПВ (хоч і була сформована запізно) досить ефективно виконувала передбачені Законом про вибори функції. Структура КСПВ в 2009 році була такою ж, як і у 2005 році – до складу комісії входило три іноземці і два громадянина Афганістану. Проте, це був тимчасовий орган, що не мав інституційної пам'яті. Через сумнівні дії керівника НВК під час виборів 2009 року, КСПВ вважали останнім bastionом незалежності, але після того, як вона намагалася використати методологію формування вибірки для вилучення підроблених виборчих бюлетенів, рівень довіри до неї впав. КСПВ використала цей метод за порадою ззовні через відмову НВК перерахувати 10% бюлетенів. У 2010 році НВК стала більш незалежною, тоді як КСПВ почала сприйматися як залежна від виконавчої влади, зокрема – після прийняття сумнівного рішення, яким КСПВ відмовилась від передбаченої Законом ролі останньої інстанції у розгляді скарг. До тих пір, поки НВК не стане спроможною самостійно розглядати скарги, КСПВ залишатиметься “ахіллесовою п'ятою” адміністрування виборчого процесу в Афганістані.

## Фінансування

НВК є постійнодіючим органом, поточна діяльність якого та видатки якого на проведення виборів фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Працівники НВК, які обіймають вищі категорії посад в структурі НВК, приймаються на службу за участі Комісії з питань державної служби Афганістану. НВК готує проєкт річного бюджету на забезпечення фінансування власної діяльності, а також проєкт бюджету на проведення виборів, які Міністерство фінансів подає на затвердження Національної асамблеї. Після цього донори домовляються про те, які саме видатки вони можуть покрити, зокрема, в питаннях, пов'язаних із реєстрацією виборців. І саме такий механізм і породжує проблеми.

Відсутність узгодженого підходу до регулювання фінансування ОАВ перешкоджає його інституційному розвитку і негативно впливає на його інституційну спроможність у довгостроковій перспективі. На сьогодні проєкт ПРООН “ЕЛЕКТ-II” (новий проєкт ПРООН, що стартував 2012 року) є “кошиком” для донорських внесків, призначених як для підтримки НВК ООН, так і для покриття поточних витрат НВК. Афганістан не має достатньої фіскальної спроможності для забезпечення належного фінансування НВК та покриття видатків на реалізацію високовартісних програм (у тому числі реєстрації виборців і проведення виборів), тому держава значною мірою змушена покладатись на міжнародну донорську підтримку, яка значною мірою виділяється непослідовно, як в плані цілей, так і в плані обсягу фінансування.

Витрати на проведення чотирьох виборів не були несподіваними, однак значна частота проведення виборів зумовила заклики до перегляду змінити календарного плану проведення виборів, що вимагає внесення змін до Конституції. Мінімальна розрахункова вартість проведення чотирьох виборів склала понад 758 мільйонів доларів США, з яких 105 мільйонів доларів США було виділено на вибори 2004 року (початковий бюджет на ці вибори становив 130 мільйонів доларів США), 168 мільйонів доларів США – на проведення виборів 2005 року (початковий бюджет складав 159 мільйонів доларів США), і більше 485 мільйонів доларів США – на проведення виборів 2009 та 2010 років. До цих сум не включено значний внесок МССБ на забезпечення прийому і передачі виборчої документації і забезпечення захисту силовими структурами. Після закінчення діяльності МССБ в країні ці витрати доведеться відшкодувати уряду Афганістану.

## Підзвітність

Як і багато інших питань, основні принципи підзвітності ОАВ все ще знаходяться на стадії розробки. Президент призначає і може звільняти із займаних посад Голову, заступника Голови та інших членів Комісії, а також ГД. У минулому вирішення цих питань відносилось до сфери повноважень виконавчої гілки влади. Хоча Національна асамблея прагнула отримати право виносити вотум довіри членам Комісії і затверджувати рішення про призначення її членів на посади, це бажання до цього часу так і не було реалізоване. ОАВ все ще перебуває у правовому вакуумі всередині державного апарату. Донині зберігає чинність Указ Президента № 23 2005 року про структуру і порядок роботи НВК. Указ Президента № 21 (також виданий в 2005 році) затвердив на посадах членів першого складу НВК, однак залишив неврегульованим питання про порядок здійснення майбутніх призначень до складу НВК. Відтоді Президент дотримувався створеного ним же



прецеденту і призначає членів Комісії або ГД самостійно. Один колишній ГД був призначений на посаду через три дні після того, як йому запропонували принести до президентського палацу на розгляд своє резюме.

В Указі № 21 міститься посилання на статтю 156 Конституції, в якій йдеться про створення НВК, але не визначається орган, якому НВК має бути підзвітна. У статті 2 Указу закріплено принцип незалежності НВК у здійсненні її діяльності, однак знов-таки не визначено, перед ким вона повинна звітувати. В контексті стандартів врядування, усі державні органи – незалежно від того, є вони незалежними, чи ні – повинні звітувати про свою діяльність. На НВК покладено лише один обов'язок щодо її підзвітності – як і інші державні органи, вона має щороку оприлюднювати інформацію про основні досягнення у роботі у ЗМІ під час так званого “тижня звітування”, який проводиться у березні кожного року.

Проблеми підзвітності ОАВ також включають і триваючу практику відзначення виконавчою владою працівників ОАВ державними нагородами за досягнення “потрібних” результатів виборів. Стаття 6 Указу № 21 прямо забороняє членам НВК протягом одного року після припинення їхніх повноважень на посадах призначатись на вищі категорії посад в інших державних органах. Проте у ряді випадків цю заборону було порушено: у 2010 році Президент (у період дії зазначеного строкового обмеження) висунув колишнього ГД (2006–2010 роки) на посаду міністра; в 2010 році голову НВК (2007–2010 роки) відразу після відставки було призначено на посаду Голови Головного Офісу з питань контролю та протидії корупції; в той час як початку 2005 року перший керівник Секретаріату СОУВ (2004 рік) був призначений Секретарем Кабінету Міністрів.

## Професіоналізм

Протягом всього періоду існування ОАВ в Афганістані, зміцнення їхньої інституційної спроможності (незалежно від форми ОАВ) здійснювалось доволі непослідовно. У 2003–2004 роках широко використовувалося поняття “парного партнерства”. Навіть у 2005 році, коли кожна важлива посада одночасно обіймалась представником міжнародної спільноти та його афганським візаві, а зміцнення спроможності інституцій мало першочергове значення, забезпечення інституційної спроможності здійснювалось несистемно. На жаль, Афганістан не є унікальним прикладом. Як СОУВ, так і НВК широко використовували методику проекту Розбудови ресурсів у сфері зміцнення демократії, врядування та проведення виборів (БРИДЖ / BRIDGE), що мало позитивні наслідки (хоча проведення підготовки в рамках проекту БРИДЖ часто було внутрішньою справою країни). Разом з тим, взаємного обміну досвідом із зовнішніми суб'єктами майже не відбувалося. Згодом було зроблено кілька невеликих кроків для підвищення професійного рівня членів виборчих комісій. Наразі функціонує Асоціація організаторів виборів Афганістану, яку заснував заступник ГД НВК. Вона відкрита для тих, хто не є штатними працівниками НВК, однак є асоційованим інституційним членом Асоціації організаторів виборів країн Європи. Для членів виборчих комісій часто організуються ознайомчі поїздки для вивчення зарубіжного досвіду адміністрування діяльності ОАВ та організації виборів.

Разом з тим, навчання і членство в мережах матиме відчутні позитивні результати лише тоді, коли цими процесами охоплюватимуться всі рівні адміністрування виборів. На жаль, афганська політична реальність призвела до того, що досвідчені працівники органів адміністрування виборів не встояли перед тиском з боку органів виконавчої та регіональної влади. За наслідками виборів 2009 року було усунуто з посади Голову і ГД НВК, звільнено п'ятьох ГВК (кожен з яких мав багаторічний досвід роботи), а також внесено до “чорного списку” (без права працювати в НВК) декілька сотень регіональних виїзних координаторів і більш ніж 6000 працівників виборчих дільниць, які працювали у день голосування. І в 2005, і в 2009 роках було зафіксовану значну кількість випадків фальсифікації виборів, однак через політичний тиск, який чинився заради успішного проведення виборів, належного розслідування цих випадків не відбулося. На виборах 2010 року ситуація дещо покращилася, хоча це зумовлювалось тим, що НВК оперативно визнала недійсними понад 1,3 мільйонів виборчих бюлетенів, а КСПВ розглядала багато питань не так ретельно, як очікувалося.

## Відносини з іншими суб'єктами

ОАВ мала неоднозначні відносини з вітчизняними та міжнародними суб'єктами. Дипломатичне співтовариство продовжує підтримувати відносини з вищим керівництвом НВК попри проблеми під час виборів 2009 року та заміну Голови НВК і ГД у 2010 році. Це показово для політичного простору, в якому працює ОАВ; врешті-решт, вибори – це, по суті, політична діяльність, зокрема – і в Афганістані.

Передусім, НВК підтримує відносини з ПРООН через її проєкт ЕЛЕКТ; значна підтримка інколи надається й іншими суб'єктами, наприклад – Міжнародною фундацією виборчих систем (МФВС / IFES) через її програму “Підтримка виборчого процесу в Афганістані” (ПВПА / STEP) (вже завершилася). Інколи відносини між проєктом ПРООН ЕЛЕКТ і НВК були вкрай складними; частково – з вини осіб, які були залучені до реалізації проєкту, а частково – через суперечливі уявлення про цілі проєкту сторонами. Пік кризи у відносинах збігся з виборами 2009 року і вбивством працівників проєкту ПРООН ЕЛЕКТ в місті Кабулі; втім, стосунки значно покращилися в 2010 році з приходом нового ГД НВК і нового ГТР проєкту ПРООН ЕЛЕКТ. В 2011 році ГД повідомив МФВС про відсутність потреби у залученні консультантів.

Підтримку діяльності НВК забезпечують й інші організації, які отримують міжнародне фінансування, у тому числі: Фундація Азії, яка брала участь у впровадженні курсу БРИДЖ; партійні інституції, передусім – Національний демократичний інститут, який проводив навчання працівників НВК; політичні партії, кандидати та їхні уповноважені особи. Проте така підтримка залежить від донорів, а наслідки припинення відповідних програм є відчутними. В середині країни НВК і основна організація з моніторингу виборчого процесу (Форум з питань вільних та справедливих виборів в Афганістані (ФВСВ / FEFA) мали складні відносини, оскільки ФВСВ інколи інформувала про наявні проблеми у сфері виборів без попередніх консультацій з НВК. Крім того, НВК реагувала на такі доповіді із порушенням принципів свободи слова та прозорості.

## Сталість

Довгий час тривали дискусії щодо життєздатності НВК, оскільки різні міжнародні організації періодично ставили під сумнів доцільність фінансування окремих аспектів її діяльності. Це мало негативні наслідки, які були особливо відчутними на початку 2006 року. Незважаючи на це, НВК є постійнодіючим органом, що впроваджує стратегію власної діяльності, виконує бюджет і готує план дій на випадок непередбачуваних обставин. Усе це демонструє внутрішню адміністративну зрілість. В 2012 році НВК опублікувала черговий стратегічний план.

Здійснювалися різні спроби реформування операційної моделі НВК. Окрім Кабулу, НВК повинна мати представництва в 34 провінціях, а також вісім регіональних відділень. На етапі діяльності СОУВ, НВК здійснювала свою діяльність в приміщеннях ООН. Але вже у 2006 році в Кабулі було відкрито постійний офіс НВК. Не всі представництва в 34 провінціях мають окремі приміщення – деякі й досі використовують приміщення державних установ. Загальна кількість штатних працівників НВК Афганістану у роки, коли вибори не проводяться, складає близько 405 осіб. У рік проведення виборів ця кількість значно зростає. Кількість тимчасових працівників знизилася з більш ніж 120 000 осіб на попередніх виборах до 86 000 осіб, які працювали на виборчих дільницях під час виборів 2010 року. Поточний бюджет (на 2012–2014 роки), який не включає видатки на реєстрацію виборців, складає близько 60 мільйонів доларів США; він передбачає виплату винагороди як працівникам проекту ПРООН ЕЛЕКТ, так і працівникам НВК.

## Можливості та перешкоди

Проблеми, пов'язані із забезпеченням сталого і незалежного ОАВ необхідно оцінювати крізь призму негативних уроків минулого. Важливим кроком на шляху до цього є проведення виборчої реформи, зокрема – ухвалення парламентом закону, який має бути розроблений за результатами консультацій з ОАВ і ключовими зацікавленими сторонами. До переліку проблемних питань належить і питання виборчої системи. Зобов'язання донорського співтовариства здійснювати базове фінансування ОАВ у міжвиборчі періоди могло б забезпечити безперервність його діяльності. Забезпечення інституційної спроможності НВК потребує прийняття донорською спільнотою принципових рішень щодо надання суттєвого фінансування НВК у міжвиборчий період. Критичне значення має прийняття важливих та жорстких рішень у виборі між різними варіантами системи реєстрації виборців – реєстрацією виборців як таких та реєстрацією громадян в реєстрі актів громадянського стану, яка проводиться Міністерством внутрішніх справ за підтримки ОАВ. На жаль, хоча ці варіанти багаторазово вивчалися, на їх вирішення впливає зниження явки виборців, яка також залишається вагомим проблемою, яка потребує врегулювання. Вище керівництво НВК має призначитися Національною асамблеєю за неупередженою і прозорою процедурою, що дозволить відновити довіру громадян до демократичних інституцій. Оскільки ОАВ, сформований за партійним принципом, навряд чи зможе ефективно працювати в афганських умовах, особлива увага має бути приділена забезпеченню аполітичності усіх без винятку членів ОАВ. Цілком імовірно, що питання гендерної рівності та участі у вразливих групах (в тому числі – осіб з інвалідністю), залишатимуться другорядними до вирішення основних проблем у царині виборів.

# РОЗДІЛ 3

---

РОЗДІЛ 3



# Повноваження, функції та обов'язки ОАВ

У виборчому законодавстві та практиці чітке розмежування між функціями і повноваженнями ОАВ часто не проводиться. У деяких законах про вибори всі дозволені законом дії ОАВ вважаються повноваженнями. У багатьох країнах повноваження та функції визначено як у Конституції, так і в законодавстві, а тому ОАВ має як конституційні, так і передбачені законодавством повноваження та функції. У законах про вибори деяких країн (наприклад, Австралії, Індонезії та Південноафриканської республіки) повноваження та функції змішуються між собою, тоді як в інших країнах, таких як Боснія і Герцеговина, закон лише перераховує види діяльності, які здійснює ОАВ. Можна стверджувати, що зазначене в законі повноваження надає ОАВ право робити щось, а закріплена в законі функція – це вид діяльності, здійснення якої очікується від ОАВ. Обов'язки (такі як забезпечення гендерної рівності) часто походять з окремих національних законів та актів міжнародного характеру, які регулюють діяльність всіх органів, що фінансуються державою, або ж покладаються з метою розширення змісту демократичних принципів.

На обсяг повноважень та функцій ОАВ впливають багато факторів. Як правило, виразний вплив на повноваження і функції ОАВ мають результати переговорних процесів між політичними силами всередині країни та за її межами, які мали місце на шляху до створення ОАВ, особливо – в країнах, які лише нещодавно стали на шлях демократії. До інших політичних, адміністративних і географічних чинників можуть належати: форма державного устрою і правління (наприклад, унітарна чи федеративна держава, президентська чи парламентська республіка), демографічні чинники, тип виборчої системи (наприклад, проведення виборів в одномандатних або багатомандатних виборчих округах), існування інших органів, які залучаються до організації і проведення виборів. Історична взаємодія цих факторів сформувала у кожній країні широкий спектр підходів до визначення повноважень, функцій та обов'язків ОАВ.

## Повноваження та функції

Більшість ОАВ наділені повноваженнями приймати правила, постанови та ухвали, які є обов'язковими для виконання всіма учасниками виборчого процесу (виборцями, політичними партіями та кандидатами, засобами масової інформації та спостерігачами), проте – за умови, що вони відповідають конституції та законам про вибори. Ці повноваження закон може зводити до конкретних аспектів виборів або ж наділяти ОАВ загальним правом здійснювати нормативно-правове регулювання виборчого процесу.

Деякі ОАВ наділені повноваженнями, притаманними органам виконавчої, законодавчої і судової гілок влади. Наприклад, створення ОАВ з широкими повноваженнями стало необхідним для зменшення впливу виконавчої влади на інші гілки влади в країнах Латинської Америки, де було встановлено олігархічні режими. У таких країнах, як Коста-Рика і Уругвай, ОАВ по суті стали четвертою гілкою влади. Ці ОАВ можуть приймати нормативно-правові акти, давати вказівки, переглядати нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання в процесі проведення виборів; їхні рішення не можуть переглядатись жодною іншою гілкою влади. Вони також мають виконавчі повноваження щодо призначення і проведення виборів, підтвердження або скасування їхніх результатів, а також вирішення виборчих спорів.

В інших частинах світу ОАВ мають право проводити розслідування і забезпечувати дотримання законів, пов'язаних з проведенням виборів. ОАВ Бутану наділений повноваженнями судового органу, а ОАВ Таїланду наділений повноваженнями правоохоронного органу. У Боснії та Герцеговині й Ліберії ОАВ можуть проводити виклики сторін провадження під час проведення розслідувань для отримання необхідної інформації. На Філіппінах і в Росії ОАВ зобов'язані проводити розслідування за скаргами на порушення закону. В Канаді ОАВ має право розслідувати можливі порушення, але, зазвичай, він делегує це право поліції.

Ліберійські, мексиканські і португальські ОАВ мають право накладати штрафи. У Таїланді ОАВ може притягати порушників виборчого законодавства до відповідальності через суд. У Боснії і Герцеговині ОАВ може накладати стягнення цивільно-правового характеру за невиконання закону, забезпечивши перед цим виконання закону. Канадський ОАВ може укласти угоду про дотримання законодавства з будь-якою особою, яка вчинила або вчиняє діяння, що порушує вимоги Закону про вибори. У Камбоджі та Південній Африці ОАВ наділені повноваженнями проводити розслідування і вирішувати спори адміністративного характеру, а також спори, які не обов'язково підпадають під юрисдикцію судів. У багатьох інших країнах (наприклад, в Австралії, Бутані, Тонга та Україні) ОАВ повинен поінформувати органи внутрішніх справ про підозри у порушенні виборчого законодавства.

Більшість ОАВ передусім наділено повноваженнями виконавчого характеру, пов'язані із вжиттям заходів, спрямованих на забезпечення проведення виборів. Багато ОАВ (наприклад, в Бутані, Камбоджі, Гані, Ліберії, Росії, Південній Африці, Таїланді, Тонга та Замбії) можуть приймати обов'язкові до виконання нормативно-правові акти і накладати стягнення за їхнє невиконання. Нормативно-правові акти, прийняті ОАВ, можуть бути

предметом судового розгляду і повинні відповідати вимогам виборчого закону. У Південній Африці такий перегляд здійснює Виборчий суд.

У деяких країнах повноваження ОАВ включають визначення дат проведення виборів на основі встановлених законом вимог. Ці дати часто припадають на час завершення повноважень виборного органу. У деяких країнах з фіксованим терміном повноважень органів законодавчої та виконавчої влади ОАВ відповідає за офіційне визначення дати виборів. В Індії ОАВ складає календарний план проведення виборів і видає припис про їх проведення. В Росії ОАВ може призначити вибори у випадку бездіяльності законодавчого органу щодо їх призначення. Багато ОАВ уповноважені видавати розпорядження щодо проведення повторного голосування або перерахунку голосів, якщо під час виборів на дільницях або в округах було порушено вимоги закону. Наприклад, виборчі комісії при місцевих органах влади Індонезії можуть видавати розпорядження про повторне голосування чи перерахунок голосів на окремих виборчих дільницях у випадку недотримання відповідних процедур, а ОАВ Намібії може ініціювати проведення повторних виборів у разі масових заворушень або надзвичайної ситуації. У деяких державах (наприклад, в Бутані, Таїланді, Уругваї та Замбії) ОАВ наділені ширшими повноваженнями – вони можуть призначити повторні вибори у випадку невідповідності виборів принципам чесності або справедливості.

Разом з тим, чимало ОАВ не можуть впливати на визначення дати проведення виборів. Наприклад, в таких країнах, як Мексика і США, які є президентськими республіками із чітким поділом влади на законодавчу та виконавчу, вибори завжди проводяться у визначені дати. Водночас, у країнах з парламентською формою правління “Вестмінстерської моделі” термін повноважень уряду залежить від його здатності зберегти підтримку більшості членів законодавчого органу. Повноваження щодо призначення виборів за законом або на практиці можуть належати главі уряду, який може використовувати їх у політичних цілях. Щоправда, навіть якщо уряд уповноважений визначити дату проведення виборів, на практиці мали місце випадки (наприклад, у Непалі в 2007 і 2012 роках), коли ОАВ переносив дату проведення виборів, визначену урядом.

## Обсяг повноважень, функцій та обов'язків

В молодих демократіях виборче законодавство зазвичай регламентує всі аспекти виборів, які мають значення для забезпечення дотримання принципів вільних, справедливих і чесних виборів. Перевагою такого підходу є забезпечення доброчесності виборів загалом – за рахунок наділення ОАВ контрольними повноваженнями щодо всіх аспектів виборів. У багатьох країнах ОАВ наділено повноваженнями та функціями щодо широкого кола питань впродовж усього виборчого циклу, а не лише виборів.

Основними функціями ОАВ в контексті проведення виборів є наступні:

1. *Визначення кола осіб, які мають право голосу:* право повнолітніх громадян на участь у виборах є одним із наріжних каменів демократії, а забезпечення реалізації цього права саме тими, хто його має, забезпечує легітимність виборчого процесу.

2. *Прийом і перевірка заяв про реєстрацію учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів для їхньої участі у виборах):* право на участь у виборах є фундаментальним політичним правом, в той час як забезпечення виконання закону всіма учасниками виборів є передумовою легітимності виборчого процесу.
3. *Організація голосування:* можливість вільного волевиявлення є основою виборів.
4. *Підрахунок голосів* у спосіб, який забезпечує відповідність результатів волевиявлення виборців справжньому змісту цього волевиявлення.
5. *Встановлення підсумків голосування та результатів виборів* відповідно до правил застосовуваної виборчої системи з метою визначення кандидатів, які вважаються обраними.
6. *Забезпечення належного адміністрування виборів* у спосіб, за якого легітимність виборів не ставиться під сумнів у зв'язку з діями суб'єктів, відповідальних за адміністрування виборів.

У деяких випадках обсяг цих функцій може розширюватися, що дозволяє ОАВ виконувати і ряд інших функцій:

- Визначення кола осіб, які мають право голосу:
  - ідентифікація та реєстрація виборців
  - ідентифікація та реєстрація виборців, які перебувають в інших державах, однак мають право голосу на виборах
  - створення та ведення загальнодержавного реєстру виборців
- Прийом і перевірка заяв про реєстрацію учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів для їхньої участі у виборах):
  - реєстрація політичних партій
  - регулювання фінансування політичних партій
  - контроль за проведенням політичними партіями попереднього відбору кандидатів або праймеріз
- Проведення голосування
  - планування та забезпечення виборчої логістики
  - найм і підготовка тимчасових працівників органів, що забезпечують проведення виборів
  - проведення навчання для спостерігачів за виборами від політичних партій і кандидатів
  - розподіл працівників органів внутрішніх справ або служб безпеки для забезпечення правопорядку під час проведення виборів
  - акредитація спостерігачів за виборами та регулювання їхньої діяльності
  - прийняття рішень за результатами розгляду виборчих спорів
  - організація голосування за межами країни для осіб, які перебувають за кордоном
- Підрахунок голосів
- Встановлення підсумків голосування і результатів виборів
  - оголошення та офіційне підтвердження результатів виборів



- Належне адміністрування виборів
  - впровадження загальнонаціональної та регіональної політики у сфері виборів
  - планування виборчих послуг
  - навчання працівників органів, які забезпечують проведення виборів
  - перегляд та оцінювання законодавства про вибори, а також результатів діяльності самого ОАВ після виборів

До інших загальних функціональних сфер діяльності ОАВ належать:

- утворення виборчих округів
- регулювання передвиборної агітації
- регулювання діяльності політичних партій і кандидатів, зокрема – під час проведення передвиборної агітації
- реєстрація третіх осіб і регулювання їхньої діяльності
- регулювання діяльності засобів масової інформації під час виборів
- регулювання порядку проведення опитувань громадської думки
- контроль за зловживаннями під час виборів та, за можливості, їхнє попередження
- формування у громадян почуття відповідальності за сприяння впровадженню демократії у власній країні та в цілому:
  - забезпечення інформування/просвіти виборців
  - забезпечення доступності виборчого процесу
  - сприяння політикам і практикам, спрямованим на забезпечення рівності та справедливості
  - забезпечення можливостей для здійснення науково-дослідницької діяльності у сфері виборів
  - консультування уряду та парламенту з питань виборчої реформи
  - участь у програмах міжнародної допомоги у сфері проведення виборів
- Надання послуг, пов'язаних з проведенням внутрішніх виборів в приватних організаціях (профспілках, громадських організаціях тощо).

### ***Інструменти прямої демократії***

Застосування механізмів прямої демократії (референдумів, громадських ініціатив і відкликання посадових осіб) супроводжується тими ж самими проблемами, які є типовими і для проведення виборів. До нових проблемних питань можна віднести перевірку процедури ініціювання відповідних форм прямого народовладдя (це питання було проблемним, наприклад, відкликання президента Венесуели в 2004 році), регулювання агітації, а також просвіти та інформування виборців. В американському штаті Орегон на ОАВ покладено обов'язок доставки виборцям (у кожне домогосподарство) набір матеріалів, в яких роз'яснюється позиція громадян щодо кожного питання, винесеного на референдум.

За загальним правилом, ОАВ відповідає як за організацію виборів, так і за застосування інструментів безпосередньої демократії. Тим не менше, на Виборчу комісію Сполученого Королівства, яка не виконує роль ОАВ у проведенні виборів (адміністрування виборів у Сполученому Королівстві здійснюється в рамках урядової моделі ОАВ), покладаються функції ОАВ щодо проведення референдумів.

### **Розподіл функцій між виборчими інституціями**

За загальним правилом, закон може наділяти функціями щодо адміністрування виборів, які не є основними для ОАВ, іншу інституцію. Все більшого поширення набуває практика, коли ОАВ передає частину власних другорядних функцій іншим підрядникам на договірних умовах, або коли допомогу у виконанні таких функцій надають інші інституції чи громадські організації. Водночас така практика впливає скоріше не з вимог законодавства, а диктується оперативним адмініструванням. До функцій, які за законом можуть бути покладені не на ОАВ, а на інші органи, належать утворення виборчих округів, здійснення реєстрації виборців, проведення реєстрації політичних партій та здійснення фінансування їхньої діяльності, вирішення виборчих спорів, підтвердження та офіційне оприлюднення результатів виборів, а також просвіта та інформування виборців. Якщо функції, пов'язані з організацією та проведенням виборів, покладаються на більш ніж один орган, функціональні обов'язки кожного з таких органів, ієрархія в їх взаємодії між собою та механізми узгодження дій мають чітко визначатися законодавством або на політичному рівні.

**Таблиця 6. Переваги та недоліки покладення окремих функцій у сфері адміністрування виборів на органи, що не належать до ОАВ**

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може виключати ОАВ з процесу прийняття деяких політично чутливих рішень (наприклад, рішень, пов'язаних із реєстрацією політичних партій чи утворенням виборчих округів).</li> <li>• Дозволяє ОАВ зосередитися на виконанні основних функцій.</li> <li>• Дозволяє виконувати пов'язані з виборами функції органами, які мають вищий рівень технічних навичок/знань, ніж ОАВ.</li> <li>• Може забезпечувати більш ефективне використання коштів на здійснення відповідних функцій порівняно з умовами, коли виконання таких функцій здійснювалося б ОАВ.</li> <li>• Забезпечує впровадження системи стримувань і противаг в рамках функцій, які виконуються ОАВ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• На відміну від ОАВ, інші органи можуть не мати того рівня довіри, який має ОАВ, для неупередженого здійснення функцій у сфері виборів.</li> <li>• Оскільки пріоритети різних органів можуть бути різними, може існувати проблема координації спільних дій та проблема забезпечення досягнення спільних цілей.</li> <li>• Виконання функцій із забезпечення проведення виборів може бути доручене органам, для яких ці завдання не є пріоритетними або які не мають належного досвіду у проведенні виборів.</li> <li>• Існує ризик неефективного витрачання коштів. Також можуть існувати проблеми у визначенні обсягу коштів, необхідних для виконання саме "виборчих" функцій, а не забезпечення поточної діяльності органу, що уможливило перерозподіл коштів на виконання тих функцій, які не пов'язані з організацією виборчого процесу.</li> <li>• Може використовуватися як інструмент перешкоджання незалежній діяльності ОАВ, який відмовляється виконувати вказівки уряду.</li> </ul>

## Утворення виборчих округів

У багатьох країнах, зокрема – в тих, які дотримуються традицій Британської Співдружності (наприклад, в Австралії, Ботсвані, Канаді та Індії), законодавство передбачає утворення окремого органу чи комісії, відповідального за утворення виборчих округів. До країн, в яких за утворення виборчих округів відповідає ОАВ, належать Індонезія, Нігерія та Уганда. У Барбадосі і Белізі ОАВ називаються Комісіями з питань виборів та розмежування виборчих округів. У деяких країнах (наприклад, в Австралії), орган, що утворює виборчі округи, функціонує окремо від ОАВ, однак до його складу входить керівництво Секретаріату ОАВ, в той час як допомогу у здійсненні його повноважень можуть надавати відряджені ОАВ працівники. У деяких країнах (зокрема, у Сполучених Штатах Америки) закон про вибори наділяє повноваженнями щодо утворення виборчих округів орган законодавчої влади. Проте такий підхід може призвести до того, що межі виборчих округів встановлюватимуться в інтересах партії, які має більшість у законодавчому органі, що є способом інституціоналізації закріплення влади за відповідною партією.

Наділення ОАВ повноваженнями щодо утворення виборчих округів має операційні та економічні переваги. Проте прийняття рішень про межі виборчих округів є політичним по своїй суті; прийняття таких рішень може зробити ОАВ об'єктом критики з боку тих, хто вважає, що їхні інтереси при утворенні виборчих округів не були враховані. Тому деякі експерти з виборчих питань вважають, що обов'язки щодо утворення виборчих округів мають покладатись не на ОАВ, а на інший орган, що дозволяє захистити ОАВ від можливих політичних атак, які можуть завдати шкоди авторитету органу.

## Реєстрація виборців

У ряді країн законодавство пов'язує реєстрацію виборців із системою реєстрації та обліку громадян, контроль за функціонуванням якої здійснює не ОАВ, а інший орган. Такий підхід застосовували Колумбія, Угорщина, Нідерланди, Румунія та Швеція. В цих країнах реєстрація виборців є складовою поточної адміністративної діяльності відповідного органу. У разі виникнення спорів (наприклад, у разі включення до реєстру особи, яка не має права голосу, або протиправного виключення з реєстру особи, яка має право голосу), рішення про наявність або відсутність у особи права голосу приймається саме ОАВ, а не органом, який проводить облік громадян. В інших країнах законодавство про вибори прямо покладає обов'язок формування і ведення реєстру виборців не на ОАВ, а на інший орган. В Іспанії такий обов'язок покладений на Бюро з перепису виборців Національного інституту статистики, а в Молдові і Південній Кореї ведення реєстру виборців для ОАВ здійснюють місцеві органи влади.

Незалежно від способу формування реєстру виборців, його дані мають бути точними і достовірними. Реєстрація виборців ОАВ в рамках незалежної моделі, може забезпечувати вищий рівень довіри громадян до реєстру порівняно з реєстром, який був переданий або сформований центральним органом виконавчої влади, хоча використання існуючих систем реєстрації громадян або систем їх ідентифікації може бути більш ефективним з точки зору економії коштів. Незалежно від того, який саме орган здійснює опрацювання даних для

реєстрації виборців, ОАВ повинен забезпечити точність списків виборців, які використовуватимуться на виборчих дільницях.

ОАВ Коста-Рики і Домініканської Республіки відповідають за реєстрацію громадян в цілому. У Бангладеші і Гаяні ОАВ забезпечують видачу як національних паспортів, так й ідентифікаційних карток виборців. Застосування таких підходів у цих країнах мало позитивні результати, оскільки значно полегшило виконання ОАВ своїх функцій, пов'язаних із формуванням та веденням реєстру виборців. Зазвичай, законами про вибори передбачена можливість здійснення заходів контролю за процесом реєстрації виборців, у тому числі і право громадян здійснювати громадський контроль у цій сфері. У Південній Африці, як і в багатьох інших розвинених країнах, що мають електронні реєстри громадян, ОАВ регулярно порівнює власні дані реєстру виборців з реєстром громадян для виявлення в реєстрі виборців осіб без права голосу або "фантомних" виборців, які мають бути виключені з реєстру.

Одним з найважливіших аспектів ефективного процесу реєстрації виборців є забезпечення права голосу для всіх виборців незалежно від їхньої статі, а також можливостей доступу виборців до інформації про процедури реєстрації та відповідної інфраструктури, яка використовується для реєстрації виборців. Планування та адміністрування процесу реєстрації виборців, який забезпечує згаданий доступ для жінок, має вирішальне значення для забезпечення реалізації їх права на загальні та рівні вибори. Це завдання можна виконати шляхом впровадження активного підходу до реєстрації виборців, який передбачає обов'язок надання ОАВ допомоги кожному виборцю у його реєстрації або використання інших методів інформування, які забезпечують охоплення великих груп громадян. До інших механізмів виконання цього завдання також можна віднести проведення широкомасштабної кампанії інформування громадян у зв'язку із запланованим початком процесу реєстрації виборців, яке передбачає роз'яснення ключових вимог законодавства і демократичних принципів у цій сфері представникам сільських громад, вразливих груп, або в місцях, де жінки можуть стикатися з гендерними бар'єрами, що обмежують їхню участь у суспільно-політичному житті.

## **Реєстрація і фінансування політичних партій**

У випадках, передбачених виборчим законодавством, проведення реєстрації політичних партій може і не входити до сфери компетенції ОАВ. Натомість в таких країнах, як Індія, Мексика, Південноафриканська республіка і Таїланд, ОАВ здійснює реєстрацію політичних партій, реєструє партійну символіку та логотипи незалежних кандидатів на виборах, зберігає копії партійних статутів та інших партійних документів. Реєстрація партій може здійснюватися як упродовж усього виборчого циклу, так і за декілька місяців до дня голосування.

Доволі нетиповим є наділення ОАВ повноваженнями щодо здійснення контролю за процесом внутрішньопартійного відбору кандидатів для висування на виборах. З іншого боку, зростаючий запит на забезпечення внутрішньопартійної демократії змусив деяких експертів з виборчих питань підтримати цю ідею. Багато ОАВ США беруть участь у проведенні первинних виборів (праймеріз) кандидатів від партій на виборні посади. ОАВ

австралійського штату Квінсленд має право проводити розслідування і аудит попереднього відбору або праймеріз кандидатів на участь у виборах на рівні штату і місцевих виборах. ОАВ Індії наполягає на тому, щоб зареєстровані партії періодично проводили внутрішньопартійні вибори.

Здійснення контролю за внесками на користь політичних партій, партійними витратами, а також проведення розподілу державного фінансування між партіями і кандидатами виборче законодавство також не обов'язково відносить до сфери компетенції ОАВ. В таких країнах, як Іспанія і США, контроль за партійними доходами та витратами здійснює не ОАВ, а інший орган. В Канаді, Кенії, Литві та Росії кандидати і політичні партії повинні повідомляти ОАВ про всі отримані ними фінансові внески, а також подавати до ОАВ звіти про свої витрати на передвиборну агітацію разом із аудиторським висновком на такий звіт (в деяких випадках такий звіт подається щороку). У Новій Зеландії відповідні звіти оприлюднюються відразу після їх отримання, тоді як в Камбоджі, Ліберії, Нігерії та Росії ОАВ спочатку перевіряють звіти, а потім оприлюднюють результати проведених перевірок. У Франції та Індії ОАВ контролює дотримання обмежень витрат на здійснення передвиборної агітації. У Мексиці і Замбії ОАВ розподіляє державне фінансування між партіями – як щорічно, так і під час виборчих кампаній. Деякі ОАВ також регулюють доступ партій до ЗМІ для здійснення передвиборної агітації. Зокрема, ОАВ в Канаді, Індії, Мексиці та Росії розподіляють між партіями і кандидатами ефірний час в державних ЗМІ. В Канаді ОАВ призначає спеціального арбітра, який розподіляє між зареєстрованими політичними партіями платний і безкоштовний ефірний час в електронних телекомунікаційних мережах. У Боснії та Герцеговині ОАВ забезпечує дотримання рівних умов при наданні партіям громадських місць та приміщень для здійснення передвиборної агітації.

## Регулювання передвиборної агітації

Кодекси поведінки політичних партій і кандидатів під час здійснення передвиборної агітації можуть закріплюватися як у законодавстві (це має місце в Анголі, Лесото, Південноафриканській республіці і Непалі), так і на рівні добровільних угод з партіями, укладених за посередництва ОАВ (як у Камбоджі, Індії, Індонезії, Кенії, Ліберії, Малаві і Нігерії). Такі кодекси є більш дієвими, якщо партії добровільно погодилися із необхідністю їх дотримання. Однак найбільшою гарантією їхньої дієвості є наявність в ОАВ або органів вирішення виборчих спорів повноважень щодо застосування санкцій за порушення кодексів поведінки.

Рівний доступ до засобів масової інформації та збалансоване висвітлення ними перебігу виборчого процесу є запорукою вільних, справедливих і чесних виборів. Законодавство деяких країн, наприклад, Індонезії і Тонга, закріплюють за ОАВ право здійснювати регулювання як передвиборної агітації загалом, так і методів здійснення партіями передвиборної агітації зокрема. У небагатьох випадках ОАВ наділено повноваженням визначати правила поведінки під час здійснення передвиборної агітації. У Боснії і Герцеговині забороняється розповсюджувати агітаційні матеріали, що містять стереотипні, образливі або принизливі зображення жінок або

чоловіків. У Непалі Кодекс поведінки ЗМІ забороняє репортажі, що можуть зашкодити гендерній рівності та соціальній інтеграції, а також повідомлення, які можуть спровокувати насильство. В інших країнах такі заборони передбачені в законах про регулювання діяльності ЗМІ, про поведінку в громадських місцях, про забезпечення рівних можливостей або про боротьбу з насильством. Питання висвітлення перебігу виборчого процесу в новинах дедалі частіше регламентуються шляхом саморегулювання або регулювання Радою з питань медіа (Замбія). В Ліберії і Непалі видано узгоджений кодекс поведінки для ЗМІ.

Деякі ОАВ також намагаються регулювати поведінку правлячої партії з метою запобігання використанню державних ресурсів на потреби, пов'язані із здійсненням передвиборної агітації. Аполітичність та здатність створити рівні умови для всіх учасників політичного процесу – це ті стовпи, на яких ОАВ може базувати належну практику адміністрування виборчого процесу. Брак справедливості у виборчому процесі (наприклад, створення сприятливих для правлячої партії умов) може знизити рівень прозорості виборів та ОАВ та підірвати довіру до них. Хоча певні чинники та практики, що сприяють забезпеченню справедливості виборів, можуть знаходитись поза межами повноважень і функцій ОАВ, орган адміністрування виборчого процесу, тим не менше, може забезпечувати повне виконання вимог виборчого законодавства з метою забезпечення рівності та справедливості.

Для деяких молодих демократій концепція забезпечення рівних умов є маловідомою. У країнах, які знаходяться під впливом Вестмінстерської моделі урядування, або в яких від публічної служби і державних ЗМІ вимагається лояльність до правлячої партії, уряд має переваги на виборах. До таких переваг можна віднести можливість призначення виборів без попередніх консультацій, використання державних ресурсів для здійснення передвиборної агітації та більш сприятливий доступ до ЗМІ.

У деяких державах при прийнятті законодавства про перехідні вибори було здійснено спробу створити рівні умови для учасників виборчого процесу шляхом встановлення жорсткого контролю за розміщенням політичної реклами у ЗМІ, запровадження обмежень на розміщення політичної реклами, покладення на ОАВ обов'язку розподілу всіх ресурсів, необхідних для здійснення агітації, порівну між суб'єктами виборчого процесу, запровадження заборони на використання будь-яких публічних ресурсів для здійснення передвиборної агітації.

Використання публічних ресурсів для здійснення передвиборної агітації є проблемою, з якою стикаються ОАВ в усіх країнах. Ця сфера зазвичай рідко регулюється виборчим законодавством. ОАВ Індії прийняв Кодекс поведінки, що регулює використання публічних ресурсів міністрами з метою запобігання поданню будь-яких скарг на те, що правляча партія використовувала свій доступ до ресурсів під час здійснення передвиборної агітації (див. Вставку 2).

## Вставка 2: Індійський кодекс поведінки щодо використання публічних ресурсів у виборчих цілях

Дія Індійського кодексу поширюється на правлячі партії на загальнонаціональному рівні та рівні штатів. Кодекс вимагає забезпечення рівного доступу опозиційних партій до публічних ресурсів з метою здійснення передвиборної агітації.

Кодекс забороняє:

- залучення державних службовців та працівників державного апарату для здійснення передвиборної агітації;
- використання офіційних заходів, організованих міністерствами, для здійснення передвиборної агітації;
- використання службового транспорту для здійснення передвиборної агітації;
- використання державних коштів для розміщення виборчої політичної реклами в ЗМІ;
- нецільове використання державних ЗМІ для висвітлення політичних подій в інтересах партії;
- виділення грантів і здійснення платежів із загальних фондів після призначення виборів;
- оголошення про початок здійснення або здійснення робіт за бюджетні кошти, вибір підрядників або укладення договорів підряду, якщо це може вплинути на формування волі виборців після призначення виборів.

*Джерело:* Витяг з Модельного кодексу поведінки для врахування в діяльності політичних партій і кандидатів Виборчої комісії Індії (<[http://www.thehinducentre.com/multimedia/archive/01828/Model\\_Code\\_of\\_Cond\\_1828248a.p](http://www.thehinducentre.com/multimedia/archive/01828/Model_Code_of_Cond_1828248a.p)>, доступ отримано 30 червня 2014 року).

Повноваження деяких ОАВ також поширюються на окремі аспекти передвиборної агітації, які прямо не пов'язані з діяльністю політичних партій. Наприклад, законами про вибори Боснії і Герцеговини та Росії визначено порядок оприлюднення результатів опитувань громадської думки щодо політичних питань. У таких країнах, як Албанія, Перу і Сінгапур, ОАВ мають право забороняти публікацію результатів у певний період перед днем виборів. Разом з тим, суди Канади та Індії скасували або обмежили повноваження ОАВ з цього питання.

## Просвіта та інформування виборців

Інформування виборців та їхня просвіта – це функції, здійснення яких дедалі частіше покладається на ОАВ. У деяких країнах законодавство, яке регламентує діяльність ОАВ, прямо покладає на органи адміністрування виборів обов'язок інформування виборців і проведення роз'яснювально-просвітницької роботи. Це стосується Бутану, Камбоджі, Кенії, Латвії, Литви, Сінгапуру, Південноафриканської республіки, Таїланду і Тонга. Разом з тим, у ряді країн (Швеція) такі функції за ОАВ не закріплюються. Деякі ОАВ наділені більш широкими повноваженнями, які передбачають сприяння утвердженню демократичних цінностей (Коста-Рика), демократизації (Лесото), роз'яснення мети проведення виборів (Гана), сприяння формуванню активної громадянської позиції (Коста-Рика). Просвітницькі заходи часто орієнтовані на

тих, хто скоріше за все не братиме участі у голосуванні, або ж тих, хто стикається з перешкодами на шляху їх участі у виборах. Непальський ОАВ створив навчальний центр за прикладом навчальних центрів австралійського ОАВ. Мандат Інституту з навчання та просвіти у сфері демократії при ОАВ Коста-Рики включає проведення наукових досліджень, надання допомоги закладам освіти, впровадження новітніх технологій у діяльність таких закладів.

---

Включення до законодавства, що регламентує діяльність ОАВ, положень, які передбачають покладення на ОАВ функцій інформування та просвіти виборців, є позитивною практикою, яка є необхідною умовою зміцнення демократії, зокрема – в молодих демократичних державах. Також у законодавстві варто прямо закріплювати за ОАВ повноваження щодо проведення інформаційно-просвітницької роботи серед виборців, що забезпечуватиме консолідацію демократії. В умовах, коли законодавство не містить відповідних положень, уряд не матиме особливо бажання фінансувати здійснення такої діяльності.

---

Разом з тим, закріплення виключної прерогативи ОАВ чи іншого органу у просвіті та інформування виборців може бути шкідливим через звуження переліку тих суб'єктів, які могли б здійснювати відповідні функції. Здійснення просвіти та інформування виборців – занадто важливе і складне завдання, щоб довірити його виконання виключно ОАВ. Важливу допоміжну роль у забезпеченні виборців необхідною для усвідомленого вибору інформацією можуть відігравати політичні партії, організації громадянського суспільства, приватні компанії та урядові інституції (у тому числі й освітні заклади). ОАВ може частково або повністю делегувати свої обов'язки у сфері просвіти та інформування виборців іншим інституціям, у тому числі й громадським організаціям. До прикладу, у Гані ОАВ відповідає за інформування виборців, тоді організаційно пов'язана з ним Комісія опікується громадянською просвітою. ОАВ Таїланду уповноважений делегувати повноваження з проведення навчання та інформування виборців приватним інституціям, тоді як ОАВ Ліберії було розроблено керівні роз'яснення щодо залучення у здійснення заходів з просвіти виборців громадських організацій.

ОАВ зобов'язаний орієнтувати свою діяльність на забезпечення загальносуспільного блага. Із цього обов'язку природно випливає необхідність спрямовувати кампанії з інформування виборців на групи, які традиційно можуть зіштовхуватися зі специфічними і значними труднощами у доступі до інформації та знань про свої основні демократичні права і свободи (наприклад, право голосу і право бути обраним). У багатьох суспільствах доступу до такої інформації традиційно не мають жінки. Кампанії з інформування виборців є особливо важливим інструментом усунення перешкод для забезпечення участі жінок у політичному житті. В 2011 і 2012 роках у Сенегалі, за наслідками внесення до виборчого законодавства важливих змін щодо гендерного балансу, Національна виборча комісія організувала за підтримки національних і міжнародних партнерів низку заходів для підвищення рівня обізнаності щодо змісту нових норм жінок – потенційних кандидатів, а також представників політичних партій, відповідальних за проведення контролю за висуванням і реєстрацією кандидатів на виборах.



## Підтвердження результатів виборів

Зазвичай, виборче законодавство покладає на ОАВ обов'язок підтверджувати та офіційно оприлюднювати результати виборів, а також встановлювати строки офіційного оприлюднення результатів виборів. Це стосується, наприклад, Вірменії, Камбоджі, Гондурасу, Польщі та Південноафриканської республіки. У Нігері відповідні функції покладено на Конституційний суд, а в Камеруні і Франції – на Конституційну раду. У Данії обов'язок підтвердження результатів виборів покладено на орган законодавчої влади.

Голова Верховного Суду Замбії за посадою є Уповноваженим з питань проведення президентських виборів і, відповідно, офіційно оприлюднює їхні результати. Щоправда, на підставі рекомендацій Національного технічного комітету з питань проведення виборів, до проекту змін до Конституції Замбії, який було оприлюднено для публічного обговорення у квітні 2012 року, було включено положення, за яким функції Уповноваженого з питань проведення президентських виборів було покладено на Голову Виборчої комісії Замбії.

## Спостереження за виборами

З самої природи незалежного спостереження за виборами випливає, що воно не повинно здійснюватися під контролем ОАВ. Тим не менше, виборче законодавство часто закріплює за ОАВ функції, пов'язані зі спостереженням за виборчим процесом. Належною є практика, відповідно до якої ОАВ акредитує спостерігачів, забезпечує реалізацію їхніх прав на здійснення спостереження, надає спостерігачам детальні інформаційно-роз'яснювальні матеріали, а також визначає обов'язки спостерігачів, які часто фіксуються Кодексом поведінки, який має юридичну силу. Незалежне спостереження за виборами, зокрема – в молодих демократичних державах, може бути дуже важливим компонентом формування довіри громадськості до виборів.

За своєю природою незалежне спостереження, що здійснюється як громадянами держави, так і міжнародними спостерігачами, має бути поза контролем і втручанням з боку ОАВ чи будь-якого іншого органу влади, за винятком ситуацій, коли таке втручання є необхідним для забезпечення неупередженості і безпеки спостерігачів, а також для запобігання зриву виборів. Подібно до виборчого законодавства, яке має враховувати міжнародні зобов'язання і належні практики, повноваження і функції ОАВ у сфері спостереження за виборами повинні враховувати міжнародні зобов'язання і кращі практики у сфері регулювання спостереження за виборами, відображені, зокрема, у Всесвітній Декларації ООН про принципи міжнародного спостереження за виборами та Кодексі поведінки міжнародних спостерігачів за виборами. Спроби встановлення обмежень щодо можливості здійснювати спостереження за виборами (зокрема, шляхом встановлення високої плати за реєстрацію кожного спостерігача або шляхом надмірного регулювання діяльності спостерігачів) може суперечити міжнародним нормам. ОАВ часто наполягають на тому, щоб акредитація спостерігачів відбувалася до здійснення ними спостереження на виборчих дільницях, або ж приймають погоджені із зацікавленими сторонами кодекси поведінки спостерігачів при здійсненні ними спостереження в окремих місцях (як це має місце, наприклад, у Камбоджі та Ліберії).

## Міжнародна діяльність

Дуже важливо передбачати у законодавстві про вибори право ОАВ на участь у міжнародній діяльності, пов'язаній з виборами. Жоден ОАВ чи держава не є ізольованими, тоді як представники багатьох ОАВ час від часу залучаються до надання допомоги іншим ОАВ в якості спостерігачів або експертів, або ж приймають учасників навчальних поїздок від інших ОАВ.

Хоча законодавство, яке регламентує діяльність ОАВ, часто не передбачає залучення ОАВ до участі у міжнародних місіях допомоги у проведенні виборів, багато ОАВ беруть участь у такій діяльності – як у великих, так і у скромних масштабах. До країн, в яких ОАВ регулярно беруть участь у міжнародних програмах технічної допомоги, належать Австралія, Канада, Франція, Гана, Індія, Мексика та Південноафриканська республіка; відповідна співпраця здійснюється як на двосторонній, так і на багатосторонній основі. Багато ОАВ регулярно беруть участь у міжнародних місіях спостереження за виборами або у професійних заходах з налагодження контактів та обміну досвідом, організованих за сприяння регіональних мереж організаторів виборчого процесу. Мандат ОАВ Бангладеш включає надання “підтримки Організації Об'єднаних Націй і її державам-членам в організації виборів шляхом направлення до них спостерігачів за виборами та організації навчання осіб, залучених до проведення виборів”. Законодавство Бутану покладає на ОАВ обов'язок надання іноземним державам і організаціям допомоги в питаннях, що стосуються виборів, у випадках, визначених Міністерством закордонних справ.

## Вирішення виборчих спорів

На початку цього розділу вже згадувалось про повноваження ОАВ щодо проведення розслідувань і переслідування порушників виборчого законодавства. Якщо виборчий спір стосується встановлення результатів виборів, то він часто вирішується не ОАВ, а іншими органами. У багатьох країнах (в тому числі в Афганістані, Австралії, Боснії і Герцеговині, Коста-Риці, Східному Тиморі, Лесото, Південній Африці і Таїланді) скарги на результати виборів спочатку можуть бути подані до ОАВ. У Бангладеші, Ботсвані, Гаяні, Ірландії та Сьєрра-Леоне такі скарги (позови) подаються до судів загальної юрисдикції, а в Буркіна-Фасо, Німеччині та Індонезії – до Конституційного суду. В деяких країнах, у тому числі в Болівії, Коста-Риці, Швеції та Уругваї, остаточні рішення у спорах щодо результатів парламентських та інших виборах приймають ОАВ, тоді як у Боснії і Герцеговині, Ботсвані, Східному Тиморі, Ірландії, Лесото і Росії такі рішення приймаються судами загальної юрисдикції; в Камбоджі і Мозамбіку – Конституційним судом; в Мексиці і Південній Африці – Спеціалізований судом з розгляду виборчих спорів.

## Обов'язки ОАВ як публічної інституції

Оскільки діяльність ОАВ фінансує держава, від органу очікується здійснення діяльності з дотриманням стандартів доброчесності і загальних стандартів урядування у публічному секторі, які можуть включати обов'язки забезпечення прозорості та підзвітності. Такі обов'язки можуть передбачати дотримання загальних стандартів підзвітності у діяльності інституцій публічного сектору,

у тому числі щорічне подання звітів про свою діяльність до компетентного державного органу, наприклад, міністерства (як у Ботсвані) чи безпосередньо до органу законодавчої влади, як це має місце в Австралії, Канаді, Ліберії і Південній Африці. Такі важливі обов'язки ОАВ як дотримання принципів фінансової підзвітності та підзвітності за свою діяльність, підтримання відносин ОАВ із зацікавленими сторонами, забезпечення належної організації виборчого процесу, більш детально розглядаються в інших розділах цієї публікації. У Розділі 7 цього видання розглянуто стандарти фінансування та аудиту діяльності ОАВ.

ОАВ мають загальне зобов'язання переймати кращі практики задля того, щоб рівень їх доброчесності сприяв проведенню вільних, справедливих і чесних виборів, щоб рівень ефективності їхньої роботи забезпечував розумне витрачання державних коштів, а стандарти надання послуг отримували схвалення громадськості. Якби можна було визначити кращу практику в організації виборів, ОАВ мав би забезпечити впровадження такої практики у свою діяльність. Очевидно, що більш реалістичним завданням є впровадження певних елементів кращої практики, які можуть застосовуватися незалежно від особливостей виборчої системи і, при цьому, забезпечувати проведення вільних, справедливих та чесних виборів.

До обов'язків ОАВ може відноситись дотримання певних стандартів очікуваної поведінки, які можуть деталізуватись у Кодексі поведінки для ОАВ. Детальні кодекси поведінки для членів і керівних працівників ОАВ можуть передбачати необхідність здійснення ними своїх обов'язків з дотриманням принципів прозорості, законності та підзвітності, дотримання професійних стандартів під час виконання своїх повноважень, а також дбайливого ставлення до роботи. Для працівників нижчого рівня або тимчасових працівників з вузьким колом обов'язків, які забезпечують проведення виборів, може бути прийнято більш рамковий Кодекс поведінки. Наприклад, від працівників, які організують голосування на виборчих дільницях, може вимагатись лише подання простої декларації, яка засвідчуватиме їхнє зобов'язання дотримуватись вимог законів, положень та інструкцій, принципів неупередженості та таємності голосування.

У Південній Африці прийнято один кодекс поведінки для членів ОАВ, а інший – для його працівників. Кодекси поведінки працівників ОАВ існують також у Камбоджі і Ліберії. Якщо працівники ОАВ та його Секретаріату є державними службовцями, то вони несуть відповідальність за дотримання норм і стандартів державної служби. Виборче законодавство Індонезії передбачає зобов'язання ОАВ надавати якісні послуги всім учасникам виборчого процесу і ставитися до них неупереджено, визначити та впроваджувати високі стандарти якості виборчих матеріалів, забезпечувати архівування виборчої документації, належним чином інформувати громадськість про свою діяльність, забезпечувати підзвітність у фінансових аспектах власної діяльності, подавати Президенту регулярні звіти про проведення кожних виборів.

Кодекс поведінки, який закріплює згадані вище принципи, має велике значення для всіх ОАВ, незалежно від моделі адміністрування виборів та складу ОАВ, адже від членів і працівників усіх ОАВ очікується забезпечення доброчесності виборів та утримання від дій, які можуть поставити під сумнів можливість здійснення ними функцій неупереджених виборчих арбітрів.

## **Уникнення конфлікту інтересів**

ОАВ приймають рішення щодо швидкого та ефективного витрачання значних обсягів бюджетних коштів. Договори на постачання вартісних товарів – скриньок для голосування, виборчих бюлетенів і комп'ютерного обладнання, можуть принести постачальнику-переможцю тендеру величезні прибутки. Зв'язки між членами або працівниками ОАВ і постачальниками, іншими учасниками виборчого процесу або зацікавленими особами, які отримують зиск від рішень ОАВ, можуть зумовлювати виникнення потенційного конфлікту інтересів, який ставитиме під сумнів рівень довіри громадськості до ОАВ, або реального конфлікту інтересів, який ставитиме під сумнів добросесність органу. Загальне законодавство про публічну службу може включати положення, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, які працюють в ОАВ.

Положення, спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів можуть включатись до законодавства або постанов ОАВ, а також бути частиною Кодексу етики для членів та працівників ОАВ, який може бути реалізований на практиці. Зазвичай, ці положення передбачають, що члени і працівники ОАВ, які мають наявний інтерес або потенційний приватний інтерес у питаннях, віднесених до компетенції ОАВ, повинні своєчасно повідомити наявність такого інтересу ОАВ та утриматися від участі в розгляді питань, щодо яких існує конфлікт інтересів. З метою забезпечення ефективного виконання цих вимог мають передбачатись реалістичні та дієві санкції за їх недотримання, наприклад звільнення із займаної посади або дисциплінарні стягнення. Відповідні положення (дія яких поширюється на членів ОАВ) містяться у виборчому законодавстві Австралії.

Те саме стосується й контактів або зв'язків працівників і членів ОАВ з політичними партіями й кандидатами. Такі контакти чи зв'язки повинні бути своєчасно розкриті, а члени й працівники ОАВ повинні утриматися від участі у прийнятті будь-якого рішення в інтересах відповідної партії чи кандидата.

## **Обов'язки ОАВ у сфері розвитку демократії та забезпеченні справедливості**

У деяких країнах законодавство про вибори визначає не лише права та функції ОАВ, але і коло покладених на них зобов'язань. В міжнародних актах та національному законодавстві ОАВ розглядається як орган, що представляє державу. Відповідно, на нього поширюється дія актів у сфері прав людини, законів щодо забезпечення рівних можливостей жінок та чоловіків, прав національних меншин, прав людей з обмеженими можливостями, внутрішньо переміщених осіб.

У зв'язку з тим, що ОАВ забезпечують утвердження демократичних цінностей, вони зобов'язані дотримуватися стандартів належної поведінки та бути доступними для громадян, яким вони служать, навіть якщо це прямо не передбачено законодавством про вибори. Деякі з таких обов'язків пов'язані із забезпечення прозорості, гендерного балансу, чутливого ставлення до звичаїв і традицій, повагою до етнічних груп, забезпеченням доступу вразливих груп до виборчого процесу і створенням сприятливих умов для вільної конкуренції на виборах. Південноафриканський ОАВ утворив Комітет з

питань урядування та етики, сформував комітет з питань урядування та етики, який розроблятиме політику у сфері соціальної відповідальності.

### **Гендерний баланс**

ОАВ зобов'язані забезпечувати гендерний баланс як у власній внутрішній діяльності, так і у відносинах з іншими суб'єктами. Окремі аспекти такої відповідальності можуть регламентуватись законами про забезпечення рівних можливостей жінок та чоловіків, або ж в актах, прийнятих за власною ініціативою ОАВ. У більшості країн світу питання гендерної рівності тісно пов'язане із жінками, оскільки вони становлять половину населення будь-якої держави, однак серед кандидатів на виборах вони становлять меншість. У багатьох державах Азії гендерний баланс також стосується і третьої статі.

Виборче законодавство багатьох держав містить положення, спрямовані на забезпечення гендерного балансу у парламенті або серед висунутих на виборах кандидатів. Певну роль у забезпеченні цього балансу можуть відігравати й ОАВ, які контролюють дотримання партіями вимог щодо висунування певної кількості жінок, визначеної законодавством, а також приймають рішення про відмову у реєстрації списків кандидатів, в яких не забезпечено належний рівень представництва жінок (такий підхід застосовується в Аргентині, Бельгії, Коста-Риці, Гаяні, Іраку, Мексиці, Монголії, Палестині, Парагваї та Польщі). У 2013 році в Албанії було накладено штрафи на основні політичні партії – як партії більшості, так і опозиційні партії – за недотримання гендерних квот. Забезпечення збалансованого представництва жінок може здійснюватися і в рамках загальносупільної кампанії, організованої ОАВ. Наприклад, у 2004 році ОАВ Індонезії повернув на повторний розгляд партіям висунуті ними списки кандидатів, рівень представництва жінок у яких не відповідав встановленій законодавством гендерній квоті (30%), яка мала рекомендаційний (а не загальнообов'язковий) характер. До позитивних практик належить просування ОАВ ідей рівності шляхом адвокатування змін до виборчого законодавства, що передбачають механізми збалансованого представництва статей у виборних органах, або ж шляхом включення аналогічних норм до власних актів та кодексів поведінки.

Ефективне застосування гендерних квот у першу чергу забезпечується запровадженням відповідальності за їх недотримання та застосуванням відповідних санкцій на практиці. Якщо квоти закріплено на законодавчому рівні, встановлення та своєчасне застосування пропорційних санкцій за їхне недотримання значно підвищує вірогідність дотримання партіями відповідних положень закону. Зазвичай, санкції передбачаються законами про вибори, в той час як ОАВ здійснюють контроль за дотриманням вимог закону. У більшості країн, законодавством яких передбачено гендерні квоти, встановлено відповідальність за їх недотримання; ОАВ мають право відмовити у реєстрації списку кандидатів чи частини кандидатів у списку у разі порушення вимог закону щодо квот. Водночас, у деяких країнах за недотримання квот передбачено санкції фінансового характеру. У цьому випадку ОАВ наділено повноваженнями щодо виявлення порушень вимог щодо квот і застосування санкцій до порушників. Орієнтація діяльності ОАВ на здійснення контролю за дотриманням квот має надзвичайно важливе значення для виконання міжнародних зобов'язань і забезпечення верховенства права у відповідній сфері.

Якщо закріплені у виборчому законодавстві норми щодо гендерних квот є неоднозначними та можуть по-різному тлумачитися і застосовуватися політичними акторами, у ряді випадків важливу роль у забезпеченні дієвості норм законодавства відіграють рішення судів/трибуналів. На виборах 1998 року в Коста-Риці застосовувалася 40% квота гендерного представництва, але органи адміністрування виборів не приймали рішення про відмову у реєстрації списків кандидатів, в яких не було дотримано квоту. У зв'язку з цим наступного року Верховним виборчим трибуналом було прийнято рішення, яким роз'яснювався порядок виконання відповідних вимог закону. Згідно з цим рішенням, до списків кандидатів мало включатися щонайменше по 40% представників кожної статі, а за жінками мало бути закріплено 40% місць у тих округах, в яких на минулих виборах партія отримала представництво. У 2011 році у Мексиці Федеральний виборчий суд задовольнив подану групою жінок апеляцію, в якій оскаржувалося недотримання вимог щодо 40% гендерної квоти для партійних списків партіями, які висували кандидатів за результатами праймеріз. Суд постановив, що дотримання вимог щодо гендерної квоти є обов'язковим для всіх партій, і що жінки-кандидати при їх висуванні кандидатами можуть бути замінені лише жінками.

Зростає увага і до забезпечення гендерного балансу серед членів ОАВ та працівників органів, залучених до організації та проведення виборів на всіх рівнях. Станом на кінець 2013 року жінки очолювали ОАВ в Албанії, Грузії, Гватемалі, Лесото, Намібії, Сент-Люсії, Сьєрра-Леоне, ПАР, Тайвані та у Замбії. Жінки складають щонайменше третину членів ОАВ у ряді країн, в тому числі – у Вірменії, Гані, Гуамі, Ліберії та Коста-Риці, а також в більшості країн, в яких ОАВ очолюються жінками.

Не менш важливим завданням є забезпечення представництва жінок на всіх організаційних рівнях секретаріату ОАВ і серед тимчасових працівників, залучених до підготовки та проведення виборів, – як тих, що обіймають керівні посади на виборчих дільницях, так і працівників органів, які організують голосування на дільницях. Закони про вибори деяких держав встановлюють гендерні квоти як для складу ОАВ та працівників секретаріату (Східний Тимор), так і для інших категорій працівників, залучених до організації виборів (Кенія). Згідно з роз'ясненнями парламенту Непалу, половина працівників, залучених до організації виборів і які безпосередньо взаємодіють із виборцями, мають представляти жіночу стать, в той час як на кожній виборчій дільниці має бути принаймні одна працівниця, відповідальна за маркування пальців виборців-жінок, і ще одна працівниця, яка має контролювати чергу жінок-виборців. У Гвінеї в процесі відбору кандидатур до складу ОАВ має враховуватися стать претендентів. У Боснії та Герцеговині положення законодавства щодо порядку формування муніципальних і дільничних виборчих комісій передбачають необхідність докладання зусиль для забезпечення 40-відсоткового представництва кожної статі серед членів комісій.

Зобов'язання щодо збільшення кількості жінок серед керівництва ОАВ і досягнення гендерного балансу на всіх рівнях системи адміністрування виборів повинні виконуватися добросовісно і не допускати заміщення жінками насамперед посад нижчого рівня в системі адміністрування виборів.

Наприклад, на виборах 2012 року в Україні в дільничних виборчих комісіях працювало 72% жінок, однак до складу Центральної виборчої комісії (ЦВК) входили лише чотири жінки з 15 членів (що складало 26% від складу ЦВК). На парламентських виборах 2012 року в Грузії жінки склали дві третини членів дільничних виборчих комісій і близько половини членів окружних виборчих комісій, у той час як членом ЦВК була лише одна жінка.

Забезпечення гендерного балансу у складі ОАВ і в його діяльності, незалежно від виборчого законодавства або урядової політики, сприятиме формуванню довіри до нього та дозволить у повній мірі використовувати наявні в роботі його членів, професійного та допоміжного персоналу, консультантів, радників, постійних і тимчасових працівників.

Запровадження внутрішньої гендерної політики, проведення гендерного аудиту, актуалізація гендерної проблематики, а також призначення особи, відповідальної за здійснення контролю за дотриманням гендерних правил – це ті способи, за допомогою яких ОАВ може забезпечити повноцінну участь жінок у всіх аспектах виборів. У своїй діяльності ОАВ повинні демонструвати позитивний приклад у питаннях гендерного балансу.

Формування в ОАВ професійного робочого середовища з нульовим рівнем терпимості до дискримінації за ознакою статі та до домагань за статевою ознакою до працівників ОАВ – як постійних, так і тимчасових – є надзвичайно важливим для досягнення справжньої гендерної рівності в ОАВ. Випадки домагань та експлуатації працівників за ознакою статевої приналежності вищим керівництвом часто не озвучуються та не документуються, що перешкоджає їхньому розслідуванню та викоріненню відповідної практики. Тому ОАВ варто намагатися переглядати та реформувати власні внутрішні процедури контролю, забезпечувати відсутність дискримінації, впроваджувати політику, спрямовану на запобігання домаганням, а також заохочувати інформування та ретельне розслідування подібних випадків із застосуванням пропорційних санкцій до порушників.

Кадрове забезпечення органів, які організують голосування, умови реєстрації виборців та визначення місць для голосування можуть суттєво впливати на рівень бажання жінок брати участь у голосуванні. У деяких країнах жінки фактично позбавлені права голосу, оскільки за них голосує батько або чоловік. У державах, в яких така практика є поширеною, ОАВ працювали над тим, щоб забезпечити жінкам можливість таємного голосування. У Колишній Югославській Республіці Македонії (КЮРМ / FYROM) ОАВ обрав стратегію запобігання таким практикам та затвердив жорстку директиву для всіх працівників органів адміністрування виборів. На виборчих дільницях в Афганістані, Камеруні, Непалі, Танзанії та Уганді вагітним жінкам та матерям з маленькими дітьми, зазвичай, дозволяється голосувати без черги, тоді як в Узбекистані на всіх виборчих дільницях для матерів виділено спеціальну кімнату.

У країнах, в яких жінки приховують своє обличчя і в яких існує потреба у фотографуванні особи, до роботи на дільницях та під час реєстрації виборців мають залучатись саме жінки. У таких країнах жінки та чоловіки голосують окремо, на різних виборчих дільницях (наприклад, в Афганістані, Лівані, Пакистані і Палестині). Окремі місця для голосування чоловіків і жінок

також відводяться у країнах Південної Америки.

Важливим кроком є включення гендерних питань у зміст програм підготовки, навчання та інформування виборців. Якщо на всіх зображеннях, пов'язаних із проведенням виборів, фігурують лише чоловіки (наприклад, в якості працівників органів, які організують голосування, працівників органів правопорядку, кандидатів і виборців), у жінок може скластись думка про те, що їхня участь у виборах небажана. Ретельне обмірковування формату зображень, що ілюструють виборчий процес, сприяє участі жінок у політичному житті, а також дозволяє ОАВ ефективніше комунікувати з виборцями та реагувати на потреби громадян загалом. Інформаційно-просвітницькі плакати, на яких в якості виборців та працівників органів, що забезпечують проведення голосування, зображено жінок, використовувалися в Гані, Кенії та Косово.

Якщо жінки складають менше половини виборців або якщо відомо, що вони навряд чи братимуть участь у голосуванні, досить ефективною може бути цільова просвіта виборців. Багато ОАВ допомагають в цій роботі відповідним ГО. Такі організації також мають більше шансів заохотити жінок висувати свої кандидатури на виборах. Під час виборів 2010 року в Танзанії поширювалася брошура, що закликала жінок балотуватися і голосувати на виборах, нагадувала про їхнє право віддати свій голос за кандидата, керуючись лише власним особистим вибором.

### **Етнічна належність**

Етнічність і різноманіття стали важливими чинниками в організації багатопартійних демократичних виборів, зокрема – в багатьох державах, у яких демократія перебуває на етапі становлення (наприклад, у Боснії і Герцеговині). Як і гендерний баланс, етнічний баланс стосується дотримання квот для кандидатів, добору членів і працівників ОАВ, розробки внутрішньої політики ОАВ та здійснення заходів із просвіти та інформування виборців.

У Танзанії голова та заступник голови ОАВ повинні бути представниками двох сторін Союзу – материкової частини та острову Занзібар. До складу ОАВ в Боснії і Герцеговині повинні входити двоє хорватів, двоє боснійців і один “інший член”; представник кожної групи головує в комісії протягом 21 місяця.

В Боснії і Герцеговині законом передбачено представництво різних етнічних груп у виборчих комісіях і на місцевому рівні. Такий підхід дозволяє посилити переконання етнічних груп у чесності та неупередженості ОАВ, що позитивно впливає на кінцеве сприйняття результатів виборів. Підготовка пов'язаних із виборами матеріалів та подання виборцям інформації (у тому числі – на веб-сайті ОАВ), всіма мовами, які використовуються в країні, є важливим елементом визнання етнічного різноманіття і права кожного на участь у виборах.

### **Загальна доступність**

Закони про вибори і тиск з боку громадськості все частіше вимагають від ОАВ надання послуг таким чином, щоб всі виборці, які мають право голосу, отримали



реальну можливість взяти участь у виборах. Наприклад, Міжнародний білль про виборчі права для людей з інвалідністю 2002 року передбачає забезпечення рівного доступу виборців з інвалідністю до всіх процесів, пов'язаних з організацією виборів. Разом з тим, всі заходи, спрямовані на розширення доступу до виборів є досить витратними і мають розглядатися ОАВ (та законодавчим органом) з урахуванням бюджетних обмежень.

Особливі потреби виборців, пов'язані із забезпеченням доступності участі у виборах, можуть включати: наявність мобільних пунктів реєстрації та обладнання для забезпечення голосування осіб, які перебувають у закладах охорони здоров'я, знаходяться під домашнім арештом або у пенітенціарних установах; забезпечення можливості голосування за межами держави; створення умов для реєстрації та голосування внутрішньо переміщених осіб, а також великих груп біженців у місцях їх перебування поза межами країни (наприклад, в Афганістані, Іраку та Сьєрра-Леоне); забезпечення можливості голосування поштою або голосування до дня виборів; забезпечення доступності для виборців з інвалідністю процедур реєстрації як виборців, виборчих дільниць та їхнього технічного оснащення; створення можливостей для ознайомлення з інформаційними матеріалами щодо виборів особами з вадами зору та слуху, належне проведення їх реєстрації та надання допомоги під час голосування (у разі потреби); забезпечення людей з вадами зору трафаретами для заповнення виборчих бюлетенів. ОАВ також можуть створювати особливі преференційні умови для участі у голосуванні вагітних жінок, матерів-годувальниць, осіб похилого віку та осіб з інвалідністю, зокрема – на етапі реєстрації виборців та проведення голосування.

В Албанії ОАВ оплачує встановлення пандусів для інвалідних візків у будь-яких будівлях, що використовуються для проведення голосування (у разі відсутності пандусів), тим самим забезпечуючи доступ до приміщень, які знаходяться у таких будівлях і після завершення виборчого процесу. В Боснії і Герцеговині передбачена можливість реєстрації для участі у виборах для виборців, які не мають документів, що посвідчують особу, тоді як в Ліберії внутрішньо переміщені особи, які перебувають в іншій країні, мають можливість зареєструватися для участі у голосуванні на виборах у країні їхнього походження.

---

Партнерські відносини з ГО та відповідними державними установами дозволяє ОАВ точно визначити потреби вразливих груп виборців і навіть компенсувати витрати на забезпечення доступу до участі у виборах.

---

Нормативно-правову основу або політику ОАВ щодо забезпечення доступності виборів можуть доповнювати або обмежувати звичаєві правила чи традиції. Вони можуть стосуватись визначення кола суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на певні посади, необхідності створення окремих черг під час голосування чи окремих місць для голосування чоловіків і жінок. Інші негативні аспекти впливу звичаїв і традицій на доступ до участі у виборах і добросовісність виборів – це фотографування жінок для виготовлення посвідчень виборців, методи голосування, використання видимого незмивного чорнила для фіксації

тих, хто проголосував. У разі глибокого вкорінення звичаїв, ОАВ може підвищити рівень довіри до себе з боку суспільства, якщо його структура, політика і процедури демонструватимуть повагу до традицій, однак не суперечитимуть законам про вибори та політикам самого ОАВ, не перешкоджатимуть його діяльності і не заважатимуть громадянам брати участь у виборах.

## Підсумки розділу

- Повноваження та функції ОАВ не обов'язково можуть розмежовуватися у нормативно-правових актах. Додатково до основних завдань ОАВ, ці повноваження та функції можуть включати більш широке чи більш вузьке коло завдань залежно від низки чинників: державного устрою, виборчої системи, а також кількості та типів інституцій, залучених до надання виборчих послуг.
- До переліку невід'ємних та основних повноважень і функцій ОАВ входять наступні:
  - визначення кола осіб, які мають право голосу;
  - прийом і перевірка заяв про реєстрацію учасників виборів (політичних партій та/або кандидатів на виборах);
  - проведення голосування;
  - підрахунок голосів;
  - встановлення підсумків голосування та результатів виборів.
- До факультативних функцій, які може здійснювати ОАВ, належать: реєстрація виборців, утворення виборчих округів, регулювання діяльності політичних партій та вирішення виборчих спорів.
- Більшість ОАВ наділені адміністративними функціями та повноваженнями, пов'язаними з проведенням виборів; деякі ОАВ також наділені повноваженнями органів судової влади, і лише окремі ОАВ здійснюють законодавчі функції. Більшість дій ОАВ можуть бути предметом перегляду судовими чи іншими органами влади.
- Покладення окремих пов'язаних із виборами завдань (таких як утворення виборчих округів, збір даних для формування реєстру виборців, реєстрація та фінансування політичних партій, здійснення контролю за передвиборною агітацією, просвіта та інформування виборців, підтвердження результатів виборів) на інші органи (а не на ОАВ) може мати як переваги, так і недоліки, які варто уважно дослідити.
- ОАВ зобов'язані дотримуватися належної поведінки і забезпечувати доступ громадян до участі у виборах; відповідні обов'язки можуть виходити за рамки мінімальних вимог, передбачених виборчим законодавством. До них належать: забезпечення гендерного балансу у політичному житті в цілому та в самому ОАВ зокрема, належне ставлення до питань, пов'язаних із забезпеченням прав етнічних меншин, заохочення рівності та справедливості у виборчих змаганнях, забезпечення рівного

доступу до виборчих послуг для всіх, а зокрема – для вразливих суспільних груп, а також визнання звичаєвої практики за умови її відповідності демократичним принципам адміністрування виборів.

- Виборче законодавство та політики ОАВ можуть створити запобіжники для неналежної поведінки ОАВ, зокрема й через вимоги щодо недопущення конфлікту інтересів у роботі членів та працівників ОАВ.

Кодекс поведінки, положення якого можуть бути реально втілені у життя, і який мають підписати всі члени і працівники ОАВ, сприяє дотриманню ОАВ як принципів доброчесності, етичності, неупередженості, служіння, так і професійних стандартів.

# Коста-Рика: Верховний виборчий трибунал\*

Луї Антоніо Собрадо Гонсалес і Ілеана Агілар Оліварес

## Передісторія

Верховний виборчий трибунал (ВВТ / TSE) став однією з основних інституційних інновацій, передбачених Політичною конституцією країни 1949 року. В умовах, коли неповага до виборів призвела до війни в державі, законодавці вирішили створити вищий виборчий орган, який би здійснював свою діяльність з дотриманням принципів незалежності і професійності. Модель організації адміністрування виборів у Коста-Риці стала важливою точкою відліку в латиноамериканському публічному праві, яке закріпило за ВВТ роль четвертої гілки державної влади, рівноцінної законодавчій, виконавчій та судовій гілкам.

## Інституційні та правові рамки

ВВТ здійснює свою діяльність на основі актів, які утворюють ієрархічну систему (див. статтю 3 Виборчого кодексу): політичної конституції, чинних міжнародних договорів, законів про вибори, регламентів, керівних роз'яснень і виданих ВВТ прес-релізів, статутів зареєстрованих політичних партій та інших положень, передбаченими регламентами і статутами партій.

Неписані норми (судова практика щодо вирішення виборчих спорів, основні загальні принципи права, принципи виборчого права та звичаї) теж є складовою системи регулювання і норм, які тлумачаться (є частиною таких норм чи звучують їх). Такі неписані норми є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами, окрім Трибуналу. Зміни у правозастосовній практиці ВВТ мають бути належним чином обгрунтовані, а всі зацікавлені сторони мають бути належним чином поінформовані про такі зміни.

---

\* Приклад Коста-Рики також був включений до першого видання цієї роботи (стаття Рубена Ернандеса Валле "Коста-Рика: потужний конституційний орган" // *Дизайн системи адміністрування виборів: довідник МІДСВ* (Стокгольм: МІДСВ, 2006 рік), стор. 76–79.

## Місія та функції

З природи ВВТ випливає, що його місія полягає в організації прозорого та справедливого виборчого процесу, спрямованого на підтримку демократії, а також проведенні ідентифікації та реєстрації громадян держави.

Для досягнення своєї місії ВВТ виконує чотири основні функції:

1. *Адміністрування виборів*: організовує, спрямовує і здійснює контроль за всією діяльністю, пов'язаною з реалізацією виборчих прав.
2. *Реєстрація громадян*: видає посвідчення особи, реєструє і засвідчує всі акти громадського стану, у тому числі – народження, усиновлення, шлюби, розлучення, смерть або отримання громадянства Коста-Рики.
3. *Функції суду*: Політична конституція 1949 року наділила ВВТ повноваженнями приймати остаточні та такі, що не підлягають подальшому оскарженню, рішення у виборчих спорах (це нововведення є відходом від традиційної моделі, за якої відповідні повноваження здійснюються виключно судами).
4. *Підтримка демократії*: сприяє утвердженню демократичних цінностей та активізації громадянської участі, шляхом підготовки та впровадження тренінгових програм, проведення досліджень і публікації матеріалів на тему демократії та виборів, орієнтованих на працівників органів, відповідальних за проведення виборів, політичних партій, студентів і суспільства в цілому.

## Організаційна структура

ВВТ є найвищим органом в системі органів, які адмініструють вибори. Він має 32 регіональні відділення на всій території країни і здійснює безпосередній контроль за низкою інших інституцій. До його складу входять три судді (магістрати), призначених на визначений строк, і три їхніх заступники, які повинні відповідати тим самим вимогам, які ставляться до суддів Верховного Суду. Судді ВВТ призначаються Верховним Судом на шестирічний строк шляхом відкритого конкурсного відбору (без втручання з боку партій або парламенту), в процесі якого оцінюються професійні та наукові досягнення кандидатів. Під час проведення виборів до складу Трибуналу входять п'ять суддів.

## Фінансування

Фінансування ВВТ повністю здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Кошторис ВВТ покриває всі функціональні й оперативні видатки. Кошторис подається до Міністерства фінансів і затверджується органом законодавчої влади.

## Підзвітність

Загальна філософія ВВТ включає прозорість як універсальний підхід до забезпечення справедливості, неупередженості, правдивості, об'єктивності, відкритості та підзвітності у сфері виборів. Закон про бюджет передбачає виділення ВВТ державного фінансування на щорічній основі. Всі укладені ним договори і здійснені платежі підлягають контролю з боку Генерального фінансового контролера Республіки, який є допоміжним конституційним органом Конгресу та здійснює контроль за діяльністю Державного казначейства.

ВВТ також входить до Міжвідомчої Мережі Прозорості, метою якою є сприяння доступу громадян до інформації щодо адміністрування державних фінансів шляхом її оприлюднення в Інтернет.

ВВТ оприлюднює на своєму веб-сайті протоколи всіх своїх засідань, кошторис, фінансову інформацію, інформацію про проведені закупівлі, здійснені платежі, а також річні звіти про свою діяльність, які щороку публічно презентуються місцевим органам влади та громадянам.

## **Професійність осіб, залучених до адміністрування виборів**

З метою забезпечення проведення прозорих та ефективних виборів за найвищими стандартами організації виборчого процесу, ВВТ ще з самого початку своєї роботи проводив навчання своїх працівників. У зв'язку з постійним удосконаленням виборчих процедур працівники ВВТ проходять підвищення кваліфікації на постійній основі.

З метою підготовки штату професіоналів з питань адміністрування виборів, ВВТ багато років тому запровадив процедуру оцінювання персоналу на основі програми підвищення кваліфікації та кар'єрного розвитку. Стабільність і професійність штату працівників, залучених до адміністрування виборів, стали сильною характерною рисою адміністрування виборчого виборів у Коста-Риці.

Для виконання деяких функцій, пов'язаних із адмініструванням виборів, ВВТ залучає не лише своїх постійних працівників, але і тимчасовий персонал (помічників з питань виборів, Національну раду делегатів). Для забезпечення належного виконання своїх завдань, ВВТ проводить навчання таких працівників з усіх питань виборчого процесу, чинного законодавства та виборчої логістики.

## **Відносини зі ЗМІ**

Виборчий кодекс регулює діяльність організацій, які проводять соціологічні опитування, а також відносини, пов'язані зі здійсненням передвиборної агітації у ЗМІ. При цьому ВВТ наділено контрольними повноваженнями у відповідній сфері.

- Право на участь у здійсненні передвиборної агітації мають лише ті підприємства та засоби масової інформації, які були попередньо зареєстровані ВВТ. Такі підприємства і ЗМІ зобов'язані застосовувати однакові підходи до всіх політичних партій, які беруть участь у виборчому процесі. Організації, які проводять опитування громадської думки і соціологічні дослідження, також повинні зареєструватися у ВВТ.
- Здійснення передвиборної агітації заборонено у період різдвяних свят (16 грудня – 1 січня), а також за три дні до дня голосування.
- Протягом останніх трьох днів перед днем голосування забороняється публікувати та розповсюджувати результати опитування громадської думки щодо виборів. За порушення цієї заборони керівники відповідних ЗМІ притягуються до відповідальності у вигляді штрафу.

Що ж стосується референдумів, то законодавство покладає на ЗМІ обов'язок щотижневого інформування ВВТ про агітаційні матеріали, щодо розміщення

яких з ними домовилися учасники референдуму, а також про осіб, відповідальних за публікацію таких матеріалів.

Важливо підкреслити, що ВВТ не здійснює контроль змісту агітаційних матеріалів. Тому у випадку розміщення матеріалів образливого змісту особа, якої стосується розміщений матеріал, може оскаржити порушення своїх прав та інтересів у суді.

Крім того, важливо відзначити й те, що відповідно до положень Закону № 1758 “Про радіо” після призначення виборів ВВТ щотижня надається 30 безкоштовних хвилин на комерційних радіо– і телевізійних каналах для інструкцій з культурних та громадських питань.

## Відносини з іншими інституціями

Політична конституція 1949 року закріпила за ВВТ статус конституційного органу, наділеного фінансовою та функціональною незалежністю від трьох гілок влади. Тому його відносини з іншими державними інституціями є досить подібними до відносин четвертої гілки влади.

ВВТ може вступати в об'єднання з національними і міжнародними інституціями, що мають спільні інституційні цілі. Його ключовими партнерами в країні є Міністерство освіти, Національний інститут у справах жінок, державні університети, суди та управління Генерального фінансового контролера республіки. На міжнародному рівні він підтримує відносини, серед іншого, з МІДСВ, ПРООН, ОАД, фондом Конрада Аденауера і Міжамериканським інститутом прав людини (МІПЛ / ІІДН).

ВВТ також є членом Асоціації виборчих органів країн Центральної Америки і Карибського басейну (Тікальський протокол) і Міжамериканського союзу виборчих організацій (МСВО / UNIORE). Обидві організації сприяють обміну інформацією та співпраці між організаціями-членами.

## Управління новітніми технологіями

ВВТ було затверджено Загальні напрямки технологічної стратегії, спрямовані на розробку та впровадження проектів, які мають високий інституційний вплив з точки зору інформаційних технологій. ВВТ застосовує його в якості інструменту вдосконалення адміністрування виборів та підвищення якості власних послуг. Деякі з основних проектів, які наразі реалізуються, пов'язані з автоматизацією функціонування геоінформаційної системи реєстрації виборців, а також удосконалення системи виготовлення документів, які посвідчують особу.

## Адміністрування виборчої реформи

Відповідно до Конституції, перед прийняттям законів з виборчих питань Конгрес повинен провести щодо них консультації з ВВТ. Якщо законопроект, який розглядається Конгресом, суперечить позиції ВВТ або щодо нього не було проведено консультації, він може бути прийнятий Конгресом як закон лише за умови, якщо за нього проголосувало 2/3 членів Конгресу. Конституція також передбачає, що протягом шести місяців до дня виборів і протягом чотирьох місяців після їх проведення Конгрес не має права без згоди ВВТ ухвалювати закони з виборчих питань.

Чинний Виборчий кодекс базується на законопроекті, підготовленому та внесеному на розгляд Конгресу ВВТ. Прийняття цього законопроекту супроводжувалось численними затримками та змінами його положень, які відбувались протягом двох каденцій парламенту. Однак у 2009 році щодо проекту Виборчого кодексу зрештою був досягнутий політичний консенсус. Цей Кодекс ознаменував значний прогрес у розвитку виборчого законодавства Коста-Рики, оскільки до нього було включено великий розділ щодо порядку вирішення виборчих спорів, положення, спрямовані на регулювання внутрішньопартійної демократії, стимулювання гендерної рівності, удосконалення механізмів контролю за фінансуванням партій, створення Реєстру виборців та окремого Інституту впровадження і дослідження демократії (ІФДД / IFED) у структурі ВВТ, а також перехід на голосування до дня голосування при проведенні виборів 2014 року.

## Бібліографія

Виборчий кодекс 2009 року, *Законодавчий декрет № 8765*, Республіка Коста-Рика

МІДСВ, *Порівняльна перспектива досвіду латиноамериканських країн у проведенні політичної та виборчої реформи на прикладі Колумбії, Коста-Рики та Мексики* (Стокгольм: МІДСВ, 2009 рік)

Верховний виборчий трибунал, *Звіт про діяльність за 2011 рік* (Сан-Хосе: ВВТ, 2012 рік)



# Вірменія: виборча адміністрація на Південному Кавказі

Арпін Галфаян

### Передісторія

Вірменія – це невелика країна з 3-мільйонним населенням на Південному Кавказі, сусідами якої є Азербайджан, Грузія, Іран і Туреччина. Росія не є безпосереднім сусідом, але здійснює значний вплив на політичні процеси в країні, в тому числі й на вибори. Вірменія стала незалежною республікою в 1991 році після розпаду Радянського Союзу. Історія її багатопартійної політичної системи бере початок ще з 1918 – 1920 років – часів існування Республіки Вірменія. З 1920 по 1990 роки єдиною законною партією в країні була Комуністична партія, в той час як вибори (як і в інших республіках СРСР) були звичайною формальністю.

Перший ОАВ Вірменії був сформований у 1995 році після прийняття закону “Про вибори членів Національних Зборів”, який визначив порядок формування ОАВ – Центральної виборчої комісії (ЦВК / СЕС). Хоча цей орган формально має ознаки ОАВ в рамках незалежної моделі адміністрування виборів, справжня його незалежність ставиться під великий сумнів. ОАВ вважається одним з інструментів відтворення корумпованих правлячих еліт. Незважаючи на те, що склад ОАВ неодноразово змінювався, а партійну модель замінила професійна модель, це майже не допомогло підвищити рівень довіри громадськості до виборчого процесу. У Звіті Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ / ODHR) Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ / OSCE) про парламентські вибори 2012 року рекомендувалося “вжити спеціальних заходів для підвищення рівня довіри громадськості до добросовісності виборчого процесу. Вони, зокрема, можуть включати підвищення рівня прозорості роботи виборчих і державних органів, додаткову просвіту виборців щодо таємності голосування і широкі кампанії проти підкупу виборців і продажу голосів”.<sup>1</sup>

### Законодавство

В Конституції Вірменії відсутні положення щодо адміністрування виборів. Натомість вона закріплює загальні засади виборів і принципи проведення президентських, парламентських і місцевих виборів та референдумів (наприклад,

вона визначає, хто саме може балотуватися на виборах, коли мають проводитися вибори і в чому полягають основні обов'язки виборчих органів). Виборчий кодекс 2011 року є основним нормативно-правовим актом, що визначає порядок адміністрування виборів та регламентує практично всі інші аспекти виборів. Розділ 2 цього Кодексу визначає структуру, завдання, функції і повноваження ОАВ. Виборчий кодекс закріплює за ОАВ право приймати нормативно-правові акти/рішення з технічних і процедурних питань, які не регулюються Кодексом (наприклад, щодо порядку реєстрації кандидатів, форми виборчого бюлетеня).<sup>2</sup>

## Організаційна структура ОАВ

Адміністрування виборів у Вірменії здійснює трирівнева система комісій: ЦВК, окружні виборчі комісії (ОВК / ConECs) і дільничні виборчі комісії (ДВК / PECs). ЦВК є основним органом, який відповідає за організацію загальнодержавних виборів і здійснює контроль за законністю їх проведення. Кількість ОВК визначається кількістю округів (41 округ). Під час проведення загальнодержавних виборів ОВК опрацьовують результати голосування на дільницях та передають відповідні дані до ЦВК, вирішують виборчі спори, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів на рівні дільниць. На місцевих виборах вони виконують функції, подібні до функцій ЦВК, а саме – відповідають за загальну організацію місцевих виборів та контроль за їхнім проведенням. ДВК формуються для організації голосування і підрахунку голосів на виборчих дільницях (кількість виборців на яких у середньому становить 1800-2000 виборців). ЦВК і ОВК – постійно діючі органи, строк повноважень яких складає шість років, тоді як ДВК утворюються лише на час проведення виборів.

## Функції та повноваження ОАВ

Згідно із виборчим законодавством, ОАВ здійснює наступні повноваження:

- здійснює контроль за однаковим застосуванням Виборчого кодексу та забезпечує відповідність всіх інших актів нижчої юридичної сили Виборчому кодексу;
- приймає постанови та розпорядження з питань діяльності ЦВК та комісій нижчого рівня;
- реєструє партії та кандидатів на виборах, здійснює контроль за фінансуванням партій;
- встановлює межі виборчих округів (визначення меж виборчих дільниць та складання списків виборців здійснюється поліцією);
- забезпечує професійний розвиток і проводить акредитацію осіб, відповідальних за проведення виборів;
- акредитує спостерігачів та ЗМІ;
- контролює використання бюджетних коштів, виділених на підготовку і проведення виборів;
- затверджує форми та зразки виборчої документації (виборчих бюлетенів, протоколів про підрахунок голосів тощо), порядок заповнення і зберігання виборчих документів;
- здійснює інформування виборців тощо.

Списки виборців складає поліція, в той час як регулювання передвиборної агітації у ЗМІ здійснюється Національною комісією з питань телебачення і радіо (яка також проводить ліцензування приватних телерадіокомпаній та здійснює контроль за їхньою діяльністю) і Радою з питань державного телебачення та радіо.

## Склад ОАВ

Виборчий кодекс 2011 року змінив склад ОАВ з партійного на професійний. До складу ЦВК входять сім членів, які призначаються на посади Президентом Вірменії за поданнями Омбудсмана (пропонує три кандидатури до складу ЦВК), Палати адвокатів (пропонує двох членів) і Касаційного суду (який водночас є Верховним судом Вірменії і вносить кандидатури двох членів ЦВК).

ЦВК має свій Секретаріат, у якому працює 25 постійних працівників, які є державними службовцями. До складу ОВК також входить сім членів, які призначаються ЦВК з числа осіб, які подали заяви про призначення до складу ОВК за публічним оголошенням. Для членів ЦВК та ОВК встановлено гендерні квоти: по 2 члени ЦВК та ОВК мають належати до тієї статі, належний рівень представництва якої не забезпечено. До складу ДВК входить сім чи більше членів, які призначаються від представлених у парламенті партій і ЦВК (від останньої до ДВК призначається по 2 члени). Голови, заступники голів та секретарі ЦВК і ОВК обираються членами відповідних комісій зі складу цих комісій. Посади голів і секретарів ДВК розподіляються ЦВК серед кандидатур від політичних партій пропорційно до кількості місць, які партія отримала за пропорційною складовою виборчої системи на останніх парламентських виборах; на останніх виборах такий розподіл призвів до рівномірного розподілу цих посад по всій країні. Що стосується складу виборчих комісій, то згідно з інформацією ОБСЄ/БДІПЛ представники парламентських партій на регіональному рівні загалом висловлювали довіру до виборчої адміністрації, оскільки могли висувати членів ДВК і призначати довірених осіб (спостерігачів від партії) на всіх рівнях адміністрування виборів, тоді як найбільша позапарламентська партія, не представлена в ДВК, висловлювала відсутність довіри до неї.<sup>3</sup> У Звіті ОБСЄ/БДІПЛ за результатами спостереження за парламентськими виборами 2012 року також висловлювалось занепокоєння у зв'язку з відсутністю положень, спрямованих на запобігання можливим конфліктам інтересів в діяльності виборчої адміністрації, що призвело до того, що низка призначень до складу ОВК могла мати негативний вплив на неупередженість цих комісій.<sup>4</sup>

## Фінансування ОАВ

Організація та проведення виборів, а також діяльність виборчих комісій фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Якщо проводяться позачергові вибори або якщо в державному бюджеті немає достатнього резервного фонду, для проведення виборів використовується резервний фонд Центрального банку Вірменії. Коли й це неможливо, ЦВК може отримати кредит у комерційних банках. ОАВ розробляє власний кошторис на період проведення виборів і на міжвиборчі періоди та подає його на розгляд уряду, який включає його в проект річного бюджету держави, що підлягає затвердженню парламентом.

Закон забороняє ОАВ отримувати кошти з будь-яких інших джерел, в тому числі – від іноземних донорів. З одного боку, це положення змушує ОАВ поклатися на власні сили і гарантує покриття за рахунок коштів державного бюджету усіх

необхідних витрат на проведення виборів. З іншого боку, це обмежує можливості ОАВ у залученні коштів для додаткових інноваційних проєктів розвитку, покриття видатків на які за рахунок коштів державного бюджету є неможливим (у тому числі, й через те, що відповідне фінансування не вважається доцільним).<sup>5</sup>

У період, коли вибори не проводяться, фінансування ОАВ обмежене витратами на оплату праці його працівників і підтримання його роботи, попри те, що цей час є ідеальним для започаткування нових проєктів, наприклад – для проведення кампаній з навчання виборців, проєктів професійного розвитку для різних зацікавлених у виборах сторін та заходів із забезпечення інституційного розвитку. Цю прогалину частково заповнює частина сьома статті 38 Виборчого кодексу, яка дозволяє ОАВ використовувати 15 відсотків виборчої застави кандидатів на власні потреби, наприклад, на потреби інституційного розвитку і придбання нових технологій.<sup>6</sup>

## **Підзвітність ОАВ**

ЦВК щорічно подає один фінансовий звіт про свої витрати Контрольній палаті Республіки Вірменія (яка є парламентським органом) і ще один – Службі з контролю та аудиту, до складу якої входять незалежні експерти і члени Секретаріату ЦВК. Крім подання фінансової звітності, протягом трьох місяців після кожних виборів Голова ЦВК звітує перед Національними зборами про хід і результати проведених виборів. Матеріали для цього звіту ЦВК надають ОВК.

## **ОАВ і виборче правосуддя**

Згідно із Виборчим кодексом, рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій можуть оскаржуватися до комісії вищого рівня, в той час як скарги на порушення з боку ЦВК розглядаються Адміністративним судом. Національні та міжнародні спостерігачі за виборами часто критикували результати розгляду виборчих спорів ОАВ. У Звіті ОБСЄ/БДІПЛ за результатами спостереження за виборами 2012 року відзначалось, що “спосіб, у який виборчі комісії та суди розглядали скарги на порушення під час виборів, часто позбавляв зацікавлених осіб права на ефективний розгляд їхніх скарг.”<sup>7</sup> Як виборчі комісії, так і суди часто застосовують розглядають скарги суто формально. У розгляді переважної більшості поданих скарг було відмовлено, або їх було відхилено з формальних причин.<sup>8</sup>

У Звіті ОБСЄ/БДІПЛ за результатами спостереження за парламентськими виборами 2012 року також рекомендувалося наступне:

Виборчі комісії, правоохоронні органи і суди повинні тлумачити, виконувати і забезпечувати дотримання виборчого законодавства, беручи до уваги дух і мету закону, який покликаний забезпечити рівні умови для учасників перегонів, вільне формування і вираження волі виборців і добросовісність виборчого процесу. Це стосується більш широкого тлумачення підкупу виборців, а також дотримання заборони на здійснення передвиборної агітації в навчальних закладах та на участь у ній вчителів та учнів/студентів. Крім того, варто було б внести зміни до Кримінального кодексу, передбачивши в ньому відповідальність за зловживання службовим становищем і адміністративними ресурсами для передвиборної агітації. Кримінальну відповідальність за поширення наклепницьких агітаційних матеріалів слід скасувати.

## Професіоналізм працівників органів адміністрування виборів

Виборчий кодекс встановлює перелік професійних вимог для всіх рівнів виборчих комісій, в тому числі – щодо рівня освітньої підготовки і професійного досвіду. Члени ЦВК повинні мати:

- вищу юридичну освіту і не менше трьох років роботи за спеціальністю протягом останніх п'яти років;
- науковий ступінь в галузі права і не менше трьох років роботи за спеціальністю протягом останніх п'яти років;
- вищу освіту і не менше п'яти років роботи на державній службі в державних органах протягом останніх десяти років;
- вищу освіту і не менше трьох років досвіду роботи в постійній виборчій комісії або її штаті протягом останніх п'яти років.<sup>9</sup>

Подібні вимоги застосовуються і до членів ОВК. Члени ДВК повинні пройти через процедуру акредитації. Принаймні один раз на рік ЦВК організовує курси підвищення кваліфікації в усіх районах держави. Громадяни, які мають право голосу, мають право особисто подавати заявки на проходження таких курсів і відвідувати їх, а політичні партії можуть надавати списки своїх членів або прихильників для участі у відповідному навчанні. Після закінчення курсу особи, які успішно склали кваліфікаційний іспит, отримують сертифікати, що дозволяють їм обиратися на посади членів дільничних виборчих комісій. Кваліфікаційний іспит може скласти будь-який громадянин незалежно від того, чи пройшов він курс підвищення кваліфікації. Контроль за проведенням навчання і складання іспитів можуть здійснювати як ЗМІ, так і неурядові організації. Окрім курсів, після призначення до складу ДВК особа проходить спеціальну підготовку (в 2012 році вона була організована у співпраці з МФВС). Попри ці заходи, значна кількість членів ДВК складає свої повноваження незадовго до дня виборів, в той час особи, які їх замінюють, не проходять другий етап підготовки, що призводить до низького рівня професійності членів ДВК і зумовлює значну кількість порушень у день голосування.<sup>10</sup> Навчання членів ОВК проводиться після формування їх складу.

В законодавстві відсутні положення, які б передбачала проходження навчання членами ЦВК. Усі члени Секретаріату Комісії є державними службовцями, а тому один раз на три роки вони повинні проходити стандартну переатестацію для збереження своїх посад.<sup>11</sup> Статус державних службовців було закріплено за працівниками Секретаріату ЦВК у 2004 році. Це мало на меті збереження інституційної пам'яті та захист працівників Секретаріату від звільнень, які відбувалися після формування нового складу ЦВК.

Згідно з фінальним Звітом БДІПА/ОБСЕ за результатами спостереження за парламентськими виборами 6 травня 2012 року, “перед днем виборів адміністрування виборчого процесу здійснювалося, в цілому, професійно та ефективно. ЦВК і ТВК [ОВК] працювали відкрито і прозоро, забезпечуючи доступ довірених осіб, спостерігачів та представників ЗМІ до інформації та до участі у своїх засіданнях. Проте, дискусії щодо рішень ЦВК і ТВК були лише частково відкритими, що, певною мірою, знижувало рівень прозорості їх діяльності. Усіх необхідних підготовчих заходів для проведення виборів було вжито у встановлені законом строки.” У тому ж Звіті наголошується на тому, що ЦВК “також організувала загальнонаціональну підготовку

для більшості членів ТВК і ДВК. Довгострокові спостерігачі БДІПЛ/ОБСЄ, загалом, позитивно оцінили підготовку членів ДВК, хоча багато ДВК стикалися з проблемами під час підрахунку голосів у ніч виборів”. Також БДІПЛ/ОБСЄ рекомендувало, щоб “навчання членів виборчих комісій щодо виборчих процедур продовжувалося і покращувалося, а особлива увага у ньому зосереджувалася на процедурах підрахунку голосів і встановлення підсумків голосування.”<sup>12</sup>

## **Відносини зі ЗМІ**

Міжнародні та місцеві спостерігачі, ЗМІ та ОАВ не повідомляли про виникнення будь-яких проблем у сфері зв'язків із громадськістю. Зазвичай, ОАВ забезпечує інформування громадськості на високому професійному рівні, інформує ЗМІ про майбутні події, організує часті брифінги та прес-конференції в період проведення виборів, оновлює свій офіційний веб-сайт. Традиційно на заходах, що проводяться ЦВК, присутня велика кількість представників ЗМІ, зокрема й у період проведення виборів.

Критика ОАВ традиційно стосується питань, пов'язаних зі здійсненням агітації у ЗМІ. Виборчий кодекс регламентує безкоштовний і платний ефірний час на державному телебаченні і радіо, що виділяється для передвиборної агітації. Державні та приватні телерадіокомпанії зобов'язані гарантувати рівні умови учасникам виборів та подавати у своїх новинних програмах об'єктивну інформацію. Функції регулювання передвиборної агітації на державних і приватних каналах державного і комерційного мовлення було передано від ЦВК до Національної комісії з питань телебачення і радіо (НКТР, яка здійснює контроль за комерційними мовниками) і Раді з питань державного телебачення та радіо. Роль ОАВ полягає у складенні графіку розподілу ефірного часу між всіма партіями і кандидатами. ЦВК і НКТР тісно співпрацюють; інформуючи про хід проведення виборів або розглядаючи скарги на здійснення агітації у ЗМІ, ЦВК використовує інформацію, надану НКТР.

З восьми членів НКТР половина обирається парламентом на шестирічний строк, а половина – призначається Президентом. Президент також призначає п'ятьох членів Ради з питань державного телебачення та радіо. З 2003 року у звітах за результатами спостереження за виборами систематично фіксувалися проблеми, пов'язані зі збалансованістю висвітлення виборів у ЗМІ.<sup>13</sup> Таке висвітлення є, зазвичай, більш збалансованим під час парламентських виборів, тоді як в ході президентських виборів чинний Президент або провладні кандидати постійно представляються у позитивному світлі та отримують більше часу, ніж кандидати від опозиції. В той час як державні телерадіокомпанії, які перебувають під жорстким контролем держави, ніколи не притягалися до відповідальності за порушення, дві приватні телерадіокомпанії були притягнуті до адміністративної відповідальності за упереджене висвітлення парламентських виборів 2012 року. Одну з них було оштрафовано приблизно на 2000 євро за порушення т.зв. “періоду тиші”. Порушення, пов'язані з упередженим висвітленням виборів, зазвичай залишаються безкарними.

## **Відносини з іншими інституціями та органами**

ОАВ ефективно співпрацює та координує свою діяльність з іншими державними органами, залученими до проведення виборів. До цих органів належить поліція (яка відповідає за складання списків виборців), НКТР і Рада з питань державного телебачення та радіо (які здійснюють контроль за діяльністю ЗМІ), а також місцеві

органи влади (які виділяють приміщення для ДВК та проводять їх облаштування відповідно до нормативів ЦВК).<sup>14</sup>

ОАВ також ефективно співпрацює з органами законодавчої, виконавчої та судової влади. У Вірменії виконавча, законодавча і судова гілки влади тісно пов'язані між собою; між ними майже не існує відносин незалежності чи протистояння. ОАВ розглядається і функціонує як частина “команди” правлячої політичної еліти.

Незалежні НУО, особливо провідні організації з моніторингу дотримання прав людини і виборчих прав, критикують роль і діяльність ОАВ. Інші, більш технічно орієнтовані організації, підтримують певний рівень формальної співпраці з ОАВ та взаємодіють з ним, наприклад, під час реалізації інформаційно-просвітницьких кампаній для виборців та при облаштуванні виборчих дільниць відповідно до потреб осіб з інвалідністю.

ЦВК співпрацює з міжнародними організаціями, які здійснюють спостереження за виборами або надають технічну допомогу. Хоча іноземні організації не фінансують вибори та офіційно не вважаються донорами ЦВК, їхні виборчі проекти як правило, узгоджуються з ЦВК.

## Сталість ОАВ

Виборчий кодекс гарантує фінансування виборів та діяльності ОАВ з державного бюджету як у періоди проведення виборів, так і в періоди, коли вибори не проводяться. Той факт, що до Секретаріату ОАВ входять державні службовці, які працюють за довгостроковими контрактами, свідчить про сталість та інституційну пам'ять організації.

Під час проведення виборів для допомоги у їх організації ОАВ наймаються близько десяти тимчасових працівників. Обмежене бюджетне фінансування не створює достатніх можливостей для реалізації проектів з інновацій чи розвитку у міжвиборчі періоди

## Новітні технології

Вірменський ОАВ відносить до своїх досягнень створення мережі між ЦВК і ОВК, що сприяє прозорості встановлення підсумків голосування і результатів виборів. Як тільки дані про результати виборів вводяться до приєднаного до мережі комп'ютера у тому чи іншому виборчому окрузі, вони передаються до ЦВК і відразу оприлюднюються її медіацентром. Майбутні плани включають проведення трансляцій засідань ЦВК, що дозволить членам ОВК у відповідних виборчих округах спостерігати за ними в режимі онлайн.

В минулому році ЦВК переробила свій веб-сайт, інформація на якому тепер доступна як вірменською, так і англійською мовами. Веб-сайт містить інформацію про ЦВК, минулі та майбутні вибори, а також забезпечує доступ до широкого кола виборчих і правових документів.

В 2011 році також було запроваджено систему обмеженого електронного голосування. Нею могли користуватися лише працівники посольств і консульств та члени їхніх родин, а також працівники зареєстрованих у Вірменії юридичних осіб, які мають філії в зарубіжних країнах (загалом – близько 200 осіб). Для всіх інших громадян можливість голосування за межами держави не передбачена.

## Адміністрування виборчої реформи

ОАВ не наділено повноваженнями щодо ініціювання в парламенті правових реформ. Зазвичай, він здійснює це через уряд, який за Конституцією має право законодавчої ініціативи. На практиці, ОАВ розробляє значну частину законопроектів у сфері виборів, але повинен узгоджувати їх з Урядом перед їх поданням до парламенту, що звужує рівень незалежності ОАВ.

### Можливості та проблеми

Вірменське законодавство створює належну основу для проведення демократичних виборів. Рівень технічного (хочі не етичного) професіоналізму виборчої адміністрації істотно покращився за останні 20 років. Втім, найбільша проблема для ОАВ сьогодні – це доброчесність виборів. ОАВ значною мірою контролюється правлячою політичною елітою та не може вважатись неупередженою та доброчесною установою. Щоб змінити цю ситуацію, необхідна політична воля і позитивні системні зміни, а також значне підвищення рівня демократичної свідомості громадян, зокрема, їхня висока оцінка демократичних процесів, а також активна та відповідальна участь виборців і представників громадянського суспільства.

Диверсифікація джерел фінансування ОАВ дозволила б започаткувати спільно з науковими та громадськими організаціями ряд проектів, у тому числі створити Центр професійного розвитку і Молодіжний центр просвіти виборців та громадян, які б діяли на базі ОАВ і могли б сприяти демократизації і вдосконаленню практики організації виборів.

Кадрове забезпечення ОАВ повністю незалежними й доброчесними фахівцями з проведення виборів – це ще один із способів завоювання довіри виборців та організації незалежного і неупередженого виборчого процесу. Запровадження більш суворої відповідальності за порушення виборчого законодавства також може бути інструментом стимулювання демократичного виборчого процесу.

### Примітки

- <sup>1</sup> БДІПЛ/ОБСЄ, *Вірменія, парламентські вибори, 6 травня 2012 року: фінальний звіт*, 2012 рік.
- <sup>2</sup> Частина перша статті 36 Виборчого кодексу 2011 року передбачає, що “Центральна виборча комісія приймає нормативні та індивідуальні правові акти, а окружні і дільничні виборчі комісії – акти індивідуального характеру.”
- <sup>3</sup> БДІПЛ/ОБСЄ, 2012 рік.
- <sup>4</sup> Довгострокові спостерігачі БДІПЛ/ОБСЄ повідомляли про декілька випадків виникнення конфлікту інтересів. Наприклад, голова ЦВК була дружиною одного з кандидатів. Див. там само, стор. 8.
- <sup>5</sup> У своєму інтерв'ю Ліана Сімонян, керівник департаменту міжнародних відносин ЦВК, згадала про ідею створення на базі ОАВ Навчального центру і Молодіжного центру просвіти виборців та громадян, що неможливо зробити за наявних ресурсів.
- <sup>6</sup> Для участі у виборах всі партії та кандидати повинні внести виборчу заставу. Застава, внесена партією яка не пододала виборчий бар'єр, перераховується до державного бюджету.



- <sup>7</sup> БДПЛА/ОБСЕ, 2012 рік.
- <sup>8</sup> Міжнародний антикорупційний центр “Transparency International”, який під час парламентських виборів у Вірменії в травні 2012 року публікував на веб-сайті [iditor.d.org](http://iditor.d.org) повідомлення громадян, отримувач часті повідомлення про порушення правил здійснення передвиборної агітації (наприклад, про порушення “періоду тиші” напередодні виборів і в день голосування, підкуп виборців, неточності в списках виборців, порушення процедур у день голосування тощо).
- <sup>9</sup> Виборчий кодекс Вірменії, частина третя статті 40.
- <sup>10</sup> Інтерв'ю з Рубеном Саргсяном, організація “APR Group” (Вільна молодь за захист публічного права), місцева НДО, 30 жовтня 2012 року.
- <sup>11</sup> Винятки: речник ЦВК, помічник Голови і референт можуть добиратися на основі їх досвіду та не є державними службовцями.
- <sup>12</sup> БДПЛА/ОБСЕ, 2012 рік.
- <sup>13</sup> Едгар Вардьян, “БДПЛА/ОБСЕ і вірменські вибори”, *Мінливий світ: погляд з Єревана*, 1, АЦНМД / ACNIS, 2012 рік.
- <sup>14</sup> Рішення ЦВК (нормативні акти) є обов'язковими для виконання всіма інституціями, що беруть участь в організації виборів.

# РОЗДІЛ 4

---

РОЗДІЛ 4



# Склад, роль та функціонування ОАВ

Діяльність ОАВ загалом передбачає як визначення політики, так і здійснення основних адміністративних і логістичних операцій. За урядової моделі адміністрування виборів ці дві функції виконують державні службовці, які працюють в одному або декількох органах виконавчої влади. Хоча в рамках урядової моделі представники виконавчої влади (наприклад, міністри) можуть відігравати активну роль у формуванні політики ОАВ, в основному, за це відповідає керівник його секретаріату, який може називатися “директором з виборчих питань”, який призначається на певний строк, або іншим подібним чином. Зазвичай, в урядових ОАВ відсутні члени; ці органи переважно складаються виключно з працівників секретаріату, які є державними службовцями. Винятком є Чехія, в якій членами ОАВ призначаються представники виконавчої гілки влади.

В ОАВ за незалежної моделі функцію розробки політики виконують члени ОАВ, які не представляють виконавчу гілку влади і призначаються на посади спеціально для виконання відповідної функції. Їх роль подібна до ролі ради директорів корпорації – визначати напрямок діяльності ОАВ (хоча у багатьох випадках члени ОАВ виконують більш постійну і “практичну” роль, ніж та, яку, зазвичай, виконує рада директорів корпорації). Аналогічним чином управління незалежним компонентом ОАВ у змішаній моделі здійснює “рада” членів.

Використання термінів “незалежна модель” або “незалежні члени” не слід плутати з незалежністю ОАВ, яка визначається діяльністю органу в цілому (див. Розділ 1). Особи, призначені політичними партіями, можуть незалежно здійснювати свою діяльність, а дії тих, хто був призначений для надання їм експертної допомоги, можуть бути упередженими.

## Членство в ОАВ

Члени ОАВ повинні мати дуже високий рівень управлінських навичок і бути рішуче налаштованими на збереження своєї незалежності попри можливий тиск. В ідеалі, до складу ОАВ мають входити особи з широким спектром

навичок, необхідних для забезпечення його ефективного функціонування, зокрема – юридичних, комунікаційних, освітніх, логістичних, технологічних навичок і досвіду корпоративного управління. Рівень довіри громадськості до ОАВ підвищується, якщо виборче законодавство встановлює (1) кваліфікаційні вимоги до осіб, які призначаються до ОАВ, які є чітко визначеними і дозволяють виконувати складне завдання неупередженого адміністрування виборів, а також (2) механізми добору і призначення, які є прозорими і ґрунтуються на заслугах кандидатів. Спосіб добору, призначення і строк повноважень членів ОАВ в різних країнах є різними. Детальна інформація про склад, призначення і строк повноважень членів ОАВ наведена у Додатку А.

Існують різні назви посад членів ОАВ; кожна з них має свої нюанси, пов'язані зі статусом, ролю і повноваженнями членів ОАВ, які беруть участь у формуванні політики. В Канаді Голова Виборчої комісії є головною і єдиною особою, яка визначає політичний курс, так і керівником апарату (секретаріату); він є також єдиним членом ОАВ. Часто вживаний термін “член комісії” не застосовується у буквальному сенсі. У багатьох країнах із незалежною або змішаною моделлю членів ОАВ називають членами комісії. В Австралії член Комісії є і керівником секретаріату, і повноправним членом ОАВ з правом голосу (хоча він і не є головою самого ОАВ), в той час як заступники і помічники членів Комісії є співробітниками секретаріату. В Індії ОАВ складається з трьох членів: Головного члена Комісії і двох членів Комісії, а працівники секретаріату, які обіймають найвищі посади в секретаріаті, є заступниками членів Комісії. У франкомовних і латиноамериканських країнах голова ОАВ може називатися “президентом”, а в Латинській Америці для позначення членів ОАВ інколи послуговуються терміном “радник”.

Голови ОАВ Бангладешу, Нігерії та Пакистану, які за законом є Головними членами Комісії, виконують роль головних посадових осіб ОАВ. Роль такого голови подібна до ролі виконавчого голови або виконавчого директора корпорації. На відміну від голів деяких інших ОАВ, Головний член комісії цього типу має виконавчі повноваження і відіграє більшу роль у спрямуванні виборчого процесу. Хоча йому можуть допомагати інші члени Комісії і секретаріат, Головний член комісії в цих країнах приймає остаточне рішення з фінансових і управлінських питань, а також щодо ключових аспектів виборчого процесу.

## **Статус членів ОАВ**

Для ефективного функціонування ОАВ статус його членів повинен передбачати належне шанобливе ставлення з боку уряду, законодавчої гілки влади і суспільства, а також паритетні відносини з ними. В Індії три члени ОАВ (Головний член комісії і двоє членів Комісії) є суддями Верховного суду. Голова ОАВ повинен мати такий статус, який надаватиме йому доступ до найвищих категорій урядовців і передбачатиме можливість забезпечувати виконання рішень ОАВ. Умови служби Голови ОАВ Пакистану (Головного члена комісії) є подібними до умов служби Голови Верховного суду. Це стосується і багатьох інших країн.

Хоча закріплення за членами ОАВ високого статусу є важливим, не менш важливим є і те, що члени ОАВ не повинні підміняти собою ОАВ як орган,

а також асоціюватись у суспільній свідомості з ОАВ загалом. Інституції, в яких ключову роль відіграють персоналії, можуть бути надзвичайно поляризованими. Належна практика для членів ОАВ полягає в персоналізації установи, якій вони служать, а не в інституціоналізації особи чи осіб, які керують органом. Наприклад, рішення ОАВ мають виглядати як “рішення комісії”, а не “рішення членів комісії”.

## Керівник ОАВ: особлива роль?

У деяких країнах законодавство передбачає дворівневу процедуру призначення членів ОАВ: одну – для керівника, а іншу – для решти членів. У Гані, Гаяні, Литві, Пакистані, Таїланді та Уругваї керівник ОАВ (якого інколи називають президентом ОАВ) є “першим серед рівних” і призначається на посаду главою держави/уряду, тобто на рівні, вищому за рівень призначення інших членів. Голова ОАВ Гани призначається з числа суддів вищих судів, в той час як інші члени ОАВ є судьями нижчих судів. На Соломонових островах керівником ОАВ є спікер парламенту.

Якщо керівник ОАВ призначається на інших умовах та на вищому рівні, ніж інші члени, він не просто головує на засіданнях ОАВ, а відіграє більш помітну роль. Зокрема, він може мати додаткові повноваження, як-то головування у різних внутрішніх підкомітетах ОАВ, забезпечення активної підтримки роботи секретаріату з питань реалізації політики і здійснення контролю, налагодження зв'язків із зацікавленими сторонами. Наприклад, у Литві керівник ОАВ має ряд специфічних повноважень: повноваження щодо прийому на роботу та звільнення штатних працівників, зберігання печатки ОАВ і здійснення контролю за її використанням, представництва ОАВ у відносинах з державними інституціями, судами і міжнародними організаціями. У Ліберії за законом Голова Національної виборчої комісії є офіційним речником Комісії, хоча працівники секретаріату щодня також підтримують контакти із засобами масової інформації.

У таких країнах, як Боснія і Герцеговина, Коста-Рика, Гуам, Молдова, Росія, Південна Корея, Україна та Узбекистан, всі члени ОАВ призначаються в однаковий спосіб, а його керівник (в деяких випадках – і його заступник та секретар) – обирається колегами після першого засідання органу. У Мозамбіку керівник ОАВ обирається з-поміж представників громадянського суспільства. У Боснії та Герцеговині і Гуамі обраний керівник ОАВ працює на своїй посаді лише протягом частини строку повноважень ОАВ. Якщо керівник ОАВ обирається з-поміж членів органу, його основний обов'язок полягає в головуванні на засіданнях комісії та/або її підкомітетів (за необхідності).

---

Очевидні переваги чи недоліки призначення керівника ОАВ як “першого серед рівних” або його обрання членами органу зі свого складу відсутні. Відповідна практика залежить від умов, у яких з самого початку формувалася і продовжує функціонувати структура ОАВ.

---

Призначення керівника ОАВ “першим серед рівних” є перевагою, якщо орган знаходиться на стадії формування і потребує підтримки, а сама посада керівника

е штатною. Крім того, такий підхід може застосовуватися, якщо посада керівника штатна, а посади інших членів – позаштатні. Якщо ОАВ є тимчасовим органом, більш доречним є обрання його керівника іншими членами ОАВ, тоді як умови служби керівника мають бути ідентичними умовам служби інших членів ОАВ.

## **Члени ОАВ: авторитетні експерти чи взаємні контролери?**

У країнах з незалежною або змішаною моделлю ОАВ виборче законодавство визначає загальні принципи членства в ОАВ. Існує безліч різних правових положень, які регулюють це критично важливе питання. Особливо різняться між собою ОАВ, утворені за партійним принципом, та ОАВ, сформовані з експертів. У широкому сенсі, багатопартійна модель формування ОАВ передбачає політичний характер багатьох рішень ОАВ, а тому дозволяє кожній політичній партії делегувати до органу декількох своїх членів, припускаючи, що кожен з них гарантуватиме неможливість несправедливого прийняття рішень в інтересах інших партій. На противагу їй, експертна модель передбачає, що рішення ОАВ, в першу чергу, мають юридичний або технічний характер, а тому передбачає залучення досвідчених фахівців, які могли б компетентно вирішувати відповідні питання.

## **ОАВ, сформовані за партійним принципом**

Чимало держав (зокрема, ті, що пережили важкий перехід від авторитаризму до багатопартійної демократії) обрали для себе формування ОАВ на багатопартійній основі. Ймовірно, що у відповідних суспільствах державні службовці значною мірою були дискредитовані у зв'язку з участю ними у формуванні політики у сфері виборів в інтересах колишньої авторитарної правлячої партії або військового режиму. Боротьба з авторитаризмом також могла розколоти суспільство, що ускладнило пошук громадських діячів, які б вважалися достатньо неупередженими для роботи в ОАВ під час проведення перехідних виборів. Саме тому на час перехідного періоду багато країн Центральної та Східної Європи запровадили багатопартійну модель ОАВ.

До складу багатопартійних ОАВ входять особи, висунуті різними політичними партіями. Законодавство може надавати всім визнаним або зареєстрованим політичним партіям, які беруть участь у виборах, право бути однаково представленими в ОАВ (як, наприклад, в Гуамі). Разом з тим, таке представництво може бути пов'язане із подоланням виборчого бар'єру на виборах – наприклад, право на отримання представництва мають лише партії, які отримали представництво в органі законодавчої влади, або ж лише ті партії, які отримали в парламенті певну передбачену законом мінімальну кількість місць. З 20 членів ОАВ, які висувуються політичними партіями в Гвінеї, половину пропонує пропрезидентська політична партія, а іншу половину – опозиційні партії. В Албанії партійний склад ОАВ відображає розподіл місць в органі законодавчої влади. В середині 1990-х років у Венесуелі кожна з великих партій мала власного представника в ОАВ, а менші “ліві” та “праві” партії були представлені спільно.

Часто призначення на партійній основі може означати, що члени ОАВ є представниками або уповноваженими особами політичних партій, а тому вони, окрім забезпечення неупередженого адміністрування виборів, захищають інтереси партій, які їх номінували. Втім, хоча кожен член окремо з-зовні може розглядатись як представник партії, він також виступає гарантом того, що

інші члени ОАВ не використовуватимуть свій статус в інтересах партій, що в кінцевому підсумку дозволяє справедливо сприймати ОАВ як неупереджений орган. Призначені від політичних партій члени ОАВ часто обіймають посади впродовж визначеного строку, а тому вони не можуть бути звільнені з обґрунтованих причин (невиконання своїх обов'язків або відкликання органом, що їх призначив). Однак часта заміна партіями своїх представників може негативно впливати на роботу ОАВ.

У Гвінеї і Мозамбіку особи, призначені до ОАВ від політичних партій, – це видатні особистості, від яких вимагається підтримувати високі стандарти неупередженості і професійності. Таким чином, вони не виступають в ролі представників політичних партій.

Багато експертів з виборчих питань вважають, що наявність представників політичних партій у складі ОАВ формує консенсус між учасниками виборчих переговорів і підвищує прозорість, що, у свою чергу, підвищує довіру до виборів. Активна роль лідерів політичних партій у виборчому процесі (зокрема – через представництво в ОАВ) заохочує виборців до участі в виборах.

Проте, сформований за партійним принципом ОАВ може загрожувати або перешкоджати прийняттю рішень в умовах, коли на карту поставлено важливі інтереси політичних партій. Присутність політиків у складі ОАВ може негативно впливати на збереження конфіденційності в таких питаннях, як охорона виборчої документації. Крім того, багатопартійні ОАВ схильні викликати невдоволення, особливо – серед партій меншості, які можуть не увійти до складу ОАВ через відсутність представництва в органі законодавчої влади або недопущення до участі в переговорах, за результатами яких відбулися перші призначення членів ОАВ.

---

Багатопартійний ОАВ може підтримувати довіру до виборчого процесу на початкових етапах переходу до демократії. Деполітизація ОАВ може бути більш доречною після зростання довіри до виборчого процесу.

---

## **ОАВ, сформовані за експертним принципом**

Експертні або непартійні ОАВ – це органи, які відповідно до законодавства формуються з професіоналів. Інколи члени експертних ОАВ можуть висуватися політичними партіями або організаціями громадянського суспільства, однак це не означає, що партії, які їх призначили, керуватимуть ними або вимагатимуть вчинення дій у своїх інтересах. Хоча ОАВ Мексики є постійно діючим органом у складі 11 експертів з правом голосу, кожна представлена в органі законодавчої влади фракція і кожна національна політична партія також направляють до ОАВ по одному представнику без права голосу.

Кваліфікаційні вимоги до членів експертного ОАВ можуть передбачати неупередженість, мінімальний вік, певний рівень професійної кваліфікації та обізнаність у виборчих питаннях. Часто члени ОАВ, сформованого з експертній основі, – це видатні громадські діячі, які відомі своєю політичною нейтральністю та мають спеціальні знання в галузі права, державного управління, політології або медіа.

Експертні ОАВ функціонують у таких країнах, як Австралія, Бангладеш, Канада, Коста-Рика, Індія, Індонезія, Польща, Таїланд і Україна. Законодавство багатьох цих країн передбачає, що члени ОАВ мають бути особами, які у найближчому минулому не брали активної участі в діяльності політичних партій, і на час служби в ОАВ не повинні бути членами політичних партій. Проте, в гострих політичних ситуаціях призначені особи можуть виступати прихильними тієї чи іншої партії або фракції, через що може скластись враження, що партії розділили між собою посади в ОАВ, а не обрали неупереджених членів, які б влаштували усіх.

Одна з поширених форм експертної моделі – судові ОАВ. Наприклад, у Бразилії проведення виборів входить до обов'язків національних і регіональних виборчих трибуналів, які вважаються спеціалізованими органами судової гілки влади та включають суддів різних категорій, а також невелику кількість експертів-юристів. На рівні округів контроль за підготовкою до проведення та перебігом виборів тимчасово здійснюють судді судів загальної юрисдикції. ОАВ Коста-Рики і Гватемали також є судовими, оскільки всі члени цих органів є суддями.

## **ОАВ, сформовані за партійно-експертним принципом**

Виборче законодавство низки країн передбачає включення до складу ОАВ як представників партій, так і політично нейтральних членів – суддів, науковців, представників громадянського суспільства, професійних державних службовців. Наприклад, в Кот-д'Івуарі членів ОАВ призначають політичні партії, об'єднання правників і суддів, а також міністерства. За такого підходу поєднуються переваги обох моделей, оскільки за організацію виборчого процесу відповідають неупереджені органи, які мають підтримку політичних партій і діють прозоро.

Така комбінована модель може функціонувати по-різному. У Мексиці члени ОАВ, призначені політичними партіями, можуть брати участь в обговореннях, але не мають права голосу при прийнятті рішень. У Мозамбіку п'ять членів, призначених представленими в органі законодавчої влади партіями, обирають вісьмох членів-експертів з-поміж запропонованих ГО кандидатів. У Хорватії склад постійно діючого національного ОАВ, до складу якого входять судді Верховного суду та інші авторитетні юристи, розширюється на період проведення виборів за рахунок включення до нього представників партій більшості та опозиції, представлених в органі законодавчої влади; сформований у той же спосіб ОАВ діє і в кожному виборчому окрузі.

Подібно до багатопартійних ОАВ, ОАВ зі змішаним складом можуть стикатись із труднощами при прийнятті рішень. Наприклад, під час виборів 1999 року в Індонезії ОАВ зі змішаним складом не зміг встановити результати виборів, оскільки його члени, які представляли деякі маловпливові політичні партії, відмовилися підписати рішення про встановлення результатів виборів без отримання їхніми партіями місць у парламенті, на які вони не мали права за результатами голосування. Таблиця 7 на сторінці 121 демонструє ключові переваги та недоліки ОАВ з багатопартійним, експертним і змішаним складом.

## **Штатні та позаштатні члени ОАВ**

Питання про те, як мають працювати члени ОАВ – у штаті чи поза штатом – залежить від умов проведення виборів та особливостей їхнього



Таблиця 7. “Переваги та недоліки ОАВ, сформованих за партійним, експертним або змішаним принципом

	Переваги	Недоліки
<b>ОАВ, сформовані за партійним принципом</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Можуть стимулювати участь опозиційних партій у виборах.</li> <li>• Можуть заохочувати виборців до участі у виборах.</li> <li>• Підвищують прозорість виборчого процесу.</li> <li>• Забезпечують внесок політичних партій у розробку політики ОАВ.</li> <li>• Забезпечують зв'язки з ключовими заінтересованими сторонами у виборах.</li> <li>• Забезпечують політичний досвід в адмініструванні виборчого процесу.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дії членів можуть визначатися політичними інтересами.</li> <li>• Можуть не мати відповідного професійного досвіду або кваліфікації.</li> <li>• Можуть бути занадто багаточисельними, якщо в них представлені всі партії.</li> <li>• Можуть не користуватись довірою, якщо з них виключені деякі партії або якщо відсутня повага до політичних партій.</li> <li>• Членам може бути важко знайти консенсус при прийнятті рішень.</li> <li>• Єдності ОАВ можуть шкодити публічні дискусії між представниками партій.</li> </ul>
<b>ОАВ, сформовані за експертним принципом</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неупереджений і нейтральний склад сприяє формуванню довіри до ОАВ.</li> <li>• Можуть протистояти політичному тиску.</li> <li>• Професійність членів.</li> <li>• ОАВ доступне широке коло експертних знань.</li> <li>• Видатні громадські діячі у складі ОАВ підвищують репутацію ОАВ.</li> <li>• Можуть мати широкі зв'язки з професійними мережами, які є корисним для ОАВ ресурсом.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Можуть не завжди бути поінформовані про важливі політичні чинники.</li> <li>• Політичні суб'єкти можуть мати обмежений доступ до діяльності ОАВ.</li> <li>• Можуть не мати належних зв'язків зі сторонами, зацікавленими у виборчому процесі.</li> <li>• Члени можуть бути змушені вирішувати конфлікт лояльності між діяльністю ОАВ і поглядами організацій, які вони представляють.</li> <li>• Найкращі експерти можуть не бажати працювати в ОАВ.</li> <li>• В умовах перехідного періоду може бути важко знайти членів, не афілійованих з будь-якою партією</li> </ul>
<b>Змішані ОАВ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Можуть забезпечувати рівновагу між політичними і професійними чинниками.</li> <li>• Можуть заохочувати участь у виборах; а члени-експерти можуть нейтралізувати спроби прийняття рішень, вигідних лише певним партіям.</li> <li>• ОАВ є прозорими для учасників політичного процесу і користуються певним рівнем професійної довіри.</li> <li>• ОАВ доступні як експертні знання, так і політичний вплив.</li> <li>• Зв'язки як із зацікавленими у виборчому процесі суб'єктами, так і з громадськими діячами.</li> <li>• Мають як політичний досвід, так і можливості для формування професійних мереж.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Партійні представники та члени-експерти можуть мати різні завдання.</li> <li>• В ОАВ може відбуватися конкурентний витік інформації між представленими сторонами.</li> <li>• Можуть бути занадто численними, якщо в них представлені всі політичні партії та експерти.</li> <li>• Можуть не користуватися довірою, якщо до них не включені деякі партії.</li> <li>• Пошук консенсусу при прийнятті рішень може бути ускладненим.</li> <li>• Експерти можуть не мати бажання працювати разом з представниками політичних партій.</li> </ul>

адміністрування. У випадку постійно діючого ОАВ навантаження на нього може бути високим впродовж усього виборчого циклу, що вимагає наявності працівників, що працюють на постійній основі, які будуть легко доступні для швидкого проведення консультацій і прийняття рішень. Наявність

в ОАВ таких працівників може бути позитивом й у випадку проведення триваючих або повторюваних видів діяльності у сфері виборів – чергових, позачергових або проміжних виборів, постійної просвіти та інформування виборців, безперервної реєстрації виборців, триваючого реформування виборчого законодавства. Якщо вибори адмініструють тимчасові ОАВ, то в період проведення виборів на них може припадати значне функціональне навантаження, що зумовлюватиме потребу у прийомі на роботу штатних працівників. Аналогічний підхід є доцільним і в умовах, коли існують сумніви щодо неупередженості та рівня навичок працівників секретаріату ОАВ.

Переваги від наявності штатних членів ОАВ завжди необхідно зважувати з витратами на оплату їхніх послуг, зокрема, якщо міжвиборчий період є досить тривалим. Також існує ризик існування потенційного конфлікту між вищими посадовцями секретаріату і штатними членами ОАВ, наприклад – якщо перші починають розцінювати присутність штатних членів ОАВ як втручання у здійснення своїх повноважень.

Виборче законодавство деяких держав (наприклад, Індонезії) передбачає, що члени ОАВ працюють на постійній основі. В такій країні, як Гамбія, хоча закон і не передбачає прийом членів ОАВ на постійну роботу, члени ОАВ працюють на постійній основі.

В країнах із визначеними датами проведення виборів та обмеженим колом обов'язків ОАВ у міжвиборчий період доцільно мати членів ОАВ, які працюють поза штатом. У Гані і Південному Судані члени ОАВ працюють поза штатом, а голова органу і його заступник – є штатними працівниками. Крім того, існує варіант, за яким у міжвиборчий період в ОАВ мають працювати позаштатні члени, а у періоди проведення виборів – штатні члени.

## **Кількість членів ОАВ**

Як правило, виборче законодавство визначає кількісний склад ОАВ. Проте, якщо склад багатопартійного ОАВ формується відповідно до рівня представництва партій у парламенті, визначити точну кількість членів неможливо, оскільки з часом кількісний склад ОАВ може змінюватись.

У різних державах світу кількість членів ОАВ суттєво варіюється і не обов'язково пов'язана з розміром країни. Наприклад, у маленькому Лесото до складу ОАВ входять три члени, тоді як в Нігерії, яка є набагато більшою за територією, ОАВ утворено у складі 13 членів. У Канаді (із її значною територією) та Індії, в якій мешкає близько 700 мільйонів виборців, кількісний склад ОАВ становить один і три члени відповідно. Наявність більшої кількості членів ОАВ може забезпечити ширше представництво, в той час як менша кількість членів може полегшити проведення обговорень і прийняття рішень. Непарна кількість членів органу гарантує, що рішення, які приймаються простою більшістю голосів, будуть ухвалюватися без необхідності надання вирішального голосу керівнику ОАВ. Як правило, для забезпечення врахування широкого спектру політичних інтересів, до складу ОАВ, утворених за партійним принципом, входить більше членів, ніж до ОАВ, до складу яких входять виключно експерти.

Таблиця 8: Кількісний склад деяких ОАВ, сформованих за партійним та експертним принципами (станом на 2012 рік)

Кількісний склад ОАВ, сформованих за партійним принципом	
31	Ізраїль
11	Ліхтенштейн
5	Еритрея
Кількість членів ОАВ, сформованих за експертним принципом	
15	Україна
7	Філіппіни, Туреччина, Уганда
5	Еквадор, Гамбія
1	Папуа Нова Гвінея

Виборче законодавство таких країн, як Гватемала і Туреччина, дозволяє призначати заступників членів ОАВ. За певних обставин, заступник члена може автоматично займати місце члена ОАВ і здійснювати його повноваження.

### Строк повноважень членів постійно діючих ОАВ

Строк повноважень членів багатьох постійно діючих ОАВ у багатьох випадках чітко визначений. Станом на кінець 2013 року, строки повноважень членів ОАВ становили: три роки на Мальті і в Руанді; чотири роки в Домініканській Республіці, Гондурасі, Ямайці, Латвії та Палау; п'ять років у Кірибаті, Лесото і Тринідаді і Тобаго; шість років у Непалі; сім років на Філіппінах, у Південноафриканській республіці, Уганді та в Україні; вісім років у Румунії і десять років у Ботсвані (див. Додаток А). Строки повноважень деяких ОАВ визначаються з урахуванням строків повноважень органів законодавчої влади. У Ботсвані ОАВ має постійно діючий секретаріат, однак члени ОАВ працюють лише під час виборів та обіймають свої посади впродовж двох послідовних каденцій парламенту (що складає десять років). Якщо члену ОАВ Бутану, Індії чи Непалу виповнюється 65 років до завершення строку його повноважень, він повинен подати заяву про відставку.

Строк повноважень ОАВ Камбоджі, Канади, Гани та Малайзії не визначено, у зв'язку з чим члени ОАВ після їх призначення обіймають свої посади безстроково, крім випадків дострокового припинення повноважень у зв'язку до досягнення пенсійного віку, відставки або звільнення. В Канаді та Малайзії керівник ОАВ обіймає свою посаду до досягнення 65-річного віку.

Перевагою обмеження строку повноважень є те, що нові призначення сприяють постійній генерації нових ідей. Проте такий підхід може несприяти збереженню інституційної пам'яті, зокрема – якщо строки повноважень членів ОАВ збігаються з тривалістю виборчого циклу. Закони про вибори багатьох країн, які встановлюють обмеження строку повноважень членів ОАВ, передбачають можливість повторного призначення (за взаємною

згодою призначуваної особи та органу, який здійснює призначення). Південноафриканська республіка і Замбія обмежують строки перебування членів ОАВ на посадах двома термінами, тоді як у Пакистані і Росії таких обмежень не передбачено взагалі. Натомість у Мексиці і на Філіппінах закон забороняє повторне призначення на посади в ОАВ.

У Південноафриканській республіці строки повноважень членів ОАВ диференційовані. Призначення кожного нового члена здійснюється на семирічний строк, однак це не впливає на строк повноважень інших членів. У Сенегалі через кожні три роки відбувається ротація третини членів ОАВ. Диференційований підхід до призначень існує і в Мексиці. Якщо в ОАВ Гуаму, Гвінеї чи Сенегалу одне з місць стає вакантним, то особа, яка призначається на вакантну посаду обіймає її лише до завершення терміну повноважень члена ОАВ, посада якого стала вакантною.

Диференційовані строки повноважень членів ОАВ сприяють збереженню інституційної пам'яті і спадковості. Якщо ж строки повноважень членів ОАВ не диференційовано, то нові члени ОАВ повинні призначатися на посади лише через значний час після останніх виборів (аби дозволити колишнім членам підготувати та подати звіт про проведені вибори), а також задовго до проведення наступних виборів (аби нові члени ОАВ могли опанувати виконання своїх обов'язків до початку виборчого процесу). Часто оновлення складу ОАВ відбувається приблизно в середині міжвиборчого періоду.

## **Набір та призначення членів ОАВ**

Процес призначення членів ОАВ включає в себе висування кандидатур або оприлюднення оголошення про відкриту вакансію, відбір і, власне, призначення на посаду. У деяких країнах законодавство регламентує всі три етапи процесу, а в інших – визначається лише орган, уповноважений приймати рішення про призначення на посаду.

### ***Відбір шляхом відкритого конкурсу***

Члени ОАВ Іраку, який формується за експертним принципом, призначаються на посади шляхом проведення відкритого конкурсу. Зацікавлені кандидати можуть або самостійно ініціювати розгляд можливості їх призначення, або можуть бути запропоновані представниками громадськості. Прийом заяв та їх розгляд (шляхом проведення відкритих співбесід з претендентами) здійснюється незалежним органом. Остаточне рішення про призначення на посади приймає глава держави, обираючи членів ОАВ з-поміж претендентів, попередньо відібраних незалежним органом.

Хоча механізми відкритого конкурсу і розгляду заяв можуть розширити коло претендентів на посади в ОАВ та забезпечити відбір компетентних кандидатів, такі механізми не обов'язково гарантують обрання найкращих кандидатів. Якщо в органі, який проводить відбір кандидатур і здійснює призначення на посади відібраних кандидатів домінує певна політична група, компетентні кандидати, які не користуються її прихильністю, можуть мати менші шанси на обрання.

**Таблиця 9: Деякі переваги та недоліки відбору членів ОАВ шляхом відкритого конкурсу**

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сприяє прозорості процесу призначення.</li> <li>• Забезпечує відбір потенційних членів з широкого кола кандидатів.</li> <li>• Дозволяє проводити відкритий відбір на з урахуванням професійних якостей.</li> <li>• Забезпечує інклюзивність, дозволяючи висунути кандидатури всім зацікавленим сторонам.</li> <li>• Враховує принципи системи стримувань і противаг в процесі призначення, оскільки висування кандидатур, відбір кандидатів і призначення на посади можуть здійснюватися різними органами.</li> <li>• Відкриває можливості для кандидатів, які не належать до правлячих еліт.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Найкращі фахівці можуть не подавати свої кандидатури через небажання проходити через процедуру публічного відбору.</li> <li>• Потенційні претенденти можуть відмовитись від участі у конкурсі через те, що рішення про відхилення їхніх кандидатур може стати відомим громадськості.</li> <li>• Значні витрати на поширення оголошень про проведення конкурсу та на відбір кандидатур.</li> <li>• Значна тривалість процедури.</li> <li>• Може передбачати необхідність контролю за формуванням складу та здійсненням діяльності комітету з відбору кандидатур.</li> <li>• Відкрите оголошення конкурсу і процес відбору може нівелюватись тим, що на персональний склад ОАВ має вплив провідна політична група.</li> </ul>

### Призначення членів ОАВ

У багатьох країнах членів ОАВ призначає глава держави. В Канаді, Латвії та Мексиці за їхнє призначення відповідає орган законодавчої влади, а в Коста-Риці – суд. Розподіл повноважень щодо призначення членів ОАВ між виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади забезпечує функціонування системи стримувань і противаг при здійсненні призначення та оптимізує процес призначень загалом. Якщо одна з гілок влади (зокрема – виконавча) має виключне право призначати членів ОАВ, існує імовірність того, що громадськість та опозиційні партії вважатимуть таких призначених кандидатів залежними від органу, який здійснив призначення (навіть якщо кандидати є добросовісними).

Процедури призначень членів ОАВ, які передбачають розподіл повноважень між органами виконавчої та законодавчої влади, також не будуть досконалими, якщо в обох гілках влади домінуватиме та сама партія або якщо законодавчий орган фактично є підконтрольним виконавчій гілці. Для запобігання таким проблемам корисним може бути закріплення обов'язковості прийняття рішень щодо призначень більшістю у дві третини членів законодавчого органу, адже за такого підходу партії меншості матимуть право вето у питаннях призначень. Такий підхід застосовується в Мексиці, Нігерії, Уругваї та Ємені.

Рівень свободи глави держави при прийнятті рішень щодо кандидатур до складу ОАВ (наприклад, здійснення призначення за результатами консультацій чи дублювання рішень інших органів) є різним. У Пакистані глава держави одноосібно проводить відбір кандидатур всіх членів ОАВ і здійснює призначення на посади, в той час як в Гаяні і Сент-Люсії глава держави призначає

всіх членів ОАВ на посади, однак може визначити лише декілька кандидатур для призначення. Одностороннє призначення членів ОАВ, зокрема – виконавчою гілкою влади, неодноразово критикувалось багатьма аналітиками, які вважають, що такий підхід стимулює призначення на ці посади прибічників уряду іправлячої партії, а не неупереджених арбітрів.

При призначенні членів ОАВ поширеним є проведення консультацій у різних формах. Залучення законодавчої гілки влади (в тому числі – представників опозиційних партій) до процесу затвердження призначень в ОАВ може сприяти забезпеченню належного рівня підтримки нових членів багатьма партіями. В Україні проводяться консультації з парламентськими фракціями та групами, а в Тринідаді і Тобаго призначення здійснюються на основі рекомендацій прем'єр-міністра після консультацій з лідером опозиції.

У ряді випадків участь у процесі призначення членів ОАВ главою держави чи органом законодавчої влади бере комітет з питань висування кандидатур або менш формальна група осіб. У Гватемалі до складу комітету з питань висування кандидатур входять ректори і декани юридичних факультетів, а також представник Асоціації адвокатів. У Бутані остаточний перелік попередньо відібраних кандидатів спільно вноситься Прем'єр-міністром, Головою Верховного суду, спікером парламенту, Головою Національної ради і лідером опозиційної партії. У Папуа Новій Гвінеї створено Комітет з призначень членів Виборчої комісії, до складу якого входять Прем'єр-міністр, лідер опозиції, Голова парламентського Комітету з питань призначень і Голова комісії з питань публічної служби. У Вануату призначення на посади в ОАВ здійснюється Президентом на підставі рекомендацій Комісії з питань судочинства. У Малайзії Президент призначає членів ОАВ після консультацій з Радою правителів, до складу якої входять глави усіх малайських штатів. На Філіппінах члени ОАВ призначаються Президентом за погодженням з Комісією з питань призначень. У Замбії Президент призначає членів ОАВ на основі рекомендацій Комісії з відбору, до складу якої входять члени Верховного і Конституційного судів, Комісії з питань публічної служби, Комісії з питань судочинства, представник церков і омбудсман. У Південноафриканській республіці кандидатів висуває комітет у складі голови Конституційного суду, представника Комісії з прав людини, представника Комісії з питань гендерної рівності і прокурора. В Південному Судані процес відбору повинен включати консультації з жіночими організаціями і організаціями громадянського суспільства. У Замбії список відібраних претендентів до складу ОАВ оприлюднюється для загального ознайомлення.

У багатьох випадках комітет з питань висування/відбору кандидатур до складу ОАВ самостійно приймає рішення про те, кого саме призначати до складу органу адміністрування виборів, однак в ряді випадків він має скласти список кандидатур, у якому кількість кандидатів перевищуватиме кількість посад в ОАВ, в той час як остаточний відбір кандидатів з цього списку здійснюється іншим органом. В Індонезії і Південноафриканській республіці орган законодавчої влади визначає членів ОАВ з-поміж осіб, запропонованих незалежним комітетом. У Бразилії Президент визначає двох осіб до складу ОАВ з числа шести претендентів, запропонованих Верховним федеральним судом. У Литві попередній відбір кандидатур і складання попередніх списків претендентів здійснюється окремо Міністром юстиції та Асоціацією адвокатів, тоді як члени ОАВ обираються з числа кандидатур у цих двох списках шляхом жеребкування.

Інший підхід до розподілу обов'язків щодо призначень членів ОАВ полягає у тому, що визначені законом органи призначають лише певну частину (а не всіх) членів ОАВ. Наприклад, у Південній Кореї трьох з дев'яти членів призначає Президент, ще трьох обирає Національна асамблея, а останню третину призначає Голова Верховного суду. В Литві члени ОАВ висувуються Міністром юстиції та Асоціацією адвокатів. В Латвії один член ОАВ обирається Верховним судом, а в Ботсвані Комісія з питань судочинства призначає п'ятьох членів з семи осіб, зазначених у списку, запропонованому конференцією представників усіх партій. В Португалії кожен ключовий центральний орган виконавчої влади делегує одного члена до ОАВ.

Інколи окремі особи є членами ОАВ за посадою. Наприклад, Генеральний аудитор Тонги, керівник Департаменту статистики Німеччини або Голова суду Землі Маорі (Нова Зеландія до 2010 року) є членами ОАВ за посадами.

## Кваліфікаційні вимоги до членів ОАВ

Як правило, ступінь деталізації переліку кваліфікаційних вимог, яким мають відповідати претенденти на членство в ОАВ, залежить від того, яким чином формується ОАВ – на багатопартійній основі або за експертним принципом. При формуванні ОАВ на партійній основі політичні партії, зазвичай, використовують власні критерії добору своїх представників в ОАВ (наприклад, місце в партійній ієрархії, належність до партії або професійна кваліфікація).

У випадках, коли ОАВ формуються на багатопартійній основі, законодавство інколи визначає вимоги до кандидатів на призначення до цих органів. Зокрема, закон може передбачати, що кандидати на призначення не повинні бути партійними активістами або обіймати політичні посади упродовж певного періоду перед призначенням. У Мозамбіку, наприклад, закон вимагає від кандидатів до складу багатопартійного ОАВ мати належний рівень професійної кваліфікації, а також здійснювати свої повноваження, керуючись принципами доброчесності, незалежності та неупередженості. Звідси випливає, що політичні партії зобов'язані висунути до ОАВ кандидатів, які відповідають вимогам позапартійності та незалежності. У багатьох випадках такі кандидати є відомими представниками громадськості, а не членами політичних партій, які пропонують їх для призначення.

У випадках, коли ОАВ формуються за експертним принципом, виборче законодавство може визначати широкий перелік вимог до претендентів на відповідні посади, як це має місце, наприклад, в Індонезії. Як альтернатива, вимоги до членів ОАВ (наприклад, моральна доброчесність, інтелектуальність, нейтральність та неупередженість, як це має місце у Сенегалі) можуть визначатись виходячи з стандартів очікуваної поведінки та виконання обов'язків членами ОАВ.

Закономірно очікувати, що члени ОАВ мають відповідати критеріям професійної компетентності та політичної нейтральності. У Мексиці, на Філіппінах і в Вануату колишні кандидати на виборах не мають права бути членами ОАВ, а в Боснії і Герцеговині, Мексиці, Молдові, Непалі і Південноафриканській республіці не розглядаються кандидатури осіб, які обіймають високі політичні посади.

У деяких країнах на відповідні посади можуть бути призначені виключно особи, які мають юридичну освіту. Всі члени ОАВ Пакистану, Польщі і Туреччини повинні бути дійсними чи колишніми суддями вищих судів, а в

**Таблиця 10: Вимоги виборчого законодавства до претендентів на членство у двох реформованих ОАВ, сформованих за професійним принципом: Південний Судан і Бутан**

	Південний Судан	Бутан
<b>Неупередженість</b>	Так	Ні
<b>Особиста доброчесність і справедливість</b>	Так	Ні
<b>Громадянство</b>	Так	Так, від народження (член ОАВ також не може перебувати в шлюбі з особою, яка не має громадянства Бутану)
<b>Мінімальний вік</b>	35	Ні
<b>Професійна кваліфікація</b>	Атестат про повну загальну середню освіту або еквівалентний йому документ	Ні
<b>Обізнаність у виборчих питаннях</b>	Ні	Ні
<b>Фізичне і психічне здоров'я</b>	Ні	Ні
<b>Неучасть у політичній діяльності</b>	За три роки до призначення, особа не повинна брати участь у парламентських виборах в якості кандидата або його довіреної особи	Ні
<b>Особа має бути зареєстрована як виборець</b>	Ні	Ні
<b>Обов'язковість обіймання певних посад</b>	Ні	Ні
<b>Заборона обіймати іншу посаду</b>	Ні	Ні
<b>Вимога щодо репутації</b>	Протягом останніх семи років особа не була засуджена за злочини, пов'язані з нечесністю, аморальністю або втручанням у виборчий процес, навіть якщо таку особу було помилувано	Особа не була засуджена за вчинення будь-якого злочину, у тому числі злочину у сфері сплати податків або інших обов'язкових платежів
<b>Проживання в країні</b>	Ні	Ні

Австралії, Ботсвані, Португалії і Танзанії керівник органу адміністрування виборів має обіймати посаду судді. У Литві, Мексиці, Непалі, на Філіппінах, в Росії та Україні члени ОАВ повинні мати вищу освіту. У Боснії і Герцеговині, Маврикії і на Філіппінах від кандидатів вимагається наявність вищої юридичної освіти і досвіду роботи у сфері права.



Іншими формальними вимогами до членів ОАВ, зазвичай, є громадянство, а часто – і вік. Про вимоги щодо дотримання гендерного та етнічного балансу у складі ОАВ йшлося в Розділі 3 цієї публікації. Поширеною є вимога щодо наявності громадянства (наприклад, в Ліберії, Литві, на Філіппінах, в Сенегалі і Південноафриканській республіці). Однак в Іраку двоє з дев'яти членів ОАВ не обов'язково мають бути громадянами; в Тонзі і Фіджі громадянство не є обов'язковою вимогою до керівника ОАВ, а в Новій Зеландії претенденту до складу ОАВ не обов'язково необхідно мати громадянство держави. Зазвичай законом визначається мінімальний вік членів ОАВ, який, проте варіюється: від 25 років у Гвінеї – до 30 років у Мексиці, 35 років у Ліберії і на Філіппінах, 40 років в Пакистані і 45 років у Непалі.

Спосіб, у який висуваються кандидатури до складу ОАВ може впливати на тип особи, яка добирається, що може мати позитивний або негативний вплив та певні суспільні групи. Наприклад, в 2001 році в Індонезії кандидатури на потенційне членство в новому ОАВ добиралися виключно з числа видатних науковців; відповідно, більшість кандидатів були вченими. Під відкритою процедурою відбору часто може ховатись контрольованість призначення членів органів адміністрування виборів. Наприклад, Закон Азербайджану про ОАВ 1999 року вимагав, щоб половину його членів призначав орган законодавчої влади, а іншу половину – президент. Оскільки пропрезидентська партія контролювала законодавчу гілку влади, це призвело до формування формально позапартійного ОАВ, який на практиці контролювався урядом.

Хоча у деяких законах про вибори зазначено, що члени ОАВ повинні мати певні знання та навички, лише в декількох випадках зазначається, які саме знання та навички вони повинні мати. Вимоги щодо наявності кваліфікації можуть стосуватися лише сфери права. У корпоративному середовищі в компанії, яка займається такою масштабною і широкою діяльністю, як ОАВ, навряд чи існувало б правління з вузькою спеціалізацією.

## **Умови служби та гарантії запобігання безпідставному припиненню повноважень члена ОАВ**

У державах, в яких члени ОАВ є обіймають свої посади на постійній основі, умови їхньої служби (зокрема – розмір заробітної плати і матеріальної допомоги), як правило, є відомими широкому загалу. Оскільки ОАВ є конституційними державними органами, умови служби у багатьох з них визначаються незалежним органом, який визначає аналогічні умови для членів парламенту, суддів та працівників інших державних органів, наприклад – Комісією з оплати праці представників (Південноафриканська республіка). В Латвії такі умови визначено Законом про оплату праці державних посадових осіб. Члени ОАВ можуть здійснювати свої повноваження на тих самих умовах (включаючи рівень заробітної плати), що й вищі посадові особи органів судової влади чи інших органів держави. Наприклад, умови оплати праці керівника ОАВ Гани є тими ж самими, що й у суддів Апеляційного суду, а в інших членів ОАВ – що й у суддів Вищого суду. У деяких країнах (таких як Бангладеш і Ліберія) члени ОАВ перебувають під захистом поліції, що є свідченням їх високого статусу в суспільстві.

Члени ОАВ, які працюють за сумісництвом, зазвичай, отримують плату за участь у засіданнях ОАВ. У деяких країнах додатково до цієї суми виплачується щомісячна фіксована винагорода. Розмір такої винагороди визначає уряд відповідно до власної політики і правил.

Виплата винагороди членам ОАВ часто здійснюється зарахунок коштів загального фонду бюджету. Такий механізм забезпечує виплату матеріальної допомоги і заробітної плати членам ОАВ протягом усього строку їхніх повноважень, а також допомагає їм зберігати повну незалежність у своїй роботі.

Закріплення гарантій обіймання посади та імунітету членів ОАВ від тиску (наприклад, у формі зменшення розміру заробітної плати, погіршення умов праці, або умисного судового переслідування), а також від гарантій від безпідставного звільнення з посади виконавчою гілкою влади чи будь-яким іншим органом, створюють умови, за яких члени ОАВ можуть виконувати свою роботу неупереджено, професійно, без побоювань і необхідності надання переваг тим чи іншим суб'єктам, а також здатні чинити опір політичному тиску. Членам ОАВ складніше приймати рішення проти волі виконавчої або законодавчої влади, якщо існує загроза звільнення їх з посади, зменшення рівня заробітної плати, погіршення умов праці без дотримання належних правових процедур.

У багатьох країнах для членів ОАВ передбачені ті ж законодавчі гарантії збереження посади, що і для вищих категорій суддів: вони можуть бути усунені з посад лише з певних причин, таких як вчинення посадових злочинів або у разі визнання недієздатними. Така практика існує в Малайзії, Пакистані та в Замбії. В Індії рішення про усунення з посади члена ОАВ приймається двома третинами голосів членів органу законодавчої влади, навіть якщо було доведено факт вчинення ним посадового злочину. В інших країнах члени ОАВ є менш захищеними: вони можуть бути відкликані за рішенням парламенту (Латвія) або на підставі вироку суду, яким було встановлено факт вчинення ними посадових злочинів (Ліберія). В Південному Судані Президент може усунути з посади члена ОАВ у зв'язку з неодноразовою відсутністю на роботі, якщо члена ОАВ було визнано винним у вчиненні злочину, пов'язаного з шахрайством, нечесністю або аморальністю; або якщо дві третини членів ОАВ рекомендують звільнити його у зв'язку з упередженістю, недієздатністю чи грубим порушенням правил поведінки на роботі. Закон може встановлювати гарантії запобігання безпідставному зменшенню заробітної плати і погіршенню умов праці.

Ще однією гарантією для членів ОАВ, які можуть приймати рішення, що не відповідають інтересам політичних груп, – це імунітет від судового переслідування за дії, вчинені під час роботи в ОАВ. В Сенегалі члени ОАВ не можуть бути заарештовані чи притягнуті до відповідальності; відносно них не можуть проводитись розслідування. Члени ОАВ Мозамбіку мають імунітет проти будь-якого переслідування, окрім випадків переслідування за порушення, які впливають на результати виборів. У Гвінеї і Південному Судані члени ОАВ можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності лише у випадку затримання на місці вчинення злочину.

Забезпечення захисту від протиправного звільнення з посад представників партій у багатопартійному ОАВ може бути складним завданням. Якщо партії відповідають за призначення і звільнення своїх представників в ОАВ, вони також можуть мати право замінити їх за власним бажанням, що має місце у Мексиці.

## Прийняття присяги та набуття повноважень

У багатьох країнах (Ботсвана, Литва, Нігерія, Пакистан, Сенегал, Південний Судан і Україна) перед вступом на посаду члени ОАВ складають присягу про дотримання ними принципів відданості службі та чесності. Приведення до присяги може здійснювати високопосадовець або представник суду, як це має місце в Литві, де приведення до присяги здійснює Голова або заступник голови Сейму (органу законодавчої влади). Прийняття присяги зобов'язує членів ОАВ дотримуватися конституції та виборчого законодавства країни. Текст присяги може бути як простим, так і більш докладним. Він також може містити посилання на кодекс поведінки чи будь-який закон, що регулює конфлікт інтересів в діяльності членів ОАВ.

Наприклад, у Гвінеї текст присяги виглядає наступним чином: “Я ..... клянуся своєю честю вірно та чесно виконувати свої обов'язки члена ННБК, керуватися виключно законом, не брати участь у будь-якій діяльності, яка може вплинути на незалежність, нейтральність, прозорість і неупередженість Незалежної національної виборчої комісії (ННБК / INEC), забезпечувати дотримання принципу таємності обговорень і голосувань, навіть після припинення виконання мною своїх обов'язків. Якщо ж я порушу цю присягу, то нехай я буду покараний за всією суворістю закону”.

## Внутрішні правила

Зазвичай, ОАВ повинен ухвалювати акти, які регулюють його внутрішню діяльність. Такі акти можуть стосуватися адміністративних, фінансових і технічних питань, наприклад – охорони і безпеки персоналу, порядку взаємодії із засобами масової інформації, порядку проведення засідань та їх регламенту, персонального складу внутрішніх комітетів, контролю за логістикою, порядку проведення закупівель, управління активами, фінансових витрат і діловодства. Зазначені акти мають більший ступінь впливу, якщо члени ОАВ (або глава секретаріату в урядовому ОАВ) зобов'язані погоджуватись з їхнім змістом і формально ухвалювати їх.

ОАВ може делегувати повноваження щодо ухвалення менш важливих внутрішніх правил певним працівникам секретаріату. Поширення цих правил серед усіх членів і працівників ОАВ (як в центральному офісі, так і в місцевих представництвах) сприятиме їх дотриманню. Необхідним є існування чітких санкції за порушення внутрішніх правил, які можуть бути реально застосовані на практиці.

Порядок виконання правил повинен визначатися повно та відкрито, з дотриманням визнаних принципів справедливості. До урядових та інших ОАВ, які залучають до своєї діяльності державних службовців, можуть автоматично застосовуватися відповідні положення про державну службу; їх коригування з урахуванням особливостей роботи ОАВ є можливим і бажаним.

## Процеси прийняття рішень ОАВ

Способи прийняття ОАВ рішень варіюються залежно від моделі адміністрування виборів, культури прийняття рішень в країні та вимог виборчого законодавства. За урядової моделі, ОАВ рідко мають “членів”, а адміністрування виборів може здійснювати виконавча гілка влади; таким чином, роль урядового ОАВ може полягати у внесенні пропозицій та визначенні переліку необхідних дій. Урядова інституція, в структурі якої функціонує ОАВ, може делегувати керівнику його секретаріату повноваження щодо визначення політичних і адміністративних питань.

Для незалежних ОАВ і незалежного компоненту ОАВ в рамках змішаної моделі виборче законодавство може визначати ряд питань, що потребують прийняття рішень (такі як вибори голови, його повноваження у прийнятті рішень ОАВ, порядок проведення засідань, вимоги до прийняття рішень (прийняття рішень більшістю чи кваліфікованою більшістю членів), роль голови ОАВ у голосуванні, використання ним права вирішального голосу).

Хоча деякі ключові аспекти прийняття рішень ОАВ можуть регулюватися виборчим законодавством, зазвичай, детальні процедури для цього визначаються у регламенті або адміністративних процедурах, які встановлюють члени ОАВ. Багато ОАВ використовують звичайні процедури прийняття рішень, які існують в державі, а не ухвалюють унікальний набір правил. Такі документи можуть регламентувати ціле коло питань, у тому числі стосуватися повноважень членів ОАВ, зокрема, визначати:

- роль голови;
- повноваження щодо прийняття рішень і можливість делегування таких повноважень;
- порядок скликання засідань ОАВ;
- частоту проведення засідань;
- відповідальність за дотримання порядку денного;
- процедури прийняття рішень: внесення пропозицій, порядок обговорення, а також способи голосування і/або вимоги щодо консенсусу;
- порядок відвідування засідань та кворуми;
- права та обов'язки працівників секретаріату на засіданнях;
- порядок запрошення третіх осіб для участі у засіданнях ОАВ;
- порядок ведення, засвідчення та видання протоколів засідань;
- способи прийняття політик і керівних вказівок ОАВ;
- методи призупинення дії або внесення змін до регламенту;
- розподіл обов'язків щодо проведення прес-конференцій.

## Засідання ОАВ

Проведення регулярних засідань ОАВ дозволяє узгоджено визначати напрями політики, оцінювати результати роботи ОАВ і надавати працівникам секретаріату роз'яснення щодо політики. Рівень деталізації процедури розгляду питань на засіданнях залежить від ступеня делегування завдань зі здійснення політики на рівень секретаріату або голови органу адміністрування виборів.

У багатьох випадках, кворум для проведення засідань становить 50% від кількісного складу; інколи (як у Ботсвані) на засіданні обов'язково має бути присутній керівник ОАВ або його заступник. Передбачено застосування низки правил щодо прийняття рішень. У багатьох країнах, в тому числі – в Бутані, Ботсвані та Латвії, рішення можуть прийматися більшістю присутніх, що дозволяє, враховуючи 50-відсотковий кворум, приймати рішення чвертю голосів від загального складу ОАВ. У Грузії рішення приймається більшістю голосів членів, присутніх на засіданні, за умови, що на засіданні присутня третина загальної кількості членів органу. В Гуамі і Сент-Люсії рішення ОАВ мають схвалюватись не менш ніж половиною всіх членів ОАВ. В Боснії і Герцеговині на підтримку рішення мають проголосувати дві третини членів ОАВ; якщо така кількість голосів не була отримана в ході двох наступних засідань, рішення має схвалити більшість всіх членів органу. У Грузії та Латвії член, який не погоджується з прийнятим рішенням щодо певного питання, має право викласти свою окрему думку в письмовій формі, яка додається до протоколу засідання; при цьому подання окремої думки не перешкоджає виконанню прийнятого більшістю голосів рішення. Зазвичай, протоколи засідань членів ОАВ підписуються керівником і секретарем ОАВ, а інколи (зокрема, в багатопартійних ОАВ) – і всіма членами цього органу.

У той час як члени ОАВ, які працюють на постійній основі, можуть будь-коли надавати доручення працівникам секретаріату, члени ОАВ, які працюють за сумісництвом, зустрічаються лише час від часу для обговорення політики і заходів у рамках діяльності ОАВ. У міжвиборчий період члени ОАВ, які працюють на постійній основі, можуть зустрічатися щотижня, а члени ОАВ, які працюють за сумісництвом, в основному, збираються рідше, найчастіше – один раз на місяць. У пікові періоди виборчих кампаній засідання зазвичай проводяться частіше; члени ОАВ, які працюють на постійній основі, можуть збиратися на засідання щодня.

### **Відкриті та закриті засідання**

Відкриті для громадськості засідання ОАВ можуть сприяти підвищенню довіри до органу адміністрування виборів. Якщо проведення відкритих засідань передбачено законом, важливо, щоб ОАВ повідомляв про дати їх проведення. Крім того, ОАВ має взаємодіяти з поліцією для забезпечення безпеки і порядку під час засідань. У Боснії і Герцеговині, Литві і Молдові закон передбачає, що засідання ОАВ мають бути відкритими для представників громадськості, які можуть здійснювати аудіо– і відеозапис засідань за умови, що це не порушуватиме процедуру їх проведення. У Литві засідання ОАВ транслюються в прямому ефірі на веб-сайті органу. В Гуамі ОАВ проводить відкрите засідання о 16 годині третього четверга кожного місяця.

У Південноафриканській республіці засідання ОАВ закриті для будь-кого, хто не є його членом, крім випадків, коли особу було запрошено на засідання, та й то – для розгляду лише певного питання. Закриті засідання ОАВ дозволяють провести більш відверте обговорення, зокрема – щодо “чутливих” питань, а члени ОАВ можуть не боятися переслідувань з боку громадськості за особисті позиції з будь-якого питання, внесеного на розгляд ОАВ. Рішення можуть бути представлені як погоджені всім складом ОАВ, без необхідності звітування про розподіл голосів “за” і “проти”. Такий підхід забезпечує однотайність ОАВ та нагадує модель прийняття рішень Кабінетом за Вестмінстерською моделлю. Проте закриті засідання знижують прозорість прийняття рішень ОАВ і можуть викликати в громадськості підозри у тому, що на орган адміністрування виборів здійснюється зовнішній вплив. Після кожного закритого засідання ОАВ необхідно невідкладно робити публічні заяви або організовувати прес-конференції щодо проведеного обговорення і його результатів.

Рішення, прийняті під час кожного засідання, мають оприлюднюватися. Закон часто встановлює, що певні рішення повинні друкуватися в офіційній газеті або інформаційному бюлетені органів влади. Багато ОАВ публікують всі рішення на власних веб-сайтах.

### **Колегії (комітети) членів ОАВ**

Для ОАВ з відносно великою кількістю членів корисним є створення комітетів для здійснення контролю та управління певними видами діяльності органу. В Індонезії формування комітетів, які є підзвітними перед ОАВ як органом, дозволило забезпечити більшу спеціалізацію і зосередження членів ОАВ на ключових стратегічних завданнях. Вони можуть бути корисним засобом раціонального контролю за робочим навантаженням у періоди пікової виборчої активності. Інколи такі комітети мають право залучати до своєї роботи осіб, які не є членами ОАВ, наприклад, зовнішніх експертів або працівників секретаріату. Деякі ОАВ формують внутрішню невелику групу, яка повністю або переважно з членів ОАВ; ця група взаємодіє із секретаріатом від імені ОАВ як органу. У Мексиці закон передбачає постійне функціонування шести комітетів з таких питань: навчання працівників органів, залучених до адміністрування виборів, і просвіти громадськості; організації виборчого процесу; політичних партій; професійної допомоги в проведенні виборів; реєстру виборців, підготовки звітів та розгляду скарг. В ОАВ Нігерії діють 15 комітетів, які опікуються ключовими питаннями організації виборів, наприклад – виборчою логістикою, а також організаційними питаннями на кшталт проведення закупівель та матеріального забезпечення персоналу.

### **Відносини членів ОАВ із секретаріатом ОАВ**

В умовах незалежної або змішаної моделі адміністрування виборів вкрай важливе значення має взаємодія між членами ОАВ і його секретаріатом. Роль членів ОАВ може суттєво різнитися. ОАВ, до складу якого входять члени, які працюють за сумісництвом, є більш віддаленими від масштабного перегляду політики та здійснення контролю у сфері виборів, в той час як члени, які працюють на постійній основі, є безпосередньо залученими у процес адміністрування виборів. Члени незалежних ОАВ у змішаній моделі мають менше можливостей

впливати на конкретні адміністративні питання – вони більшою мірою сприяють забезпеченню загальної доброчесності виборів і контролю якості. На виборах, що передбачають перехід до багатопартійної демократії, члени ОАВ в рамках незалежної моделі, які спираються на підтримку секретаріату, сформованого з числа службовців, а також члени незалежних ОАВ у рамках змішаної моделі можуть вважати за доцільне взяти на себе обов'язок здійснення операційного управління (на виконанні якого зосереджена увага громадськості), що дозволяє підвищити довіру громадськості до виборів. У деяких країнах на членів ОАВ покладено обов'язки керівників структурних підрозділів секретаріату ОАВ. Якщо члени ОАВ залучені до поточного керівництва та управління діяльністю ОАВ (як це мало місце в 2004 році в Індонезії), розподіл між ними конкретних завдань з надання доручень і здійснення контролю робить їхні обов'язки більш зрозумілими для працівників секретаріату. Орієнтована на реалізацію поточного управління роль здійснюється членами ОАВ Таїланду.

Механізмами, які можуть сприяти встановленню ефективної робочої взаємодії між членами ОАВ і його секретаріатом, є чітке розмежування повноважень і завдань між членами і секретаріатом, чіткі відносини підпорядкування між ними, а також компетентні призначення, які формують взаємну повагу. Якщо секретаріат ОАВ в незалежній моделі формується з числа публічних службовців, важливо, щоб вони були підзвітними виключно перед ОАВ, а не додатково також і перед певним центральним органом виконавчої влади. З тих самих причин у змішаній або урядовій моделі слід надавати перевагу закріпленню підзвітності працівників урядового ОАВ перед одним структурним підрозділом.

Відвідання керівником секретаріату або його представником всіх пленарних засідань ОАВ в якості запрошеного доповідача або учасника засідання, члена ОАВ без права голосу або члена ОАВ з усіма правами (як це має місце, наприклад, в Австралії) посилює зв'язки між членами ОАВ і працівниками секретаріату та забезпечує обмін порадами щодо практичної діяльності ОАВ.

## Підсумки розділу

- Незалежні ОАВ існують в рамках як незалежної, так і змішаної моделі адміністрування виборів, та складаються з членів ОАВ. За рідкісними винятками, ОАВ в урядовій моделі та урядовий ОАВ у змішаній моделі не мають членів, а лише працівників секретаріату.
- Однозначно визначити оптимальну кількість членів ОАВ неможливо; також немає єдиної відповіді на питання про те, яка модель ОАВ – сформована з членів, які обіймають свої посади на постійній основі, чи членів, які обіймають свої посади на умовах сумісництва – є оптимальною. Кількісний склад і порядок роботи складу ОАВ може визначитися величиною країни і кількістю її населення, економічними і геополітичними проблемами, повноваженнями та функціями ОАВ, кількісним складом його секретаріату, а також обраною (незалежною чи змішаною) моделлю адміністрування виборів.

- Члени ОАВ повинні мати статус, який гарантуватиме їм повагу з боку різноманітних верств суспільства. Конституційні та законодавчі гарантії умови служби і захисту від безпідставного звільнення повинні бути достатніми для того, щоб вони могли здійснювати свої повноваження без побоювань і необхідності надання переваг тим чи іншим суб'єктам.
- Персональний склад незалежних ОАВ у незалежній і змішаній моделях може бути багатопартійним (висувати членів мають право політичні партії), експертним (позапартійні члени призначаються на основі своїх професійних навичок) або комбінованим (може поєднувати в собі як представників партій, так і позапартійних професіоналів). Тип членства в ОАВ, прийнятний для тієї або іншої держави, залежить від політичного середовища і рівня її демократичного розвитку.
- Визначений і гарантований строк повноважень членів ОАВ дозволяє підтримувати довіру до органу та забезпечувати оновлення його складу. Диференціація строків повноважень членів ОАВ дозволяє забезпечувати інституційну пам'ять ОАВ.
- Якісний процес добору членів ОАВ передбачає проведення відкритого конкурсу і ранжування всіх заявників за результатами прозорої перевірки рівня їх відповідності вимогам щодо обіймання посади та спроможності виконувати обов'язки за посадою. Найпоширенішою процедурою призначення членів ОАВ є затвердження однією гілкою влади кандидатів, які були рекомендовані іншою гілкою влади. За такої процедури, призначення можуть ініціюватися органами виконавчої або судової влади та здійснюватися парламентом (або навпаки).
- Як правило, виборче законодавство встановлює кваліфікаційні вимоги до членів ОАВ, які, зазвичай, включають наявність громадянства, позитивної репутації, спроможності діяти неупереджено, певного рівня професійної кваліфікації чи знань. Кваліфікаційні вимоги можуть враховувати й інші критерії, такі як вік, стан здоров'я, перебування чи не перебування на певних посадах, а також місце проживання.
- Члени ОАВ повинні впроваджувати механізми прийняття рішень і управління, які відповідатимуть конкретному типу ОАВ і загальній культурі управління в державі. Також вони мають прийняти регламент, який забезпечуватиме прозорість проведення засідань і прийняття рішень ОАВ, а також внутрішні правила, покликані забезпечити ефективне управління діяльністю ОАВ. В ОАВ з числа членів можуть утворюватися підкомітети, відповідальні за різні аспекти адміністрування виборів.
- Засідання ОАВ можуть бути як закритими, так і відкритими для громадськості. Відкритість засідання сприяє зростанню довіри до ОАВ і його діяльності, в той час як закриті засідання дозволяють проводити більш відверте обговорення складних питань.
- Належна робоча взаємодія членів ОАВ з його секретаріатом має вирішальне значення для ефективного функціонування ОАВ.



# Нігерія: Незалежна національна виборча комісія\*

Олуфунто Акіндуро

## Передісторія

Нігерія здобула свою незалежність від Великої Британії в 1960 році. Як і в більшості колишніх британських колоній, адміністрування виборів у цій країні здійснював постійний ОАВ. Політична історія Нігерії характеризується багатьма роками військової диктатури, на зміну якій приходили цивільні адміністрації (чотири республіки). Під час кожного перехідного періоду в країні створювався новий орган адміністрування виборів. Загалом, в Нігерії діяло п'ять ОАВ: Федеральна виборча комісія (ФВК / ECF), яка провела федеральні вибори 1964 року і регіональні вибори 1965 року; Федеральна виборча комісія (ФЕДВК / FEDECO), яка провела перехідні вибори 1979 року і суперечливі вибори 1983 року, що завершилися поверненням до влади військових; Національна виборча комісія (НВК / NEC), яка впроваджувала трирічну програмою перехідного періоду та завершила свою діяльність скасуванням результатів виборів 1993 року; Національна виборча комісія Нігерії (НВКН / NECON), яка була створена генералом Сані Абача для адміністрування його власної програми перехідного періоду і була ліквідована після його смерті в 1998 році; і Незалежна національна виборча комісія (ННВК / INEC). ННВК, яка знаходиться в центрі уваги цього дослідження, – це ОАВ, який працював найдовше за всю історію Нігерії. Вона проводила вибори чотири рази: перехідні вибори 1999 року; історичні вибори 2003 року, які були першими успішно проведеними виборами за часи цивільного правління в Нігерії; вирішальні вибори 2007 року, які сприяли першій зміні цивільного режиму в Нігерії; і вибори 2011 року.<sup>1</sup>

## Виборче законодавство Нігерії

Нині порядок проведення виборів у Нігерії визначається Конституцією 1999 року (зі змінами) і Законом про вибори 2010 року (зі змінами). Як і за попередніми конституціями, ННВК створювалася як федеральний орган виконавчої влади. Конституція закріплює

---

\* Практичний приклад Нігерії також містився у першому виданні довідника у статті Карла Дандаса “Нігерія: необхідність модернізації” (Carl Dundas, ‘Nigeria: A Need for Modernization’) // *Дизайн системи адміністрування виборів: довідник МІДСВ* (Стокгольм: МІДСВ, 2006 рік), с. 253–255.

широкий перелік прав та обов'язків ННВК, встановлює гарантії її незалежності та фінансування. На основі Конституції 1999 року у кожному штаті федерації було створено 36 незалежних виборчих комісій штатів (НВКШ / SIEC), які забезпечують проведення виборів до місцевих органів влади.<sup>3</sup> Конституція також передбачила призначення Голови і членів ННВК Президентом за згодою Сенату. На рівні штату голів і членів НВКШ призначають губернатори за згодою законодавчих зборів відповідних штатів. Конституція також визначає вимоги до реєстрації політичних партій.<sup>4</sup>

Закон про вибори деталізує порядок формування ННВК, її повноваження, встановлює порядок реєстрації виборців, процедури проведення виборів, порядок реєстрації та регулювання діяльності політичних партій, а також порядок реагування на правопорушення під час виборів та їх визначення.

З 1999 року виборче законодавство Нігерії неодноразово реформувалося. У 2001 році був ухвалений Закон про вибори. Ще три закони про вибори були ухвалені у 2002, 2006 та 2010 роках. Серед багатьох змін, запроваджених Законом 2006 року, варто відзначити наділення ННВК повноваженнями щодо призначення власного секретаря, здійснення просвіти виборців і притягнення порушників виборчого законодавства до відповідальності. Закон також усунув суперечності в регулюванні порядку призначення та звільнення з посад комісарів-резидентів з виборчих питань (КРВП / PEM). Закон про вибори 2010 року мав усунути недоліки Закону 2006 року і узгодити його зі змінами до Конституції. Важливо відзначити, що дебати стосовно Закону про вибори збіглися у часі із дебатами щодо конституційної реформи, які проводились перед виборами 2011 року. Саме тому Законом про вибори 2010 року було врегульовано деякі питання, які не могли бути вирішені в процесі попередніх реформ виборчого законодавства, оскільки ці реформи потребували внесення змін до Конституції 1999 року. Напередодні виборів 2011 року до Закону про вибори 2010 року було внесено зміни, які передбачили збільшення строку реєстрації виборців і перенесення виборів з січня на квітень 2011 року. Останні також посилили повноваження ОАВ щодо регулювання діяльності політичних партій, зокрема, в частині висунування кандидатів шляхом проведення партійних праймеріз (попередніх виборів).<sup>5</sup> Закон 2010 року також заборонив партіям змінювати висунутих ними кандидатів на вибори, встановив нові обмеження витрат на здійснення передвиборної агітації, дозволив ННВК скасовувати реєстрацію партій на підставах, передбачених Законом, обмежив повноваження трибуналів з розгляду виборчих скарг скасовувати результати виборів та щодо визнання кандидатів обраними. Крім того, Закон передбачив обов'язок оголошення та розміщення протоколів про результати голосування на виборчих дільницях, запровадив відповідальність за порушення виборчого законодавства, та надав ННВК право притягати правопорушників до відповідальності.

Після більш ніж 10 років обговорення необхідності проведення конституційної реформи, до Конституції 1999 року у 2010 році двічі було внесено зміни. Після виборів 2007 року, які були визнані найгіршими за всю історію країни,<sup>6</sup> покійний президент Яр-Адуа створив Комітет з питань виборчої реформи (КВР/ERC), що мав проаналізувати історію виборів в Нігерії, правову та інституційну основу їх проведення в державі, а також підготувати пропозиції щодо змісту виборчої реформи. КВР провів широкі консультації й отримав 1466 пропозицій. Представлена ним у 2008 році доповідь здобула широку підтримку, оскільки вона відобразила позиції нігерійців щодо виборчої реформи. Доповідь також вплинула на зміст не лише виборчої, але й конституційної реформи, проведеної напередодні виборів 2011 року. У своєму докладному аналізі проблем адміністрування виборів у Нігерії КВР відзначив, що ННВК є функціонально переважаним органом і запропонував делегувати його повноваження трьом іншим органам, які мали бути

створені. КВР також запропонував передати повноваження щодо призначення членів ННВК від Президента до Національної ради суддів і запровадити відбір членів ННВК шляхом проведення відкритого конкурсу. Окрім доповіді, КВР також було підготовлено п'ять законопроектів щодо реформування різних аспектів виборчого процесу в Нігерії, три з яких передбачали зменшення навантаження на ННВК і його реструктуризацію.

Попри те, що доповідь КВР не була у повному обсязі схвалена урядом, вона задала тон для проведення загальнонаціональних дискусій щодо змісту конституційної та виборчої реформи. У 2010 році урядом було підготовлено і подано на розгляд Національної асамблеї проект Закону про внесення змін до Конституції 1999 року. Хоча існував широкий перелік актуальних проблем загальнодержавного значення, які мали бути вирішені змінами до Конституції, пріоритетне значення отримали виборчі питання. Перша поправка до Конституції 1999 року закріпила фінансову автономію ННВК. Зокрема, кошторис ННВК, заробітні плати голови та членів цього органу були включені до загального фонду державного бюджету. Зміни закріпили принципи нейтральності і позапартійності членів Комісії, визначили строки проведення виборів, компетенцію органів судової влади щодо вирішення виборчих спорів, а також склад трибуналів з розгляду виборчих скарг і строки розгляду таких скарг.<sup>7</sup> Друга поправка до Конституції 1999 року передбачала зміни строків проведення парламентських виборів.<sup>8</sup>

## Організаційна структура

У Нігерії запроваджено трирівневу систему федеративного устрою з двопалатним парламентом. Перший рівень – федеральний, другий – рівень штатів (у країні 36 штатів і Федеральна столична територія (ФСТ/ФСТ), а третій включає 774 самоврядних територій. На кожному рівні федеративного устрою створено власні законодавчі та виконавчі органи. На рівні штатів створено законодавчі збори штатів, в той час як на базовому рівні функціонують представницькі органи місцевого самоврядування. Федеральні вибори і вибори на рівні штатів проводить ННВК, а вибори до місцевих органів влади – НВКШ. В адміністративних цілях країна поділена на шість адміністративних регіонів, які відіграють ключову роль в політиці Нігерії.

ННВК має представництва у всіх 36 штатах і ФСТ, а також представництва в 774 самоврядних територіях на базовому рівні адміністративно-територіального устрою (які функціонують окремо або в приміщеннях місцевих органів влади). Хоча Комісія має децентралізовану структуру, прийняття політичних рішень зосереджено на центральному рівні і здійснюється через комітети, тоді як впровадження цієї політики здійснюється децентралізовано. Голова ННВК є ключовою посадовою особою в системі виборчої адміністрації на центральному рівні, тоді як на рівні штатів цей статус має КРВП, допомогу якому надає адміністративний секретар, який є постійним штатним працівником і виконує обов'язки головного бухгалтера та голови виборчої адміністрації. На базовому рівні адміністративно-територіального устрою функції представника ННВК виконує уповноважений з питань виборів.

До складу ННВК входить її Голова та 12 членів Комісії. Комісія має представництва в 36 штатах і ФСТ, які очолюють КРВП. Останні призначаються на посади Президентом за згодою Сенату (по два члени Комісії від кожного адміністративного регіону). Від кожного штату федерації призначається по одному КРВП, які здійснюють свої повноваження в офісах ННВК поза межами штатів їхнього походження. Голова Комісії виконує функції уповноваженого з питань проведення президентських виборів, тоді як КРВП виконують функції

уповноважених з проведення виборів губернаторів і членів представницьких органів штатів. Члени комісії і КРВП призначаються строком на п'ять років з правом повторного переобрання.

Важливо відзначити, що до прийняття Закону про вибори 2006 року та внесення змін до Конституції 1999 року у 2010 році порядок взаємодії між Комісією та КРВП був невизначеним, в той час як законодавство не встановлювало порядок їх звільнення із займаних посад. Це вважалося проблемою, оскільки КРВП були підзвітними не стільки Комісії, скільки Президенту, який призначав їх на посади.<sup>9</sup> Ця проблема була вирішена в процесі виборчої реформи, яка визначила строки перебування КРВП на посаді та закріпила підзвітність КРВП Комісії. При внесенні змін до Конституції також було визначено порядок звільнення КРВП з посади.<sup>10</sup>

Секретар Комісії очолює її Секретаріат та адміністративну службу. До прийняття Закону про вибори 2006 року Секретар Комісії визначався і відряджався на роботу в ННВК Головою Управління публічної служби з числа постійних секретарів. В рамках структурних реформ ННВК, проведених перед виборами 2007 року, право призначати Секретаря Комісії було закріплено за ННВК. Оскільки ННВК є федеральним органом виконавчої влади, вона має статус центрального органу виконавчої влади, незалежного від федеральної державної служби. Відповідно, вона має право самостійно призначати свій штат і здійснювати дисциплінарний контроль за його роботою.

Керівники адміністрацій представництв ННВК у штатах є адміністративними секретарями та належать до вищих посадових осіб ННВК. На базовому рівні адміністративно-територіального устрою уповноважені з питань виборів (які входять до штату ННВК і працюють на постійній основі), керують роботою відділень ННВК та є підзвітними перед КРВП.

З точки зору кадрового забезпечення ННВК є другим за кількістю залучених працівників центральних органів виконавчої влади після Служби поліції Нігерії. Станом на грудень 2013 року до штату працівників Комісії входило 14 000 осіб по всій країні.<sup>11</sup> У період проведення виборів Комісія також залучає тимчасових працівників, кількість яких під час виборів 2011 року становила 300 000 осіб.<sup>12</sup> Значний штат Комісії, сформований з постійних працівників та осіб, які винаймались тимчасово, викликав занепокоєння з точки зору ефективності його функціонування та рівня професіоналізму. Важливо відзначити, що прийом на роботу постійних штатних працівників ННВК здійснюється у відповідності до вимог законодавства про державну службу. У червні 2005 року в рамках зусиль Комісії з підвищення кадрового потенціалу своїх працівників та підвищення загального рівня професіоналізму в адмініструванні виборів у Нігерії був створений Інститут з питань виборів. Інститут, штаб-квартира якого знаходиться в місті Абуджі, має навчальні центри, які проводять курси з адміністрування виборів, після закінчення яких учасникам курсів видаються дипломи і сертифікати. Ці навчальні заходи сприяли формуванню кола фахівців з адміністрування виборів в державі. У період проведення виборів тимчасові працівники виборчої адміністрації залучаються з кола цих фахівців.

З метою підвищення ефективності функціонування Комісії, з 1999 року її адміністративна структура зазнавала неодноразових змін, які визначались політикою керівництва комісії у той чи інший час. На етапі утворення Комісії в її структурі існувало вісім департаментів і три відділи.<sup>13</sup> У певний момент керівництво Комісії вирішило спростити організаційну структуру шляхом утворення шести департаментів, трьох директоратів і трьох відділів.<sup>14</sup> Після виборів 2003 року внаслідок реструктуризації в

ННВК було створено більше департаментів та побудовано довгі ланцюги підзвітності. Станом на липень 2010 року, коли відбулася зміна керівництва комісії, в її організаційній структурі існувало 16 департаментів та Інститут з питань виборів, в структурі якого теж було утворено чотири департаменти.<sup>15</sup> Нове керівництво Комісії, яке приступило до виконання своїх обов'язків у червні 2010 року, продовжило реструктуризацію Комісії. Цей процес проходив у квітні 2013; наразі в організаційній структурі Комісії функціонує 20 департаментів та Інститут з питань виборів, який включає три департаменти.<sup>16</sup>

## Функції та повноваження Комісії

Згідно з Конституцією 1999 року Комісія організовує вибори до законодавчих та виконавчих органів влади на федеральному рівні та рівні штатів; реєструє політичні партії, здійснює регулювання та контроль за їх діяльністю; здійснює контроль за фінансуванням політичних партій і їх участю у передвиборній агітації; створює та забезпечує функціонування реєстру виборців; утворює виборчі округи для забезпечення обрання до Національної асамблеї кількості членів, передбачених Конституцією; делегує свої повноваження КРВП; виконує інші функції та повноваження, визначені рішенням Національної асамблеї. Закон про вибори включає до переліку обов'язків ННВК проведення навчання виборців і притягнення до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення під час виборів. Комісія також має право приймати на роботу своїх працівників, а також ухвалювати роз'яснення та акти з питань проведення виборів.

## Незалежність Комісії

Як і раніше, існуючий спосіб призначення членів ННВК ставить під сумнів її незалежність, оскільки на думку багатьох членів Комісії залежать від органу, який їх призначив на посади. Поправки до Конституції 1999 року посилили незалежність ННВК за рахунок запровадження її фінансової автономії. Фінансування Комісії здійснюється за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, що забезпечує її діяльність від впливу бюрократичних перешкод, пов'язаних з визначенням обсягів фінансування та розподілом коштів.

Крім фінансової незалежності ННВК, Конституція також встановлює запобіжники безпідставному звільненню її членів та КРВП. Зокрема, вони можуть бути звільнені лише у разі вчинення порушень або неможливості виконання ними своїх обов'язків, причому – за рішенням двох третин членів Сенату на підставі відповідного подання Президента.

Конституційна поправка також вирішила проблеми, пов'язані з попередніми кваліфікаційними вимогами до членів Комісії. До прийняття цієї поправки до членів Комісії ставились ті ж самі вимоги, що й до членів Палати депутатів. Відповідно, це могло тлумачитись так, що члени ННВК могли бути членами політичних партій. Прийнятою поправкою членам Комісії було прямо заборонено бути членами партій.

Закон про вибори захищає Комісію від неправомірного втручання в її діяльність з боку виконавчої гілки влади. Зокрема, ним передбачено, що КРВП є підзвітними лише ННВК, тоді як за Комісією закріплене виключне право призначати на посади своїх працівників і секретаря та притягати їх до дисциплінарної відповідальності.

## Відносини з політичними партіями, громадськими організаціями, засобами масової інформації та іншими центральними органами виконавчої влади

Проведення виборів у Нігерії – це складне завдання, яке вимагає зусиль всіх зацікавлених сторін і центральних органів виконавчої влади. З огляду на довгу історію

виборів, що супроводжувалися фальсифікаціями і насильством, важливу роль у проведенні виборів відіграють органи безпеки. З самого початку свого заснування Комісія тісно співпрацює з поліцією і збройними силами, що має на меті забезпечити безпеку виборчого процесу. Хоча військові не присутні у місцях проведення голосування, вони відіграють важливу роль в охороні міждержавних кордонів під час виборів. Допомогу у проведенні виборів також надають військово-морські і повітряні сили, які здійснюють транспортування виборчої документації у важкодоступні райони.

Для координації зусиль органів безпеки, залучених до забезпечення безпеки під час проведення виборів 2011 року, був створений Міжвідомчий консультативний комітет з питань безпеки виборчого процесу. Органи безпеки забезпечили успішне проведення виборів 2011 року і зупинили насильство, що спалахнуло після виборів у північній частині країни.<sup>17</sup>

Під час проведення виборів ННВК підтримує діалог, в рамках якого Комісія проводить зустрічі з політичними партіями і організаціями громадянського суспільства з метою повідомлення їм останньої інформації про хід підготовки до проведення виборів. Протягом тривалого часу відносини між ННВК і політичними партіями були недостатньо відкритими через високий рівень недовіри до Комісії і сумніви у її незалежності. Разом з тим, вибори 2011 року були проведені по-іншому, оскільки нове керівництво Комісії активізувало зусилля задля підвищення прозорості роботи ННВК. Напередодні виборів 52 політичні партії підписали Кодекс належної поведінки, а Комісія запевнила зацікавлені сторони у своїй рішучості провести “оздоровлення” виборчого процесу шляхом притягнення до відповідальності порушників виборчого законодавства – навіть у випадках, коли порушення були вчинені працівниками виборчої адміністрації.<sup>18</sup> Нинішня Комісія користується високим ступенем довіри громадськості, про що свідчить і загальне визнання результатів виборів 2011 року.

Успіх виборів 2011 року можна пояснити відкритістю і прозорістю нинішньої ННВК. Ця прозорість стала очевидною, коли рішення про перенесення на тиждень виборів до Національної асамблеї було прийняте після того, як в деяких місцях вже почалося голосування. Це рішення не призвело до насильства, оскільки зацікавлені сторони висловили довіру комісії; крім того, їх було поінформовано про наявні матеріально-технічні проблеми. Крім того, було створено Міжпартійну консультативну раду, яка продовжила активний діалог між Комісією і політичними партіями.

Важливим аспектом роботи ННВК є її співпраця із засобами масової інформації. Регулювання діяльності ЗМІ здійснює Організація телерадіомовлення Нігерії (ОТН/ВОН). Однак оскільки стаття 100 Закону про вибори 2010 року передбачає висвітлення засобами масової інформації діяльності кандидатів під час виборів, ОТН і ННВК тісно взаємодіють з метою забезпечення дотримання ЗМІ кодексів у сфері телерадіомовлення і виборів.

Комісія також співпрацює з Національним корпусом молодіжної служби, з числа членів якого проводиться набір тимчасового персоналу, який залучається до проведення виборів. Ця взаємодія була досить успішною під час виборів 2007 і 2011 років.

Важливу роль у проведенні виборів у Нігерії відіграють міжнародні донорські організації та проекти технічної допомоги. Саме тому ННВК має з ними давні стосунки. Впродовж багатьох років проекти технічної допомоги, такі як МФВС і ПРООН, залучалися до відбору експертів для роботи в Комісії. Донорські організації підтримують контакти з Комісією та виділяють кошти для фінансування тих аспектів виборів, які потребують підтримки.

## Фінансування ННВК

ННВК наразі фінансується із загального фонду федерального бюджету. Проте, такий підхід до фінансування Комісії існував не завжди. Зокрема, до внесення змін до Конституції 1999 року ННВК фінансувалася у тому ж порядку, що й інші центральні органи виконавчої влади, – тобто Комісія мала подавати свій кошторис на затвердження Національної асамблеї та проходити через довгу бюрократичну процедуру перерахування коштів. Під час виборів 1999, 2003 і 2007 років виділення коштів на проведення виборів було найбільшою проблемою, яка призвела до значних затримок у проведенні виборів. Наприклад, через затримки у виділенні коштів було порушено строки реєстрації виборців на виборах 2003 і 2007 років.

Згідно з існуючою процедурою фінансування Комісія отримує фінансування із загального фонду державного бюджету – після затвердження проекту кошторису вона отримує кошти безпосередньо як їх головний розпорядник, через фонд Незалежної національної виборчої комісії (Фонд ННВК), створений законами про вибори 2006 і 2010 років. Такий порядок фінансування Комісії дозволив їй самостійно здійснювати адміністрування перерахованих їй коштів.

## Підзвітність ННВК

Контроль за здійсненням Комісією своїх повноважень здійснює Національна асамблея. Хоча між Комісією та відповідними комітетами Національної асамблеї відсутні відносини підзвітності, за вимогою нижньої палати парламенту Комісія звітує про свою діяльність перед парламентськими комітетами. В рамках забезпечення власної публічної підзвітності Комісія також оприлюднює для загального відома періодичні звіти про свою діяльність.

Що стосується фінансової підзвітності, то кошторис Комісії подається до відповідних комітетів Національних зборів. На ННВК також покладено обов'язок подання фінансових звітів до офісу Генерального аудитора наприкінці кожного року.<sup>19</sup> Під час проведення закупівель товарів, необхідних для проведення виборів, ННВК має дотримуватись закупівлі виборчих матеріалів, вона має дотримуватись відповідних процедур закупівель, контроль за виконанням яких здійснює Управління моніторингу, цін та фінансової розвідки (ВМРІУ).<sup>20</sup>

## Роль ННВК в адмініструванні виборчої реформи

ННВК активно висловлювала свою позицію під час національного обговорення конституційної та виборчої реформи. Варто відзначити, що у 2004 році Комісія підготувала проект Закону про вибори і подала його на розгляд Національної асамблеї. У 2006 році цей проект був прийнятий як закон. Прийняття цього закону критикувалось через те, що при внесенні його проекту на розгляд парламенту не було дотримано встановлену процедури.<sup>21</sup> Комісія також здійснює періодичний аналіз проведених виборів з метою визначення тих аспектів, які потребують подальших реформ.

## Можливості та перешкоди

Протягом попередніх років однією з проблем були часті зміни у складі Комісії – кожен керівник ННВК зміг провести лише одні парламентські вибори. Разом з тим, визначення строку повноважень Комісії, яка проводила вибори 2011 року, дозволило забезпечити стабільність її складу, який зміг провести дві парламентські виборчі кампанії. Це був перший випадок за всю історію роботи Комісії. Важливо відзначити, що повторне призначення на посади членів

ННВК, призначення деяких нових КРВП та нових членів ННВК суттєво посилює шанси на стабілізацію персонального складу Комісії та забезпечення спадковості в її політиці.

Значний кадровий склад Комісії можна вважати як позитивом, так і негативом. Для проведення національних виборів Комісія спроможна залучати більше постійного персоналу, у тому числі за рахунок залучення тимчасових працівників. З іншого боку, значна кількість залучених до організації виборів осіб ускладнює контроль за їх роботою. За відсутності ефективної сучасної організаційної структури адміністрування виборів, великий штат працівників може неефективно виконувати свої обов'язки.

Створення Інституту з питань виборів та підтримка міжнародних партнерів (таких як МІДСВ, ПРООН та МФВС) відкривають можливості для підвищення рівня професіоналізму в роботі ННВК і посиленні її кадрового потенціалу, наприклад, за тренінгів в рамках проекту БРИДЖ. Значний рівень довіри до Комісії дозволяє їй здійснювати планування майбутніх виборів в умовах довіри та відкритості.

## Примітки

- <sup>1</sup> Jinadu, Adele, 'Nigeria', in Ismaila M. Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu and Pascal Kambele (eds), *Election Management Bodies in West Africa* (OSIWA, 2011).
- <sup>2</sup> Ibrahim, Jibrin and Garuba, D. *Governance and Institution-Building in Nigeria: A Study of the Independent National Electoral Commission* (Abuja: Center for Democracy and Development, 2008), с. 27.
- <sup>3</sup> Стаття 197 Конституції 1999 року.
- <sup>4</sup> Третя поправка (стаття 153) до Конституції 1999 року.
- <sup>5</sup> Закон про вибори 2010 року (зі змінами).
- <sup>6</sup> Jinadu 2011, с. 153.
- <sup>7</sup> Конституційний акт 2010 року (перша поправка).
- <sup>8</sup> Конституційний акт 2010 року (друга поправка).
- <sup>9</sup> Guobadia, Abel I., *Reflections of a Nigerian Electoral Umpire* (Benin City: Mindex Publishing Co, 2009).
- <sup>10</sup> Стаття 7 Закону про вибори 2006 року і стаття 6 Закону про вибори 2010 року визначають строки обіймання КРВП своїх посад і принципи взаємодії між Комісією та КРВП.
- <sup>11</sup> Інтерв'ю з членами ННВК та її вищими посадовими особами, 1–16 серпня 2010 року і 28 червня 2014 року, місто Абуджа.
- <sup>12</sup> Jega, Attahiru, *Improving Elections in Nigeria: Lessons from 2011 and Looking to 2015* (London: Chatham House, 2012).
- <sup>13</sup> Independent National Electoral Commission [INEC], *Report of Activities, August 1998–December 1999* (Abuja: INEC, 1999).
- <sup>14</sup> Independent National Electoral Commission [INEC], *Report of Activities 2000–2003* (Abuja: INEC, 2003), с. 35–39.
- <sup>15</sup> Інтерв'ю з членами ННВК та її вищими посадовими особами.
- <sup>16</sup> Інтерв'ю з вищими посадовими особами ННВК та Інституту з питань виборів. Див. список директоратів: <<http://www.inecnigeria.org/wp-content/uploads/2013/09/INDEPENDENT-NATIONAL-ELECTORAL-COMMISSION-LIST-OF-DIRECTORS11.pdf>>
- <sup>17</sup> Jega, 2012 рік.



- <sup>18</sup> International Crisis Group [ICG], *Lessons from Nigeria's 2011 Elections*, Policy Brief No. 81 (ICG, 2011), p. 2; Jega, c. 6.
- <sup>19</sup> Статті 3 – 5 Закону про вибори 2010 року (зі змінами).
- <sup>20</sup> Jinadu 2011 рік, с. 134.
- <sup>21</sup> Проект Закону про вибори 2004 року не був внесений на розгляд парламенту ані членами парламенту, ані урядом.

## Бібліографія

- Africa Programme Meeting Summary (London: Chatham House, 2012)
- Секретаріат Співдружності, Report of the Commonwealth Observer Group on the Nigeria National Assembly and Presidential Elections, 2011 рік
- Конституція Федеративної Республіки Нігерія (перша поправка) 2010 року
- Конституція Федеративної Республіки Нігерія (друга поправка) 2010 року
- Конституція Федеративної Республіки Нігерія 1999 року
- Закон про вибори 2010 року (зі змінами)
- Закон про вибори 2010 року
- Закон про вибори 2006 року
- Guobadia, Abel I., *Reflections of a Nigerian Electoral Umpire*. (Benin City: Mindex Publishing Co., 2009)
- Ibrahim, Jibrin and Garuba, D., *Governance and Institution-Building in Nigeria: A Study of the Independent National Electoral Commission* (Abuja: Center for Democracy and Development, 2008), c. 27
- Independent National Electoral Commission (INEC), *Report of Activities, August 1998–December 1999* (Abuja: INEC, 2003)
- Independent National Electoral Commission, *Report of Activities 2000–2003* (Abuja: INEC, 2003)
- International Crisis Group, *Lessons from Nigeria's 2011 Elections*, Policy Brief No. 81, 2011
- Jega, Attahiru, 'Improving Elections in Nigeria: Lessons from 2011 and Looking to 2015', Africa Programme Meeting Summary, 4 July 2012, Chatham House London
- Jinadu Adele, 'Nigeria' in Ismaila M. Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu and Pascal Kambele, *Election Management Bodies in West Africa* (OSIWA, 2011)

# Норвегія: урядовий та децентралізований ОАВ, який користується довірою

Коре Воллан

У Норвегії не існує єдиного ОАВ. Адміністративна і юридична відповідальність за проведення виборів розподілена як між центральними органами, так і органами на центральному та місцевому рівнях. В країні також відсутня єдина ієрархічна система органів, в якій певна частина повноважень делегувалася б з центру на місця. На центральному рівні більшість основних функцій ОАВ здійснює Міністерство з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку (далі – Міністерство). Втім, у країні також існує Національний виборчий комітет (НВК / NEB), повноваження якого є обмеженими. Члени НВК обираються на посади парламентом.

НВК і парламент наділені повноваженнями лише з питань організації і проведення парламентських виборів. Місцеві вибори організовуються місцевими органами влади під загальним наглядом і за обмеженої координації Міністерства.

## Вибори у Норвегії

Вибори до представницьких органів проводяться на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою, а саме до:

- Парламенту (Стортингу; норв. Stortinget) – на загальнонаціональному рівні;
- 18 рад провінцій (фюлькетингів; норв. fylkesting);
- 429 рад комун (муніципалітетів) (норв. kommunestyret).

Столиця країни Осло одночасно має статус провінції та комуни, а тому її муніципальна рада здійснює свої повноваження як ради провінції, так і муніципальної ради. Вибори до Саамського парламенту (норв. Sametinget), який є представницьким органом, що обирається корінним народом саамів відповідно до Закону 1987 року (норв. Sameloven), у цьому дослідженні не розглядаються.

150 зі 169 членів парламенту обираються в провінційних округах за пропорційною виборчою системою, а решта 19 депутатів – як “члени”, тобто на рівні розподілу компенсаційних мандатів, які мають компенсувати відхилення від загальнонаціонального пропорційного результату виборів. Строк повноважень всіх представницьких органів у

Норвегії становить чотири роки. Вибори в країні проводяться неодноразово – наприклад, вибори до рад провінцій та муніципальних рад проводяться через два роки після виборів до парламенту. Оскільки повноваження жодного з представницьких органів не можуть бути припинені достроково, потреба у проведенні позачергових виборах відсутня. Тому дати проведення тих чи інших виборів можна визначити заздалегідь.

## Передісторія

Вибори до норвезького парламенту проводяться з 1814 року; тоді як принцип прямих виборів членів законодавчого органу був запроваджений у 1906 році. Чоловіки отримали виборчі права у 1898 році, а жінки – у 1913 році. Прямі вибори депутатів муніципальних рад було запроваджено у 1836 році (щоправда, з виборчими цензами).

Адміністрування виборів ніколи не вважалося чимось відмінним від інших публічних послуг, а тому проведенням виборів опікувались звичайні адміністративні і виборні органи. Місцеві та парламентські вибори проводились виборними місцевими органами влади за допомоги місцевої адміністрації.

До 1985 року відповідальність за проведення виборів покладалась на виконавчі комітети муніципальних рад, до складу яких входили члени цих рад, обрані радами за принципом пропорційного представництва. Ці комітети були вищими політичними органами відповідних комун, які очолювались мерами. Комітети призначали працівників, відповідальних за організацію голосування на виборчих дільницях. Допомога цим працівникам у виконанні покладених на них обов'язків надавалась муніципальною адміністрацією. Саме вони забезпечували проведення голосування на всіх видах виборів. На муніципальних виборах виконавчі комітети видавали кандидатам-переможцям посвідчення про їхнє обрання.

Виборчі комітети провінцій обиралися радами провінцій за системою пропорційного представництва. До їх повноважень було віднесено прийом протоколів про підсумки голосування на виборах до рад провінцій і парламенту від муніципальних виконавчих комітетів. Ці комітети також видавали посвідчення переможцям парламентських виборів та виборів до рад провінцій.

Рішення про підтвердження результатів виборів приймалося парламентом на його першому засіданні. Скарги, пов'язані з проведенням муніципальних виборів, розглядали виконавчі комітети муніципалітетів, скарги щодо виборів до рад провінцій – виконавчі комітети рад провінцій, скарги щодо виборів членів парламенту – безпосередньо парламент. Під час проведення всіх виборів Міністерство приймало вказівки і, за потреби, здійснювало контрольні повноваження.

У 1985 році був прийнятий новий Закон про вибори, в якому вперше було визначено порядок проведення виборів на всіх трьох рівнях. Раніше порядок проведення парламентських виборів визначався одним законом, тоді як ще один закон визначав порядок проведення виборів на місцях. Основною зміною в адмініструванні виборчого процесу стало утворення Національного виборчого комітету (НВК/NEB). Цей орган формується урядом; за загальноприйнятою практикою (не за законом) до нього входять представники всіх партій, що представлені у парламенті. Створення НВК не було обумовлено об'єктивною потребою у формуванні незалежного ОАВ. Швидше за все, причиною цьому стала необхідність існування органу, який би здійснював розподіл компенсаційних мандатів на загальнодержавному рівні, які передбачались законом.

НВК затверджував обраних членів парламенту, хоча парламент зберіг своє право на прийняття остаточного рішення щодо підтвердження результатів виборів частково або в цілому. НВК не отримав будь-яких повноважень щодо здійснення контролю за підготовкою і проведенням виборів.

У 2002 році було прийнято новий Закон про вибори. Незважаючи на пропозиції щодо внесення докорінних змін у процедури адміністрування виборів, цей Закон по суті був рамковим правовим актом, хоча й вніс деякі важливі зміни в систему представництва і порядок проведення виборів. Найважливіша зміна в адмініструванні виборів полягала у тому, що НВК був наділений повноваженнями з розгляду скарг, пов'язаних з проведенням парламентських виборів, в апеляційному порядку. Остаточною інстанцією, яка приймає рішення за апеляційними скаргами у справах, пов'язаних із реалізацією права голосу, є парламент, однак в інших питаннях (за винятком кримінального провадження щодо громадян) приймати остаточне рішення уповноважений лише НВК. Парламент все ще ухвалює остаточне рішення щодо дійсності виборів як таких і вирішує, чи доцільно проводити повторні вибори. На рівні комун рада тепер може приймати рішення про те, чи займатиметься виконавчий комітет адміністрування виборів самостійно, чи для цього потрібно утворити Муніципальний виборчий комітет. В останньому випадку політичний склад виборчого комітету відображує склад муніципальної ради (так само як і склад інших комісій ради). Кандидати на виборах можуть бути членами виборчого комітету, навіть якщо комуною було створено окремий комітет.

## **Законодавча та інституційна бази**

Проведення виборів регулюється Конституцією і Законом про вибори 2002 року. Дія конституційних положень поширюється лише на парламентські вибори. Вони покладають відповідальність за проведення виборів на муніципалітети і передбачають, що порядок ведення реєстру виборців і спосіб проведення голосування встановлюються законом. Конституція закріплює за парламентом повноваження щодо підтвердження результатів виборів та щодо розгляду апеляційних скарг на рішення, пов'язані зі спорами стосовно реалізації права голосу.

Після внесення до Закону про вибори у 2005 році змін, він передбачає існування таких виборчих органів

- виборчі комітети, які формуються муніципальними радами;
- дільничні виборчі комітети, які формуються муніципальними радами або виборчим комітетом за рішенням муніципальних рад;
- провінційні виборчі комітети, які формуються радами провінцій;
- Національний виборчий комітет, який формується урядом у роки проведення парламентських виборів.

Перші два органи беруть участь у проведенні всіх виборів, провінційні виборчі комітети організовують вибори до рад провінцій і парламенту, а НВК – лише парламентські вибори.

У 2005 році було прийнято окремий Закон про політичні партії, який, серед іншого, регулює реєстрацію кандидатів на виборах. Повноваження щодо проведення реєстрації партій покладається на національний адміністративний орган, який відповідає за реєстрацію юридичних осіб. Для прийняття рішень щодо скарг

стосовно реєстрації і фінансування партій уряд формує Комісію з розгляду скарг на порушення Закону про партії, яку очолює суддя.

Таким чином, адміністративні повноваження з проведення виборів є надзвичайно децентралізованими. На центральному рівні діє один багатопартійний орган (НВК) з обмеженими формальними повноваженнями. Більшість інших завдань на національному рівні виконує Міністерство. Проте, до проведення виборів залучаються й інші адміністративні органи. Реєстри виборців є витягами з реєстру актів громадянського стану, який адмініструє підрозділ при національному податковому органі, тоді як апеляційні скарги подаються до комітету, який призначається Міністерством.

## Міністерство з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку

Обов'язки Міністерства в частині проведенні виборів стосуються таких трьох сфер:

1. *Закони, постанови і регламенти.* Ця сфера включає в себе підготовку будь-яких змін до законів з питань виборів, прийняття детальних роз'яснень в межах законодавства, надання допомоги у тлумаченні законодавства тим, хто організовує виборчий процес та громадськості загалом.
2. *Проведення виборів.* До повноважень Міністерства віднесено: надання детальних роз'яснень, визначення процедур проведення виборів; виготовлення виборчої документації; затвердження форми виборчого бюлетеня; надання інформації працівникам виборчих органів; консультування осіб, які організовують вибори, на місцях, у тому числі – забезпечення їх бланками звітів; кампанії з просвіти виборців; регулювання питань, пов'язаних з електронним голосуванням; управління обігом інформації про результати виборів із засобами масової інформації та приватними ІТ-компаніями; виконання обов'язків секретаріату НВК; підготовку будь-яких скарг щодо парламентських виборів для прийняття парламентом остаточного рішення щодо них; розгляд в останній інстанції скарг на порушення, пов'язані з проведенням місцевих виборів. У випадку вчинення порушень, які вплинули на результати виборів, Міністерство може призначити повторні вибори.
3. *Бюджет і бюджетний контроль.* Міністерство здійснює адміністрування і контроль за використанням бюджетних коштів, виділених на проведення виборів, лише на центральному рівні. Оскільки основні витрати на вибори покриваються за рахунок коштів місцевих бюджетів, оцінка сукупних витрат на проведення виборів не проводиться. У 2013 році кошторис власних витрат Міністерства становив приблизно 6 мільйонів євро. В Міністерстві працює 16 осіб, які організовують проведення виборів, тобто – значно більше, ніж у попередні роки. Збільшення кількості цих працівників було зумовлене розвитком системи інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ / ІСТ) адміністрування виборів, яка функціонує на центральному рівні. Виборчі комітети на рівні комун є головними органами, які забезпечують діяльність кваліфікованого штату працівників з питань проведення виборів.

## Національний виборчий комітет

НВК не є постійним органом; строк його повноважень завершується після визнання парламентських виборів дійсними. До його складу входять щонайменше

п'ять членів. Кожна партія, представлена в парламенті, пропонує одного чоловіка і одну жінку, а уряд призначає одного з них членом НВК, а іншого – заступником.

Повноваження НВК обмежуються:

- розподілом компенсаційних мандатів на парламентських виборах;
- виданням посвідчень усім обраним членам парламенту та інформуванням виборчих комітетів провінцій про результати виборів;
- розглядом скарг. В питаннях, що стосуються реалізації права голосу або дійсності парламентських виборів, остаточне рішення приймає парламент після заслуховування аргументів НКВ; в інших питаннях останнім арбітром є НВК.

## **Реформування системи адміністрування виборів**

Нові Закони про вибори, прийняті в 1985 і 2002 роках, продовжили політичні дебати навколо питань, пов'язаних із системою представництва. В обох випадках урядом було сформовано комісії з числа експертів і представників партій, які мали підготувати пропозиції щодо реформ. Комісія з питань виборчої реформи провела оцінювання системи адміністрування виборів і в 2001 році підготувала відповідний звіт. Запропонована нова система адміністрування виборів наслідувала британську модель. Саме тому Незалежна виборча комісія мала виконувати політичні завдання і була практично звільнена від виконання адміністративних обов'язків. Такий підхід був зумовлений не стільки потребою у забезпеченні незалежності в адмініструванні виборів, скільки перевагами підходу, за якого орган адміністрування зосереджувався б на питаннях реформування виборчого законодавства, тоді як адміністрування виборів було б покладено на існуючі органи виконавчої влади. Така модель Комісії наближувала Норвегію до міжнародних стандартів, рекомендованих для нових демократичних держав. Разом з тим, пропозиція не була підтримана з огляду на ефективне функціонування існуючої системи адміністрування виборів. Також не було підтримано й іншу пропозицію, яка полягала у передачі повноважень з організації виборів від Міністерства до відділів податкових органів, які забезпечували ведення реєстру актів громадянського стану.

В 2010 році Міністерство виступило з двома ініціативами. Одна з них полягала в реформуванні системи адміністрування виборів на центральному рівні, а інша – у внесенні декількох змін до Закону про вибори. Зокрема, урядовим департаментом було підготовлено звіт із пропозицією створення нового підрозділу з виборчих питань, який би мав статус директорату і був би наділений певним ступенем незалежності від Міністерства – політичного за своєю природою органу – і взяв би на себе більшу частину повноважень Міністерства. В рамках підготовлених пропозицій також наголошувалося на майбутній необхідності більш інтенсивного розвитку та тестування нових технологій у сфері організації виборів. Крім того, пропонувалося передати повноваження з вирішення спорів, які сьогодні покладено на Міністерство, окремому Комітету з питань розгляду скарг. Хоча Міністерство запросило в зацікавлених сторін виклад їхніх позицій та рекомендацій, воно так і не внесло на розгляд парламенту формальний документ, який би відображував суть пропозицій Міністерства щодо реформування.

За результатами часткового урахування висновків та рекомендацій Місії БДПЛ/ОБСЄ зі спостереження за парламентськими виборами 2009 року, Міністерством було запропоновано ряд змін до Закону про вибори, які були прийняті парламентом у 2012 році. Найважливіша з цих змін полягала у тому, що кандидати більше не можуть бути членами виборчих комітетів або виконувати обов'язки працівників дільничних виборчих комісій.

## Новітні технології

Під час місцевих виборів 2003 року у трьох муніципалітетах і на архіпелазі Шпіцберген на виборчих дільницях було випробуване електронне голосування. За результатами цього пілотного експерименту у лютому 2006 року урядова комісія підготувала проект стратегії електронного голосування. В цьому документі комісія, серед іншого, запропонувала протестувати голосування через мережу Інтернет. Міністерство розпочало реалізацію великого проекту ІКТ, який охопив систему адміністрування виборів і пілотне Інтернет-голосування в десяти муніципалітетах під час місцевих виборів 2011 року. Оскільки в питанні доцільності проведення Інтернет-голосування в неконтрольованому середовищі відсутня єдина політична позиція, рішення про масовий перехід на Інтернет-голосування прийнято так і не було.

## Можливості та перешкоди

Політичні партії в Норвегії ніколи не мали суттєвих нарікань на норвезький підхід до адміністрування виборів. Загалом, завдяки своїй доброчесності і незалежності державна адміністрація користується високим ступенем довіри, незважаючи на своє підпорядкування політично призначеним міністрам. Вибори ніколи не вважалися такими, що потребують незалежного адміністрування. У рідкісних випадках, коли мали місце серйозні помилки (наприклад, коли під час парламентських виборів 1993 року в Осло вийшла з ладу ІТ-система маркування списків виборців), їх вважали випадковим відхиленням від норми. Фундаментальні питання щодо організації виборів ніколи не піднімалися.

Принцип “не потрібно ремонтувати те, що не вийшло з ладу” і досі має вирішальний вплив на прийняття рішень, пов'язаних з адмініструванням виборів у Норвегії.

# РОЗДІЛ 5

---

РОЗДІЛ 5





# Планування та здійснення діяльності ОАВ

## Секретаріат ОАВ

У всіх моделях ОАВ секретаріат – це елемент системи виконання політичних рішень. Секретаріат ОАВ в урядовій моделі майже завжди є органом адміністрування виборів, який під керівництвом виконавчої гілки влади також може надавати допомогу при прийнятті політичних рішень. Секретаріат ОАВ у незалежній моделі – це структура, до складу якої входять відповідальні за проведення виборів працівники ОАВ, яка приймає політичні рішення чи здійснює контрольні повноваження; при цьому працівник секретаріату ОАВ є менш впливовою особою, ніж член ОАВ. У змішаній моделі секретаріат є виконавчим компонентом ОАВ, що відповідає за виконання політичних рішень. В незалежному ОАВ секретаріат забезпечує задоволення внутрішніх адміністративних потреб ОАВ.

За незалежної моделі члени ОАВ і його секретаріат інституційно незалежні. За аналогією, в урядовій моделі члени (якщо такі існують) і секретаріат є частиною виконавчої гілки влади. У змішаній моделі рівень прийняття політичних рішень, як правило, не залежить від виконавчої гілки влади, в той час як рівень виконання цих рішень залежить від виконавчої влади і, як правило, здійснюється через Міністерство внутрішніх справ або Міністерство юстиції.

**Таблиця 11: Компоненти формування політики та впровадження рішень в рамках трьох моделей адміністрування виборів**

	Незалежна модель	Змішана модель	Урядова модель
<b>компонент прийняття політичних рішень</b>	не залежить від виконавчої гілки влади	не залежить від виконавчої гілки влади	є інституційною частиною/знаходиться при/створений у системі виконавчої влади
<b>компонент виконання політичних рішень</b>	не залежить від виконавчої гілки влади	є інституційною частиною/знаходиться при/створений у системі виконавчої влади	є інституційною частиною/знаходиться при/створений у системі виконавчої влади

Співробітники секретаріату органів адміністрування виборів урядової моделі та виконавчого компоненту органів адміністрування виборів змішаної моделі можуть призначатися на посади тимчасово, виконуючи у міжвиборчий період інші обов'язки. У незалежних ОАВ секретаріатом, зазвичай, керує штатний адміністратор, який, наприклад, може називатися Керівником виборчого процесу (Танзанія і Замбія), Генеральним секретарем (Буркіна-Фасо, Колишня Югославська Республіка Македонія і Таїланд), Головним посадовцем з проведення виборів (Афганістан) або членом Комісії (Австралія). У деяких країнах (наприклад, в Австралії і Тонга) керівник секретаріату є членом ОАВ.

## Секретаріат ОАВ і публічна служба

Співробітники секретаріату ОАВ призначаються на посади за різними процедурами. У країнах з урядовою або змішаною моделлю вибори організуються системою органів виконавчої влади через міністерства або місцеві органи влади. Співробітники секретаріату ОАВ – як правило, публічні службовці, які призначаються на посади органами виконавчої влади відповідно до законодавства, що регулює відносини у сфері прийому на публічну службу, переводяться на інші посади, проходять навчання та припиняють службу згідно із законодавством про публічну службу. Ці аспекти зазвичай не регулюються виборчим законодавством.

Співробітники секретаріату можуть працювати на постійній основі (як, наприклад, у Чехії, Греції, Марокко та Норвегії) або тимчасово (для виконання роботи, пов'язаної з проведенням виборів під час виборчого процесу), виконуючи у міжвиборчий період інші функції. Вони часто наймаються або прикріплюються за органом адміністрування для виконання різноманітних завдань, – встановлення меж виборчих округів, реєстрації виборців, просвіти та інформування виборців, реєстрації політичних партій та кандидатів, організації голосування, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування. В ідеалі такі співробітники повинні мати попередній досвід у сфері виборів, хоча плінність кадрів не завжди це забезпечує. Подібні механізми застосовують у таких країнах, як Бермудські острови, Кіпр і Республіка Ірландія.

У деяких державах із незалежною моделлю ОАВ співробітники секретаріату ОАВ призначаються безпосередньо ОАВ у межах штатної структури і на визначених ОАВ умовах (як у Камбоджі), тоді як в інших країнах вони є державними службовцями, а їхня заробітна плата і умови роботи визначаються законодавством про публічну службу. Навіть у країнах, де співробітники секретаріату є публічними службовцями, їх призначення може регулюватись законодавством про вибори.

Здійснення зовнішнього контролю за кадровим забезпеченням ОАВ з боку центрального органу виконавчої влади або іншого органу (Міністерства адміністрації в Індонезії чи Комісії з питань державної служби у Непалі), може призвести до цілого ряду проблем. Зокрема, йдеться про недостатній контроль ОАВ за процесом відбору співробітників секретаріату ОАВ або й повну відсутність такого контролю. Політика, яка вимагає періодичної ротації кадрів або обмеження строку перебування на службі для службовців, які обіймають вищі категорії посад, може стримувати розвиток інституційної спроможності та інституційної пам'яті органу, а у виключних випадках – взагалі унеможливити участь в адмініструванні більш ніж одних виборів для відповідних посадовців. Визначені такою політикою строки перебування на посаді можуть мати негативний вплив

на весь виборчий цикл, оскільки у вирішальний момент ключові співробітники повинні будуть припинити свою роботу у сфері адміністрування виборів.

Обсяг повноважень ОАВ щодо прийняття на роботу та звільнення публічних службовців може свідчити про рівень його незалежності від уряду. В Індії, Мексиці, Південній Африці та Уругваї ОАВ мають такі повноваження. В інших країнах (таких, як Антигуа і Барбуда, Ботсвана, Танзанія та Ємен) керівника секретаріату ОАВ призначає Президент.

У Грузії усі співробітники ОАВ є публічними службовцями. Співробітники секретаріату ОАВ Намібії, за винятком його керівника, також є публічними службовцями. Співробітники ОАВ, які обіймають визначені урядом категорії посад публічних службовців, отримують заробітну плату державних службовців і проходять службу на тих самих умовах, що й інші державні службовці. Умови праці тимчасових співробітників (наприклад, осіб, які працюють на виборчих дільницях) визначає ОАВ із попереднім затвердженням розміру оплати праці органом казначейського обслуговування бюджету.

Донедавна у Канаді і Кенії для адміністрування загальнонаціональних виборів уповноважених з питань виборів в округах призначав частіше не ОАВ, а уряд. Така практика негативно впливала на адміністрування виборів, оскільки загалом ставила під загрозу авторитет ОАВ у проведенні виборів, а також породжувала питання щодо неупередженості уповноважених з питань виборів. У Канаді з 2007 року (на загальнодержавних виборах) уповноважені з питань виборів призначаються Головним уповноваженим з питань виборів. В Кенії аналогічну практику було впроваджено з 2011 року.

**Таблиця 12: Можливі переваги та недоліки залучення державних службовців у роботу секретаріату ОАВ**

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>якщо публічна служба є традиційно нейтральною, вона спроможна забезпечити надання послуг з дотриманням принципів професіоналізму та служіння;</li> <li>знання /освіта, професійний досвід у сфері загального державного управління може зменшити необхідність у навчанні працівників ОАВ;</li> <li>може залучати мережеві ресурси публічної служби для проведення виборів (наприклад, при закупівлі матеріалів і використанні матеріально-технічної бази органів влади);</li> <li>чіткі кар'єрні можливості (навіть не у складі ОАВ);</li> <li>економічна ефективність і гнучкість у забезпеченні людськими ресурсами для кадрових потреб;</li> <li>позитивний вплив стабільної роботи на сталість кадрів та організаційний досвід</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>не вважаються нейтральними або неупередженими, що зменшує довіру до виборів;</li> <li>можливий брак спеціального досвіду у сфері виборів;</li> <li>недостатній рівень пристосованості до часових обмежень у виконанні повноважень, пов'язаних із виборами;</li> <li>можуть переходити/бути раптово переведені зі складу ОАВ на іншу роботу, що призводить до зменшення професіоналізму роботи органу;</li> <li>рівень заробітної плати може не забезпечувати мотивацію в роботі та лояльність;</li> <li>може існувати необхідність пошуку додаткової роботи з огляду на низьку заробітну плату, що в результаті може негативно вплинути на діяльність органу у вирішальний момент.</li> </ul>

Політична неупередженість, відповідність посаді та рівень кваліфікації є важливими для залучення публічних службовців як співробітників секретаріату ОАВ. Суспільство може асоціювати службовців з урядом або сприймати їх як залежних від уряду при призначенні на посаду, підвищенні по службі та отриманні заробітної плати, що, у свою чергу, може знизити довіру до ОАВ. Сильні незалежні органи адміністрування виборів в рамках незалежної чи змішаної моделі можуть запобігти такому сприйняттю.

У багатьох країнах публічні службовці можуть бути недостатньо підготовленими до роботи у сфері виборів через нечасте залучення до організації виборів або часті ротации, які не сприяють набуттю досвіду у сфері виборів. Поєднання здобутого на публічній службі досвіду із незалежним призначенням на посаду, а також використання послуг консультантів або радників може сприяти підвищенню рівня кваліфікації. У ряді країн (зокрема, в Індонезії, Тонга і Тимор-Лесте) впроваджено практику прийому на роботу в ОАВ консультантів та/або контрактників для виконання завдань щодо інформування виборців, використання інформаційних технологій (ІТ) та передачі досвіду публічним службовцям, які працюють в ОАВ.

## **Формування організаційної структури секретаріату**

Незалежно від моделі ОАВ, встановлення обмежень щодо обсягу використання бюджетних коштів обмежує кількість і види посад, які можуть створюватись і фінансуватись ОАВ. В рамках незалежної моделі ОАВ мають право приймати на роботу і звільняти працівників, а тому є більш вільними у визначенні власної структури. Тим не менше, навіть за незалежної моделі ключові елементи організаційної структури ОАВ (наприклад, переліки керівних посад та кількість функціональних підрозділів) визначаються законами або постановами уряду.

Всі ОАВ, що мають у своєму штаті публічних службовців, стикаються з обмеженнями щодо самостійного визначення власної організаційної структури. Законодавство та усталена практика функціонування публічної служби можуть передбачати необхідність погодження всієї організаційної структури центральним органом влади; визначати чіткі критерії утворення департаментів, відділів, секторів та інших структурних одиниць; обмежувати можливості користування послугами найманих осіб та зовнішніх експертів. Оскільки всі або більшість співробітників ОАВ як урядової, так і змішаної моделі працюють у департаментах відповідних органів влади, які проводять вибори, ОАВ можуть стикатись навіть з більшими обмеженнями при визначенні своєї структури, оскільки повинні враховувати необхідність створення тимчасових підрозділів з питань виборів та існування постійної структури органу, який забезпечує реалізацію завдань, не пов'язаних із виборами. Незалежні ОАВ, які контролюють свою штатну структуру, можуть мати більшу структурну гнучкість.

Необхідність постійного розвитку є дуже важливою для організаційних структур ОАВ. Формування початкової структури – це перший крок, однак справжньою проблемою є забезпечення функціонування системи, яка б реагувала на розвиток виборчого законодавства та на випередження розвивала власну модель інформування та комунікації з питань виборів, а також відповідала б очікуванням партнерів. Якщо організаційна структура частково або повністю визначена законами чи підзаконними актами, що регламентують діяльність інших

органів, або ж якщо структура і штатний розпис ОАВ регулюється загальними положеннями законодавства про публічну службу, виконати ці завдання може бути складно. Попри відсутність норм про необхідність постійних організаційних змін (про що зазначається у більшості оцінювальних звітів з аналізу структур органів), закріплення за ОАВ можливості змінювати чи доповнювати власні організаційні структури може сприяти підвищенню ефективності адміністрування виборів.

Тимчасові робочі групи або проектні команди, сформовані з різних структурних підрозділів ОАВ, можуть бути більш ефективною короткостроковою відповіддю на оперативні проблеми у порівнянні з масштабними змінами організаційних структур, зокрема – якщо необхідно діяти швидко, а зрив масштабної реструктуризації може переважити будь-які прямі вигоди.

## Схеми організаційної структури

Процес визначення внутрішніх робочих відносин в ОАВ передбачає розробку схеми організаційної структури (органіграми), яка сприяє ефективному інтегрованому плануванню, наданню послуг та управлінському контролю. Приклади органіграм у Південноафриканській республіці, Афганістані, Новий Зеландії, Коста-Риці і Тонга наведено на рисунках на сторінках 161-165.

ОАВ може спланувати свою власну організаційну структуру за допомогою штатного експерта, найнятого експерта-консультанта, або шляхом звернення за допомогою до іншої інституції або іншого ОАВ по допомогу. ОАВ або його уповноваженим представникам важливо організувати масштабні консультації щодо розробки організаційної діаграми, що мало б сприяти залученню партнерів до процесу. Участь останніх гарантуватиме, що під час планування чи аналізу власної організаційної структури ОАВ орієнтуватиметься на зовнішню результативність надання послуг, а не лише на потреби внутрішнього управління.

Питання кількості штатних посад, адміністративної ієрархії та управлінських відносин мають визначатися з урахуванням потреби у забезпеченні ефективного виконання ОАВ своїх завдань. Бажано, аби організаційна структура більшою мірою відображала цілі та функції ОАВ, а не наявну кваліфікацію співробітників. Однак виконання цієї вимоги може бути ускладненим для тих ОАВ, які повністю залежать від негнучкої кадрової структури публічної служби.

Необхідність забезпечення безперервної виборчої діяльності – це основне питання, вартє уваги при визначенні організаційної структури. Визначення строків виконання завдань ОАВ є не менш важливими за самі завдання. Процес підготовки та планування заходів з адміністрування, проведення аналізу, оцінювання та організації виборів майже завжди вимагає наявності постійних співробітників. ОАВ може також мати інші повноваження та функції, які потрібно виконувати безперервно. Йдеться про реєстрацію виборців і партій, фінансовий контроль, просвіту та інформування виборців. Навіть якщо постійних завдань порівняно небагато, ОАВ може скористатися для виконання таких завдань та забезпечення максимальної ефективності власної діяльності послугами сильної і широко розгалуженої управлінської команди, що діє на постійній основі.

Надмірна кількість передбачених організаційною структурою ОАВ посад може стати предметом критики з боку громадськості, зокрема – у міжвиборчий період, коли діяльність ОАВ є малопомітною для суспільства. Аналогічно, проста і невелика структура може бути досить ефективною у періоди низької виборчої активності, однак в період виборів стати неспроможною забезпечувати розвиток та інституційну спадковість. Тому перед прийняттям рішення про впровадження простої та економної організаційної структури необхідно приділити особливу увагу оцінці можливостей залучення додаткового персоналу у періоди великого функціонального навантаження, а також оцінці потенціалу з проведення навчання нових співробітників силами штатних працівників. Таким чином, ОАВ, які можуть залучати додаткові людські ресурси під час великого навантаження (зокрема – при урядовій і змішаній моделях), мають кращі можливості для максимально ефективного виконання постійних завдань.

---

Кількість і якість кадрових призначень в ОАВ повинна відповідати результатам, визначеним стратегією ОАВ.

---

### **Як розробити схему організаційної структури**

Для розробки схеми організаційної структури ОАВ необхідно визначити:

- повноваження, функції і завдання, закріплені за ОАВ виборчим законодавством;
- етапи виконання покладених на ОАВ повноважень, функцій і завдань;
- кількість постійних співробітників, необхідних для виконання кожної функції чи завдання;
- кількість і види консультантів, а також тимчасових співробітників, необхідних для роботи в період значного навантаження;
- рівень кваліфікації і досвіду, необхідний для виконання кожної визначеної функції і завдання;
- порядок підпорядкування в управлінській ієрархії ОАВ;
- особливості взаємодії між різними суб'єктами ОАВ, що має враховувати необхідність створення постійних або тимчасових посад на регіональному рівні, ієрархію та систему підзвітності всередині ОАВ та між ОАВ різного рівня.

### **Типові структурні підрозділи секретаріату**

Структури ОАВ повинні бути достатньо стабільними, щоб реагувати на неконтрольовані та конфліктні обставини. Незважаючи на відмінності між організаційними структурами різних ОАВ, під час розробки структури секретаріату варто брати до уваги такі загальні правила:

1. невеликі організаційні структури секретаріату, які включають мало рівнів управління, можуть надавати послуги швидше та ефективніше, оскільки недоліки багаторівневих організацій не так сильно впливають на їхню роботу;
2. найбільш ефективними є структури секретаріату, визначені стратегічним планом ОАВ;
3. структури секретаріату, орієнтовані на розвиток за рахунок зовнішніх факторів, які надають послуги зацікавленим сторонам, кращі, ніж ті, що орієнтовані на розвиток за рахунок внутрішніх факторів і сфокусовані на функціях управління та підтримки;
4. структури секретаріату повинні сприяти як вертикальній, так і горизонтальній комунікації всередині ОАВ;
5. для кожного підрозділу мають бути розроблені чіткі критерії очікуваної результативності від надання послуг, а також форми підзвітності;
6. організаційні структури секретаріату у своїй діяльності мають виконувати операційні завдання (такі як фінансове і кадрове забезпечення);
7. структура ОАВ має враховувати необхідність здійснення важливих для виборчого процесу функцій моніторингу, оцінки, аналізу та реформування;
8. підрозділ незалежного внутрішнього аудиту може допомогти забезпечити цілісність і добросесність, оскільки він не входить до структури секретаріату і є підзвітним безпосередньо керівнику секретаріату або членам ОАВ.

Децентралізовані ОАВ повинні визначити систему підзвітності для своїх регіональних представництв. Актуальним є питання про те, яка форма підзвітності є найбільш оптимальною – перед членами ОАВ чи також перед керівником секретаріату. Ситуація ускладниться, якщо законодавством передбачено структуру, у складі якої існують призначені члени регіональних ОАВ та секретаріатів ОАВ як на регіональному, так і на нижчому рівнях. Така система існує в Індонезії, де призначені регіональні члени ОАВ в ієрархічній структурі звітують перед членами ОАВ наступного територіально вищого рівня ОАВ, а секретаріат регіонального рівня перед – керівником секретаріату ОАВ наступного вищого рівня. Така складна і неоднорідна система підзвітності може викликати у співробітників нерозуміння того, хто врешті-решт керує їхньою роботою.

В умовах незалежної або змішаної моделі, має бути чітко визначено, яким чином окремі члени ОАВ, відповідальні за розробку політики та здійснення контрольних функцій, мають взаємодіяти з секретаріатом та його співробітниками. Якщо орган, який формує політику, приймає колегіальні рішення, що передаються керівникові секретаріату до виконання, ризик плутанини щодо субординації мінімізується. Проте, якщо члени органу, який формує політику, отримують окремі повноваження щодо виконання ключових завдань, існує небезпека дублювання їхніх функцій з функціями керівників структурних підрозділів секретаріату. Така ситуація може бути особливо проблемною, якщо до відповідального за формування політики органу входять представники політичних партій.

Деякі ОАВ складаються з двох основних підрозділів:

1. підрозділ організації заходів, пов'язаних із виборами, до якого входять відділи з питань реєстрації виборців, визначення меж виборчих округів, організації голосування та підрахунку голосів виборців, реєстрації партій і кандидатів, просвіти виборців, проведення досліджень, надання інформаційних послуг і підготовки публікацій, правових питань;
2. підрозділ корпоративних послуг, до якого входять відділи з управління фінансами, кадровими ресурсами, знаннями та інформаційними технологіями.

Проте виконання низки функцій, не закріплених за жодним із цих двох підрозділів (як, наприклад, зв'язки з партнерами, міжнародні відносини та підтримка членів ОАВ), може покладатись безпосередньо на офіс керівника секретаріату. Бажано, щоб особи, які проводять аудит та оцінювання, були підзвітними безпосередньо керівнику чи членам ОАВ в незалежній моделі та незалежному компоненту ОАВ у змішаній моделі, або головному урядовому посадовцю ОАВ в урядовій або змішаній моделі.

За певних умов проведення виборів, виділення в організаційній структурі цих двох підрозділів є необов'язковим. Існує велика кількість організаційних структур, які були визнані ОАВ доречними. Деякі з них описані тут у практичних прикладах. Рішення про відповідність структури має приймати ОАВ на основі умов, функцій, пріоритетів і стратегії.

## Стратегічне планування

Розробка стратегічного плану – це важливий крок для координації зусиль ОАВ, спрямованих на досягнення погоджених цілей на основі юридично визначених обов'язків. Стратегічний план – це інструмент управління, на базі якого формуються принципові рішення щодо діяльності ОАВ, а саме – здійснюється оперативне планування та розподіл ресурсів, а також визначаються пріоритети і стандарти надання послуг. Стратегічний план для ОАВ є своєрідною програмою з надання послуг та організаційного зміцнення, інтеграції та розвитку. Він допомагає ОАВ орієнтуватись у мінливих зовнішніх обставинах та працювати за будь-яких умов.

Стратегічний план – це також офіційний документ з інформацією про те, які саме цілі планує досягти ОАВ, яку діяльність він проводить, якими будуть очікувані результати такої діяльності. Він є дорожньою картою, яка спрямовує і мотивує діяльність ОАВ на певний період часу, а також важливий критерієм оцінки партнерами діяльності ОАВ.

---

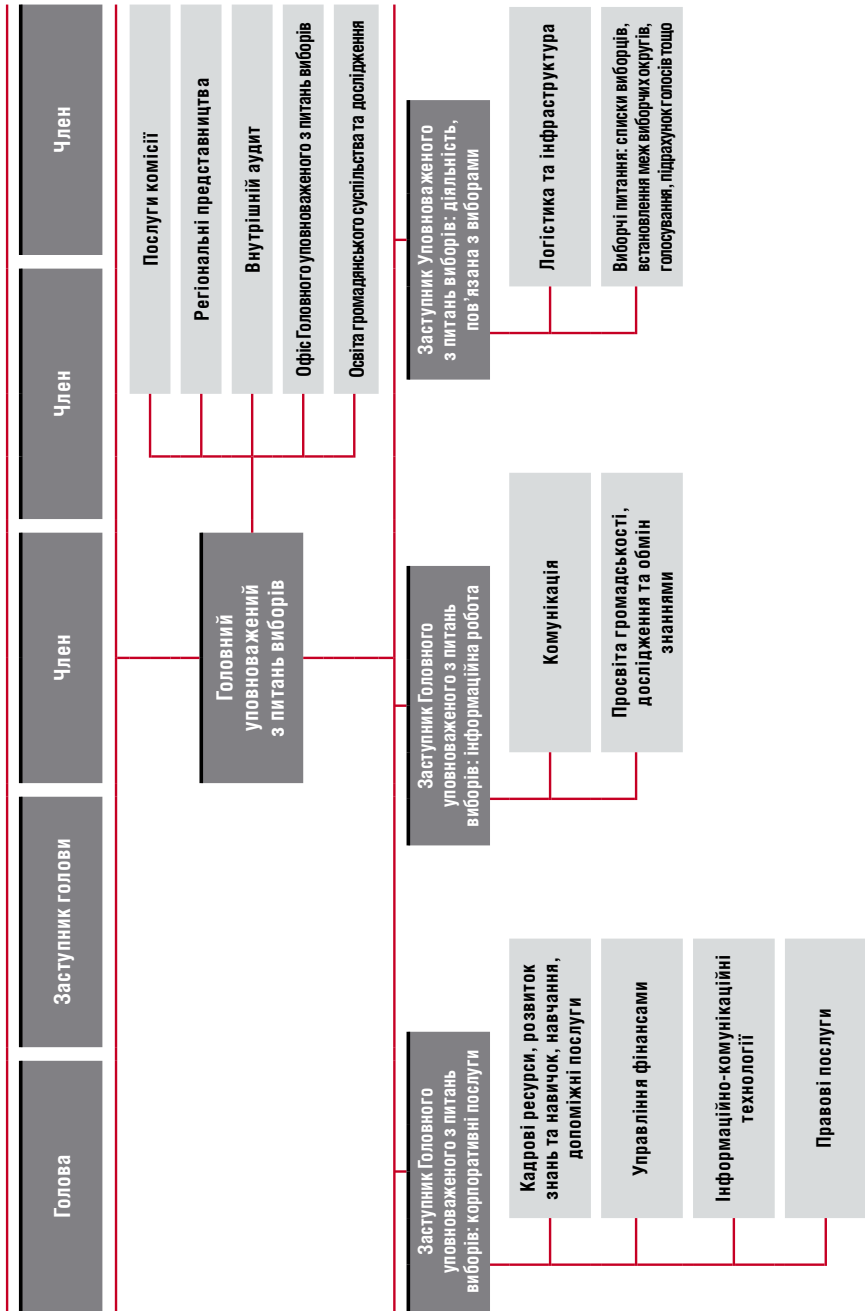
ОАВ без стратегічного плану – як пілот без компасу.

---

Ефективний стратегічний план визначає діяльність ОАВ як відкритої, демократичної та підзвітної інституції. Він узгоджується з мандатом ОАВ і реалізується відповідно до конституції і закону про вибори. У ньому враховуються усі відомі фактори, які можуть вплинути на діяльність ОАВ (наприклад, правові чинники, рівень технологій, ймовірність конфлікту, залученість партнерів, пасивність виборців, зв'язки ОАВ з урядом тощо).

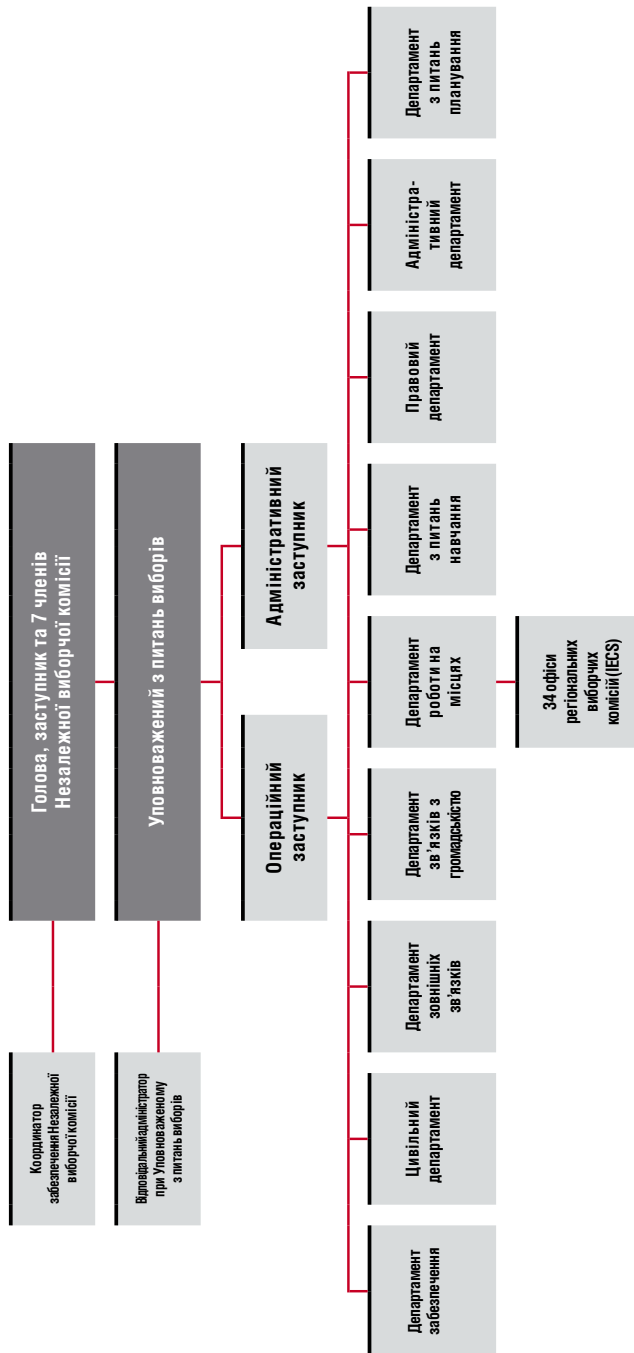


Рис. 3: Організаційна структура Незалежної виборчої комісії Південноафриканської республіки



Джерело: веб-сайт Незалежної виборчої комісії Південноафриканської республіки <<http://www.elections.org.za/content/Dynamic.aspx?id=391&LeftMenuId=79&name=About%20Us&BreadCrumblId=212>>, доступ 12 серпня 2014 р.

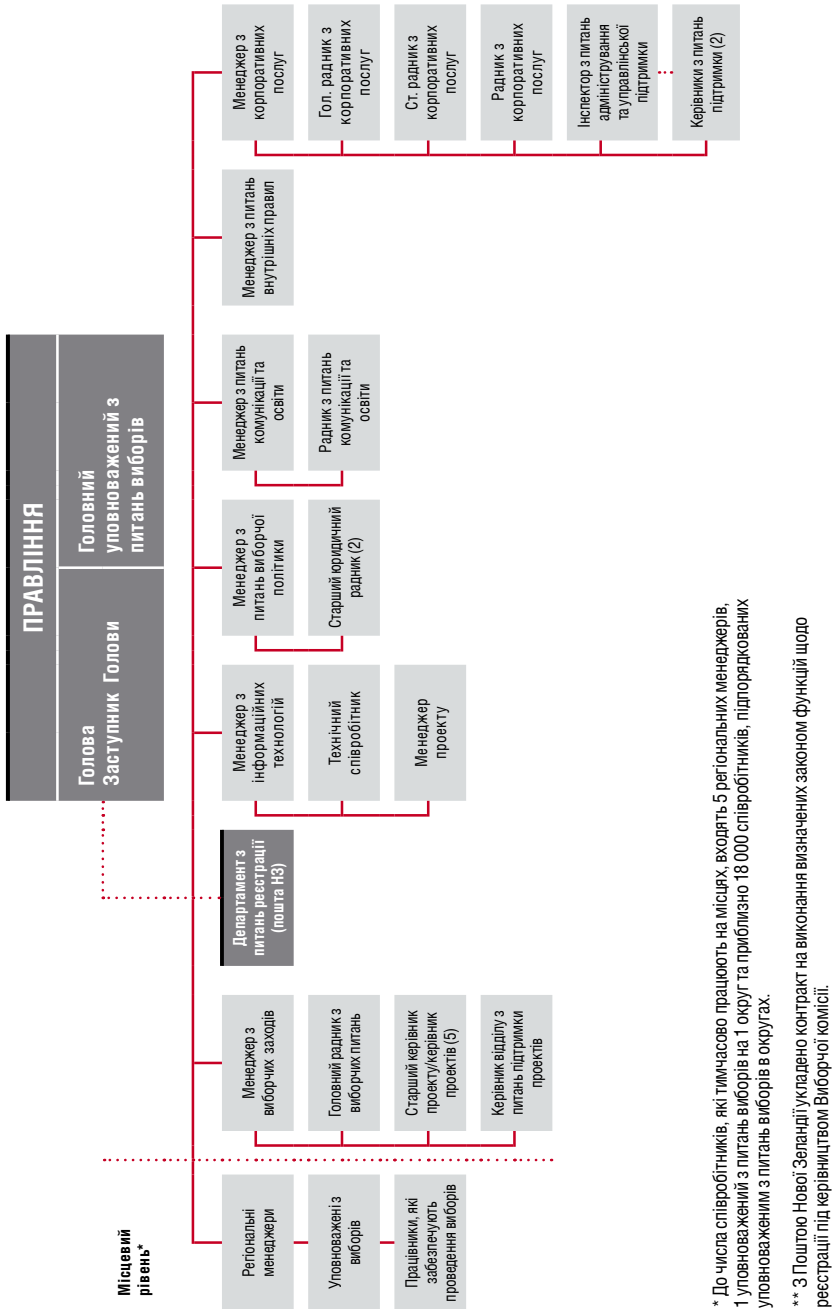
Рис. 4: Організаційна структура ОАВ Афганістану



Джерело: веб-сайт Незалежної виборчої комісії Афганістану.

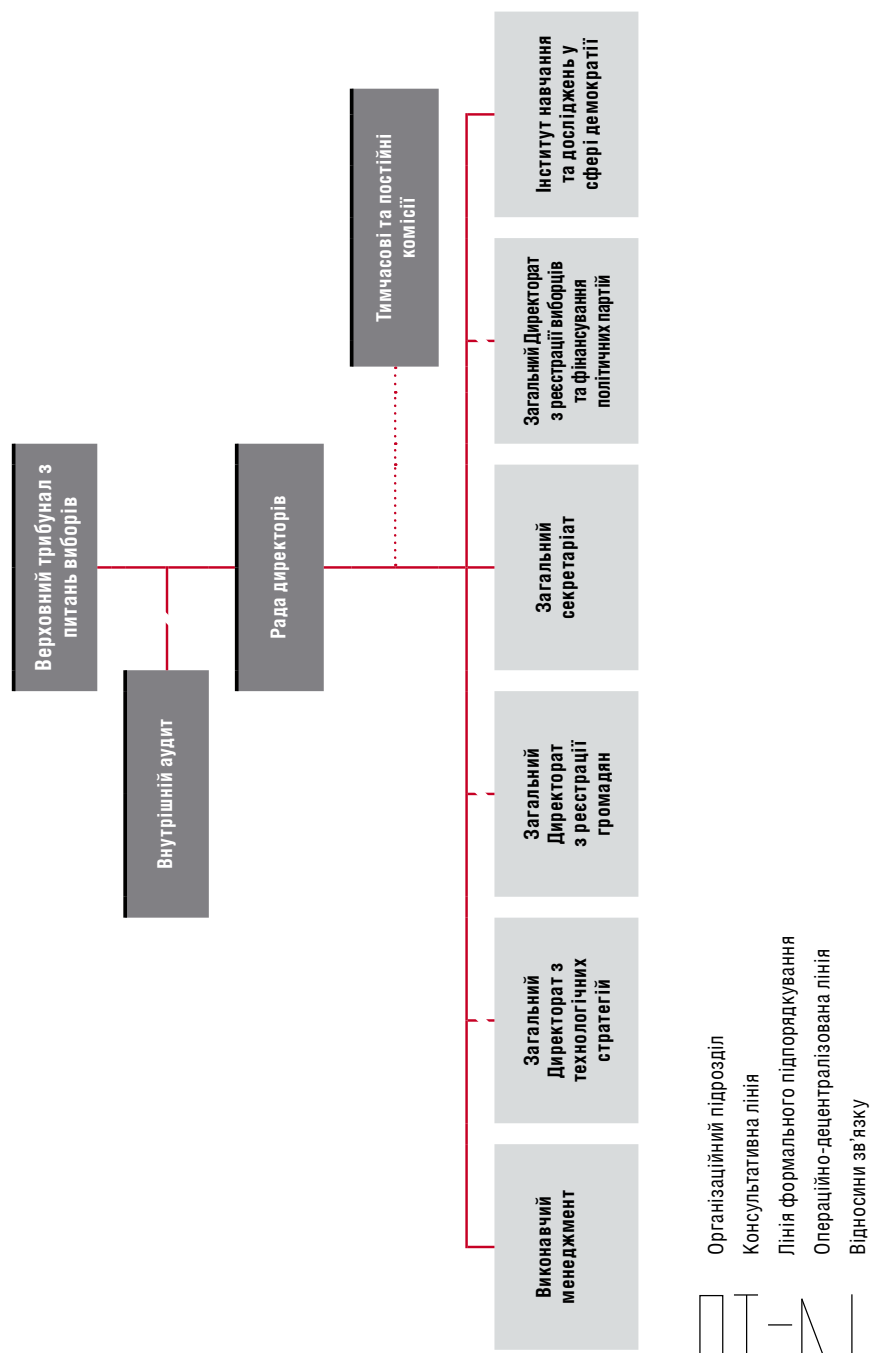
<<http://iec.org.af/2012-05-29-07-06-38/iec-structure>>, доступ 12 серпня 2014 р.

Рис. 5: Організаційна структура Виборчої комісії Нової Зеландії



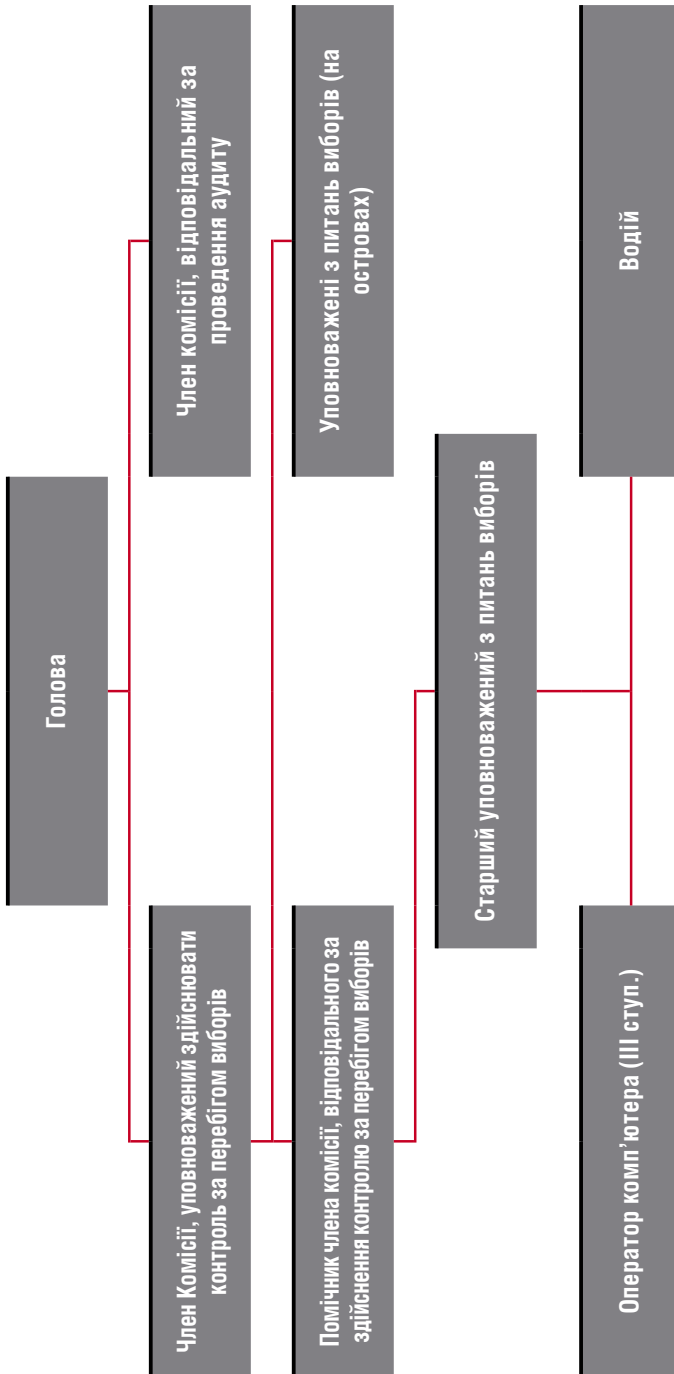
Джерело: Виборча комісія Нової Зеландії, 2013, <[http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/electoral\\_commission\\_annual\\_report\\_2013.pdf](http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/electoral_commission_annual_report_2013.pdf)>, доступ 12 серпня 2014 р.

**Рис. 6: Організаційна структура органу адміністрування виборів Коста Рики**



Джерело: веб-сайт Верховного трибуналу з питань виборів (TSE), <<http://www.tse.go.cr/organigrama.htm>>, доступ 12 серпня 2014 р.

Рис. 7: Організаційна структура органу адміністрування виборів Тонга



Джерело: Мережа інформації про вибори АСЕ,

<<http://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02/emc02d>>, доступ 12 серпня 2014 р.

Зазвичай, стратегічний план ОАВ охоплює не більше одного національного виборчого циклу, оскільки поствиборчий аналіз може обумовити внесення суттєвих змін до законодавства щодо адміністрування виборів. Стратегічний план не є чимось сталим; це – практичне стратегічне керівництво у роботі, яке повинно розвиватися у відповідності до суттєвих змін зовнішнього або внутрішнього правового середовища, а це, у свою чергу, вимагає перегляду стратегії.

Важливо, аби стратегічний план враховував такі зовнішні фактори, як поширеність Інтернету в світі або зростання запиту на голосування поза межами країни, які протягом кількох виборчих циклів можуть істотно змінити контекст проведення виборів. Рис. 8 на стор. 168 є прикладом стислого стратегічного плану, розробленого австралійським ОАВ.

Основними складовими стратегічного плану є:

1. бачення: що саме намагається досягти ОАВ;
2. мета, завдання або місія: основа ціль ОАВ;
3. принципи: етичні принципи, на яких базується діяльність ОАВ: неупередженість, підзвітність, незалежність, професіоналізм, ефективність, рівність та орієнтованість на надання послуг;
4. результати та основні напрями діяльності: які завдання намагається виконати ОАВ;
5. основні результати: який вплив на систему адміністрування виборів прагне мати ОАВ;
6. індикатори: вимірювані показники, які допомагають визначити ступінь досягнення ОАВ запланованих результатів;
7. дані про ОАВ: формування, структура і склад;
8. стратегія управління діяльністю: як ОАВ має сприяти професійному зростанню окремих працівників, розвитку команди та організаційної діяльності на комплексній, систематичній і сталій основі.

Аналіз ОАВ своїх сильних і слабких сторін, а також можливостей і загроз може бути важливим інструментом у розробці стратегічного плану. Для того, аби обґрунтовано оцінити досягнення, необхідно визначити контекстуальні елементи, на основі яких базуються намічені у стратегічному плані результати. Цей контекст може включати конкретну участь партнерів на рівних засадах, відповідну інфраструктуру для забезпечення реалізації стратегічного плану, підбір і залучення кваліфікованих і досвідчених співробітників. Кожна країна має власний унікальний контекст (наприклад, ОАВ у своїй діяльності має враховувати міжетнічні конфлікти або вплив ВІЛ/СНІДу на співробітників ОАВ).

Важливо, аби у процесі розробки, моніторингу та аналізу свого стратегічного плану ОАВ проводив консультації зі своїми партнерами. Це сприятиме їхній поінформованості, а також допоможе в оцінці викликів і сильних сторін ОАВ та підвищенні рівня довіри до виборів загалом. Консультації також забезпечують обізнаність ОАВ щодо очікувань і пріоритетів партнерів

## Оперативне планування

Основу оперативного планування в рамках стратегічного плану забезпечує оперативна концепція. Важливо об'єднати оперативну концепцію з виборчим циклом, а також пов'язати оперативне планування з кожним етапом процесу. Оперативна концепція має враховувати створення відповідної нормативно-правової бази, а також характер і обсяг виборчих процесів. Вона повинна прогнозувати будь-які обмеження у плануванні ОАВ і має реалістично оцінювати такі питання, як безпека і стабільність, а також будь-які непередбачувані обставини, що можуть вплинути на адміністрування, підготовку й проведення виборів. Варто наголосити на важливості залучення партнерів на етапі розробки оперативної концепції.

З метою детального планування та ефективного управління, оперативна концепція може ділити виборчий процес на декілька етапів, а саме: створення нормативно-правової та адміністративної бази; підготовка до реєстрації виборців та її проведення; підготовка до голосування і підрахунку голосів виборців; реєстрація кандидатів; передвиборна агітація; опитування громадської думки; підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування; оприлюднення результатів виборів і поствиборча діяльність. Кожний вид оперативної діяльності має орієнтуватись на визначені у стратегічному плані цілі.

Оперативне планування є найбільш ефективним, якщо до нього залучаються очікувані виконавці запланованих заходів. Оперативні плани можуть включати короткострокові або довгострокові цілі, а графік їхнього виконання може складатися на півріччя, квартали, місяці і тижні з розрахунку ресурсів та з огляду на правові та реальні терміни ефективного надання послуг з організації і проведення виборів. Згідно з оперативними планами, завдання кожного ОАВ розподіляються між відділами і узгоджуються з керівництвом секретаріату, як варіант – і з членом ОАВ. Формальне погодження оперативних планів членами ОАВ підкреслює їхню важливість. Плани департаментів передбачають розподіл завдань між підрозділами та співробітниками для того, щоб підкреслити важливість роботи кожного співробітника ОАВ, а також визначити механізм моніторингу за діяльністю співробітників та підрозділів.

## Графік підготовки і проведення виборів

Основною метою складання графіку підготовки та проведення виборів є надання допомоги ОАВ в підготовці та організації виборів відповідно до законодавчо визначених або адміністративно встановлених строків. Графік також містить інформацію для громадськості, політичних партій та медіа про основні пов'язані з виборами дати, що підвищує прозорість і сприяє формуванню позитивного іміджу органів адміністрування виборів у суспільстві.

Із графіка підготовки і проведення виборів можна отримати інформацію про заходи, які має здійснити ОАВ, та послідовність їх здійснення. ОАВ може розробляти графіки з різним ступенем деталізації для внутрішнього використання (наприклад, вони можуть містити інформацію про дати отримання з типографії форм виборчих документів), а також для інших зацікавлених сторін. До прикладу, політичну партію можуть цікавити дати реєстрації виборців і кандидатів, строки проведення агітації та її фінансування, а також голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів.

## Рис. 8: Витяг зі стратегічного плану австралійської виборчої комісії (АВК) на 2009–2014 роки

<b>Чому ми тут</b>	Щоб забезпечити право голосу громадян Австралії відповідно до Закону Співдружності про вибори 1918 року
<b>Що ми робимо</b>	Ми реалізуємо рішення парламенту у сфері виборів відповідно до законодавства. У нас є три основні цілі, на досягнення яких ми отримуємо фінансування, а саме: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. забезпечення реалізації громадянами Австралії права голосу, проведення виборів, утворення виборчих округів, ведення повного та актуального списку виборців;</li> <li>2. забезпечення участі австралійців у неупереджених і незалежних виборах шляхом надання виборчих послуг;</li> <li>3. інформування австралійців про виборчі питання шляхом надання відповідних послуг</li> </ol>
<b>Це означає, що ми</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ведемо федеральний список виборців;</li> <li>• проводимо вибори, референдуми, у тому числі вибори на оплачуваній основі та вибори в промислових компаніях;</li> <li>• проводимо навчання та інформування громадськості щодо прав виборців та їхніх обов'язків;</li> <li>• надаємо парламенту, іншим державним органам наукову та консультативну допомогу з виборчих питань;</li> <li>• надаємо допомогу в проведенні виборів і референдумів за межами держави для підтримки більш широких державних ініціатив;</li> <li>• здійснюємо адміністрування фінансування виборчих кампаній, проводимо реєстрацію партій та забезпечуємо оприлюднення інформації про фінансування передвиборної агітації;</li> <li>• забезпечуємо перегляд меж виборчих округів</li> </ul>
<b>Для кого ми це робимо</b>	Нашими послугами користується широке коло замовників, у тому числі виборці, політичні партії, парламент, уряд та організації, що потребують надання виборчих послуг. Прагнення до високих стандартів у кожній з цих сфер забезпечує усіх австралійців правом голосу при управлінні державою
<b>Що ми цінуємо</b>	Діяльність Комісії як незалежного органу ґрунтується на високих стандартах поведінки на державній службі Австралії, яких ми повинні щоденно дотримуватись. Зокрема, ми: <ul style="list-style-type: none"> <li>• здійснюємо свою діяльність справедливо і неупереджено на безпартійній основі;</li> <li>• дотримуємось високих стандартів доброчесності і етики поведінки;</li> <li>• поважаємо закон і дотримуємось його;</li> <li>• є толерантними до різноманітності, поважаємо особливі потреби і виказуємо повагу один до одного;</li> <li>• є відкритими, прозорими та підзвітними у своїй діяльності;</li> <li>• поважаємо і прислухаємось до наших клієнтів, партнерів і один до одного</li> </ul>
<b>Ми дотримуємось таких принципів</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• служимо народу Австралії і Федеральному парламенту;</li> <li>• прагнемо досконалості;</li> <li>• ніколи й нікого свідомо не вводимо в оману</li> </ul>
<b>Умови, у яких ми працюємо</b>	Виборча комісія Австралії працює у складних умовах з багатьма партнерами. Ми постійно вивчаємо можливості і загрози для того, аби працювати узгоджено та надавати виборчі послуги, які відповідатимуть світовим стандартам. Очікується, що ключовими питаннями, які впливатимуть на діяльність виборчої комісії Австралії протягом наступних п'яти років, стануть: <ul style="list-style-type: none"> <li>• зміна демографічної картини Австралії; <ul style="list-style-type: none"> <li>– вік, етнічний склад, структура поколінь;</li> </ul> </li> <li>• зміна очікувань суспільства; <ul style="list-style-type: none"> <li>– необхідність залишати виборця в центрі системи надання послуг;</li> <li>– надання загальнонаціональних послуг за допомогою стандартних процесів і систем;</li> <li>– інтерактивні засоби спілкування з виборцем;</li> <li>– перегляд законодавства для підвищення рівня надання послуг;</li> </ul> </li> <li>• поширення та визнання Інтернету, забезпечення онлайн доступу до послуг; <ul style="list-style-type: none"> <li>– подальший рух до ефективності у сфері надання державних послуг;</li> </ul> </li> <li>• зростання необхідності застосування загальнодержавного підходу до розробки політики і надання послуг;</li> <li>• зміни в структурі виборчої комісії, а також диверсифікація джерел кадрових ресурсів, з яких ми набираємо співробітників;</li> <li>• продовження аналізу процесів з боку держави і Спільного постійного комітету з питань виборів, що може внести значні зміни у нашу діяльність.</li> </ul>



**Наша  
стратегічна  
ціль**

Фактичні дані підтверджують зниження участі австралійців у виборах, про що свідчить порівняння кількості зареєстрованих виборців та кількості виборців, які беруть участь у виборах, а також кількість громадян, які не були зареєстровані для участі у виборах. Для подолання цих тенденцій протягом наступних 5 років діяльність комісії зосереджуватиметься на низці заходів у трьох стратегічних сферах: модернізація, співробітництво та інвестування у людей. Зосередившись на цих сферах, комісія покращить свою діяльність і зміцнить власні позиції для вирішення проблем у майбутньому.

**Модернізація нашого продукту, послуг та організації:**

- законодавство, управління, політика, системи і процеси:
  - вирішення питання внесення змін до виборчого законодавства за-для модернізації і надання допомоги в інформуванні законодавців;
  - покращення системи підзвітності;
  - забезпечення узгодженості нашої політики і процесів;
  - здійснення аналізу і удосконалення структури Комісії;
  - забезпечення оптимізації нашої організаційної структури, націленої на результати, та досягнення її ефективності й дієвості;
- перегляд методів взаємодії з виборцями з метою підвищення їхнього доступу до виборчого процесу:
  - запровадження сучасних технологій для оптимізації процесів і підвищення доступу до виборчого процесу;
- інші аспекти діяльності комісії:
  - наші процеси відбору співробітників та їхнього професійного зростання відбудуватимуться відповідно до їхніх заслуг із застосуванням процедур відбору, які заохочують більш широку участь;
  - в центрі нашого підходу – виборець.

**Співробітництво з партнерами:**

- визначення ефективних механізмів та досягнення якості через співпрацю з іншими виборчими органами щодо:
  - ведення списків виборців;
  - розробки національних стандартів виборів і вимог до працівників виборчих органів;
- підвищення ролі Виборчої ради Австралії
- обмін належною практикою з виборчими органами інших західних демократій, наприклад – Канади, Великобританії і Нової Зеландії.

**Інвестування у людей та їх розвиток:**

Для того, щоб залишатися конкурентоспроможними на ринку праці і запрошувати на роботу висококваліфікованих співробітників, ми маємо:

- включати найкращу практику публічної служби Австралії в усі заходи, які стосуються людських ресурсів;
- вживати заходи для вирішення проблем, на які звернули увагу співробітники при аналізі діяльності виборчої адміністрації, задля покращення роботи організації;
- розвивати професійні, управлінські й лідерські якості наших співробітників;
- до липня 2010 року запровадити нову програму управління діяльністю з метою інформування про професійний розвиток співробітників та планування кадрового зростання;
- визнати належні лідерські здібності невід’ємною вимогою для всього управлінського штату.

*Джерело:* Витяг із Стратегічного плану австралійської виборчої комісії на 2009–2014 роки ([http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/Publications/Corporate\\_Publications/index.htm](http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Corporate_Publications/index.htm)).

Поширення серед громадськості деталізованого графіку підготовки і проведення виборів навряд чи дозволить спростити сприйняття цього графіку виборцями, тоді як розповсюдження його спрощеної версії (як показано у рисунках 9 і 10 на сторінках 170 і 171), навпаки, дозволить ЗМІ та громадянам краще розуміти хід виборчої кампанії. ОАВ також має надавати зацікавленим особам (політичним партіям, кандидатам, задіяним у виборах працівникам, НДО та донорським організаціям) доступ до свого внутрішнього адміністративного календарного плану (у разі надходження від них відповідних клопотань та за відсутності загроз, пов’язаних із безпекою виборів).

**Рис. 9: Графік проведення президентських, парламентських і місцевих виборів у Замбії у 2011 році**

№	Діяльність	Початок	Завершення
1	<b>Затвердження Реєстру виборців на 2011 рік</b>	<b>31 липня</b>	<b>31 липня</b>
2	<b>Тривалість виборчого процесу</b>	<b>29 липня</b>	<b>06:00 18 вересня</b>
3	<b>Інформування про центри реєстрації та уповноважених з питань виборів</b>		
	Офіційне опублікування нормативного акту	29 липня	29 липня
	Офіційне оприлюднення інформації про центри реєстрації та уповноважених з питань виборів	2 серпня	6 серпня
4	<b>Брифінги</b>		
	Брифінг для Комітету із зв'язків з політичними партіями	2 серпня	2 серпня
	Брифінг для кандидатів на посаду Президента і генеральних секретарів партій	3 серпня	3 серпня
	Брифінг для послів і верховних комісарів, акредитованих у Замбії	3 серпня	3 серпня
	Брифінг для організацій громадянського суспільства	4 серпня	4 серпня
5	<b>Акредитація</b>		
	Акредитація: міжнародні спостерігачі (штаб-квартира виборчої комісії Замбії)	2 серпня	16 вересня
	Акредитація: місцеві спостерігачі (районні ради)	3 серпня	16 вересня
	Акредитація: центри з встановлення результатів виборів	10 вересня	19 вересня
	Акредитація уповноважених осіб при проведенні виборів та голосування – районні ради	8 серпня	16 вересня
6	<b>Висування</b>		
	Висування кандидатів на посаду Президента (09:00–16:00)	7 серпня	10 серпня
	Брифінг для співробітників виборчих комісій/спостерігачів NAE/LGE	10 серпня	10 серпня
	Висування кандидатів до парламенту та місцевих органів влади (08:00–16:00)	12 серпня	12 серпня
	Публікація інформації про офіційно висунутих кандидатів	13 серпня	19 серпня
7	<b>Голосування</b>		
	Брифінг для співробітників виборчих комісій та спостерігачів	17 вересня	17 вересня
	День виборів	20 вересня	20 вересня
8	<b>Перевірка протоколів про підрахунок голосів</b>	<b>26 вересня</b>	<b>26 вересня</b>

*Джерело:* Виборча комісія Замбії

(<[http://www.elections.org.zm/news/press\\_release\\_-\\_2011\\_elections\\_100043.php](http://www.elections.org.zm/news/press_release_-_2011_elections_100043.php)>).

Рис. 10: Графік проведення виборів до Національної асамблеї Бутану у 2013 році

№	Захід	Дата
1	Видання королівського указу про вибори до Національної асамблеї і початок виборчого процесу	28 квітня
2	Повідомлення виборчої комісії Бутану (ECB) про календарний план проведення виборів до Національної асамблеї	29 квітня
3	Подання заяв про участь у першому турі виборів від зареєстрованих політичних партій	29 квітня
4	Подання виборцями, які голосують поштою, заяв до відповідних голів виборчих комісій про бажання проголосувати поштою	29 квітня
5	Остаточний строк подання зареєстрованими партіями заяв про участь у першому турі виборів	5 травня
6	Розгляд Виборчою комісією заяв про участь у першому турі виборів	6 травня
7	Подання політичними партіями заяв про фінансове забезпечення виборчої кампанії	6 травня
8	Початок виборчої кампанії	6 травня
9	Виділення фінансових коштів для проведення виборчої кампанії	7 травня
10	Крайній термін зняття кандидатур з участі у виборах	17:00, 8 травня
11	Відправлення /поштова розсилка керівниками виборчих комісій бюлетенів для голосування поштою	17:00, 8 травня
12	Крайній термін отримання головами виборчих комісій заяв про голосування поштою	17:00, 8 травня
13	Перші публічні дебати першого туру: ідеологія	17:00, 8 травня
14	Другі публічні дебати першого туру: проблемні питання	10 травня
15	Початок загальних обговорень у 47 дунгхагах	11 травня
16	Завершення виборчої кампанії	9:00, 29 травня
17	Крайній термін для отримання бюлетенів поштою	17:00, 30 травня
18	<b>Перший тур. День голосування.</b>	31 травня
19	Підрахунок голосів	31 травня
20	Оголошення результатів голосування та передача даних Його Величності Друку Гьялпо	1 червня
21	Подання заяв від кандидатів двох партій, які здобули перше і друге місце за кількістю голосів у першому турі голосування	1 червня
22	Крайній термін для подання кандидатур від партій, які здобули перше і друге місце за кількістю голосів у першому турі голосування	11 червня
23	Перевірка кандидатур	12 червня
24	Подання кандидатами заяв на фінансове забезпечення виборчої кампанії	12 червня
25	Початок виборчої кампанії	12 червня
26	Виділення Виборчою комісією Бутану фінансових коштів для проведення виборчої кампанії	12 червня
27	Крайній термін зняття кандидатур	14 червня
28	Початок розсилки головами виборчих комісій бюлетенів виборцям, які голосують поштою	14 червня
29	Крайній термін отримання головами виборчих комісій заяв про голосування поштою (у випадку, якщо поштова адреса, зазначена у заяві на поштове голосування під час першого туру, змінилася)	14 червня
30	Завершення виборчої кампанії	9:00, 11 липня
31	Крайній термін отримання бюлетенів поштою	17:00, 12 липня

(продовження)

№	Захід	Дата
32	Парламентські вибори. День голосування	13 липня
33	Підрахунок результатів	13 липня
34	Оголошення результатів та передача даних Його Величності Друку Гьялпо	14 липня
35	Подання заяв про розслідування порушень під час виборів	14 липня
36	Видача посвідчень переможцям	19 липня
37	Завершення подання заяв про розслідування порушень під час виборів	26 липня

*Джерело:* Виборча комісія Бутану, Стратегія проведення других парламентських виборів 2013 року: Національні збори (<<http://www.election-bhutan.org.bt/wp-content/uploads/2013/04/StrategyforNAElections2013.pdf>>)

Програмне забезпечення може допомогти ОАВ у розробці повного графіка підготовки і проведення виборів, який використовуватиметься як повноцінний операційний план виборів із зазначенням чітких індикаторів, строків, обов'язків працівників і пов'язаних заходів. Такий графік може бути основою для виконання завдань, визначених для співробітників та зацікавлених сторін.

Графік підготовки і проведення виборів допомагає забезпечити своєчасну реєстрацію виборців, а також підготувати засоби та матеріали для голосування. Він також є важливим орієнтиром для політичних партій у таких країнах, як Кенія і Нігерія, де передвиборча боротьба політичних партій чи інші внутрішні процеси відбору кандидатів мають відбуватись перед висуванням кандидатів, що впливає на виборчий графік.

Ретельний аналіз графіку проведення виборів після кожного виборчого циклу чи іншого виборчого заходу допоможе визначити, що саме необхідно змінити в організаційній структурі, розподілі ресурсів, або законодавчій базі, аби покращити діяльність у сфері виборів.

## Підсумки розділу

- Контроль за перебігом виборів з боку ОАВ є більш ефективним, якщо такі органи мають право безпосередньо наймати і звільняти працівників своїх секретаріатів і визначати умови їхньої праці. Однак, багато секретаріатів ОАВ формуються з числа державних службовців, які мають дотримуватись загальних правил перебування на державній службі в цілому, а це може обмежити кадрову гнучкість ОАВ та їхню спроможність професійно удосконалюватись у сфері професійної виборчої діяльності.
- Кожному ОАВ необхідно впровадити організаційну структуру, яка сприятиме ефективному досягненню його стратегічних цілей, шляхом визначення необхідної кількості кваліфікованих співробітників на відповідних посадах адміністративної ієрархії, які дотримуються принципів належності та підзвітності.

- Стратегічний план ОАВ є основою всієї його діяльності; він визначає на певний період бачення ОАВ власних цілей, принципів, очікуваних результатів і показників ефективності. Участь партнерів у процесах розробки, моніторингу та аналізу стратегічних планів ОАВ передбачає зосередження на плануванні надання послуг, а тому сприяє підвищенню довіри до ОАВ.
- Для ефективної роботи ОАВ також необхідні оперативні робочі плани, розроблені на основі стратегічного плану, в яких мають бути детально викладені індивідуальні робочі процеси і їх інтегрування, строки виконання завдань та обов'язки. Оперативні плани вносяться до детального календарного плану підготовки і проведення виборів, спрощена версія якого поширюється серед широкого загалу як важливе джерело інформації та інструмент зміцнення прозорості процесу.

# Сенегал: багатопартійні вибори у країнах Африки на південь від Сахари\*

Вінсент Тобі

### Передісторія

Сенегал – демократична країна субсахарського регіону, яка від часу здобуття у 1960 році незалежності регулярно проводить вибори. Незважаючи на визнання Конституцією 1963 року принципу багатопартійності, однопартійній системі було покладено край лише в рамках конституційної реформи 1976 та 1978 років, що відкрило політичний простір для проведення виборів на основі змагальності за участю декількох політичних партій.

Проте проведення виборів 1983 і 1988 років було пов'язане із широкомасштабними порушеннями. Тодішній президент Абду Діуф створив Національну комісію з реформування закону про вибори, яка у 1992 році підготувала рекомендації, прийняті Національними зборами як закон. Рекомендації передбачали:

- зниження вікового цензу з 21 року до 18;
- обов'язкове використання кабінок для голосування;
- обов'язкове пред'явлення перед голосуванням картки виборця;
- обов'язкове використання незмивних чорнил;
- створення нових національних списків виборців під контролем політичних партій;
- надання права уповноваженим особам партій спостерігати за процесом голосування на виборчих дільницях;
- зобов'язання розподіляти картки виборців у присутності представників партії;
- створення комісії з підрахунку голосів на чолі з суддею та із залученням представників партій на національному та провінційному рівнях;

---

\* Приклад із практики Сенегалу також включений до оригінального видання посібника Клода Кабемба та Ендрю Елліса "Сенегал: незалежність, зміцнена у змішаній моделі адміністрування виборів", "Дизайн системи адміністрування виборів", посібник Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (IDEA) (Стокгольм: IDEA, 2006), стор. 110–12.

- зобов'язання проводити президентські і парламентські вибори у різні дати;
- розгляд апеляційним судом виборчих спорів;
- проведення парламентських виборів на основі мажоритарної системи відносної більшості на рівні департаментів та пропорційної системи на національному рівні з метою забезпечення представництва у парламенті невеликих партій.

Проте новий Закон про вибори не вберіг країну від нових суперечок під час проведення президентських і парламентських виборів у 1993 році та місцевих виборів у 1996 році. Відбувалось обговорення і затвердження нових реформ; у 1998 році було створено національну обсерваторію з питань виборів, яка у 2005 році стала Національною незалежною виборчою комісією.

## **Органи адміністрування виборів**

На відміну від багатьох інших африканських країн, у Сенегалі за різні аспекти адміністрування виборів відповідають різні інституції.

### ***Міністерство внутрішніх справ***

Міністерство завжди було основним органом адміністрування виборів в країні. Як колишня колонія Франції, Сенегал успадкував цю традицію від французької системи адміністрування. МВС працює з губернаторами та місцевими органами влади (префектами і субпрефектами). У 1997 році відповідальність за адміністрування виборів було передано Генеральній дирекції з питань виборів у складі МВС. Указом № 2003-292 від 8 травня 2003 року діяльність Генеральної дирекції з питань виборів було визначено по-іншому, і за нею було закріплено такі функції:

- складання та перевірка списків виборців;
- підготовка та зберігання всіх виборчих документів та архівів;
- організація розподілу карток виборців та проведення контролю за цим процесом;
- контроль за виготовленням виборчих бюлетенів;
- надання підтримки Службі безпеки з питання забезпечення безпеки під час виборів;
- проведення навчання для працівників підрозділів, відповідальних за різні аспекти виборчого процесу, наприклад – у сфері судочинства;
- просвіта виборців;
- використання новітніх інформаційних технологій;
- аналіз виборів.

### ***Міністерство закордонних справ***

З питань організації виборів сенегальців, які проживають за кордоном, це Міністерство працює під керівництвом Міністерства внутрішніх справ і має ідентичні із ним цілі (зазначені вище).

### **Національна незалежна виборча комісія**

Для підвищення довіри до Міністерства внутрішніх справ і державних службовців, які можуть демонструвати упередженість під час виборів, політичні партії домовились про те, що контроль за діяльністю Міністерства щодо організації виборів має здійснювати Національна незалежна виборча комісія (CENA). Згідно із Законом № 3 2005-07 від 11 травня 2005 року, до повноважень CENA належать:

- контроль за складанням списків виборців;
- контроль за процесом придбання, виготовлення та розповсюдження карток виборців;
- надання партіям списків виборців;
- контроль за процесом голосування та іншою пов'язаною з виборами діяльністю;
- контроль за дотриманням законодавства при голосуванні, підрахунку голосів виборців і встановленні результатів виборів;
- підготовка рекомендацій щодо удосконалення порядку проведення виборів.

До складу CENA входить 12 неупереджених і незалежних членів, які призначаються на підставі указу Президента після консультацій з різними інституціями. Їх призначають на шість років; кожні три роки третина членів оновлюється. CENA має представників на регіональному рівні, а також на кожній виборчій дільниці у дні голосування. Наразі до її складу входить 48 технічних співробітників.

### **Національна комісія з встановлення підсумків голосування**

Національну комісію з встановлення підсумків голосування (CNRV) було створено в рамках проведених у 1992 році реформ, про які йшлося вище. На регіональному рівні існує 14 комісій і 45 – на рівні департаментів. Національну комісію очолює Голова Апеляційного суду і два судді. У складі Національної комісії є представники від кожної партії або кандидатів. Кожну з 14 регіональних комісій очолює голова регіонального суду. До складу регіональної комісії входять два судді та представники від кожної партії і кандидата. До складу кожної з 45 комісій у департаментах входять три судді, яких призначає апеляційний суд і представник кожної партії або кандидата.

Згідно зі статтями 134, 182, 217, 218 і 219 Закону про вибори 1992 року, CNRV здійснює підрахунок голосів виборців на основі протоколів про результати голосування, які передають члени виборчих комісій. На відміну від комісій у департаментах, національні та регіональні комісії можуть визнати результати голосування недійсними або призначити проведення перевірки кожного протоколу, який надійшов з виборчої дільниці. Національна комісія також оголошує попередні результати президентських і парламентських виборів.

### **Національна рада з питань регулювання діяльності телебачення і радіомовлення**

Національну раду з питань регулювання телебачення і радіомовлення (CNRA) було створено на підставі Закону № 2006-04 від 4 січня 2006 року. До її складу входить дев'ять незалежних членів, відібраних з числа вчених, працівників ЗМІ, громадських активістів та митців. До її функцій належать регулювання діяльності приватних і державних теле- і радіостанцій під час виборчого процесу, а також забезпечення рівного доступу політичних партій і кандидатів до засобів масової інформації.



## Фінансування ОАВ та підзвітність

Діяльність усіх зазначених вище установ фінансується Урядом. Органи адміністрування виборів у Сенегалі наділені фінансовою незалежністю. Уряд повністю фінансує витрати на проведення виборів. Проте існують деякі додаткові або двосторонні проекти, які передбачають донорську підтримку (наприклад освітні, із забезпечення безпеки виборців). МВС звітує перед урядом про стан фінансових та адміністративних справ.

CENA відмовилась від включення її кошторису до кошторису МВС. Сьогодні вона є фінансово незалежною і підзвітна у своїй діяльності Національним зборам. Національна комісія з підрахунку голосів (CNRV) є підзвітною судовій владі. Усі інші органи в системі адміністрування виборів є підзвітними перед урядом.

## Вирішення виборчих спорів

У Сенегалі відсутній механізм альтернативного вирішення виборчих спорів. Усі спори розглядаються в адміністративному порядку Національною незалежною виборчою комісією (CENA) і Національною радою з питань регулювання телебачення і радіомовлення (CNRA) або у судовому порядку – судами. У вирішенні спорів на парламентських і місцевих виборах важливу роль відіграє Апеляційний суд у Дакарі, а на президентських виборах – Конституційна рада.

## Законодавство з питань проведення виборів

Проведення виборів регулюється різними законами. Відповідно до Закону № 89-36 від 12 жовтня 1989 року, політичні партії є незалежними. Однак вони не повинні створюватися за ознакою раси, етнічної належності, статі, релігії, мови або регіону.

Що стосується ЗМІ, свобода преси гарантується Законом № 96-04 від 22 лютого 1996 року. Прийняття цього Закону привело до появи великої кількості медіа-компаній та прес-агентств: п'яти національних комерційних радіостанцій, декількох місцевих комерційних радіостанцій, більше 70 громадських радіостанцій і дев'яти телевізійних каналів з національним покриттям. Якщо говорити про друковані ЗМІ, то у Сенегалі видаються 20 щоденних газет і більше 12 тижневиків. Під час виборів діяльність усіх державних і приватних теле- і радіостанцій підлягає контролю з боку Національної ради з питань регулювання телебачення і радіомовлення (CNRA).

Новий Закон про вибори був прийнятий у січні 2012 року. Проведення останніх парламентських виборів регулювалося Законом про вибори № 2012-01 від 3 січня 2012 року, який замінив закон № 92-16 від 7 лютого 1992 року.

## Відносини з громадянським суспільством, політичними партіями та спостерігачами

Політичні партії є невід'ємною частиною виборчого процесу і мають представників у всіх ОАВ, за винятком Міністерства внутрішніх справ. Вони також є основними учасниками процесу реформування виборчого законодавства у стінах парламенту.

Організації громадянського суспільства беруть участь у діяльності CENA і CNRA, однак вони менше залучені до процесу консультацій з ОАВ. Під час виборів 2012 року

громадські організації брали участь у заходах з просвіти виборців та запобігання конфліктів з огляду на те, що вибори відбувались у нестабільних умовах.

Політичні партії та громадські організації офіційно залучені до роботи керівного комітету – Комітету з моніторингу та виконання, а також до проведення в рамках його діяльності консультацій з усіх виборчих питань.

Завдяки тому, що Сенегал є відносно стабільною демократією, Сенегал не запрошує на вибори велику кількість міжнародних спостерігачів. Однак, з огляду на напружену атмосферу, яка склалася за декілька місяців до проведення президентських виборів у 2012 році, у цей період в країні зафіксовано рекордну кількість міжнародних спостерігачів (3 000). Що стосується громадських спостерігачів, які завжди здійснювали моніторинг виборів у країні, то їх на виборах 2012 року працювало більше 6 000. Процес акредитації спостерігачів в МВС є швидким і простим.

## **Відносини з іншими органами та інституціями**

Хоча до участі у проведенні виборів залучається лише декілька інституцій, взаємодія і співпраця між ними загалом є стабільними та належно скоординованими (подібно до відносин між ОАВ і поліцією). Серйозні інциденти, які трапляються за декілька тижнів до виборів, на ситуацію не впливають.

## **Аналіз і оцінка виборів**

На жаль, жоден загальний офіційний аналіз проведених виборів із залученням різних ОАВ не проводиться. Кожен ОАВ розробляє періодичні звіти, в яких вказує досягнення і проблеми, а також наводить рекомендації щодо удосконалення. Деякі з цих звітів не оприлюднюються, а рекомендації – не виконуються. Наприклад, 2009 року (наступні вибори було призначено на 2012 рік) CENA виступила з пропозиціями щодо проведення реформ, які так і не були впроваджені на законодавчому рівні. Однією з рекомендацій була пропозиція провести децентралізацію: передати функції Апеляційного суду щодо вирішення виборчих спорів регіональним та провінційним апеляційним судам. Серед інших пропозицій були такі, що стосувалися розширення повноважень CENA щодо включення до складу CNRV працівників виборчих комісій, а також тих, хто підраховує голоси і забезпечує оприлюднення результатів; інша ініціатива – запровадження бюлетенів єдиного формату. Сенегал все ще використовує бюлетені для голосування різних форматів, що є витратним для бюджету, шкодить навколишньому середовищу та створює можливості для маніпуляцій.

Моніторинговий комітет, до складу якого входять усі ОАВ, політичні партії, організації громадянського суспільства та спостерігачі, був створений у 2010 році у відповідь на зростання недовіри учасників виборчого процесу до надійності списків виборців. Комітет збирається при виникненні потреби обговорити усі виборчі питання; він надає рекомендації уряду і парламенту. Крім того, Комітет може виступати з ініціативою проведення реформ, прийняття законів або внесення змін до чинного законодавства.

## Навчання та професіоналізм співробітників ОАВ

Співробітники ОАВ не проходять регулярного підвищення кваліфікації. Навчання, здебільшого, організовується напередодні виборів або під час виборів. Однак з огляду на те, що вибори у Сенегалі проводяться майже кожні два роки (місцеві або національні), ОАВ мають можливість ознайомлювати своїх співробітників з виборчими процедурами, новими правилами і технологіями.

Рівень професіоналізму працівників дільничних виборчих комісій заслуговує на повагу: вони відмінно виконують свої обов'язки і, в цілому, користуються довірою виборців. Професіоналізму у виборчих питаннях, значною мірою, сприяють давні виборчі традиції країни.

## Використання новітніх технологій

Із 2007 року для вдосконалення своєї роботи Міністерство внутрішніх справ запровадило використання новітніх технологій. У процесі створення національних списків виборців та виготовлення посвідчень і карток виборців використовувались цифрові і біометричні технології. Усі реєстраційні центри мають комп'ютери та обладнання, необхідне для зняття відбитків пальців і фотографування. У 2011 році політичні партії придбали нову апаратуру, що відслідковує випадки зловживань під час реєстрації; з допомогою якої було виявлено 55,856 фіктивних виборців.

У 2012 році СЕНА створила підрозділ з інформаційних технологій, який проводить збір усієї інформації, пов'язаної з голосуванням на виборчих дільницях.

## Можливості та перешкоди

Президентські та парламентські вибори 2012 року підтвердили зрілість сенегальської демократії. За винятком деяких проблем щодо списків виборців, які було вирішено в результаті політичних домовленостей, вибори не викликають великих питань. Загалом, в країні існує значний рівень довіри до виборів. Проте Сенегалу слід переглянути свою систему адміністрування виборів і вирішити, чи можуть нинішні ОАВ і надалі працювати незалежно і користуватися таким самим рівнем довіри.

Використання єдиного формату бюлетеня для голосування може бути предметом подальшого обговорення. Провідна роль Міністерства внутрішніх справ може стати предметом занепокоєння, оскільки державні службовці більше схильні до підпорядкування в рамках своєї адміністративної ієрархії, ніж до неупередженої діяльності. Проте, на сьогоднішній день, ОАВ – це органи, які користуються відносною довірою та роблять свій внесок у забезпечення миру в Сенегалі, виконуючи свої обов'язки професійно.

# Республіка Корея: незалежний та неупереджений ОАВ

Джонг-Гон Кім

Демократичну виборчу систему, яка надавала право всім виборцям рівні можливості здійснювати політичний вибір шляхом прямого і таємного голосування, вперше було запроваджено в Кореї для обрання членів Конституційних національних зборів у 1948 році. При формуванні уряду Кореї Виборча комісія стала частиною виконавчої влади. Відтак, гарантувати неупередженість її діяльності було складно. Саме тому п'ята редакція Конституції Третьої республіки Корея 1963 року закріпила за Виборчою комісією статус незалежного конституційного органу.

### Передісторія

Згідно з виборчим законодавством Кореї, діяльність Виборчої комісії на початку зосереджувалась на забезпеченні справедливого адміністрування виборів і референдумів, а також на підвищенні ступеня незалежності виборів. У 1973 році статус керівника Виборчої комісії (на той час – бюро) було підвищено до статусу заступника міністра.

Після переходу на прямі вибори Президента (які були 13 виборами в історії незалежної Кореї) у 1987 році та з огляду на загальний розвиток демократії, було значно посилено свободу виборчої діяльності. Водночас збільшилась і кількість випадків порушень. Для забезпечення вільних, справедливих і вартих довіри виборів, зусилля Виборчої комісії було спрямовано на здійснення суворого контролю за дотриманням виборчих законів. Це знайшло підтримку серед громадськості. Повноваження Комісії щодо контролю за дотриманням виборчого законодавства було розширено і закріплено на законодавчому рівні у 1992 році. Комісія продовжувала контролювати дотримання виборчих законів і зміцнювати свої контрольні повноваження. У 1987 році, в результаті внесення змін до Конституції Комісія отримала право приймати підзаконні акти. У 1992 році було внесено зміни до Закону про Виборчу комісію, які передбачали обов'язковість погодження з Виборчою комісією законопроектів з питань виборів (як проектів нових законів, так і змін до чинних законів) перед їх внесенням до Національних зборів. Цими змінами статус Комісії було підвищено до міністерського рівня та передбачено її відповідну реструктуризацію.

З метою сприяння демократизації виборів Національна виборча комісія (NEC) – вищий орган в системі адміністрування виборів – у 1996 році створила Корейський інститут громадської просвіти і запропонувала запровадити програми громадянської освіти для політичних партій, кандидатів та широкої громадськості. Виборча комісія забезпечила проведення виборів членів Комітету з питань освіти, суперінтенданта з питань освіти, а також контролювала їх проведення.

Вибори 2004 року до Національних зборів 17-го скликання стали переломним моментом на етапі становлення практики проведення вільних, справедливих і вартих довіри виборів. Було ліквідовано витратні місцеві філії партій і змінено деякі методи здійснення передвиборної агітації. З метою запобігання порушенням виборчого законодавства, тим, хто повідомляв про порушення, надавались грошові винагороди. На осіб, які отримували від кандидатів незаконні заохочення (наприклад, гроші, продукти харчування), накладались адміністративні штрафи. Такі зусилля сприяли проведенню вільних, справедливих і чесних виборів.

Національна виборча комісія (НБК/NEC) також створила Комісію з трансляції передвиборчих дебатів (КТПД/EBDC) та Комісію з аналізу новин про вибори в Інтернеті (КАНВІ/ІЕНДС). Метою діяльності КТПД є сприяння активній комунікації між політичними партіями, а метою КАНВІ – здійснення моніторингу Інтернет-ЗМІ для забезпечення точного викладу фактів. Згодом, повноваження Виборчої комісії було додатково розширено. До компетенції Комісії було віднесено розслідування фактів незаконного використання коштів на політичну діяльність, направлення запитів щодо проведення перевірок та внесення приписів. Для розслідування кіберзлочинів у сфері виборів Комісія створила підрозділ з моніторингу виборів онлайн.

Після референдуму 2004 року Комісія почала здійснювати адміністрування виборів голів кооперативів у сфері сільського господарства, тваринництва, рибальства та лісового господарства, а з 2005 року – вибори ректорів національних університетів. З 2006 року Комісія здійснює адміністрування відкликання з посад голів місцевих органів влади і членів місцевих рад.

Після внесення у 2010 році змін до Закону про збереження та покращення міської зони і житлових умов для громадян, до обов'язків Виборчої комісії було додано адміністрування виборів до недержавних інституцій, таких як правління житлових організацій.

Приєднавшись у 2008 році до Асоціації азійських виборчих органів (ААЕА) та очоливши її в 2011 році, Виборча комісія зміцнила свої позиції у сфері міжнародного співробітництва. Для встановлення взаємовигідного співробітництва у сфері виборів вона також підписала меморандуми про взаєморозуміння з ОАВ інших країн. Комісія проводить семінари і тренінги для іноземних посадовців з метою обміну думками та досвідом щодо різних виборчих практик.

Після внесення у 2009 році змін до Закону про вибори публічних посадових осіб, громадяни Кореї, які тимчасово перебувають або проживають за кордоном (включаючи й тих, хто має посвідку на постійне проживання), можуть брати участь у голосуванні на президентських виборах та виборах до Національних зборів.

## Законодавство

Національну виборчу комісію (НВК) було створено у відповідності до частини 1 статті 114 Конституції та на підставі Закону про виборчу комісію 1992 року. Національна виборча комісія створювалась як незалежний конституційний орган, рівний за статусом Національним зборам, Уряду, судам і Конституційному суду Кореї, з метою адміністрування справедливих виборів і проведення національних референдумів, а також для вирішення адміністративних спорів між політичними партіями і регулювання фінансування політичної діяльності. Закон про Виборчу комісію містить норми, які визначають порядок створення і повноваження виборчих комісій кожного рівня, процедури призначення і вимоги до членів комісій, а також повноваження та функції голови Комісії і члена Комісії, який працює на постійній основі.

Після проведеного аналізу своєї власної діяльності за результатами проведення незаконних виборів 15 березня 1960 року, а також у результаті ухвалення п'ятої редакції конституції у 1963 році, Національна виборча комісія отримала статус конституційного органу. Статус і строк повноважень перебування на посаді членів Комісії визначено Конституцією та законом, що має на меті забезпечити неупереджене виконання Комісією своїх обов'язків без зовнішнього втручання.

## Інституційна структура та професійність

Виборча комісія Кореї є органом адміністрування виборів з постійно діючими загальнонаціональними підрозділами. Виборча комісія має чотирирівневу структуру: Національна виборча комісія (НВК) на найвищому рівні; виборчі комісії (ВК) на рівні сі (місто-метрополія), до (провінція), а також на рівні гу (район)/сі (місто)/гун (повіт); та іп/мьон/дон (селище).

Закордонні виборчі комісії утворюються при дипломатичних представництвах Кореї під час проведення президентських виборів і виборів до Національних зборів. Наразі існує 16 виборчих комісій рівня сі/до, 251 виборчих комісій рівня гу/сі/гун і 3 470 виборчих комісій рівня іп/мьон/дон.

До складу Національної виборчої комісії входить дев'ять членів, включаючи Голову і одного члена Комісії, який працює на постійній основі. З огляду на те, що Голова, який на сьогодні є суддею Верховного суду, не працює в Комісії на постійній основі, член Комісії, який працює в ній на постійній основі (має статус, аналогічний статусу міністра) надає щоденну допомогу Голові Комісії у здійсненні його повноважень і контролює діяльність Секретаріату Комісії.

До складу Секретаріату Національної виборчої комісії входять Генеральний секретар (має статус, аналогічний статусу міністра), заступник Генерального секретаря (так само зі статусом подібний до міністра), два офіси, одне бюро, шість департаментів і 27 відділів, а також Корейський інститут громадянської освіти, метою діяльності якого є громадянська та політична освіта з питань демократії. КАНВІ і КТПД підпорядковані Національній виборчій комісії (НВК). До складу 16 виборчих комісій на рівні сі/до структурно входять по одному штатному члену комісії, які працюють на постійній основі і є державними службовцями вищого рівня, позаштатні члени, секретаріат та КТПД. Секретаріат комісії, до складу якого

входять чотири підрозділи, очолює генеральний директор. 251 виборча комісія на рівні гу/сі /гун входять до системи Національної виборчої комісії та мають власні секретаріати. Члени комісій на рівні гу/сі/гун працюють у відповідних комісіях на тимчасовій основі.

За винятком члена Національної виборчої комісії, який працює на постійній основі, інші члени Комісії не працюють повний робочий день. Кожна виборча комісія (на всіх рівнях системи адміністрування виборів) має власний секретаріат, який опікується виборчими питаннями. Усі співробітники секретаріатів виборчих комісій є державними службовцями, які склали іспити з державної служби. Штатний член Національної виборчої комісії, керівник її Секретаріату і Генеральний секретар є службовцями, статус яких є аналогічним статусу міністра. В той час як члени комісій обіймають свої посади протягом відносно короткого терміну (6 років) і не входять до штату відповідних комісій, державні службовці секретаріатів мають як спеціальні знання, так і багаторічний досвід роботи у сфері адміністрування виборів, який надає їм певну незалежність від членів комісії при виконанні своїх функціональних обов'язків. За винятком питань, які потребують прийняття відповідною комісією рішень (правила та регламенти щодо обов'язків Комісії, порядок делегування повноважень та арбітражу, рішення з питань реєстрації кандидатів, оприлюднення результатів виборів, рішення про обрання, про перегляд і введення у дію правил, зміни прецедентів), здійснення її функцій та повноважень делегується секретаріату відповідної комісії, який здійснює їх автономно і незалежно.

Автономність секретаріатів є основоположним принципом неупередженого виконання функцій та допомагає забезпечити їх незалежність від законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також політичних партій та груп.

## Повноваження та функції

У визначених Законом про вибори межах Національна виборча комісія може видавати нормативні акти, пов'язані з адмініструванням виборів, референдумів, адміністративними справами, пов'язаними з функціонуванням політичних партій, а також внутрішньою дисципліною (пункт 6 статті 114 Конституції).

Гарантуючи рівні можливості для партій і кандидатів і дотримуючись належних виборчих практик, виборчі комісії беруть участь у превентивних заходах, які допомагають громадянам дотримуватись вимог виборчого законодавства, а також забезпечують контроль за діяльністю, яка може перешкоджати проведенню справедливих виборів.

Зокрема, за членами і працівникам виборчої комісії закріплено повноваження розслідувати будь-які порушення виборчого законодавства та Закону про фінансування політичних партій, збирати докази таких порушень, викликати порушників для дачі пояснень по суті справи. У разі виникнення підозр про порушення, посадовці, які забезпечують проведення виборів, можуть звертатися із запитом до відповідних інституцій з клопотаннями про надання документів про фінансові операції та інших документів. Порушення виборчого законодавства може мати наслідком накладення адміністративного штрафу, а також видання припису про зупинення протиправної діяльності або поновлення порушених прав. У разі

невиконання припису про зупинення протиправної діяльності, про поновлення порушених прав, або у разі вчинення порушення виборчого законодавства, яке може значно зашкодити доброчесності виборів, справа передається до прокуратури.

Крім того, в Корей впроваджуються демократичні програми з громадської та політичної освіти, які заохочують виборців до участі у виборах, допомагають їм у реалізації права голосу, а також сприяють впровадженню щоденних демократичних практик у повсякденному житті.

До Закону про вибори, Закону про політичні партії і Закону про фінансування політичних партій часто вносяться зміни у відповідності до політичних інтересів та домовленостей. Національна виборча комісія (НВК) може вносити законопроекти, які не відповідають інтересам фракцій в Національних зборах лише після ретельного вивчення громадської думки.

## **Фінансування**

Згідно зі статтею 40 Закону про національні фінанси, під час підготовки кошторисів незалежних органів влади (Національної виборчої комісії (НВК), Національних зборів, Верховного суду і Конституційного суду) органи монетарної політики повинні направляти запити до керівників цих органів щодо їхньої думки з приводу кошторису і, по можливості, максимально врахувати висловлені пропозиції.

Працюючи над проектами кошторисів, органи монетарної політики, зазвичай, скорочують їх до базових витрат. Разом з тим, витрати на вибори не виглядають надмірними, оскільки вони стосуються адміністративної діяльності, визначеної законодавством. Крім того, оскільки при розгляді кошторису витрат, необхідних для проведення справедливих виборів, між Комісією та органом монетарної політики проводяться активні консультації та узгодження, витрати на проведення виборів включаються до кошторису без скорочень.

Орган монетарної політики подає проект кошторису до Національних зборів після консультацій з Комісією. Парламент розглядає проект кошторису і приймає остаточне рішення після обговорення питання про збільшення або зменшення кошторисних видатків. Ні орган монетарної політики, ні Національні збори не мають права скорочувати видатки затвердженого кошторису.

## **Відносини з іншими органами та інституціями**

Відповідно до статті 115 Конституції і статті 5 Закону про вибори, виборчі комісії всіх рівнів можуть звернутись за допомогою до відповідних органів влади (уряду, органів місцевого самоврядування, інших державних органів) з питань адміністрування виборів, у тому числі з питань, пов'язаних із забезпеченням кадровим та матеріально-технічним забезпеченням, поширенням інформації про вибори та необхідність участі у них, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог виборчого законодавства тощо. Органи, які отримують такі запити, повинні відводити їхньому задоволенню пріоритетне значення.



## Адміністрування виборчої реформи

Як і передбачено пунктом 2 статті 17 Закону про виборчу комісію, Національна виборча комісія (НВК) відіграла роль у поступовому удосконаленні виборчого законодавства, що мало на меті гарантувати дотримання принципів справедливості виборів та зручності участі у них, удосконалення виборчої системи та усунення інших недоліків шляхом ініціювання внесення змін до Закону про вибори.

У 2008 році НВК внесла до Національних зборів законопроект про внесення змін до Закону про вибори, що мало наслідком перегляд положень Закону. Зміни були спрямовані на забезпечення проведення вільних виборів шляхом забезпечення виборчих прав виборців за межами держави, розширення сфери застосування Інтернет у виборах, регулювання передвиборної агітації кандидатів. Законопроект також передбачив створення і функціонування Комітету з розгляду питань, пов'язаних із телерадіомовленням, більш жорстке регулювання агітації проти кандидатів (негативної агітації), у тому числі й відповідальність за дифамацію та поширення неправдивої інформації.

У 2009 році Національна виборча комісія (НВК) подала до Національних зборів ще один законопроект про внесення змін до Закону про вибори. Він передбачав розширення можливостей для здійснення передвиборної агітації шляхом лібералізації регулювання діяльності партій та передвиборної агітації кандидатів на виборах.

У 2011 році Конституційним судом було прийнято рішення, яким заборону використання Інтернету під час здійснення передвиборної агітації було визнано неконституційною. У 2012 році Національна виборча комісія (НВК) прийняла рішення, яким було дозволено використання соціальних мереж для здійснення передвиборної агітації. Це рішення було враховано Національними зборами в процесі перегляду Закону про вибори, який здійснювався з урахуванням пропозицій НВК. Закріплення дозволу на ведення онлайн-агітації упродовж року (за винятком дня голосування) розширило сферу реалізації виборцями права на свободу висловлювань з політичних питань. Згідно з новими змінами, кандидати та їхні прихильники можуть здійснювати агітацію з використанням Інтернет-порталів, блогів, електронної пошти, мобільних повідомлень і соціальних мереж.

# РОЗДІЛ 6

РОЗДІЛ 6



# Розвиток професійного адміністрування виборів

Дотримання вимог законодавства, зокрема – нормативно-правових актів про вибори, виборчих процедур та інструкцій, є необхідною передумовою для досягнення професіоналізму органами адміністрування виборів (ОАВ). Поняття “професійний організатор виборів” передбачає наявність у особи не лише навичок у технічній, управлінській або інших конкретних сферах, але й низки інших навичок. Від такої особи також вимагається:

- розуміння стратегій зміцнення демократичного розвитку;
- відданість засадничим принципам належної практики у сфері виборів;
- неухильна відданість забезпеченню високої якості послуг під час виборів для всіх учасників виборчого процесу.

Спеціальні професійні навички і відповідний досвід в управлінській і технічній сферах допомагають членам і працівникам ОАВ стати професійними організаторами виборів. Вони також дотримуються принципів належної практики у сфері виборів, серед яких:

- *доброчесність*: здатність виконувати свої обов'язки об'єктивно і незалежно, а не у політичних інтересах та/або у корупційних цілях, забезпечуючи при цьому дотримання вимог закону про вибори, виборчих норм і кодексів поведінки учасників виборчого процесу;
- *неупередженість*: здатність бути справедливим і забезпечити зацікавленим сторонам рівне і чесне ставлення до них на основі єдиних для усіх правил, а всім учасникам виборчого процесу – справедливий та об'єктивний підхід;
- *незалежність*: здатність ОАВ працювати без зовнішнього впливу (наприклад, з боку уряду чи правлячої партії) або під її контролем;
- *прозорість*: здатність ОАВ бути відкритими і правдивими, а також своєчасно надавати інформацію та забезпечувати доступність інформації про свою діяльність для учасників виборчого процесу;

- *ефективність*: оптимальне використання ресурсів – кошти на вибори повинні витратитися розумно, а планування діяльності має бути постійним та економічно ефективним;
- *орієнтованість на надання послуг*: забезпечення спрямованості всієї діяльності на надання послуг високої якості усім учасникам виборчого процесу, зокрема виборцям;
- *професійність*: надзвичайно ретельне і точне дотримання виборчих процедур, що є ключовою запорукою проведення виборів, які користуються довірою. ОАВ повинні забезпечити, аби усі задіяні у виборах посадові особи (як персонал, що працює на постійній основі, так і тимчасові працівники) отримали належну підготовку та мали необхідні навички для застосування високих професійних стандартів. Професійне навчання викликає впевненість громадськості у тому, що весь виборчий процес знаходиться у “надійних руках”.

Незалежно від відданості роботі, більша частина членів ОАВ не має досвіду виконання всього спектру завдань, пов'язаних з керівництвом і адмініструванням виборчих процесів. Професійна підготовка для членів ОАВ має таке ж важливе значення, як і навчання працівників секретаріату ОАВ для досягнення і збереження якісних результатів діяльності органу.

---

Як зауважив колишній керівник виборчої комісії Гани, люди у громадах не знають, як працює система виборчих органів, і, скоріше за все, звертатимуться за інформацією до секретарів ОАВ, їхніх водіїв або співробітників служби безпеки, оскільки вони є обслуговуючим персоналом. Тому під час навчання ОАВ повинні забезпечити, аби усі працівники здобули базові знання щодо своїх завдань та принципів діяльності.

---

Здатність ОАВ ефективно виконувати усі свої пов'язані з виборами функції та обов'язки багато в чому залежить від можливостей і професійності роботи працівників їхніх секретаріатів. Потенціал як тимчасових, так і постійних працівників секретаріату, може бути підвищений за рахунок реалізації відповідних стратегій найму та інтенсивних програм навчання та розвитку. Більшість проблем, з якими стикатимуться ОАВ, будуть подібними для всіх трьох моделей адміністрування виборів, хоча вони і можуть проявлятися різним чином.

Сумніви громадськості у професіоналізмі ОАВ можуть призвести до закликів до реформування ОАВ (див. практичні приклади щодо Мексики та Кенії). Водночас, ОАВ з чітко проголошеними цінностями можуть провести вибори, результати яких буде прийнято учасниками виборчого процесу, навіть якщо ОАВ продовжують перебувати у процесі професійного становлення персоналу (як, наприклад, у Бутані).

## **Використання праці публічних службовців в роботі секретаріату ОАВ**

Багато ОАВ формують кадровий склад своїх секретаріатів за рахунок публічних службовців. Їхнє залучення може вимагатися в урядових ОАВ та в інших моделях, в яких питання виборів належать до сфери урядової політики. Незалежним ОАВ, які наймають працівників за власними правилами, може бути складно запропонувати персоналу хороші перспективи кар'єрного зростання через

невелику кількість працівників і спеціалізовану природу багатьох посад у секретаріаті. Отже, для таких ОАВ набір кадрів з числа публічних службовців може виявитися більш ефективним. Такий підхід сам по собі не перешкоджає збільшенню професіоналізму. Одним із прикладів його застосування є Виборча комісія Індії, яка з метою підготовки до виборів залучає до своєї роботи значну кількість державних службовців, а також має систему професійного адміністрування виборів. Позитивною практикою є надання ОАВ можливості регулювання діяльності працівників власних секретаріатів, які є публічними службовцями. Відповідні акти можуть передбачати заборону переведення з роботи в ОАВ протягом визначеного періоду часу, а також умови служби, що відповідають викликам у напружених ситуаціях під час виборів.

У будь-якому випадку, ОАВ у певний момент доводиться зіштовхуватися з проблемою плинності кадрів серед публічних службовців, що направлені працювати до ОАВ. Працівники, які здобули досвід роботи на виборах, переходять на інші державні посади, породжуючи нестачу у спеціалістах з необхідними для організації виборів навичками і досвідом. Службовці урядових ОАВ в урядових і змішаних моделях, які неодноразово залучаються до виконання завдань під час виборчого процесу, у міжвиборчий період можуть здійснювати функції, не пов'язані з виборами. Постійне проведення заходів з підвищення кваліфікації (наприклад, курсів підвищення кваліфікації та архівування документів у спосіб, який забезпечує легкий доступ до таких документів) можуть сприяти підтримці відповідного рівня кваліфікації фахівців з питань виборів.

## Постійні і тимчасові працівники

Жоден ОАВ не може дозволити собі постійно наймати необхідну для роботи на усіх виборчих дільницях кількість працівників або виправдати необхідність такого найму (до прикладу, в Індонезії це потребуватиме залучення близько 4 млн. осіб). Крім того, забезпечення постійного функціонування секретаріатів або допоміжних ОАВ на регіональному чи місцевому рівнях, а також залучення постійного персоналу для виконання функцій, необхідних лише під час виборчого періоду, також може виявитися економічно неефективним. Тому в урядових ОАВ в урядових і змішаних моделях значна частина елементів системи адміністрування виборів під час виборів може базуватися на тимчасових призначеннях і передбачати найм персоналу з інших сфер публічної служби. Тимчасові працівники секретаріату ОАВ нерідко наймаються за короткий час до виборів і припиняють працювати після закінчення незначного поствиборчого періоду, що виключає необхідність проведення їхньої інтенсивної підготовки з виборчих питань.

Кожен ОАВ повинен впроваджувати належні стратегії, спрямовані на забезпечення ефективного використання потенціалу тимчасових працівників. Такі стратегії можуть передбачати своєчасне проведення найму відповідного персоналу; заходи, які забезпечують доступність належно підготовлених тимчасових працівників для організації всіх виборів (наприклад, шляхом виплати попередніх гонорарів, що гарантує подальшу участь необхідних спеціалістів); заходи, спрямовані на підтримку зв'язків з тимчасовими працівниками у міжвиборчий період (наприклад, ведення бази даних контактів, розсилка бюлетенів, проведення зустрічей з особами, які співпрацювали з ОАВ,

курси підвищення кваліфікації). Такі заходи можуть бути особливо важливими для ОАВ в державах, у яких відсутні фіксовані інтервали між виборами.

Водночас, підхід, що передбачає системну роботу з тимчасовими працівниками, не є прийнятним для ОАВ таких країн як, наприклад, Мексика, у якій тимчасовий персонал органів, які організують голосування на виборчих дільницях, для кожних виборів добирається за допомогою жеребкування. За такої ситуації, ключову роль відіграють тривалі та належним чином профінансовані зусилля щодо найму та навчання постійних працівників.

## **Умови праці: спеціальний персонал ОАВ та державні службовці**

Персонал урядових ОАВ в урядових і змішаних моделях, а також незалежних ОАВ, що залучають до своєї діяльності публічних службовців, зазвичай, наймається на умовах, які багато в чому відповідають умовам праці публічних службовців відповідного рангу і з відповідною вислугою років. В Австралії законодавчі акти про публічну службу дозволяють ОАВ (поряд з іншими державними органами) застосовувати доволі гнучкі підходи у практиці найму на роботу. Крім того, ОАВ можуть передбачати спеціальні преміальні виплати за виконання завдань під час виборів, зокрема – у якості компенсації за роботу протягом багатьох годин під час виборчого процесу.

У незалежних ОАВ, які самі відповідають за найм персоналу, оплата та умови праці співробітників секретаріату на відповідальних посадах часто подібні до оплати та умов праці публічних службовців, які обіймають керівні посади. У Румунії працівники ОАВ наймаються за контрактом, який визначає ті самі умови працевлаштування, що й для персоналу апарату законодавчого органу. Умови праці, кращі за стандартні умови найму публічних службовців, можуть пропонуватися для залучення постійних і тимчасових працівників найвищої кваліфікації, а також як компенсація за багатогодинну роботу під час виборів. Тим не менше, збереження високої заробітної плати для посадових осіб незалежних ОАВ у міжвиборчі періоди критикується як неефективний захід.

Якщо державна політика спрямована на зменшення або обмеження чисельності персоналу державних органів або якщо працівники виборчих органів не володіють необхідними навичками чи не можуть підтримувати їх на належному рівні, ОАВ на договірній основі можуть користуватися послугами зовнішніх підрядників – фізичних або юридичних осіб, зокрема – для виконання завдань щодо технічних розробок та їхнього обслуговування (як це мало місце у Південній Африці в 1994 році та неодноразово в Індонезії після 1998 року). Нерідко плата за надання зазначених послуг є вищою за тарифи, що діють на публічній службі, однак пенсійні та преміальні виплати не передбачаються. Такий підхід має використовуватися дуже обережно, оскільки може викликати занепокоєння серед працівників ОАВ, які можуть знати, що їхня ставка є нижчою у порівнянні з найнятими за контрактом особами. Це може справити негативний вплив на стабільність діяльності ОАВ.

## Пенсії працівників

Чимало ОАВ гарантують своїм працівникам пенсії, що виплачуються у розмірі, передбаченому для публічних службовців. Це є природним для ОАВ, працівники секретаріату якого є публічними службовцями. Для таких ОАВ економічно ефективною є прив'язка пенсійного забезпечення працівників до стандартів публічної служби, що може гарантувати більш стабільне і вигідне пенсійне забезпечення працівників ОАВ. Наприклад, в Австралії, пенсійний пакет персоналу ОАВ прив'язаний до пенсійного забезпечення публічних службовців, що жодним чином не загрожує незалежності виборчої адміністрації.

## Моделі кар'єрного зростання для професійних організаторів виборів

ОАВ може створювати кар'єрні можливості для професіоналів у виборчій сфері шляхом сприяння кандидатам з числа працівників самого ОАВ, які володіють необхідними професійними навичками адміністрування виборів, у процесі заміщення вакантних посад. У великих ОАВ (наприклад, в Індії, Мексиці та Нігерії) можливості для кар'єрного зростання існують як на регіональному, так і на центральному рівнях.

## Процедури добору працівників ОАВ

ОАВ використовують різні методи добору працівників своїх секретаріатів. Урядові ОАВ та ОАВ, які покладаються у своїй діяльності на персонал, що перебуває на публічній службі, можуть бути обмежені у застосуванні власних правил добору. В Індонезії ОАВ може наймати на роботу у секретаріаті лише публічних службовців. У деяких країнах політика ротації кадрів на публічній службі розглядається як антикорупційний механізм, що може запобігти потраплянню корумпованих посадовців у структурні підрозділи ОАВ. Проте ротація кадрів може призвести до втрати інституційної пам'яті і навичок, здобутих доброчесними працівниками.

Належна практика передбачає проведення відкритого відбору (як це відбувається у Грузії), поширення через ЗМІ інформації про можливість подання кандидатур і визначення чітких вимог (навичок, кваліфікації та особистих якостей) до кандидатів на кожну вакантну посаду. Як свідчить приклад Австралії, це можна зробити навіть у тих випадках, коли працівники ОАВ є публічними службовцями. Ускладнення можуть виникати, якщо персонал секретаріатів урядових ОАВ виконує пов'язані з виборами завдання неповний робочий день або протягом чітко встановлених (обмежених) періодів часу, тобто – коли навички участі у виборах не відіграють достатньо важливої ролі у переліку вимог до кандидатів. Інша загроза – надання при визначенні вимог при прийомі на публічну службу пріоритету загальним критеріям відбору, а не спеціальним технічним навичкам.

Оскільки ОАВ повинні подавати приклад у дотриманні принципу справедливості, вони мають реалізовувати політику найму та комплектування власних штатів таким чином, аби сприяти забезпеченню гендерного балансу серед працівників ОАВ та зайнятості жінок. Жінкам і чоловікам мають бути забезпечені рівні можливості для працевлаштування, навчання, кар'єрного зростання та оплати праці. Це стосується усіх постійних і тимчасових посад в

ОАВ. Такий підхід може вимагати від ОАВ запровадження методів найму і професійної підготовки, які враховують гендерний аспект. Корисним у цьому контексті може бути встановлення нормативних вимог щодо призначення жінок на керівні посади у сфері адміністрування виборів на усіх рівнях адміністрування виборів – від членства в ОАВ до персоналу органів, які проводять голосування на рівні дільниць. Наприклад, у Східному Тиморі закон передбачає, що до складу Національної виборчої комісії повинні бути призначені щонайменше три жінки (без урахування представниці жіночих організацій). На забезпечення гендерного балансу можуть вплинути деякі звичаї і традиції (наприклад, створення окремих виборчих дільниць для жінок і чоловіків).

Забезпечення гендерного балансу у вже створеному постійному секретаріаті ОАВ може потребувати часу та передбачати обережний аналіз політики заповнення вакансій. Хоча цей фактор не діє у випадках, коли створюється новий секретаріат ОАВ, питання гендерного балансу може “загубитися” під час поспішних пошуків людей, потрібних для виконання певної роботи, якщо персонал органів адміністрування виборів формуватиметься одночасно, у повному складі та на всіх рівнях. Ця проблема була актуальною у Південній Африці.

У деяких країнах для пошуку працівників для секретаріату ОАВ, що відповідають встановленим вимогам, використовується допомога політичних партій. У США звичайною практикою є участь партійних висуванців в адмініструванні виборів і роботі відповідних органів, зокрема – на місцевому рівні або в округах.

Важливим завданням при доборі кадрів для організації виборів є пошук персоналу для короткострокової роботи, зокрема – на виборчих дільницях. В Угорщині працівників органів, що організують голосування на дільницях, наймає місцева влада. Інші можливі шляхи залучення тимчасового персоналу для роботи на виборчих дільницях передбачають залучення представників корпорацій та громадських організацій.

Одна з ключових проблем для ОАВ при відборі кадрів для роботи на виборчих дільницях – це визначення підходу до відбору кадрів: віддавати перевагу особам із попереднім досвідом участі у виборах чи застосовувати відкриту процедуру добору персоналу для кожних виборів. Досвідчений та кваліфікований персонал допоможе забезпечити належне проведення голосування, однак у цьому випадку необхідно запроваджувати процедуру систематичного оцінювання працівників, аби менш кваліфікований персонал не залучався до роботи від одних виборів до інших виключно через наявність попереднього досвіду. Більш відкрита процедура найму може допомогти збільшити кількість осіб із досвідом роботи на виборах, а також залучити до цієї роботи працівників, які більшою мірою представляють зріз відповідного суспільства. В контексті залучення жінок, молоді та безробітних для роботи на виборчих дільницях успішними виявилися зусилля ОАВ у Південній Африці.

З урахуванням темпів зростання рівня користування Інтернетом в усьому світі, все більш привабливою для ОАВ стає електронна система набору персоналу і управління кадрами. Відповідні системи добору та навчання працівників органів, що організують вибори на дільницях, широко застосовуються в австралійському ОАВ.

В Уругваї до виконання роботи, пов'язаної з виборчим процесом може бути залучений будь-який державний службовець; у Мексиці та Іспанії обов'язок щодо



виконання робіт під час виборів (у разі існування такої потреби) поширюється на всіх виборців. Так, законодавство про вибори Мексики зобов'язує ОАВ організувати багатоступінний процес, який включає жеребкування за участі всіх громадян, що мають право голосу, з метою початкового відбору тимчасового персоналу для виборчих дільниць. Обрані особи проходять навчання, після якого проводиться остаточний відбір. Перед відібраними особами ставляться конкретні завдання, які вони виконуватимуть на виборчих дільницях під час голосування.

Відбір кандидатів для призначення на постійну або тимчасову роботу в ОАВ є необхідною складовою процесу найму і призначення, що підвищує його прозорість. Цей процес має забезпечити визначений рівень кваліфікації персоналу, необхідні особистісні якості персоналу, а також уникнення його політичної заангажованості або виникнення чинників, які перешкоджають зайняттю відповідних посад. Підбір кандидатів краще за все проводити за спрощеною процедурою – швидко і під контролем ОАВ, а не політичних партій (як у США) чи інших організацій. Оскільки кількість тимчасового персоналу на виборчих дільницях на більшості виборів значно перевищує кількість працівників ОАВ, які здійснюють адміністрування найму, відбір кандидатів та прийом працівників на роботу не повинен відкладатися на останню хвилину. Необхідно також продумувати план дій у надзвичайних ситуаціях способи реагування на випадки залишення працівниками своїх посад (навіть у день голосування).

## Процедури призначення працівників секретаріату ОАВ

Ключовими вимогами при призначенні працівників секретаріату ОАВ є справедлива процедура відбору, яка дозволяє обрати найбільш достойних кандидатів. ОАВ нерідко може делегувати повноваження щодо кадрових призначень керівнику секретаріату або одному із своїх членів, які, у свою чергу, можуть доручити призначення персоналу на нижчі посади іншим працівникам секретаріату. Призначення тимчасового персоналу для реєстрації виборців і виконання робіт на виборчих дільницях часто проводиться виборчими комітетами або посадовими особами, які здійснюють контроль за проведенням виборів (уповноваженими з виборів) або аналогічними органами/посадовими особами на рівні виборчого округу чи місцевому рівні.

Належною практикою є закріплення вимоги до працівників ОАВ щодо підписання зобов'язання про дотримання розробленого ОАВ кодексу поведінки як умови для призначення. Позитивом також є практика інформування громадськості щодо призначень на керівні посади в ОАВ та його секретаріаті шляхом розміщення відповідної інформації на сайті ОАВ, публікації в газетах та оприлюднення в інших засобах масової інформації. Для прискорення інтеграції нових працівників в ОАВ важливо, аби орган розробив обов'язкову для усіх нових працівників комплексну програму стажування, яка має бути пройдена протягом перших тижнів після їх призначення.

У деяких країнах (наприклад, в Мексиці) ОАВ наділений повним обсягом повноважень щодо найму та звільнення працівників свого секретаріату. Закон вимагає, аби усі посадові особи ОАВ, що здійснюють управління, контроль і нагляд, а також технічні спеціалісти були членами професійного

органу з виборчих питань, по суті – спеціалізованого підрозділу державної служби, діяльність якого повністю пов'язана з організацією та проведенням виборів. Громадяни мають змогу отримати тимчасову роботу у цій службі шляхом проходження спеціального навчання, перемоги у конкурсному відборі або складання іспиту. Для працевлаштування на постійній основі (набуття повного членства) у службі необхідно пройти обов'язкове оцінювання власної діяльності протягом року, пройти поглиблене навчання і мати досвід адміністрування виборів. Перші члени служби у 1992 році були відібрані за результатами національної кампанії в ЗМІ.

## **Навчання та підвищення кваліфікації працівників**

Однією з передумов забезпечення професіоналізму в процесі адміністрування виборів є безперервне і якісне навчання й розвиток професійних навичок штатного персоналу ОАВ (якщо такий є), тимчасових працівників, призначених для організації конкретних виборів, а також значної кількості персоналу, який працює на місцях і може тимчасово залучитися до виконання робіт під час таких масштабних заходів як проведення виборів, референдумів, або для реєстрації виборців чи перепису населення. Принципи виборчого права (зокрема – неупередженість, прозорість, таємність голосування, рівність, підзвітність та ефективність) є основою всіх навчальних програм ОАВ для персоналу. Навчання і підвищення кваліфікації працівників мають бути безперервними. Зміни виборчих процедур і технологій, а також тривалість міжвиборчого періоду свідчать про те, що навіть найдосвідченіший персонал не може завжди повністю покладатися на свій досвід.

Оскільки результати навчання і професійного розвитку працівників не є матеріальними (на відміну від виборчих скриньок, просвітницьких та інформаційних матеріалів для виборців), спонукання уряду до виділення достатніх для виконання цього завдання коштів може стати викликом. Навчанням і підвищенням кваліфікації має керувати посадова особа достатньо високо рівня, аби при розробці бюджету відповідні організаційні завдання мали пріоритетне значення.

---

Як зауважив керівник виборчої комісії Канади, виборці очікують на однаково високі стандарти виконання своєї роботи від кожного з 190 тис. осіб, залучених до організації та проведення виборів, незалежно від того, чи є вони професійними працівниками, найнятими на довготривалий період, або тимчасовими працівниками, які пройшли лише двогодинне навчання

---

## **Організаційний розвиток та підвищення кваліфікації постійних працівників ОАВ**

Організаційний розвиток і підвищення кваліфікації працівників (далі – ОРПКП) дозволяє ОАВ виконувати вимоги щодо довгострокового зміцнення потенціалу і досягнення необхідного рівня професійних навичок його працівників, а також забезпечувати їхнє кар'єрне зростання. Метою ОРПКП є поєднання стратегічних цілей і необхідних для їх досягнення професійних навичок, а також забезпечення кар'єрного зростання та особистісного розвитку персоналу. Активний ОРПКП сприяє підвищенню стабільності ОАВ.

Для ОАВ важливо розробити короткострокові та довгострокові стратегії щодо виконання вимог ОРПКП. Останній вимагає істотного і, бажано, окремого бюджету, а тому ОАВ необхідно надавати пріоритетне значення визначенню своїх потреб у професійній підготовці кадрів і розвитку. Наприклад, ОАВ Росії вирішив, що пріоритетом є навчання основного персоналу (а не членів дільничних виборчих комісій).

ОРПКП має базуватися на оцінці потреб, яка може проводитись власними силами або із залученням найнятих на договірній основі організацій (осіб) чи консультантів з питань управління. Оцінка потреб визначає всі завдання, що стоять перед ОАВ, порівнює рівень кваліфікації персоналу із цими завданнями і виявляє прогалини. На основі цього можуть бути визначені конкретні потреби в контексті організації роботи та індивідуального навчання персоналу, а також обрані оптимальні методики професійної підготовки. Програми ОРПКП мають передбачати навчання кожного працівника ОАВ, що забезпечуватиме максимально ефективне та професійне виконання персоналом його завдань.

Оцінюючи потреби та розробляючи плани ОРПКП, ОАВ може опинитися перед вибором між (1) професійною підготовкою персоналу, спрямованою на оволодіння необхідними для виконання поточної роботи навичками, і (2) навчанням працівників з метою засвоєння більш широкого спектру навичок, що ґрунтуються на основних принципах раціонального адміністрування виборів. Вибір другого варіанту є більш перспективним: широкий спектр навичок може знадобитися працівникам не відразу, однак дозволить поліпшити їхню здатність виконувати низку різних функцій у довгостроковій перспективі. ОРПКП, що стимулює професійний розвиток персоналу, може краще впоратися зі змінами у довгостроковому плані та має більше можливостей забезпечити оперативне реагування на нові потреби виборчого середовища, ніж ОРПКП, зосереджений на поточних потребах.

Залежно від результатів аналізу потреб ОРПКП може включати у себе:

- розвиток загальних навичок, наприклад:
  - письмове й усне спілкування;
  - креативність, інноваційний підхід, ініціативність;
  - налагодження командної роботи;
  - критичне і стратегічне мислення, здатність розв'язувати проблеми;
  - самоорганізація;
  - навички врегулювання спорів;
  - адміністрування проектів;
  - використання технологій;
  - лідерські, управлінські навички, навички наставництва і керівництва;
- розвиток технічних навичок, які є необхідними для роботи у конкретному структурному підрозділі ОАВ.

Підвищення кваліфікації працівників може здійснюватися у декількох основних форматах, а саме: у формі короткотермінового неформального навчання на основі конкретних виявлених потреб у формі зустрічей персоналу і оглядових нарад, спільних виїзних заходів і семінарів; формального або неформального наставництва персоналу посадовими особами вищого за рівнем ієрархії ОАВ або представниками іншої організації; у формі довгострокового формального навчання – наприклад, курсів чи академічних навчальних програм. Безперервне горизонтальне і вертикальне спілкування та контакти у межах ОАВ не лише сприяють досягненню цілей професійного навчання, але й допомагають підтримувати ефективність організаційної структури ОАВ та підвищувати продуктивність праці персоналу. Відкрите внутрішнє спілкування також підтверджує важливість прозорості та допомагає працівникам бути постійно обізнаними щодо діяльності організації не лише шляхом формального навчання або наставництва.

У деяких ОАВ навчання і підвищення кваліфікації постійних працівників і працівників, які організують голосування на виборчих дільницях, розділені. Навчання другої категорії часто зосереджується на аспектах, пов'язаних з проведенням голосування, а не на підвищенні кваліфікації у довгостроковій перспективі як такої. Такий підхід може виявитися недостатньо ефективним у країнах, де працівники органів, які організують голосування на дільницях, є потенційним джерелом штатного персоналу для ОАВ.

### **Використання міжнародного досвіду**

В рамках двостороннього і багатостороннього співробітництва низка ОАВ направляє своїх працівників для спостереження за адмініструванням виборів в інші країни або відряджає їх до інших ОАВ для навчання та ознайомлення з різними підходами до організації виборчого процесу. Це – швидкий і відносно недорогий спосіб здобуття нових знань і ознайомлення з передовим досвідом у сфері адміністрування виборів. Низка великих ОАВ (таких як Національний виборчий інститут (НВІ) в Мексиці та Національна виборча комісія (НВК) у Південній Кореї) організують програми міжнародних візитів під час виборів у своїх країнах. Регіональні виборчі об'єднання також можуть сприяти обміну інформацією, відрядженню та навчанню працівників, відповідальних за проведення виборів (див. також Розділ 11).

Міжнародні консультанти мають достатній потенціал для допомоги ОАВ у вирішенні складних внутрішніх та зовнішніх проблем, консультування членів і працівників ОАВ, а також забезпечення відповідності їхньої діяльності міжнародним стандартам.

Міжнародні експерти можуть бути фахівцями у конкретних виборчих і технічних галузях або кваліфікованими працівниками, відповідальними за проведення виборів. Водночас, проекти, у яких беруть участь ОАВ і які передбачають залучення радників і консультантів із набутих в інших країнах досвідом, повинні бути структуровані таким чином, щоб забезпечити передачу навичок та зміцнення потенціалу за допомогою формального або неформального індивідуального наставництва працівників ОАВ. Такий підхід унеможливить ситуацію, коли, залишаючи країну, радники забирають із собою досягнення проекту. Якщо в ОАВ працюють чисельні команди радників, важливо, аби вони не були в організації відстороненою групою, які спілкуються одне з одним, а не зі своїми колегами.

## **Наставництво**

Підхід до професійного розвитку окремих штатних працівників з використанням методу індивідуального наставництва не обмежується проектами за участі міжнародних консультантів, а може застосовуватися для досягнення позитивного результату всередині ОАВ. Формальне наставництво зазвичай передбачає чітке визначення (на самому початку) умов і цілей програми наставництва. Неформальне наставництво, яке має бути частиною відносин між керівником і його підлеглими, може бути менш впорядкованим. Програми наставництва здатні допомогти ОАВ у досягненні деяких цілей щодо забезпечення принципу рівності, наприклад – у збільшенні кількості жінок або представників інших цільових соціальних чи етнічних груп, які обіймають більш високі керівні посади або посади технічних спеціалістів. Окрім внутрішніх програм наставництва, можуть організовуватися короткострокові відрядження персоналу ОАВ до іншої державної або приватної інституції, де персонал працюватиме з наставником.

## **Освіта і курси підвищення кваліфікації для працівників ОАВ**

У працівників ОАВ є вагомі підстави для здобуття вищої і післядипломної освіти у сфері управління і керівництва виборчим процесом з метою підвищення свого професіоналізму та створення додаткових потенційних можливостей. Все більша кількість вищих навчальних закладів пропонують курси з різних аспектів керування та адміністрування у сфері виборів, у тому числі – Американський університет (США), університет Гріффіта (Австралія) та університет Париж II (Франція). Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (МІДСВ) розробив типовий навчальний план для програм здобуття ступеня магістра з питань електоральної (виборчої) політики та адміністрування виборів з метою заохочення післядипломної професійної освіти у сфері адміністрування виборів.

Найвідоміший курс удосконалення професійних знань для працівників, відповідальних за проведення виборів, проводиться в рамках Проекту з розширення ресурсної бази у сфері зміцнення демократії, управління та проведення виборів (БРИДЖ/BRIDGE), який підтримується завдяки партнерству Австралійської виборчої комісії (АВК), Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (МІДСВ), Міжнародної фундації виборчих систем (МФВС), ПРООН та відділу ООН з надання допомоги в проведенні виборів (ВООННДПВ). Курси проекту БРИДЖ проводяться акредитованими координаторами цього проекту, яким надано безкоштовний доступ до матеріалів навчальної програми для широкого використання. Курси проекту БРИДЖ складаються з 24 універсальних модулів та трьох основних напрямів (базові модулі, проведення виборів та робота з учасниками виборчого процесу) таким чином, аби будь-який курс можна було адаптувати до конкретних потреб удосконалення професійних знань працівників конкретного ОАВ. Всі модулі навчального курсу БРИДЖ доступні англійською мовою. Деякі з них також існують у перекладі на арабську, вірменську, мови дарі і пушту (перську), французьку, грузинську, індонезійську, португальську, румунську, російську, іспанську і мову

тетум. Станом на липень 2014 року, у 93-х країнах світу відбулося близько 900 курсів в рамках проекту БРИДЖ. При цьому їхня кількість зростає з кожним роком у геометричній прогресії.

У Великобританії Асоціація адміністраторів виборчого процесу (ААВП/АЕА) проводить регулярні тренінги і навчання для осіб, які здійснюють адміністрування виборів. ОАВ (місцеві органи влади) у Великобританії, як правило, вимагають від кандидатів на посади, пов'язані з проведенням виборів, відповідної кваліфікації, підтверженої ААВП. ОАВ Південноафриканської республіки розробляє офіційні навчальні програми підготовки та освіти для фахівців-практиків у сфері виборів, а також впровадив механізм акредитації для кваліфікованих працівників, відповідальних за проведення виборів. ОАВ у Бангладеш створив Інститут підготовки кадрів у сфері виборів у м. Дакка, який проводить інтенсивне очне та он-лайн навчання персоналу, задіяного у виборах на усіх рівнях. Для професійної виборчої служби ОАВ в Мексиці діють суворі вимоги щодо набуття членства, акредитації та безперервного підвищення професійної кваліфікації.

### Вставка 3: Деякі важливі кроки у розвитку адміністрування виборів як професії

- запровадження формальної професійної підготовки і визначення кваліфікаційних вимог;
- створення професійного та стабільного ОАВ для захисту та відстоювання інтересів професійних організаторів виборів, а також регулювання питань їхньої етичної поведінки;
- створення резерву ресурсів та експертної мережі, до яких задіяні у проведенні виборів професіонали-практики могли б звернутися за консультацією з питань виконання своїх професійних обов'язків; і
- розробка моделі кар'єрного зростання і можливостей для професійних організаторів виборів.

## Оперативна підготовка

Для безперешкодного проведення виборів важливо, щоб і постійні, і тимчасові працівники ОАВ пройшли відповідну оперативну підготовку для повного розуміння ними завдань, покладених на них, зокрема – коли йдеться про взаємодію з виборцями та іншими зацікавленими сторонами, опрацювання бюлетенів чи інших виборчих документів, а також про вирішення чутливих питань. Як мінімум, таке навчання має підвищити розуміння важливості ключових вимог щодо поваги до закону, неупередженості та прозорості, а також дозволити учасникам повністю усвідомити завдання, які перед ними стоять. При роботі з тимчасовим персоналом цим аспектам буде приділено основну увагу, а ключовими інструментами будуть посібники та контрольні переліки. При підготовці штатного персоналу також має бути наголошено на більш поглибленому вивченні систем і процесів, за які цей персонал відповідає, з акцентом на планування заходів реагування на непередбачувані ситуації, резервні механізми та розв'язання проблем.

## **Методи підготовки**

Інтенсивна підготовка тимчасового персоналу перед кожними виборами є найважливішим елементом надання виборчих послуг і його професійної роботи. Забезпечення високої якості послуг, заснованих на принципах добросовісності та належній виборчій практиці, є головною ідеєю усіх видів підготовки тимчасового персоналу. Для ОАВ важливо створити базу даних тимчасових працівників, які проходили навчання і достатньо добре працювали на виборах, аби з ними можна було сконтактувати з питань співпраці під час майбутніх виборів.

Практика показала, що більш ефективною видається орієнтація підготовки тимчасового персоналу на конкретні оперативні функції, які вони виконуватимуть. Навчання навичкам, необхідним для виконання завдань, пов'язаних з реєстрацією виборців, проведенням голосування і підрахунком голосів, завжди є більш ефективним, якщо воно доповнюється вправами з моделювання (наприклад, рольовими іграми або вправами з моделювання ситуацій, що виникають під час виборів). Оцінка кожного навчального курсу є дуже важливою для покращення якості підготовки.

## **Каскадна модель підготовки**

Каскадне навчання передбачає підготовку основної групи викладачів як зі змістовних питань проведення виборів, так і щодо методик навчання ("підготовка викладачів"), які у свою чергу навчатимуть інших на нижчому рівні. Другий рівень навчає третій рівень – і далі, поки увесь персонал не пройде навчання. Відносна економічна ефективність каскадної моделі підготовки і можливість охоплення великої кількості осіб протягом короткого періоду часу зумовлює активне використання цієї методики як новоствореними ОАВ, так і ОАВ, які функціонують давно або протягом певного часу. Користь описаної методики є очевидною, зокрема – коли пов'язані із виборами завдання виконуються із залученням великої кількості працівників, а також коли навчання має бути проведене одночасно чи майже одночасно на всій території країни (наприклад, для персоналу, який здійснює реєстрацію виборців та забезпечує проведення голосування). Викладачі усіх рівнів можуть бути членами або працівниками ОАВ. Можливим є залучення зовнішніх і професійних тренерів, викладачів вищих навчальних закладів, або авторитетних членів організацій громадянського суспільства. Поєднання зусиль персоналу ОАВ і зовнішніх тренерів може мати переваги у забезпеченні зацікавленості та стабільної участі осіб, які проходять навчання.

Каскадна модель підготовки є ефективною, коли навчання на різних рівнях відбувається послідовно з відносно короткими перервами між навчальними сесіями, а також якщо навчання на останньому рівні каскаду (наприклад, підготовка працівників органів, відповідальних за організацію голосування на дільницях) проводиться за кілька днів до виборів. Цей метод вимагає, аби велика кількість викладачів повністю розуміли зміст навчальних сесій та методику підготовки. Будь-який збій або непорозуміння у верхній частині ланцюга відображаються на нижчих рівнях і можуть зашкодити усьому навчальному процесу. Такі заходи контролю за якістю навчання, як

обмеження кількості рівнів у каскаді і вибірковий моніторинг навчальних сесій, забезпечать послідовне проведення усіх планових навчальних занять.

### ***Підготовка мобільними групами***

Невелика кількість мобільних груп тренерів може проводити навчання для всього персоналу, який забезпечує проведення виборів, і на всіх рівнях. Перевагою цього методу є те, що інформація чітко доноситься професійно підготовленими групами викладачів. Тим не менш, такий підхід вимагає більше часу, оскільки невелика кількість груп здійснює підготовку всього залученого до проведення виборів персоналу на всій території країни. Хоча метод може бути ефективним рішенням для виборів, що проводяться у межах дуже невеликих територій, він, зазвичай, у решті випадків є неприйнятним. Якщо необхідно провести навчання великої кількості персоналу, а мобільна група розпочинає підготовку задовго до дня голосування, існує також ризик того, що групи осіб, які пройшли навчання на ранніх етапах, забудуть отриману інформацію.

### ***Одночасна підготовка***

Одночасна підготовка передбачає залучення до навчального процесу усього задіяного у виборчому процесі тимчасового персоналу протягом одного або декількох днів. Такий підхід може бути застосований, якщо для підготовки виборів відведено дуже мало часу або якщо широкомасштабна підготовка важлива для ОАВ з точки зору покращення іміджу органу, стимулювання інтересу до виборів, або проведення необхідної просвітницької роботи (як, наприклад, у Камбоджі у 1993 році). Водночас, такий підхід вимагає великої кількості компетентних викладачів, яких, зазвичай, потрібно наймати ззовні та навчити змістовним аспектам виборчого процесу. Крім того, метод є доволі витратним, а його ефективна реалізація потребує інтенсивного планування. Використання відео технологій для стислого ознайомлення тимчасових працівників, які мають досвід роботи на виборах, зі змінами, які відбулися у виборчих процедурах після останніх виборів, може бути однією з форм проведення одночасної підготовки.

## **Навчальні матеріали**

### ***Інструкції***

Інструкції у вигляді зручних для роботи інформаційних аркушів або контрольних списків давно використовуються як доповнення до каскадного навчання певних категорій персоналу, залученого до проведення виборів, наприклад – осіб, які відповідають за безпеку на виборчих дільницях, працівників органів, які організують голосування на виборчих дільницях, персоналу, який здійснює підрахунок голосів виборців. Наприклад, такий контрольний перелік був використаний у Тонга у 2010 році. За наявності достатніх технологічних можливостей, відповідні матеріали можуть бути відкриті для доступу в електронному форматі.



### **Навчальні посібники**

Для засвоєння необхідних навичок залученими до проведення виборів осіб більшість ОАВ активно використовують посібники. Якщо посібники, що містять точну інформацію, є зручними, добре викладеними, їх легко тлумачити та застосовувати, вони є незамінною допомогою під час навчання. Ефективною є підготовка окремих розділів посібника з урахуванням того, що вони використовуватимуться різними категоріями працівників з різним колом обов'язків. Ефективному навчанню також сприяє включення до посібників спрощених контрольних переліків і запитань для перевірки знань. Посібники на паперових носіях можуть бути доповнені електронними версіями, що дозволяє розповсюдити більшу кількість примірників. Варто друкувати достатню кількість копій посібників, аби залучені до проведення виборів особи могли після навчання взяти їх додому як для подальшого опанування, так і для використання в роботі. В Угорщині використовуються електронні засоби навчання, у тому числі – електронний посібник і тест для перевірки засвоєння інформації, яка у ньому міститься.

ОАВ також може розглянути питання щодо видання посібників про виборчі процедури для різних зацікавлених сторін, з якими вони співпрацюють (політичних партій і кандидатів, представників партій, засобів масової інформації та спостерігачів на виборах).

### **Моделювання та відеоматеріали**

Моделювання виборчого процесу (зокрема – реєстрації виборців, проведення голосування і організації підрахунку голосів виборців) є популярним методом навчання. Загалом, як показує досвід, моделювання ситуацій як метод проведення практичних та інтерактивних навчальних занять є найбільш ефективним методом підготовки тимчасового персоналу ОАВ. Моделювання заслуговує на те, щоб бути включеним до кожного навчального заходу.

Серед викладачів зростає популярність використання відеоматеріалів і графіки для ілюстрації та підсилення навчальних текстів і повідомлень, а також проведення презентацій для менш чисельних груп. Такі матеріали мають більшу користь швидше як допоміжні засоби, а не як основа для навчання з виборчих питань. Відеоматеріали можуть бути найбільш ефективними, якщо вони короткі, предметні та можуть використовуватися в якості ілюстрації певного виду діяльності і для допомоги при моделюванні ситуацій. Перед розробкою навчальних завдань з використанням відеоматеріалів, ОАВ має переконатися у тому, що в усіх приміщеннях, де проходитиме навчання, є необхідні технічні засоби, а витрати на них є адекватними.

### **Чинники, які можуть перешкоджати професіоналізму роботи ОАВ**

Іноді ОАВ доводиться долати безліч проблем для досягнення належного рівня професійності. Деякі з цих проблем можуть бути внутрішніми, наприклад – стосуватися поведінки членів і персоналу, планування або визначення пріоритетів при використанні ресурсів. Інші можуть бути викликані зовнішніми факторами, серед яких:

- *Політична кон'юнктура* у країні, де проводяться вибори. Вона значною мірою визначає довіру до результатів виборів та їхньої законності. Важко провести вибори, результати яких заслуговуватимуть на довіру, в умовах, коли участь у виборчому процесі супроводжується страхом, залякуванням і насильством, а також у суспільствах, де відсутня повага до верховенства права або де функціонування державних органів є непрозорим і непідзвітним. Водночас, навіть за таких умов, орієнтована на професійне виконання власних обов'язків ОАВ може наполегливо працювати з метою демонстрації своєї відданості етичним принципам, що стимулює довіру до виборів. До прикладів країн, в яких ОАВ показали прийнятні результати за надзвичайно складних умов належать Афганістан (2004), Ірак (січень 2005), Мозамбік (1994), Непал (2008), Нікарагуа (1990), Палестина (2006), Південноафриканська республіка (1994) і Східний Тимор (1999).
- *Досконале виборче законодавство* є необхідним елементом успішного планування, проведення виборів, забезпечення професійності ОАВ. Якщо законодавство не відповідає визнаним стандартам, ОАВ може бути складно провести вибори, з прийнятними для всіх зацікавлених сторін результатами, а тому діяльність ОАВ може видаватися непрофесійною. Для того, аби уникнути ускладнення політичної ситуації та інших факторів невизначеності, які можуть серйозно зашкодити виборчому процесу, внесення необхідних змін до законодавства має бути завершено задовго до виборів. Це надасть ОАВ достатньо часу для того, щоб з урахуванням ухвалених змін провести навчання осіб, які беруть участь у виборах або залучаються до їх проведення, оновити процедури роботи ОАВ, а також забезпечити підготовку власних працівників. Крім того, партії та кандидати матимуть час для коригування власних планів у разі потреби. Тим не менш, досвід багатьох ОАВ (зокрема – в країнах з демократією, що розвивається) свідчить про загальнопоширену практику ухвалення змін до виборчого законодавства в останній момент.
- *Відсутність спадковості* не сприяє підвищенню професійного рівня в умовах, коли ОАВ є тимчасово діючим органом. Якщо постійний ОАВ, зазвичай, має час і ресурси для професійної підготовки свого персоналу у міжвиборчі періоди, строк повноважень тимчасового ОАВ є обмеженим – у багатьох випадках він складає менше 90 днів. Це робить довгострокове навчання і розвиток потенціалу дуже складним. Сильна залежність ОАВ, які функціонують короткий час, від тимчасово направлених для роботи в ОАВ публічних службовців може підірвати професійність організаторів виборів, в тому числі – через те, що державна інституція, яка направляє публічних службовців для роботи в ОАВ, не завжди може делегувати до ОАВ той самий персонал під час кожних виборів.
- *Відсутність належного або своєчасного фінансування* також може зашкодити ефективності програм підвищення кваліфікації працівників ОАВ. Деякі ОАВ (часто – в країнах, де відбувається становлення демократії) ведуть справжню боротьбу за отримання достатніх коштів для проведення виборів. Коли кошти врешті-решт отримані, проводити змістовне навчання персоналу (зокрема, тимчасового) може бути запізно. Крім того, фінансування може передбачати умови, які не виправдано обмежують ОАВ у виборі видів навчання або форм підвищення кваліфікації персоналу.

## Підсумки розділу

- Професійні члени і працівники ОАВ потребують відповідних навичок, а найголовніше – відданості принципам адміністрування виборів – добросовісності, неупередженості, незалежності, прозорості, ефективності та орієнтації на надання послуг.
- Залучення публічних службовців до участі у роботі секретаріатів ОАВ дозволяє використовувати досвід державного апарату, однак може поставити під загрозу професіоналізм ОАВ, зокрема – в урядовій моделі, за якої пов'язана з виборами робота може не виходити до основних професійних обов'язків службовців. ОАВ, що наймають власний персонал, діяльність якого не регулюється правилами, що регламентують публічну службу, можуть використовувати інші стимули для залучення працівників з більш високою професійною підготовкою. Існування цікавих моделей кар'єрного зростання в ОАВ сприяє підвищенню рівня професіоналізму його працівників та стимулює зацікавленість у тривалій роботі в органі.
- Рівень вимог ОАВ до свого персоналу є циклічним: він досягає максимального рівня, за якого збереження на посадах достатньої кількості постійних працівників протягом усього виборчого циклу є не виправданим. Кожному ОАВ необхідно розробляти стратегії, спрямовані на ефективне використання тимчасового персоналу, які можуть включати процедури своєчасного найму, забезпечення стимулів і можливостей для навчання, а також механізми підтримання стабільних контактів.
- Справедлива практика найму та працевлаштування, у тому числі – відкриті та орієнтовані на врахування заслуг претендентів процеси відбору, забезпечення гендерного балансу, а також справедливого та безпечного робочого середовища, свідчить про виконання ОАВ обов'язків щодо забезпечення соціальної справедливості.
- Спрямування зусиль на професійне навчання і підготовку персоналу має вирішальне значення для підвищення загальної ефективності ОАВ. Це завдання може бути виконане шляхом проведення курсів з використанням ресурсів самого ОАВ і професійних об'єднань, отримання персоналом академічної освіти, застосування практики наставництва та передачі навичок консультантами і топ-менеджерами, а також за допомогою проходження персоналом навчальних програм з питань адміністрування виборів, таких як навчальний курс проекту БРИДЖ.
- Практична підготовка тимчасового персоналу вважається найбільш ефективною, якщо вона зосереджується на конкретних технічних процесах, передбачає моделювання ситуацій, спирається на якісні навчальні матеріали (такі як посібники і контрольні переліки, інструкції, відповідні аудіовізуальні матеріали), а також передбачає ретельну оцінку процесу і результатів навчання. Подібне навчання для постійного персоналу ОАВ вимагає більшої уваги до комплексних питань, планування на випадок надзвичайних ситуацій та здатності вирішувати проблеми.

- ОАВ, як правило, має забезпечити практичну підготовку в умовах жорстких часових обмежень і для великої кількості осіб, які беруть участь в організації та проведенні виборів. Навчання з використанням послуг мобільних груп вимагає досить багато часу, а одночасне навчання – доволі великої кількості викладачів. Широко застосовується каскадне навчання, яке, щоправда, потребує суворого дотримання строків проведення занять та контролю за якістю навчання для забезпечення своєчасного донесення достовірної і повної інформації до осіб, які проходять підготовку на найнижчих рівнях.
- У деяких випадках ОАВ доводиться стикатися з негативними явищами, які загрожують належному професійному рівню його працівників, серед яких: конфліктне середовище, недосконале законодавство, тимчасова природа діяльності ОАВ, недостатнє чи несвоечасне фінансове забезпечення.

# Ліберія: Національна виборча комісія

Джебех Кава

### Передісторія

Створення Національної виборчої комісії (НВК) Ліберії було частиною Всеосяжної мирної угоди 2003 року, підписанням якої завершилася громадянська війна у цій країні, що тривала 14 років. НВК замінила Виборчу комісію, яка діяла з 1986 року.<sup>1</sup> Це була одна з трьох самостійних державних комісій, створених у відповідності до Конституції Ліберії 1986 року.<sup>2</sup>

### Законодавство

Ліберійське законодавство з питань проведення виборів 2011 року включало Конституцію, Закон про вибори зі змінами та доповненнями, внесеними Законом про виборчу реформу 2004 року, органічні закони з питань судочинства, Закон про політичні партії, а також положення та рішення НВК.<sup>3</sup>

Повноваження і обов'язки Комісії як незалежного державного органу, який не підпорядкований жодній з гілок влади, включають:

- застосування і забезпечення дотримання всіх законів про вибори на всій території Ліберії;
- організацію роботи свого Секретаріату так, як це необхідно і практично можливо для забезпечення ефективної діяльності Комісії;
- внесення до національного законодавчого органу пропозицій щодо прийняття, внесення змін і доповнень або відміни будь-яких положень Закону про вибори.

НВК безпосередньо розробила проект змін до законів про вибори 1986 року, які були прийняті у 2003 та 2004 роках, а також ухвалила низку керівних роз'яснень щодо проведення виборів, серед яких:

- Кодекс поведінки НВК;

- Кодекс поведінки політичних партій;
- Кодекс поведінки ЗМІ;
- Кодекс поведінки персоналу НВК; та
- Посібник для недержавних організацій, залучених до громадянської просвіти.

## Інституційна структура

Керівна рада НВК складається з семи членів комісії: голови, співголови і п'яти членів Комісії; кожен із членів ради здійснює контроль за перебігом виборчого процесу у визначених адміністративно-територіальних одиницях, а голова Ради – у найбільш густонаселеному регіоні. До кандидатів на посаду члена НВК не ставляться надмірні вимоги. Членом Комісії може бути призначено громадянина Ліберії, якому виповнилося принаймні 35 років, який має високі моральні якості, не є членом жодної політичної партії та не походить з тієї ж провінції, що й будь-який інший член Комісії.

У структурі Комісії запроваджено посаду виконавчого директора, а також створено Юридичний відділ, який відповідає за юридичний супровід усіх питань, пов'язаних із забезпеченням виконання Закону про вибори. Магістрати (уповноважені особи з виборчих питань) призначаються у кожному з 15 адміністративних округів Ліберії. У густонаселених регіонах країни може бути призначено більше одного магістрату. Магістрати відповідають за взаємодію між комісією та провінцією/округом, який вони представляють у виборчих питаннях.

Комісія призначає працівників центрального апарату та адміністративних округах, які забезпечують проведення виборів, зокрема: директорів з питань громадської просвіти, осіб, відповідальних за взаємодію з політичними партіями, технічний персонал, реєстраторів, голів та інших працівників виборчих комісій, які організовують голосування.<sup>4</sup>

## Функції і повноваження

Крім основних повноважень, на НВК покладено здійснення і низки інших прав та обов'язків:

1. проведення акредитації і реєстрації політичних партій і незалежних кандидатів, які відповідають вимогам, встановленим Комісією;
2. прийняття рішень про відмову політичній партії або незалежному кандидату у акредитації та про скасування реєстрації на підставі чітких та об'єктивних критеріїв, визначених роз'ясненнями Комісії, та у відповідності до належних процедур прийняття таких рішень;
3. проведення виборів до усіх виборних державних органів, у тому числі виборів вождів, а також референдумів;
4. розробку та затвердження керівних роз'яснень з питань здійснення контролю за проведенням виборів на посади в усіх виборних державних органах у відповідності до вимог Конституції та Закону про вибори;
5. призначення всіх посадових осіб та працівників, необхідних для ефективного виконання функцій і повноважень Комісії, за результатами консультацій із Президентом Ліберії та іншими посадовими особами, передбаченими законом;

6. призначення за поданням відповідних посадових осіб на місцевому рівні уповноважених осіб з питань виборів (магістратів) в адміністративно-територіальних одиницях країни, які виконують свої функції під керівництвом і контролем Комісії;
7. ведення Реєстру виборців;
8. утворення виборчих округів у кожній адміністративно-територіальній одиниці, зміна їхніх меж, перерозподіл (у разі необхідності та з урахуванням кількості населення (наприклад, після делімітації меж округів у 2011 році межі виборчих округів на виборах членів Палати представників були змінені, а їхню кількість збільшено з 64 до 73);
9. ведення реєстру усіх створених політичних партій, їхніх установчих документів і програм, а також всіх незалежних кандидатів та їхніх організацій (об'єднань);
10. проведення аналізу можливості балотування кандидатів на виборні посади на підставі керівних роз'яснень Комісії;
11. визначення переліку документів, які мають зберігатись політичними партіями, незалежними кандидатами та їхніми організаціями (об'єднаннями);
12. вивчення і проведення аудиту (або надання доручення щодо проведення аудиту) фінансових операцій політичних партій, незалежних кандидатів та їхніх організацій незалежно сертифікованим державним бухгалтером, який не є членом жодної політичної партії або організації будь-якого незалежного кандидата;
13. розгляд виборчих спорів щодо результатів виборів (рішення комісії можуть бути оскаржені до Верховного суду);
14. реєстрація законно обраних осіб за результатами виборів, у тому числі Президента, Віце-Президента, членів парламенту, верховних вождів, вождів кланів і містечок, мерів міст і членів муніципальних рад;
15. подання парламенту і главі держави щорічних доповідей про діяльність Комісії;
16. здійснення викликів керівників партій до Комісії з метою участі у розгляді скарг; надсилання повісток з метою викликів для отримання свідчень під час слухань;
17. скасування рішень про реєстрацію політичних партій, блоків, накладення штрафів або інших стягнень за недотримання розпоряджень (приписів) Комісії, перешкоджання діяльності Комісії у зв'язку з виконанням покладених на неї обов'язків, невиконання правомірних вимог Комісії;
18. виконання інших передбачених законом прав та обов'язків, у тому числі здійснення громадянської освіти (як НВК, так і зовнішніми організаціями, зокрема – недержавними, місцевими (на рівні громад) та організаціями громадянського суспільства).<sup>5</sup>

## Склад і порядок призначення членів НВК

До складу НВК входить сім членів, які призначаються Президентом Ліберії за поданням і згодою Сенату на семирічний строк. Члени Комісії можуть бути достроково звільнені з посади у випадку вчинення правопорушень. За згодою Сенату Президент також призначає Виконавчого директора НВК, строк повноважень якого визначається Президентом.

За поданням Голови Верховного суду Ліберії та Міністра юстиції, Комісія висуває кандидатури і, за згодою Президента Ліберії, призначає радників з юридичних питань і посадових осіб, відповідальних за наукові дослідження, які забезпечують виконання покладених на Комісію завдань та звільняються із займаних посад Комісією. Інші працівники Юридичного відділу призначаються Комісією на підставі відповідності кваліфікаційним вимогам, що встановлюються для державних службовців, забезпечують виконання покладених на Комісію завдань і можуть бути звільнені Комісією із займаних посад. Комісія призначає у кожному окрузі чи провінції необхідну кількість магістратів (уповноважених осіб з питань виборів), а також працівників регіональних офісів в адміністративних округах, кандидатури яких, зазвичай, рекомендує окружний магістрат. Рада НВК призначає допоміжний персонал, який забезпечує діяльність центрального офісу НВК.

## **Фінансування**

НВК подає проєкт свого річного кошторису на розгляд і затвердження Бюджетного бюро Ліберії. Після затвердження кошторису грошові кошти перераховуються своєчасно та відповідно до запланованих видатків на визначений НВК рахунок. Міжнародна технічна допомога донорів була надзвичайно важливою під час парламентських виборів 2005 і 2011 років (хоча на виборах 2011 року вона була менш важливою, ніж у 2005 році). Хоча НВК не публікувала звіт за результатами виборів 2011 року, за оцінками експертів, бюджет виборів 2010-2011 років складав більше 38 мільйонів доларів США, з яких більше 27 мільйонів доларів США (70%) складала міжнародна донорська технічна допомога.<sup>6</sup>

Протягом виборчого циклу 2010-2011 років, кошти, виділені в рамках проєктів актуалізації гендерної проблематики, періодично перенаправлялися на забезпечення заходів, які вважалися більш важливими для успіху національних виборів, наприклад – на реєстрацію виборців, підготовку членів і працівників дільничних виборчих комісій і придбання технологічних платформ.

## **Підзвітність**

НВК зобов'язана публікувати оновлену річну стратегію своєї діяльності разом із річним планом та інформацією про видатки на фінансування комісії у поточному році, погоджені з Бюджетним бюро. Комісія також повинна подавати щорічні звіти про свою діяльність парламенту і Президенту Ліберії.

Комісія також повинна публікувати щорічний звіт про результати зовнішнього аудиту своїх рахунків, який повинен містити інформацію про її досягнення і результати діяльності у контексті виконання річного плану роботи. Звіт має відображати джерела фінансування Комісії та використання нею бюджетних коштів, коштів, залучених ззовні, а також інших ресурсів.

## **Процедури вирішення виборчих спорів**

Порядок розгляду скарг та ухвалення рішень за результатами їхнього розгляду визначається встановленими НВК процедурами. Найважливіші категорії скарг розглядає у Монровії Головний уповноважений з питань вирішення спорів, який дає відповідні рекомендації Раді НВК. Інші категорії справ розглядаються магістратами, які проводять слухання у цих справах і ухвалюють відповідні рішення за результатами



їх розгляду. Допомогу у здійсненні магістратом своїх повноважень надає місцевий уповноважений з вирішення виборчих спорів. Рішення НВК або магістрата вивішуються для ознайомлення, відповідно, у приміщенні НВК або в офісі магістрата. Рішення магістрата може бути оскаржене до Ради НВК протягом 72 годин.

Рішення Ради НВК за результатами розгляду скарги може бути оскаржене до Верховного суду Ліберії протягом 48 годин після його прийняття. Після оприлюднення остаточних результатів виборів відповідні скарги можуть бути подані до НВК. Рішення НВК, у свою чергу, можуть бути оскаржені до Верховного суду. Останній розглядає апеляційні скарги на всі рішення, прийняті за результатами розгляду виборчих скарг, та приймає відповідні рішення.<sup>7</sup>

## Навчання з метою удосконалення професійних навичок

Завдяки безперервному навчанню, відповідальні за проведення виборів працівники, як правило, добре обізнані у питаннях, пов'язаних з виконанням їхніх обов'язків, за винятком гендерної проблематики (ця проблема обговорюється нижче).

## Взаємодія зі ЗМІ

Діяльність ЗМІ здійснюється з урахуванням Кодексу поведінки щодо висвітлення виборів, розробленого спілкою журналістів Ліберії (СЖЛ). Ліберійські журналісти продовжують співпрацювати з НВК та її партнерами, беручи участь у семінарах з розвитку і зміцнення власної спроможності.<sup>8</sup> Єдиним конкретним положенням законодавства щодо доступу НВК до засобів масової інформації у період проведення виборів є стаття 10.21 Закону про вибори. Згідно з нею, за умови своєчасного внесення відповідного запиту політичними партіям дозволяється використовувати будь-які адміністративні будівлі або інші матеріально-технічні засоби, і їм не може бути відмовлено у реалізації цього права, якщо це є необхідним і доцільним для досягнення їхніх цілей.<sup>9</sup> НВК не має права регулювати вільний доступ політичних партій до державних засобів масової інформації.

## Взаємодія з іншими органами та інституціями

В питаннях проведення виборів НВК активно взаємодіє із зацікавленими сторонами через своїх координаторів зі зв'язків, зокрема – з політичними партіями і кандидатами, органами законодавчої і виконавчої влади, судами, національними спостерігачами на виборах і громадянами, міжнародними спостерігачами, засобами масової інформації, виборцями, недержавними та громадськими організаціями, донорами і агентствами з надання технічної допомоги. НВК заохочує налагодження численних партнерських зв'язків, укладання угод і досягнення домовленостей з питань, які мають важливе значення для успішного проведення виборів, в тому числі – проведення практичних семінарів з метою навчання та поширення інформації, розробки кодексів поведінки і меморандумів про взаєморозуміння.

У ряді випадків під час проведення виборів відносини між НВК, політичними партіями та засобами масової інформації загострювалися через те, що дії Комісії розцінювалися як упереджені. У жовтні 2011 року внаслідок сильного тиску з боку головної опозиційної партії (яка вважала, що Голова Комісії діяв упереджено на користь кандидата від правлячої партії) Голова НВК подав у відставку.

## Стабільність НВК

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення залишаються найбільш проблемними питаннями у контексті ефективності функціонування Комісії, зокрема, у контексті розвитку і зміцнення потенціалу НВК та просвіти виборців.

## Новітні технології

Центральний апарат та пов'язані з НВК інституції мають у своїй структурі відділи інформаційних систем і телекомунікацій. Відділ інформаційних систем, зазвичай, працює у складі постійної команди, яка поповнюється під час проведення виборів.

Використання сонячних батарей для дистанційного живлення, супутникових антен для передачі даних і мобільних телефонів були надзвичайно важливими на виборах 2011 року і дозволяли своєчасно передавати інформацію про результати виборів.

## Можливості і перешкоди

Структура НВК сприяє успішному проведенню національних виборів і підтримці політичної (і тим самим – соціальної та економічної) стабільності, оскільки суспільство (і партії) сприймають Комісію як авторитетну установу. За висновком Центру Картера “на виборах 2011 року НВК продемонструвала свою технічну підготовленість і ефективність, провівши вибори відповідно до міжнародних стандартів, а тому результати заслугоували на довіру.”<sup>10</sup> Тим не менш, для забезпечення стійкого характеру цих досягнень необхідним є проведення виборчої реформи, спрямованої на усунення недоліків, що призвели до виникнення серйозних спорів, проведення безперервного і комплексного навчання працівників НВК, поширення інформації серед широкої громадськості, виборців і політичних партій, засобів масової інформації та інших зацікавлених сторін.

## Гендерний аспект

НВК офіційно почала докладати зусилля, спрямовані на досягнення рівності жінок і чоловіків, після створення у 2010 році Бюро з питань гендерної рівності. Оскільки ця подія збіглася з піком виборчого процесу, зусилля Комісії були спрямовані не на досягнення гендерного балансу у самій НВК та її структурах, а на збільшення ступеня залучення жінок до усіх виборчих процесів, зокрема – на стимулювання висування жінками своїх кандидатур, їх реєстрацію як виборців і участь у голосуванні.

Під час загальнонаціональних виборів 2011 року в органах адміністрування виборів на всіх рівнях все ще суттєво домінували чоловіки (за винятком Ради Комісії). Дані про кадрові ресурси НВК показали, що Рада Комісії на 47% складалася з жінок (трое з семи), а на посадах Виконавчого директора і його заступників (п'ять осіб) не було жодної жінки. З 14 директорів двоє були жінками (14%); жінки становили 27% (21 з 78) штатних працівників та їхніх керівників, а також 11% (27 з 239) позаштатного персоналу.<sup>11</sup> Інформація щодо працівників органів, які забезпечували проведення голосування на виборчих дільницях, не містила даних про їхню гендерну належність.

Станом на грудень 2013 року, НВК не мав затвердженої стратегії гендерної політики. Водночас, проект Стратегії щодо досягнення рівноправ'я жінок і чоловіків був розроблений і знаходився на розгляді Ради Комісії. Цей проект передбачав:

1. посилення організаційної спроможності НВК щодо розв'язання проблеми нерівності між жінками і чоловіками та сприяння підвищенню ролі жінок у виборах;

2. запровадження в НВК практик і політики, які б сприяли досягненню гендерної рівності і підвищенню ролі жінок у виконанні професійних обов'язків;
3. розробку програми стимулювання гендерної рівності та посилення участі жінок в усіх сферах виборів.

Під час оперативного планування організації виборів 2011 року особливі потреби жінок у згаданій сфері належним чином враховано не було. Наприклад, деякі місця, де працювали жінки під час проведення виборів (реєстрація виборців, голосування) не були забезпечені достатньою кількістю туалетних кабінок.

Керівництво НВК активно демонструвало свою відданість питанню гендерної рівності під час зовнішніх заходів, пов'язаних з проведенням виборів. Незважаючи на жорстку конкуренцію з іншими виборчими потребами, які вимагали ресурсів, обмежену бюджетну та матеріально-технічну допомогу було розширено, що мало на меті підтримати спрямовані на стимулювання рівної участі жінок і чоловіків у виборах проекти. За трохи більше ніж рік, Бюро з питань гендерної рівності провело принаймні п'ять основних заходів з посилення правової рівності жінок та чоловіків, а також інформаційні кампанії, навчальні заходи з розвитку і зміцнення потенціалу для працівників Бюро з питань гендерної рівності та потенційних кандидатів на зайняття посад у цьому Бюро, консультації із зацікавленими сторонами, у тому числі й засобами масової інформації та політичними партіями. Ці заходи суттєво вплинули на підвищення рівня участі жінок у виборах.

Через програми, які реалізовувалися Бюро з питань гендерної рівності, НВК розробила і поширила різноманітні матеріали з гендерної проблематики і забезпечення рівних прав. Поширення відповідної інформації здійснювалось шляхом її розміщення на носіях зовнішньої реклами, розповсюдження листівок, футболок, трансляції музичних рекламних роликів на радіо і телебаченні, спеціальних програм (репортажів).

До 2011 року лише працівники Бюро з питань гендерної рівності активно і постійно проходили навчання, яке стосувалось застосування принципів гендерного підходу, зокрема – брали участь у навчальній програмі проекту БРИДЖ щодо рівних прав жінок і чоловіків на виборах, в організованих ПРООН семінарах щодо забезпечення адміністрування виборів з урахуванням гендерного аспекту. Разом з тим, неодноразово вносилися пропозиції про організацію такого навчання для усіх працівників ОАВ. Через поточну діяльність, пов'язану з організацією і проведенням виборів (реєстрація виборців, референдум, голосування), питанню навчання персоналу НВК з гендерних питань не було надано пріоритетного значення.

У певний момент під час виборів 2010-2011 років магістратам доручили вести облік співвідношення чоловіків і жінок серед осіб, які здійснюють реєстрацію виборців, і самих виборців. Тим не менш, такий облік на виборчих дільницях не вівся. Крім того, зібрані дані не були використані як аргумент для урахування гендерної проблематики під час планування оперативної діяльності ОАВ.

Бюро з питань гендерної рівності НВК взяло активну участь у проведенні низки інформаційних кампаній, консультацій і семінарів спільно з політичними партіями та організаціями громадянського суспільства, спрямованих на підвищення участі жінок у політичному житті країни під час виборчого процесу 2010-2011 років, зокрема:

- прес-конференції НВК і Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (МІДСВ) з питань забезпечення гендерної рівності у процесі висування кандидатів від політичних партій (за участі політичних партій);

- проєкті НВК і МІДСВ щодо проведення серії радіовистав з нагоди національних виборів 2011 року;
- проєкті НВК та Економічного співтовариства західноафриканських країн (ЕСЗАД) за участі організацій громадянського суспільства щодо проведення просвітницької кампанії з питань забезпечення рівних прав жінок і чоловіків під час національних виборів 2011 року;
- брифінгу НВК і МІДСВ для організацій громадянського суспільства, присвяченому просвітницькій кампанії з питань забезпечення рівноправ'я жінок і чоловіків в рамках національних виборів у Ліберії у 2011 році;
- одноденному форумі НВК щодо посилення ролі жінок у підготовці до виборів 2011 року, зокрема – їхньої участі у реєстрації в якості виборців;
- відвіданні представниками Бюро з питань гендерної рівності трьох округів в рамках кампанії, спрямованої на забезпечення більш активної участі жінок у політичному житті країни – у референдумі та виборах 2011 року.

НВК підтримала внесення до парламенту у травні 2011 року проєкту Закону про введення гендерних квот. Бюро з питань гендерної рівності НВК підтримало жіночі організації та місцеві рухи, приєднавшись до акцій протесту у Сенаті під час розгляду ним згаданого законопроєкту. Цей законопроєкт та його наступна редакція були відхилені Сенатом і навіть не потрапили на розгляд до Палати представників. Без прийняття Закону про гендерну квоту НВК постійно стикатиметься з проблемами застосування добровільних квот і звинуваченнями у формалізмі та заохоченні дискримінації на користь чоловіків.

## Посилання

- <sup>1</sup> Republic of Liberia, *New Elections Law* (September 1986, updated 2003, 2004).
- <sup>2</sup> National Constitution Committee, *Constitution of the Republic of Liberia* (Monrovia: Republic of Liberia, 1986).
- <sup>3</sup> The Carter Center, *National Elections in Liberia Final Report*, 2011.
- <sup>4</sup> New Elections Law, Section 2.9: Powers and Duties.
- <sup>5</sup> Там само.
- <sup>6</sup> UNDP Liberia, *Project Document Support to the 2010–2012 Liberian Electoral Cycle*, (Monrovia: UNDP, 2010).
- <sup>7</sup> International Foundation for Electoral Systems, *Elections in Liberia 8 November Presidential Run-off Election Frequently Asked Questions* (Monrovia: IFES, 2011).
- <sup>8</sup> NEC website, за адресою <<http://www.ncliberia.org/other.php?&7d5f44532cbfc489b8db9e12e44eb820=NTI0>>, доступ 31 жовтня 2013.
- <sup>9</sup> Republic of Liberia, *New Elections Law*, S. 10.21: Freedom of Travel Throughout the Country and the Use of Public Facilities by Political Parties (вересень 1986, оновлено у 2003, 2004).
- <sup>10</sup> Carter Center 2011.
- <sup>11</sup> Дані з NEC Human Resource Office, травень 2011.

# Східний Тимор: Адміністрування виборів

Майкл Мейлі

Народ Східного Тимору на плебісциті, який з дипломатичних міркувань отримав назву “всенародне опитування”, проголосував у 1999 році переважною більшістю голосів за відновлення незалежності своєї країни після майже 24-х років її окупації Індонезією. Відтоді громадяни країни брали участь у виборах ще десять разів: у 2001 році обрали Установчі збори (які згодом прийняли Конституцію і стали першим Національним парламентом держави); у 2002 році обрали Президента; у 2004-2005 і 2009 роках – місцеві представницькі органи; тричі у 2007 році та тричі у 2012 році голосували на виборах президента під час першого і другого туру виборів, а також обрали новий Національний парламент.

Участь Тимору в організації та проведенні всенародного опитування була дуже обмеженою. Міжнародний персонал місії ООН у Східному Тиморі, у тому числі – добровольці ООН, посіли усі керівні відповідальні посади, а місцевий персонал виконував лише функції перекладачів і технічного персоналу на виборчих дільницях, перебуваючи під пильним контролем. Протягом більшої частини часу, що минув між всенародним опитуванням і відновленням незалежності країни у травні 2002 року, Східний Тимор перебував під тимчасовим управлінням ООН. У березні 2001 року тимчасовий адміністратор створив своєю постановою Незалежну виборчу комісію (НВК), яка врешті-решт провела вибори 2001 і 2002 років. У цьому органі посадові особи з числа громадян Тимору відігравали більш важливу роль, зокрема – обіймали посади членів Ради Комісії. На момент проведення других виборів НВК перетворилася на відносно добре згуртований орган. Тим не менш, здійснюючи заходи, ефективність яких з позицій сьогодення може бути поставлена під сумнів, Тимчасовий адміністратор ліквідував НВК після завершення строку повноважень цього органу. Він замінив ліквідовану НВК органом з ідентичною назвою, але меншим за кількістю персоналом і та обмеженими дорадчими функціями.

Наступні рішення уряду Тимору щодо майбутньої моделі органу адміністрування виборів були значною мірою засновані на положеннях пункту 6 статті 65 Конституції країни, відповідно до якої контроль за реєстрацією виборців і дотриманням виборчих процедур здійснюється незалежним органом, повноваження, склад, організаційна структура і основи діяльності якого мають бути визначені законом.

Термін “контроль” означав, що у країні мала бути запроваджена змішана модель адміністрування виборів, яка мала складатись включати два елементи. При цьому один має відповідати за організацію і проведення виборів, а другий – здійснювати контроль за цим процесом. Перший з цих органів – Технічний Секретаріат Виборчої Адміністрації (Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, далі – ТСВА) – був створений постановою уряду в липні 2003 року як орган у складі Міністерства з питань державного адміністрування. Він замінив собою, а також включив до свого складу, персонал дорадчої НВК, яка залишилась у спадок від ООН. Були створені також два окремі контрольні органи, кожен з яких мав назву “Національна виборча комісія” (Comissão Nacional De Eleições, CNE). Перший орган був створений лише з метою проведення виборів до місцевих представницьких органів 2004-2005 років і ліквідований після виконання покладених на нього завдань. Склад другої постійної НВК був призначений на початку 2007 року.

В той час як ТСВА і НВК є основними ОАВ, Апеляційний суд (до створення Верховного суду) виконував низку пов'язаних із виборами функцій, зокрема – щодо реєстрації політичних партій, отримання заяв про реєстрацію кандидатів на пост Президента, затвердження остаточних результатів виборів.

## **Законодавство**

Основний нормативно-правовий акт, що регламентує діяльність ТСВА і НВК – це Закон №5/2006 від 28 грудня 2006 року про органи адміністрування виборів, до якого було внесено низку змін і доповнень законом №6/2011 від 22 червня 2011 року. Цей законодавчий акт формально закріпив створення двох компонентів ОАВ, детально визначивши їхні повноваження і функції.

Цей Закон визначає НВК як орган, незалежний від будь-яких державних або місцевих органів влади, наділений фінансовою, адміністративною та організаційною самостійністю. Відповідно до закону, ТСВА є “службою, яка здійснює непряме державне адміністрування (Administração Indirecta do Estado), входить до системи органів виконавчої влади, перебуває під контролем уряду, має власний кошторис і технічну та адміністративну самостійність”. Закон також чітко передбачає, що при прийнятті рішень та вчиненні дій, пов'язаних із реєстрацією виборців, проведенням виборів і референдумів ТСВА є підконтрольним НВК.

Функції та порядок роботи ТСВА визначені додатково в Органічному Законі-Декреті №01/2007 від 18 січня 2007 року про Технічний Секретаріат Виборчої Адміністрації. Серед іншого, він закріплює підпорядкування та підконтрольність ТСВА Міністру з питань державного адміністрування. Міністра з питань державного адміністрування наділено широким спектром повноважень у сфері взаємодії з ТСВА, які включають: визначення керівних принципів стратегічного розвитку і політики ТСВА, затвердження його кошторису, звітів, рахунків, фінансових планів, внутрішніх документів і штатного розпису, призначення і звільнення посадових осіб органів ТСВА.

Повноваження і функції НВК і ТСВА також конкретизуються у спеціальних законах про вибори Президента та про вибори членів парламенту.

## Склад і порядок призначення

До складу НВК входить 15 членів:

- три з яких призначаються Президентом;
- три – Парламентом;
- три – Урядом;
- по одному члену, які представляють, відповідно, суд, прокуратуру та адвокатуру, призначаються на посади своїми колегами;
- один член призначається від Католицької церкви;
- один – від інших релігійних конфесій;
- один – від жіночих організацій.

Члени Комісії призначаються на шестирічний строк з правом повторного переобрання, але не більше одного разу. Генеральний директор ТСВА має право брати участь у засіданнях НВК, але без права голосу.

## Інституційна структура

До складу НВК входить Президент НВК, який обирається членами Комісії з їхнього числа. В структурі НВК також створено підкомісії з предметною спеціалізацією (політичні партії та кандидати; реєстрація виборців і ведення Реєстру виборців; просвіта виборців; юридичні питання та претензійно-позовна діяльність (зокрема, представництво інтересів ТСВА під час розгляду спорів у судах); зв'язки і контакти з громадськістю). Робота Комісії забезпечується її Секретаріатом, розташованим у Ділі, який очолює Генеральний директор. Секретаріат виконує функції, пов'язані з плануванням, адмініструванням, фінансуванням, інформаційними та комунікаційними технологіями, документообігом та юридичним супроводом. НВК також має місцевий персонал, який працює у кожному з 13 районів.

ТСВА очолює Генеральний директор, а до його штату входить приблизно 120 осіб, більшість з яких працюють у районних офісах. До основних функцій ТСВА належать професійна підготовка, освіта у галузі виборів, інформаційні технології, адміністрування бази даних Реєстру виборців, фінансування та матеріально-технічне забезпечення. Для виконання покладених на нього завдань під час проведення виборів, ТСВА наймає додатковий персонал.

## Функції та повноваження

Закон відносить до повноважень НВК:

- здійснення контролю за проведенням виборів;
- забезпечення дотримання вимог Конституції і законодавства;
- затвердження передбачених законом підзаконних актів, а також кодексів поведінки кандидатів, спостерігачів і журналістів;
- поширення інформації про перебіг виборчого процесу через ЗМІ;
- забезпечення рівноправ'я громадян під час реєстрації виборців та проведення виборів;

- забезпечення рівних можливостей і свободи кандидатів у здійсненні передвиборної агітації під час виборів;
- повідомлення органів прокуратури про можливі факти порушень виборчого законодавства;
- підготовку і подання до Апеляційного суду проміжних документів, якими встановлюються результати національних виборів, для їхнього затвердження і оприлюднення;
- проведення перевірки бази даних Реєстру виборців, який ведеться ТСВА.

Законодавчо закріплені повноваження ТСВА включають:

- вжиття заходів, необхідних для своєчасного завершення виборів, референдумів і поновлення бази даних Реєстру виборців;
- внесення пропозицій щодо проведення відповідних роз'яснювальних, освітніх та інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення активної участі громадян у виборах, референдумах, процесі реєстрації виборців;
- планування, забезпечення і надання технічної підтримки для проведення виборів, референдумів, поновлення бази даних Реєстру виборців на національному і місцевому рівнях шляхом взаємодії з цих питань із місцевими органами влади;
- збір і оприлюднення статистичних даних, пов'язаних з реєстрацією виборців, проведенням виборів і референдумів;
- підтримка співпраці з НВК;
- ведення і поновлення Реєстру виборців під контролем НВК шляхом внесення пропозицій, виконання технічних процедур, а також організації роботи з центральною базою даних зареєстрованих виборців, її підтримки та ведення.

Ані НВК, ані ТСВА не наділені повноваженнями щодо реєстрації політичних партій (це є функцією Апеляційного суду), визначення дат проведення виборів (дати виборів визначає Президент), визначення меж виборчих округів (усі вибори у Східному Тиморі проводяться у єдиному загальнодержавному окрузі, який поділяється на територіальні округи, межі яких враховують існуючий адміністративно-територіальний устрій).

Існує часткове дублювання і невизначеність функцій та повноважень НВК і ТСВА, що постійно створює проблеми у відносинах між ними. Відсутність чіткості у відповідних нормах законодавства, які встановлюють порядок підготовки та прийняття підзаконних актів у сфері виборів, призвела до серйозного непорозуміння на етапі підготовки до виборів 2007 року, яке було врегульоване лише після надсилання НВК відповідних підзаконних актів для публікації в Офіційному віснику. У трьох випадках відносини між ТСВА і НВК передбачали не співпрацю, а конкуренцію. Однак із запровадженням не ідеальних, однак дієвих механізмів, більшість проблем у взаємодії двох компонентів ОАВ з часом було вирішено.

## **Фінансування і підзвітність**

ТСВА і НВК фінансуються з державного бюджету. У 2012 році для забезпечення діяльності НВК було виділено бюджетні призначення у розмірі 5 850 000 доларів



США, з яких 3 млн. доларів США було виділено на фінансування представлених у Національному парламенті політичних партій. ТСВА було виділено 8 млн. доларів США на покриття витрат на проведення президентських і парламентських виборів. Жодна з цих сум не включала поточні адміністративні витрати обох інституцій.

Для покриття витрат на свою діяльність, ТСВА і НВК також скористалися міжнародною технічною допомогою в рамках програм, фінансованих донорами і ООН. Без цієї допомоги вони мали або відмовитися від своїх намірів щодо виконання відповідних видів діяльності, або фінансувати відповідні витрати самостійно. Обидва органи загалом були належним чином забезпечені ресурсами, а тому Східний Тимор має більше посадових осіб з виборчих питань на душу населення, ніж багато інших аналогічних країн. Хоча НВК і є незалежним органом, він все ж таки повинен подавати до парламенту щорічний звіт про свою діяльність. Натомість ТСВА стикався з певними труднощами при здійсненні своїх функцій, оскільки є підзвітним як НВК, так і Міністру з питань державного адміністрування.

## Професіоналізм працівників ОАВ

Загалом, ключовий персонал НВК і ТСВА є відносно досвідченим, професійно підготовленим і політично нейтральним. Більша частина працівників, які наразі обіймають керівні посади у ТСВА, були від самого початку відібрані ООН для роботи з НВК у 2001-2002 роках. Під час роботи у цей період вони взяли участь у великій програмі з розвитку і зміцнення потенціалу. Програму було реалізовано спільно НВК і Австралійською виборчою комісією на основі найбільш ранньої версії навчальної програми, що згодом стала міжнародно визнаним навчальним курсом проекту БРИДЖ. Протягом усього періоду свого існування, ТСВА активно заохочує і визнає одним із своїх пріоритетів підвищення кваліфікації персоналу, не в останню чергу – через підтримання контактів з іншими ОАВ, у тому числі – з Австралії, Португалії та Індонезії. Персонал ТСВА також часто бере участь у спостереженні за виборами, семінарах та зустрічах мереж ОАВ за межами Східного Тимору.

НВК, хоча і є “молодшою” установою, також надає пріоритетне значення професійному розвитку своїх працівників. Позитивним фактором для Комісії є те, що з 2007 року у ній існує відносна кадрова стабільність. При цьому, частина членів Комісії працювала ще у першому складі НВК у 2004-2005 роках, що забезпечує відносну стабільність органу загалом. НВК також демонструє приклад належного ступеня професійної єдності, що є значним досягненням для інституції, покликаної об'єднувати людей з різним професійним досвідом.

Обидва органи значною мірою скористалися перевагами підтримки з боку ООН, донорів, які надають допомогу на двосторонній основі, інших ОАВ з відповідного регіону та інших держав, що належать до Співдружності португаломовних країн.

## Взаємодія із ЗМІ та іншими інституціями

НВК і ТСВА, як правило, вдається підтримувати відносно прозорі відносини із засобами масової інформації та з низкою інших інституцій. Якщо не брати до уваги реагування на порушення виборчого законодавства і прийняття Національною виборчою комісією Кодексів поведінки засобів масової інформації, ні НВК, ні ТСВА не впливають на діяльність ЗМІ. Обидва органи активно публікують корисні матеріали,

у тому числі – на власних веб-сайтах. Вони також користуються порівняно високим ступенем суспільної довіри, а тому серйозні інциденти, які поставили б під сумнів їхню нейтральність та ефективність, були нечисленими. Результати загальнонаціонального опитування, проведеного на замовлення Міжнародного республіканського інституту у листопаді і грудні 2008 року, засвідчили, що 80% опитаних вважають, що працівники ТСВА виконують свою роботу “добре” або “дуже добре”.

## Майбутнє

Східний Тимор має багатообіцяючі перспективи забезпечення стабільної системи адміністрування виборів. Усі уряди, які керували або керують державою, виявили готовність інвестувати у розвиток ОАВ своєї країни, а наявність надходжень від продажу нафти і газу як основного джерела доходів державного бюджету дає підстави припускати, що необхідні ресурси для діяльності ОАВ у недалекому майбутньому будуть забезпечені.

ТСВА і НВК продемонстрували зважені рішення у виборі дієвих технологій. База даних зареєстрованих виборців, яка адмініструється ТСВА, а також система реєстрації виборців у більш загальному сенсі, загалом сприймаються як достовірні та ефективні. Функціонуванню ТСВА і НВК також суттєво допоміг той факт, що політичні еліти та широкі верстви суспільства ставляться з пошаною до належного виборчого процесу і/або підтримують його.

Як і у випадку більшості інших країн, виборче середовище (умови, за яких проводяться вибори), що швидко змінюється у всьому світі, неминуче призведе до виникнення проблем у органів адміністрування виборів Східного Тимору. Так, довелося відмовитися від спроб проведення голосування громадян за межами країни під час виборів 2012 року через виникнення труднощів адміністративного характеру. Але попит на таку послугу навряд чи зникне. Відповідні навички, які наразі є у персоналу НВК і ТСВА, повинні забезпечити проведення ефективного аналізу подібних можливостей і внесення професійно розроблених пропозицій на розгляд законодавчого органу.

Найбільша проблема, з якою НВК і ТСВА можуть зіштовхнутися у майбутньому, імовірно буде пов'язана з особливостями змішаної моделі адміністрування виборів, яка намагається поєднати необхідність співпраці з потребою у формальному врегулюванні відносин, які за своєю природою є конфліктними. Ця проблема мала місце у 2007 році та, як видається, з часом була певною мірою розв'язана. Втім, в якийсь момент вона може виникнути знову.

# РОЗДІЛ 7

---

РОЗДІЛ 7



# Фінансування ОАВ

## Загальні питання фінансування ОАВ

Фінансування виборів може здаватися дуже витратним і конкурувати з іншими життєво необхідними національними проектами у сфері оборони, охорони здоров'я та освіти, які здатні забезпечити отримання більш значних і негайних політичних дивідендів. Недостатнє або несвоєчасне фінансування виборів може виникнути через те, що уряди не в змозі виділити достатньо коштів або своєчасно перерахувати суми, що були передбачені на проведення виборів.

Потреби ОАВ у фінансуванні залежать від особливостей виборчого процесу, а його розміри значно різняться у виборчі та міжвиборчі періоди. До інших значущих факторів належать: обсяг функцій і обов'язків, модель адміністрування виборів у державі, чинні виборчі процедури і частота проведення виборів. ОАВ регулярно звинувачують у закупівлі дорогих товарів і послуг, наприклад – високотехнологічного обладнання, яке не використовується ефективно. На адресу деяких ОАВ лунають звинувачення у тому, що вони друкують більше матеріалів для забезпечення голосування та наймають більше персоналу, ніж потрібно. Враховуючи незалежність деяких моделей ОАВ від виконавчої гілки влади, може скластися враження, що їхні витрати не підлягають тому самому контролю, під яким перебувають видатки інших центральних органів виконавчої влади.

Багато ОАВ (зокрема, в Афганістані, Камбоджі, на Гаїті, в Індонезії, Іраку і Ліберії) отримують фінансову допомогу міжнародних донорів, які надають значні кошти для поповнення їхніх бюджетів, а також міжнародну технічну допомогу. Крім актуальних проблем стабільності (див. Розділ II цього посібника), взаємно суперечливі вимоги, які висувають до ОАВ донори, а також вимоги власних урядів можуть ускладнити для ОАВ процес належного і своєчасного звітування про використання отриманих коштів.

ОАВ доводиться вирішувати проблеми, пов'язані з виділенням коштів на придбання нових інформаційних технологій, зокрема, для реєстрації виборців, проведення голосування і підрахунку голосів (наприклад – використання

системи електронного голосування), а також пошуком ресурсів на відповідні цілі. Підвищена увага до питань забезпечення належного доступу до виборів, що, зокрема, передбачає створення мобільних пунктів голосування, засоби для голосування перед днем голосування (як на території держави, так і за її межами), засоби для забезпечення прав виборців з інвалідністю та забезпечення доступу до інформації різними мовами, також означають додаткові витрати. У багатьох країнах з розвинутою демократією державна політика, яка передбачає скорочення витрат на фінансування публічного сектору, призводить до того, що ОАВ мають менше впевненості у перспективах фінансування своєї діяльності, зокрема й у частині витрат на оплату праці.

## Які витрати на проведення виборів потребують фінансування?

Фінансування виборів включає бюджет, виділений на їх проведення, а також витрати на різні види діяльності ОАВ та інших інституцій, залучених до організації та проведення виборів. Деякі виборчі витрати можуть бути легко визначені, оскільки стосуються забезпечення функціонування ОАВ. Однак прорахувати решту витрат може бути складно, оскільки вони є частиною бюджетів інших державних органів, виділених на надання виборчих послуг. Порівняння обсягів витрат на проведення виборів у різних країнах виявилось непростим завданням переважно через те, що за різних виборчих систем і при різних моделях адміністрування виборів різні статті видатків можуть бути відноситись до витрат на проведення виборів. Проект з визначення вартості реєстрації та проведення виборів (CORE/КОР), який реалізується за фінансової підтримки ПРООН і МФВС, передбачає розподіл видатків на організацію виборів на три категорії:

1. *основні видатки* (або прямі видатки): зазвичай, пов'язані з організацією виборів у стабільному виборчому середовищі;
2. *неявні видатки* (або непрямі видатки): витрати на надання послуг, пов'язаних з організацією і проведенням виборів, які не можуть бути виділені із загальних бюджетів органів, що забезпечують проведення виборів;
3. *стабілізуючі видатки*: доповнюють основні видатки та є необхідними для гарантування безпеки, доброчесності, політичного нейтралітету і створення рівних умов для усіх учасників виборчого процесу.

У країнах з перехідною демократією і демократією, що розвивається, стабілізуючі видатки часто покриваються не з коштів ОАВ, а за рахунок допомоги донорської спільноти. Яскравий приклад – профінансовані міжнародною спільнотою заходи щодо запровадження складної з технічної точки зору системи створення і обробки даних у Реєстрі виборців під час перехідних виборів в Афганістані та Іраку. Такі додаткові витрати можуть не включатися в аналіз бюджетів ОАВ, хоча вони мають відношення до функцій, передбачених мандатами ОАВ. За даними проекту КОР, обсяги основних видатків у пропорційному співвідношенні є найбільшими у країнах зі стабільною демократією, тоді як успіхи у зміцненні демократії, зазвичай, стають причиною зниження стабілізуючих видатків і збільшення основних видатків. Збільшення основних видатків є наслідком попиту на ширшу участь у виборах шляхом покращення доступу до виборчого процесу і використання технологій, спрямованих на прискорення реєстрації виборців, процесу голосування та передачі результатів виборів.

Таблиця 13: Особливості та приклади основних, неявних та стабілізуючих видатків на організацію виборів

	Основні видатки	Неявні видатки	Стабілізуючі видатки
<b>Характеристики</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Включають базові видатки на виконання завдань, пов'язаних з проведенням виборів.</li> <li>Зазвичай, легко виявляються у кошторисі ОАВ або інших органів, відповідальних за виконання пов'язаних з проведенням виборів завдань.</li> <li>Видатки може бути складно порохувати та консолідувати, якщо вони розподілені між різними органами.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Є видатками на допоміжні послуги в рамках виборчих послуг, що надаються іншими органами.</li> <li>Виокремити видатки, пов'язані з проведенням виборів, інколи неможливо.</li> <li>Обсяг цих видатків інколи складно пророхувати, оскільки вони включаються до загальних кошторисів декількох органів одночасно.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Додаткові видатки на забезпечення доброчесності виборів в умовах нестабільної ситуації.</li> <li>Зазвичай, такі видатки передбачені бюджетом ОАВ або інших органів, відповідальних за виконання пов'язаних з проведенням виборів завдань.</li> <li>Видатки може бути складно пророхувати, якщо вони розподілені між різними органами.</li> <li>Набувають особливої актуальності у країнах, які переживають постконфліктний період або країнах з демократією, що розвивається.</li> </ul>
<b>Приклади</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Базові видатки на реєстрацію та інформування виборців, виготовлення виборчих бюлетенів, проведення голосування, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування і оприлюднення результатів виборів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Послуги із гарантування безпеки, що надаються поліцією.</li> <li>Збір даних про виборців, які надаються реєстраційними службами.</li> <li>Матеріально-технічна підтримка з боку державних органів, зокрема – виділення транспортних засобів або приміщень.</li> <li>Обслуговування статистичної ІТ системи.</li> <li>Винагорода вчителям, найнятим в якості працівників органів, які проводять голосування на дільницях.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Заходи безпеки для забезпечення найвищого рівня доброчесності під час голосування, зокрема: використання незмивних чорнил і опломбованих контейнерів, зовнішня обробка списків виборців, використання спеціального захищеного паперу для друку виборчих бюлетенів.</li> <li>Видатки, пов'язані із залученням міжнародних миротворчих місій на період проведення виборів.</li> <li>Видатки, пов'язані із забезпеченням рівноправної участі партій та кандидатів у виборах, наприклад – фінансування передвиборної агітації політичних партій, моніторинг ЗМІ.</li> </ul>

Проект КОР свідчить про те, що неявні видатки є, зазвичай, більш значними у країнах зі стабільною демократією, зокрема – в Західній Європі, де виборчі процеси, переважно, організуються урядовими ОАВ в умовах урядової або змішаної моделі. При цьому, у наданні виборчих послуг можуть бути задіяні декілька державних органів. У країнах, в яких національна реєстраційна служба відповідає за передачу даних для формування реєстру виборців (як це має місце в Угорщині та Норвегії), ця служба здійснює пов'язані з проведенням виборів витрати, які важко відокремити від загальних видатків на проведення реєстрації громадян. Навіть у державах, які проводять політику відшкодування витрат урядовим інституціям за надання послуг, пов'язаних з проведенням виборів, реальний обсяг видатків встановити неможливо.

ОАВ, що функціонують в умовах незалежної моделі, швидше за все, нестимуть повну відповідальність за виконання пов'язаних з виборами функцій і, таким чином, матимуть більший обсяг прямих видатків, які легко визначити, і менший обсяг неявних видатків, ніж ОАВ в урядових або змішаних моделях. Через більший обсяг видатків, які легко встановити, може виникнути хибне враження, що фактичні видатки є вищими.

## **Хто і як фінансує ОАВ?**

### ***Державне або бюджетне фінансування***

Проведення виборів є основною функцією демократичної держави. Отже, держава залишається головним джерелом фінансування основних видатків на вибори для більшості ОАВ. Бюджет на виборчі цілі є частиною консолідованого річного державного бюджету, однак різні моделі ОАВ можуть отримувати фінансування з бюджету на свою діяльність за допомогою різних методів і способів.

### ***Порядок надання державного фінансування***

Фінансування діяльності багатьох ОАВ за незалежної моделі (наприклад в Албанії, Гані та Косово) передбачене окремим рядком у державному бюджеті та отримується напряму від органу казначейського обслуговування бюджетних коштів. В інших випадках бюджетні кошти перераховуються ОАВ через одне з міністерств.

Кошторис ОАВ за урядової моделі, зазвичай, є частиною кошторису центрального органу виконавчої влади, відповідального за проведення виборів, як, наприклад, на Островах Кука, у Данії та Сінгапурі. У випадку змішаної моделі, кошторис незалежного компонента ОАВ може включатися до кошторису профільного міністерства, наприклад – міністерства внутрішніх справ (Франція).

### ***Об'єднані або розподілені бюджети на проведення виборів***

Бюджет на проведення виборів може передбачатися одним загальним рядком у державному бюджеті або включати багато елементів, розподілених між кошторисами різних державних органів. Кошти для забезпечення діяльності ОАВ можуть передбачатися як у національному, так і у регіональному або місцевому бюджеті. В Індонезії, яка є унітарною державою, державний бюджет повністю покриває діяльність ОАВ з організації і проведення президентських виборів та виборів до національних і регіональних представницьких органів. У той же час,

регіональні та місцеві органи влади забезпечують більшу частину фінансування виборів губернаторів провінцій і мерів. Такий підхід є більш поширеним у федеративних державах. Фінансування ОАВ у Боснії та Герцеговині здійснюється на всіх чотирьох рівнях (від центрального до місцевого); частки цих бюджетів у загальному обсязі фінансування залежать від типу виборів. В Індії та Мексиці уряд фінансує ОАВ під час проведення національних виборів, а регіональні органи влади покривають виборчі видатки у разі проведення регіональних виборів одночасно із загальнонаціональними. У Великобританії видатки на проведення виборів фінансуються органами місцевої влади з наступним їх відшкодуванням центральним урядом відповідно до фіксованої шкали тарифів.

### **Донорське фінансування**

Деякі країни, що долають наслідки конфлікту, покладалися на допомогу донорів у фінансуванні усіх або значної частини видатків на організацію виборів, у тому числі допомогу ООН або інших міжнародних організацій. В якості прикладів можна навести Камбоджу (1993), Мозамбик (1994), Боснію і Герцеговину (1996), Східний Тимор (2000), Сьєрра Леоне (2002), Афганістан (2004), Ірак (2005) і Палестину (2005–06). Під час виборів у постконфліктних умовах донорська допомога може мати суттєве значення, зокрема – в умовах, коли ліквідація державних органів виключила можливість збору податків.

Донорська допомога ООН, Європейської Комісії, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та інших джерел стала відчутним внеском у фінансування виборів у багатьох країнах. Спостерігається тенденція до зростання донорської допомоги на регіональному рівні. Наприклад, Південноафриканська республіка та інші держави-члени Південноафриканського співтовариства розвитку (ПСР) пропонують підтримку ОАВ державам-членам цієї організації під час проведення виборів. Організація американських держав (ОАД) надає допомогу країнам регіону, зокрема – Гаїті.

У державах з демократією, що розвивається (наприклад, у Лівії), допомогою може бути необхідною для впровадження виборчих практик, передбачених міжнародними зобов'язаннями цих країн. Підтримка може знадобитися для того, щоб надати можливість новоствореним опозиційним партіям брати участь у виборах на порівняно конкурентних засадах. У країнах, які мають намір підвищити якість надання виборчих послуг (наприклад, Папуа Нова Гвінея), загальні організаційні можливості та поінформованість можуть бути на недостатньо високому рівні, щоб опікуватися такими “нематеріальними” речами, як підвищення професійної кваліфікації та просвіта. Навіть у відносно консолідованих демократіях реалізація пілотних проектів у сферах обробки даних і комунікаційних технологій може потребувати донорської допомоги. Деякі держави, що розвиваються, значною мірою розраховують на іноземну донорську допомогу у фінансуванні основної частини видатків виборчого бюджету. Проблеми стабільності ОАВ в таких умовах досліджуються у Розділі 11 цього посібника.

Наявність донорських коштів залежить від фінансових циклів донорської допомоги, які може бути складно узгодити з поточними потребами ОАВ. Зазвичай, донорська допомога спрямовується безпосередньо ОАВ або надається через одне із міністерств. Безпосереднє спрямування коштів ОАВ спрощує



порядок їхнього використання і забезпечує безпосереднє звітування про витрати. У Камбоджі ОАВ має додатковий рахунок у Національному казначействі, створений для перерахування коштів на фінансування потреб адміністрування виборів з різних джерел. У зв'язку з відсутністю єдиного підходу донорів до регулювання питань, пов'язаних із звітуванням про використання наданих коштів, механізми фінансової звітності ОАВ можуть бути ускладненими. З іншого боку, необхідність дотримання таких різних вимог може спонукати ОАВ до перегляду та удосконалення власної системи фінансової звітності.

Здійснення контролю за використанням донорських коштів може бути проблематичним. Спрямування відповідних коштів через міністерства може призвести до затримок або неправомірного використання коштів через бюрократію або корупцію в уряді. Водночас, держави можуть наполягати саме на такій схемі для забезпечення врахування їхніх пріоритетів у фінансуванні, а не пріоритетів донорів. Створення координаційного комітету, до складу якого входили б представники усіх донорів, ОАВ та уряду, могло б стати ефективним способом вирішення цієї проблеми і могло б запобігти дублюванню фінансування. Ефективним рішенням могло б бути і формальне або неформальне використання агенції на кшталт ПРООН для координації використання усієї фінансової-технічної допомоги від донорів, що виділяється ОАВ. В Індонезії у 2004 році значна частина коштів, виділених на проведення виборів численними донорами, спрямовувалася через трастовий фонд ПРООН відповідно до пріоритетів, визначених ОАВ.

**Таблиця 14: Деякі ключові переваги та недоліки міжнародного донорського фінансування виборів**

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може бути необхідним для забезпечення проведення виборів.</li> <li>• Технічна донорська допомога здатна підвищити стандарти адміністрування виборів.</li> <li>• Сприяння запровадженню міжнародних стандартів може зміцнити принципи вільних і чесних виборів.</li> <li>• Передача навичок в рамках технічної допомоги може забезпечити стабільне підвищення якості організації та проведення виборів.</li> <li>• Скоординована донорська допомога може сприяти усуненню серйозних прогалин у бюджеті ОАВ.</li> <li>• Фінансування може сприяти наданню органом адміністрування виборів послуг вищої якості та підвищувати довіру до нього завдяки використанню необхідних технологій.</li> <li>• Може спонукати ОАВ до покращення механізмів формування бюджету та звітності.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може призвести до виникнення залежності від фінансування виборів за рахунок коштів іноземних суб'єктів.</li> <li>• Може стати причиною запровадження виборчих практик, які не враховуватимуть умови відповідної держави і передбачатимуть значне фінансування.</li> <li>• У випадку відсутності чіткої координації можливе дублювання фінансової допомоги.</li> <li>• Існує загроза зосередження уваги на діяльності, яка широко висвітлюється у ЗМІ, замість найбільш важливих напрямів роботи.</li> <li>• Відсутність гарантій вчасного надходження необхідного фінансування.</li> <li>• ОАВ можуть бути нав'язані рішення, у прийнятті яких зацікавлені іноземні партнери, однак які є неефективними або неприйнятними для конкретної ситуації.</li> <li>• Можливе виникнення труднощів із застосуванням різних механізмів звітування, що вимагаються численними донорами.</li> </ul>

ОАВ мають ретельно забезпечувати відповідність донорської допомоги пріоритетам саме їхньої діяльності, а не інтересам залучених донорами консультантів чи постачальників обладнання з країни-донора. Технічна донорська допомога повинна передбачати передачу персоналу ОАВ відповідних знань і навичок для забезпечення взяття ОАВ відповідальності за організацію і проведення майбутніх виборів. Донори можуть вважати за потрібне напряму контактувати з постачальниками продукції або послуг для ОАВ, однак такий підхід може викликати закиди громадськості щодо іноземного втручання у внутрішні справи. Не виключено, що донори також вимагатимуть, аби системи, обладнання та інші матеріальні речі, які вони надають у якості допомоги, були придбані у постачальників з країн, з яких вони самі походять. Досвід свідчить про те, що у випадку нав'язування рішень ззовні (як, наприклад, при виборі обладнання для реєстрації виборців у Східному Тиморі у 2000 році), придбане обладнання може не підходити для використання в умовах відповідної держави.

### **Інші джерела фінансування ОАВ**

Деякі ОАВ фінансуються за рахунок збору за висування кандидатів, втрачених грошових (виборчих) застав, або штрафів, що були стягнуті за порушення правил здійснення передвиборної агітації чи інших норм законодавства. Важливо, аби цей вид доходів обліковувався прозоро та у повному обсязі.

ОАВ також можуть отримувати кошти і внески у натуральній формі від великих корпорацій, бізнес-спільноти та благодійників. Проте ОАВ має залучати кошти корпоративного сектору у спосіб, який би не мав негативного впливу на його репутацію в плані фінансової доброчесності, неупередженості та надійності.

Деякі ОАВ (зокрема, в Австралії) фінансують свою діяльність за рахунок коштів, сплачених за адміністрування внутрішніх виборів у професійних асоціаціях та професійних спілках. Інші ОАВ (як на Маврикії) встановлюють розміри плати за друк копій списків виборців, які надаються політичним партіям, і стягують плату за їх надання.

### **Методи підготовки бюджету ОАВ**

Для постійно діючих ОАВ існує два окремих типи кошторису: один – для поточних витрат, інший – для фінансування таких заходів, як удосконалення технологій реєстрації виборців, просвітницькі кампанії для виборців та проведення виборів. Підходи до підготовки цих двох типів кошторисів можуть бути різними. Підхід ОАВ до формування власного кошторису часто відповідає загальним підходам до складання бюджетів у публічному секторі відповідної країни, особливо – у випадку поширення на ОАВ дії правил, встановлених для цього сектору.

В ідеалі, усі бюджетні видатки мають бути пов'язані з цілями та проектами, визначеними у стратегічному плані ОАВ, а також ухваленим на його основі планом дій на наступні роки. Такий зв'язок спонукає застосовувати орієнтований на програму або результат підхід до підготовки бюджету, згідно з яким окремо визначаються витрати на відповідні види діяльності (заходи) ОАВ, а кошториси прив'язані до результатів виконання конкретних планів та досягнення поставлених цілей. Саме такий підхід впровадив австралійський ОАВ. Тому

замість введення загальних категорій витрат ОАВ (таких як фонд оплати праці персоналу, друк матеріалів, транспортні послуги, забезпечення заходів безпеки, підтримка діяльності регіональних представництв), що ускладнює визначення вартості будь-якої послуги чи продукту, відповідні витрати закладаються в бюджет і відносяться до статей видатків на реалізацію конкретної програми чи проекту (наприклад, друк виборчих бюлетенів та їх розподіл між нижчими органами адміністрування виборів, навчання персоналу або впровадження інформаційних програм для політичних партій).

Якщо при підготовці кошторису ОАВ спиратиметься на стратегічний план своєї діяльності, це значно полегшить звітування про використання коштів державних та інших фондів, а також допоможе органу зосередити свою увагу на наданні послуг, вартість яких буде економічно обґрунтованою. Але такий підхід потребує розробки усіма структурними підрозділами ОАВ пов'язаних із стратегічними цілями ОАВ індивідуальних планів роботи, які визначатимуть очікувані результати, а також засновані на виконанні завдань цілі, що піддаються вимірюванню за допомогою відповідних індикаторів успішності. Кожен робочий план має бути спрямований для конкретної мети, що сприяє досягненню загальних стратегічних цілей ОАВ і має конкретне відображення у структурі кошторису. Подібна прив'язка кошторису до стратегічного плану полегшує оцінку ефективності витрачання коштів на досягнення кожної конкретної цілі, а також дозволяє визначити, наскільки потреби у фінансуванні можуть бути зменшені або збільшені.

Поточні кошториси ОАВ та кошториси на проведення виборів мають багато рівнів деталізації. Проект кошторису, що подається на затвердження, часто передбачає об'єднання статей витрат: цілий напрям діяльності може бути представлений лише однією цифрою (це, наприклад, стосується реєстрації політичних партій або просвіти виборців). Для внутрішніх потреб проект кошторису може бути більш деталізованим та передбачати окремі статті витрат в межах бюджету одного напрямку діяльності – наприклад, витрати на найм кадрів, оренду приміщень, підготовку та випуск матеріалів.

При розробці кошторисів із різним ступенем деталізації можуть застосовуватися різні підходи. Наприклад, міністерство фінансів або парламент можуть повідомити ОАВ, що його загальний бюджет на поточні витрати буде таким самим, як і минулого року, або буде збільшений лише з урахуванням інфляції (модель поступового збільшення або базового бюджету). У таких випадках, ОАВ повинен провести детальну оцінку витрат, пов'язаних з досягненням цілей стратегічного плану, і зробити вибір, прийнятний у рамках затвердженого кошторису. За часів жорсткої економії, всім бюджетним інституціям може бути повідомлено про скорочення їхніх бюджетів на певний заздалегідь визначений відсоток. У таких випадках ОАВ доводиться вибирати між різними напрямками діяльності, передбаченими стратегічним планом. У багатьох країнах усталеної демократії бюджети таких заходів, як удосконалення системи реєстрації виборців або організація голосування, розраховуються шляхом додавання відповідних витрат на основі збільшення попереднього бюджету з урахуванням інфляції та, у деяких випадках, збільшення населення. При цьому ОАВ повинен вирішити, як забезпечити проведення відповідного заходу у рамках загального бюджету, аби одночасно забезпечити виконання закріплених у стратегічному плані завдань і врахувати зростаючі витрати.

Альтернативним підходом до підготовки кошторису є нульова модель, в якій вартість кожних виборів або виборчого проекту оцінюється з урахуванням того, що необхідне фінансування буде забезпечене у повному обсязі. Відповідні розрахунки можуть бути здійснені структурним підрозділом з питань планування та фінансування діяльності секретаріату ОАВ, або ж кожен підрозділ може провести оцінку витрат, необхідних для виконання поставлених перед ним завдань у майбутньому році. Після цього витрати на кожну сферу (напрямок) перевіряються на предмет точності та обґрунтованість з точки зору стратегічного плану.

Хоча при підготовці кошторису часто враховуються обсяги бюджетних асигнувань на діяльність органу у попередньому році або на проведення попередніх виборів, кожна стаття бюджетного фінансування повинна бути оцінена та виправдана з урахуванням поточної ситуації. Такий підхід часто використовується в умовах, коли з часу проведення попередніх виборів відбулися серйозні зміни або якщо відповідні зміни вже ініційовані (наприклад, відбулося запровадження автоматизованого голосування або змінилася виборча система). ОАВ рідко отримують гроші у тому обсязі, який вони потребують, а тому їм доводиться обирати між тими чи іншими статтями видатків у межах встановленого бюджету, якщо фактичні витрати перевищують кошторисні або якщо виникають непередбачувані витрати. Якщо донорське фінансування відбувається на проектній основі, підготовка бюджетів нерідко відбувається з використанням цієї моделі.

### **Процес підготовки та затвердження бюджету ОАВ**

В Алжирі, Ботсвані, Ісландії, Лесото, Ніуе і Тонга законодавчий орган визначає обсяги фінансування ОАВ в рамках загального щорічного бюджетного процесу, використовуючи кошториси видатків за минулі періоди і відповідні звіти в якості основи для встановлення обсягів майбутнього фінансування. На Філіппінах бюджети державних органів та інституцій затверджуються Міністерством з питань бюджету та адміністрування.

Поширеною практикою для ОАВ є підготовка проекту власного кошторису і подальше подання його на затвердження. У деяких випадках, кошторис спочатку направляється для затвердження уряду (наприклад, в Анголі, Буркіна-Фасо, Камеруні і Чаді). У той же час, більш поширеною практикою є подання кошторису на затвердження безпосередньо законодавчому органу (наприклад, у Болівії, Бразилії, Гамбії, Гуамі, Гаяні, Мексиці, Монголії, Пакистані та Венесуелі). Можливою складовою процесу підготовки проекту кошторису і його затвердження є його обговорення з Міністерством фінансів. Наприклад, у Південній Кореї ОАВ готує проект кошторису, який потім доопрацьовується Міністерством з питань планування і бюджетних питань та вноситься на розгляд і затвердження законодавчого органу. У деяких країнах, таких як Коста-Рика, законодавчий орган не має повноважень змінювати або відхиляти будь-яку частину запропонованого ОАВ проекту власного кошторису (див. практичний приклад на сторінці 100). В інших країнах лише певні частини запропонованого проекту кошторису ОАВ (наприклад, які стосуються ставок зарплати і розміру надбавок членів ОАВ) не підлягають змінам з боку уряду або міністерств чи відомств.

У деяких країнах кошторис ОАВ складається з двох частин: поточного бюджету, який покриває оплату праці постійного персоналу і пов'язане із цим матеріально-

технічне забезпечення; і виборчого бюджету, що включає додаткові видатки, безпосередньо пов'язані з організацією і проведенням виборів або референдуму. Поточний бюджет може бути змінений урядом, у той час як виборчий бюджет – ні. ОАВ надає розрахунок свого річного виборчого бюджету уряду, однак йому дозволено витратити більше, ніж передбачено відповідними розрахунками. Після виборів ОАВ звітує про використання коштів перед відповідним парламентським комітетом. Такі подвійні бюджети використовуються в Камеруні, Грузії, Ліберії, на Мадагаскарі та в Руанді.

### **Наявність бюджетних коштів**

У багатьох країнах казначейство виділяє ОАВ кошти або одноразовим перерахуванням після затвердження бюджету парламентом, або на початку кожного фінансового року, як, наприклад, у Сенегалі. Такий підхід застосовується у випадку, коли ОАВ незалежно розпоряджається своїми коштами і часто має власний банківський рахунок (як у Гамбії). У деяких випадках, кошти ОАВ зберігаються на відповідних рахунках, а адміністрування видатків здійснюється міністерством фінансів. За такої системи, ОАВ направляє відповідні запити міністерству щодо здійснення виплат своїм контрагентам і працівникам, переважно – чеками. У деяких країнах (наприклад, в Бутані, Гані, Сьєрра-Леоне, на Соломонових Островах, у Танзанії, Уганді та Замбії) перерахування бюджетних коштів ОАВ здійснюється безпосередньо із загального фонду бюджету. Водночас, у цьому випадку можуть виникнути суттєві правові та адміністративні перешкоди, які необхідно подолати, перш ніж застосувати відповідну практику у відповідних країнах. В країнах, у яких функціонує урядова або змішана модель ОАВ, кошти на проведення виборів можуть бути переведені на рахунок профільного міністерства і виділені через це міністерство або безпосередньо через банківські рахунки казначейства.

### **Контроль за фінансуванням ОАВ**

Під час виборів вільний доступ до грошових ресурсів є життєво необхідним для забезпечення безперешкодної виплати винагороди тимчасовим працівникам і оплати потреб, пов'язаних із матеріально-технічним забезпеченням. Неможливо перенести дату проведення виборів лише через те, що кошти на оплату праці місцевого персоналу не були перераховані до відділень банків. Хоча загальною є практика кількомісячної затримки з оплатою рахунків, значна частина видатків на організацію і проведення виборів має бути здійснена до дня виборів. Тому забезпечення вільного доступу до коштів у цей вирішальний період повинно розглядатися як частина планування матеріально-технічного забезпечення виборів. У країнах, що розвиваються, часто не вдається забезпечити належне і своєчасне фінансування основних виборчих процесів. Там, де здійснення видатків на потреби ОАВ і грошовий потік контролюються урядовим міністерством і регулюються урядовими приписами і процедурами, можуть виникати затримки з виділенням вкрай необхідних коштів.

Затримки з виділенням коштів на потреби ОАВ можуть призвести до виникнення серйозних проблем в адмініструванні виборів. Це може затримати ухвалення рішень або залишити ОАВ недостатньо часу для застосування тендерних процедур у відповідності до стандартів доброчесності з метою постачання товарів

належної якості для виборчих цілей. Несвоєчасна оплата за надані товари чи послуги постачальникам може спричинити перерви у поставках в умовах, коли дотримання строків є надзвичайно важливим. Пізня виплата винагороди залученому до організації і проведення виборів персоналу (як це сталося в Папуа-Новій Гвінеї) також може загрожувати належній організації виборів. Тому укладення меморандуму про взаєморозуміння щодо порядку фінансування і виділення коштів відповідає інтересам як ОАВ, так і інтересам уряду.

Якщо видатки ОАВ контролюються міністерством, ОАВ може сприйматися як орган, який контролюється урядом, що, у свою чергу, загрожує зниженням довіри до нього. Навіть якщо ОАВ за Конституцією є незалежним від уряду, включення його до урядової системи фінансових платежів може обмежити незалежність цього органу.

Надання ОАВ можливості контролювати свої власні процедури та системи розрахунків і платежів підвищує його авторитет як незалежного від уряду органу, а також сприяє прискоренню процесу здійснення платежів. Водночас, це створює додаткове навантаження на ОАВ, покладаючи на нього тягар фінансового контролю, оскільки орган має забезпечити, аби усі платежі здійснювалися правильно, своєчасно і у відповідності до найвищих стандартів доброчесності. Перед передачею ОАВ функції фінансового контролю необхідно переконатися у тому, що він має достатні ресурси, навички і засоби контролю для адміністрування своїх власних платежів. У зв'язку з цим, повинна існувати надійна система фінансової звітності, в тому числі – застосовуватися внутрішні та зовнішні аудиторські перевірки та звітування відповідним органам (наприклад – парламентському комітету).

## Політики та процедури закупівель ОАВ

ОАВ, що функціонують в рамках урядової і змішаної моделей, часто підпадають під дію керівних принципів і практики у сфері державних закупівель. ОАВ, що функціонує за незалежною моделлю, та незалежні ОАВ у змішаних моделях також можуть підпадати під дію встановлених державою процедур щодо закупівель (наприклад, орієнтованих на посилення доброчесності та ефективності), або ж мати право самостійно визначати певні чи всі елементи власної закупівельної політики і процедури закупівель.

Деякі ОАВ змушені користуватися послугами спеціалізованої урядової (або такої, що належить до державного сектору) інституції, на яку покладені функції здійснення всіх державних закупівель. За певних обставин, правила придбання товарів і послуг можуть виявитися настільки складними, що для ОАВ ефективніше буде користуватися послугами такої інституції, аніж брати на себе відповідальність за здійснення закупівель. Там, де ОАВ зобов'язані користуватися послугами єдиного визначеного державою органу з питань державних закупівель, вони можуть затверджувати свої витрати вже після проведення закупівель. Крім цього, деякі закупівлі можуть бути визначені як такі, що не підпадають під дію правил цього органу. Проте ця практика, як правило, розглядається як несумісна з принципами належного урядування та ефективності.

Користування послугами спеціалізованих урядових інституцій з питань державних закупівель не гарантує ефективність закупівель ОАВ, оскільки

низка урядових інституцій є забюрократизованою, а тому не здатна працювати в рамках жорстких графіків, за якими, зазвичай, змушені діяти ОАВ при придбанні необхідних для проведення виборів товарів і послуг. Тому ОАВ можуть створювати свої власні ради з питань закупівель і здійснювати необхідні закупівлі незалежно; це посилює контроль ОАВ над прийняттям рішень про здійснення закупівель і дотриманням строків, хоча й покладає на них відповідальність за всі укладені контракти.

Будь-яка критика з боку громадськості або держави щодо недотримання принципу добросовісності або певних вимог під час здійснення ОАВ закупівель може швидко підірвати загальну довіру до ОАВ. Тому останні повинні гарантувати, аби застосування ними відповідних процедур було прозорим і некорумпованим, відповідало найвищим стандартам добросовісності, унеможливило будь-які переваги конкретним постачальникам, передбачало проведення чесних конкурсних торгів і визначення переможців на основі об'єктивних критеріїв. Перед передачею ОАВ повноважень щодо самостійного здійснення закупівель необхідно впевнитися, що вони мають достатні ресурси, навички і засоби контролю, у тому числі – затверджений кодекс поведінки і норми щодо запобігання конфлікту інтересів.

Наявність надійних процедур перевірки та контролю, а також дієвих засобів контролю, здатних забезпечувати ефективне здійснення будь-яких швидких закупівель, необхідних у зв'язку з можливим пізнім прийняттям оперативних рішень або зволіканням із виділенням коштів, є необхідними для прийняття рішень щодо значних закупівель. Порядок здійснення закупівель ОАВ може бути спрощений без порушення принципу добросовісності, якщо він передбачає процедури попереднього відбору на більш ранніх етапах виборчого процесу постачальників, товари і послуги яких відповідають конкретним потребам і вимогам ОАВ, і які запрошуються до участі в торгах до початку виборів. Як і сам порядок здійснення закупівель, такі процедури попереднього відбору повинні бути максимально прозорими і дієвими. Позитивною практикою є встановлення покладення на учасників торгів зобов'язання дотримуватись розроблених ОАВ кодексів поведінки.

## **Заходи фінансового контролю ОАВ**

Існує чотири стандартні рівні контролю управління фінансами ОАВ: процеси погодження закупівель та видатків, внутрішній моніторинг, внутрішній контроль та зовнішній контроль або оцінка. Ці рівні контролю є необхідними для забезпечення виправлення помилок і запобігання корупційній або незаконній практиці. Базовий рівень контролю регламентується процедурами ОАВ щодо затвердження закупівель та погодження видатків. Функція погодження видатків, які не перевищують певні суми, часто може ефективно делегуватися працівникам секретаріату відповідного рівня. Важливим фактором є розподіл контрольних функцій (наприклад – шляхом встановлення вимоги щодо погодження фінансової операції) з:

- оперативним підрозділом, який подає заявку на виділення фінансових ресурсів;

- підрозділом фінансового контролю, який перевіряє відповідність виділення фінансових ресурсів за заявкою стратегічним напрямам і фінансовій політиці ОАВ;
- підрозділом, відповідальним за виплату коштів, який надає дозвіл на проведення фінансової операції.

Внутрішній моніторинг проводиться працівниками ОАВ, відповідальними за управління фінансовими ресурсами органу на всіх рівнях. Йдеться про керівників структурних підрозділів, які здійснюють моніторинг і контроль за ефективністю роботи персоналу та управління бюджетами своїх підрозділів. Загальний фінансовий моніторинг здійснюється структурним підрозділом, як правило – фінансовим відділом, який виконує функції управління видатками ОАВ і здійснення фінансових операцій з урахуванням вимог бухгалтерської звітності, зокрема – із використанням головної бухгалтерської книги, журналів і проміжних звітів. Зазвичай, цей підрозділ також контролює виконання усього бюджету і готує поточні фінансові звіти, а також здійснює прогнозування потреб.

У складі деяких ОАВ функціонує сформований із числа членів органу спеціальний підкомітет з фінансових питань, який надає секретаріату рекомендації щодо розв'язання фінансових проблем, а також може мати повноваження щодо затвердження проекту бюджету ОАВ і призначення зовнішніх аудиторів. Попри ускладнення роботи ОАВ у випадках, коли встановлені обмеження щодо кількості кадрів є занадто низькими, це може бути розумним методом контролю за видатками.

ОАВ також може мати свого власного (внутрішнього) аудитора – працівника секретаріату, завданням якого є забезпечення правильного здійснення фінансових операцій і відповідності бюджету ОАВ та результатів роботи персоналу стратегічним напрямам діяльності ОАВ. Аби зберегти незалежність внутрішніх процедур контролю, аудитор, як правило, підпорядковується безпосередньо члену ОАВ або керівнику секретаріату, а не відповідному відділу секретаріату. Хоча основним завданням внутрішнього аудитора є забезпечення точності і добросовісності системи фінансового управління ОАВ, він може також виконувати й інші завдання, пов'язані з внутрішнім розвитком і оцінкою діяльності ОАВ. Зокрема, він може вносити рекомендації щодо критеріїв аудиту різних систем (зокрема – тих, які засновані на використанні новітніх технологій) і пропонувати зміни у звітах про результати внутрішньої оцінки роботи ОАВ. Процес фінансового контролю включає також зовнішні перевірки, які, зазвичай, повинні проходити принаймні раз на рік, часто – після чергових виборів.

Аудит діяльності ОАВ, створених у рамках урядової моделі, або в урядових ОАВ, що функціонують в рамках змішаної моделі, можуть бути частиною зовнішнього аудиту профільного міністерства, якому підпорядковуються ОАВ. Зовнішній аудит може проводитися державною аудиторською установою (якщо така є) або однією з приватних інституцій, які перевіряють фінансові операції ОАВ за певний період, готують звіти про відповідність таких операцій встановленим вимогам, а також виявляють сфери фінансового управління, що потребують удосконалення.

Заключний етап фінансового контролю передбачає представлення громадськості (часто – законодавчому органу, як це відбувається у Гаяні та Нігерії) доповідей



ОАВ щодо проведених виборів або щорічних доповідей і перевірених фінансових документів. Механізми звітування ОАВ детально описуються у розділі 10.

## **Управління активами**

Активи ОАВ є державною власністю, а відтак до обов'язків ОАВ входить забезпечення збереження вартості усіх активів, що перебувають у їхньому управлінні, шляхом здійснення контролю над ними після їх придбання: обладнанням, матеріалами та іншим майном, зокрема програмним забезпеченням. Функції з управління активами ОАВ мають бути чітко передбачені в структурі ОАВ і посадовими інструкціями. Донори також можуть висувати вимоги щодо наявності у ОАВ необхідного потенціалу для управління всіма наданими активами.

Основні методи контролю за активами ОАВ включають присвоєння власного інвентарного номера кожній одиниці майна, ведення повних і постійно оновлюваних реєстрів активів, забезпечення наявності поміток для аудиту щодо операцій з передачі активів, проведення регулярної інвентаризації активів, а також проведення розслідувань і застосування відповідних санкцій у випадку виявлення будь-яких розбіжностей. Інвентаризації повинні проводитися принаймні раз на рік. До реєстрів майна потрібно вносити всі необхідні дані, а саме – назви майнових об'єктів, їхні серійні та ідентифікаційні номери, дату придбання і вартість, поточне місцезнаходження та історію переміщення, дані про амортизацію, поточну вартість, поточний стан, дату останньої інвентаризації та інформацію про списання.

Під час придбання активів, ОАВ мають чітко усвідомлювати строки їх експлуатації. Визначення часу придбання активів є надзвичайно важливим для забезпечення як ефективного використання фондів, так і для забезпечення наявності майна, необхідного для проведення виборів. Для цього необхідно також враховувати тривалість виробничого циклу, вартість зберігання і пункти розподілу.

## **Діловодство**

Архівування матеріалів ОАВ має важливе значення для збереження інформації про діяльність органу, а також для забезпечення доступності довідкових матеріалів. Політика архівування має передбачати вимоги до безпеки документів, їхньої структури, місцезнаходження поточної документації у друкованому вигляді та на електронних носіях (зокрема, йдеться про політику резервного копіювання електронних файлів), збереження документів, що мають історичне значення, на сайті або в іншому місці, а також визначення строків і порядку знищення документів, у яких більше немає потреби. Необхідними є чіткі плани архівування, утилізації та/або знищення усього обладнання та матеріалів ОАВ. Важливо забезпечити належне зберігання матеріалів, пов'язаних із виборами, які можуть бути використані в майбутніх судових провадженнях або для досліджень, спрямованих на підвищення якості організації та проведення виборів. Використання екологічно безпечних методів утилізації непотрібного майна (наприклад, упаковок від використаних комплектів документів для реєстрації виборців у Камбоджі в 1998 році) є позитивною практикою.

## Принципи фінансового менеджменту ОАВ

Вимоги до основних фінансових процедур ОАВ (зокрема – підготовки бюджету, закупівель, затвердження витрат, фінансової звітності та аудиту) можуть бути визначені у законі, стандартах бухгалтерського обліку і фінансової звітності, а також у нормативних актах ОАВ чи актах уряду. Чіткість вимог законодавства щодо фінансового менеджменту ОАВ забезпечує визначеність, законність і послідовність діяльності, а також зміцнює ефективне управління в ОАВ. Окрім законодавства, існують також основоположні принципи, на яких базується належна практика фінансової політики і процедур ОАВ.

### **Прозорість**

Прозорість фінансової діяльності підвищує обізнаність зацікавлених сторін і громадськості щодо організаційної структури та програм ОАВ, його фінансової політики і проблем, а також може зміцнювати впевненість зацікавлених сторін у наявності у ОАВ відповідного потенціалу. Фінансова прозорість також сприяє належному управлінню та є сильним фактором протидії корупції і зловживанням в ОАВ. У випадку появи повідомлення про недобросовісні або нечесні дії, ОАВ зможе краще захистити свій авторитет шляхом жорсткого викриття подібних практик і забезпечення захисту інформаторів, а не намагаючись приховати інформацію.

Прозорість у підготовці, обґрунтуванні та затвердженні бюджету виборчого процесу сприяє формуванню суспільної довіри до управління в ОАВ. Жорсткий контроль з боку громадськості та підзвітність законодавчому органу надає ОАВ можливість публічно продемонструвати свою відданість принципам фінансової доброчесності. Позитивною практикою діяльності ОАВ є прозорість у закупівлях, зокрема – при застосуванні прискорених методів закупівель з метою дотримання строків у рамках виборчого процесу.

Невідкладне публічне розкриття результатів фінансових аудитів діяльності ОАВ і звітів щодо укладення контрактів про закупівлі запобігає фінансовим зловживанням, корупції та протекціонізму при укладенні контрактів. Найбільш ефективним методом забезпечення фінансової прозорості ОАВ є публікація щорічних доповідей про результати своєї діяльності, які мають включати перевірені фінансові документи, а також подання цих доповідей законодавчим органам та донесення інформації, що міститься у них до інших зацікавлених сторін, у тому числі – до політичних партій і широкій громадськості.

### **Економність та ефективність**

Як розпорядник державних коштів, ОАВ зобов'язаний витратити їх відповідально, а також забезпечувати ефективне управління власними фінансовими, кадровими і матеріальними ресурсами. Орієнтований на результати підхід до формування бюджету ОАВ, періодичний моніторинг продуктивності роботи персоналу, а також регулярна перевірка фінансової звітності допомагають забезпечити економність та ефективність використання органом виділених йому коштів, а це, у свою чергу, може підвищувати суспільну довіру до адміністрування виборів у державі.

## Доброчесність

Дотримання принципу доброчесності всіма членами і працівниками ОАВ є основою доброчесності інституції в цілому. Чіткі кодекси поведінки і політики щодо уникнення конфлікту інтересів сприяють забезпеченню професійної доброчесності. Доброчесність фінансового менеджменту стосується грошових розрахунків та інших сфер, зокрема поваги до інтелектуальної власності. Розробка комплексних інформаційних систем управління фінансовими потоками з чіткими контрольними показниками для аудиту дозволяє виявляти і повідомляти про факти порушень стандартів фінансової доброчесності. Суворі санкції за порушення цих стандартів, а також їхнє неухильне застосування сприятимуть зростанню рівня довіри суспільства до ОАВ.

## Підсумки розділу

- Новітні технології, попит на високі стандарти доброчесності та доступність участі у виборах для широкої громадськості формують нові вимоги до фінансування виборів і залежності від донорського фінансування у країнах, де тривають демократичні перетворення. Фінансування ОАВ у різні періоди повинно бути різним і, водночас, передбачати чіткі бюджетні розрахунки, засновані на потребах у ресурсах для досягнення запланованих стратегічних цілей.
  - Згідно з даними проекту КОР, який реалізується за фінансової підтримки ПРООН і МФВС, витрати на організацію виборів поділяються на три категорії:
    - основні (прямі) видатки: “звичайні” прямі витрати на проведення виборів;
    - неявні (непрямі) видатки: допоміжні видатки, включені до бюджетів інших інституцій (а не бюджету ОАВ);
    - стабілізуючі видатки на забезпечення доброчесності: додаткові видатки, необхідні для забезпечення дотримання принципу доброчесності у нестабільних виборчих процесах.
- Рівень деталізації виборчих видатків може відрізнятись залежно від обставин і країни, що ускладнює порівняння їхньої ефективності.
- Державне фінансування виборів може виділятися з одного чи декількох джерел і бути доступним для використання ОАВ. У більшості випадків, фінансування має затверджуватися законодавчим органом і виділятися ОАВ через одне з міністерств, хоча це може вплинути на сприйняття спроможності ОАВ діяти незалежно і оперативно.
- У молодих демократіях фінансування виборів може значною мірою покриватися за рахунок коштів, наданих донорськими організаціями. Хоча донорська допомога може справити позитивний вплив на технічні аспекти виборів і дотримання принципу доброчесності, її надання повинно враховувати пріоритети діяльності ОАВ, бути

скоординованим між донорами і країною, сприяти стабілізації, а не залежності від донорів, а також передбачати належний контроль, аби дозволити ОАВ ефективно використовувати кошти.

- Для формування виборчих бюджетів ОАВ по-різному використовують модель базового бюджету (бюджетування здійснюється з урахуванням обсягу коштів, що виділялися у попередні роки) або модель бюджету на нульовій основі (бюджетування здійснюється з урахуванням майбутньої діяльності, спрямованої на досягнення стратегічних цілей). Модель бюджету на нульовій основі може вимагати кращих навичок і потребувати більше зусиль, однак, в цілому, дозволяє більш ефективно розподіляти ресурси, а також зобов'язує ОАВ діяти відповідально для виконання завдань стратегічного плану.
- ОАВ, який контролює власні процеси витрачання коштів і грошові потоки, користується більшою довірою до своєї незалежності та має ширше коло можливостей, щодо своєчасного витрачання коштів на виборчі цілі. Водночас, це передбачає достатньо жорсткий контроль за видатками і платежами з метою попередження помилок і зловживань.
- Якщо порядок здійснення закупівель є складним, оптимальним для ОАВ є використання послуг єдиної для усього державного сектору інституції з питань державних закупівель. Однак, у більшості випадків, ОАВ легше дотримуватися стислих строків закупівель товарів і послуг на виборчі потреби, здійснюючи управління відповідними процесами самостійно. Такий підхід є можливим, якщо ОАВ має достатні ресурси, навички і внутрішні механізми контролю для забезпечення дотримання принципу доброчесності та гарантування співвідношення ціни та якості при закупівлях. Необхідні заходи контролю включають обов'язкове дотримання політики недопущення конфлікту інтересів і кодексів поведінки, а також вжиття заходів, спрямованих на недопущення нав'язування постачальниками власних правил гри при здійсненні закупівель.
- ОАВ має запровадити багаторівневий контроль управління фінансами, який передбачатиме: розподіл функцій затвердження закупівель і витрат, визначення одиниці виміру виконаної роботи, внутрішній фінансовий аудит на рівні усього ОАВ, регулярні внутрішні та зовнішні аудиторські перевірки фінансової звітності.
- ОАВ володіє державним майном і є відповідальним за його використання, зберігання, належне архівування та знищення після завершення строку експлуатації. ОАВ повинен мати професійні системи управління майном, у тому числі – реєстри майна, які постійно перевіряються.
- Фінансовий менеджмент ОАВ має відповідати принципам прозорості, ефективності, економності, доброчесності і стабільності.

# Тонга: Нова комісія у маленькій острівній державі

Вейк Блейк

### Передісторія

Виборча комісія у Тонга була створена у рамках політичної реформи на підставі Закону про Виборчу комісію 2010 року. Відповідно до положень цього Закону, Виборча комісія створювалась з метою здійснення контролю за проведенням парламентських виборів в умовах свободи і справедливості. Комісія також отримала право організовувати і проводити місцеві вибори, у також надавати допомогу у проведенні інших видів виборів.

Протягом останніх років, керівництво та адміністрування у сфері виборів здійснював Офіс Прем'єр-міністра. Сьогодні ці функції перейняла Виборча комісія. У виконанні своїх функцій та обов'язків Комісія є незалежною.

Виборча комісія Тонга служить народу Королівства. Кількість виборців складає приблизно 42 тис. осіб при загальній кількості населення більше 100 тис. осіб.

### Законодавство

Правову основу для регулювання більшості аспектів функціонування Комісії складають такі закони і підзаконні нормативно-правові акти: Конституція Тонга, Закон про вибори, Положення про вибори, Закон про Виборчу комісію, Закон про Законодавчі Збори, Закон про голів районів і міст, Положення про вибори голів районів та міст, Закон про національну систему пенсійного забезпечення і Положення про національну систему пенсійного забезпечення (у частині, яка стосується виборів).

За згодою Кабінету Міністрів Виборча комісія може затверджувати нормативно-правові акти, які є необхідними або доцільними для досягнення визначених у Законі про вибори цілей, зокрема щодо:

1. порядку складання присяги всіма посадовими особами, залученими до організації та проведення виборів;
2. процедури висування державними службовцями своїх кандидатур для участі у виборах;

3. правил складання і ведення списку виборців;
4. функцій різних посадових осіб, залучених до організації та проведення виборів – перед, під час і після дня голосування;
5. способу використання виборчих скриньок і бюлетенів, порядку їх знищення після виборів;
6. забезпечення голосування сліпих виборців та виборців з фізичними вадами, які потребують спеціальної допомоги на виборчій дільниці;
7. регулювання питань передвиборної реклами та агітації;
8. використання національного посвідчення особи для встановлення особи виборця та осіб, які подають заяви про їх реєстрацію.

## Функції і повноваження

Виборча комісія здійснює загальне керівництво та адміністрування у сфері підготовки та проведення парламентських виборів. Головне завдання комісії полягає у забезпеченні вільних, справедливих і гідних довіри виборів, які узгоджуються з її місією щодо:

- забезпечення відповідності виборчих процедур вимогам чинного законодавства;
- постійного аналізу та перегляду чинного законодавства і державної політики з метою врахування мінливих потреб суспільства;
- поширення інформації про вибори серед виборців за допомогою відповідних просвітницьких програм.

Основні завдання Комісії визначені у Законі про виборчу комісію 2010 року. До них належать:

- довгострокове планування належного проведення виборів, складання та ведення протоколів і списків виборців;
- розгляд і ухвалення рішень за скаргами, проблемними питаннями, будь-якими іншими спорами в межах повноважень, визначених Законом про вибори;
- аналіз запитів стосовно прийняття підзаконних нормативно-правових актів та інших правил, необхідних для ефективного проведення виборів, а також здійснення пов'язаної з ними діяльності;
- прийняття підзаконних нормативно-правових актів, передбачених законом, внесення до них змін і доповнень, а також здійснення контролю за їх виконанням;
- надання рекомендацій щодо кримінального переслідування за вчинення виборчих злочинів;
- розробка, реалізація та перегляд просвітницьких програм для виборців, кандидатів та інших учасників виборчого процесу;
- збір інформації та підготовка доповідей про проведені вибори і пов'язані з ними питання, а також підготовка рекомендацій щодо внесення змін до законів і оновлення процедур, спрямованих на удосконалення порядку проведення виборів;

- публікація для широкого загалу даних і доповідей (на розсуд Комісії);
- представлення Кабінету Міністрів доповіді з рекомендаціями щодо заходів, які доцільно вжити перед наступними парламентськими виборами (протягом трьох місяців після проведення загальних виборів);
- врегулювання питань використання ефірного часу на радіо і телебаченні, у друкованих виданнях, мережі Інтернет та інших ЗМІ для розміщення політичних заяв (повідомлень), розгляд інформації, скарг, аналіз змісту політичної реклами у період підготовки і проведення виборів з метою забезпечення справедливості рівності можливостей усіх кандидатів, попередження зловживань;
- регулювання і контроль за витратами кандидатів на здійснення передвиборної агітації відповідно до розділу 24 Закону про вибори;
- виконання будь-яких завдань, визначених у Законі про вибори та інших законах.

До пріоритетів діяльності Комісії у найближчому майбутньому належать:

- розробка стратегічного плану на наступні чотири роки, у тому числі й наступні парламентські вибори;
- розробка річного операційного плану;
- розробка плану проведення проміжних виборів;
- розробка плану професійної підготовки і навчання персоналу;
- розробка посібників і процесуальних документів для поточної роботи Комісії, що включають питання керівництва процесом підготовки і проведення виборів та складання списків виборців;
- підготовка посібника з внутрішньопроцедурних питань, який регламентуватиме внутрішньоорганізаційні відносини, використання кадрових ресурсів, фінансів, матеріально-технічного забезпечення і включатиме посадові інструкції;
- підвищення ролі громадянської просвіти шляхом розробки і поширення відповідних програм і посібників;
- розробка політики щодо доступу ЗМІ до приміщень дільничних виборчих комісій;
- створення веб-сайту комісії;
- ведення Реєстру виборців: поточні операції; операції, пов'язані зі збільшенням кількості виборців; операції щодо виготовлення посвідчень виборців, передача списків виборців на нижчі рівні;
- навчання персоналу дільничних виборчих комісій.

## **Склад і порядок призначення**

Відповідно до Розділу 4 Закону про виборчу комісію 2010 року, до складу комісії входять:

1. особа, призначена королем на п'ятирічний строк (Голова Комісії за посадою);

2. особа, яка здійснює контроль за організацією виборів;
3. особа, призначена королем.

Член Комісії, відповідальний за здійснення контролю за виборами, а також третій член Комісії, під контролем Голови Комісії здійснюють поточне управління діяльністю Комісії. Допомогу у здійсненні ними цих функцій забезпечують персонал Головного уповноваженого з питань виборів, помічник члена Комісії, відповідального за контроль за організацією виборів, старший уповноважений з виборів, оператор ПК III-ої категорії та водій.

## Фінансування

Фінансування діяльності Комісії здійснюється за рахунок:

- коштів, виділених Законодавчими зборами;
- коштів, які виділяються Комісії зовнішньою агенцією або урядом на загальні або конкретні цілі, а також для оплати праці та надання пільг працівникам.

## Підзвітність ОАВ

Відповідно до Розділу 14 Закону про виборчу комісію 2010 року, Комісія подає щорічну доповідь про свою діяльність Його Величності Королю і Спікеру Законодавчих зборів. Доповідь подається до 30 березня року, наступного за звітним, а після проведення будь-яких парламентських виборів (щодо самих виборів і пов'язаних з ними питань) – у тримісячний строк з дня проведення виборів.

## Обов'язки з врегулювання виборчих спорів

Деякі з обов'язків Комісії, пов'язаних з врегулюванням виборчих спорів, були згадані серед її функцій. Відповідно до статті 26 (2) Закону про вибори 2010 року, у разі подання до Комісії виборчої скарги член, обрання або результати голосування за кандидатуру якого є предметом оскарження, є відповідачем за такою скаргою. Якщо у скарзі оскаржується дії чи бездіяльність посадової особи, залученої до організації виборів, відповідачем за такою скаргою є Голова Комісії.

## Професіоналізм посадовців, відповідальних за проведення виборів

Тонга є активним членом Мережі організаторів виборів країн Тихоокеанського регіону, Австралії та Нової Зеландії (МОВТРАНЗ), функції секретаріату якої виконує Виборча комісія Австралії. Працівники Виборчої комісії Тонга проходили навчання в рамках навчальних курсів проекту БРИДЖ.

Мережа виборчих органів Співдружності також запровадила програму підготовки для молодших спеціалістів у сфері виборів, метою якої є навчання молодшого персоналу ОАВ. Представники Тонга брали участь у навчанні за цією програмою. Ці програми і тренінги сприяли підвищенню ефективності роботи працівників, залучених до проведення виборів, розвитку їхніх навичок, а також підвищенню якості роботи ОАВ загалом.



## **Зв'язки зі ЗМІ**

Для невеликої острівної держави, яка складається з малих розкиданих в океані островів, важливим інструментом для поширення інформації про вибори є ЗМІ. Вони створюють платформи для проведення ефективних передвиборчих кампаній під час проведення виборів. Згідно із Законом про вибори, передвиборна агітація закінчується за 24 години до початку голосування. У цей період “тиші” незаконним є будь-яке пряме або непряме згадування голосування за допомогою будь-якого гучномовця або гучномовної системи оповіщення, кінематографу чи телебачення, відео або радіоапаратури.

## **Співпраця з іншими органами та організаціями**

З питань реєстрації виборців, громадянської просвіти, навчання кандидатів і працівників дільничних виборчих комісій, а також проведення багатьох інших заходів, Комісія вибудувала тісні відносини з різними зацікавленими у виборах сторонами, зокрема – церквами, організаціями громадянського суспільства, місцевими і міжнародними ЗМІ, центральними органами виконавчої влади, донорами та приватним сектором. Такі активні дії з активізації участі у виборах, наданні допомоги, підвищенні обізнаності та підтримки призвели до того, що на виборах 2010 року показник явки виборців досяг приблизно 90%.

## **Стабільність ОАВ**

Австралія і Нова Зеландія надають Комісії постійну підтримку у формі фінансування і технічної експертизи, якщо у цьому є потреба. Цьому сприяє і національний Уряд.

## **Здатність опановувати і застосовувати нові технології**

Комісія офіційно запустила свій новий веб-сайт у 2012 році. Він був розроблений таким чином, аби надати якомога більше інформації з питань виборів як англійською мовою, так і мовою Тонга.

Комісія сподівається, що веб-сайт буде слугувати джерелом інформації про вибори у Королівстві Тонга і дозволить його користувачам отримувати доступ до інформації щодо меж виборчих округів, роз'яснень для кандидатів, місць розташування дільничних виборчих комісій, процедур реєстрації виборців, висування кандидатур, голосування, а також законодавства про діяльність Комісії. Протягом першого місяця роботи сайту його відвідали понад 31 тис. користувачів мережі Інтернет з усього світу; кількість відвідувачів продовжує зростати.

## **Адміністрування виборчої реформи**

Відповідно до законодавства, а також виходячи з ролі та функцій Комісії, Виборча комісія за згодою Кабінету Міністрів може встановлювати правила (приймати положення), які є необхідними або доцільними для досягнення цілей Закону про вибори. Комісія також зобов'язана відповідати на будь-які запити/вимоги Верховного суду, якщо у цьому є потреба. Радом з тим, Комісія часто звертається за юридичними висновками до Королівського юридичного департаменту з метою уточнення будь-яких питань або змісту положень законодавства.

## Можливості і перешкоди

Наразі Комісія розробляє всебічний практичний посібник щодо завдань, які вона виконує і виконання яких вона контролює. Оскільки чинний персонал є дуже досвідченим і має збалансовані навички у необхідних сферах, будь-які кадрові втрати істотно вплинуть на здатність Комісії функціонувати належним чином.

Комісія є відносно новою інституцією, а тому її робота була зосереджена на створенні Реєстру виборців і проведенні виборів. Як наслідок, довгострокове планування діяльності було відсутнє. Комісія повинна забезпечити структурований режим планування, а також розробити робочі плани для значних виборчих подій, наприклад – виборів до Законодавчих зборів, обслуговування Реєстру виборців, програми стимулювання підвищення обізнаності населення та громадсько-просвітницьких ініціатив. Йдеться про річний операційний план, план управління ризиками, план проміжних виборів, а також плани підвищення кваліфікації та навчання персоналу.

# РОЗДІЛ 8

---

РОЗДІЛ 8



# Відносини із зацікавленими сторонами

## Хто є зацікавленими сторонами і яка їхня роль у виборчому процесі?

Зацікавленими сторонами, які взаємодіють з ОАВ, є фізичні особи, групи осіб або організації, які виявляють зацікавленість у діяльності органів адміністрування виборів. Їх можна класифікувати таким чином: основні зацікавлені сторони, які напряду впливають або перебувають під прямим впливом діяльності, політики і практики ОАВ; опосередковані зацікавлені сторони, які меншою мірою пов'язані з діяльністю ОАВ. Справжній і відкритий діалог із зацікавленими сторонами сприяє встановленню довіри до виборів і повазі до діяльності ОАВ.

## Основні зацікавлені сторони

Основні зацікавлені сторони включають такі групи:

- політичні партії та кандидати;
- персонал ОАВ;
- виконавча гілка влади;
- законодавчий орган;
- органи врегулювання спорів, що виникають в ході підготовки та проведення виборів;
- суди;
- спостерігачі за виборами/групи спостереження, громадяни та міжнародні спостерігачі за виборами;
- ЗМІ;
- електорат: виборці та майбутні виборці;
- організації громадянського суспільства;
- спільнота донорів і агенцій з надання допомоги у проведенні виборів.

## **Політичні партії і кандидати**

Політичні партії та кандидати є ключовими учасниками виборчого процесу. ОАВ має враховувати їхні проблеми та інтереси під час планування і реалізації своєї політики та діяльності. Якщо ОАВ не вибудував добрі відносини з політичними партіями та не користується їхньою довірою, його політика і програми піддаватимуться критиці, а це ускладнить отримання ОАВ широкої підтримки з боку зацікавлених сторін. Призначення представників політичних партій повноправними членами ОАВ або членами ОАВ без права голосу створює постійну платформу для діалогу ОАВ з політичними партіями.

Політичні партії та кандидати, вочевидь, більше довірятимуть тому ОАВ, який є для них відкритим; ставиться до усіх політичних партій і кандидатів з повагою, неупереджено і справедливо, а також враховує у своїй діяльності їхні точки зору та пропозиції. Важливо, аби усі політичні партії відчували ідентичне ставлення до них з боку ОАВ, яке передбачає забезпечення для них рівних можливостей і надання однакової інформації. Проведення регулярних зустрічей з політичними партіями, які, за можливості, мають бути частішими у період проведення виборів, може створити формат для плідної комунікації та сприяти позитивному ставленню до запропонованих ОАВ строків, процесів і результатів діяльності.

Відповідні механізми впроваджено ОАВ у Канаді, Лесото і Південній Африці. У Кенії ОАВ взаємодіє з політичними партіями через Комітет зі зв'язків з політичними партіями (КЗПП). У Південній Африці, згідно з вимогами національного законодавства, ОАВ має створити комітети зі зв'язків з політичними партіями на усіх рівнях – від національного до місцевого. У Мексиці ця мета досягається включенням представників політичних партій до ОАВ без права голосу. Інші країни (наприклад Австралія) створили консультативні органи за участі політичних партій, хоча закон цього і не вимагає. Бажано, аби ОАВ одночасно (а не по черзі) проводив зустрічі з усіма політичними партіями для обговорення своїх рішень і політики. Протоколи таких зустрічей мають надаватися усім політичним партіям, незалежно від того, чи брали вони в них участь.

Крім згаданих регулярних зустрічей, ОАВ може покращити свої відносини з політичними партіями шляхом запрошення їхніх представників на свої заходи. Серед прикладів спільної діяльності можна назвати: ознайомчі візити до підрозділів, які здійснюють реєстрацію виборців, участь у семінарах щодо просвіти та інформування виборців, спільні інтерв'ю для ЗМІ або публічні дебати між кандидатами, які проводяться за підтримки ОАВ. Рівні можливості участі у таких спільних заходах мають бути надані усім політичним партіям/блокам і кандидатам.

Важливо залучати політичні партії до консультацій з приводу визначення стратегічних цілей ОАВ і оцінки їх досягнення. Оскільки політичні партії та кандидати є ключовими одержувачами послуг, які надаються ОАВ, їхнє бачення щодо діяльності цього органу, його пріоритетів та якості надання послуг є корисним з точки зору покращення адміністрування виборів. Після кожних виборів ОАВ варто залучати політичні партії до загальних консультацій із зацікавленими сторонами щодо пошуку шляхів удосконалення виборчого законодавства, а також враховувати їхні позиції під час розробки будь-яких пропозицій щодо проведення виборчої реформи

## Працівники ОАВ

Найбільшою цінністю ОАВ є його людські ресурси – постійний, тимчасовий персонал і працівники, які виконують роботу на договірних засадах. Якщо ОАВ не дбає про інтереси своїх працівників і не реагує на їхні проблеми, ймовірність проведення успішних виборів зменшується. Персонал, який не поділяє інтереси та принципи ОАВ, може звести нанівець реалізацію запланованих органом програм або бути підкупленим постачальниками, які бажають виграти тендер, чи політиками, які мають намір перемогти на виборах. Незадоволені працівники можуть вдатися до страйку – навіть під час проведення виборів – і, таким чином, зашкодити проведенню виборів.

У ОАВ не повинні вважати, що працівники будуть віддані його інтересам, автоматично поділятимуть його цінності та наполегливо працюватимуть над їхнім впровадженням. Натомість, ОАВ має підтримувати і формувати таку відданість і професіоналізм. Однею з великих переваг професійного ОАВ є те, що він може чесно сказати своїм працівникам, що робота кожного з них і інституції загалом є цінною та може значною мірою сприяти забезпеченню добробуту країни. На цьому варто постійно наголошувати. ОАВ також має ставитися до усіх своїх працівників чесно і справедливо, а саме: забезпечити їм гідну зарплату і умови праці; розуміти їхні потреби у кар'єрному зростанні; визнавати заслуги працівників; створювати безпечні умови праці; гарантувати рівні можливості; сприяти розвитку культури співпраці між працівниками, побудові злагодженої командної роботи та взаємної довіри; проводити навчання і підвищення кваліфікації персоналу в цілях удосконалення і всебічного розвитку його навичок; залучати працівників до організації та планування роботи органу.

Тимчасовий персонал, який наймається на час виборів, є для більшості виборців “обличчям” ОАВ у питаннях взаємодії з громадськістю. У багатьох країнах ці працівники формують групу людей, які працюють на кожних виборах і, таким чином, формально або неформально представляють ОАВ у своїх громадах, і не лише під час виборів. Якщо вони мотивовані створювати позитивний імідж для органу, це з часом може сприяти підвищенню довіри громадськості до виборів та їхній підтримці. Вплив цього чинника необхідно врахувати країнам, які розглядають можливість запровадження механізмів, що передбачають меншу взаємодію громадськості з персоналом ОАВ, наприклад – загальне голосування поштою.

---

ОАВ потрібно докласти рішучих зусиль для підтримки своїх працівників, переконання їх у цінностях професійного адміністрування виборів і ефективного реагування на їхні потреби.

---

ОАВ, які функціонують в умовах урядової моделі, а також ОАВ, штат якого укомплектований за рахунок публічних службовців, можуть підпадати під сферу дії загального законодавства про публічну службу та відповідної державної політики. Це може обмежити їхню здатність вибудовувати ефективні відносини зі своїм персоналом. У таких ОАВ взаємодія з працівниками може більше залежати від ставлення керівництва ОАВ до персоналу, аніж від певних матеріальних благ, що ОАВ може їм запропонувати.

## **Виконавча гілка влади**

Існує чимало причин, які б спонукали ОАВ розвивати ефективні взаємовідносини з виконавчою гілкою влади. Казначейство, підпорядковане міністерству фінансів, часто відповідає за формування кошторису ОАВ. Орган адміністрування виборів, який функціонує за урядовою моделлю, працює в рамках системи профільного міністерства та потребує тісної взаємодії з місцевими державними органами для забезпечення проведення виборів. У багатьох випадках, ОАВ залежить від центральних органів виконавчої влади (регіональні ОАВ залежать від місцевих органів виконавчої влади) у частині транспортного та іншого матеріально-технічного забезпечення, необхідного для проведення виборів, зокрема – в частині виділення приміщень для голосування на дільницях, а також відрадження працівників з різних державних органів для роботи на виборах. Для здійснення ключових закупівель, можуть бути необхідні погодження урядових органів, відповідальних за проведення державних закупівель та ліцензування імпорту. Діяльність ОАВ може підлягати перевірці з боку державного органу внутрішнього фінансового контролю; крім того, ОАВ можуть бути зобов'язаними відповідати на запити омбудсмана чи антикорупційного органу. Гарантуючи безпеку під час виборів, ОАВ покладаються на сили поліції, а в деяких країнах – можуть залучати і збройні сили. Останні також можуть сприяти у забезпеченні ОАВ транспортом.

Співпраця та координація посиляться, якщо ОАВ намагатиметься інформувати всі відповідні органи та інституції про свою діяльність, а також регулярно проводити з ними наради щодо необхідних ОАВ послуг і підтримки. Корисним є створення постійної робочої групи або координаційного комітету за участю ОАВ і урядових органів, на які ОАВ розраховує в контексті надання ресурсів для проведення виборів. Для незалежних ОАВ відповідне міністерство (наприклад МВС або Міністерство юстиції) може бути “контактним” органом, який сприятиме співпраці з урядом або законодавчим органом. У Канаді Голова Виборчої комісії взаємодіє з урядом через спеціально визначеного міністра.

ОАВ повинен підтримувати конструктивні відносини з будь-яким органом, який розглядає його кошторис і безпосередньо виділяє кошти, що має на меті забезпечення обізнаності такого органу з програмами ОАВ і строками задоволення його потреб у фінансуванні. Для забезпечення конструктивних відносин важливо, аби казначейство чи міністерство фінансів мало довіру до процесу формування кошторису ОАВ, ведення бухгалтерського обліку, фінансового контролю та системи звітності в ОАВ.

Заходи, що вживаються головою або членами ОАВ, зокрема – телефонні контакти з керівництвом країни (в тому числі – главою держави) або зустрічі з ним, з метою інформування щодо програм і проблем ОАВ, серед яких – законодавчі, фінансові або матеріально-технічні труднощі, здатні підвищити авторитет ОАВ в очах виконавчої гілки влади.

## **Законодавчий орган**

ОАВ мають взаємодіяти із законодавчим органом влади для забезпечення врахування їхньої позиції під час розробки виборчого законодавства, визначення обсягу бюджетних видатків на проведення виборів, а також отримання зворотного зв'язку щодо результатів своєї діяльності від

ключового державного органу. Взаємодія може бути спрощена за умови офіційного призначення законодавчим органом контактної особи із взаємодії з ОАВ. В Австралії, наприклад, за це відповідає спеціальний постійний комітет законодавчого органу, а у Намібії – спікер парламенту. На Соломонових островах спікер парламенту одночасно є головою ОАВ.

Зазвичай, парламент є органом, який здійснює законодавчу діяльність, у тому числі – приймає закони про вибори. Парламент також може затверджувати державний бюджет і ретельно перевіряти використання державних коштів на всіх рахунках, зокрема – рахунках ОАВ. У багатьох країнах згідно із законодавством або усталеною практикою, ОАВ зобов'язаний подавати до законодавчого органу доповіді за результатами проведення виборів і щорічні доповіді. Підтримка конструктивних відносин з парламентом дозволяє ОАВ подавати бюджетні пропозиції та доповіді із впевненістю, що вони будуть розглянуті органом, який розуміється на виборчих питаннях.

У Коста-Риці ОАВ може вносити проекти змін до виборчого законодавства безпосередньо до парламенту. У Канаді і Палестині ОАВ мають право вносити пропозиції щодо змін і доповнень до виборчого законодавства через профільне міністерство, у багатьох інших країнах – через уряд. Надання рекомендацій щодо внесення змін і доповнень до виборчого законодавства також є одним із важливих завдань Виборчої комісії Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, яка не займається проведенням виборів, однак виконує функції ОАВ при проведенні референдумів (див. також практичний приклад на стор. 326). ОАВ можуть відігравати особливо важливу роль у розробці виборчого законодавства у країнах, де відбуваються процеси демократичних перетворень. ОАВ повинен підтримувати контакти із законодавчим органом, щоб завчасно (до початку виборчого процесу) привертати увагу до потреби у проведенні виборчої реформи і важливості внесення змін і доповнень до законів про вибори, що, у свою чергу, дозволить провести необхідну підготовчу роботу. Непоодинокими є приклади зволікань з прийняттям законодавчих змін, які мали негативний вплив на проведення виборів (як, наприклад, у Малаві у 1997 році і Східному Тиморі у 2006-2007 роках). Причиною такого зволікання може стати відкладення розгляду важливих питань чи недостатній рівень взаємодії – або між законодавчим органом і ОАВ, або між парламентом і главою держави.

### **Органи врегулювання виборчих спорів**

ОАВ може взаємодіяти з органами врегулювання виборчих спорів, які наділені повноваженнями розглядати скарги щодо рішень ОАВ, спори між ОАВ та іншими учасниками виборчого процесу, оцінювати законність ухвалених ОАВ документів, або розглядати скарги на результати виборів. Мова може йти про судові, квазісудові, або менш формальні органи, які виконують функції медіаторів. Їхні рішення можуть значною мірою вплинути на діяльність ОАВ та його сприйняття громадськістю.

Загальна відкритість при взаємодії з цими органами (зокрема – забезпечення їх обізнаності про всю діяльність і рішення ОАВ шляхом проведення регулярних спільних зустрічей, передачі їм усіх публікацій ОАВ і запрошення до перевірок діяльності ОАВ) може сприяти підтриманню конструктивних відносин.



Відповідні кроки мають бути зроблені таким чином, аби не зашкодити незалежності прийняття рішень як органами адміністрування виборів, так і органами врегулювання спорів (тобо, – не повинні виникати підозри щодо незаконного впливу на діяльність обох органів). Дотримання цієї вимоги є особливо важливим в умовах, коли ОАВ також наділений повноваженнями щодо врегулювання спорів, що є поширеною практикою (навіть якщо скарги мають подаватися до ОАВ як до органу першої інстанції, а прийняті ним за результатами розгляду скарг рішення – оскаржуватися до вищих інстанцій).

Важливо, аби ОАВ був професійним і готовим до співпраці з відповідними органами врегулювання усіх виборчих спорів. Буде складно підтримувати конструктивні відносини, якщо ОАВ перешкоджатиме органу врегулювання спорів у доступі до відповідної виборчої документації чи приміщень, якщо він лобюватиме обмеження повноважень таких органів, або якщо представлення ОАВ доказів у спорах буде непрофесійним.

### **Судові органи**

У процесі здійснення своїх повноважень ОАВ може взаємодіяти з багатьма судовими органами. ОАВ може потребувати взаємодії з поліцією і органами кримінального переслідування у розслідуванні можливих порушень виборчого законодавства. ОАВ можуть також брати участь у судовому розгляді в кримінальних або адміністративних провадженнях у разі передачі справи до суду. Стосовно ОАВ, його членів або персоналу може провадитись судове слідство чи розглядатися цивільний позов. Політика або діяльність ОАВ як державних органів може бути оскаржена у судовому порядку. Як і у взаємовідносинах з органами врегулювання виборчих спорів, важливо, аби ОАВ діяла професійно, були доступними і виявляли готовність до тісної співпраці з судовими органами.

### **Спостерігачі за виборами/групи спостереження, громадяни та міжнародні спостерігачі за виборами**

Для ОАВ важливо встановити і підтримувати конструктивні відносини зі спостерігачами за виборами, групами спостерігачів (якщо такі існують) і міжнародними спостерігачами. Спостерігачі за виборами (які мають повноваження втручатися і усувати будь-які порушення порядку проведення виборів), групи спостерігачів (які за спільною домовленістю між їхніми членами оцінюють та підтверджують легітимність або нелегітимність виборів, зокрема – у постконфліктних умовах), а також громадські та міжнародні спостерігачі (які не мають права втручатися у перебіг виборчого процесу, а лише збирають інформацію і готують доповіді) можуть бути важливими учасниками виборчого процесу. ОАВ повинні запроваджувати спрощені процедури їхньої акредитації, а також забезпечувати її ефективність і своєчасність.

ОАВ мають можливість організувати і/або брати участь у передвиборчих брифінгах спостерігачів, що проводяться за кілька тижнів до дня голосування для довгострокових спостерігачів і груп з планування спостереження. Низку брифінгів може бути організовано за кілька днів до дня голосування, коли більшість громадських і короткострокових міжнародних спостерігачів готові розпочати свою роботу у відповідних регіонах і населених пунктах.

ОАВ все частіше практикують запрошення представників політичних партій та громадянського суспільства на брифінги для спостерігачів, аби останні могли проінформувати спостерігачів про свої оцінки готовності ОАВ до виборів. Підготовлені ОАВ пакети інформаційних матеріалів для спостерігачів також можуть допомогти останнім зрозуміти зміст виборчого законодавства і практичні аспекти проведення виборів.

В рамках процесу акредитації, спостерігачі, як правило, повинні підписати зобов'язання про дотримання кодексу поведінки, затвердженого ОАВ (або передбаченого законодавством). Цим кодексом для спостерігачів або організацій, які їх фінансують, може бути встановлено вимогу доводити до ОАВ інформацію про виявлені проблеми в організації і проведенні виборів. Місії зі спостереження за виборами, зазвичай, також намагаються визначати стандарти поведінки для своїх членів. Формальні санкції за порушення кодексу можуть включати в себе позбавлення акредитації. Однак цей вид санкцій широко не застосовується на практиці, оскільки він, як правило, має вплив лише після виборів і може мати негативні наслідки для дипломатичних відносин.

### **Традиційні ЗМІ**

Традиційні засоби масової інформації (друковані та електронні, державні та приватні) можуть бути ключовими союзниками ОАВ в інформуванні громадськості про повноваження ОАВ і його діяльність, а також сприяти підвищенню обізнаності та навчанню виборців принципам демократії у виборах. Люди, які регулярно читають газети, дивляться телевізор і слухають радіо, зазвичай, інформують інших про отриману ними інформацію.

ОАВ потребує стратегії взаємодії із засобами масової інформації, спрямованої на забезпечення регулярних і конструктивних контактів із ЗМІ і доступу останніх до достовірної інформації про хід виборчого процесу, у тому числі – про діяльність ОАВ. Якщо ОАВ не розвиває прозорі відносини із засобами масової інформації, є велика небезпека того, що надана ЗМІ неправдива інформація може підірвати довіру до органу адміністрування виборів.

Складовими елементами реалізації стратегії взаємодії із засобами масової інформації для будь-якого ОАВ є:

1. моніторинг відповідних ЗМІ, інформації, яку вони висвітлюють, та їхніх позицій;
2. виявлення ключових відповідальних осіб у ЗМІ, які можуть забезпечити достовірне і яскраве висвітлення інформації про діяльність ОАВ;
3. активність і прозорість у наданні інформації ЗМІ;
4. надання ЗМІ інформації, яка є чіткою, стислою і зрозумілою;
5. розробка графіку надання інформації про перебіг виборчого процесу;
6. призначення ОАВ власного речника, який доводитиме до ЗМІ офіційну позицію органу, а також визначення контактної особи в ОАВ, з якою ЗМІ зможуть спілкуватися з організаційних (адміністративних) питань;
7. створення в ОАВ медіа-центру.

До конкретних заходів, які допомагають ОАВ у встановленні конструктивних відносин із ЗМІ, належать:

1. сприяння проведенню навчальних програм для журналістів;
2. випуск регулярних прес-релізів з питань, пов'язаних з виборами;
3. організація регулярних прес-конференцій;
4. призначення посадової особи щодо зв'язків із ЗМІ, з якою можна легко вийти на контакт;
5. підготовка інформаційного довідника для ЗМІ на кожні вибори;
6. проведення брифінгів для ЗМІ з технічних аспектів виборчого процесу;
7. забезпечення легкого і вільного доступу ЗМІ до інформації щодо виборів.

Прес-конференції слід проводити принаймні щотижня під час виборчого процесу, а також і в інший час, якщо виникає така потреба. Для ОАВ бажано створити структурний підрозділ, персонал якого працюватиме на постійній основі і виконуватиме функцію зв'язків із ЗМІ, а також призначити конкретну особу своїм речником. Бажано, щоб така особа мала достатньо тривалий досвід роботи у засобах масової інформації та користувалася повагою у журналістських колах.

ОАВ також може взаємодіяти із засобами масової інформації на комерційній основі, у зв'язку з розміщенням політичної реклами, або на підставі відповідних положень законодавства, які закріплюють певну роль ОАВ у регулюванні здійснення передвиборної агітації. Підтримання високого рівня професіоналізму і доброчесності у таких відносинах сприятиме створенню позитивної атмосфери для інформування ЗМІ про діяльність, пов'язану з організацією і проведенням виборів.

З низки причин ОАВ повинні проводити моніторинг інформації, яка публікується традиційними засобами масової інформації. ОАВ повинен бути поінформований про події, які порушують або вказують на порушення закону або кодексу поведінки. ОАВ можуть бути зобов'язані збирати відомості про обсяги витрат на рекламну кампанію різних партій та кандидатів для контролю за дотриманням ними обмежень щодо витрат на здійснення передвиборної агітації. ОАВ також необхідно враховувати публічно висловлені критичні зауваження або стурбованість з приводу якості проведення виборів. Відповідні методи моніторингу ЗМІ залежать від країни: вони можуть здійснюватися власними силами ОАВ або шляхом залучення комерційних служб моніторингу ЗМІ і включати збір газетних вирізок, телевізійних та радіо – записів, а також інформації з розсилок новин через мережу Інтернет.

### **Соціальні медіа**

Значне збільшення обсягу користувачів соціальних мереж у багатьох країнах, яке спостерігається останнім часом, створює серйозні проблеми для ОАВ. Замість розповсюдження інформації через обмежену кількість джерел (в основному – через газети, радіо– і телевізійні станції), моніторинг яких здійснювати відносно легко, інформація поширюється практично миттєво

між користувачами соціальних мереж, що робить всебічний моніторинг такої інформації практично неможливим. Матеріали можуть публікуватися через Інтернет-сайти, розміщені на серверах в іншій країні, що робить застосування законів, які регулюють питання Інтернет-контенту, складним чи взагалі неможливим. Багато партнерів ОАВ використовують соціальні мережі для збору або обміну інформацією та очікують на присутність ОАВ у цих мережах, аби швидко і стисло відповідати на їхні запитання і реагувати на нагальні проблеми. Користувачі соціальних мереж все більше користуються мережею Інтернет за допомогою мобільних додатків, а не стаціонарних пристроїв.

За таких умов не є доцільним обмежувати контакти ОАВ із ЗМІ виключно заявами речника, який представляє орган на прес-конференціях, і поширення ретельно підготовлених прес-релізів. ОАВ має бути готовим: забезпечити свою присутність у багатьох соціальних мережах (наприклад, Facebook, YouTube, Twitter і т.д.); презентувати інформацію в передбаченому такими мережами обмеженому форматі; делегувати функцію спілкування через мережі своїм працівникам, які повинні оперативно реагувати у легкому небюрократичному стилі та без потреби узгодження змісту більшості повідомлень з керівництвом усіх рівнів.

### **Виборці**

В першу чергу, ОАВ існують для надання послуг виборцям – не лише тим, які регулярно беруть участь у голосуванні, але й усім, хто має право голосу. Враховуючи обсяг і широкий спектр завдань, які ОАВ виконує в інтересах виборців, останні повинні бути поінформованими про діяльність і програми органу, а також мати можливість висловлювати свої погляди на виборчі процеси, якими опікується ОАВ, та їхню результативність. Те, що політичні партії, організації громадянського суспільства, законодавчий орган і уряд є інституціями, які представляють електорат в цілому, не означає, що ОАВ повинні мати справу виключно з ними та ігнорувати індивідуальних виборців.

ОАВ може отримати переваги від налагодження прямих каналів зв'язку з виборцями. Серед потенційних засобів – телефонні довідкові служби, громадські бюро інформації та скриньки скарг і пропозицій у публічних місцях (на ринках, у торговельних центрах, транспортних вузлах), інтерактивні теле- і радіо передачі та загальноміські збори за участі членів ОАВ. Регулярне поширення серед громадськості списку контактних осіб ОАВ та їхніх контактів завжди було дуже корисним. В Індії ОАВ публікує довідник контактних даних працівників свого центрального офісу на веб-сайті в розділі інформації, яка оприлюднюється відповідно до вимог Закону про право на інформацію. При цьому керівні працівники на рівні штатів призначаються посадовими особами з питань інформування громадськості. У 2006 році під час парламентських виборів на Фіджі Виборча комісія провела опитування на окремих виборчих дільницях щодо задоволеності виборців послугами, які вони отримали. Таким чином, Виборча комісія мала можливість дізнатися про враження виборців щодо якості проведення виборів і отримати від них зворотній зв'язок. На деяких виборах в Австралії ОАВ організував структуроване опитування виборців, які залишали приміщення дільничних комісії; він також замовив опитування з метою з'ясування рівня задоволеності якістю виборів учасників

виборчого процесу (кандидатів, політичних партій, засобів масової інформації та відповідальних за організацію і проведення виборів на рівні штатів посадових осіб). Загалом, зворотний зв'язок від виборців можна отримати за допомогою цільових досліджень та масштабних опитувань.

Важливо, щоб ОАВ швидко і точно відповідав на всі запитання і зауваження, які надходять від громадськості. Затримка з відповіддю або її відсутність формує імідж ОАВ як неефективної інституції, що не зацікавлена у тому, аби служити інтересам виборців. ОАВ також має докласти додаткових зусиль для забезпечення надання пов'язаних з виборами послуг, матеріалів та інформації вразливим групам осіб з інвалідністю, неписьменим чи тим, які проживають у віддалених місцевостях.

З метою постійного інформування виборців про свою діяльність, ОАВ може використовувати засоби масової інформації для інформування та навчання виборців щодо виборів, реалізації власних рекламних програм шляхом випуску і поширення друкованих і аудіовізуальних інформаційних продуктів, а також регулярно оновлювати власний веб-сайт. Корисним кроком є формування у складі ОАВ групи фахівців (підрозділу), відповідальних за взаємодію із ЗМІ та інформування виборців.

### **Громадські організації**

Громадські організації, що займаються широким спектром питань (демократичний розвиток, посилення ролі жінок у суспільному і політичному житті, правова реформа, права людини, інформування громадськості, належне урядування і права людей з інвалідністю), виявляють інтерес до діяльності ОАВ. Регулярні консультації із цими партнерами (як це практикується у Демократичній Республіці Конго, Гані та Південній Африці) дозволяють ОАВ безпосередньо отримувати інформацію про їхні особливі потреби і створюють платформу для обговорення та інформування про програми ОАВ, спрямовані на підтримку громадських організацій. ОАВ можуть також вибудовувати конструктивні відносини з громадськими організаціями, використовуючи їх як партнерів при здійсненні діяльності, пов'язаної з проведенням виборів, наприклад навчання залученого до проведення виборів тимчасового персоналу або проведення просвітницьких чи інформаційних програм для виборців. Деякі ОАВ включають до свого складу представників громадянського суспільства: наприклад, у Східному Тиморі до складу Національної виборчої комісії має входити три представники громадянського суспільства (див. практичний приклад на сторінці 213).

### **Донорська спільнота та органи надання допомоги в проведенні виборів**

Ключова роль, яку відіграють донорські організації у розбудові демократії та сприянні проведенню виборів у всьому світі, робить їх незамінними партнерами багатьох ОАВ. Останні можуть отримувати фінансову донорську допомогу напряму або через посередника, наприклад – через центральний орган виконавчої влади. Може бути укладено пряму двосторонню угоду з донором про сприяння у проведенні виборів. Допомога декількох донорів може надаватися через такі механізми, як цільовий фонд ООН (як це було у Непалі в 2008 році і в Східному Тиморі у період, що передував виборам 2012 року) або фонд фінансування ООН

(Кенія, Судан та Ємен). В усіх випадках ОАВ повинен забезпечити максимально ефективно і своєчасне виконання усіх вимог донорів (зокрема – щодо дотримання вимог бюджетів, підготовки звітів про реалізацію проекту і фінансових звітів), а також будь-яких запитів на доступ з метою перевірки діяльності ОАВ. Проведення круглих столів за участі донорів може використовуватися ОАВ як засіб, за допомогою якого здійснюється інформування про успіхи в адмініструванні виборів та використання донорських коштів. Донори можуть просити, і звісно, цінують, коли ОАВ публічно визнає факт донорської допомоги під час громадських заходів, у своїх публікаціях і матеріалах для ЗМІ.

## Опосередковано зацікавлені сторони

Коло опосередковано зацікавлених сторін-партнерів ОАВ є різноманітним і включає:

1. постачальників товарів та послуг для ОАВ;
2. широку громадськість;
3. регіональні і міжнародні мережі.

### Постачальники ОАВ

ОАВ взаємодіє з багатьма постачальниками продукції (технологій, обладнання, транспортних засобів і матеріалів для проведення виборів), а також послуг (консалтингу, прибирання, охорони і транспортних перевезень). Якщо ОАВ не підтримує конструктивні робочі відносини з ними, його діяльність може зазнавати негативного впливу, зокрема, у випадках, коли постачальники не дотримуються строків або постачають неякісні товари і послуги.

Аби підтримувати конструктивні відносини зі своїми постачальниками, ОАВ повинні гарантувати прозорість, професійність і ефективність при оголошенні тендерів на постачання товарів і послуг; обмінюватися інформацією з постачальниками і потенційними постачальниками щодо цінностей ОАВ, зокрема – дотримання принципів доброчесності, гідності, професійності та ефективності; здійснювати оплату постачальникам за товари чи послуги в узгоджені строки; організовувати інформаційні форуми для обговорення з постачальниками їхніх проблем і формулювання узгоджених рішень.

### Громадськість загалом

Широка громадськість також є зацікавленим партнером ОАВ. Як організація, яка просуває демократичні цінності та покращує державне урядування, ОАВ повинен бути інституцією з високою громадянською відповідальністю. У своїй діяльності він має приділяти належну увагу здоров'ю і безпеці суспільства та питанням екології. У зовнішніх і внутрішніх робочих відносинах ОАВ зобов'язаний бути позитивним прикладом дотримання цінностей, які він сповідує, таких як: демократичні процедури прийняття рішень, верховенство права, відмова від практики залякування, доброчесність, непідкупність і прозорість, доступність для всіх соціальних груп (зокрема – вразливих груп осіб з інвалідністю, неписьмених та громадян, що проживають у віддалених місцевостях), підтримка гендерного балансу. ОАВ може намагатись впроваджувати програми соціальної відповідальності шляхом передачі суспільству навичок, знань та інших ресурсів, які він має у своєму розпорядженні.

**Рис. 11: Участь зацікавлених сторін – заява про принципи**

<b>Австралійська виборча комісія (АВК) взаємодіє з трьома групами зацікавлених сторін:</b>	
<b>Політична</b>	Політичні партнери можуть формувати електоральну (виборчу) політику. Такими партнерами є: парламент, спеціальний державний міністр, кандидати і політичні партії.
<b>Державна і корпоративна</b>	Державний і приватний сектори допомагають АВК у наданні послуг населенню. Такими партнерами є: державні агенції, державні виборчі комісії, підрядники і постачальники, приватні компанії.
<b>Населення</b>	Партнери, які представляють населення, допомагають сформувати систему надання послуг, орієнтовану на інтереси виборців. Такими партнерами є: місцеві представницькі органи, недержавні організації, ЗМІ, наукове співтовариство, навчальні заклади і населення.

<b>Взаємодія із зацікавленими сторонами</b>
<p>Підхід АВК до співробітництва із зацікавленими сторонами відповідає їхнім цілям щодо забезпечення надання послуг світового рівня під час виборів.</p> <p>АВК надає учасникам виборчого процесу достовірну і конкретну інформацію, яка належним чином впорядкована і є послідовною. АВК виявляє спільні цілі та заохочує діалог.</p>

<b>Шість керівних принципів взаємодії АВК із зацікавленими сторонами:</b>	
<b>Всеосяжність і цільовий підхід</b>	Активно виявляти осіб та організації, які зацікавлені у співробітництві або яких стосуються послуги, що надаються АВК, і взаємодіяти з ними. Комісія заохочує участь цих осіб та організацій у вирішенні питань, які є важливими для них.
<b>Прозорість</b>	Відкрито залучати зацікавлені сторони до діяльності АВК та чітко озвучувати мету, цілі, функції, сподівання та стримуючі фактори. АВК є неупередженою та об'єктивною.
<b>Належне реагування і адаптація</b>	Виявляти проблеми, що мають важливе значення, та належним чином розв'язувати їх. Співпрацювати із зацікавленими сторонами та знаходити взаємну вигоду. АВК є гнучкою до реагування на потреби, які змінюються.
<b>Доступність та інноваційний підхід</b>	Надавати конкретну і доступну інформацію. Здійснювати оцінку взаємодії АВК з партнерами та заохочувати її постійне покращення, а також формування культури інновацій.
<b>Повага</b>	Надавати зацікавленим сторонам потрібну їм інформацію та взаємодіяти таким чином, аби заохочувати взаємну повагу і довіру. Забезпечувати доброчесність і дотримання узгоджених строків АВК у відносинах із зацікавленими сторонами.
<b>Підтримка</b>	Надання підтримки персоналу АВК із тим, аби він міг професійно і послідовно взаємодіяти із зацікавленими сторонами.

*Джерело: Веб-сайт АВК (<[http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/Publications/engage.htm](http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/engage.htm)>).*

## Регіональні та міжнародні мережі

ОАВ має зацікавлених партнерів, які не є частиною його безпосереднього середовища, однак впливають на його політику і програми. Зв'язки між ОАВ і міжнародною спільнотою стали міцнішими через активізацію міжнародного співробітництва у просуванні демократії та допомоги у проведенні демократичних виборів. Створення регіональних і міжнародних мереж органів, які опікуються проведенням виборів, створило для ОАВ можливості проводити регулярні зустрічі на конференціях і семінарах, організувати ознайомчі візити та реалізовувати інші спільні проекти (див. Розділ 11 цього посібника). Регіональні мережі створюють можливості для партнерства, спрямованого на обмін знаннями і матеріалами, а також на взаємний експертний аналіз та оцінку.

Міжнародні та регіональні інструменти є дієвим механізмом оцінки якості виборів, а тому широко використовуються спостерігачами за виборами. Прикладом цього є Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами і Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, прийняті ООН і міжнародними та регіональними організаціями в жовтні 2005 року. ОАВ, що прагне підтримувати позитивну репутацію, потрібно привести свою практику і політику у відповідність до визнаних міжнародних та регіональних принципів і бути обізнаним із світовими тенденціями у сфері адміністрування виборів.

## Підтримка відносин із зацікавленими сторонами

Для ОАВ важливо розвивати тісне співробітництво із зацікавленими сторонами, аби гарантувати підтримку своєї політики і програм, а також зміцнити впевненість у здатності ОАВ належним чином виконувати свою роботу і зобов'язання. Хоча деякі ОАВ час від часу намагалися дистанціюватися від зацікавлених сторін, посилаючись на необхідність збереження власної “незалежності”, зазвичай, такий шлях не був продуктивним. Якщо ОАВ не працює над створенням і підтримкою конструктивних відносин зі своїми партнерами, це може призвести до непорозумінь і підозрілого ставлення до його діяльності. Глобальним наслідком браку стабільної взаємодії може стати втрата довіри громадськості до ОАВ і виборів в цілому.

Законодавство у таких країнах, як Індонезія, зобов'язує ОАВ спілкуватися із зацікавленими сторонами. Навіть без таких законодавчих вимог Австралійська виборча комісія (АВК) опублікувала офіційні зобов'язання щодо взаємодії із зацікавленими сторонами (рис. 11).

Як і будь-якій бізнес-структурі, ОАВ необхідно здійснювати консультативні заходи, які допоможуть йому “знати свій ринок збуту” – тобто що саме зацікавлені партнери (його клієнти) очікують від нього. Однак виключно консультацій недостатньо. ОАВ потрібно розробити культуру оперативного реагування, що зробить його здатним враховувати очікування і потреби партнерів. Це зумовить підтримку політики і практики ОАВ, позитивне ставлення до нього, а також сприятиме підвищенню авторитету органу. Наприклад, ОАВ може організувати вибори, які з технічної точки зору є чесними і бездоганними. Однак, якщо участь зацікавлених сторін зводиться виключно до інформування про події, їхня підозрілість і недовіра до виборів можуть призвести до невизнання ними результатів цих виборів.



Вплив та зацікавленість учасників виборчого процесу можуть розглядатися з точки зору їхньої цінності для політики і практики ОАВ. Така цінність зацікавлених сторін є основою, на якій ОАВ може розробити відповідну стратегію побудови конструктивних відносин з кожним партнером. Наприклад, політичні партії є надзвичайно зацікавленими/потужними партнерами на виборах (хоча в деяких країнах партії можуть значно відрізнятися за розміром і впливом). Якщо впливова політична партія не визнає результати виборів, оскільки не довіряє тому, як ОАВ їх організував і провів, такий ОАВ може наразитися на серйозну критику. Отже, ОАВ повинні сприймати свої відносини з політичними партіями дуже серйозно. Разом з тим, ОАВ може бути менш зосередженим на своїх взаємовідносинах із сторонами, які не є настільки зацікавленими у співпраці/не такими потужними, або мають лише другорядний інтерес до його діяльності.

Стратегія ОАВ щодо взаємодії з кожним конкретним партнером також залежить від їхнього ставлення до ОАВ. Наприклад, якщо зацікавлена сторона підтримує політику і практику ОАВ, останній може вважати корисним залучення цього партнера до якомога більшої кількості напрямків своєї діяльності та заходів. З іншого боку, така взаємодія є недоцільною, якщо залучення зацікавленої сторони може становити загрозу незалежності ОАВ. Якщо зацікавлена сторона не має суттєвого впливу на політику ОАВ, останній повинен здійснювати відповідний моніторинг і тримати її в курсі своєї діяльності, однак не докладати занадто багато зусиль для розвитку взаємодії з нею. Якщо ОАВ виявляє повністю незацікавленого учасника виборчого процесу, він повинен проаналізувати його потенційні наміри і реакцію на свою діяльність, а також розробити стратегію для встановлення співробітництва з таким партнером, а також стратегію оборони на випадок, якщо перша стратегія виявиться невдалою.

ОАВ може вживати дуже прості заходи для підтримки конструктивних відносин зі своїми партнерами, які включають:

- підтримку відкритого двостороннього спілкування;
- вияв розуміння, чутливості до їхніх потреб і стурбованості;
- врахування їхніх позицій при прийнятті рішень;
- справедливе ставлення до партнерів, аби жоден з них несправедливо не отримував будь-які переваги або не зазнавав жодних негативних наслідків від діяльності ОАВ;
- прозорість діяльності: результати зустрічей мають підлягати критичному аналізу, а подальші заходи реалізовуватися згідно з досягнутими домовленостями;
- підтримання найвищих стандартів етики, дотримання прав людини, забезпечення неупередженості та належної уваги у відносинах із зацікавленими сторонами;
- справедливе розв'язання будь-яких конфліктів між потребами членів і персоналу ОАВ та зацікавленими сторонами.

Відносно недорогий спосіб підвищити обізнаність зацікавлених сторін про діяльність ОАВ і завоювати їхню довіру – це послідовні зусилля, спрямовані

на розвиток відкритого спілкування і діалогу. Це може відбуватися шляхом поширення публікацій (зокрема – щорічних доповідей, доповідей про проведені вибори, фінансових звітів та інформаційних бюлетенів) серед усіх зацікавлених сторін, а також регулярного проведення інформаційних нарад із запрошенням зацікавлених сторін.

ОАВ може також ухвалити офіційну політику прозорості своєї діяльності, в якій будуть відображені права зацікавлених сторін, та привернути увагу свого персоналу до важливості цієї політики і механізмів забезпечення її дотримання (практика, що не завжди є поширеною в усіх державних інституціях). Ключовим елементом такої політики може стати практика підготовки офіційних роз'яснень щодо причин ухвалення важливих рішень. Необхідність підготовки роз'яснень може підвищити якість процесу прийняття рішень ОАВ, допомагаючи йому краще вивчати складні або чутливі питання. Публікація таких роз'яснень полегшить розуміння зацікавленими сторонами міркувань, що лежать в основі ухвалення складних рішень та їх сприйняття ними.

### **Як підтримувати відносини із зацікавленими сторонами, неготовими до співпраці**

Не всі учасники виборчого процесу ставляться до ОАВ позитивно. Деякі з них мають для цього поважні причини, викликані несправедливим, неповажним і упередженим ставленням до них з боку ОАВ. Серед інших причин – особистісні конфлікти, непорозуміння у минулому або намагання здобути політичні переваги. Для деяких кандидатів і політичних партій звичайною практикою є застосування погроз щодо бойкоту виборів чи зняття з виборчих перегонів з посиланням на некомпетентність або заангажованість ОАВ, а також звинувачення на адресу ОАВ у разі програшу на виборах. Такі закиди можуть бути спричинені тим, що ОАВ не виконав свої обов'язки в частині забезпечення справедливості та неупередженості виборів через вчинені непідконтрольними ОАВ органами дії або через відсутність громадської підтримки відповідних політичних партій чи кандидатів.

Якщо спроби налагодження взаємодії є невдалими, ОАВ необхідно обрати власну модель поведінки у ситуації: прямо або опосередковано спілкуватися зі “складним” учасником процесу, йти у наступ, або зайняти позицію оборони у відносинах з ним. Якщо невелика політична партія з незначними перспективами на виборах оголошує, що вона бойкотуватиме виборчий процес, ОАВ може прийняти рішення публічно підтвердити свою позицію і стежити за розвитком ситуації. Якщо велика і впливова партія вирішує бойкотувати вибори, ОАВ може шукати допомоги третьої сторони для врегулювання конфлікту. Перевагою може стати звернення до судів для отримання обов'язкового для виконання рішення, якщо спори між ОАВ і учасником процесу стосуються тлумачення правових норм.

Структурна взаємодія (зокрема – спільні робочі групи з представниками громадянського суспільства або постачальниками, парламентськими комітетами або комітетами зі зв'язків з політичними партіями) може виявитися корисною для зменшення напруги або врегулювання непорозумінь у відносинах між ОАВ та його партнерами. Якщо більшість у спільній групі

підтримує позицію ОАВ, окрема думка “складного” учасника процесу, яка відрізняється від позиції більшості, може втратити свою силу та вплив. Проте, якщо більшість членів спільної групи підтримують позицію такого учасника, ОАВ може зрозуміти, що він має справу не зі складним партнером, а із загальним сприйняттям якості роботи органу. Можливо, у такому випадку, ОАВ доцільно переглянути власну політику і рішення.

У ситуації, коли розбіжності у позиціях і підходах ОАВ і “складного” учасника процесу є майже нездоланими, ОАВ може вдатися до стратегії захисту від нападу. Прес-релізи та виступи речника у новинах та інших програмах, додаткові інформаційні інструменти (зокрема – веб-сайт ОАВ) можуть бути використані для уточнення позиції ОАВ таким чином, аби громадськість зрозуміла підхід ОАВ до відповідного конфлікту. Замість привернення уваги до непорозумінь, ОАВ може висвітлювати ті аспекти, щодо яких у нього є згода зі “складним” учасником виборчого процесу. Це дасть змогу продемонструвати готовність органу працювати з таким партнером. У подібній ситуації для ОАВ важливо висловлювати власну позицію нейтрально та неупереджено, з наведенням конкретних фактів, з гідністю та готовністю до примирення: будь-яке сприйняття ОАВ як конфліктного гравця, а не посередника, може завдати короткострокової або тривалої шкоди авторитету установи.

Забезпечивши бездоганність усіх своїх дій шляхом підтримання високого рівня прозорості, неупередженості, гідності, добросовісності, професійності, надання якісних послуг і ефективності в усіх своїх відносинах із зацікавленими сторонами, ОАВ зможе побудувати ефективний захист від недоброзичливців.

## Підсумки розділу

- Зацікавленими сторонами ОАВ є групи, які впливають на його дії або перебувають під впливом його діяльності, а також яким він є підзвітним. Основними зацікавленими сторонами є такі інституції: законодавчий орган, політичні партії, виконавча гілка влади, персонал ОАВ, виборці, ЗМІ, громадські організації, органи судової влади, спостерігачі за виборами та донори. Опосередкованими зацікавленими сторонами ОАВ, які менш тісно з ними пов'язані, є постачальники і широка громадськість.
- ОАВ повинні прагнути до того, щоб взаємодія із зацікавленими сторонами відбувалася інклюзивно, прозоро, компетентно, з повагою, а також бути готовими до надання зацікавленим сторонам всеосяжної підтримки. ОАВ має ставитися до усіх своїх партнерів справедливо, підтримувати з ними регулярний двосторонній діалог і проводити необхідні консультації. Методи взаємодії можуть включати наради з метою консультування або обговорення політики у сфері виборів, брифінги для ЗМІ, залучення партнерів до просвітницької діяльності ОАВ, а також поширення доповідей і звітів ОАВ серед широкого кола партнерів.

- Ініційовані ОАВ обговорення і консультації із зацікавленими сторонами можуть проводитися з таких питань, як стратегічні плани діяльності ОАВ, графік проведення виборів, реформа виборчого законодавства, просвіта та інформування виборців. Прозорість, професійність і надійність регулярних контактів ОАВ із зацікавленими сторонами сприяє зміцненню довіри до цього органу і виборів загалом.
- Культура діяльності ОАВ повинна характеризуватися відповідальним розумінням, а також чутливістю до потреб і очікувань зацікавлених сторін. Відносини з ними вимагають від ОАВ активного впливу з метою покращення власної ділової репутації та авторитету. Рівень уваги, яку ОАВ приділяє відносинам з конкретним зацікавленим партнером, залежить від його важливості та впливовості.
- Незважаючи на доскладені зусилля, ОАВ може опинитися у ситуації, коли йому доведеться мати справу з учасниками виборчого процесу, неготовими до конструктивної співпраці. ОАВ потрібно вирішити, як саме потрібно взаємодіяти із таким учасником – напряду (наприклад, через спільні комітети, членами яких є широке коло зацікавлених сторін) або опосередковано із залученням інших інституцій (зокрема – судів для врегулювання спорів щодо тлумачення законодавчих норм).
- Не виключено, що для захисту власної репутації ОАВ доведеться вдаватися до оборонної тактики, яка може передбачати використання засобів масової інформації та інших можливостей для роз'яснення своєї точки зору і позиції у будь-яких конфліктних ситуаціях із зацікавленими сторонами. Найкращим захистом ОАВ є забезпечення високого рівня професійності, доброчесності, прозорості, неупередженості та якісного надання послуг в усій своїй діяльності.

## ПРАКТИЧНИЙ ПРИКЛАД

# Система адміністрування виборів у Сполучених Штатах: децентралізована, несучасна, але така, що влаштовує громадян

Роберт А. Пастор

Сполучені Штати Америки є найстарішою конституційною республікою у світі, у якій вибори проводяться з моменту заселення континенту англійцями на початку 17-го століття – тобто більш ніж за 150 років до проголошення незалежності. Сьогодні у Сполучених Штатах Америки обирають посадових осіб виконавчої, законодавчої і судової влади на більш ніж 500 тисяч посад – як на федеральному рівні, так і на рівні штатів і місцевому рівні. Вибори є не лише серцевиною політичної системи Америки. Протягом більш ніж століття демократія і вільні вибори є також важливою метою зовнішньої політики США.

Іронія полягає у тому, що уряд США практично не виділяє кошти і приділяє мало уваги створенню національних інституцій з питань проведення виборів і розробці відповідних процедур. У Сполучених Штатах Америки відсутня національна виборча комісія; замість неї 13 000 незалежних місцевих організацій здійснюють адміністрування виборів за відсутності єдиних процедур. 50 штатів теоретично відповідають за здійснення контролю за проведенням виборів, однак лише деякі з них виконують свої обов'язки або здійснюють контроль у цій сфері у повному обсязі. Беручи активну участь у формуванні державної політики з широкого спектру питань, народ Америки погоджується з таким станом речей і не наполягає на реформуванні виборчого законодавства. За винятком кількох випадків, громадяни сприймають як даність той факт, що вибори в країні є вільними і справедливими. Таке ставлення, поєднане із загальним бажанням зменшити вплив держави, може пояснити відсутність виборчих ініціатив і невдалі спроби модернізації виборчого законодавства.

Американська історія може розглядатися як боротьба за розширення кола осіб, які мають право голосу, починаючи від незначної кількості білих чоловіків – власників нерухомого майна. Процес адміністрування виборів завжди був прерогативою місцевих органів влади. Перша серйозна спроба реформувати виборче законодавство у сучасну епоху відбулася через те, що у 2000 році штат Флорида не зміг провести справедливі або законні вибори. Доля президентських виборів була вирішена у Флориді 537 голосами, і тому на національному рівні було звернуто увагу на численні недоліки у проведенні виборів у цьому штаті.

Довіра до виборчого законодавства похитнулася, і Конгрес у 2002 році нарешті спромігся ухвалити перший Федеральний Закон з питань адміністрування виборів “Допоможи Америці проголосувати” (Help America Vote Act 2002/НАВА, далі – ЗДАП). Вплив цього Закону виявився недостатнім у порівнянні із масштабом завдань, які потребували вирішення, однак відтоді федеральний уряд мало що зробив у напрямі вирішення цих завдань. Багато штатів почали виконувати Закон, але їх нові підходи лише відображали вузькопартійні інтереси. У деяких штатах, де республіканці мали більшість у законодавчих органах, було прийнято закони про запобігання фальсифікації результатів голосування шляхом встановлення вимоги щодо пред'явлення посвідчення особи з фотографією та обмеження часу і способу реєстрації. Демократична партія виступає проти цих ініціатив, стверджуючи, що їхня справжня мета полягає у зменшенні явки на виборах шляхом вилучення зі списків бідних виборців і представників меншин. Дотепер прийняті закони не мали помітного впливу на голосування, однак ситуація може змінитися під час наступних виборів, оскільки нові закони стають все більш суворими.

## Історія адміністрування виборів у США

Конституція США 1787 року не гарантує громадянам права голосу. Насправді, у ній дуже мало говориться про проведення виборів, за винятком положення про те, що штати відповідають за визначення процедур обрання членів Колегії виборників, яка є посередником між рядовими виборцями і остаточним вибором Президента і Віце-Президента. Це було прогресивним нововведенням для 18-го століття, але є анахронізмом у 21-му.

Згодом окремі штати делегували функції адміністрування виборів відповідним органам на місцевому рівні, оскільки у більшості випадків йшлося про виборні посади до місцевих органів влади, а національні вибори відбувалися одночасно. Округи і муніципалітети здійснювали реєстрацію виборців, затверджували форми виборчих бюлетенів, купували машини для голосування і навчали працівників органів, відповідальних за організацію виборів на дільницях. Небагато штатів мало можливість спрямувати бюджетні кошти на допомогу місцевій владі в організації виборів, і тому вони мали незначний вплив на проведення виборів.

Хоча американці обирають чотири категорії посадових осіб на федеральному рівні (Президента, Віце-Президента, сенаторів та членів Палати представників), єдиними загальнонаціональними виборами є обрання членів Колегії виборників, які потім обирають Президента. Технічна організація усіх інших виборів покладається на штати, хоча вони фактично проводяться в тринадцяти тисячах округів і муніципалітетів. Органи і посадові особи з питань виборів на цьому рівні обираються і можуть бути звільнені багатьма різними способами. Більшість з них призначаються мерами, які самі обираються на місцевому рівні; окремі призначаються посадовими особами політичної партії; окремі є державними службовцями. Більшість посадових осіб з питань виборів займають заангажовану позицію, оскільки є пов'язаними з певними політичними партіями; у деяких штатах вимагається, аби у органі, відповідальному за проведення виборів, працювали представники двох партій; незначна кількість цих посадових осіб є незаангажованими. Як наслідок, існують численні і неузгоджені адміністративні і технічні процедури.

До кінця 19-го століття основним способом голосування був паперовий бюлетень, що надавався політичними партіями конкретним виборцям. Ця процедура

сама по собі призводила до купівлі голосів та у 1880-х роках штати поступово запровадили “австралійське” таємне голосування, яке передбачало внесення імен усіх кандидатів на одну сторінку бюлетеня, надаючи виборцям можливість таємно обрати одного кандидата (партію), якого вони підтримували.

Хоча деякі реформи фінансування виборчих кампаній були реалізовані під час “прогресивної ери” на початку 20-го століття (зокрема, запроваджено заборону фінансових внесків корпорацій), кандидати тривалий час покладалися і продовжують покладатися на фінансування своїх передвиборчих кампаній з приватних джерел. Закони штатів регулюють питання фінансування кампаній на виборах на рівні штатів і місцевих виборах, однак першу велику реформу на федеральному рівні було проведено в результаті ухвалення Закону про фінансування виборчої кампанії 1974 року, якому передував Вотергейтський скандал.

Під час президентських виборів 2000 року кандидат, що програв вибори – сенатор Алберт Гор – виграв голосування на прямих виборах, але програв за кількістю голосів, поданих членами Колегії виборників, оскільки губернатор Джордж Буш, за повідомленнями, виграв вибори у штаті Флорида 537-ма голосами. Гор і Демократична партія заявляли про численні недоліки цієї системи, які зробили процес упередженим щодо їхнього кандидата. Вони просили перерахувати голоси, але Верховний Суд США п'ятьма голосами проти чотирьох вирішив припинити перерахунок. Значною мірою, через це рішення багато членів Демократичної партії вважають, що вибори були несправедливими. Більшість республіканців не згодні з такою оцінкою.

Комісія за участі представників двох партій та під головуванням колишніх президентів США Джиммі Картера і Джеральда Форда підготувала доповідь з численними рекомендаціями щодо шляхів удосконалення виборчого законодавства. Конгрес розглянув ці пропозиції та включив деякі з них до Федерального Закону про адміністрування виборів – Закону “Допоможи Америці проголосувати” (ЗДАП).

## **Законодавство**

Порядок організації та проведення більшості виборів визначено законами, прийнятими у кожному з 50-ти штатів. ЗДАП є єдиним законом на загальнонаціональному рівні, який регулює питання адміністрування виборів. Він встановлює кілька національних стандартів і вимог до порядку голосування, однак обумовлює застосування більшості з них наявністю згоди штатів на отримання фінансування від Комісії зі сприяння проведенню виборів (далі – КСПВ), створення якої передбачене цим же Законом. Хоча у новому Законі йдеться про розподіл коштів і вимоги до штатів щодо розробки і оприлюднення планів дотримання національних стандартів і створення електронних списків усіх зареєстрованих виборців штату, він покликаний допомогти штатам повернути собі повноваження з проведення виборів, атакож здійснювати їх таким чином, щоб забезпечити єдиний підхід до адміністрування виборів на загальнонаціональному рівні. Штати мали повністю виконати вимоги ЗДАП до 1 січня 2006 року, але ці строки дотримано не було. Водночас, до 2009 року штати створили бази зареєстрованих виборців, хоча 41 штат зробив це за принципом “згори донизу”. Вісім штатів, включно з Каліфорнією, Нью-Йорком та Іллінойсом, дозволили округам організувати реєстрацію виборців за принципом “знизу нагору”; один штат (Техас) поєднав обидва методи. Результати комплексного дослідження списку виборців, проведеного центром

П'ю, показали, що приблизно 24 млн. імен в списку зареєстрованих виборців (тобто одне з кожних восьми) були незаконно внесені або неточно вказані. Отже, питання реформування лишаються актуальними.

Під час виборів 2008 року налічувалося 206 мільйонів осіб з правом голосу, з них 71% був зареєстрований для участі у голосуванні. Близько 131 мільйона осіб брали участь у голосуванні (майже 90% тих, хто був зареєстрований і 63% тих, хто мав право голосу).

ЗДАП не передбачає запровадження єдиних стандартів, а тому КСПВ мала досить слабку позицію. Комісія з питань федеральної реформи виборів під головуванням колишнього президента Джиммі Картера і колишнього Держсекретаря Джеймса Бейкера, організована Центром за демократію та адміністрування виборів Американського університету, внесла 87 рекомендацій щодо розв'язання проблем виборчого законодавства. Доповідь цієї Комісії було опубліковано у 2005 році.

## Організаційна структура

Створення Комісії зі сприяння проведенню виборів (КСПВ) передбачене Розділом II Федерального закону “Допоможи Америці проголосувати” (Закон № 107-252). Доскладу Комісії входять чотири члени: два, визначені представниками Республіканської партії у Конгресі, і два, визначені представниками від Демократичної партії (аналогічним чином сформована і ФВК/ФЕС, проте її єдине завдання полягає у здійсненні контролю за дотриманням законів про фінансування передвиборної кампанії).

КСПВ не є ОАВ. Її основне завдання полягало у передачі федеральних коштів виконавчим органам (урядам) штатів для інвестування у нове обладнання для голосування і формування єдиних списків зареєстрованих виборців на рівні штатів. Майже усі виділені на це кошти було витрачено протягом декількох років.

Повноваження з визначення організаційних структур органів і призначення посадових осіб, відповідальних за організацію і проведення виборів, залишаються на рівні штатів та місцевому рівні. У більшості штатів, секретар штату формально відповідає за проведення виборів, а окружні та міські виборчі ради є ОАВ, які безпосередньо забезпечують їхнє проведення. Секретарі штатів є виборними посадовими особами і часто прагнуть посісти вищі політичні посади. Чиновники на рівні штатів та місцевому рівні, зазвичай, призначаються пов'язаними з політичними силами посадовими особами, хоча деякі з них є державними службовцями або призначаються місцевими виборними посадовими особами.

## Повноваження і функції КСПВ, секретарів штатів і місцевих посадових осіб

КСПВ контролює процес тестування, сертифікації, скасування сертифікації і повторної сертифікації обладнання та програмного забезпечення для систем голосування, сприяє проведенню виборів і заохочує владу штатів добровільно взяти на себе керівництво виборчим процесом. Будь-які дії з боку КСПВ вимагають схвалення трьома членами комісії. Водночас, регуляторні повноваження КСПВ суттєво обмежені. Наприклад, вона не може прийняти жодної правової норми, ухвалити жодного розпорядчого документа (процедури, порядку), або вжити інших заходів, що мають обов'язковий характер для будь-якого штату або округу (муніципалітету).



13 тис. окремих округів і муніципалітетів продовжують керувати практично кожним етапом виборчого процесу. Лідери Республіканської партії у Конгресі ставлять під сумнів користь від діяльності КСПВ, тому припинили відповідні асигнування, а також не пропонують кандидатури членів Комісії для їхнього схвалення конгресом.

## **Фінансування та підзвітність органів адміністрування виборів**

До прийняття ЗДАП федеральний уряд взагалі не виділяв кошти на вибори, а штати витрачали на їх проведення дуже невеликі суми. Більшу частину фінансування виділяли і витрачали на місцевому рівні. З прийняттям згаданого Закону, протягом 2002–2005 років Федеральний уряд виділив штатам близько 3 млрд. доларів США для придбання нових машин для голосування і виконання відповідних планів на рівні штатів, включаючи створення єдиних електронних списків виборців. Коли гроші було витрачено, протягом декількох років бюджет КСПВ зменшився до менш ніж 20 млн. доларів США на рік.

КСПВ (як і ФВК) є підзвітною Конгресу, виконавчій гілці влади і судам. Місцеві органи влади є підзвітними перед своїми громадами, а також перед посадовими особами штату і судами

## **Технології**

На президентських виборах 2000 року більше половини всіх виборців голосували за допомогою перфокарт або автоматизованих машин для голосування. Їхні недоліки були очевидними в ході аналізу виборів. Велика кількість конфетті (шматочків матеріалу перфокарт) не була вибита під час перфорації, а тому відповідні голоси не були враховані. Багато автоматизованих машин, які були зроблені сто років тому, просто вийшли з ладу. У результаті, значні кошти були інвестовані у нові електронні машини, і вже у 2008 році 89% усіх виборців користувалися електронними машинами (з використанням ЕСПЗ – електронної системи прямого запису і комплексами обробки виборчих бюлетенів – пристроями для сканування бюлетенів для підрахунку голосів); менше 7% користувалися перфокартами і автоматизованими машинами для голосування.

Проте така зміна на користь використання електронних машин породила нові проблеми. Чинovníки на виборчих дільницях мали бути краще підготовленими, здатними продемонструвати, як працюють нові машини, а також відремонтувати (налагодити) їх у разі поломки. Важливо, що деякі з електронних машин “губили” голоси виборців. Тому кілька членів Конгресу і кілька законодавчих органів штатів виступили за доповнення електронного голосування паперовим бюлетенем (ПВПБ), який підтверджується виборцем. Машини мали додавати дані на паперових бюлетенях про обраних кандидатів, які можна було б поразувати у випадку, якщо машини губили голоси. Персонал виборчих дільниць також повинен був перевіряти результати автоматичного підрахунку та стан машин для голосування після кожних виборів. Ці ініціативи просувалися повільно, але станом на 2009 рік 35 штатів прийняли різні варіанти такої системи.

## **Професійність посадових осіб, відповідальних за проведення виборів**

Протягом більшої частини історії США посади чиновників з виборчих питань розглядалися як посади за протекцією, що надавалася партією влади у якості винагороди відповідним особам. Значною мірою, ситуація не змінилася. На місцевому рівні

виникають ускладнення з наймом тимчасових працівників – в результаті більшість з них є особами доволі похилого віку (середній вік – 72 роки). Їм може бути важко напружено працювати довгий робочий день. Під час проведення президентських виборів 2008 року близько 131 млн. осіб проголосували на 200 тис. виборчих дільниць. Для забезпечення проведення голосування на виборчих дільницях потрібно було найняти близько 2 млн. працівників. Лише близько 1,5 млн. осіб були найняті для виконання цієї роботи, а рівень їхньої підготовки залишав бажати кращого. Контроль за їхньою роботою здійснювало 20 тис. виборчих адміністраторів. Значна різниця у рівні професіоналізму персоналу на виборах була і залишається неминучою.

## Сильні і слабкі сторони адміністрування виборів у США

Як сильні, так і слабкі сторони адміністрування виборів у США пов'язані з його децентралізацією. Це забезпечує більшу незалежність і різноманітність моделей адміністрування, але й породжує відсутність єдиних стандартів і підходів. Більшість американців задоволені децентралізацією виборчих процесів, а тому багато членів Конгресу не хочуть перекладати цю функцію зі штатів на федеральний рівень. У результаті, Конгресу, наприклад, важко розглянути (не кажучи вже про затвердження навіть незначних реформ) встановлення вимоги щодо дублювання зробленого виборцями вибору на паперових (“резервних”) бюлетенях на той випадок, якщо машини для голосування вийдуть з ладу. За відсутності кризових ситуацій у контексті голосування, проведення широкомасштабного реформування виборчого законодавства (наприклад, створення національної, позапартійної, незалежної Виборчої комісії для організації та проведення виборів) не є справою найближчого майбутнього.

На початку 21-го століття поляризація американської політики негативно вплинула на правила справедливих виборів. Законодавчі органи декількох штатів, у яких переважають республіканці, ухвалили законодавство, яке передбачає вимоги щодо встановлення особи виборця під час голосування і більш суворі обмеження щодо процесу реєстрації виборців. Республікаці наполягали на цьому, оскільки, на їхнє переконання, були більш за інших стурбовані фальсифікаціями і необхідністю забезпечення чесного голосування. Демократи звинувачували їх у спробі позбавити права голосу бідних виборців і представників меншин, адже ці категорії традиційно представляють значну частину електорату демократичної партії. Деякі із законів штатів було оскаржено в судах. Верховний суд США постановив, що застосування процедури встановлення особи виборців є законним, проте було піднято проблему належного виконання відповідних законодавчих вимог.

Крім того, більшість американців схильні зосереджуватися на результатах виборів, а не на самому процесі. Наближення виборів часто підштовхує людей до більш ретельного вивчення процедури голосування, а виборча криза 2000 року стала каталізатором схвалення Конгресом деяких реформ. Разом з тим, згадані реформи не відповідали масштабам завдання модернізації національного виборчого законодавства. У найближчому майбутньому адміністрування виборів у США буде здійснюватися на рівні штатів.

# Туніс: Висока незалежна комісія з виборів

Мохамед Чафік Сарсар

### Передісторія

У Тунісі протягом усього періоду сучасної історії країни демократичні вибори не проводилися жодного разу. Впродовж останніх 50-ти років офіційно за організацію виборів відповідало Міністерство внутрішніх справ, однак на практиці їхнє проведення контролювала правляча партія. Виборчий кодекс 1969 року, незважаючи на внесені до нього зміни і доповнення, не закладав підвалини для чесних, вільних та демократичних виборів.

У 2011 році відповідно до Декрету-Закону №2011-271<sup>1</sup>, було створено Високу незалежну комісію з питань виборів (відому також за своєю французькою аббревіатурою – ISIE) для здійснення контролю за виборами до Національної конституційної асамблеї. Хоча її мандат закінчився після оголошення остаточних результатів виборів до Асамблеї, вона змінила історію адміністрування виборів у Тунісі.

Преамбула Декрету-Закону №2011-35 від 10 травня 2011 року щодо обрання Національної конституційної асамблеї підкреслила важливість загальних, вільних і прямих виборів шляхом таємного голосування на основі принципів демократії, рівності, плюралізму, справедливості і прозорості. Але, враховуючи обставини, нормативно-правова основа для проведення виборів 2011 року була тимчасовою – дія відповідних законодавчих актів закінчилася з обранням Асамблеї.

Хоча згадана Висока незалежна комісія з виборів існувала ще певний час після виборів, проведених у жовтні 2011 року, попри брак часу і відсутність традицій політичні діячі вирішили створити новий постійний орган адміністрування виборів. Ідею необхідності незалежного адміністрування виборів сьогодні поділяє більшість політичних сил у Тунісі. Саме тому Органічним Законом №2012-23 від 29 грудня 2012 року (із змінами і доповненнями, внесеними Органічним законом № 2013-44 від 1 листопада 2013 року) було передбачено створення постійно діючого ОАВ, який було названо Високою незалежною комісією з виборів (далі – ВНКВ).

## Законодавство

Після часткового припинення дії Конституції Тунісу у березні 2011 року, Висока комісія з реалізації цілей революції<sup>2</sup> (створена з метою створення передумов для переходу до демократії в Тунісі) сформувала нормативно-правову основу для проведення виборів. Ця нормативно-правова основа включала в себе:

- Декрет-Закон №2011–27 від 18 квітня 2011 року про створення Високої незалежної комісії з виборів;
- Декрет-Закон №2011–35 від 10 травня 2011 року про вибори до Національної конституційної асамблеї (зі змінами і доповненнями, внесеними Декретом-Законом №2011-72 від 3 серпня 2011 року);
- Декрет-Закон №2011–91 від 29 вересня 2011 року про процедури і методи контролю з боку Рахункового Суду за фінансуванням передвиборної агітації на виборах до Національної конституційної асамблеї (уточнює статус Рахункового Суду, межі його контрольних повноважень як органу, відповідального за забезпечення відповідності фінансування передвиборної агітації вимогам законодавства);
- Декрет №2011-1087 від 3 серпня 2011 року.

Туніс все ще знаходиться на другому етапі процесу демократичних перетворень, який характеризується відсутністю в державі Конституції. Установчий закон № 2011-6 від 16 грудня 2011 року щодо тимчасової організації державних органів передбачає створення постійної ВНКВ.

Вибір, зроблений на користь створення ВНКВ, підкріплюється положеннями проекту Конституції, який у редакції станом на червень 2013 року (стаття 123 “Виборча інстанція”) передбачає, що “виборчий орган відповідає за адміністрування та організацію виборів і референдумів, а також за здійснення контролю за їхнім проведенням на різних етапах”, що він “забезпечує законність, добросовісність і прозорість виборчого процесу та оголошує результати виборів і референдумів, виконує регуляторні функції у сфері своєї компетенції”. Таке положення відображає прагнення до створення постійного органу з конституційним статусом.

## Організаційна структура ВНКВ

ВНКВ складається з ради, яка має право ухвалювати рішення, і виконавчого органу. До ради входить дев'ять членів: суддя суду загальної юрисдикції; суддя адміністративного суду, адвокат, нотаріус або судовий виконавець; професор університету; інженер з інформаційних технологій і безпеки; фахівець з питань зв'язку; фахівець з питань державного фінансування і член, який представляє тунісців за кордоном.

Члени ради ВНКВ обираються на пленарному засіданні Національної конституційної асамблеї. Президент ВНКВ обирається на пленарному засіданні Асамблеї з числа дев'яти обраних членів ради, які висунули свою кандидатуру.

Вице-президент ВНКВ обирається на першому засіданні ради шляхом консенсусу або, якщо консенсус не досягнуто – абсолютною більшістю голосів від складу ВНКВ. Строк повноважень кожного члена ради становить шість років і не може бути продовжений. Кожні два роки рада ВНКВ оновлюється на третину.

Перед виборами або референдумами ВНКВ має право створювати свої регіональні структурні підрозділи, які надають допомогу ВНКВ у виконанні покладених на неї завдань. Рада ВНКВ формує склад своїх регіональних органів, кожен з яких не повинен включати більше чотирьох членів. Кандидати обираються радою ВНКВ абсолютною більшістю голосів її членів відповідно до встановлених процедур. Рада ВНКВ може делегувати своїм регіональним органам деякі зі своїх виключних прав, які вони здійснюють під її контролем і відповідно до рішень ради.

ВНКВ має свій виконавчий орган, який під контролем ради ВНКВ здійснює адміністративні, фінансові і технічні функції. Цей орган очолює Виконавчий директор.

## **Функції і повноваження**

ВНКВ здійснює керівництво усіма процесами, пов'язаними з організацією, проведенням і контролем за проведенням виборів і референдумів. До її функцій належать:

1. ведення Реєстру виборців і його постійне оновлення; підготовка списків виборців для кожних виборів або референдуму, їхній перегляд (у разі необхідності) і опублікування на офіційному веб-сайті ВНКВ у строки, встановлені Законом про вибори;
2. забезпечення реалізації виборцями свого виборчого права, а також гарантування рівного ставлення до усіх виборців, кандидатів та інших зацікавлених сторін під час виборів і референдумів;
3. складання та опублікування календарних планів підготовки і проведення виборів та референдумів, забезпечення їхнього виконання у відповідності до вимог, визначених Конституцією і виборчим законодавством;
4. отримання заяв про висування кандидатів на виборах та їхній розгляд згідно з положеннями виборчого законодавства;
5. встановлення механізмів організації, проведення і здійснення контролю за проведенням виборів і референдумів, забезпечення дотримання принципів доброчесності і прозорості;
6. встановлення підсумків голосування та оприлюднення попередніх і остаточних результатів виборів і референдумів;
7. підготовка кодексів поведінки під час виборів, які мають на меті забезпечення дотримання принципів доброчесності, прозорості, неупередженості, належного управління державними коштами і відсутності конфлікту інтересів;
8. акредитація довірених осіб кандидатів у виборчих округах, національних і міжнародних спостерігачів, гостей і журналістів для спостереження за усіма етапами виборчого процесу;
9. навчання осіб, які контролюватимуть здійснення заходів, спрямованих на забезпечення проведення виборів (інспекторів);
10. розробка і реалізація програм з просвіти та інформування виборців, взаємодія з цих питань з усіма організаціями громадянського суспільства, що діють як на національному, так і на міжнародному рівнях, і спеціалізуються на виборчих питаннях;

11. здійснення контролю за дотриманням правил здійснення передвиборної агітації та використання коштів виборчих фондів, передбачених виборчим законодавством; видання приписів щодо дотримання закону спільно з іншими державними органами;
12. здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації і забезпечення виконання пов'язаних з цим необхідних рішень, що забезпечують рівність усіх кандидатів у доступі до державного фінансування;
13. надання пропозицій щодо розвитку виборчого законодавства, підготовка висновків щодо усіх проєктів нормативно-правових актів, пов'язаних з виборами;
14. підготовка спеціального звіту про результати кожних виборів і референдумів, представлення цього звіту Президенту Республіки, Голові Законодавчої Асамблеї і Голові Уряду. Цей звіт публікується в Офіційному віснику та на веб-сайті ВНКВ.

Рада ВНКВ приймає підзаконні нормативно-правові акти, необхідні для виконання Закону про вибори і завдань, покладених на ВНКВ.

### Підзвітність

ВНКВ повинна представити детальний звіт про хід проведення і результати виборів, а також опублікувати його одночасно з оприлюдненням остаточних результатів виборів в Офіційному віснику Республіки Туніс і на веб-сайті Комісії.

Повноваження Президента ВНКВ або члена її ради можуть бути припинені у випадках: вчинення ними серйозних порушень під час виконання своїх обов'язків; визнання Президента або члена ради винним у вчиненні умисного правопорушення або злочину на підставі відповідного рішення/вироку суду; невідповідності члена хоча б одній з вимог до кандидатур на членство у раді ВНКВ. Проєкт рішення про дострокове припинення повноважень члена ради має бути подано не менш ніж половиною членів ради ВНКВ і представлено на пленарному засіданні Законодавчої Асамблеї для затвердження абсолютною більшістю голосів членів цього органу.

Якщо у члена ради виник конфлікт інтересів, він/вона повинен повідомити про це раду ВНКВ і утримуватися від участі у засіданнях, обговореннях або прийнятті рішень, доки рада ВНКВ не винесе відповідну ухвалу з цього питання. Якщо раді ВНКВ стає відомо про існування конфлікту інтересів, вона, заслухавши відповідного члена, повинна дослідити випадок. Якщо буде доведено, що член ради навмисно приховував конфлікт інтересів, він/вона підлягає звільненню з посади.

Президент і члени ради ВНКВ не можуть бути піддані переслідуванню або арешту за дії, пов'язані зі здійсненням їхніх повноважень або вчинені під час виконання ними своїх обов'язків у ВНКВ, доки з них не буде знято імунітет. Рішення про зняття імунітету приймається на пленарному засіданні Законодавчої Асамблеї абсолютною більшістю голосів її членів, за поданням члена ради ВНКВ, з якого знімається імунітет, або принаймні двох третин членів ВНКВ чи суду. клопотання про зняття імунітету, внесені судом, підлягає розгляду парламентом одночасно з матеріалами справи про вчинене правопорушення.

Президент і члени ВНКВ не можуть бути без дозволу ВНКВ відповідачами за цивільними позовами або заарештовані за дії, пов'язані зі здійсненням ними своїх повноважень. Рішення про надання дозволу приймається двома третинами голосів від складу ВНКВ.

## **Професіоналізм посадових осіб, відповідальних за адміністрування виборів**

Кандидати на посаду Президента та членів ради ВНКВ повинні відповідати таким вимогам та виконувати наступні обов'язки:

- мати принаймні десятирічний досвід роботи;
- дотримуватися принципу неупередженості;
- бути стриманими;
- брати участь у засіданнях ради ВНКВ;
- здійснювати функції члена ради ВНКВ протягом повного робочого дня.

Крім того, Президенту і членам ради ВНКВ заборонено брати участь у будь-яких виборах під час виконання ними обов'язків членів Комісії та протягом наступних п'яти років після припинення їхніх повноважень. Також, вони повинні дотримуватися передбачених Законом процедур декларування доходів і майнового стану, дія яких поширюється на членів уряду і деякі категорії державних службовців.

Президент і члени ради ВНКВ повинні повідомляти про будь-який конфлікт інтересів, що може виникнути під час здійснення ними своїх повноважень у Комісії.

## **Відносини з політичними партіями, іншими інституціями та ЗМІ**

У 2011 році ВНКВ спробувала визначити правила взаємодії з міжнародними організаціями, які пропонували Комісії технічну допомогу в організації та проведенні виборів. Крім того, Комісія створила належні умови для діалогу і консультацій з політичними партіями, засобами масової інформації та організаціями громадянського суспільства. Останнє відобразилось у прийнятті Кодексу поведінки під час виборів і вдосконаленні навчальних програм з питань виборів. ВНКВ також організовує інформаційні кампанії для виборців. Проте, нова ВНКВ має застосовувати цільовий підхід у своїй інформаційно-просвітницькій діяльності, спрямованій на політичні партії та кандидатів, для забезпечення кращого розуміння ними порядку подання скарг на порушення виборчого законодавства, оскарження прийнятих за цими скаргами рішень і звернення до судових органів для захисту своїх прав.

## **Фінансування**

Ресурси ВНКВ формуються з коштів, які щороку виділяються з Державного бюджету. Бюджетні видатки на діяльність ВНКВ повинні включати:

- витрати на поточну діяльність ВНКВ;
- капітальні витрати;
- витрати на організацію та проведення виборів і референдумів.

Проект кошторису ВНКВ має ґрунтуватися на пропозиціях ради Комісії. Спочатку проект кошторису Комісії має бути поданий на розгляд уряду, після цього – разом з урядовим висновком – він передається на розгляд Законодавчої Асамблеї для затвердження відповідно до порядку, встановленого для ухвалення Державного бюджету.

На всі органи виконавчої влади покладено обов'язок забезпечення ВНКВ, по можливості, усіма матеріальними і людськими ресурсами, а також доступом до баз даних та інформації (включно із статистичними даними та даними, пов'язаними з виборами), сприяння Комісії під час виконання нею своїх завдань. У разі необґрунтованої відмови з боку відповідного державного органу у забезпеченні ВНКВ необхідними ресурсами, адміністративний суд може покласти на нього відповідне зобов'язання. Перед виборами і референдумами секретаріат Голови Уряду докладає зусиль для налагодження співпраці між усіма державними органами і ВНКВ.

Якщо законом не передбачено інше, закупівлі повинні здійснюватися ВНКВ відповідно до процедур закупівель, дія яких поширюється на державні компанії. Разом з тим, витрати ВНКВ звільняються від попереднього контролю, який, зазвичай, передбачається для витрат бюджетних коштів.

ВНКВ здійснює контроль за функціонуванням системи внутрішнього контролю за адміністративними, фінансовими і бухгалтерськими процедурами, покликаної забезпечити безпеку, достовірність і прозорість фінансової звітності, а також відповідність фінансових звітів вимогам чинного законодавства. З цією метою створено підрозділ з питань аудиторських перевірок і внутрішнього контролю, очолюваний сертифікованим бухгалтером. Цей структурний підрозділ виконує свої функції з дотриманням міжнародних професійних стандартів внутрішніх аудиторських перевірок шляхом проведення моніторингу виконання річного плану, затвердженого радою ВНКВ з метою підвищення ефективності роботи, управління ризиками та контролю за усією діяльністю Комісії. Підрозділ з питань аудиторських перевірок і внутрішнього контролю періодично інформує раду ВНКВ про результати своєї діяльності.

Фінансові звіти ВНКВ перевіряються двома аудиторами, призначеними радою Комісії строком на три роки у порядку, встановленому законодавством про аудит діяльності публічних установ і компаній. Аудитори можуть бути призначені на новий строк, однак не більше одного разу. Річні фінансові звіти ВНКВ затверджуються радою ВНКВ з урахуванням аудиторського висновку, підготовленого двома аудиторами. Після цього фінансовий звіт ВНКВ затверджується Законодавчою Асамблеєю та оприлюднюється в Офіційному віснику і на сайті ВНКВ (до 30 червня року, наступного за звітним). У випадку незатвердження фінансового звіту Законодавчою Асамблеєю, створюється слідча комісія у складі трьох сертифікованих бухгалтерів, призначених Законодавчою Асамблеєю. Фінансові звіти ВНКВ також перевіряються Рахунковим Судом. Крім того, після кожних виборів та референдумів останній готує спеціальний звіт про ефективність використання коштів на організацію та проведення виборів і референдумів. Цей звіт також оприлюднюється в Офіційному віснику.

Нова ВНКВ має докласти максимум зусиль для урахування критичних зауважень Рахункового Суду за результатами виборів, проведених у жовтні 2011 року, а також кращих зарубіжних практик у сфері фінансування виборів.



## Майбутнє ВНКВ

Рішеннями Адміністративного суду від 4 і 7 листопада 2013 року, результати відбору кандидатур до ВНКВ Комітетом було оголошено такими, що не мають юридичної сили. Це призвело до зволікання з формуванням ВНКВ.

Відповідальність за майбутнє ОАВ в країні є великою. Він має створити виконавчий орган на чолі з виконавчим директором, уникнути помилок, допущених у 2011 році, і відновити довіру політиків і виборців у досить складних умовах.

## Примітки

- <sup>1</sup> Декрет-законом №. 2011-14 від 23 березня 2011 року про тимчасову організацію органів державної влади тимчасовому президенту республіки надано можливість реалізувати законодавчі повноваження шляхом видання декрет-законів в деяких сферах, в тому числі стосовно виборчої системи і про фінансування і організацію політичних партій.
- <sup>2</sup> Декрет-законом №. 2011-6 від 18 лютого 2011 року створено Вищу раду з досягнення цілей революції, політичних реформ і переходу до демократії.

# РОЗДІЛ 9

---

РОЗДІЛ 9



# Інформаційні технології у виборах

## Розвиток застосування інформаційних технологій у виборах протягом останніх десятиліть

В останні десятиліття ті, хто відповідає за організацію і проведення виборів, запровадили декілька типів інформаційних технологій у виборчому процесі. Хоча ці технології дозволяють досягти низки позитивних результатів – забезпечити точність, швидкість, ефективне використання коштів і результативність у виборчому процесі, вони також породжують і низку ризиків, пов'язаних з безпекою, високою вартістю, стабільністю, прозорістю і залежністю постачальників.

У системі, в якій адміністрування виборів здійснюється повністю в електронній формі, всі пов'язані із виборами завдання (реєстрація виборців, партій і кандидатів; процедура перевірки дійсності підписів на підтримку кандидатів; виготовлення виборчих бюлетенів; матеріально-технічне забезпечення виборів; встановлення особи виборця; голосування на виборчих дільницях або дистанційне голосування; підрахунок голосів; встановлення підсумків голосування; оприлюднення попередніх і остаточних результатів виборів) можуть бути виконані за допомогою електронно-обчислювальної техніки за дуже незначної участі людини. На сьогодні, лише деякі країни (як, наприклад, Норвегія) досягли такого рівня автоматизації адміністрування виборів. Зазвичай, ОАВ поєднують неавтоматизовані процеси з електронними технологіями, запроваджуючи під впливом різних факторів прийнятну для себе змішану технологію, яка, вочевидь, може вважатися унікальною у кожній окремій країні.

## Типи і основні особливості інформаційних технологій у виборах

ОАВ можуть впроваджувати інформаційні технології в усіх системах, пов'язаних із адмініструванням виборів:

- *Системи реєстрації виборців* – для створення і ведення в електронному форматі Реєстру виборців з персональними даними усіх осіб, які мають право голосу на виборах, у деяких випадках – з біометричними даними, фотографіями та відбитками пальців. Реєстраційні дані виборців в

електронній формі можуть бути використані в різних цілях, наприклад – для перехресних перевірок даних, виявлення дублювання, видачі виборцям ідентифікаційних документів, цільового інформування виборців, планування і матеріально-технічного забезпечення виборів, виготовлення списків виборців для виборчих дільниць і отримання демографічних даних про виборців.

- *Системі ідентифікації особи виборця* (в електронних журналах виборчих комісій) – для перевірки на виборчій дільниці наявності у виборця права брати участь у голосуванні шляхом порівняння його персональних даних з даними у базі осіб, які мають право голосу на виборах.
- *Системі реєстрації партій і кандидатів* – для відстеження статусу всіх політичних суб'єктів під час виборів (наприклад, підтвердження факту їх реєстрації), перевірки наявності чи відсутності необхідної кількості підписів виборців на підтримку партії або кандидата, надання даних у відповідних форматах для розробки форм виборчих бюлетенів і таблиць з результатами виборів, налаштування машин для голосування тощо.
- *Системі реєстрації та акредитації спостерігачів* – для обліку акредитованих громадських і міжнародних спостерігачів та видачі їм відповідних акредитаційних документів.
- *Системі утворення виборчих округів* з використанням геоінформаційних систем для розмежування округів (у межах політичних кордонів або з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави), визначення меж виборчих дільниць та територій, які до них включаються.
- *Системах електронного голосування і підрахунку голосів*, тобто – від машин для автоматизованого підрахунку виборчих бюлетенів, до машин для голосування, що використовуються на виборчих дільницях, а також систем голосування через мережу Інтернет (що прискорює процес підрахунку голосів і усуває необхідність втручання в процес підрахунку людини).
- *Системі формування таблиць і передачі інформації про результати голосування* для обробки зібраних за допомогою електронних систем відомостей про явку і результати голосування, що значно прискорює встановлення результатів виборів, дозволяє уникати помилок, виявляти помилки у протоколах за рахунок автоматизованих перехресних звірок.
- *Системі оприлюднення результатів виборів* – для представлення і візуалізації результатів виборів у різних форматах, у тому числі на картах, схемах, у деталізованих базах даних з результатами і аналізом.
- *Системі інформування виборців* – з метою надання виборцям та іншим зацікавленим сторонам детальної інформації щодо виборів. Такі системи включають в себе: інструменти для визначення місцезнаходження виборчих дільниць, що дозволяє виборцям легко знайти свою виборчу дільницю; законодавчі бази з питань організації та проведення виборів; інформацію про партії та кандидатів, які балотуються на виборах; бази даних з детальними результатами

виборів і статистикою; а також графіки проведення виборів з датами і строками ключових подій, які постійно оновлюються.

- *Системи (дистанційного) електронного навчання* для професійної підготовки персоналу ОАВ.

Усі рішення щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій у виборчому процесі передбачають застосування широкого спектру технологій: від звичайних мобільних телефонів – до приватних ліній супутникового зв'язку, від стандартних систем підвищення продуктивності та взаємодії – до спеціалізованих баз біометричних даних, від приватних систем внутрішньо корпоративної взаємодії – до загальнодоступних веб-сайтів і каналів у соціальних медіа.

Раніше виборчі технології нерідко повністю розроблялися за індивідуальним проектом для кожного конкретного ОАВ на основі універсальних систем ІКТ. У таких технологіях будь-яка конкретна сукупність функціональних характеристик для вирішення виборчих питань мала бути розроблена з нуля. Однак, в останні роки розробники технологій збільшили свій асортимент продукції і надають готові рішення, які вимагають відносно незначного підлаштування до місцевих вимог та умов.

## Окремі концепції ІКТ, що впливають на технології у виборах

### *Інноваційні цикли ІКТ та їхній зв'язок із виборчим циклом*

ІКТ розвиваються дуже швидко у порівнянні з тривалістю виборчого циклу. Більшість обладнання ІКТ (як апаратне, так і програмне забезпечення) має термін використання близько 3–5 років. Після завершення цього періоду обладнання має бути або замінене, або оновлене чи модернізоване. У контексті практичного використання ІКТ у виборчих цілях, це може бути серйозною проблемою. Враховуючи тривалість виборчого циклу, який складається приблизно з чотирьох років, очікується, що ІКТ, які успішно використовувалися під час попередніх виборів, потребуватимуть значної модернізації або повної заміни до наступних виборів.

Коли міжвиборчий період завершується, а термін корисного використання обладнання ІКТ добігає кінця, постає питання про раціональність та ефективність придбання, володіння, зберігання і обслуговування цього обладнання. Аби уникнути значних витрат на зберігання обладнання, яке не використовується, ОАВ можуть віддати його в оренду, поділитися ним з іншими країнами, або планувати його повторне використання, продаж чи дарування для застосування в інших цілях.

Рис. 12 (на стор. 280) містить візуальне порівняння розвитку операційних систем, технологій передачі даних, мобільних пристроїв, а також стандартів для сканування та обробки відбитків пальців у періоди між виборами на основі чотирирічного виборчого циклу, починаючи з 1992 року.

### *“Крива інтенсивності відмов” та виборчі цикли*

Ще одна проблема, пов'язана із значною тривалістю виборчих циклів і порівняно коротким терміном корисного використання ІКТ, стає очевидною під час вивчення “кривої інтенсивності відмов”, яка широко застосовується у техніці для опису виникнення збоїв у технічних системах.

Рис. 12: Розвиток устаткування ІКТ у міжвиборчій період



















Рік виборів	Операційні системи	Передача інформації	Мобільні та персональні комп'ютери	Стандарти і біометрії
1992				1-1986
1996				1-1993
2000				1а-1997
2004				1-2000
2008				1-2007
2012				1-2011

Рис. 13: Крива інтенсивності відмов



Крива починається з періоду “припрацювання” на ранніх стадіях використання системи. Цей етап характеризується високими показниками виходу з ладу (помилки) ще “незрілої” системи. Оскільки проблеми виявляються і вирішуються, зменшується кількість помилок – і система входить у період свого корисного використання з дуже низькими показниками збоїв. І, нарешті, коли термін корисного використання системи добігає кінця, знос системи призводить до збільшення кількості збоїв, а тому система потребує модернізації або заміни.

В той час як більшість систем, не пов'язаних з організацією і проведенням виборів, використовуються в першу чергу під час другого етапу згаданої кривої, спорадичний характер виборів означає, що виборчі технології часто використовуватимуться лише короткий проміжок часу після їхньої розробки, а тому можуть все ще перебувати у періоді “припрацювання” і бути схильними до збоїв. Таким чином, етап корисного використання виборчих технологій збігається, в основному, з міжвиборчим періодом, протягом якого системи не використовуються. А коли через кілька років проводяться наступні вибори, системи можуть наблизитися до етапу свого зносу, що передбачає збільшення кількості збоїв.

“Крива інтенсивності відмов” свідчить про потребу у тривалому періоді підготовки до впровадження технології, що дозволяє бути впевненим у тому, що період “припрацювання” завершиться до дня виборів. Міжвиборчі періоди повинні використовуватися для виявлення усіх потреб у модернізації ІКТ для наступних виборів, а також проведення такої модернізації.

## **Загальна вартість власності системами ІКТ**

Одним з основних аргументів, що висувуються на підтримку виборчих технологій, є їхня економічна ефективність. Проте досвід свідчить, що розмір початкових капіталовкладень, необхідних для придбання ІКТ, може становити лише 25% від загальної вартості власності цими системами (далі – ЗВВ) протягом очікуваного строку їхньої експлуатації. ЗВВ є сумою усіх прямих і непрямих витрат, пов'язаних з придбанням, експлуатацією та утилізацією (передачею) обладнання. Дуже легко недооцінити ЗВВ, якщо враховувати лише первинну вартість обладнання ІКТ на момент його придбання.

ЗВВ виборчих ІКТ включає витрати на:

- громадські обговорення щодо запровадження нової системи;
- придбання або розробку ліцензій на апаратне і програмне забезпечення;
- сертифікацію і аудиторську перевірку системи;
- матеріально-технічне забезпечення системи;
- підготовку інфраструктури, необхідної для функціонування системи;
- розгортання, налагодження і тестування системи для виборів.
- навчання персоналу і операторів особливостям використання системи;
- експлуатацію обладнання під час виборів;
- вилучення обладнання після завершення виборів;
- зберігання і захист систем у період між виборами;
- відновлення системи після збою: підготовку резервного плану;
- заміну або модернізацію (оновлення версії) обладнання, по можливості – для всіх виборів;
- утилізацію застарілого обладнання.

Багато з наведених вище витрат важко порахувати, що ускладнює процес визначення точної вартості використання ІКТ, порівняння її з вартістю інших рішень, а також оцінки будь-якої економії витрат за рахунок автоматизації частини виборчого процесу. Хоча реальна оцінка ЗВВ і забезпечення необхідних ресурсів є необхідними для ефективного контролю і управління процесом використання виборчої технології, будь-які пропозиції щодо економії коштів за рахунок впровадження нових технологій або вибору між різними типами технологій завжди повинні ретельно досліджуватися.

## **Безпека і видатки на ІКТ**

Безпека ІКТ подібна до профілактичної медицини: доки система не вийде з ладу, ніхто не знає, наскільки добре вона працює. Крім того, не існує ідеальної системи безпеки. Безпека електронних систем – це “гонка озброєнь” між тими, хто намагається їх захистити і тими, хто готовий інвестувати в те, аби зламати захист. Учасники виборчого процесу часто вимагають дотримання найвищих стандартів безпеки для виборчих технологій, оскільки демократія в країні опиниться під



загрозою, якщо виборча технологія дасть серйозний збій або зазнає маніпуляцій. Однак безпека найвищого рівня вимагає значних коштів. Кожен ОАВ у консультаціях з усіма зацікавленими сторонами повинен визначити: які існують ризики для його систем ІКТ; наскільки великою є ймовірність збоїв або різних типів хакерських атак; якими можуть бути наслідки таких подій; чи є потреба в інвестуванні у безпеку ІКТ і наскільки все це можливо і виправдано.

Системи з виходом у мережу Інтернет є додатковим джерелом проблем, що стосуються безпеки, оскільки вони підключені до публічної мережі і, таким чином, знаходяться у сповненому невідомих загроз середовищі, що уможлиблює різні способи їх застосування. Таке середовище передбачає доступ не лише національних суб'єктів, а, з огляду на міжнародний характер мережі та роботу у реальному часі, також іноземних урядів і хакерів.

## **Постачальники технологій для проведення виборів**

Останнім часом постачальники виборчих технологій почали надавати все більше послуг ОАВ у всьому світі. Забезпечення роботи власних технологічних рішень у різних політичних умовах, які не зводяться до роботи одного конкретного ОАВ, дозволяє постачальникам ІКТ напрацювати значний досвід у технічній, операційній і комерційній сферах. ОАВ нерідко стикаються з пропозиціями від продавців новітніх виборчих технологій, мають оцінити їх та, у підсумку, придбати. Запропоновані продукти та послуги можуть значно сприяти належній організації виборів. Тим не менше, існує ціла низка проблем, пов'язаних з активним залученням постачальників ІКТ до виборчих процесів.

### ***Підхід, орієнтований на потреби***

Хоча постачальники ІКТ певною мірою зацікавлені в успішному проведенні виборів, до яких вони залучені, очевидно, що їхня головна мета полягає у розширенні власного бізнесу, а не у підвищенні якості виборів. Тому постачальники формують власні пропозиції, орієнтуючись на широке використання їхньої продукції, а не на результативність використання їхніх технологій під час виборів. Позиція ОАВ при виборі необхідних для забезпечення виборів технологій повинна бути протилежною: головна мета має полягати у підвищенні якості виборів, що можна або не можна досягти за допомогою різних технологічних рішень.

Отже, відправною точкою для ОАВ при оцінці технологічних інновацій повинен бути не вибір технології або способу її використання – у першу чергу, ОАВ має визначити, яку пов'язану з організацією і проведенням виборів проблему потрібно розв'язати, і як це зробити найкращим чином.

### ***Придбання***

У кожній країні вибори є унікальним явищем, а тому виборчі технології повинні пропонувати унікальні рішення для конкретних умов. Очікується, що придбання відповідної продукції та послуг, необхідних для організації і проведення виборів, відбуватиметься з дотриманням принципів доброчесності, прозорості та конкурентності. При цьому, коли йдеться про високовартісні контракти, тривалість процедури розгляду заявок повинна бути врахована під час складання календарного плану проведення виборів. Придбання технологій є складним

процесом, який, як правило, потребує більше часу, ніж очікується. Якщо дата виборів відома, це може зашкодити впровадженню обраного рішення. Отже, тендерна процедура повинна бути розпочата задовго до проведення виборів, під час яких планується застосовувати відповідну технологію.

Процедура придбання має детально визначати порядок придбання продукції. Хоча в ідеалі специфікація має бути розроблена без участі продавця, ОАВ може не мати змоги визначити повною мірою всі власні потреби і бути обізнаним щодо всіх технічних варіантів і можливостей. У таких випадках, конкурентні переговори можна розглядати як частину процесу придбання: після визначення декількох постачальників, які запропонували необхідну продукцію, ОАВ може вести переговори з ними усіма, аби знайти можливі прийнятні рішення для задоволення потреб ОАВ.

### **Залежність від постачальника**

Якщо технологія запатентована постачальником, формати даних не є відкритими, або якщо ОАВ значною мірою залежить від нього у здійсненні виборчих операцій, то існує ризик того, що ОАВ буде прив'язаний до конкретного постачальника. В інших випадках, зацікавлені сторони можуть віддавати явну перевагу постачальнику з усталеною репутацією або постачальнику, що заслуговує на довіру, а тому не бажати, аби ОАВ залучав альтернативних продавців. Потрібно уникати будь-якої прив'язки до конкретного постачальника для впевненості у тому, що ОАВ контролює ІКТ, які він використовує, та свої витрати.

### **Загальнодоступні системи чи запатентовані системи**

Якщо питання прозорості застосування ІКТ у виборах має важливе значення для зацікавлених сторін, вони часто вимагають використання програмного забезпечення з відкритим вихідним кодом – тобто кодом, який є доступним для всіх і надається з ліцензією на програмне забезпечення, що дозволяє його вільне використання і поширення. Для фахівців доступ до вихідного коду є однією з умов розуміння роботи системи ІКТ. Окрім забезпечення прозорості, програмне забезпечення з відкритим вихідним кодом також вважається дешевим і безпечним, а також обмежує залежність від конкретного постачальника. Водночас, постачальники прагнуть будувати свої бізнес-моделі на запатентованому програмному забезпеченні із закритим вихідним кодом. В основному, це робиться для захисту своєї інтелектуальної власності, а інколи – для обмеження доступу з метою безпеки і надання його лише невеликій внутрішній аудиторії.

Прихильники використання програмного забезпечення з відкритим вихідним кодом в рамках адміністрування виборів стверджують, що виборчі технології є “особливо важливими” для демократії, а тому повинні бути повністю прозорими і належати суспільству. Такі ініціативи, як Фонд систем електронного голосування з відкритим вихідним кодом (Open Source Digital Foundation – OSDV), працюють над розробкою систем ІКТ для виборів з повністю відкритим вихідним кодом. Тим не менше, розвиток ініціатив з адміністрування виборів за допомогою ІКТ з відкритим вихідним кодом наразі є непростю задачею, адже нерідко ринок контролюється досвідченими постачальниками запатентованих систем.

Постачальники все частіше визнають високий попит на прозорість з боку багатьох учасників виборчого процесу. Норвегія визнала за необхідне використання програмного забезпечення з відкритим вихідним кодом для своєї системи голосування за допомогою мережі Інтернет та розмістила у мережі вихідний код постачальника, у якого було придбано цю систему.

Хоча постачальники можуть бути не завжди готові до повного переходу до відкриття вихідного коду і вільного використання свого програмного забезпечення, вони, зазвичай, готові піти на це задля громадського контролю. Таке розкриття даних може бути обмежене часовими рамками, додатковим регулюванням, чи певним колом фахівців, або ж воно може бути повним і стати надбанням широкої громадськості. Збільшення прозорості та доступу до запатентованих вихідних кодів часто тягне за собою значні додаткові витрати. Залежно від конкретних аспектів застосування технологій, варто шукати компромісне рішення.

### ***Готові комерційні системи чи розробка систем на замовлення***

Для тих, хто займається адмініструванням виборів принциповим є вибір між придбанням готових продуктів ІКТ та розробкою відповідної системи на замовлення. Зазвичай, готова система адаптується до виконання одного конкретного завдання, а це може вимагати внесення змін до виборчого процесу відповідно до параметрів системи. У деяких випадках, такі зміни є корисними і відображають передову практику використання виборчих технологій; в інших – зміни обумовлюються необхідністю змусити працювати обрану технологію у конкретній ситуації. На противагу, система, розроблена для конкретного споживача, може краще відповідати наявним особливостям виборчого процесу. Проте розробка орієнтованих на конкретного споживача систем – це тривалий і дорогий процес, що створює додаткові проблеми для керівництва процесом розробки.

## **Просвіта та інформування виборців**

Виборці та інші зацікавлені сторони сприймають різні виборчі технології по-різному. Тому кампанії, спрямовані на просвіту виборців та інформування широкої громадськості, відрізняються. Загалом, важливо залучити усіх потенційних користувачів до ознайомлення з особливостями впровадження нових технологій, аби забезпечити їхнє визнання і підвищення ймовірності успішної реалізації інновацій.

Зручність ряду новітніх технологій (таких як системи пошуку виборчих дільниць, зокрема – їхнього місцезнаходження) та інших інформаційних систем для виборців, в основному, обумовлена наданням виборцям додаткових послуг. Роз'яснювальна робота щодо їхнього функціонування спрямована на забезпечення максимально широкої поінформованості про ці системи та їхнє використання.

Від виборців вимагатиметься дотримання певних процедур або самостійне використання технологій зі знанням того, що потрібно робити. Окрім розповсюдження інформації через свої звичайні канали зв'язку, ОАВ також може проводити презентації у громадських місцях, під час яких виборці матимуть змогу спробувати застосувати відповідну технологію перед

проведенням виборів (наприклад – здійснити тестове електронне голосування або перевірити свій реєстраційний статус у журналах виборчих комісій).

Будь-яка технологія, що відіграє центральну роль у виборах, буде цікавою для політичних партій, засобів масової інформації, спостерігачів за виборами. ОАВ має надати їм детальну документацію, а також забезпечити можливість спілкування зі своїми компетентними працівниками, які здатні відповісти на запитання.

Якщо запровадження технології може викликати потенційний спротив (наприклад, якщо вона здається дуже дорогою або її використання не підтримується усіма зацікавленими сторонами), інформаційні кампанії повинні враховувати такі загрози. ОАВ необхідно поінформувати зацікавлені сторони про причини вибору саме цієї технології, компромісні рішення і варіанти, які були розглянуті при її виборі, а також переваги очікуваного вдосконалення організації виборів над потенційними недоліками. Така інформаційна кампанія повинна проводитися не лише безпосередньо перед виборами, а й на ранніх етапах вивчення і вибору технології, коли зацікавленим сторонам повинна бути надана можливість висловити свою думку.

## Навчання та кваліфікація

Більшість ОАВ мають структурні підрозділи з питань ІКТ, на які покладено завдання застосовувати базові рішення у сфері ІКТ, що використовуються установою. Більші за розміром підрозділи з питань ІКТ можуть відігравати провідну роль в розробці, впровадженні і обслуговуванні конкретних виборчих технологій. Проте, якщо йдеться про складні рішення у сфері виборчих технологій, приватні кампанії здійснюють більшу частину роботи щодо їхньої розробки, забезпечення функціонування і експертної допомоги. Тому важливо розмежувати сфери відповідальності між ОАВ і постачальником, а також забезпечити передачу знань і навичок персоналу ОАВ. Розвиток потенціалу установи у сфері використання ІКТ повинен бути одним із очікуваних результатів від використання продукту.

Якщо виборча технологія запроваджується на рівні виборчих дільниць, потреба ОАВ у розвитку потенціалу у сфері ІКТ виходить за межі можливостей підрозділу органу з питань ІКТ. Постійний і тимчасовий персонал ОАВ усіх рівнів, задіяний під час організації та проведення виборів, все більше використовує технології у різних аспектах своєї роботи. Ефективне навчання користуванню виборчими технологіями потребує принаймні базової комп'ютерної грамотності. Навчання у галузі використання ІКТ з нуля є дорогим і потребує багато часу. Тому резерв комп'ютерно грамотних працівників на виборах є ключовим фактором успіху і мінімальних витрат при запровадженні виборчих технологій.

Якщо ІКТ використовуються на вирішальних етапах виборчого процесу, очікується, що для ОАВ кваліфікація у сфері ІТ не обмежується можливостями його технічних департаментів. Необхідно, аби члени виборчих комісій, прес-секретарі та інші працівники ОАВ, які обіймають високі посади, належним чином розуміли особливості використання ІКТ у виборчому процесі та могли роз'яснити їх так само впевнено, як і будь-які інші практичні та правові аспекти. Із запровадженням електронного голосування, такі країни як, наприклад, Філіппіни, усвідомили

необхідність наявності технічних знань у працівників комісій і приділяють більше уваги навичкам використання ІКТ при відборі кандидатур на посади членів комісій.

## Адміністративні та операційні цілі

### Здійснення контролю з боку ОАВ

Оскільки ОАВ рідко здатні самостійно розробляти всі необхідні виборчі технології, більшість з них змушені так чи інакше покладатися на постачальників. В умовах, коли значна частина виборчого процесу здійснюється із залученням зовнішнього підрядника, роль та обов'язки ОАВ і постачальників виборчих технологій повинні бути чітко розмежовані, аби гарантувати повний контроль з боку ОАВ за усім процесом. Розумний підхід полягає у покладанні на постачальника функцій з розробки і підтримки функціонування систем ІКТ. При цьому задачі ОАВ передбачають налаштування системи і застосування її під час виборів.

### Підзвітність і добросовісність

Відсутність будь-яких матеріальних доказів здійснення операцій у комп'ютерних системах і незрозумілість питань комп'ютерного програмування для основної маси населення призводять до відчуття браку прозорості. У поєднанні з ризиками незаконного доступу до персональних даних, розповсюдженням інформації про комп'ютерні віруси, хакерів і збоїв в роботі систем з боку медіа, а також відчуттям загрози стеження через мережу Інтернет, це може негативно вплинути на довіру до ОАВ. Якщо ОАВ покладаються на комп'ютерні системи для виконання важливих завдань (зокрема – реєстрації виборців, проведення голосування та підрахунку голосів), очікується, що вони будуть відкрито звітувати про використання технологій.

Заходи, які ОАВ може вживати для дотримання принципу добросовісності у роботі власних комп'ютерних систем, включають:

- ретельне тестування комп'ютерних систем до їхнього впровадження і ознайомлення громадськості з результатами тестування;
- надійна політика в сфері ІКТ, яка охоплює всі аспекти використання виборчих технологій, включно із: дозвільною системою отримання доступу та використання обладнання ІКТ і даних; фізичною безпекою обладнання ІКТ; безпекою даних; резервним копіюванням, зберіганням, архівуванням та видаленням (знищенням) даних; належним використанням електронної пошти і соціальних мереж; а також дисциплінарними заходами у випадках навмисних і серйозних порушень безпеки;
- регулярна перевірка роботи комп'ютерних систем з особливим акцентом на їхню безпеку;
- відкриття інформації щодо тестових версій вихідних кодів комп'ютерних систем для їхнього громадського обговорення (наприклад, Виборча комісія Австралійської столичної території розмістила на своєму веб-сайті запропонований код для системи електронної фіксації результатів голосування і підрахунку голосів та запросила фахівців у сфері комп'ютерних технологій до надання своїх коментарів);

- незалежна сертифікація комп'ютерних систем, що здійснюється третьою стороною і базується на національних і міжнародних стандартах, інструкціях, керівних принципах і рекомендаціях, задля підтвердження відповідності системи визначеним технічним вимогам та стандартам;
- збереження завіреної копії кодів, які дозволено використовувати, у незалежному місці за межами ОАВ, як було рекомендовано в США; регулярне порівняння цього коду з кодом, який використовується ОАВ, дозволить виявити і усунути будь-які несанкціоновані зміни.

### **Увага до виборів в цілому**

Якщо нова технологія використовується вперше (тобто в умовах, коли значні зусилля, спрямовані на підготовку до проведення виборів, а також бюджетні кошти вкладаються у технології з очікуванням від цього суттєвого впливу), питання застосування ІКТ викликають значний інтерес з боку ОАВ і громадськості. У такій ситуації важливо, аби такий підвищений інтерес не відволікав увагу від інших, не менш важливих складових виборчого процесу.

### **Інклюзивність**

Заможні та освічені громадяни отримують більшу користь від технологій, ніж малозабезпечені категорії населення. Тому впровадження нових технологій повинно супроводжуватися заходами, спрямованими на забезпечення рівного доступу до них усього електорату, в тому числі – виборців з інвалідністю, виборців, які мешкають у сільських місцевостях з обмеженим доступом до інфраструктури, виборців похилого віку і тих, хто почувається менш впевнено у питаннях використання технологій.

### **Сталість технологій, що фінансуються донорами**

Враховуючи високу вартість і короткі періоди використання, забезпечити сталість виборчих технологій важко, зокрема – у постконфліктних країнах або країнах, де відбуваються демократичні перетворення, що супроводжуються складними обставинами, обмеженістю та ненадійністю інфраструктури, а також низьким рівнем довіри до новоствореного ОАВ. Це вимагає більш складних рішень в сфері ІКТ. Саме за таких умов донори можуть бути готові вкладати значні кошти у технології, сподіваючись сприяти належному проведенню виборів. Подібне інвестування може забезпечити добре організоване проведення одних виборів, але створити проблеми зі стабільністю у довгостроковій перспективі. Коли увага зосереджується лише на наступних виборах, замало уваги приділяється підтриманню системи у робочому стані і пов'язаній із цим експертизі у контексті майбутніх виборів, зокрема – якщо донорська допомога більше не буде доступною. Системи, послуги та експертна допомога, які можуть бути ефективно придбані постачальником технічної допомоги через свої закупівельні канали та мережі, може бути складно і дорого придбати на місцевому ринку відповідно до національних правил закупівель.

## Вибір належної технології

Найбільш передові та високотехнологічні рішення не обов'язково є найбільш прийнятними технологіями для застосування під час виборів. Належна технологія має бути розроблена з урахуванням її економічних, соціальних та екологічних наслідків, а також впливу на увесь виборчий процес. Спрощені системи, які при цьому здатні виконувати усі вимоги, зазвичай, є більш гідними кандидатурами, адже вимагають менше ресурсів і технічного обслуговування, а також мають більш низьку ЗВВ.

## Проблеми електронної реєстрації виборців

Застосування ІКТ для реєстрації виборців може викликати суперечливе ставлення з кількох причин. Точність списків виборців часто є чутливим питанням, а модернізацію технологій можна розглядати як розв'язання цієї проблеми. Проте реєстрація виборців – велике за обсягом і дороге завдання, а широке використання ІКТ потребує значних коштів. Сталість високотехнологічних підходів може викликати сумніви, зокрема – коли необхідне значне фінансування з боку донорів або коли реєстрацію, в основному, зосереджено на створенні одноразового реєстру лише для майбутніх виборів, а не постійної системи, яка б передбачала безперервне ведення реєстру з оновленням даних.

Операційна складність і вартість електронної системи реєстрації виборців, передусім, залежить від того, як складаються і ведуться списки виборців. Якщо ОАВ може обмінюватися даними з іншими адміністративними органами і створити реєстр виборців на основі наявних реєстрів населення (наприклад, систем національного посвідчення особи, даних реєстру актів громадянського стану), це потребуватиме значно менших технічних зусиль, ніж у випадку, коли ОАВ має самостійно здійснювати збір даних щодо виборців. Для використання реєстрів населення під час виборів, їх має адмініструвати орган, який користується високою довірою, використовує високоякісні дані, має високі показники кількості зареєстрованого населення (з великою кількістю стимулів і небагатьма стримуючими факторами для проходження реєстрації). Ці реєстри також мають містити всю необхідну для виборчого процесу інформацію про громадян, які мають право голосу. Якщо ці умови виконано, недорогий і доволі точний список виборців можна автоматично сформувати на базі такої системи.

Якщо обмін даними з іншими адміністративними органами неможливий, а ОАВ змушений самостійно проводити реєстрацію виборців, вартість такого реєстру буде значно вищою – адже ОАВ повинен забезпечити функціонування системи, що може охопити усіх громадян, а також передбачати можливість додавання або оновлення персональних даних всіх осіб, які мають право голосу. Найпростішим рішенням у такій ситуації є проведення реєстраційної кампанії з метою збору даних про виборців на паперових носіях. Проте збір даних лише за допомогою паперових носіїв часто може бути малоефективним: якість даних може бути низькою, перехресні перевірки даних та ефективне оновлення реєстру – неможливими, створення або публікування накопичених даних реєстрів для великих регіонів або цілої країни – складним або малоздійсненним. Будь-які претензії з приводу неточностей реєстру буде важко перевірити.

Один із способів запровадження новітніх технологій і, зазвичай, найдешевший спосіб перенесення реєстраційних даних в електронну форму – це використання машинозчитуваних паперових реєстраційних формулярів. Інформація може бути зібрана шляхом заповнення вручну формулярів у форматі, придатному для оптичного розпізнавання позначок (ОРП), з яких реєстраційні дані згодом можуть бути відскановані та внесені в електронну базу. Серед недоліків такої системи – відсутність перевірок цілісності даних після їх внесення, відсутність зворотнього зв'язку щодо будь-яких проблем на етапі реєстрації, труднощі з виправленням або заповненням усіх неправильно внесених чи відсутніх даних, виявлених у процесі сканування, а також помилок, пов'язаних з неправильно заповненими формулярами.

Подальша технічна модернізація передбачає використання електронних систем реєстрації на етапі реєстрації виборців. У своїй найпростішій формі електронні системи реєстрації не підключені до мережі Інтернет і передбачають внесення до них лише даних осіб, які підлягають реєстрації. Така система є ефективною, якщо дані виборців можуть бути підтвержені надійними документами, що посвідчують їхню особу, і знаходяться у вільному доступі. У такому випадку, потрібно забезпечити можливість проведення локальних перевірок на наявність дублювань і коректності даних. Планам резервного копіювання даних в момент реєстрації має бути приділено надзвичайно велика увага, оскільки будь-яка втрачена інформація не може бути відновлена.

Системи он-лайн реєстрації вимагають доступу до даних на усіх етапах реєстрації. Вони забезпечують можливість негайної перевірки даних зареєстрованої особи відносно всього реєстру виборців, а також виявлення та усунення випадків подвійної реєстрації. Такі системи можуть завантажувати дані безпосередньо в центральні реєстраційні бази даних та дозволяють знизити ризик втрати даних в момент реєстрації.

Найповніший обсяг реєстраційних даних буде включати в себе внесення біометричних даних зареєстрованих осіб, які дозволяють їхнє розпізнавання за відбитками пальців, геометрією обличчя чи сітківкою ока. Вартість такої системи буде зростати у зв'язку з необхідністю придбання обладнання для отримання і внесення біометричних даних для кожної реєстраційної системи, а також із розширенням вимог до обробки даних у частині зберігання і порівняння біометричних даних. Додаткові витрати на запровадження біометричних систем реєстрації, як правило, виправдовуються складнощами при встановленні особи зареєстрованих громадян через відсутність достовірних документів, що посвідчують особу.

## **Коротка передісторія систем електронного голосування та електронного підрахунку голосів**

Впровадження нових систем ІКТ у виборах завжди є складним завданням, яке вимагає ретельного вивчення і планування. Перехід на електронне голосування (е-голосування), можливо, є найскладнішою модернізацією, оскільки ця технологія зачіпає серцевину усього виборчого процесу – голосування і підрахунок голосів. Е-голосування значно зменшує прямий контроль і вплив людини на цей процес, а також надає можливість вирішити деякі старі виборчі проблеми.



Водночас, е-голосування призводить до виникнення цілої низки нових приводів для занепокоєння. Отже, можна очікувати, що е-голосування спричинить більше критики і спротиву, ніж застосування будь-якої іншої ІКТ у виборчому процесі.

Існує низка систем електронного голосування та підрахунку голосів, які позиціонуються як засоби удосконалення методів голосування та зниження витрат. Вважається, що деякі з цих систем забезпечують високий рівень надійності та попередження зловживань під час виборів.

- Машини для голосування з використанням електронної системи прямого запису (ЕСПЗ) можуть функціонувати разом з підтвердженим виборцем паперовим бюлетенем або без нього (ПВПБ). ПВПБ покликаний забезпечити матеріальні докази щодо кількості поданих голосів.
- Системи ОРВ засновані на сканерах, які можуть розпізнати зроблений виборцями вибір за допомогою спеціальних бюлетенів з машинозчитувальною інформацією. Системи ОРВ можуть бути або системами централізованого підрахунку результатів оптичного розпізнавання позначок на відсканованих виборчих бюлетенях (CCOS, виборчі бюлетені скануються та внесені до них дані підраховуються у спеціальних центрах підрахунку голосів), або системами дільничного підрахунку результатів оптичного розпізнавання відміток на відсканованих виборчих бюлетенях (PCOS, виборчі бюлетені скануються і внесені до них дані підраховуються безпосередньо на виборчій дільниці, коли виборці закладають їх у машину для голосування).
- Електронні принтери для бюлетенів (EBPs) схожі на машини з використанням ЕСПЗ і виготовляють паперовий документ із машинозчитувальною інформацією або електронним маркером, що містить дані про зроблений виборцем вибір. Цей документ закладається в окремий комплекс електронного голосування (із системою сканування), який здійснює автоматичний підрахунок голосів.
- Системи голосування через мережу Інтернет передають інформацію про результати голосування через Інтернет на центральний сервер підрахунку голосів. Голосування може відбуватися за допомогою як комп'ютерів громадського користування, так і терміналів для голосування на виборчих дільницях, або, що відбувається найчастіше – будь-якого підключеного до мережі Інтернет комп'ютера.

Точність і цілісність даних, що обробляється відповідними пристроями, залежать не лише від компаній та осіб, які їх проектують, програмують, тестують і здійснюють технічне обслуговування, а й від систематичної політики стримувань і противаг, запровадженої ОАВ, зокрема – системи аудиторських перевірок і сертифікації.

Комплексні заходи контролю і підзвітності супроводжуються витратами. Прозоріші і безпечніші системи коштують дорожче. Вартість системи з максимально можливими рівнями прозорості та безпеки може збільшитися настільки, що переваги від електронного голосування будуть не в змозі виправдати витрати.

## **Вимоги до системи, сертифікація та аудит**

Процедури сертифікації (видачі свідоцтва щодо придатності продукту) та аудиторських перевірок мають вирішальне значення для запровадження надійних і вартих довіри електронних систем голосування і підрахунку голосів. Проходження процедур сертифікації та аудиторських перевірок підтверджує відповідність системи е-голосування чітко визначеному набору функціональних і експлуатаційних вимог. Конкретні вимоги є різними у кожній ситуації та мають враховувати юридичні, технічні, експлуатаційні та функціональні аспекти, а також основні потреби зацікавлених сторін.

Система сертифікації забезпечує для ОАВ і продавців незалежне підтвердження з боку третьої сторони відповідності системи е-голосування та підрахунку голосів певним вимогам. Процедура аудиторської перевірки дозволяє визначити, чи функціонують системи е-голосування та підрахунку голосів належним чином, шляхом проведення їх суворого тестування перед, під час і після застосування. Водночас, проведення всебічної сертифікації та аудиторської перевірки може передбачати значні додаткові витрати, а у випадку запровадження невеликих систем, ці витрати можуть наблизитися до витрат, пов'язаних з придбанням ІКТ.

## **Підтверджений виборцем паперовий бюлетень**

Одним з варіантів забезпечення доброчесності, надійності і безпеки систем е-голосування та проведення прозорих аудиторських перевірок є застосування підтверджених виборцями паперових бюлетенів (ПВПБ). Виборцю надається у роздрукованому вигляді документ з результатами його голосування, який може бути перевірений на місці, а після – вкинутий у скриньку для голосування. Такий паперовий документ може бути використаний за потреби – для перевірки достовірності результатів підрахунку, отриманих за допомогою автоматизованої системи. Багато систем е-голосування можуть забезпечити паперове підтвердження зробленого виборцями вибору; наприклад, це здатні зробити електронні машини для голосування (МДГ), які протягом останніх років застосовуються у Бельгії, США і Венесуелі. У 2013 році Верховний Суд Індії звернув увагу Виборчої комісії країни на необхідність запровадження ПВПБ – і ОАВ вжив відповідних заходів після більш ніж 20-ти років застосування електронних машин для голосування, які не передбачали відповідної технічної можливості.

Застосування систем оптичного розпізнавання позначок (ОРП) для підрахунку голосів (як, наприклад, на Філіппінах) також може забезпечити точність підрахунків і економію часу в рамках виборчого процесу при одночасному друкуванні паперового бюлетеня, який у разі необхідності може бути фізично перевірений під час розгляду спорів, що виникатимуть у післявиборчий період.

Системи з використанням ПВПБ функціонують тільки для е-голосування у контрольованому середовищі виборчої дільниці – вони не застосовуються під час голосування через мережу Інтернет. Венеціанська комісія провела детальний аналіз відповідності дистанційного голосування та е-голосування більш загальним виборчим стандартам Ради Європи.

Крім питань технічного виконання, деякі дискусії щодо забезпечення доброчесності виборчих технологій викликані питаннями захисту права власності постачальників ІКТ, які пов'язані з певними політичними силами або перебувають під іноземним впливом. Повідомлення ЗМІ про можливі проблеми із забезпеченням доброчесності при використанні механічних та електронних машин для голосування збільшили тиск на ОАВ, спонукаючи їх до відкритості та підзвітності у своїх пошуках джерел постачання та при застосуванні технологій.

### **Видатки**

Надійний аналіз ефективності витрат на використання новітніх технологій для проведення голосування і підрахунку голосів виборців відсутній, а докази того, що такі технології, як електронні МДГ, можуть з часом скоротити витрати на вибори (зокрема – витрати, пов'язані з виготовленням і зберіганням виборчих бюлетенів та підрахунком голосів), є неоднозначними. Індія використовує відносно дешеві електронні МДГ протягом десятиліть і дійшла висновку, що вибори з використанням цих машин є значно дешевшими, ніж вибори з використанням паперових бюлетенів. Водночас, Нідерланди відмовилися від старих електронних МДГ у 2007 році та згодом досліджували питання запровадження модернізованої системи. Результати їхніх досліджень станом на 2013 рік свідчать про те, що голосування з використанням нових електронних МДГ обійдеться вдвічі дорожче, аніж голосування на основі паперових бюлетенів.

### **Підсумки розділу**

- Ключові переваги застосування виборчих технологій включають в себе точність, швидкість, ефективність і результативність.
- Основні проблеми залишаються у сферах безпеки, сталості й прозорості, високої вартості і залежності від постачальників.
- Тенденції свідчать про відхід від систем, розроблених на замовлення для кожного конкретного ОАВ, у бік придбання готових комерційних систем у спеціалізованих постачальників.
- Через короткі експлуатаційні строки ІКТ, більша частина обладнання потребує значної модернізації або повної заміни у період між виборами.
- Обладнання інформаційно-комунікаційних технологій, запроваджених незадовго до виборів, швидше за все, не буде готове до застосування на повну потужність та має більш високі показники збоїв.
- Початкова ціна ІКТ, вочевидь, є лише частиною сукупних витрат, пов'язаних з реалізацією права власності на це обладнання протягом експлуатаційного періоду.
- ІКТ з найвищими рівнями безпеки є дорогими; кожний ОАВ має визначити, скільки коштів необхідно і виправдано інвестувати у безпеку цих технологій.

- Постачальники спеціалізованих виборчих технологій пропонують ОАВ все більш широкий спектр послуг, однак при цьому необхідно розуміти проблеми, пов'язані із взаємодією з відповідними компаніями.
- Просвіта виборців, інформування громадськості та спеціальні знання і навички персоналу ОАВ є важливими факторами успішного запровадження виборчих технологій.
- Очікується, що ОАВ звітуватимуть про застосування виборчих технологій, а також матимуть потенціал для здійснення ретельного контролю за функціонуванням наявних систем.

# Кенія: Незалежна комісія з виборів і розмежування виборчих округів

Шумбана Каруме

### Передісторія

Насильницькі акти, що відбулися в Кенії у 2007-2008 роках після виборів, викликали реакцію з боку регіонального і міжнародного співтовариства, результатом чого були успішні посередницькі зусилля під керівництвом колишнього Генерального секретаря ООН Кофі Аннана. Угоду, відому як Закон про національне порозуміння і примирення Кенії, було укладено між різними фракціями і політичними партіями та підписано 28 лютого 2008 року. Угода, метою якої було врегулювання кризи, що виникла після виборів, зобов'язує усі сторони негайно припинити насильство, відновити дотримання прав людини і основоположних свобод, а також розв'язати довгострокові проблеми, включно з проведенням конституційної та адміністративної реформ. Ініціюючи проведення конституційних і виборчих реформ, Угода передбачає створення Незалежної комісії з аналізу підсумків виборів (НКАПВ). Комісія представила свої висновки і рекомендації відповідно до поставлених завдань в січні 2009 року у доповіді Кріглера.

Представлені у доповіді висновки були засновані на аналізі: законодавчої бази Кенії у сфері виборів; структури, складу і системи управління Виборчої комісії Кенії (ВКК); організації роботи ВКК та проведення виборів 2007 року. У доповіді відзначається, що “Реєстр виборців, який оновлювався час від часу, починаючи з 1997 року, мав суттєві недоліки у різних аспектах, які самі по собі унеможлилювали встановлення достовірних результатів виборів”, що “сумнівно високі показники явки виборців, заявлені штаб-квартирами обох головних політичних партій, свідчать про широкомасштабні фальсифікації результатів волевиявлення, можливі випадки вкидання бюлетенів, незаконне голосування за відсутніх виборців, підкуп виборців і/або хабарництво”.<sup>1</sup> Доповідь також містить численні і докладні рекомендації, спрямовані на усунення і виправлення практики, яка не узгоджується з передовими стандартами щодо організації виборів. У доповіді наголошено на необхідності проведення низки заходів, спрямованих на усунення деяких із названих недоліків, а ВКК було рекомендовано здійснити ці заходи для поліпшення якості майбутніх виборів.

Після доповіді Незалежної комісії з аналізу підсумків виборів (НКАПВ) і відповідно до настроїв громадськості, парламент Кенії проголосував у 2008 році за ліквідацію ВКК та створення замість неї нової структури з питань адміністрування виборів. Отже, у травні 2009 року була створена Тимчасова незалежна виборча комісія (ТНВК) на підставі змін і доповнень до статей 41 і 41А Конституції, що діяла на той час. До складу ТНВК входять Голова і вісім членів Комісії, кандидатури яких були висунуті в рамках конкурсної процедури, проведеної спеціальним парламентським комітетом, і затверджені Національними зборами. Голова і члени ТНВК були призначені Президентом за погодженням з Прем'єр-міністром. Відповідно до згаданих змін і доповнень до Конституції, строк повноважень ТНВК повинен був завершитися через три місяці після прийняття нової Конституції, що мала передбачити створення постійного ОАВ. Останній мав стати наступником ТНВК та відігравати значну роль у сфері проведення реформ. ТНВК мала у розпорядженні 12 місяців для виконання свого мандату.

ТНВК наділялася такими функціями (функцію щодо утворення виборчих округів було передано Тимчасовій незалежній комісії з перегляду меж округів):<sup>2</sup>

- удосконалення виборчого процесу і здійснення керівництва організацією і проведенням виборів з метою утвердження основ і принципів вільних і справедливих виборів;
- створення ефективного і професійного Секретаріату;
- сприяння проведенню вільних і справедливих виборів;
- перереєстрація виборців і складання нового списку виборців;
- ефективне проведення і здійснення контролю за проведенням виборів і референдумів;
- розвиток сучасної системи збору, співставлення, передачі і підрахунку даних, пов'язаних з проведенням виборів;
- сприяння спостереженню за виборами, моніторингу та оцінці виборів і референдумів;
- сприяння просвіті виборців і просуванню культури демократії;
- розв'язання незначних виборчих спорів у порядку, встановленому законом;
- виконання інших функцій, передбачених законом.

Мандат ТНВК був спеціально виписаний для проведення конкретних виборчих реформ, рекомендованих у доповіді НКАПВ, зокрема – створення нового реєстру виборців з метою усунення серйозних недоліків у чинному реєстрі. ТНВК, в цілому, змогла провести кілька виборчих реформ. Її найбільш помітним успіхом стала організація і проведення Конституційного референдуму 4 серпня 2010 року, який отримав високу оцінку і був визнаний прозорим усіма зацікавленими сторонами.

За результатами референдуму, у 2010 році було введено в дію нову Конституцію, яку підтримали 68 відсотків виборців. У статті 88 нової Конституції передбачено створення Незалежної комісії з виборів і розмежування виборчих округів (НКВРВО). Статус НКВРВО також врегульовується положеннями Конституції, які застосовуються до конституційних комісій та незалежних органів і посад.<sup>3</sup>

Як і будь-яка інша конституційна комісія, НКВРВО повинна керуватися у своїй діяльності Конституцією і бути незалежною. Тому жодна посадова особа або державний орган не мають права втручатися у її діяльність, давати їй вказівки або контролювати.<sup>4</sup> Така інституційна незалежність НКВРВО також передбачена статтею 25 (2) Закону про незалежну комісію з виборів і розмежування виборчих округів, в якому йдеться про те, що кожен окремий член і працівник Комісії повинен виконувати функції і здійснювати повноваження, визначені у законі, незалежно, без вказівок або втручання з боку будь-якої посадової особи держави, державного службовця, державного органу, політичної партії чи кандидата, будь-якої іншої особи або організації.

## **Законодавчий статус Незалежної комісії з виборів і розмежування виборчих округів Кенії**

Голосування за нову Конституцію в серпні 2010 року було знаменним етапом у політичному розвитку Кенії. Конституція заклала основу для реалізації низки важливих адміністративних і правових реформ, багато з яких ніколи не проводилися і тому були передбачені новою Конституцією, або були необхідними для забезпечення відповідності новій Конституції інших законів та нормативно-правових актів у певних сферах.

В результаті набрання чинності новою Конституцією країни, найбільшого впливу зазнала царина виборів. Конституційні положення, що стосуються виборів (глава 7, статті 81-92), вважаються прогресивними і спираються на передовий досвід організації демократичних виборів в інших країнах. Стаття 88 Конституції визначає функції НКВРВО, вимоги до членів Комісії та процедуру їх призначення на посади. Конституція також передбачає право всіх кенійців брати участь у виборах і референдумах (стаття 83) і містить положення, спрямовані на заохочення участі у виборах традиційно вразливих груп, зокрема – жінок і осіб з інвалідністю (стаття 81).

Конституція також містить положення, що стосуються виборчого законодавства. Відповідно до них, парламент повинен прийняти законодавство щодо: порядку утворення Комісією виборчих округів для проведення виборів до Національних зборів і регіональних законодавчих органів; процедури висування кандидатів; реєстрації виборців; проведення виборів і референдумів; а також поступової реєстрації громадян, які проживають за межами Кенії.

Нова Конституція також визначає кілька керівних принципів для прийняття нормативно-правових актів та ухвалення адміністративних рішень щодо виборів. У статті 81 визначено керівні принципи законодавчого регулювання виборів, згідно з якими: громадяни повинні бути вільними у реалізації своїх політичних прав; не більше двох третин членів виборних органів можуть бути особами однієї статі; мають бути забезпечені справедливе представництво і рівне право голосу; повинні бути проведені вільні і справедливі вибори шляхом таємного голосування, які є вільними від насильства і залякування; проведення виборів і їхнє адміністрування мають здійснюватися незалежним органом на основі неупередженості і нейтрального ставлення до усіх учасників виборчого процесу. Ці принципи стали основою для заміни мажоритарної системи відносної більшості (МСВБ) пропорційною виборчою системою.

Окрім Конституції, було ухвалено низку законів, які також регламентують організацію і проведення виборів у Кенії. Вони врегулювали ряд аспектів, пов'язаних із підготовкою та проведенням виборів. Разом з тим, на думку зацікавлених сторін, взаємноsupеречливі

вимоги нових законодавчих актів мають бути узгоджені до дня виборів. До набрання чинності новою Конституцією багато законодавчих норм, що регулювали організацію і проведення виборів у Кенії, закріплювалися у різних нормативно-правових актах, що створювало величезну проблему для тих, чиє завдання полягало у їхньому виконанні. Кілька законів були переглянуті та об'єднані в 2011 році, у тому числі – три ключових законодавчих акти: Закон про НКВРВО, Закон про політичні партії і Закон про вибори.

Закон про НКВРВО регулює порядок призначення членів ОАВ, забезпечує ефективне функціонування та керівництво Комісією. Розділ II цього Закону закріплює положення щодо порядку організації діяльності Комісії, її внутрішньої структури, функцій, порядку призначення і строку перебування на посадах її членів та працівників. Розділ III Закону регламентує порядок створення і управління фондом НКВРВО, а також фінансові процедури Комісії. Розділ V містить положення про принципи діяльності Комісії, встановлює гарантії її незалежності, процедури використання і розпорядження інформацією. Закон про НКВРВО також містить низку додатків: Додаток 1 – щодо призначення членів Комісії; Додаток 2 – щодо організації роботи комісії; Додаток 3 – щодо прийняття службової присяги або виголошення урочистої заяви членами і Секретарем комісії; Додаток 4 включає Кодекс поведінки членів і працівників Комісії.<sup>5</sup>

Кодекс поведінки, який застосовується на виборах і референдумах, є новацією кенійських виборів. Це – доволі комплексний документ, який сприяє підвищенню професійності співробітників НКВРВО, а також визначає обов'язки посадових осіб політичних партій, комітетів з проведення референдумів і кандидатів щодо дотримання цінностей і принципів Конституції. Кодекс вимагає від усіх членів і працівників Комісії поводити себе професійно, ефективно, неупереджено і незалежно, а також забороняє працівникам займати інші державні посади. Очікується, що всі члени Комісії виконуватимуть свої обов'язки саме так, щоб забезпечити підтримання довіри громадськості до ОАВ і повагу до прав і свобод усіх громадян.

## **Функції і повноваження**

Функції НКВРВО визначені у статті 88(4) Конституції та Законі про вибори 2011 року. Вони включають:

- проведення референдумів і здійснення загального контролю за процесом референдуму;
- проведення виборів до будь-якого виборного органу, передбаченого Конституцією, та здійснення загального контролю за проведенням виборів;
- проведення будь-яких інших виборів, призначених за рішенням парламенту, та здійснення загального контролю за їх проведенням;
- постійну реєстрацію громадян як виборців;
- постійний перегляд Реєстру виборців;
- утворення виборчих округів та дільниць;
- регулювання процесу висування партіями своїх кандидатів для участі у виборах;
- врегулювання виборчих спорів, включно зі спорами щодо висування кандидатів, крім спорів щодо результатів виборів, а також спорів, які виникають після оголошення результатів виборів;



- проведення реєстрації кандидатів на виборах;
- просвіту виборців;
- сприяння проведенню спостереження, моніторингу та оцінки виборів;
- встановлення обмежень витрат кандидатів і партій на всіх видах виборів;
- затвердження Кодексу поведінки для кандидатів і партій, які беруть участь у виборах;
- контроль за дотриманням законодавства щодо висування партіями своїх кандидатів на вибори;
- розслідування і кримінальне переслідування кандидатів, політичних партій та їх представників.

НКВРВО також виконує інші функції, передбачені Конституцією та іншими законами. Це дає Комісії підстави проводити роботу, яка виходить за межі її офіційного мандату та включає консультування та проведення виборів у таких інституціях, як Асоціація юристів Кенії. Широкий мандат Комісії також забезпечує їй авторитет як основного органу з достатніми повноваженнями для надання рекомендацій (роз'яснень) з питань, що стосуються виборів.

## Склад і призначення членів Комісії

Стаття 5 (1) Закону про НКВРВО передбачає, що до складу Комісії входять її Голова та вісім членів. Такий склад Комісії є значно меншим, ніж склад колишньої ВКК, до якої входило 22 члени. Порядок призначення Голови і членів Комісії визначається Додатком 1 до Закону про НКВРВО. Зокрема, Президент зобов'язаний протягом 14-ти днів з моменту відкриття вакансії на посаду Голови або члена НКВРВО створити Відбіркову комісію у складі Голови і восьми членів, обраних з числа відомих фахівців приватного сектора або публічної служби з відповідними професійними знаннями і навичками.<sup>6</sup> Протягом семи днів з моменту свого створення, Відбіркова комісія має оголосити про початок відбору претендентів до складу Комісії та опублікувати імена всіх претендентів. Після цього Відбірковій комісії необхідно сформувати остаточний список кандидатів і провести з ними співбесіди. За результатами співбесід, Відбірковій комісії потрібно обрати 3 осіб, які можуть бути призначені на посаду голови НКВРВО, і 13 осіб, які матимуть право бути призначеними на посади членів Комісії. Ці кандидатури направляються на розгляд Президенту, який обирає з них голову і 8 членів НКВРВО і направляє обрані ним кандидатури на затвердження Національних зборів. Відповідно до Конституції, при вирішенні питання про призначення Голови і членів НКВРВО, Президент зобов'язаний провести консультації з Прем'єр-міністром.

Після розгляду і затвердження запропонованих кандидатур, Національні збори направляють подання про призначення Голови і членів Комісії на розгляд Президента. Якщо Національні збори відхиляють будь-яку кандидатуру, спікер зобов'язаний якнайшвидше повідомити про це Президента. У такому випадку, протягом 14 днів з моменту відхилення, Президент повинен подати до Національних зборів нову кандидатуру зі списку кандидатів, отриманого від Відбіркової комісії. Якщо Національні збори відхиляють всі кандидатури, подані парламентським комітетом для затвердження, Відбіркова комісія направляє Президенту перелік нових кандидатур до складу Комісії за результатами співбесід з кандидатами. Викладені вище процедури, відповідно, застосовуватимуться повторно.

Положення Закону про НКВРВО щодо порядку призначення до складу Комісії та забезпечення ефективного функціонування НКВРВО встановлюють кваліфікаційні вимоги до осіб, які можуть претендувати на посади Голови і членів Комісії. Так, Голова повинен відповідати вимогам, встановленим для суддів Вищого суду відповідно до Конституції. Члени НКВРВО повинні бути громадянами Кенії, мати диплом визнаного університету, відповідний досвід (належним чином доведений) у сферах виборів, управління фінансами, урядування, адміністративно-державної діяльності або права, а також мати лідерські навички і відповідати вимогам доброчесності, визначеним Розділом 6 Конституції. Особа, яка обіймала відповідну посаду протягом попередніх п'яти років чи висувала свою кандидатуру на посаду члена парламенту і/або керівного органу політичної партії, а також особи, що перебувають на будь-якій державній посаді, не мають права на членство у НКВРВО.

Голова, заступник Голови та члени Комісії можуть обіймати посади протягом шести років без права на повторне призначення. Пенсійний вік членів Комісії складає 70 років. Як передбачено Главою 7 Закону про НКВРВО, Голова і заступник Голови мають виконувати свої обов'язки на постійній основі, у той час як сім інших членів Комісії працюють неповний робочий день. Члени Комісії користуються правом збереження посади відповідно до статей 248 (1) і 251 Розділу 15 Конституції та можуть бути звільнені з посад виключно у випадку вчинення серйозних порушень Конституції або іншого закону, грубого порушення норм поведінки, у випадку неієздатності або банкрутства. За наявності підстав для дострокового припинення повноважень члена Комісії, Президент має право утворити спеціальний суд (трибунал) для вивчення відповідного клопотання після розгляду цього питання Національними зборами. Трибунал зобов'язаний подати Президенту обов'язкову для виконання рекомендацію, а Президент повинен вчинити відповідні дії протягом 30-ти днів.

Секретар і Секретаріат Комісії (останній включає спеціалістів з виборчих питань, технічний, адміністративний і допоміжний персонал), призначаються Комісією на конкурсній основі за відкритою і прозорою процедурою. За клопотанням Комісії, до її роботи також можуть залучатись публічні службовці. Службовець, відряджений до Комісії, вважається її працівником і повинен користуватися тими самими пільгами, що й інші працівники НКВРВО, а також зобов'язаний дотримуватися Конституції та вимог законів про вибори. Як і Голова та інші члени Комісії, Секретар Комісії призначається на 6-річний строк, однак може бути призначений на посаду повторно.

## **Організаційна структура НКВРВО**

Організаційна структура Комісії визначається Законом про НКВРВО, який передбачає розмежування повноважень між Комісією як органом, що приймає рішення і формує політику, та її Секретаріатом, який реалізує політику і виконує функції адміністративного органу. Підготовка рішень Комісії здійснюється одним з декількох комітетів.

Секретаріат очолює Виконавчий директор, який забезпечує виконання рішень Комісії. Він розподіляє обов'язки між працівниками Секретаріату Комісії і контролює їхнє виконання, відповідає за створення необхідних умов для роботи, координацію і забезпечення виконання функцій і завдань Комісії. Керівництво поточною діяльністю Секретаріату здійснює Секретар Комісії. До складу Секретаріату входять заступник Виконавчого директора, дев'ять директорів і сімнадцять менеджерів. На сьогодні

у Секретаріаті функціонують директори (департаменти) з питань: реєстрації виборців і проведення виборів, ІКТ, роботи з персоналом та управління, просвіти виборців та співробітництва, фінансів і закупівель, правових питань і громадсько-політичних комунікацій, досліджень і розвитку, управління ризиками і дотримання законодавства, а також реєстрації політичних партій. Підтримка діяльності кожного департаменту здійснюється командою управлінців, спеціалістів і молодшого персоналу. Комісія має також 17 регіональних офісів, які очолюють регіональні координатори з виборчих питань, і 210 представництв у районах, діяльність яких координують районні координатори із виборчих питань.

## Фінансування діяльності Комісії

Кошторис НКВРВО формується незалежно від Міністерства фінансів країни і затверджується парламентом. Парламент зобов'язаний виділяти достатні кошти для виконання Комісією її функцій та повноважень. Крім того, Комісія отримує фінансування і з інших джерел – за рахунок грантів, подарунків, добровільних внесків, наданих Комісії, та коштів, що можуть бути передані або перераховані Комісії у зв'язку з виконанням нею своїх обов'язків.

Процес отримання фінансування починається з підготовки НКВРВО пропозицій щодо свого кошторису на кожен фінансовий рік і подання його до органу казначейського обслуговування коштів державного бюджету. Після цього узгоджений з казначейством проект кошторису подається до парламенту для розгляду та затвердження. Після затвердження кошти перераховуються у спеціалізований фонд, на рахунку якого зберігаються всі кошти Комісії. Управління коштами цього консолідованого фонду здійснюється Секретарем Комісії у відповідності до вимог законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують адміністрування бюджетних коштів. З цього фонду покриваються усі поточні та інші витрати Комісії, пов'язані із виконанням нею своїх функцій. Раніше з консолідованого фонду виплачувалися лише оклади і надбавки членам і працівникам Комісії. Після реформ усі витрати НКВРВО, у тому числі – поточні витрати і витрати на здійснення реформ і проведення виборів, здійснюються з цього консолідованого фонду.

Хоча здійснення фінансування усіх витрат НКВРВО на проведення виборів з консолідованого фонду збільшило фінансову незалежність Комісії, вона продовжує стикатись з труднощами у забезпеченні належного і своєчасного фінансування виборів відповідними державними органами. Така ситуація зберегла залежність Комісії від донорського фінансування і допомоги, яка, зазвичай, надається через Програму сприяння виборам у Кенії, що реалізується ПРООН. Спеціалізовані донори надають НКВРВО технічну допомогу у різних сферах. На початку діяльності Комісії донори зобов'язалися надати їй фінансову підтримку, що виділяється Підгрупою з виборчих питань Групи донорів з питань демократичного врядування (DG DG). Умови цієї допомоги мали бути повторно переглянуті з наданням дозволу на її виділення, оскільки НКВРВО не змогла отримати державне фінансування у потрібному обсязі.

## Підзвітність Комісії

НКВРВО зобов'язана дотримуватися всіх процедур щодо інформування і звітності про свою діяльність, а також вимог фінансового регламенту і порядку організації бухгалтерського обліку під час здійснення управління своїми коштами, як це передбачено

у статтях 20 і 23 Закону про НКВРВО. Комісія зобов'язана подавати свій щорічний звіт Президенту країни і представляти його на розгляд парламенту протягом трьох місяців після закінчення звітного року. Щорічний звіт повинен включати фінансовий звіт Комісії, містити інформацію про її діяльність і будь-яку іншу інформацію, яку Комісія вважатиме за доцільне надати. Комісія зобов'язана опублікувати свій щорічний звіт у офіційному урядовому виданні та принаймні в одній загальнонаціональній газеті.

Статті 20–22 Закону про НКВРВО містять додаткові положення щодо правил фінансової звітності, яких повинна дотримуватися комісія. Вона має належним чином вести бухгалтерські книги та облікові документи щодо своїх доходів, витрат і активів. Ця документація повинна подаватися Головному Аудитору протягом трьох місяців після закінчення кожного бюджетного року разом із звітами про надходження/витрати та активи/пасиви Комісії.

### **Професіоналізм посадових осіб, відповідальних за організацію і проведення виборів**

Кодекс поведінки НКВРВО приділяє велику увагу професійності посадових осіб і працівників Комісії. Цей документ містить ряд положень, що стосуються добросовісності, доброчесності, прозорості та професійності. Кожен член і працівник Комісії має підписати зобов'язання дотримуватися цих цінностей. Очікується, що кожен член і працівник НКВРВО виконуватиме свої функції чесно, ставитиметься до своїх колег з повагою, буде дотримуватись прав усіх осіб, з якими він взаємодіє, а також виконуватиме свої обов'язки професійно, ефективно, прозоро та добросовісно, відповідно до вимог законодавства.

Кодекс передбачає, що члени або працівники Комісії не мають права використовувати у приватних цілях чи отримувати вигоду від використання будь-якої конфіденційної інформації, яка стала їм відома під час виконання службових обов'язків. Член або працівник повинні вести свої приватні справи таким чином, аби підтримувати довіру громадськості до власної доброчесності та авторитету посади і Комісії в цілому. Таким чином, Кодекс поведінки покликаний підвищити професійний рівень виконання працівниками Комісії своїх обов'язків і закріплює ряд положень, спрямованих на підвищення їхньої професійної доброчесності.

Закон про НКВРВО регулює питання належного застосування принципів внутрішньої демократії у роботі Комісії, закріплює правила і процедури, які, у разі їхнього дотримання, забезпечать підвищення ефективності урядування, професійності і довіри до ОАВ. Додаток 2 до Закону містить положення, спрямовані на регулювання питань організації роботи Комісії шляхом проведення регулярних засідань, ведення відповідних протоколів кожного засідання і дотримання членами НКВРВО чітких правил і процедур у разі виникнення конфлікту інтересів. Ці положення гарантуватимуть, що Комісія буде здійснювати свою діяльність демократично і прозоро.

На практиці НКВРВО підвищує рівень підготовки і професійності свого персоналу шляхом реалізації різноманітних внутрішніх навчальних програм із самовдосконалення з різних аспектів виборів і демократії.

### **Обов'язки у сфері врегулювання виборчих спорів**

Конституція зобов'язує парламент прийняти законодавство, що передбачає механізми своєчасного врегулювання виборчих спорів. Стаття 88 (4)(е) наділяє НКВРВО

повноваженнями щодо врегулювання виборчих спорів, у тому числі – спорів, пов'язаних із висуванням кандидатів на виборах, за винятком спорів, пов'язаних із встановленням результатів виборів і спорів, що виникають після оприлюднення результатів виборів. На виконання цього положення Конституції, у Законі про вибори 2011 року містяться різні норми (зокрема, Розділ VI), які стосуються врегулювання виборчих спорів. Розділ VI Закону також визначає строки, протягом яких мають розглядатись скарги на порушення виборчого законодавства, подані до Комісії.

Відповідно до Закону про вибори, рішення за результатами розгляду спору має бути ухвалене протягом семи днів з моменту подання скарги до Комісії; якщо спір стосується майбутнього висування або обрання кандидата, рішення у такому спорі повинне бути прийняте до дати висування або обрання кандидата. За Законом про вибори, результати виборів можуть бути оскаржені протягом 28 днів після офіційного оприлюднення їхніх результатів НКВРВО.<sup>7</sup> Закон про вибори наділяє НКВРВО повноваженнями щодо визначення порядку розгляду скарг і врегулювання виборчих спорів. Однак, Комісія поки що не скористалась наданим їй правом.

З метою реалізації своїх повноважень щодо розслідування фактів порушення виборчого законодавства і кримінального переслідування осіб, винних у їхньому вчиненні, НКВРВО почала наймати на роботу працівників з відповідною професійною кваліфікацією і досвідом роботи, що мало на меті підвищити її потенціал у цій сфері. Водночас, незважаючи на згадані положення Закону, на сьогодні НКВРВО не розслідує факти порушення виборчого законодавства, хоча деякі з них (наприклад, підкуп виборців і хабарництво в ході нещодавніх позачергових виборів) можуть бути підтвержені свідками.

## Взаємодія із зацікавленими сторонами та ЗМІ

Під час виборів 2007 року, справедливість яких було поставлено під сумнів, ЗМІ піддалися різкій критиці. У своїй доповіді НКАПВ, зокрема, звинуватила засоби масової інформації у спотвореному висвітленні подій і упередженому висвітленні (представленні позицій лише однієї з сторін) перебігу виборів у репортажах та передачах, а також підбурюванні до насильства. НКАПВ дорікнула уряду тим, що правова та інституційна база для регулювання діяльності ЗМІ була недосконалою. У результаті, для її покращення було прийнято нове законодавство, а також внесено зміни та доповнення до чинних законодавчих актів. Наприклад, стаття 34 Конституції гарантує незалежність засобів масової інформації та передбачає, що всі державні ЗМІ повинні мати свободу діяти неупереджено і самостійно визначати редакційний зміст своїх репортажів, передач та інших повідомлень. Усім державним засобам масової інформації також повинна бути надана можливість представляти різні погляди, а також думки, що суперечать одна одній. Конституція також уповноважує парламент прийняти законодавство, яке передбачає створення незалежного органу, відповідального за визначення стандартів діяльності ЗМІ, а також здійснення регулювання та контролю за дотриманням цих стандартів.

Крім того, парламент прийняв зміни і доповнення до Закону про засоби комунікацій Кенії (2009), спрямовані на вирішення окремих проблем, пов'язаних з регулюванням діяльності ЗМІ. Ці зміни та доповнення передбачають створення Консультативної ради щодо змісту програм (передач) теле- і радіомовлення. Цю Раду було сформовано у червні 2010 року. До інших нововведень варто віднести прийняття Закону про засоби масової інформації 2010 року, яким передбачено створення Ради з питань ЗМІ Кенії та наділення

її повноваженнями щодо регулювання діяльності засобів масової інформації. Разом з тим, Парламент має ухвалити низку законопроектів, спрямованих на покращення професійної поведінки журналістів і діяльності ЗМІ. До них належать проект Закону про ЗМІ 2012 року, а також проект Закону про свободу та інформацію 2012 року.

Рада з питань ЗМІ опублікувала рекомендації, які сприятимуть забезпеченню професійної поведінки журналістів і висвітленню інформації напередодні виборів 2013 року. НКВРВО також затвердила керівні принципи моніторингу ЗМІ під час виборів і створила медіа-центр для забезпечення централізованого адміністрування підготовки та офіційного оприлюднення всієї виборчої інформації. Попри ці досягнення, на сьогодні відсутні закони, які б гарантували рівний доступ до засобів масової інформації під час виборів. Закон про вибори 2011 року уповноважує НКВРВО прийняти відповідні правила доступу до ЗМІ, проте цього так і не було зроблено.

Крім Комітету зі зв'язків з політичними партіями (КЗПП), який був створений у відповідності до вимог законодавства для забезпечення впорядкованого діалогу і консультацій між політичними партіями і НКВРВО на національному та місцевому рівнях, Комісія вживає інших зусиль з метою впорядкування своїх консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема й політичними партіями. НКВРВО нещодавно опублікувала керівні роз'яснення, які допоможуть скеровувати практику діяльності політичних партій, і регулярно надає інформацію для всіх зацікавлених сторін через консультації, зокрема – в рамках Форуму громадянського суспільства НКВРВО і таких інформаційно-просвітницьких ініціатив, як Форум діалогу з партнерами. Ці майданчики спрощують участь спостерігачів у роботі НВК і дають можливість донорам більш тісно взаємодіяти з Комісією. Незважаючи на згадані зусилля, зберігається побоювання, що консультації НКВРВО із зацікавленими сторонами є недостатніми. Отже, потрібно розглянути питання більш частого проведення подібних зустрічей та залучення до них більш широкого кола партнерів.

## **Можливості придбання та застосування новітніх інформаційних технологій у виборах**

Закон про вибори 2011 року передбачає запровадження інформаційних технологій у виборах. У відповідності до свого мандату та у відповідь на проблеми, що виникли під час виборів 2007 року, НКВРВО представила кілька нових технологій для розв'язання конкретних проблем, пов'язаних з проведенням виборів. Перша стосувалася електронної реєстрації виборців (ЕРВ) і електронних журналів виборчих комісій. Використання біометричних даних (таких як відбитки пальців і фотографії) дозволяє легко відстежувати факти неодноразової реєстрації. Це також підвищує ефективність і точність системи, надаючи можливість здійснювати перевірку даних виборців на місці. ЕРВ була успішно застосована під час національного референдуму 2010 року та на усіх парламентських й інших виборах, які проводилися з того часу. У 2012 році НКВРВО також представила систему електронного підрахунку голосів і передачі даних (ЕПП) для вирішення проблеми зволікання з оприлюдненням остаточних результатів виборів, яка, значною мірою, призвела до виникнення післявиборчої кризи. НКВРВО має амбіційні плани щодо повної автоматизації виборчих процесів, включаючи е-реєстрацію, е-голосування та е-передачу результатів голосування.

## Примітки

- <sup>1</sup> Доповідь Кріглера і Вакі щодо виборів 2007 року у Кенії, квітень 2009 року.
- <sup>2</sup> Конституційна поправка, стаття 41а.
- <sup>3</sup> Глава 15 Конституції Кенії.
- <sup>4</sup> Статті 88(5) і 249(2) Конституції.
- <sup>5</sup> Закон про НКВРВО 2011 року.
- <sup>6</sup> Закон про НКВРВО 2011 року, Додаток 4 – Процедура призначення Голови і членів комісії.
- <sup>7</sup> Закон про вибори 2011 року, Розділ VI.

## Посилання

- Ballot, The*, Official Newsletter of Interim Independent Electoral Commission, 1/1 (February 2011)
- Commonwealth Observer Group, *Kenya General Elections, 27 December 2007*
- Dundas, Carl W., *Close Elections and Political Succession in the African Union* (Bloomington, IN: Author House, 2012)
- Dundas, Carl W., *The Lag of 21st Century Democratic Elections: In the African Union Member States* (Bloomington, IN: Author House, 2011)
- Litscher, Jonathan, Mediation Support Project, 'Kenya, The National Accord Reconciliation Act 2008'
- Kenya National Dialogue and Reconciliation, *Reforms and Preparedness for Elections Review Report*, May 2012
- National Democratic Institute, 'Statement of the Pre-election Delegation to Kenya', May 2012
- Ongoza, Z. Elisha and Otieno, Willis E., *Handbook on Kenya's Electoral Laws and Systems* (Johannesburg: Electoral Institute for Sustainable Democracy In Africa, 2012)
- Progress project review of the Coordination and Liaison Office of the African Union Panel of Eminent African Personalities, 2009–2010
- Yard, Mike, IFES chief of party in Kenya, public seminar on Kenya's new voting technology ahead of the March 2013 general elections, June 2012

# 10

## РОЗДІЛ 10

РОЗДІЛ 10



# Оцінювання результатів діяльності ОАВ

## Чому важлива підзвітність ОАВ?

Підзвітність ОАВ означає, що органи адміністрування виборів несуть відповідальність за власну діяльність. Вони повинні періодично звітувати перед зацікавленими сторонами та громадськістю аби обґрунтувати ефективність їхньої діяльності і цілковиту відповідність її належним правовим, етичним, фінансовим нормам і стандартам. Принцип підзвітності вимагає від ОАВ надання громадськості вичерпної інформації про свою політику, очікувані результати діяльності та ресурси, які вони використовували чи мають намір використовувати, у тому числі – про державні та інші джерела фінансування. Це має особливе значення в умовах, коли незалежність ОАВ від виконавчої влади передбачає їхню підзвітність одному чи декільком міністерствам. Такий стан речей є характерною особливістю державного урядування у багатьох країнах.

Система підзвітності щодо результатів діяльності позитивно відображається на роботі ОАВ. Підзвітність додає прозорості їхній діяльності та забезпечує належне управління, що допомагає ОАВ завойовувати довіру з боку громадськості та важливих представників зацікавлених сторін, зокрема – політичних партій та центральних органів виконавчої влади. Натомість, відсутність належного механізму підзвітності може призвести до звинувачень ОАВ у недостатній прозорості їхньої діяльності.

## Принципи та кращі практики в контексті підзвітності ОАВ

Принципи фінансової звітності, розглянуті у Розділі 7 цього посібника, стосуються і загальної системи підзвітності ОАВ. Прозорість і доброчесність мають у цьому контексті особливе значення. Прозорість сприяє підвищенню довіри громадськості до діяльності ОАВ і може захистити їх від необґрунтованих звинувачень.

ОАВ повинні гарантувати належний контроль за добросовісним наданням інформації, яку вони публічно оприлюднюють відповідно до своїх обов'язків щодо підзвітності. Свідоме або несвідоме поширення помилкової чи недостовірної інформації зменшує рівень довіри суспільства до ОАВ. Чи може суспільство довіряти результатам проведених ОАВ виборів, якщо було виявлено, що органи оприлюднили недостовірну інформацію щодо інших, не менш важливих питань?

## Підзвітність зацікавлених сторін

Для ОАВ передбачені як офіційна, так і неофіційна звітність перед зацікавленими сторонами та, відповідно – перед громадськістю. Є три основні види звітності ОАВ:

1. *консультації та комунікації* (неофіційна форма звітності) – через постійні контакти з основними зацікавленими сторонами, прозорі методи роботи та регулярні процедури звітності;
2. *звітність про результати діяльності* (офіційна форма звітності) – подання звітів про результати діяльності один раз на рік або щоразу після проведення виборів. До цього виду звітності також належить аудит і оцінка виконаної роботи для законодавчих органів, уряду та інших зацікавлених сторін;
3. *фінансова звітність* (офіційна форма звітності), яка передбачає регулярне надання фінансової звітності та результатів аудиту на розгляд законодавчим або іншим органам державної влади. Така звітність дає можливість обґрунтувати, яким чином були використані надані ОАВ кошти.

## Консультації та комунікації

Проведення регулярних консультацій із зацікавленими сторонами сприяє підвищенню рівня поінформованості про діяльність ОАВ, а тому дозволяє зацікавленим сторонам надавати представникам органів прямі рекомендації, підготовлені на основі оцінки діяльності ОАВ, а також вносити пропозиції щодо удосконалення. Такі консультації можуть бути регулярними або відбуватися після кожного проведеного заходу, обов'язково або на добровільній основі, бути протокольними або неофіційними. У Розділі 8 цього посібника міститься детальна інформація про взаємодію ОАВ із зацікавленими сторонами.

## Звітність про результати діяльності

ОАВ відповідають за розробку стратегічних рішень для реалізації власних повноважень та забезпечують їхнє впровадження. Механізми надання звітності про результати діяльності можуть бути внутрішніми або зовнішніми. Органи ОАВ відповідають за:

- адміністрування виборів та забезпечення функціонування самого органу;
- дотримання усіх відповідних законів і правил;
- надання виборчих послуг належної якості для виборців та інших зацікавлених сторін.

### **Внутрішня звітність про результати діяльності**

Внутрішня звітність про результати діяльності пов'язана з механізмами, які забезпечують:

- централізоване звітування про результати діяльності з боку підпорядкованих ОАВ структур різних рівнів;
- контроль та оцінку з боку управлінського персоналу ОАВ ефективності роботи відповідних інституцій, заходи щодо коригування діяльності, яка не відповідає встановленим цілям, належному рівню надання послуг і стандартам якості органу.

Головним завданням управлінського персоналу ОАВ є забезпечення високого рівня виконання покладених на нього зобов'язань, відповідності стандартам і планам роботи, які закріплені у переліку стратегічних цілей діяльності органу. Система внутрішньої звітності про результати діяльності ОАВ також вимагає від старших посадовців секретаріату ОАВ подання регулярних звітів щодо роботи відповідних інституцій та подачі аналітичних оглядів на розгляд керівництву з подальшим урахуванням цієї інформації в майбутніх стратегічних рішеннях. До того ж, представники ОАВ можуть використовувати практику корпоративних компаній з метою регулярної оцінки діяльності керівника секретаріату.

Рівень виконання поставлених завдань має відповідати показникам ефективності, викладеним у стратегічних планах ОАВ. Вони повинні бути розроблені для окремих структурних одиниць у складі органу (управління, підрозділів, філій, відділів тощо). Кожен структурний підрозділ повинен мати власний план роботи, що визначатиме, яким чином має бути проведений моніторинг та оцінка ефективності виконання роботи, а також хто за це відповідає. Такі плани мають формувати основу для індивідуальних планів роботи співробітників.

Для підготовки внутрішньої звітності ОАВ може також використовувати власний підрозділ внутрішнього аудиту. У минулому, внутрішній аудит часто виконував лише функцію перевірки дотримання правил і стратегії діяльності органу, зокрема – у галузі фінансів та управління. Тепер його все частіше використовують як інструмент покращення якості роботи, який допомагає керівництву визначати шляхи підвищення ефективності роботи ОАВ.

### **Зовнішня звітність про результати діяльності**

Система зовнішньої звітності – це другий рівень звітності про результати діяльності. Прикладом цього може бути вимога щодо звітування ОАВ перед законодавчим органом або органами виконавчої влади. У таких країнах, як Камбоджа, Грузія, Гондурас, Лесото і Росія, ОАВ подають свої звіти про результати діяльності на розгляд безпосередньо законодавчим органам влади. У Замбії ОАВ звітує перед президентом, який, у свою чергу, зобов'язаний представити звіт ОАВ законодавчому органу протягом семи днів після його отримання. У Зімбабве ОАВ має подавати свої щорічні звіти Президенту, Голові Сенату, Голові Національної асамблеї та профільному міністру (звіти щодо проведення конкретних виборів також повинні бути надані різним політичним партіям).

У деяких країнах діяльність ОАВ передбачає підготовку щорічних звітів про результати діяльності та фінансових звітів, перевічених аудитором. Така практика актуальна для таких країн, як Боснія і Герцеговина, Еквадор, Намібія, Південноафриканська республіка і Замбія. У Болівії ОАВ подає річний звіт законодавчому органу. У Південній Африці діяльність ОАВ також підпорядкована низці механізмів суворої звітності. Органи адміністрування виборів повинні раз на рік або щоразу після проведення виборів подавати на розгляд законодавчого органу звіти про результати своєї діяльності (у тому числі – перевірені аудитором фінансові звіти). До того ж, вони мають готувати загальнодоступні звіти про стан готовності до майбутніх виборів. Президент може також подати до ОАВ запит щодо надання йому письмового звіту з окремих виборчих питань. У Сполучених Штатах Америки (див. практичний приклад на стор. 262) ОАВ, підпорядковані місцевим органам влади, звітують перед своїми громадами, державними посадовцями і судами.

У Коста-Риці, Уругваї та Ємені не існує окремих вимог щодо офіційних форм звітності про результати діяльності ОАВ. В Австралії, Коста-Риці та Нігерії створено парламентські комітети з питань проведення виборів, які можуть здійснювати контроль за діяльністю ОАВ. Орган адміністрування виборів Уругваю є лише фінансово підзвітним – через систему зовнішнього аудиту його фінансової звітності, однак жодним іншим чином не є підзвітним щодо результатів своєї роботи. У Палестині ОАВ зобов'язаний оприлюднювати адміністративний та фінансовий звіти про свою діяльність через три місяці після оприлюднення остаточних результатів виборів. Копії цих документів мають бути представлені на розгляд голови Національної адміністрації Палестини та Законодавчій раді Палестини.

Характерною особливістю звітів ОАВ про результати діяльності є те, що вони можуть бути одночасно описовими та аналітичними. У них можуть окреслюватися проблеми, які виникають у процесі роботи, у тому числі – щодо питань фінансування і удосконалення законодавства, тобто факторів, які сприяють підвищенню ефективності роботи ОАВ. Оскільки такі звіти направляються на розгляд законодавчих органів влади і можуть впливати на рішення, які приймає уряд, важливо, аби вони були достатньо вичерпними і чіткими. Це може сприяти приверненню уваги до них з боку законодавців.

Звіти ОАВ також можуть направлятися на розгляд інших зацікавлених сторін – партій, міністерств, донорів, керівників органів влади, університетів та освітніх закладів, ділової спільноти та зацікавлених представників громадськості. Відповідні документи можуть знаходитися у широкому доступі завдяки впровадженню таких заходів заощадження коштів, як недорогий друк та копіювання матеріалів, а також їхнє розміщення на компакт-дисках або на веб-сайті ОАВ. Копії звітів можуть надсилатися до організацій, які займаються міжнародними дослідженнями виборчих процесів. Такий підхід сприяє міжнародній поінформованості про країну, у якій діє ОАВ, про проблеми, з якими вона стикається, та її потреби на шляху розбудови демократії.

## Фінансова підзвітність

ОАВ відповідальні за ефективне використання фінансових та інших ресурсів, які вони отримують для досягнення своїх стратегічних цілей. ОАВ відповідають за:

- ефективне використання власних ресурсів з метою раціонального витрачання коштів;
- дотримання всіх відповідних законів і правил;
- дотримання етичних норм під час використання фінансових ресурсів.

Звітність про фінансову діяльність може бути передбачена положеннями виборчого законодавства (як у Лесото) або загальними правовими вимогами для установ публічного сектору. У минулому, деякі ОАВ вважали за доцільне розглядати власні нормативні вимоги як базові та надавали звітність про фінансову діяльність частіше, ніж від них вимагалось офіційно.

Як і звітність про результати діяльності, звітність про фінанси має два компоненти – внутрішній і зовнішній.

### Внутрішня фінансова підзвітність

Механізми внутрішньої підзвітності про фінансову діяльність включають внутрішні процедури, які сприяють контролю за фінансовими ресурсами ОАВ. Вони можуть передбачати такі заходи:

- створення підкомітету ОАВ з контролю за фінансовою діяльністю;
- створення офіційних структур для забезпечення звітності про фінансову діяльність у структурі секретаріату ОАВ для членів ОАВ (або, у випадку державних ОАВ – для органу, якому вони підпорядковані);
- використання частини бюджету для перевірки відповідності всіх витрат оперативним і стратегічним цілям ОАВ;
- регулярне проведення внутрішнього аудиту з метою контролю і аналізу процедур фінансового менеджменту та їхньої реалізації.

Якщо ОАВ не можуть довести, що їхні внутрішні складові управління фінансами забезпечують добросовісність та ефективність фінансового управління, швидше за все, вони відчують на собі тиск більш складних зовнішніх складових управління фінансами. Це може мати негативний вплив на фінансову незалежність ОАВ та позначитися на їхній здатності до самостійних дій.

### Зовнішня фінансова підзвітність

Механізми зовнішньої підзвітності про фінансову діяльність ґрунтуються на зовнішньому аудиті фінансової діяльності та звітності ОАВ. Також можуть проводитися додаткові зовнішні аудити конкретних фінансових систем (наприклад – виплати заробітної плати), або аудиторські перевірки внаслідок повідомлень про корупційні дії чи інші порушення в ОАВ. В

останньому випадку до зовнішнього аудиту можуть бути залучені також державні органи протидії корупції.

Часто зовнішній фінансовий аудит результатів діяльності ОАВ проводиться державною аудиторською службою, наприклад – Державною службою аудиту у Боснії і Герцеговині, Головним Аудитором у Австралії та Канаді, або Головним Контролером у Республіці Гондурас та у Панамі (здійснюється у період проведення виборів).

Зовнішній фінансовий аудит результатів діяльності ОАВ Туреччини проводить Рахункова палата, яка є підзвітною законодавчому органу. У Португалії діяльність державного ОАВ може бути перевірена міністерством фінансів і Рахунковою палатою. У Замбії фінансова діяльність ОАВ щорічно перевіряється незалежними аудиторами, які призначаються самим ОАВ, а у Росії зовнішній аудит проводиться Федеральними зборами через їхню Рахункову палату. У Перу фінансова діяльність ОАВ має перевіритися не пізніше, ніж через три місяці після проведення виборів.

Зазвичай, ОАВ включає перевірені звіти про фінансову діяльність у свій річний або у інші звіти, що подаються на розгляд законодавчому органу та зацікавленим сторонам. Наприклад, у Камеруні перевірені аудиторами звіти про фінансову діяльність передаються до законодавчого органу, в той час як аудит результатів діяльності подається на розгляд глави держави.

Перевірка фінансової звітності ОАВ Комітетом законодавчого органу – зазвичай, Комітет з питань державного бюджету, – може забезпечити оприлюднення інформації про стан фінансів ОАВ. Такі перевірки передбачають їх чесне проведення, тобто – вони не повинні слугувати отриманню політичної вигоди. Якщо в результаті перевірки аудитори виявили факти неефективного фінансового управління, члени або керівники ОАВ можуть бути викликані для надання пояснень щодо обставин і дій, які спричинили відповідні наслідки.

## **Звітність про використання технологічних систем**

Зростаюче використання комп'ютерних систем для адміністрування і проведення виборів породжує додаткові ускладнення для формування звітності ОАВ. Окрім стабільності системи (про яку йдеться у Розділі 9 цього посібника), громадськість потребує впевненості у точності та надійності роботи таких систем.

Відсутність у багатьох комп'ютерних системах будь-яких матеріальних доказів проведених операцій, недостатня прозорість і складність розуміння основ комп'ютерного програмування для більшої частини населення, а також ризики втручання у бази даних – всі ці проблеми мають широкий розголос завдяки репортажам ЗМІ про “комп'ютерних хробаків”, віруси і “хакерів”. Це може вплинути на довіру до ОАВ, які у своїй роботі покладають на комп'ютерні системи такі важливі завдання, як реєстрація виборців, голосування та підрахунок голосів виборців. Тому ОАВ мають повністю нести відповідальність за використання комп'ютерних систем.

Досі не вшухають дебати про надійність і безпечність комп'ютерних систем для голосування та підрахунку голосів. Після президентських виборів 2000 року у США, питання стандартів для таких систем знову актуалізувалося. Однією з реакцій на занепокоєння з приводу цілісності таких систем стало

використання методу аудиту за підтвердженими виборцями паперовими бюлетенями (ПВПБ) (див. Розділ 9).

Поза технічними аспектами діяльності ОАВ, у Сполучених Штатах ведеться дискусія про важливий фактор політичних зв'язків постачальників електронних систем голосування. Ряд повідомлень ЗМІ спричинили зростання тиску на ОАВ щодо їхньої відкритості та необхідності звітувати про використання комп'ютерних технологій. Вони стосувалися проблем захищеності механічних та електронних приладів для голосування, які використовувалися у Сполучених Штатах, в тому числі – приладів “ЕСПЗ” із сенсорними екранами та функцією запису голосу (як у штаті Меріленд у 2004 році). Цю проблему було широко висвітлено у доповіді 2005 року комісії Бейкера-Картера про федеральну виборчу реформу. Кількість літератури з відповідної проблематики стрімко зростає.

## Механізми оцінювання ОАВ

Для задоволення вимог щодо внутрішньої і зовнішньої звітності, ОАВ потребує залучення таких механізмів оцінки власної діяльності, які могли б надати самому органу і зацікавленим сторонам підтвердження якості, ефективності та добросовісності його операційного та фінансового управління. Ці механізми передбачають внутрішні перевірки якості, аудит, оцінювання, колегіальні перевірки та зовнішній контроль.

### *Внутрішні системи контролю якості*

Програми забезпечення якості внутрішньої діяльності є відправною точкою для надання ОАВ і зацікавленим сторонам гарантій, що діяльність перших відповідає стандартам якості послуг та вимогам ефективності. За бажанням, ОАВ може слідувати відповідним принципам і стандартам Міжнародної організації зі стандартизації.

Програми забезпечення якості можуть передбачати такі складові:

- консультації зацікавлених сторін щодо нових систем та методів;
- реалізація офіційно рецензованих і стандартизованих процесів планування та розвитку;
- ретельна перевірка перед початком заходів;
- комплексні навчальні програми;
- забезпечення відповідного рівня кваліфікації персоналу для роботи у професійних об'єднаннях;
- офіційні програми моніторингу результатів запровадження заходів;
- обґрунтовані звіти щодо помилок у робочих процесах та їхнє усунення

Розглядаючи питання контролю якості, слід звернути окрему увагу на проблему виявлення, запобігання та зменшення кількості випадків шахрайства. Загалом, може йтися про спрямоване на збагачення фінансове шахрайство, фальсифікації з метою маніпулювання результатами виборів, або зменшення довіри суспільства до легітимності виборів.

Для розробки та впровадження комплексного і універсального плану контролю за випадками шахрайства, ОАВ може потребувати залучення фінансового, оперативного та юридичного ресурсів органу. Це, у свою чергу, потребує уважного дослідження питання про конфіденційність частин плану протидії шахрайству, оскільки існує небезпека того, що оприлюднення стратегії боротьби з шахрайством може допомогти обійти її тим, хто бажає уникнути відповідальності за незаконні дії. До того ж, потрібно усвідомлювати, що функціонування механізмів широкого висвітлення фактів шахрайства або їхньої імовірності може мати побічні ефекти, які можуть проявлятися у зменшенні виборчої активності електорату. Такі наслідки є дуже небажаними, а тому оптимальним є припущення ймовірності виникнення фактів шахрайства та вжиття заходів для її попередження.

### **Аудит ОАВ**

Аудит сприяє критичному аналізу та оцінці діяльності ОАВ суто у межах параметрів стратегічних цілей, визначених органом. Регулярний аудит виявляє, наскільки відповідально ОАВ виконує покладені на нього завдання. Як зазначено вище, аудит часто передбачає виконання більш широких завдань, ніж перевірка дотримання фінансових зобов'язань. Він також оцінює доцільність та ефективність стратегій органів, що фінансуються державою, аналізує оперативні методики і рівень продуктивності діяльності з надання послуг населенню.

Оскільки ОАВ має певні результати власної діяльності та подає фінансову звітність, аудит також може фокусуватися на результатах діяльності (економічних аспектах або продуктивності та ефективності проведених заходів) та на фінансовій сфері (перевірці не лише стандартів ведення бухгалтерського обліку, але і його результативності для оцінки ефективності та доброчесності використання фінансових ресурсів). До того ж, аудит може одночасно фокусуватися на перевірці результатів діяльності та фінансів, проводиться на широкомасштабній основі (передбачати перевірку загальної результативності діяльності ОАВ чи проведених ним операцій) або обмежуватися перевіркою конкретних видів діяльності та систем, які орган використовує у своїй роботі.

Незалежно від типу аудиту, він, зазвичай, проводиться у відповідності до визначених для аудиторських перевірок професійних стандартів. Результати аудиту, які часто оприлюднюються, мають підтвердити таку відповідність або пояснити, чому дотримання стандартів є неможливим, та обґрунтувати доцільність застосованих методів впливу. Аудиторська перевірка та її результати можуть виявляти позитивні та негативні практики у професійній діяльності. Це передбачає надання оцінки складовим операційного та фінансового управління, виявлення фактів недотримання закону або визначеної політики, а також порушення доброчесності у проведенні фінансових та інших операцій. Аудит акцентує увагу на покращеннях, яких досягнуто за період між перевірками. До того ж, він здатен оцінити відповідність методів та систем, які застосовуються у роботі ОАВ, а також рівень послуг, які надає орган для досягнення поставлених цілей.



Професійний аудиторський звіт завжди є об'єктивним, заснованим на фактах, точним, повним і неупередженим. Він має вказувати як на досягнення, так і на помилки у діяльності ОАВ. Аудитори можуть обговорювати свої висновки і рекомендації щодо діяльності ОАВ з представниками ОАВ. ОАВ ж має отримати достатньо часу для того, аби сформулювати відповіді на поставлені запитання. Ці відповіді повинні бути ретельно розглянуті, перш ніж аудиторський звіт буде завершено і оприлюднено. Така практика є корисною як для аудиторів, так і для ОАВ.

### **Аудит діяльності**

Аудит діяльності – це об'єктивна, незалежна та регулярна перевірка систем управління та заходів, які проводить ОАВ. Він проводиться з метою оцінки, наскільки ефективно, раціонально і ощадливо орган використовував свої ресурси. Аудит може бути внутрішнім і зовнішнім та охоплювати весь спектр діяльності ОАВ, або ж зосереджуватися на конкретній функції чи програмі організації. Аудит результатів діяльності визначає позитиви та негативи заходів, які проводить ОАВ, і передбачає надання рекомендацій щодо виправлення недоліків у роботі. Крім того, такий аудит виступає важливим механізмом удосконалення адміністрування виборів. Він стимулює розвиток належної практики, підвищує рівень підзвітності ОАВ громадськості та сприяє зміцненню доброчесності інституційної системи держави.

### **Методологія і межі проведення аудиту результатів діяльності**

Аудити результатів діяльності, зазвичай, включають у себе як внутрішню, так і зовнішню форми перевірки результатів діяльності ОАВ. Внутрішня являє собою перевірку відповідної політики ОАВ, документації та проведення співбесіди з членами органу. Зовнішня перевірка здійснюється у формі співбесіди із зацікавленими сторонами ОАВ, а також шляхом дослідження повідомлень ЗМІ та інших джерел щодо діяльності ОАВ. Таке дослідження проводиться для оцінки зовнішнього сприйняття результатів діяльності ОАВ. Такі аудиторські перевірки, зазвичай, передбачають аналіз витрат, а також аналіз економічної ефективності діяльності органу. Крім того, вони використовують показники результатів діяльності (за необхідності), включені у стратегічний план ОАВ, і стандарти обслуговування, так само визначені ОАВ або запропоновані зацікавленими сторонами. Відповідні заходи запроваджуються з метою оцінки того, наскільки результати діяльності ОАВ співпадають зі стратегічними цілями органу.

Загалом, складовими аудиту результатів діяльності є:

- *співбесіди з основними зацікавленими сторонами*, наприклад – політичними партіями, виборцями, представниками законодавчого органу, організаціями громадянського суспільства, медійними організаціями, відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, а також постачальниками продукції; можуть передбачатися спільні консультації із зацікавленими сторонами під час семінарів і практикумів;

- *співбесіди з членами ОАВ, співробітниками секретаріату та, у окремих випадках – тимчасовим персоналом або підрядниками, які залучаються до участі у заходах на час проведення перевірки;*
- *аналіз стратегічного плану ОАВ, структури управління, відповідних стратегій діяльності органу, операційних планів і поставлених завдань, а також процесу і результатів проведення запланованих заходів;*
- *аналіз відповідних конституційних положень, законів, правил, рішень судових органів, кодексів поведінки, комп'ютерних та інших систем ОАВ, звітів, процедурних документів, інструкцій, нормативної та іншої документації.*

Окремі критерії, відповідно до яких проводиться аудит результатів діяльності, та охоплювані ним питання визначаються у залежності від заходу або заходів, що підлягають перевірці. Наприклад, аудит результатів діяльності ОАВ щодо загального процесу проведення виборів може спиратися на критерії розробки виборчих заходів, а також положення, викладені у Таблиці 15.

**Таблиця 15. Аудит діяльності ОАВ  
з проведення виборів: критерії та питання**

Критерії оцінки результатів діяльності щодо проведення виборів	Специфічні питання аудиту діяльності з проведення виборів
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Підготовка та процедура проведення виборів: логічність і завершеність планування процесу проведення виборів.</li> <li>• Економічна ефективність виборів: коефіцієнт співвідношення вартості, обсягу виконаних робіт та якості кінцевого продукту.</li> <li>• Ефективність проведення виборів: значення послуг, які надає ОАВ, для досягнення цілей виборів.</li> <li>• Вплив: ефект, який справляють результати діяльності ОАВ щодо проведення виборів на демократичне середовище і показники стабільності у державі.</li> <li>• Стабільність: здатність підтримувати процес отримання різноманітних переваг від встановленого процесу проведення виборів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відповідність положень, політики, процедур, планів (у тому числі – тих, що передбачають контроль за недопущенням випадків шахрайства) і стандартів діяльності ОАВ поставленим цілям щодо проведення виборів.</li> <li>• Відповідність структури ОАВ і культури надання виборчих послуг очікуваним стандартам обслуговування.</li> <li>• Рівень узгодженості діяльності ОАВ із законодавством про вибори, його внутрішніми правилами і процедурами.</li> <li>• Рівень конфліктів та дублювань у діяльності ОАВ щодо підготовки виборів, між виборчими та іншими програмами, які проводить ОАВ.</li> <li>• Вплив виборчої системи на процедури діяльності ОАВ.</li> <li>• Ефективність і надійність використання комп'ютерних технологій для виборчих потреб.</li> <li>• Рівень обізнаності щодо виборів членів ОАВ та персоналу органу, а також вплив на нього навчальних програм і заходів з підвищення кваліфікації.</li> <li>• Результативність інформаційних компаній ОАВ.</li> <li>• Ефективність взаємодії між ОАВ та іншими інституціями, що беруть участь у виборах.</li> <li>• Результати діяльності ОАВ щодо проведення виборів.</li> <li>• Підзвітність ОАВ зацікавленим сторонам.</li> </ul>

**Таблиця 16. Можливі висновки та рекомендації за результатами аудиту діяльності ОАВ**

Інформація щодо аудиту результатів діяльності	Рекомендації аудиту результатів діяльності
<ul style="list-style-type: none"> <li>Сильні і слабкі сторони систем менеджменту та управлінського персоналу ОАВ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Методи вдосконалення управління, операційної та фінансової систем, а також процедур покращення результатів діяльності ОАВ у відповідності до поставлених цілей.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Сильні і слабкі сторони методів, які використовуються для реалізації відповідних заходів та процесів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Методи більш раціонального використання ресурсів при збереженні очікуваного рівня якості.</li> <li>Методи більш ефективного використання ресурсів при зниженні коефіцієнту співвідношення вартості та обсягу виконаних робіт.</li> <li>Методи підвищення ефективності діяльності ОАВ через високі показники досягнення поставлених цілей, стандартів продуктивності та рівня обслуговування.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Обмеження, які можуть впливати на здатність ОАВ досягати поставлених цілей в контексті проведення заходів, що є предметом аудиторської перевірки.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Зміни у середовищі, у якому працює ОАВ, які допомогатимуть ОАВ досягти поставленої мети, підвищити життєздатність, витривалість і якість наданих послуг.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Визначення того, якою мірою заходи і процеси, що є предметом аудиторської перевірки, досягли поставленої мети, забезпечили продуктивність, а також дотримання стандартів обслуговування, визначених ОАВ і зацікавленими сторонами.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вдосконалення структури ОАВ. Покращення запланованих результатів і стандартів діяльності, а також рівня наданих послуг. Це може дати ОАВ можливість досягти поставлених цілей у контексті взаємодії із зацікавленими сторонами.</li> <li>Зміни у підходах до звітності та прозорості діяльності ОАВ. Підвищення суспільної довіри до організації.</li> </ul>

### *Результати аудиту діяльності ОАВ*

Результатами аудиту діяльності ОАВ можуть бути інформація щодо заходів і процесів, які перевірялися, а також рекомендації, покликані допомогти ОАВ і його контрольним органам покращити якість послуг, що надаються зацікавленим сторонам.

Аудити результатів діяльності ОАВ можуть справити значний вплив як на сам ОАВ, так і на ставлення до його роботи з боку зацікавлених сторін. Це може сприяти економії ресурсів, покращенню якості наданих послуг, а також підвищенню обізнаності в контексті підзвітності

## **Фінансовий аудит**

Внутрішній аудит фінансової діяльності ОАВ – це останній механізм внутрішньої перевірки, який забезпечує доброчесність та цілісність фінансової діяльності організації. Зовнішній аудит фінансової діяльності ОАВ передбачає дослідження фінансової звітності з метою формування незалежної оцінки її повноти, узгодженості, цілісності і точності. Від більшості ОАВ вимагається підготовка і представлення щорічної фінансової звітності, яка пов'язана з досягненнями органу і заходами, що проводяться відповідно до річного плану роботи. Така звітність може відображати рівень фінансових надходжень з державних і, у певних випадках, – зовнішніх джерел, а також надавати інформацію про напрями витрачання коштів.

Заходи з організації та проведення виборів передбачають значну кількість фінансових операцій з придбання різноманітних товарів, пов'язаних з виборчою діяльністю, матеріалів і обладнання. Крім того, під час виборів залучається значна кількість додаткових співробітників. Більшість ОАВ мають у штаті достатньо велику кількість різного персоналу, у тому числі тисячі тимчасових працівників. ОАВ забезпечують постачання обладнання, послуг і матеріалів на мільйони доларів, часто – у дуже короткі терміни. За таких обставин, можуть виникати випадки корупції і розкрадання коштів, у разі якщо необхідні заходи щодо їх попередження не було вжито своєчасно.

Аудит фінансової діяльності має на меті забезпечення відображення у звітності ОАВ, яка підлягає перевірці, інформації щодо фінансового стану, результатів діяльності та руху грошових потоків відповідно до загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку і стандартів фінансової звітності. Такі перевірки мають на меті встановити, чи всі фінансові операції були проведені з дотриманням відповідних вимог, а також чи ґрунтувалися вони на внутрішніх правилах і положеннях ОАВ чи на більш загальних правилах та положеннях щодо фінансової звітності для публічного сектору. Крім того, фінансовий аудит передбачає аналіз та формулювання висновків щодо коректності розробленої та впровадженої системи внутрішнього контролю ОАВ за фінансами і збереженням активів. Адаже ця система має забезпечувати точність та доброчесність управління фінансами і запобігати виникненню фактів шахрайства.

Аудит фінансової діяльності може охоплювати всі або деякі з таких сфер:

- фінансова звітність та інформація (щодо доходів і витрат, грошових надходжень і виплат, інвентаризації майна);
- бюджетні запити і розбіжності між запланованими та фактичними показниками фінансової діяльності;
- дотримання законів і правил, зокрема – у процесі закупівлі, ведення бухгалтерського обліку, підготовки звітності щодо контрактів і грантів, а також під час проведення заходів щодо запобігання корупції;
- внутрішній контроль за коштами, активами та фінансовою звітністю.

## Оцінка програмної діяльності ОАВ

Аналіз програмної діяльності, яку здійснює ОАВ, – це ще один поширений інструмент підвищення ступеня підзвітності органу. Відмінність між аудитом результатів діяльності та аналізом програм є досить нечіткою. Обидва процеси забезпечують незалежний і об'єктивний аналіз того, яким чином ОАВ може оптимально використовувати власні ресурси. Аудит результатів діяльності, зазвичай, зосереджує увагу на економічних аспектах діяльності ОАВ, її продуктивності та ефективності з точки зору цілей, визначених у стратегічному плані або інших правових і операційних базових документах органу. Аналіз програм діяльності традиційно починається з оцінки того, чи забезпечують виборче законодавство та стратегічні цілі ОАВ задоволення потреб зацікавлених сторін.

Ключові питання оцінки програмної діяльності ОАВ включають такі запитання:

1. чи відповідають законодавство та цілі ОАВ задоволенню потреб і цілей зацікавлених сторін?
2. наскільки необхідними є послуги, які надає ОАВ?
3. чи може надання цих послуг здійснюватися більш ефективно?
4. які короткострокові та довгострокові наслідки надання таких послуг?

Оцінка програмної діяльності повністю фокусується на досягнутих результатах. Вона замикає цикл стратегічного планування ОАВ. Така оцінка визначає рівень наданих зацікавленим сторонам послуг і те, наскільки об'єктивною є попередня оцінка потреб цих сторін. Адже саме на ній побудовано стратегічну діяльність ОАВ. Також оцінка програмної діяльності зосереджує увагу на потребах зацікавлених сторін та на підтвердженні їхніх очікувань щодо діяльності ОАВ, її доцільності та результатів. В умовах технічного прогресу, зміни соціальних стереотипів, а також удосконалення політичної і нормативно-правової бази, оцінювання програмної діяльності може допомогти ОАВ визначити сфери діяльності, що є безперспективними з точки зору задоволення потреб зацікавлених сторін. Такий аналіз допомагає оцінити ступінь затребуваності окремих послуг ОАВ, а також потенціал інших організацій щодо використання державних коштів для надання окремих виборчих послуг. Може йтися про просвітницькі програми для виборців або інформаційні послуги.

### Поствиборчий аналіз

Усе частіше ОАВ використовують аналіз результатів виборів для оцінки адекватності функціонування правових і управлінських структур під час проведення виборів. Оцінюється також те, чи вдалося відповідним структурам організувати виборчий процес так, аби він заслуговував на довіру з боку громадськості. Такий аналіз доповнює фінансовий аудит та аудит результатів діяльності. У таких країнах, як Ботсвана і Грузія, подання звітності про результати діяльності вимагається після кожних виборів. У 2004 році ОАВ Ботсвани залучив групу експертів з виборчих питань для аналізу власної діяльності під час проведення парламентських

**Таблиця 17. Поствиборчий аналіз у Ботсвані після виборів 2004 року: технічне завдання**

<b>Законодавство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дати оцінку рівня обґрунтованості, адекватності та ефективності нормативно-правового регулювання діяльності Незалежної виборчої комісії (НВК) у виконанні її повноважень (закон про вибори і конституція).</li> <li>• Дати оцінку суперечливості законодавства з урахуванням природи повноважень НВК.</li> <li>• Дати оцінку адекватності функцій НВК та її Секретаря, як це передбачено Конституцією Ботсвани.</li> <li>• Дослідити необхідність прийняття парламентом окремого закону щодо статусу НВК, її функцій, персоналу та інших відповідних правових питань.</li> <li>• Внести пропозицію щодо реформування (або відсутності такої необхідності) чинного законодавства.</li> </ul>
<b>Операційні рамки (здійснення повноважень)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дати оцінку рівню готовності НВК до парламентських виборів 2004 року.</li> <li>• Визначити, чи діяла НВК у відповідності до вимог законодавства, якими визначено мандат органу, у процесі підготовки до виборів 2004 року.</li> <li>• Дати оцінку рівня обґрунтованості, адекватності та ефективності просвітницьких програм НВК для громадян та виборців.</li> <li>• Дати оцінку ефективності діяльності НВК щодо проведення виборів 2004 року. Визначити наявні і очікувані проблеми, а також слабкі сторони у діяльності Комісії.</li> <li>• Дати оцінку зв'язків НВК з основними зацікавленими сторонами. Така оцінка повинна визнати пріоритет зв'язків Комісії з органами виконавчої влади. Це дасть можливість запропонувати найбільш ефективні способи взаємодії НВК та Уряду. Такі кроки вплинуть на підвищення рівня підзвітності і прозорості роботи Комісії, сприятимуть збереженню її незалежного статусу.</li> <li>• Визначити шляхи сприяння встановленню ефективної взаємодії між Комісією та її Секретаріатом.</li> </ul>
<b>Формування Комісії і суміжні кадрові питання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оцінити процедури призначення членів НВК та її Секретаря, а також запропонувати необхідні покращення, якщо це необхідно.</li> <li>• Дати оцінку компетентності персоналу НВК та його відповідності кадровим потребам органу.</li> <li>• Визначити слабкі місця НВК і запропонувати заходи з удосконалення.</li> <li>• Визначити, чи повинна Комісія бути наділеною повноваженнями щодо прийому на роботу, застосування дисциплінарних стягнень та звільнення персоналу, у тому числі – Секретаря.</li> </ul>
<b>Фінансування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дати оцінку адекватності фінансування та ефективності відповідних механізмів НВК.</li> </ul>
<b>Незалежність НВК</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оцінити ступінь фактичної та необхідної незалежності НВК.</li> <li>• Запропонувати параметри, за якими може бути оцінений ступінь незалежності НВК.</li> <li>• Запропонувати можливі способи звітності для НВК.</li> </ul>
<b>Оцінка майбутньої діяльності</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Запропонувати шляхи оцінки інституціоналізації оцінювання результатів діяльності в рамках звичайних заходів НВК з аналізу процесу проведення виборів.</li> </ul>
<b>Інші питання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дати оцінку обґрунтованості та адекватності поточного стратегічного плану НВК і запропонувати заходи щодо його удосконалення.</li> <li>• Питання, що стосуються гендерного аспекту виборів, в тому числі – питання актуалізації гендерної проблематики в НВК</li> </ul>

*Джерело: Dundas, Carl W., Maundeni, Zibani and Balule, T., 'Final Report: Audit of the Independent Electoral Commission's (IEC) Preparedness to Conduct Legitimate and Credible Elections in October 2004. Report of a Team of Consultants Appointed to Audit the Operation of the 2004 Elections in Botswana', December 2004.*

виборів у країні. Такий аналіз допоміг сформулювати низку ключових рекомендацій, у тому числі – вимог щодо внесення конституційних і законодавчих змін, які мали довгостроковий вплив. У 2006-2007 роках Комісія з оцінювання результатів виборів, призначена ООН на виборах 2007 року у Східному Тиморі, представила серію доповідей щодо проведених виборів. Ці доповіді, хоча і не були оформлені як аналіз результатів діяльності ОАВ, слугували досягненню важливої мети: допомогти порушити та актуалізувати низку важливих питань.

Звіт за результатами поствиборчого аналізу повинен містити оцінку того, які саме механізми спрацювали добре, які – погано, і чому це відбулося. Він може висвітлювати будь-який аспект законодавства про вибори, аналізувати відповідні процеси, структури адміністрування та їх спроможність. Бажано, аби такий звіт ґрунтувався не лише на вивченні документації, а й на безпосередньому досвіді участі у виборах фахівців, які його готуватимуть. Проведення голосування та підрахунку голосів, ставлення виборців та реакція зацікавлених сторін на діяльність ОАВ – все це може піддаватися детальному поствиборчому аналізу. Також може розглядатися позитивний або негативний вплив процесів фінансування ОАВ на показники його стабільності. Звіт за результатами поствиборчого аналізу може висвітлювати сильні і слабкі сторони діяльності ОАВ та застосування виборчого законодавства, а також включати відповідні рекомендації щодо покращення ситуації. Результати аналізу проведених виборів повинні стимулювати обговорення реформи виборчого законодавства і удосконалення процедури роботи ОАВ протягом усього виборчого циклу.

Подвійний підхід до проведення оцінки потреб до початку парламентських виборів та поствиборчий аналіз результатів діяльності ОАВ можуть допомогти у визначенні рівня стабільності підходів до забезпечення вільних, справедливих і вартих довіри громадськості виборів, що може бути оцінено у довгостроковій перспективі.

### **Оцінювання колег**

Оцінювання колег може збагатити механізми внутрішньої та зовнішньої перевірки практичним досвідом спеціалістів, які безпосередньо беруть участь у виборах. Як свідчить досвід австралійського ОАВ початку 1990-х років, персонал одного територіального представництва ОАВ може допомагати у проведенні аудиту фінансової діяльності або поствиборчого оцінювання колегам з іншого представництва, в тому числі – географічно віддаленого. Представництва ОАВ, що перевіряються, можуть користуватися рекомендаціями колег, яким під час роботи довелося стикатися з аналогічними проблемами адміністрування. Такі форми співпраці та інформаційного обміну є вкрай плідними, а користь від них можуть отримати як ті, що здійснюють перевірку, так і ті, що проходять перевірку чи оцінювання. Аналогічні переваги надає залучення до комісії з оцінювання досвідчених фахівців у галузі проведення виборів з інших країн.

**Таблиця 18: Контрольний перелік питань для циклу поствиборчого оцінювання ОАВ**

Відповідальна сторона	Заходи
<b>Керівництво ОАВ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>У період перед стартом виборчого процесу визначає межі та технічне завдання для поствиборчого оцінювання за результатами консультацій із зацікавленими сторонами. Призначає відповідального менеджера та формує комісію з оцінювання, а також зовнішнього консультанта (за необхідності).</li> <li>Пояснює персоналу ОАВ сутність та призначення оцінювання</li> </ul>
<b>Комісія з оцінювання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Розробляє план і графік збору інформації, а також аналітичної і звітної документації під час і після проведення виборів.</li> <li>Проводить огляд документальної бази відповідних виборів, у тому числі законодавства, політик і процедур діяльності ОАВ, а також відповідних документів, виданих іншими органами.</li> <li>Під час проведення виборчої кампанії спостерігає за перебігом виборчого процесу, проводить опитування представників зовнішніх зацікавлених сторін і співробітників ОАВ, постійно збираючи відповідні дані про результати діяльності щодо проведення виборів</li> <li>Проводить післявиборчі опитування зацікавлених сторін або круглі столи для збору інформації щодо результатів виборів в цілому.</li> <li>Забезпечує збір інформації для доповнення наявних даних після проведення виборів, у тому числі й інформацію щодо результатів врегулювання виборчих спорів.</li> <li>Аналізує дані і готує на основі проведеного аналізу перший варіант звіту про результати оцінювання.</li> </ul>
<b>Керівництво ОАВ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вивчає звіт і оприлюднює отримані висновки.</li> </ul>
<b>Комісія з оцінювання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>На базі відповідей представників керівництва ОАВ готує остаточний звіт за результатами оцінювання.</li> </ul>
<b>Керівництво ОАВ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Представляє звіт зацікавленим сторонам.</li> <li>Обговорює рекомендовані зміни з персоналом ОАВ.</li> <li>Лобіює перед зацікавленими сторонами (в тому числі – перед урядом і законодавчим органом) реформи виборчого законодавства, рекомендовані у оцінювальному звіті.</li> <li>Розробляє нові стратегії і процедури, які ґрунтуються на інформації та рекомендаціях оцінювання, а також вносить пропозиції щодо проведення результативних реформ виборчого законодавства.</li> <li>У співпраці із зацікавленими сторонами визначає межі та технічне завдання оцінювання для наступних виборів, приділяючи особливу увагу питанням, зазначеним в оцінюванні під час проведення попередніх виборів.</li> </ul>

### **Проблеми зовнішнього контролю**

Зовнішній контроль за діяльністю ОАВ є частиною системи зовнішньої підзвітності ОАВ. Він може здійснюватися тимчасовим або іншим спеціально призначеним органом за допомогою таких механізмів, як зовнішній аудит, оцінювання чи аналіз результатів діяльності ОАВ. Також його може проводити комітет законодавчого органу, наприклад



– комітет з питань державного бюджету або комітет з виборчих питань. Якщо інституція, яка здійснює зовнішній контроль за діяльністю ОАВ, є недостатньо незалежною, її висновки щодо цієї діяльності можуть бути розцінені як втручання, шкідливе для діяльності ОАВ. Відтак, існує можливість впливати на результати такого зовнішнього контролю. Обмеження діяльності контрольних органів можуть передбачати звуження повноважень, відведеного для аналізу часу, доступу до інформації, доступу до фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання відповідних завдань. Прикладом може бути конфлікт, який виник в Індонезії між органом спостереження за проведенням виборів “Panwas” та ОАВ у 2004 році. Хоча очікувалося, що “Panwas” виконуватиме роль незалежного органу контролю за проведенням виборів та першої інстанції у вирішенні більшості виборчих спорів, ця організація була сформована та фінансувалася ОАВ. Тому претензії “Panwas” щодо правомірності рішень ОАВ змусили останній розробити положення, що обмежували повноваження “Panwas”.

Органам, які проводять зовнішній контроль за діяльністю ОАВ, має бути надано доступ до документів і комп’ютерних файлів органу. Вони повинні мати право перевіряти якість оплачених послуг, які надаються ОАВ, а також майно, придбане за державні кошти. Крім того, ці органи мають право проводити інтерв’ю з членами органу, персоналом та іншими особами. Якщо такі права передбачено законодавством, яке регламентує діяльність ОАВ, то вони мають реалізовуватись на практиці. Якщо таких прав не передбачено, то ОАВ може підвищити свій авторитет, забезпечуючи вільний і безперешкодний доступ, необхідний для проведення контрольних заходів. Органи контролю повинні мати право отримувати у судовому порядку приписи, які б зобов’язували ОАВ та інші інституції надавати потрібну документацію та передбачали б накладення санкцій за недотримання процедури. Зазвичай, разом з повноваженнями щодо проведення контрольних заходів, орган контролю має право на адміністрування та отримання свідчень під присягою.

Для забезпечення ефективності зовнішнього контролю, має здійснюватися перевірка його якості. Він повинен проводитись професійно, неупереджено і точно. При здійсненні ефективного зовнішнього контролю важливим фактором є наявність належної кількості кваліфікованого персоналу, який діє відповідно до визначених правових, фінансових та організаційних рамок. Результати зовнішнього контролю за діяльністю ОАВ мають бути об’єктивними і спрямованими на поліпшення рівня наданих організацією послуг.

## Підсумки розділу

- Підзвітність зацікавленим сторонам додає діяльності ОАВ прозорості, забезпечує належне управління, а також справляє позитивний вплив на сприйняття ОАВ як професійного та неупередженого органу з боку широкої громадськості.

- Забезпечення неофіційної підзвітності на основі постійних контактів із ключовими зацікавленими сторонами, офіційна оцінка діяльності, а також механізми фінансової звітності – все це фактори, які гарантують відповідність діяльності ОАВ нормам закону, стандартам доброчесності, фінансової цілісності та орієнтації на задоволенні потреб виборців.
- Підзвітність щодо результатів діяльності ОАВ включає два аспекти: внутрішній і зовнішній. Внутрішня підзвітність передбачає моніторинг управлінської діяльності та проведення внутрішніх аудитів з метою ознайомлення з результатами діяльності. Зовнішня підзвітність включає зовнішній аналіз та дотримання вимог щодо підзвітності перед зацікавленими сторонами, наприклад – законодавчим органом. Широке поширення звітної інформації ОАВ сприяє обізнаності зацікавлених сторін про проблеми та досягнення органу.
- ОАВ є внутрішньо і зовнішньо підзвітним щодо власної фінансової діяльності. Внутрішня підзвітність передбачає підготовку фінансових звітів, функціонування механізмів контролю та регулярний внутрішній аудит фінансової діяльності. Зовнішня підзвітність передбачає зовнішній аудит та регулярне подання фінансових звітів, які були предметом аудиту, на розгляд зацікавленим сторонам – законодавчому органу, донорам, а також контроль з боку відповідних інституцій.
- Окремі вимоги щодо підзвітності накладає на ОАВ використання ІКТ, зокрема – тих, що використовуються для голосування та підрахунку голосів. Це обумовлено тим, що такі системи можуть бути недостатньо прозорими, а сутність їхнього функціонування – погано зрозумілою для представників зацікавлених сторін. ОАВ має докладати особливих зусиль для забезпечення високої якості роботи, цілісності та прозорості операцій, які проводяться в цих системах.
- Аби гарантувати зацікавленим сторонам ефективність і доброчесність власної діяльності, ОАВ може вживати різних заходів – проводити передімплементацийний та поточний контроль якості, проходити аудит, оцінювання та зовнішній контроль за його діяльністю. Оцінювання діяльності органу колегами може посилювати достовірність результатів аудиту та оцінювання, а також обґрунтованість рекомендацій, підготовлених за результатами проведення аудиту і оцінювання.
- Розробка офіційного, продуманого і комплексного плану контролю і запобігання випадкам шахрайства, який охоплює як фінансові процеси, так і діяльність щодо адміністрування виборів, може бути корисним інструментом для підвищення якості проведення виборів і зміцнення довіри до них з боку зацікавлених сторін.
- Оцінювання передбачає проведення аналізу виборчого законодавства в цілому, в той час як аудит – це метод, який використовується для аналізу / оцінювання окремих проблем в рамках існуючих правових, інституційних та інших рамок. Поняття оцінювання є ширшим за поняття аудиту.

- Аудит діяльності та фінансовий аудит можуть сприяти виявленню кращих практик у роботі ОАВ; виявляти випадки шахрайства, корупції та зловживання службовим становищем, а також запобігати їм; визначати шляхи удосконалення методів діяльності ОАВ відповідно до фінансових вимог; підвищувати якість операційної діяльності та ступінь інституційної цілісності ОАВ для досягнення цілей стратегічного плану органу.
- Аудит діяльності ОАВ передбачає вивчення економічних показників, продуктивності та ефективності виконання завдань. Він може істотно вплинути на підвищення якості та економічної ефективності наданих послуг, ефективності адміністрування виборів ОАВ. Фінансовий аудит допомагає удосконалити інструменти фінансового управління, а також сприяє дотриманню правил і ефективному використанню фінансових ресурсів.
- Окрім аудиту, ОАВ може здійснювати програмне оцінювання визначених аспектів власної діяльності. В рамках оцінювання програмної діяльності перевіряється не лише те, наскільки добре ОАВ виконав поставлені завдання. Він передбачає й оцінку прийнятності стратегічних цілей діяльності органу для зовнішнього середовища, а також їх відповідність потребам зацікавлених сторін. Такий аналіз допомагає визначити, яким чином діяльність ОАВ може бути удосконалена з метою забезпечення її відповідності потребам зацікавлених сторін з точки зору економного використання ресурсів та загальної ефективності. Програмний аналіз діяльності є ефективним інструментом реагування ОАВ на виклики мінливого зовнішнього середовища.
- Добре сплановане поствиборче оцінювання є особливо корисним у діяльності ОАВ. Протягом усього виборчого циклу описані у рекомендаціях результати такого оцінювання можуть стимулювати оновлення внутрішньої політики ОАВ, а також сприяти впровадженню процедурних реформ та обговоренню доцільності реформи виборчого законодавства.
- Незалежний зовнішній контроль за діяльністю ОАВ може здійснюватись через зовнішній аудит та оцінювання тимчасовим чи іншим спеціально призначеним органом. З метою забезпечення ефективності такого контролю, орган, який його здійснює, повинен мати доступ до всіх необхідних матеріалів та персоналу ОАВ. Він також має бути незалежним, неупередженим, справедливим, відповідати стандартам професійної культури і мати дієві інструменти контролю якості.

# Сполучене Королівство: адміністрування виборів у перехідних умовах?\*

Тобі Джеймс

### Вступ

До початку 21-го століття у Сполученому Королівстві спостерігалися дуже незначні зміни у підходах до проведення виборів чи діяльності відповідальних за це організацій та осіб. Основу для проведення виборів закладено у Законі про місцеві вибори законі 1872 року та у Законі про народне представництво 1918 року. Проте нове століття принесло з собою досить значні зміни. У період між 1997 та 2010 роками представники нового уряду лейбористів запровадили ряд нововведень: постійну реєстрацію виборців, голосування поштою (документи для голосування виборець отримує на своє прохання поштою) та інноваційні експериментальні схеми голосування.<sup>1</sup> Змін зазнали також підходи до організації та адміністрування виборів. У 2000 році було створено Виборчу комісію Сполученого Королівства, яка швидко зарекомендувала себе як джерело експертних знань у царині виборчого законодавства. Вона є цілком незалежною від уряду і суттєво впливає на практику проведення виборів у Сполученому Королівстві.

Проте адміністрування виборів у країні має тенденцію до постійного ускладнення і змін, частково – через те, що проведення виборів забезпечує ціла низка інституцій. Основна відповідальність за проведення виборів лежить на посадових особах, які призначаються органами місцевого самоврядування. Саме тому країні найкраще підходить урядова модель адміністрування виборів. Проте, для різних адміністративних одиниць Сполученого Королівства передбачено різні механізми проведення виборів. Частково це є результатом нещодавнього створення виборного Уряду Шотландії, Представницької асамблеї Уельсу та Асамблеї Північної Ірландії. Відтепер Шотландія має свій ОАВ; в Уельсі нещодавно відбулося обговорення питання децентралізації нормотворення у сфері виборів, а Північна Ірландія вже давно має власні унікальні механізми проведення виборів.

---

\* Практичний приклад Сполученого Королівства також висвітлюється в оригінальному виданні посібника: Елі Грінвуд “Сполучене Королівство: Виборча Модернізація” // Дизайн системи адміністрування виборів: довідник МІДСВ (Стокгольм: МІДСВ, 2006 рік), стор. 80–3.

Виборча Комісія Сполученого Королівства – це окремий орган, хоча її роль зазнала змін ще з моменту створення у 2000 році. Комісія вже отримала чимало важелів впливу на органи місцевого самоврядування, однак вона має намір надалі збільшувати кількість цих важелів. Якщо так станеться, її діяльність більше відповідатиме змішаній моделі адміністрування виборів, аніж урядовій. Проте некодифікований характер британської Конституції означає, що діяльність Виборчої комісії (як і будь-якої державної інституції) може бути припинена за ініціативою політичної сили, що має більшість у парламенті.

## **Адміністрування виборів у Сполученому Королівстві: хто є хто**

Проведення виборів традиційно організують спеціально призначені органами місцевого самоврядування посадові особи – уповноважені з проведення виборів. Вони несуть відповідальність за організацію голосування і можуть визначати тривалість підрахунку голосів. Уповноважений з питань реєстрації відповідає за складання списку виборців. Уповноважений з проведення виборів та уповноважений з реєстрації призначаються органами місцевого самоврядування, але є незалежними як від них, так і від центральних органів влади. Натомість, вони є підзвітними органам судової влади як незалежні посадові особи і можуть бути притягнені до відповідальності за невиконання своїх обов'язків.<sup>2</sup>

У різних частинах Сполученого Королівства існують важливі відмінності щодо розподілу повноважень у сфері виборів. В Англії та Уельсі обов'язки уповноваженого з питань реєстрації та уповноваженого з виборів виконує одна особа, яка є представником органу місцевого самоврядування. У Шотландії за реєстрацію виборців відповідають Оцінювальні комісії, які опікуються питаннями оцінки майна для потреб місцевого оподаткування. Тому головний експерт цього органу виконує також функцію уповноваженого з питань реєстрації. У Північній Ірландії головна особа, яка відповідає за проведення виборів, одночасно обіймає посади уповноваженого з питань проведення виборів та уповноваженого з питань реєстрації. Ця уповноважена особа призначається Державним секретарем департаменту у справах Північної Ірландії та отримує підтримку служби з питань проведення виборів Північної Ірландії.

Уповноважені з питань реєстрації та уповноважені з проведення виборів забезпечують проведення виборів відповідно до вимог законів, затверджених на центральному рівні. До 2000 року невеликий за складом Департамент з питань проведення виборів відповідав за розробку рекомендацій та інформаційної політики щодо виборів для Міністерства внутрішніх справ Сполученого Королівства. У 2000 році на новостворену Виборчу комісію Сполученого Королівства було покладено обов'язки щодо надання консультацій та адміністрування виборів. До того ж, Комісія почала регулювати фінансування політичних партій.

Отже, з точки зору визначень, що використовуються у цьому посібнику, Виборча комісія Сполученого Королівства не є ОАВ у повному сенсі. Вона лише має право контролювати діяльність посадових осіб, які здійснюють адміністрування референдумів. Тим не менше, Комісія відіграє важливу роль в адмініструванні виборів. І ця роль стає дедалі вагомішою. Законом про адміністрування виборів 2006 року було внесено зміни до Закону про політичні партії, вибори і референдуми 2000 року у частині надання Виборчій комісії Сполученого Королівства права визначати стандарти діяльності для уповноважених з проведення виборів, уповноважених з питань реєстрації та уповноважених з підрахунку результатів референдумів.<sup>3</sup> Це дало Комісії можливість контролювати посадових осіб, які здійснюють адміністрування виборів, без закріплення за нею офіційних владних повноважень.<sup>4</sup>

Наступним етапом розвитку виборчого законодавства Сполученого Королівства стало створення Ради з адміністрування виборів Шотландії. Створення цього органу відбулось за ініціативи уряду Шотландії у парламенті країни (закон “Про місцеву виборчу адміністрацію” від 2011 року) з метою підтримки органів місцевого самоврядування та впровадження передового досвіду у сфері проведення виборів. У раді головує уповноважений з проведення виборів, якого призначають представники відповідних міністерств. ОАВ Шотландії отримав повноваження щодо здійснення нагляду над місцевими уповноваженими з проведення виборів під час проведення місцевих виборів. Комісія Сполученого Королівства з питань проведення виборів привітала створення шотландського ОАВ, зазначивши, що його законні повноваження буде обмежено проведенням місцевих виборів, однак його діяльність сприятиме розробці методів удосконалення процесу проведення виборів у цілому.<sup>5</sup> Уряд Шотландії запропонував місцевим органам влади (ОАВ) проводити голосування і підрахунок голосів на референдумі про незалежність країни під наглядом шотландського ОАВ. Комісія, зі свого боку, має надавати консультації та забезпечувати управління процесом проведення виборчої компанії.<sup>6</sup>

В Уельсі узгодженням єдиних підходів до проведення місцевих виборів та виборів до асамблеї Уельсу (таких, наприклад як визначення термінів підрахунку голосів) займається група планування виборчого процесу. До її складу входять представники уряду Уельсу, комісії Сполученого Королівства з питань проведення виборів, політичних партій і уповноважені з проведення виборів. Група не має владних повноважень. Проте валлійський уряд розглядає питання подання клопотання щодо надання Уельсу владних повноважень з контролю за проведенням місцевих виборів та виборів до асамблеї Уельсу.<sup>7</sup>

Існує чотири дорадчі недержавні територіальні комісії (для Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії), котрі відповідають за періодичний перегляд меж (парламентських) виборчих округів і надають парламенту рекомендації щодо будь-яких змін цих меж. Такі пропозиції підлягають обговоренню і голосуванню у палаті громад Сполученого Королівства.

Правові питання виборчого процесу, насамперед, пов'язані з судовою системою. Спеціальні виборчі суди можуть бути скликані Вищим судом Сполученого Королівства за умов наявності клопотань щодо оскарження результату виборів. Комісія з питань проведення виборів має деякі санкційні повноваження щодо правових норм, які регулюють фінансування виборчого процесу (див. нижче). Проте такі питання, здебільшого, розглядаються у ширшому правовому полі.

Отже, парламент Сполученого Королівства володіє абсолютними повноваженнями щодо визначення положень виборчого законодавства, які втілюють у життя органи місцевого самоврядування та низка інших установ з консультативними та наглядовими функціями. У наступній частині даного дослідження особливу увагу буде зосереджено на діяльності комісії Сполученого Королівства з питань проведення виборів як основного органу адміністрування виборів у Сполученому Королівстві.

## **Виборче законодавство Сполученого Королівства**

Не існує одного законодавчого акту, який би регулював питання виборчого законодавства або визначав відповідальність за проведення виборів. Нещодавно комісія Сполученого Королівства з питань розробки законодавства висловила

стурбованість з приводу того, що за період травневих виборів 2010 року відповідальним за виборчий процес доводилося у своїй роботі звертатися до близько 25 різних законодавчих актів. Дія лише певних з них розповсюджувалася на всю територію Сполученого Королівства, а решта стосувалася виключно окремих регіонів країни.<sup>8</sup> Деякі адміністратори виборчого процесу зазначали, що така фрагментарність виборчої правової бази призводить до виникнення суперечностей, які, у свою чергу, збільшують імовірність помилок під час виборів.<sup>9</sup>

Роль комісії Сполученого Королівства з питань проведення виборів визначається законом “Про політичні партії, вибори і референдуми” від 2000 року зі змінами, передбаченими законом “Про політичні партії і вибори” від 2009 року. Обов’язки уповноважених з проведення виборів та реєстраторів, у першу чергу, визначаються законом “Про народне представництво” від 1983 року. Починаючи з 1970-х років, роль служби з питань проведення виборів Північної Ірландії визначається різними законодавчими актами.<sup>10</sup> Правила фінансування партій прописані у законі “Про політичні партії, вибори і референдуми” від 2000 року зі змінами, передбаченими законами “Про адміністрування виборів” від 2006 року та “Про політичні партії і вибори” від 2009 року. Таким чином, створюються передумови до об’єднання виборчого законодавства Сполученого Королівства.

## Функції і повноваження Виборчої комісії Сполученого Королівства

Виборча комісія здійснює свою діяльність у п’яти напрямках. По-перше, вона несе відповідальність за врегулювання фінансових питань виборчого процесу і партійних внесків. На рівні держави та виборчих округів діють певні обмеження щодо витрат, які здійснюють політичні партії під час проведення виборів. Також існують правила щодо того, хто може робити внески на користь політичних партій і розміру цих внесків. Комісія є розпорядником державного реєстру політичних партій та даних щодо їхніх внесків, позик, витрат на виборчу кампанію, а також річної бухгалтерської звітності. Комісія збирає цю інформацію і оприлюднює її у зрозумілій для громадськості формі. Вона також досліджує факти порушення різноманітних правил. Закон “Про політичні партії і вибори” від 2009 року надав комісії низку санкційних повноважень (наприклад, накладення штрафів), якими вона може користуватися у випадках виявлення беззаперечних фактів порушення закону. Однак деякі порушення залишаються предметом виключно кримінального переслідування.<sup>11</sup> Комісія з питань проведення виборів також відповідає за реєстрацію політичних партій.

По-друге, комісія здійснює розробку відповідної політики та проведення досліджень щодо адміністрування виборів, їхнього фінансування та політичної агітації. Комісія спирається на вимоги закону щодо координації заходів з оцінки процесу проведення виборів у Сполученому Королівстві. Комісія також повинна проводити аналіз функціонування у процесі проведення виборів низки нововведень (таких як останні зусилля уряду країни, щодо використання електронних баз даних з метою удосконалення виборчих списків).<sup>12</sup> Нарешті, комісія має тримати у полі зору велику кількість інших виборчих питань. Виконання цієї функції дає комісії певну свободу для проведення досліджень, які вона вважає важливими. Саме тому цей орган регулярно проводить аналіз ефективності чинних виборчих практик та громадської думки щодо них. Наприклад, нещодавно комісія проаналізувала повноту списків виборців<sup>13</sup> і оголосила про намір переглянути вимоги до ідентифікації особи виборців на виборчих дільницях, хоча жодна політична партія не робила відповідних

запитів. Згодом результати таких заходів використовуються для розробки стратегії проведення виборів і сприяють удосконаленню відповідної законодавчої бази.

По-третє, комісія надає консультації щодо часу висвітлення процесу проведення виборів та референдумів в медіа. Політика висвітлення перебігу виборів медіа визначається органами влади, що регулюють діяльність ЗМІ, однак вони зобов'язані враховувати відповідну точку зору комісії Сполученого Королівства з питань проведення виборів.

По-четверте, комісія забезпечує підтримку та консультування адміністраторів виборів, партій і кандидатів, а також широкої громадськості. Вона створює спеціальні інформаційні ресурси для співробітників місцевих органів влади, які забезпечують перебіг виборів. На веб-сайті комісії функціонує захищена паролем сторінка, де надається доступ до низки ключових інформаційних ресурсів, а також існує можливість отримати інформацію у відповідь на різноманітні запити. У 2011-12 роках комісія задовольнила майже 4000 запитів з питань виборчого права, практики його застосування та фінансових питань щодо проведення виборів та діяльності партій.<sup>14</sup> Виборче право у Сполученому Королівстві має тенденцію до ускладнення, зокрема через збільшення кількості виборів, використання різних виборчих систем, а також постійну увагу до нього з боку адміністраторів виборчого процесу.<sup>15</sup> Комісія Сполученого Королівства з питань проведення виборів також пропонує інформаційні послуги широкій громадськості (в тому числі – за допомогою веб-сайту), надаючи пояснення щодо правил реєстрації для голосування на виборах. Під час загальних виборів 2010 року така функція комісії використовувалася досить успішно. На початку своєї діяльності комісія мала законні повноваження щодо сприяння участі громадськості у виборчому процесі та виділений для цього бюджет у розмірі 7,5 млн. фунтів стерлінгів. Проте це положення було скасоване після того, як спеціальний комітет, який розглядав питання ролі комісії у виборах, запропонував зосередити її діяльність саме на адмініструванні виборів.<sup>16</sup>

По-п'яте, нещодавно комісія отримала право визначати стандарти результатів діяльності для уповноважених з проведення виборів, реєстраторів та осіб, відповідальних за підрахунок голосів після проведення референдумів. Комісія оприлюднює список стандартів, а посадові особи, які залучені до процесу проведення виборів, зобов'язані самостійно оцінювати, наскільки їхня діяльність відповідає визначеним стандартам. Після цього результати оцінки оприлюднюються у звітах комісії Сполученого Королівства з питань проведення виборів та на відповідному електронному ресурсі. У міжнародній практиці такий підхід є інноваційним. Він дає можливість комісії здійснювати управління діяльністю адміністраторів виборчого процесу в умовах відсутності безпосереднього контролю.<sup>17</sup>

Проте нещодавно комісія з питань проведення виборів внесла певні корективи у роботу описаної схеми. Спочатку (після оприлюднення списку стандартів) і пізніше (після завершення виборів) адміністратори мали відзвітувати про результати своєї діяльності. Але у травні 2012 року було розроблено новий набір показників, за якими мала перевірятися діяльність уповноважених з проведення виборів. Відтоді вони повинні були звітувати про результати власної діяльності просто у процесі проведення виборів – одразу після виконання конкретних завдань. Таким чином, комісія отримала можливість перевіряти хід виконання відповідних завдань та перебіг виборів у цілому в режимі реального часу. Такий підхід наслідував досвід асамблеї Уельсу та альтернативних референдумів 2011 року.



На сьогодні комісія з питань проведення виборів не має достатніх повноважень для призначення посадових осіб, які б займалися не виконанням конкретних завдань щодо проведення виборів, а відстоюванням інтересів самої організації з точки зору розширення її повноважень. Такі можливості сприяли б значному прогресу організації, оскільки надавали б їй набагато більше важелів контролю за процесом проведення виборів. У такому випадку, діяльність комісії Сполученого Королівства з питань проведення виборів більше відповідала б змішаній моделі адміністрування виборів, аніж урядовій.

Отже, комісія з питань проведення виборів не може ініціювати внесення жодних змін до виборчих процедур. Діяльність організації, поза її участю у референдумах, загалом, має дорадчий характер. На практиці, роль, яку комісія відіграє у підтримці контролю над процедурами проведення виборів і консультуванням державних та інших установ, означає, що організація доводить свою ефективність щодо визначення або вирішення важливих стратегічних питань. Наприклад, комісія давно виступала за введення на території Сполученого Королівства процедури індивідуального обліку виборців. Така ініціатива вже реалізується. Проте уряд країни все ще ігнорує рекомендації комісії щодо змін і часто приймає рішення у власних інтересах. Наприклад, новий уряд лейбористів проігнорував рекомендації комісії щодо необхідності введення процедур індивідуальної реєстрації та голосування поштою під час виборів до Європейського парламенту 2004р.<sup>18</sup>

## Співпраця з іншими інституціями

Як зазначалося вище, у процесі проведення виборів у Сполученому Королівстві задіяна ціла низка сторін, з кожною з яких комісія активно співпрацює. Цей орган користується увагою з боку ЗМІ. Тому точка зору комісії щодо внесення змін до закону або інформаційних приводів, які стосуються виборів, часто оприлюднюється пресою. Закон “Про політичні партії, вибори і референдуми” від 2000 року дозволяє комісії надавати необхідну допомогу зарубіжним організаціям та урядам. В останні роки, делегації з Австралії, Бангладеш, Кореї і Тайваня брали участь у спостереженнях за виборами у Сполученому Королівстві. Такі організації, як ОБСЄ, також оприлюднювали звіти про якість виборів у цій країні.<sup>19</sup>

## Організаційна структура і порядок формування

До складу комісії з питань проведення виборів входять дев'ять або десять уповноважених представників, діяльність яких підтримують голова комісії, виконавча група і близько 140 співробітників. Спочатку уповноважені представники комісії мали бути позапартійними. Проте закон “Про політичні партії та вибори” від 2009 року зняв обмеження на політичну діяльність для деяких уповноважених на тій підставі, що вони можуть принести з собою власний досвід партійної роботи. В результаті таких змін, існує до шести “звичайних” уповноважених, які залишаються обмеженими у своїй політичній діяльності. Вони обираються комітетом спікерів у палаті громад парламенту Сполученого Королівства. Також існує до чотирьох “призначених” уповноважених представників комісії, чий імена вносять лідери політичних партій у палаті громад, після цього їх розглядає комітет спікерів. Визначивши кандидатів і розглянувши подання про призначення уповноважених представників комісії, комітет спікерів має провести консультації з лідерами партій щодо цих питань.<sup>20</sup> Таким чином, порядок призначення уповноважених комісії, який досі не мав ознак партійного впливу, може його зазнати в майбутньому.

Головним осередком комісії є центральний офіс у Лондоні, однак існують невеликі регіональні офіси у Белфасті, Кардіфі, Единбурзі, Йорку і Ковентрі. Команди професіоналів у цих осередках забезпечують спеціалізовану підтримку і навчання для адміністраторів виборчого процесу, які працюють у відповідних регіонах або країнах.

## **Підзвітність та фінансування**

Комісія є підзвітною парламенту Сполученого Королівства, який її фінансує. Нагляд здійснюється комітетом під головуванням спікера палати громад. Комітет спікера надає звіт на розгляд до палати громад принаймні один раз на рік, коли комісія виконує свої функції. Щорічно комісія повинна подавати до комітету спікера запит щодо забезпечення її відповідними ресурсами. У цей запит можуть вноситися зміни доти, доки на затвердження до палати громад не буде подано остаточний запит щодо відповідного фінансування. Комісія повинна надавати комітету спікера інформацію про стан своїх рахунків. Комітет також приймає звіти від головного інспектора і аудитора щодо економічної складової діяльності комісії, її продуктивності та ефективності у процесі використання наданих ресурсів. До того ж, комітет призначає бухгалтера для роботи у комісії. У 2011-12 роках комісія мала бюджет, що дорівнював 21 млн. фунтів стерлінгів, та ще 100 млн. фунтів стерлінгів було надано організації для покриття одноразових витрат на проведення референдуму, який відбувся того ж року.<sup>21</sup>

## **Професіоналізм співробітників Комісії**

Професіоналізм співробітників комісії з питань проведення виборів (як і більшості співробітників державних установ Сполученого Королівства) не викликає жодних сумнівів. Кадрові призначення відбуваються за критеріями наявного досвіду і майстерності. Деякі співробітники комісії мають досвід виборчої діяльності в органах місцевого самоврядування і є членами асоціації адміністраторів виборчого процесу (ААВП). Більшість співробітників органів місцевого самоврядування є також членами ААВП. Ця організація забезпечує навчання та отримання відповідної кваліфікації для тих, хто бере участь у процесі проведення виборів. Рівень професіоналізму залишається надзвичайно високим навіть попри поодинокі звинувачення у неналежному виконанні обов'язків, які інколи лунають на адресу членів виборчих комісій. Наприклад, у 2010 році під час проведення загальних виборів комісія звітувала про проблеми з чергами на виборчих дільницях, які ускладнювали для деяких виборців процес голосування.<sup>22</sup>

## **Стабільність Виборчої комісії**

Комісія існує доти, доки на діяльність цього органу є запит з боку парламенту Сполученого Королівства. Некодифікований характер британської конституції проявляється у тому, що уряд Сполученого Королівства, який має більшість у палаті громад і контролює діяльність своєї партії, може вносити будь-які зміни у роботу комісії. Таким чином, до прикладу, зміна уряду у Вестмінстері може вплинути на роботу комісії або повністю припинити її діяльність. У 2010 році ліберально-демократична і консервативна партії Сполученого Королівства сформували коаліційний уряд, який прагнув значно скоротити витрати на потреби державного сектора. В результаті, уряд вирішив створити відповідні комітети, які скасували діяльність інших організацій (таких як державне ревізійне управління), а їхні функції було покладено на інші організації. Ще до набуття повноважень, прем'єр-міністр

Девід Камерон заявив, що комісія з питань проведення виборів перевищила свої повноваження. Після цього комісія зберегла їх лише завдяки зустрічній заяві уряду про те, що організація забезпечує “життєво важливий, незалежний і неупереджений нагляд за перебігом демократичних процесів у нашій державі”.<sup>23</sup> Тому факт існування комісії був погоджений усіма основними політичними партіями країни, незважаючи на певні розбіжності у поглядах щодо її ролі і функцій у процесі проведення виборів.

## Висновок: безстрашний та незалежний радник і сторожовий пес?

Однією з ключових переваг комісії з питань проведення виборів є її незалежність від центральної влади, завдяки чому організація досить часто може дозволити собі критикувати її політику. До того ж, комісія відіграє важливу роль координатора та інформаційного органу в умовах складної та фрагментарної політико-правової державної системи. Проте інші організації, що діють у країні, виконують не менш важливі функції. Асоціація адміністраторів виборчого процесу, наприклад, продовжує займати провідні позиції у сфері навчання та професійного розвитку службовців органів місцевого самоврядування, які задіяні у процесі проведення виборів. Комісія з питань проведення виборів, у свою чергу, вимагає розширення власних повноважень щодо впливу на виборчу адміністрацію з метою уникнення можливих помилок у її роботі. З іншого боку, питання результативності відповідних заходів залишається відкритим. Основною слабкою стороною організації є те, що парламент у будь-який момент може припинити її діяльність, а також залишає за собою право ігнорувати рекомендації комісії.

## Примітки

- <sup>1</sup> James 2012a, стор. 125–68, 2012с.
- <sup>2</sup> Gay, 2010.
- <sup>3</sup> Комісія з питань проведення виборів, 2008, с. 1.
- <sup>4</sup> James, 2012b.
- <sup>5</sup> Комісія з питань проведення виборів, 2011b.
- <sup>6</sup> Уряд Шотландії 2012 с. 16-22.
- <sup>7</sup> Уряд Уельсу, 2012 с. 18-19.
- <sup>8</sup> Комісія з правових питань 8 2011, стор. 14.
- <sup>9</sup> James, 2012d.
- <sup>10</sup> Управління з питань проведення виборів Північної Ірландії, сс. 3-4.
- <sup>11</sup> Комісія з питань проведення виборів 2012с.
- <sup>12</sup> Комісія з питань проведення виборів 2012b.
- <sup>13</sup> Комісія з питань проведення виборів 2011а.
- <sup>14</sup> Комісія з питань проведення виборів 2012а, с. 1.
- <sup>15</sup> James, 2012d.
- <sup>16</sup> Комітет зі стандартів громадського життя, 2007, с. 5.
- <sup>17</sup> James, 2012b.
- <sup>18</sup> James, 2010.
- <sup>19</sup> Бюро з демократичних інститутів і прав людини, 2005.
- <sup>20</sup> Комітет спікерів, 2012.
- <sup>21</sup> Комісія з питань проведення виборів, 2012а, с. 17.
- <sup>22</sup> Комісія з питань проведення виборів, 2010.
- <sup>23</sup> Cameron, 2009.

## Бібліографія

- Cameron, D., 'Cutting the Cost of Politics', 8 September 2009, за адресою:  
<[http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/09/David\\_Cameron\\_Cutting\\_the\\_Cost\\_of\\_Politics.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/09/David_Cameron_Cutting_the_Cost_of_Politics.aspx)>
- Committee on Standards in Public Life, *Review of The Electoral Commission* (London: The Stationery Office, 2007)
- Electoral Commission, *Performance Standards for Electoral Registration Officers in Britain* (London: UK Electoral Commission, 2008)
- Electoral Commission, *Report on the Administration of the 2010 UK General Election* (London: Electoral Commission, 2010)
- Electoral Commission, *Great Britain's Electoral Registers 2011* (London: Electoral Commission, 2011a)
- Electoral Commission, *Report on the Scottish Parliament Election on 5 May 2011* (London: Electoral Commission, 2011b)
- Electoral Commission, *Annual Report and Accounts 2011–12* (London: Electoral Commission, 2012a)
- Electoral Commission, *Data Matching Schemes to Improve Accuracy and Completeness of the Electoral Registers: Evaluation Report* (London: Electoral Commission, 2012b)
- Electoral Commission, *Use of New Investigatory Powers and Civil Sanctions* (London: Electoral Commission, 2012c)
- Electoral Office for Northern Ireland, *Management Statement and Financial Memorandum* (undated)
- Gay, O., *Responsibilities of Returning Officers* (London: House of Commons Library, 2010)
- James, T. S., 'Electoral Modernisation or Elite Statecraft? Electoral Administration in the U.K. 1997–2007', *British Politics*, 5/2 (2010), cc. 179–201
- James, T. S., *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012a)
- James, T. S., 'The Importance of Policy Instruments for Managing Principal-Agent Relationships in the Administration of Elections: The Case of Performance Benchmarking in the UK', Paper presented to the workshop on Challenges of Electoral Integrity, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, July 2012b
- James, T. S., 'The Spill-over and Displacement Effects of Implementing Election Administration Reforms: Introducing Individual Electoral Registration in Britain', *Parliamentary Affairs*, first published online June 2012c
- James, T. S., 'Why has Electoral Integrity Declined in Established Democracies? The Role of New Implementation Challenges and Institutional Drift in Post-Industrial, Digital-Era Election Administration', Paper for the American Political Science Annual Meeting, New Orleans, LA September 2012d

Law Commission, *Eleventh Programme on Law Reform* (London: Law Commission, 2011)

Office for Democratic Institutions and Human Rights, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland General Election 2005 Assessment Mission Report* (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005)

Scottish Government, *Your Scotland, Your Referendum* (Edinburgh: Scottish Government, 2012)

Speakers Committee, *The Speakers Committee on the Electoral Commission: Re-appointment of Electoral Commissioners* (London: The Stationery Office, 2012)

Welsh Government, *Promoting Local Democracy* (Cardiff: Welsh Government, 2012)

# РОЗДІЛ 11

РОЗДІЛ 11

# Стабільність ОАВ

## Що таке стабільність?

Незважаючи на те, що вираз “ціну демократії визначити неможливо” є аксіомою, основним принципом діяльності всіх ОАВ має бути забезпечення стабільності демократичних виборів. Необхідність скорочення витрат на проведення виборів є логічним наслідком подорожчання виборчих товарів і послуг. Важливу роль відіграють такі фактори, як використання нових технологій, скорочення бюджету державного сектору, збільшення частоти проведення виборів на різних рівнях політичних інститутів і жорстка конкуренція серед менш заможних країн за можливість отримання міжнародного фінансування з боку донорів. Однак будь-які сподівання щодо повноцінного фінансування виборчих потреб мають бути пропорційними та враховувати, що майбутні вибори можуть мати досить різні потреби у фінансуванні.

У контексті виборів, поняття “стабільність” стосується виборчої політики і практики, які є економічно вивіреними з точки зору ефективності та реалістичності, а також відповідають потребам зацікавлених сторін у сучасних або майбутніх виборах. Стабільність прагне звести до мінімуму залежність від зовнішніх джерел фінансування і ресурсів. При цьому стабільність ОАВ стосується не лише фінансової сфери функціонування організації, але й соціальних і політичних результатів її діяльності. Наприклад, країна, яка пережила конфлікт, може використовувати більш дорогі (і не стабільні у економічному плані) системи голосування та процедури проведення виборів. Проте у короткостроковій перспективі такі системи і процедури можуть мати політично важливе значення для створення атмосфери довіри між зацікавленими сторонами, а також встановлення миру і стабільності у країні.

Існує декілька факторів стабільності ОАВ:

1. ОАВ має інституційну стабільність, якщо структури і процеси організації сприяють виконанню відповідних повноважень і обов'язків протягом проведення ряду виборів. Цей тип стабільності пов'язаний із адекватністю виборчої системи (конституції, закону про

вибори і відповідних правил, адміністративної політики тощо), яка дозволяє ОАВ виконувати свою роботу ефективно і результативно.

2. ОАВ є фінансово та економічно стабільним, якщо характер та рівень його фінансування і витрат є достатніми для виконання конституційних повноважень і покладених на організацію обов'язків.
3. ОАВ має стабільність у сфері людських ресурсів, якщо орган здатний задіяти достатню кількість відповідного кваліфікованого персоналу для управління і запровадження своїх систем і процедур.
4. Інші форми стабільності ОАВ залежать від середовища та соціально-політичних чинників. Важливо, наприклад, наскільки політика і діяльність ОАВ сприяють підтримці соціальної рівності і політичній інтеграції, мінімізації конфліктів та стабільності умов.

### **Чому важлива стабільність ОАВ?**

Якщо ОАВ спрямовує свою політику і діяльність на забезпечення стабільності, це сприяє збільшенню рівня довіри до організації з боку зацікавлених сторін. Наприклад, країни і донори хочуть мати впевненість, що кошти, які вони виділили на діяльність ОАВ, використовуються ефективно та що організація розбудовує свої ресурси з метою зменшення залежності від зовнішніх втручань і вливань, зокрема – донорської підтримки. Інші зацікавлені сторони (такі як політичні партії та широка громадськість) також зацікавлені у сталості політики і практичної діяльності ОАВ, адже це може сприяти підвищенню доброчесності виборів і підтримці політичного партнерства.

Необхідність стабільності є більш вираженою серед ОАВ у країнах з демократією, що розвивається, адже тут вони часто сильно залежать від донорської допомоги. Економічні та політичні ускладнення можуть заважати таким країнам самотужки повністю фінансувати проведення виборів. Вибори, що проводяться у перехідний період, вимагають значних витрат на процес завоювання довіри. Йдеться і про підтримку миру, і про забезпечення навчальних та інформаційних послуг для виборців, і про спостереження за виборами та відповідний моніторинг. Однак такі процеси можуть виявитися фінансово нестійкими, а тому – часто фінансуватися за рахунок донорської допомоги.

Значна міжнародна допомога, яка надається для проведення других і третіх виборів у країнах з демократією, що розвивається, не сприяє підвищенню рівня продуктивності або ефективності відповідних процесів. Щоправда, така допомога зменшує рівень загроз, характерних для початкових етапів переходу до демократичного ладу у державі. Разом зі змінами у міжнародній політичній ситуації знижується рівень зацікавленості донорів, що може призвести до припинення фінансової допомоги для виборчих потреб.

Наприклад, у Камбоджі і Східному Тиморі головним завданням була передача повноважень від міжнародних ОАВ до повністю державних ОАВ. В Афганістані, Тунісі та Лівії потрібно було визначити, як найкращим чином забезпечити інституційну стабільність новоствореного ОАВ.



## Оцінка потреб

Проблему стабільності ОАВ може бути вирішено шляхом проведення ретельного аналізу потреб, за допомогою якого країна оцінює свої поточні можливості з адміністрування виборів, а також фінансові, людські та технічні ресурси, необхідні для організації та проведення вільних, справедливих і вартих довіри з боку громадськості виборів. Такий аналіз може бути проведений самим ОАВ; однак, за певних обставин, більш надійні результати дає аналіз, проведений приватною аудиторською фірмою або незалежною недержавною організацією. Організації-донори, зазвичай, також проводять аналіз потреб при планування програм допомоги.

Процес виявлення потреб може супроводжуватися низкою ускладнень. ОАВ, який аналізує власні потреби, може зіштовхнутися з браком досвіду, необхідного для передбачення потенційних проблем у майбутньому. А для визначення недоліків у власній структурі або продуктивності своєї діяльності організації може не вистачити об'єктивності і неупередженості. З іншого боку, сторони, які проводять такий аналіз ззовні, можуть переслідувати власні цілі та/або мати особисті чи організаційні упередження, що вплинуть на результати аналізу. Організації-донори ж можуть свідомо або несвідомо визначати саме ті потреби, задоволення яких співпадає з напрямками їхньої діяльності. У більш широкому сенсі, поняття “аналіз потреб” передбачає попереднє припущення, що потреби будуть визначені, а відповідні заходи для їхнього задоволення проведені.

На додачу, будь-яке визначення того, що саме може називатися “потребами”, швидше за все, пов'язане з оціночними судженнями і оцінкою ризиків у разі помилкових дій. Вирішення таких проблем може викликати неузгодженість поглядів фахівців. У деяких ситуаціях існує ризик того, що аналіз потреб може використовуватися для просування сторонніх інтересів або з'ясування стосунків з опонентами.

Аналіз потреб може бути використаний для визначення чинників стабільності ОАВ на трьох рівнях: системному, організаційному та індивідуальному. Визначення таких чинників, зазвичай, ґрунтуються на експертному аналізі виборчого середовища, а також виявленні та врахуванні сильних і слабких сторін діяльності, можливостей і загроз.

Аналіз потреб на системному рівні охоплює ширші питання, щодо правових та організаційних умов, у яких проходять вибори, задля визначення того, якою мірою вони сприяють або заважають стабільності ОАВ. Аналіз передбачає огляд всіх складових виборчої нормативно-правової бази, а також функцій ОАВ та взаємодії із зацікавленими сторонами, які є похідними від нормативних положень. Основними правовими інструментами, що мають аналізуватися, є конституція, закони, які безпосередньо стосуються виборчих процесів, закони про політичні партії та інші закони, пов'язані з інституційною базою, відповідними правилами та адміністративною політикою. Аналіз може охоплювати додаткові складові нормативно-правової бази. Наприклад – закони про громадянство, кримінальні кодекси, закони про зайнятість у державному секторі або правила і практики державних закупівель. Він також може стосуватися зв'язків і відносин ОАВ з іншими органами, такими як відомство, якому він підпорядкований,

державне міністерство, що забезпечує фінансову і матеріально-технічну підтримку, місцеві та міжнародні організації та органи, які слугують осередками мережі ОАВ для підтримки і обміну ресурсами.

На організаційному рівні аналіз потреб охоплює стратегії діяльності та культуру управління ОАВ, процеси планування, затвердження та реалізації політики організації. Крім того, аналізується структура управління ОАВ, розподіл функцій і обов'язків, питання комунікації та співробітництва, а також стандарти фінансової звітності та ефективності роботи персоналу. Це допомагає ОАВ розраховувати кількість ресурсів, необхідних для організації будь-якого виборчого процесу, а також визначити частки фінансової допомоги з державного бюджету та з інших джерел. Аналіз може визначити призначення та обсяг необхідної технічної допомоги.

На індивідуальному рівні аналіз потреб охоплює такі питання, як рівень компетентності персоналу, його лояльність до цілей та задач організації, а також наявність можливостей для підвищення професійного рівня.

За умови об'єктивного аналізу потреб ОАВ, розрахованого на тривалий період, вимальовується повна картина можливостей організації. Таким чином, рівень стабільності ОАВ може бути оцінений більш точно.

## **Стабільність під час виборів і донорська підтримка**

Донорська допомога може сприяти покращенню якості виборчого процесу, а у деяких випадках, від неї може залежати сам факт проведення виборів. Однак для багатьох ОАВ донорська підтримка сприяє проведенню вільних, справедливих і вартих довіри виборів. До прикладу, варто ознайомитися з практичними прикладами Афганістану (стор. 64), Боснії і Герцеговини (стор. 354), Кенії (стор. 295) і Нігерії (стор. 137).

Хоча підтримка з боку організацій-донорів може включати фінансові внески і технічну допомогу (в тому числі, надання доступу до передових технологій), деякі донори уникають фінансування поточних витрат ОАВ, основних витрат на персонал та оренду будівель і меблів, а також витрат на утримання автомобілів і пальне.

Донорська допомога інколи передбачає обмеження, у відповідності до яких ОАВ має купувати товари та послуги у громадян країни, яку представляє організація-донор. Витрати на закупівлю товарів і послуг у зовнішніх постачальників часто значно вищі, ніж у постачальників всередині країни, що завищує загальні витрати на проведення виборів.

У деяких країнах, які пережили внутрішні конфлікти (таких як Боснія і Герцеговина, Демократична Республіка Конго, Гаїті, Ліберія та Східний Тимор), організації-донори взяли на себе майже всі витрати на проведення виборів у перехідний період. У таких випадках, наступні вибори не можуть фінансуватися на тому самому рівні, а тому можуть бути проведені на неналежному рівні через погіршення якості виборчих послуг. Це піднімає очевидні питання про створення окремих структур перехідного періоду, які місцева влада може належним чином фінансувати, та про проведення

аналізу ситуації з метою акумулювання необхідного бюджету на проведення виборів. В інших постконфліктних ситуаціях зовнішня підтримка може бути життєво необхідною, однак політично чи економічно небажаною для третіх сторін через необхідність нести відповідальність за організацію і проведення виборів у перехідний період. Це актуально для таких країн, як Афганістан та Ірак. Лівія теж може потрапити у цей список. Країни та ОАВ, які не досягли успіху у процесі проведення виборів, також потребують значної зовнішньої допомоги від різних організацій-донорів. Інколи у відповідних випадках ООН виконує роль координатора (як це сталося у Ліберії у 2004-05 роках).

Організації-донори несуть відповідальність за те, наскільки ефективною є їхня допомога ОАВ щодо проведення виборів, а також наскільки вона сприяє підвищенню стабільності організації та її діяльності. Ключові питання, які мають розглядати організації-донори у цьому контексті, включають:

1. координацію заходів з ОАВ та іншими донорами щодо надання підтримки;
2. співпрацю з відомством, якому підпорядкований ОАВ, або з низкою організацій з метою гарантування, що допомога у процесі проведення виборів надається у спосіб, який відображає пріоритети державної влади в розвитку галузі;
3. планування реалізації допомоги у відповідності до потребам ОАВ;
4. доцільність будь-яких запропонованих систем або рішень для взаємодії з середовищем ОАВ;
5. включення заходів з розвитку спроможностей ОАВ та його співробітників;
6. залучення персоналу ОАВ до управління програмами, що фінансуються організаціями-донорами;
7. довгострокові витрати на обслуговування будь-яких систем / обладнання, які надані для використання ОАВ.

Дослідження, проведені проектом з визначення вартості реєстрації та проведення виборів (КОР), виявили, що під час виборів 2003 року Камбоджа майже впововину скоротила свою залежність від допомоги організацій-донорів. Східний Тимор після відновлення своєї незалежності в 2002 році досяг аналогічних успіхів, покривши витрати на проведення виборів із річного державного бюджету країни замість того, аби покладатися на значне донорське фінансування. Хоча під час перехідного періоду передача місцевим виборчим органам повноважень щодо проведення виборів є бажаною, на практиці на рівні вищого керівництва така мета досягається рідко. Щоправда, в результаті цього, часто формується команда добре підготовлених спеціалістів з проведення голосування. Тому ймовірно, що з метою проведення виборів в умовах перехідного періоду посилення спроможностей є постійною необхідністю. У країнах, які нещодавно пережили конфлікт, початкова зовнішня допомога має важливе значення для відновлення демократії і стабільності. Але якщо значна допомога від організацій-донорів продовжує надходити та залишається фактором

розвитку ОАВ і надалі, від цього можуть постраждати як виборчий процес, так і демократія в цілому.

Новітні технології можуть допомогти поліпшити якість виборчого процесу. Зокрема, це важливо в умовах, коли необхідна швидка обробка великих обсягів даних; наприклад – при утворенні виборчих округів, реєстрації виборців, у процесі голосування та підрахунку голосів. Зростає кількість ОАВ, що починають використовувати у своїй діяльності системи електронної реєстрації виборців і часто включають до неї біометричні елементи. Навіть деякі ОАВ, які є самодостатніми (наприклад, ОАВ Коста-Рики), визнали необхідність зовнішньої допомоги для фінансування впровадження нових технологій. Проте запровадження таких технологій може мати для ОАВ суттєві довгострокові фінансові наслідки, пов'язані з витратами на обслуговування або ліцензування програмного забезпечення. Використання у виборчому процесі технологічних систем, наданих донорами може спричинити умови, за яких політичне підґрунтя вимагатиме постійного зростання залежності від зовнішніх технологій. Така ситуація виникла під час реєстрації виборців на Гаїті. Тому актуальним викликом є гарантування стабільності фінансування комп'ютеризації процесу голосування, забезпечення доступу до мережі Інтернет і телекомунікаційних послуг, а також запровадження інших виборчих технологій (таких як сканери і біометрія для реєстрації виборців). У цьому контексті ОАВ і організацій-донори мають враховувати такі аспекти:

1. фінансові, соціальні та політичні витрати і вигоди від використання донорської допомоги для фінансування новітніх технологій (порівняно з використанням такої допомоги для інших способів підтримки виборчих процесів);
2. термін дії технології (тобто чи працюватиме відповідне обладнання роками чи потребуватиме дорогого регулярного оновлення на кожних нових виборах?);
3. наявність умов для забезпечення місцевого обслуговування технології. За відсутності технічних або фінансових можливостей для обслуговування наданого в рамках міжнародної допомоги обладнання чи програмного забезпечення, а також необхідних навичок у місцевих працівників (якщо відповідні навички не були опановані до завершення роботи міжнародних консультантів), використання певних технологій може виявитися дорогим і одноразовим рішенням;
4. потенціал, який допоможе зробити технологію доступною для використання іншими державними або громадськими організаціями після проведення виборів або передати її іншим країнам для використання у виборчих процесах;
5. навчання тимчасового персоналу виборчих органів з використанням технології, представленої у якості міжнародної допомоги, яка може бути пристосована до нових умов роботи цього персоналу після завершення виборів.

## Практика, що сприяє стабільності

Надання ефективних і мінімально витратних послуг є основним критерієм не стільки ощадливості організації, скільки її стабільності. Економія не повинна заважати виконанню основних вимог процесу проведення законних виборів. Окремі способи зменшення виборчих витрат можуть добре працювати в одній країні та незадовільно в іншій. Це обумовлюється різними правовими, політичними та соціально-економічними умовами. Хоча практика існування ОАВ у складі однієї уповноваженої особи є способом економії коштів, в Індії таку ініціативу було відхилено рішенням Верховного суду як таку, що не сприяє прийняттю справедливих рішень; в результаті, у 1993 року було призначено ОАВ, який складався з трьох членів. Щоправда, по даному питанню досить складно виробити якісь загальноприйнятні чи універсальні алгоритми успіху. Можна лише сформулювати загальні принципи. Значної економії коштів може бути досягнуто шляхом проведення виборів усіх рівнів в один і той самий день. Проте існують численні приклади, коли проведення виборів одночасно або поетапно мало політичні наслідки. Це означає, що політичні аргументи на користь стабільності ОАВ можуть переважити фінансові

## Кадрове забезпечення для досягнення стабільності

Кадрове забезпечення може бути значною статтею витрат ОАВ, однак кадри також є і найбільшим активом організації. За рахунок раціоналізації структур (наприклад, шляхом зменшення кількості членів ОАВ або місць у секретаріаті) можна досягти економії основного бюджету організації. Протягом 1999 і 2002 років ОАВ Камбоджі і Південноафриканської республіки запровадили такі раціоналізаторські заходи. Збереження невеликого колективу постійних співробітників, підкріплене роботою компетентного тимчасового персоналу, дозволяє помітно знизити витрати при збереженні відповідної ефективності. Приклади діяльності ОАВ у низці тихоокеанських острівних держав (у тому числі, Ніуе, Самоа і Тонга) демонструють, що кількість співробітників, які займаються проведенням виборів, може бути зведена до мінімуму при збереженні функціональності організації. Для визначення мінімальної кількості співробітників, необхідних для виконання відповідних функцій, ОАВ може використовувати такі інструменти управління, як “профілювання завдань”. Згодом ОАВ буде необхідно обґрунтувати залучення додаткового персоналу з точки зору ефективності або результативності. Використання тимчасових, а не постійних ОАВ також може сприяти підтримці фінансової стабільності організацій.

Проте політична та операційна послідовність заходів, спрямованих на організацію роботи персоналу відповідно до потреб фінансової стабільності організації, повинна бути ретельно продуманою. Наприклад, в урядових та інших ОАВ значна економія бюджету досягається завдяки залученню до співпраці під час виборів державних службовців або волонтерів (як у Індії). Разом з тим, попри позитивні наслідки для фінансової стабільності, такий підхід до “кадрової політики” також може справити негативний вплив на продуктивність діяльності ОАВ, рівень довіри до організації з боку суспільства та, як наслідок – на політичну стабільність виборчого процесу. Досягнення ж певного балансу у цьому контексті виявляється досить складним завданням.

Нездатність утримувати досвідчений персонал може негативно позначитися на рівні стабільності ОАВ. Досвідчений персонал, який включає і тимчасових працівників виборчих дільниць, – це запорука напрацювання досвіду ОАВ в цілому. Організація, яка проводить збалансовану кадрову політику, накопичує і зберігає важливу інформацію про ефективні та неефективні способи діяльності, а також досвід проведення кадрових змін та співпраці з різними зацікавленими сторонами. Утримання персоналу вимагає від ОАВ активного планування, використання механізмів заохочення, наявності програм професійної підготовки та розвитку (див. розділ 6 цього посібника), а також можливостей для кар'єрного зростання. Проведення співбесід з працівниками, які звільняються з роботи, може сприяти визначенню рівня задоволення персоналу умовами власної професійної діяльності та врахуванню висновків таких співбесід у подальшій діяльності організації. Перспективне планування кадрових змін (в тому числі – процесів набору і навчання молодшого персоналу) разом із регулярним зберіганням пов'язаної з виборчими процесами документації допомагає ОАВ забезпечувати стабільність своєї діяльності і після того, як основний персонал закінчить виконання покладених на нього функцій.

## **Офісні системи**

У своїй діяльності ОАВ широко використовує типові технології обробки та системи автоматизації діловодства. Йдеться про електронну обробку тексту, електронні таблиці, бази даних, електронну пошту тощо. Використання згаданих технологій може як породжувати певні ризики, так і сприяти підвищенню рівня стабільності організації. Такі інструменти повинні використовуватися відповідно до чітко визначених норм і правил їхнього використання. Основною метою цих норм і правил є забезпечення коректного функціонування процесу накопичення і зберігання інформації, а також надання доступу до неї співробітникам, які працюють або працюватимуть у ОАВ. Якщо така мета буде досягнута, співробітники матимуть швидкий і надійний доступ до великих обсягів необхідних даних. І навпаки: якщо працівник не має змоги обробити документи, які він/вона створює або отримує, своєчасний доступ до важливої інформації може бути закритий. А це, у свою чергу, може стати серйозною проблемою для налагодження відповідної комунікації ОАВ з іншими сторонами, яка, до прикладу, підтримується окремими співробітниками за допомоги електронної пошти. Крім того, існує великий ризик того, що новопризначений ОАВ не зможе вчасно забезпечити проведення виборів у стислі терміни. Адже, за таких умов, усі сили організації буде спрямовано не на запровадження відповідних систем обробки та автоматизації діловодства, а на виконання невідкладних операційних завдань.

## **Виборча документація**

Раціональний підхід до процесу планування, управління та закупівлі матеріалів для проведення виборів ґрунтується на ретельному аналізі потреб, а тому сприяє досягненню операційної стабільності ОАВ. Процесу забезпечення ОАВ відповідними матеріалами передують ґрунтовне

дослідження організацією питання та виокремлення найбільш прийнятних варіантів. Зокрема, варто звертати увагу на такі критерії:

- необхідність: користь, яку відповідні матеріали можуть мати для проведення виборів;
- місцеві чи міжнародні джерела постачання матеріалів: аналіз вартості, контролю, строків виробництва, якості, надійності постачання, обслуговування і стабільності;
- якість: аналіз вартості, умов використання матеріалів, їхньої відповідності стандартам якості та вимогам до зносостійкості;
- одно- або багаторазове використання: аналіз методів зберігання і витрат на виробництво, а також впливу на довкілля, у тому числі – засобів утилізації, вторинної переробки і можливості використання матеріалів іншими організаціями;
- складність використання: оцінка різного рівня підготовленості користувачів до використання, вимог до навчання використанню і до збереження матеріалів;
- кількість: оцінка питомої собівартості, термінів виробництва, вимог до зберігання і потреби у накопиченні відповідної кількості матеріалів;
- розподіл: оцінка витрат і часу, необхідного для розподілу матеріалів і його планування;
- вимоги зберігання та накопичення: оцінка вартості, доступності, способів зберігання (централізоване або децентралізоване), заходів щодо захисту майна та швидкості його псування;
- утилізація: оцінка впливу на довкілля, шкідливості для життя та вимог безпеки.

ОАВ несе відповідальність перед громадськістю не лише за економічну стабільність процесів закупівлі необхідних матеріалів, а й за екологічні та соціальні впливи. Аналіз життєвого циклу матеріалів з урахуванням факторів безвідходного виробництва, а також екологічних і соціальних впливів їхнього використання може допомогти ОАВ при визначенні відповідних матеріалів для проведення виборів. Такий аналіз передбачає оцінку усіх наслідків використання матеріалів. Це стосується не лише виробництва, а й можливостей для повторного використання, наслідків зберігання і розподілу матеріалів протягом їхнього повного життєвого циклу, витрат на екологічно безпечне знищення та переробку.

Чітке розуміння наявності потреби у певних типах матеріалів, а також ретельний контроль за їхнім збереженням і кількістю можуть сприяти розвитку фінансової стабільності ОАВ. Жорсткий аудиторський контроль за процесом виготовлення виборчих бюлетенів та інших документів, які обліковуються, також сприятиме скороченню витрат.

Країни, які перебувають на етапі становлення демократії, не можуть використовувати під час проведення виборів дешеві матеріали через відсутність громадської довіри до спроможності ОАВ гарантувати безпеку такого

використання, а також запобігати випадкам шахрайства при цьому. Наприклад, у деяких випадках, ОАВ може зіштовхнутися з необхідністю друкувати виборчі бюлетені за межами країни, оскільки опозиційні політичні партії країни можуть заперечувати проти залучення до відповідного процесу державних ресурсів або використання послуг місцевих приватних друкарень. Натомість, в Індонезії процес друку виборчих бюлетенів організовується виходячи з норм місцевого законодавства. ОАВ Австралії, Канади і Південноафриканської республіки використовують менш вартісні матеріали для виготовлення виборчих скриньок і кабін для голосування. У Нікарагуа, з метою уникнення проблем при виготовленні і розповсюдженні виборчих матеріалів, під час проведення виборів було використано виборчі скрині, виготовлені у межах країни. Отже, рішення щодо економного використання виборчих матеріалів залежать від раціональності політики ОАВ щодо управління безпекою проведення виборів.

Значна кількість ОАВ скорочують витрати на проведення виборів за рахунок багаторазового використання виборчих скриньок і кабін для голосування. Наприклад, упродовж 2003–2004 років ОАВ Гани надав виборчі матеріали у користування іншому ОАВ, який працював у тому самому регіоні. ОАВ Південноафриканської республіки надавав професійні послуги і власне комп'ютерне устаткування у користування іншому ОАВ, що діяв на африканському континенті. Прилади для підрахунку голосів, які використовувалися у Бутані на виборах 2013 року, були передані ОАВ цієї країни Індії. Різноманітні засоби для проведення виборів можуть також спільно використовуватися ОАВ та іншими державними установами, такими як відповідні міністерство чи органи місцевого самоврядування. Аналогічний підхід може застосовуватися щодо транспортного забезпечення, логістики, збору статистичних даних, а також надання відповідних послуг. У Бангладеш інформація, накопичена ОАВ, використовувалася для виготовлення тимчасових посвідчень особи державного зразку. Відповідна державна організація мала згодом взяти на себе відповідальність за ці документи.

У 1990-х роках досвід таких країн як Камбоджа та Індонезія показав, що утримання автомобілів, мобільних телефонів, комп'ютерів і виборчих скриньок після закінчення виборів може призвести до їх незаконного привласнення або пошкодження. Через це ОАВ можуть не лише зазнати значних збитків, а й втратити довіру інвесторів. Запобігти цьому може запровадження ефективних безперервних процедур управління майном (див. розділ 7 цього посібника), а також використання спеціально відведених місць для зберігання (наприклад – електронного устаткування, яке є досить цінним, але використовується не регулярно).

## **Наслідки структурної і технологічної стабільності**

Розглядаючи можливість застосування у процесі проведення виборів різноманітних технологій, важливо комплексно оцінити вплив, який вони матимуть на загальний рівень якості виборів. Це, у свою чергу, передбачає проведення практичного аналізу проблем, для вирішення яких використовуються відповідні технології. Наприклад, система реєстрації виборців є лише інструментом, за допомогою якого сумлінні посадовці на



виборчих дільницях визначають, чи має певна особа право голосувати. Отже, немає сенсу вкладати кошти у нові системи і процеси реєстрації виборців, якщо коріння проблеми у тому, що недоброчесні, підкуплені або залякані посадовці можуть роздавати виборчі бюлетені, не звертаючись до відповідного реєстру.

Таким чином, можна припустити, що використання ІКТ під час проведення виборів є більш ефективним інструментом для країн, де вибори проводяться на достатньо високому якісному рівні, а тому довіра громадськості та ефективність діяльності ОАВ завдяки використанню технологій зростатимуть. Натомість ефективність таких заходів значно зменшується у країнах з розвиненим демократичним ладом – використання технологічних рішень матиме незначний вплив на загальний рівень проведення виборів. Крім того, використання новітніх технологій буде малоєфективним, якщо запобігання випадкам шахрайства в одній сфері виборчого процесу призведе до їх виникнення у інших.

### **Виборчі системи**

Кожен тип виборчих систем функціонує в різних політичних, соціальних і фінансових умовах, що впливає на їхню стабільність. Тип виборчої системи впливає на процеси визначення меж виборчих округів, порядок реєстрації виборців, вимоги до навчання та інформування виборців, розробку і виготовлення виборчих бюлетенів, визначення дат проведення виборів і необхідності у додаткових виборах. Ці питання детально розглянуті у посібнику Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (МІДСВ) під назвою *“Electoral System Design: The New International IDEA Handbook”*, який було видано у 2005 році. Наприклад, системи, якими передбачається формування невеликих виборчих округів, можуть бути дорожчими, ніж інші. Це зумовлено тим, що вони потребують особливих підходів до розмежування виборчих округів, виготовлення окремих бюлетенів для кожного округу, високої точності у процесі реєстрації виборців, а також запобігання випадкам шахрайства на виборах. До того ж, відповідні системи передбачають формування такої адміністративної структури ОАВ, яка б дозволила взаємодіяти з кожним виборчим округом як з окремою одиницею. Проте великі багатомандатні виборчі округи із використанням складних і витратних систем підрахунку голосів можуть виявитися занадто складними для гарантування змоги ОАВ здійснювати свою діяльність чітко і прозоро, а також брати на себе значні транспортні та інші логістичні витрати. Приблизники кожного типу виборчих систем висувають різні аргументи в контексті забезпечення соціальної і політичної стабільності. Ці аргументи мають ретельно вивчатися з урахуванням специфіки кожної країни.

### **Утворення виборчих округів**

Питання частоти перегляду меж виборчих округів може позитивно впливати на стабільність. Покладання відповідних функцій на ОАВ усуває необхідність створювати і фінансувати окрему організацію. Проте, якщо служба з питань територіально-адміністративного устрою вже існує для інших цілей, ОАВ не має дублювати її функції. Задля економії коштів при утворенні виборчих округів може використовуватися проста електронна картографія, бази даних населення

та чіткі процедури оцінки і періодизації. Визначення меж багатомандатних виборчих округів виходячи з наявних адміністративних кордонів може значно скоротити або повністю усунути витрати на відповідні заходи. Однак з політичної точки зору, визначення меж виборчих округів є досить делікатним питанням, яке має вирішуватися політичними засобами.

### **Реєстрація виборців**

Вартість процесів формування та ведення реєстру виборців значною мірою залежить від системи, яка для цього використовується, та її компонентів. Крім того, витрати на формування реєстру виборців, його точність (а, отже і політична стабільність) залежать від методу збору інформації. Наприклад: дані для реєстрації виборців можуть бути зібрані спеціально або взяті з наявних баз даних; реєстрація може тривати безперервно, або цілеспрямовано здійснюватися перед виборами (на кшталт загальнодержавного перепису населення); ОАВ може ініціювати контакти з виборцями, або виборці самі надають інформацію ОАВ; для усунення недоліків у реєстрі, виборцям можуть надаватися (або не надаватися) спеціальні посвідчення особи та велика кількість інших засобів. Використання ІКТ під час реєстрації виборців веде до збільшення вартості відповідних процесів. Зокрема, витратним є запис даних про особу виборця таких як відбитки пальців та фотографії, використання документів зі штрих-кодом, оновлення реєстраційної інформації у базах даних або виготовлення спеціальних індивідуальних бюлетенів з високим ступенем захисту, що містять фотографії та інші біометричні дані або штрих-коди.

Ведення точних реєстрів виборців є витратним завданням. Кожен ОАВ повинен визначити, які методи перевірки реєстраційної інформації мають бути застосовані ним, а якими задля економії коштів можна знехтувати, враховуючи рівень суспільної довіри і ефективність контролю за випадками шахрайства під час виборів. Зіставлення даних реєстру виборців з інформацією, отриманою від інших державних установ, може сприяти більш ефективному веденню реєстру. З іншого боку, така практика порушує питання щодо конфіденційності особистих даних. Витрати ОАВ можуть бути значно скорочені, якщо реєстр виборців формується на основі надійної і політично прийнятної державної бази актів цивільного стану (як у Сенегалі та Швеції), або якщо реєстр народжень і смертей є комп'ютеризованим і доступним для ОАВ. Зменшенню витрат також сприяє методика ведення безперервної реєстрації.

Найбільш стабільний механізм реєстрації виборців для конкретної країни потребує врахування місцевих умов. Найкращі для ОАВ умови ведення постійних і безперервних реєстрів формуються тоді, коли інформація для їхнього оновлення надходить від інших державних установ, які мають доступ до точних даних і користуються довірою громадськості. Крім того, сприятливим для ведення реєстру виборців фактором є культура дотримання виборчих вимог населенням. Якщо життєві обставини особи змінюються, вона сама повідомляє про це відповідний державний орган. Відповідними життєвими обставинами може бути, наприклад, зміна адреси проживання тощо. За відсутності відповідних умов, реєстри виборців швидко втрачають актуальність, а процес періодичного оновлення інформації потребуватиме значних зусиль.

Легкість організації постійного процесу оновлення реєстру виборців залежить від багатьох чинників, до яких належать: клімат; розмір і географічне розташування країни; кількість населення, його щільність та переміщення; мова; транспортне, логістичне, поштове, комунікаційне забезпечення та електропостачання; інфраструктура фінансової і громадської підтримки; наявність персоналу з необхідними навичками; фінансові і технічні ресурси, як у короткостроковій, так і у довготривалій перспективі. Іншими важливими чинниками є: політична атмосфера у країні (зокрема – рівень громадської довіри до виборчих процедур, а також організацій та установ, які забезпечують проведення виборів); локальні особливості, пов'язані із загрозами шахрайства під час реєстрації виборців, в тому числі – політичні або фінансові мотиви внесення до реєстру помилкових або неправдивих даних виборців; проблеми безпеки; графіки поставок; обмеження щодо зберігання і використання даних; а також інші обмеження, які ставлять під загрозу участь у виборах жінок або представників меншин. Якщо дати проведення виборів зафіксовані і розведені у часі, постійне забезпечення точності реєстрів може бути непотрібним. Проте, в умовах мажоритарної виборчої системи, яка у період між загальними виборами передбачає необхідність проведення додаткових виборів, ведення безперервного реєстру видається доцільним.

### **Процес голосування**

Підготовка і проведення голосування під час загальних виборів або референдумів у будь-якій країні вважається важливою подією національного масштабу, яка вимагає залучення значних коштів та їхнього ефективного використання. Ретельний аналіз кількості виборчих дільниць, персоналу і матеріалів, необхідних для проведення виборів, може сприяти значному скороченню витрат. В умовах належного рівня безпеки, доброчесності та якості обслуговування, виборчі дільниці у регіонах з високою щільністю населення могли б бути об'єднані задля економії коштів. Удосконалені підходи до розподілу обов'язків персоналу, розташування виборчих дільниць і підготовки кадрів можуть дозволити скоротити залежність кількості співробітників виборчої дільниці від кількості виборців без зниження якості обслуговування. У країнах, у яких голосування триває два або більше дні, скорочення витрат є можливим за рахунок подовження часу роботи виборчих дільниць у визначений день. Будь-які запропоновані зміни у датах та часі голосування мають бути узгоджені з встановленим у країні робочим часом для того, аби жоден виборець не був виключений з процесу голосування.

Покращення доступу виборців і розширення їхніх загальних можливостей у процесі голосування (таких як голосування поштою, як у Австралії та Іспанії, зовнішнього голосування і надання спеціальних послуг для голосування ув'язнених, лікарнях та на судах) змусило ОАВ пропонувати виборцям відносно дорожчі послуги. Такі заходи (зокрема – ті, що передбачають проведення “відкріпного” голосування для біженців або інших численних і географічно розсіяних верств населення, як у Афганістані, Боснії і Герцеговині, Єгипті, Іраку і Тунісі) можуть стати відчутним тягарем для фінансової стабільності виборчих процесів. Проте збільшення витрат на вибори має залежати від соціальної відповідальності ОАВ, а також здатності гарантувати додаткову політичну легітимність в результаті

надання відповідним виборцям можливості брати участь у голосуванні. Тим не менше, такі кроки актуалізують ризик того, що низькі показники участі у виборах дозволяють критикувати невинуватено високу вартість виборчих заходів. А це, у свою чергу, зменшує підтримку таких ініціатив. У Австралії системи електронного голосування, запроваджені у 2007 році для надання особам з вадами зору та слуху, а також представникам збройних сил за кордоном можливості брати участь у голосуванні, були, зрештою, скасовані через невинуватену вартість.

В результаті активного поширення доступу до мережі Інтернет у всьому світі, постало питання про те, чи дозволяє віддалене інтернет-голосування краще задовольняти потреби широкого кола виборців. В цілому, масштаби використання Інтернету під час голосування є значно меншими у порівнянні з іншими сферами людської діяльності. Єдина країна, виборчі процеси у якій по суті базуються на використанні Інтернету, це Естонія. Такий стан речей віддзеркалює давнє протиріччя, пов'язане з технічними та соціологічними проблемами. Йдеться про відповідність технології віддаленого інтернет-голосування базовим принципам безпеки, добросовісності та забезпечення таємниці голосування.

Якщо ОАВ діє відповідно до вимог щодо підтримки виборців з різними потребами, це може значно підвищити відповідальність організації за розвиток і впровадження власної політики, щодо проведення голосування і підрахунку голосів. Адаже використання у цьому контексті різних методів, ймовірно, потребуватиме застосування різних процедур, інструкцій і навчальних матеріалів, а відповідні заходи мають впроваджуватися незалежно від кількості виборців, які потребують використання окремої методики проведення голосування.

Оскільки навчання персоналу ОАВ може бути досить витратним, державні органи та сама організація часто вважають цілком прийнятним скорочення відповідних витрат під час планування загального бюджету виборів. Проте невідповідний рівень навчання може спричинити більші фінансові і політичні витрати через низький рівень професійності персоналу. Це, у свою чергу, знижує довіру громадськості до виборчого процесу і може мати негативні наслідки для репутації та рівня стабільності ОАВ у перспективі.

## **Автоматизоване голосування та процес підрахунку голосів**

Автоматизовані пристрої для голосування здебільшого визначаються постачальниками як засоби удосконалення методів проведення виборчих процесів і скорочення відповідних витрат, зокрема – витрат на залучений персонал. Деякі пристрої пропонують високий рівень надійності і захисту від фальшування результатів виборів. Більшість мають функцію підтримки процесу проведення аудиту. У Австралії, Бельгії, Бутані, Бразилії, Індії, Сполучених Штатах Америки та Венесуелі часто використовуються машини для електронного голосування (МЕГ). Хоча не існує жодного надійного аналізу рентабельності використання нових технологій для голосування і підрахунку голосів виборців, є дані, які свідчать, що використання таких технологічних рішень як МЕГ у довгостроковій перспективі може сприяти скороченню витрат на проведення виборів. Зокрема, йдеться про витрати, пов'язані з виготовленням і зберіганням виборчих бюлетенів та процесом підрахунку

голосів. Використання пристроїв оптичного розпізнавання позначок (ОРП) для підрахунку голосів також сприяє ефективному використанню часу впродовж виборчого процесу; при цьому не виключається існування паперових виборчих бюлетенів, які за необхідності можуть бути фізично перевірені у випадку виникнення спірних питань після проведення виборів.

При використанні новітніх виборчих технологій важливо враховувати рівень громадської довіри і впевненості у виборчому процесі. Це необхідно для залучення зацікавлених сторін до процесу експериментальної перевірки нових електронних систем і отримання згоди на практичне використання таких технологій. Через потенційну непрозорість електронного голосування і підрахунку голосів виборців, МЄГ може викликати недовіру з боку опонентів нововведень. Останні можуть посилатися на те, що відповідною технологією легко маніпулювати. Такі закиди не є безпідставними, враховуючи наявні недоліки систем безпеки, втрату даних і помилки у записах голосів, про що регулярно повідомляється у звітах про використання автономної системи прямого запису (ЕСПЗ) та інших пристроїв для електронного голосування у Сполучених Штатах Америки.

Точність і надійність технологічних приладів напряму залежить від компаній і людей, які їх проєктують, програмують, перевіряють і обслуговують. Тим не менше, існують реальні можливості використання приладів для електронного голосування, які можуть забезпечити надійність, економічність та оптимізацію використання часу під час виборчого процесу. Це стає можливим за умови використання методів прозорого управління і підзвітності, описаних у розділі 9 цього посібника. Посібник Ради Європи з електронного голосування 2010 року містить корисну інформацію про відповідні методи управління.

Менш заможні країни повинні уникати використання складних технологій під час проведення виборів, якщо вони не мають можливості забезпечити відповідний рівень життя для власного населення. Використання таких технологій, як біометричні карти реєстрації виборців, комп'ютеризовані реєстри виборців та електронне голосування і підрахунок голосів, має бути узгоджене з іншими нагальними державними пріоритетами, наприклад – охороною здоров'я та освітою. Рівень стабільності виборчих технологій зростає, якщо у довготривалій перспективі вони використовуються для виконання інших завдань. Їхнє використання має враховувати не лише безпосередні витрати та альтернативне використання фондів, але і майбутні витрати та набуття співробітниками необхідних для обслуговування відповідних технологій професійних навичок. Аналіз стабільності повинен враховувати довгострокові результати використання складних технологій під час проведення виборів.

У багатьох країнах технології автоматизації і зниження витрат використовуються у процесі підрахунку голосів. Значна кількість автоматизованих приладів використовується як для запису, так і для підрахунку голосів виборців. Якщо кожен голос виборця не фіксується на папері з метою подальшого контролю, автоматизований підрахунок голосів може бути недостатньо прозорим. Вважається, що процес підрахунку голосів є вразливим аспектом виборів. Тому він завжди повинен проводитись прозоро та перевірятися кваліфікованим персоналом.

Вимоги до прозорості на всіх етапах процесу загального і паралельного підрахунку голосів можуть також спричинити обмеження заходів по зниженню витрат, наприклад введення системи ручного підрахунку голосів. Зацікавлені сторони на виборах 1995 і 2000 років у Занзібарі та 2007 року в Кенії були невдоволені тим, що події, які мали місце під час фінальної фази процесу підрахунку голосів, справили негативний вплив на результати виборів і підкреслили важливість прозорості на всіх етапах відповідного процесу. У таких випадках також мають місце факти внесення невідомими особами деяких змін до результатів підрахунку голосів після того, як ці результати вийшли за межі виборчої дільниці. Опозиційні партії можуть висловлювати припущення, що подібне втручання впливає на результати виборів.

## Підсумки розділу

- ОАВ зобов'язані постійно розвивати власні можливості та покращувати результати діяльності з метою підвищення їхньої ефективності та економічної доцільності.
- Рівень стабільності залежить від виборчої політики, економічно вигідних і реалістичних методів, а також здатності задовольнити потреби усіх зацікавлених сторін у виборчих процесах сьогодні та у майбутньому. Це є важливою проблемою для молодих демократичних держав.
- У своїй діяльності ОАВ повинні прагнути фінансової, економічної, інституційної, соціально-політичної та екологічної стабільності. Це необхідно для того, аби зацікавлені сторони відчували впевненість у виборчому процесі, а ОАВ мали гарантії власного добробуту. При цьому ОАВ не обов'язково потребують формування постійної структури.
- Головні елементи стабільності – це інституційна, фінансова, економічна стабільність, а також стабільність кадрового забезпечення.
- Чітке усвідомлення стабільності і можливостей ОАВ можливе виключно за умов точної оцінки всіх головних елементів діяльності організації.
- Аналіз системних, організаційних та індивідуальних потреб може допомогти ОАВ визначити проблеми власної стабільності.
- Рівень підтримки з боку організацій-донорів і взяті у зв'язку з цим зобов'язання є важливими факторами стабільності ОАВ, зокрема – в молодих демократичних державах. Підтримка з боку організацій-донорів може мати як позитивні, так і негативні наслідки: вона може покращити якість виборчих процесів, однак вплив такої підтримки і будь-яка форма залежності ОАВ від неї може негативно відбитися на стабільності організації.
- Організації-донори мають гарантувати, що їхня підтримка сприятиме підвищенню рівня стабільності ОАВ. Це, наприклад, здійснюється шляхом зосередження на потребах ОАВ та передачі професійних навичок.

- Запровадження новітніх технологій є привабливим кроком для ОАВ, а часто – і для організацій-донорів. Проте у своїй діяльності ОАВ повинні спиратися на об'єктивні рішення, які є однозначно корисними та справляють позитивний вплив на рівень стабільності ОАВ у довгостроковій перспективі. Масштаби використання ОАВ новітніх технологій мають визначатися рівнем ресурсного забезпечення країни і перевагами, які будуть отримані в результаті використання протягом тривалого часу.
- Досягнення належного рівня стабільності пов'язане з виборчими системами, структурами і процедурами виборчих процесів, які є дорогими, складними і потребують добросесної діяльності. Це – і визначення меж виборчих округів, і реєстрація виборців, і процеси голосування, а також загального і паралельного підрахунку голосів. ОАВ повинні ретельно окреслювати необхідні рівні цілісності, технології, які використовуються у цих процесах, а також їхній вплив на фінансову та соціально-політичну стабільність.
- Людські ресурси, знання і досвід співробітників є найбільшим активом ОАВ. Інвестиції у розвиток і збереження кадрів, а також забезпечення умов, за яких увесь набутий організацією досвід залишається незмінним навіть у випадку втрати досвідченого персоналу є важливими компонентами стабільності ОАВ.
- Ефективний підхід до процесу планування, управління та закупівлі матеріалів для проведення виборчого процесу ґрунтується на детальному аналізі потреб і рентабельності, а також врахуванні життєвого циклу матеріалів. Усі ці фактори сприяють досягненню операційної стабільності ОАВ.

# Боснія і Герцеговина: виклики, які породжує модель незалежного ОАВ\*

Ірена Гаджабдіч

### Вступ

Загальна рамкова угода, відома як Дейтонська мирна угода, була підписана у грудні 1995 року. Вона декларувала закінчення війни у Боснії і Герцеговині, яка почалася у 1992 року. Відповідно до угоди, Боснія і Герцеговина (БіГ) визначалася як держава складного типу, що складається з двох суб'єктів – Федерації Боснії і Герцеговини (ФБіГ) та Республіки Сербської (РС). ФБіГ складається з десяти кантонів і округу Брчко, який має особливий статус як одиниці місцевого самоврядування. Крім того, було створено канцелярію високого представника, яка отримала значні повноваження і мала представляти Боснію і Герцеговину на міжнародному рівні.

Додаток 4 Дейтонської угоди та конституція БіГ визнає боснійців, хорватів і сербів основними національними групами, в той час, як громадяни БіГ, які не визначилися зі своєю національністю, підпадають під категорію “інші”. Додаток 3 був основою для підготовки, моніторингу та адміністрування перших повоєнних виборів, які проводила Організація з безпеки і співробітництва у Європі (ОБСЄ).

У БіГ ОБСЄ координувало проведення шести виборів у період з 1996 до 2000 року. Протягом цього періоду було створено такі організації: тимчасова виборча комісія (ТВК), виборча апеляційна підкомісія (ВАП) та експертна комісія з питань медіа (ЕКПМ), а також низка місцевих відділень ОБСЄ по всій БіГ. На рівні муніципалітетів були призначені муніципальні виборчі комісії.

ТВК прийняла правила і положення, які регламентували виборчий процес від реєстрації виборців – до оголошення результатів виборів. Закон БіГ “Про вибори” був остаточно прийнятий у 2001 році. Центральна виборча комісія БіГ знаходиться у веденні виборчої адміністрації. Вона є незалежним органом, підзвітним парламентській асамблеї БіГ.

---

\* Практичний приклад Боснії і Герцеговини також міститься у оригінальному виданні посібника: Доменіко Туккінарді “Боснія і Герцеговина: Історія Успіху Для Незалежної Моделі” // Дизайн системи адміністрування виборів: довідник МІДСВ (Стокгольм: МІДСВ, 2006 рік), стор. 196–99.



## Законодавство

Додаток 3 Дейтонської угоди, а також зведення норм і правил ТВК є попередниками сучасного виборчого законодавства Боснії і Герцеговини. Закон БіГ “Про вибори” (ЗпВ БіГ) був прийнятий у 2001 році. Він став успішним результатом зусиль міжнародної спільноти, переговорів між політичними партіями, а також наполегливості громадян БіГ.

Виборча система БіГ визначається положеннями Конституції країни та установчими актами суб’єктів федерації, а також законом БіГ “Про вибори” і 13-ма додатковими законами на рівні держави та її суб’єктів.

Ряд положень Конституцій кантонів і муніципальних статутів також можуть розглядатися як частина виборчої системи БіГ. Найбільш важливими актами щодо виборів є:

1. Додаток 3: Угода про вибори, положення конституції БіГ і поправки до конституції;
2. Конституція БіГ;
3. Конституція РС;
4. Статут округу Брчко, БіГ, як частини виборчої системи БіГ;
5. Закон БіГ “Про вибори”, до якого було внесено 16 змін і доповнень;
6. Закон “Про зайняття вакантної посади члена президії БіГ у рамках існуючого мандату”;
7. Закон “Про вибори в РС”;
8. Закон БіГ “Про вибори, припинення повноважень і заміну муніципального мера”;
9. Закон “Про вибори у окрузі Брчко, БіГ”.

## Організаційна структура

У листопаді 2001 року, відразу після прийняття закону БіГ “Про вибори”, було створено першу у країні комісію з питань проведення виборів, яка стала вершиною піраміди виборчої адміністрації БіГ. Був призначений генеральний секретар комісії, а частина представників ОБСЄ, які мали значний досвід у питаннях адміністрування виборів, сформувала ядро новоствореного секретаріату.

Комісія з питань проведення виборів БіГ (нині – центральна виборча комісія БіГ, ЦВК) складається з семи членів. До 2006 року деякі посади членів комісії посідали міжнародні спеціалісти. Наступний рівень виборчої адміністрації – це комісії з питань проведення виборів та комісія округу Брчко, БіГ. Далі – муніципальна виборча комісія. У нижній частині піраміди знаходяться комітети виборчих дільниць, які призначаються на кожних виборах за пропозицією політичних партій.

Склад муніципальної виборчої комісії БіГ повинен бути багатонаціональним і відображати державну структуру виборчого округу, у якому її було сформовано, враховуючи дані останнього перепису населення з 1991 року та рівне представництво чоловіків та жінок.

## Обов'язки ОАВ

ЦВК БіГ має значні й широкі повноваження та є унікальним за своєю моделлю. Крім обов'язків щодо проведення виборчого процесу, ЦВК БіГ уповноважена реалізовувати положення “Закону про конфлікт інтересів” (на державному рівні у ФБіГ і в окрузі Брчко, БіГ) і “Закону про фінансування політичних партій”. Відповідно до “Закону про Раду міністрів”, ЦВК БіГ також проводить на підставі поданої інформації аналіз того, наскільки кандидати на посади голови, міністрів і заступників міністрів ради міністрів БіГ відповідають встановленим для них вимогам. Відповідно до закону “Про агентство із запобігання корупційним діям та координації заходів боротьби з корупцією”, ЦВК БіГ також перевіряє кандидатів на посаду директора і заступників директора цього агентства.

Найбільш важливими завданнями ЦВК БіГ, які пов'язані з виборами, є: ухвалення процедур для реалізації закону БіГ “Про вибори”; відповідальність за точність даних; оновлення і забезпечення цілісності центрального реєстру виборців; перевірка політичних суб'єктів; перевірка списків кандидатів; визначення змісту і форми виборчих бюлетенів; визначення, перевірка та оприлюднення результатів виборів на всіх рівнях; координація, контроль і регулювання дотримання законів всіма виборчими комісіями і комітетами виборчих дільниць; видача свідоцтв особам, які отримали відповідні повноваження; а також ведення статистики щодо виборів, а також надання виборцям навчальних та інформаційних послуг.

## Склад і процедура призначення працівників ОАВ

До ЦВК БіГ входить сім членів. Комісія складається з двох представників кожної з основних національних груп (боснійці, хорвати і серби) і одного представника від інших національностей. Члени ЦВК БіГ призначаються парламентом терміном на сім років. Для цього використовується список кандидатів, який складає спеціальна парламентська комісія після публікації інформації про вакансії. Члени ЦВК БіГ можуть бути переобрані, а її президія, що складається з членів організації, перебирається один раз у 21 місяць. Таку комісію було створено в РС, але у Федерації БіГ її не існує.

Муніципальні виборчі комісії складаються з трьох, п'яти або семи членів, а їхня кількість визначається відповідно до кількості виборців, зареєстрованих у центральному виборчому реєстрі. Ці комісії призначаються та розпускаються муніципальною радою за умови схвалення ЦВК БіГ на основі оголошень про наявні вакансії.

Комітети виборчих дільниць складаються з трьох або п'яти членів, які призначаються на кожних виборах за поданням політичних партій.

У секретаріаті ЦВК БіГ задіяно понад 70 постійних співробітників, в основному – державних службовців, які забезпечують матеріально-технічну та адміністративну підтримку діяльності організації.

## Фінансування ОАВ

Фінансування ЦВК БіГ забезпечується через бюджети різноманітних організацій БіГ та відповідно до міжнародних зобов'язань. Виборчі комісії нижчих рівнів фінансуються з бюджетів державних суб'єктів, кантонів та муніципалітетів.

Незважаючи на те, що закон БіГ “Про вибори” передбачає, що ЦВК БіГ самостійно розпоряджається коштами для здійснення своїх повноважень і проведення виборчих

процесів в рамках затвердженого бюджету, процес адміністрування виборів кілька разів опинявся під загрозою. Це відбувалося через те, що виділені на управління процесом проведення виборів кошти не завжди надавалися вчасно. Наприклад, передбачений законом термін, який відведено для забезпечення відповідного фінансування, складає 15 днів після оголошення початку виборчого процесу. Цей термін не було дотримано кілька разів, що поставило під загрозу весь процес організації виборів (як, наприклад, у Травніку в серпні 2011 року та у Нові Град Сараєво у березні 2012 року).

Діяльність ЦВК, спрямована на удосконалення виборчого процесу отримувала фінансову підтримку не лише з державного бюджету, а й з боку організацій-донорів, таких як АМР США, Рада Європи (РЕ), ОБСЄ, Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (МІДСВ) та ряд посольств у Сараєві. Були використані нові виборчі технології, а саме – електронний підрахунок результатів голосування, оцінка ризиків виборчого процесу і створення інтегрованої інформаційної системи виборів (ПСВ БіГ). Згодом зусилля ЦВК БіГ допомогли залучити до процесу проведення виборів кошти з бюджету установ БіГ, спрямовані на удосконалення виборчого процесу.

## Підзвітність ОАВ

Річний звіт про виконання відповідних законів, що стосуються діяльності ЦВК БіГ, надається на розгляд парламентській асамблеї БіГ. У цьому звіті містяться зауваження та численні рекомендації щодо удосконалення виборчого процесу і пов'язаних з ним законів. Усі попередні річні звіти і рекомендації ЦВК БіГ були підтримані у парламенті і стали відправною точкою численних дискусій щодо запровадження чергових змін і доповнень до законів, пов'язаних зі сферою діяльності ЦВК БіГ.

Державна аудиторська служба БіГ також регулярно проводить моніторинг діяльності ЦВК щодо адміністрування виборів. Досі діяльність ЦВК отримувала рідкісну для аналогічних перевірок державних установ БіГ позитивну оцінку щодо належного проведення тендерів, закупівель і процедур використання коштів.

## Процес врегулювання виборчих спорів

Захист виборчих прав забезпечується виборчими комісіями та апеляційним підрозділом Верховного суду БіГ. Виборець, чиї права (як це визначено у законі БіГ “Про вибори”) було порушено, може подати скаргу до виборчої комісії протягом 48 годин після того, як було зафіксовано відповідне порушення. Муніципальна виборча комісія є органом першої інстанції для прийняття рішень щодо заяв про порушення правил проведення виборчої кампанії, за винятком випадків, коли відповідні порушення відносяться до компетенції ЦВК БіГ як органу першої інстанції. Йдеться, наприклад, про запобігання використанню журналістами висловів у своїй роботі, які можуть спровокувати особу до насильницьких дій або проявів ненависті, створюють помилкові уявлення щодо суб'єктів політичної діяльності, у певний час порушують режим мовчання, а також передбачають використання внутрішніх або міжнародних засобів зв'язку з метою впливу на виборців.

Робота ЦВК БіГ щодо звернень і скарг виборців отримала належну позитивну оцінку. З усіх звернень, поданих до Верховного суду БіГ як органу другої інстанції у процесі проведення виборів, були санкціоновані 97% рішень, що стосувалися загальних виборів 2010 року.

## **Професіоналізм працівників виборчих комісій**

Відповідно до закону БіГ “Про вибори”, ЦВК країни щорічно приймає план і програму навчання для виборчої адміністрації, виборних і призначених посадових осіб та політичних діячів. Заплановане навчання виборчої адміністрації, зазвичай, реалізується повною мірою, хоча інколи для повної реалізації може не вистачати фінансування.

У ті роки, коли відбуваються вибори, проводиться регулярне навчання членів муніципальних виборчих комісій, а також членів комісій в усіх муніципалітетах, де проводяться дострокові вибори міського голови.

Навчальна програма для персоналу секретаріату ЦВК БіГ створюється і впроваджується з метою підтримки високого рівня професіоналізму державних службовців і співробітників. Вони відвідують семінари, організовані агентством державної служби БіГ.

Підвищення кваліфікації членів виборчих комісій підтримується також завдяки проведенню конференцій та інших подібних заходів, що проводяться у співпраці з недержавним сектором БіГ. Найважливішим партнером у цій сфері є асоціація організаторів виборів БіГ (АОВ БіГ). Результатом втілення спільного проекту стало прийняття у 2011 році кодексу поведінки для членів дільничних комісій та їхніх заступників. Робота, проблеми та перспективи виборчої адміністрації також аналізуються на спільних конференціях після кожних виборів.

## **Зв'язки зі ЗМІ**

Публічний характер діяльності і свобода доступу до інформації забезпечуються за допомогою використання загальноприйнятих і офіційно погоджених засобів, таких як Інтернет, проведення прес-конференцій, оприлюднення заяв і прес-релізів. ЦВК БіГ не отримувала на свою адресу жодних скарг з боку ЗМІ щодо доступу до інформації. Відповідно до закону БіГ “Про вибори”, ЦВК країни прийняла звіт правил щодо представлення у ЗМІ інформації про політичних діячів у період з моменту оголошення виборів до дня їх проведення. Основним правилом тут є справедливе і рівне представлення суб'єктів політичного процесу. Дотримання електронними засобами масової інформації цих правил контролюється агентством з регулювання питань комунікації Боснії і Герцеговини. На сьогодні у відповідній сфері не було виявлено якихось серйозних порушень. Рада з питань преси БіГ здійснює нагляд за друкованими та інтернет-ЗМІ; вона є ланкою, що поєднує їх із читачами.

## **Співпраця з іншими інституціями й агентствами**

ЦВК БіГ налагодила численні контакти, спрямовані на обмін досвідом з делегаціями інших країн щодо останніх тенденцій у розвитку виборчих систем. Організація також ефективно співпрацює з недержавним сектором БіГ та Європи.

Діяльність ЦВК БіГ, значною мірою, спрямована на налагодження міжнародного співробітництва, а також співпрацю з національними установами і відповідним міністерством, які відповідають за ведення офіційної документації, пов'язаної з виборчим процесом.

## Стабільність

Для того, аби досягти визначених законом стандартів діяльності, ЦВК БіГ потребуватиме подальшої підтримки у забезпеченні фінансування і зміцнення кадрового потенціалу.

## Новітні технології

З 2001 року ЦВК БіГ докладает зусиль для удосконалення власної роботи і впровадження новітніх технологій. Одним з найбільш важливих кроків у цьому контексті став перехід до пасивної реєстрації виборців у 2006 році та запуск інтегрованої системи інформації про вибори (ICIV БіГ). ЦВК БіГ продовжує свою роботу щодо створення інформаційної структури, завершення третього і заключного етапу масштабного проекту ICIV, а також виділення необхідних для його утримання коштів у бюджетах інших організацій БіГ.

## Адміністрування виборчої реформи

ЦВК БіГ має право надавати відповідні рекомендації на розгляд парламентської асамблеї БіГ в рамках своєї роботи у міжгалузевих парламентських робочих групах щодо внесення змін і доповнень до законів, які перебувають під юрисдикцією комісії. Завдяки цьому ЦВК БіГ має змогу сприяти удосконаленню виборчого законодавства, однак остаточні рішення у цьому процесі приймає парламент. Таким чином, все залежить від волі і домовленостей між політичними партіями.

## Можливості та обмеження

У ході свого розвитку ЦВК БіГ досягла значного покращення у таких сферах своєї діяльності, як: професійний розвиток персоналу, освіта співробітників виборчих комісій нижчого рівня, підвищення рівня освітніх та інформаційних послуг для виборців (з акцентом на виборцях, що перебувають поза межами країни, жінках та виборцях з особливими потребами), своєчасна підготовка відповідних підзаконних актів, реформування процесу реєстрації виборців та застосування новітніх технологій. Завдяки цьому організація здійснила успішний перехід від статусу міжнародної до статусу державної установи і є прикладом для всього регіону.

Проте ряд обмежень стають на заваді діяльності ЦВК БіГ. Оскільки закон про вибори не регламентує застосування санкцій за порушення термінів, передбачених для формування уряду, БіГ ЦВК стикається із ситуацією, коли процес підготовки до нових виборів збігається з незавершеним процесом виконання зобов'язань щодо попередніх виборів.

Додаткової уваги потребує питання фінансування виборчого процесу, а саме – брак фінансових ресурсів для забезпечення діяльності муніципальних виборчих комісій. Таким чином, для безперешкодного проведення виборів необхідно визначити шляхи забезпечення ресурсами ОАВ.

## Бібліографія

BiH Central Election Commission, *Report on Implementation of the Laws under Jurisdiction of the BiH CEC for 2004–2011*, за адресою: <<http://www.izbori.ba>>

General Framework Peace Agreement in BiH—the Dayton Peace Agreement, USAID

Election Law of Bosnia and Herzegovina

Law on Election, Termination, Recall and Replacement of Municipal Mayors in the Federation of BiH

Election Law of RS

Election Law on Brčko District of BiH

Law on Conflict of Interest in Governmental Institutions of Bosnia and Herzegovina

Law on Conflict of Interest in Government Institutions in Brčko District of BiH

Law on Council of Ministers BiH

Law on Political Party Financing

# Україна: довгий шлях до політично незалежного адміністрування виборів

Василь Ващанка

### Вступ

Створення державного ОАВ у незалежній Україні набуло важливого значення на початку 1990-х років під час організації перших конкурентних парламентських і президентських виборів. Центральна виборча комісія (ЦВК) була сформована у 1997 році і поступово розширила свої повноваження щодо адміністрування виборів у державі. На виборах 1998, 1999 і 2002 років міжнародні спостерігачі оцінили діяльність ЦВК як в цілому позитивну. Однак було висловлено занепокоєння щодо політичної незалежності та обмежених повноважень організації. Під час проведення президентських виборів 2004 року були оприлюднені обґрунтовані заяви щодо фальсифікації результатів виборів. Внаслідок процесу, який став відомим як “Помаранчева революція”, Верховний суд України скасував попередні результати виборів, після чого відбулося повторення другого туру голосування. Через причетність ЦВК до фальсифікації результатів виборів Верховна Рада України розпустила склад організації та призначила нову комісію для проведення повторного голосування. З того часу ЦВК брала участь у процесі проведення декількох виборів.

### Законодавство

Конституція України 1996 року передбачає наявність у Верховної Ради України повноваження призначати членів ЦВК, однак не деталізує її статус та функції – така деталізація здійснюється законом “Про Центральну виборчу комісію” від 2004 року, відповідно до якого ЦВК є “постійним колегіальним державним органом”. Закон встановлює основні принципи роботи ЦВК: верховенство права, законність, незалежність, об’єктивність, компетентність, професійність, колегіальність, обґрунтованість прийнятих рішень, відкритість і гласність. Він також регулює процеси формування і діяльності ЦВК, а також повноваження і статус членів органу. ЦВК затвердила власний регламент, у якому докладно визначені внутрішні процедури організації та її діяльність. Виборче законодавство в Україні не є кодифікованим, тому конкретні повноваження ЦВК щодо процесу проведення загальнонаціональних та місцевих виборів і референдумів додатково визначені у відповідних законах. ЦВК

приймає рішення з питань, що належать до сфери компетенції Комісії і є юридично обов'язковими для всіх учасників виборчого процесу.

## **Організаційна структура**

Члени ЦВК більшістю голосів обирають голову, двох заступників голови і секретаря комісії з числа членів Комісії. Голова очолює комісію і секретаріат. Секретар готує засідання ЦВК, відповідає за документування діяльності та надає відповідну інформацію ЗМІ.

Діяльність ЦВК здійснюється за підтримки секретаріату, у роботі якого задіяно близько 250 постійних співробітників. Секретаріат ділиться на відділи та підрозділи, відповідальні за різні сфери відання ЦВК, а саме – організаційний відділ, юридичний відділ, відділ інформаційних технологій, відділ закупівель, відділ документації тощо. Державний реєстр виборців (ДРВ), який перебуває у віданні ЦВК, обслуговується окремою службою підтримки. ЦВК знаходиться в столиці України Києві і не має регіональних представництв, хоча за законом має право за необхідності створювати такі структури в рамках бюджету організації.

ЦВК є єдиним постійним органом, наділеним повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів. Окружні та дільничні виборчі комісії нижнього рівня формуються окремо для кожних виборів з числа кандидатів від конкуруючих політичних партій.

## **Функції та повноваження**

ЦВК зобов'язана забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян, а також дотримання законодавства про вибори і референдуми, в тому числі – контроль виконання політичними партіями і кандидатами правил фінансування виборчих кампаній. ЦВК відповідає за утворення виборчих округів і ведення ДРВ. На Комісію також покладено завдання з поширення інформації про вибори і повноваження щодо розгляду заяв і скарг з усіх питань, що належать до її компетенції.

Під час проведення загальнонаціональних президентських і парламентських виборів ЦВК несе відповідальність за організацію і управління усім процесом, в тому числі – за створення і контроль виборчих комісій нижчого рівня, реєстрацію кандидатів, моніторинг фінансування виборчої кампанії та оголошення результатів виборів. Під час проведення всеукраїнського референдуму, ЦВК організовує весь процес, а при проведенні місцевих референдумів Комісія затверджує формат голосування та виконує консультативну роль. На місцевих виборах ЦВК виконує в основному наглядові 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 підприємницької 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: (1) до ЦВК з вимогами щодо забезпечення реалізації і захисту виборчих прав, роз'яснення виборчого законодавства чи надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства; і (2) 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.

## Рівень професіоналізму ЦВК

Загалом, ЦВК вважається компетентним органом. Опитування, проведене до парламентських виборів 2012 року, показало, що 64% респондентів погодилися з твердженням, що адміністрування виборів в Україні відбувається на належному рівні. Проте міжнародні експерти відзначили, що у ряді питань ЦВК стикнулася зі складними викликами. Зокрема, мова йде про формування комісій нижчого рівня і визначення меж одномандатних виборчих округів. Експерти припустили, що деякі операційні недоліки виборчого процесу є наслідком рішення ЦВК призначати відповідальними за певні питання і діяльність у конкретних регіонах окремих членів Комісії.

Спостерігачі від ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) оцінили результати діяльності ЦВК під час парламентських виборів 2012 року як належні. 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. 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

на належному рівні веб-сайт (<http://www.cvk.gov.ua>), 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.

Вибірчі 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.

## **Співпраця ЦВК з із зацікавленими сторонами**

Комісія 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, яка побудована таким чином, що створює сприятливі умови для політичних призначень, базованих на лояльності до певних партій. Чинний голова ЦВК неодноразово висловлював критичні зауваження щодо процесу, у якому політичні фракції конкурують за можливість призначення “своїх” кандидатів, і закликав підтримати обрання безпартійних кандидатів за критеріями наявності професійного досвіду у сфері проведення виборів та участі у розбудові громадянського суспільства. Під час проведення дострокових президентських виборів 2014 року ознаки партійного впливу були значно менш помітними через актуальність більш нагальних питань безпеки і політичних проблем. Це давало ЦВК більше простору для зміцнення своїх позицій як неупередженої і політично незаангажованої організації.

## **Рівень стабільності ЦВК**

Очевидно, що ЦВК отримує належне фінансування, а тому не висловлює занепокоєння з приводу забезпечення стабільності власної діяльності. Верховна Рада також виділила достатнє фінансування для проведення нещодавніх виборів (в тому числі – повторних виборів у п'яти мажоритарних округах) після того, як ЦВК оголосила, що не мала змоги провести належний підрахунок результатів голосування після парламентських виборів у жовтні 2012 року. Після проведення виборів ЦВК аналізує результати своєї роботи (“отримані уроки”), однак результати такого аналізу не оприлюднюються на веб-сайті Комісії. Дострокові президентські вибори 2014 року продемонстрували найбільші проблеми щодо забезпечення стабільності управління процесом проведення виборів. Такі проблеми пов'язані з існуванням загроз територіальній цілісності країни і погіршенням ситуації з безпекою в окремих регіонах.

## Використання новітніх технологій

Закон дозволяє ЦВК використовувати “автоматизовану інформаційну систему”, але передбачає, що отримана з системи інформація носить тимчасовий характер і не тягне за собою правових наслідків. Використання системи “Вибори” для проведення паралельного підрахунку голосів, в цілому, сприяло підвищенню прозорості виборчого процесу. У той же час, міжнародні спостерігачі висловили занепокоєння щодо самого процесу підрахунку голосів. На президентських виборах 2010 року спостерігачі ОБСЄ/БДІПЛ, загалом, оцінили процес проведення паралельного підрахунку голосів позитивно, відзначивши при цьому відсутність повного доступу спостерігачів до процесу введення даних у систему “Вибори”. На парламентських виборах 2012 року БДІПЛ/ОБСЄ негативно оцінило процес проведення паралельного підрахунку голосів у майже половині з перевірених окружних виборчих комісій (ОВК). Крім обмеженої прозорості введення даних і переповненості дільниць, спостерігачі відзначили порушення під час підрахунку голосів, в тому числі – розбіжності між даними у протоколах про результати голосування на виборчих дільницях і даними, які були введені у систему.

ЦВК домоглася проведення повторних виборів у п’яти округах, однак, за різними повідомленнями, значні порушення мали ширші масштаби. Спостерігачі рекомендували підвищити рівень прозорості виборчих процесів і посилити можливості обробки результатів голосування на рівні ОVK. Під час проведення дострокових президентських виборів 2014 року система “Вибори” вийшла з ладу через численні кібер-атаки на неї, в результаті чого виникли перебої з отриманням та обробкою даних виборчого процесу і сталася затримка із оголошенням попередніх результатів голосування. Місцеві спостерігачі закликали ЦВК вжити заходів для посилення власної безпеки.

Інший напрям використання ЦВК різноманітних технологічних рішень – це процес реєстрації виборців. У 2009 році з метою вирішення давньої проблеми удосконалення процесу реєстрації виборців комісія ввела у дію єдиний централізований і комп’ютеризований державний реєстр виборців. ДРВ був успішно використаний вперше на президентських виборах 2010 року і отримав схвальні відгуки від спостерігачів на парламентських виборах 2012 року. Голова ЦВК назвав ДРВ однією з найбільш точних систем реєстрації виборців у світі. Особисті дані виборців, внесені до ДРВ, оновлюються щомісяця за допомогою зусиль понад 750 місцевих органів ведення реєстру.

У 2012 році на парламентських виборах було застосоване ще одне новітнє технологічне рішення: для підвищення прозорості процесів голосування та підрахунку голосів на всіх виборчих дільницях були встановлені веб-камери. Цей крок був ініційований Верховною Радою та мав значні фінансові наслідки (за деякими відомостями, на це було виділено близько 100 мільйонів євро). Спостерігачі поставили під сумнів корисність цього проекту, результати якого не змогли належним чином вплинути на вирішення проблеми доброчесності виборчого процесу. Згодом ефективність такого одноразового використання інвестицій була поставлена під сумнів Рахунковою палатою. Дослідження показало, що значна кількість виборців сприйняли використання веб-камер з певною підозрою. Голова ЦВК зазначив, що система не задовольнила сподівання, які поклала на неї Верховна Рада, а ЦВК отримала після виборів лише близько двох десятків запитів на перегляд матеріалів відео спостереження, яке проводилось на виборчих дільницях.

## Адміністрування виборчої реформи

Комісія має законні повноваження висувати пропозиції щодо вдосконалення виборчого законодавства і нещодавно успішно скористалася ними. ЦВК наголосила на необхідності забезпечення стабільності і соціального консенсусу щодо правил проведення виборів і закликала політичні партії уникати непотрібних змін по даному питанню. Така позиція не завадила комісії співпрацювати з Верховною Радою для забезпечення проведення у 2014 році дострокових президентських виборів, що вимагало внесення змін до законодавства задля вирішення важливих політичних питань і проблем безпеки виборчого процесу.

## Гендерні питання

Станом на 2014 рік, п'ять осіб жіночої статі є членами ЦВК. Одна з них обіймає посаду заступника голови, а інша – секретаря. Деякі міжнародні спостерігачі вже відзначили вищий рівень представництва жінок у складі дільничних виборчих комісій нижчого рівня, що, за припущенням, пояснюється низьким рівнем оплати відповідної діяльності. ЦВК не має чітко визначеної гендерної політики. Представництво жінок у Верховній Раді залишається на низькому рівні (10%), а деякі аналітики вважають, що ЦВК могла б докласти більше зусиль, аби спонукати політичні партії висувати кандидатів жіночої статі.

## Можливості та перешкоди

Адміністрування виборів в Україні і робота ЦВК зіштовхуються з двома очевидними типами проблем. Перший тип пов'язаний із подіями, які призвели до проведення дострокових президентських виборів 2014 року. На момент написання даного матеріалу питання безпеки та загрози територіальній цілісності країни створюють безпосередні і серйозні проблеми для майбутнього української демократії. Проведення у 2014 році дострокових президентських виборів було практично неможливим у Криму через його анексію Росією, а також у низці округів у східній частині України, де виборчий процес був порушений через втручання озброєних бойовиків.

Другий тип довгострокових викликів, що стоять перед ЦВК, пов'язаний із політизацією виборчої адміністрації на всіх рівнях. Можна стверджувати, що це є неминучим побічним наслідком деяких виборчих процесів, проведених у пострадянських країнах, які відрізнялися особливо гострою конкурентною боротьбою. Проте тривожна схильність політичних конкурентів (зокрема – посадовців) домагатися переваги на виборах за допомогою юридично сумнівних або шахрайських дій не сприяє подоланню проблеми заангажованості у виборчому процесі.

Вибори в незалежній Україні, як правило, характеризуються низьким рівнем довіри з боку громадськості. Опитування, проведене до виборів 2012 року, показало, що більше половини виборців очікували фальсифікації результатів. У той же час, лише близько 34% респондентів висловили довіру до ЦВК, якій “пощастило” більше, ніж Верховній Раді (23%), президенту (32%) і Кабінету міністрів (28%). Як вже зазначалося вище, голова ЦВК виступив проти політичного впливу на процес призначення кандидатів у члени Комісії на наступних виборах і закликав обирати досвідчених професіоналів у виборчих питаннях та громадських діячів.

Хоча ЦВК все частіше розглядається як професійний і неупереджений орган, професіоналізм комісій нижчого рівня залишається незадовільним. Політичні опоненти традиційно ведуть жорстоку боротьбу за посади у відповідних виборчих комісіях, часто вдаючись до етично і юридично сумнівних методів. Засловами експертів Міжнародної фундації виборчих систем (IFES): “При будь-якому обговоренні питання формування виборчих комісій слід визначити, наскільки ці виборчі комісії політизовані. Всі учасники виборчого процесу, схоже, вважають, що найкращий захист від можливого шахрайства з боку їхніх конкурентів, це мати “свої” місця у комісіях”. У результаті, виборчі комісії мають тенденцію бути надто численними, а їхні члени схильні до конфліктів на тлі партійної лояльності. Політичні опоненти, зазвичай, вдаються до маніпуляцій і відкликають свої кандидатури зі складу виборчих комісій, що ставить під загрозу ефективне адміністрування виборів. Пропозиції щодо покращення ситуації включали попереднє проведення обов’язкового тренінгу для осіб, які мали призначатися на посади членів комісій. Також пропонувалося підвищення рівня заохочення (в тому числі – фінансового), що мало б захистити незалежність членів комісій від впливу кандидатів на виборах. Втім, зменшення політичних впливів на формування виборчих комісій тісно пов’язані із загальним дефіцитом довіри, який наразі пронизує політичне та громадське життя.

## Бібліографія

International Foundation for Electoral Systems [IFES], *Pre-Election Technical Assessment: 2012 Parliamentary Elections in Ukraine* (Washington, D.C.: IFES, 2012)

International Foundation for Electoral Systems [IFES], *Pre-Election Public Opinion in Ukraine: Survey Results* (Washington, D.C.: IFES, 2013)

Mission Canada, *Ukraine Parliamentary Elections*, 2012

OSCE/ODIHR election observation reports from the 1998, 1999, 2002, 2004, 2006, 2007, 2010 and 2012 elections, за адресою: <<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>>

OSCE/ODIHR, ‘Statement of Preliminary Findings and Conclusions’, 26 May 2014, за адресою: <<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/119078?download=true>>

# 12

## РОЗДІЛ 12

РОЗДІЛ 12

# Мережі ОАВ

## Що таке мережі ОАВ і чому вони важливі?

Глобалізація принесла швидкі і динамічні зміни у процеси організаційного управління, в тому числі – в адміністрування виборів. Такі зміни спонукають ОАВ відходити від ієрархічних структур і процедур минулого. На регіональному та національному рівнях все більша кількість фахівців, задіяних у виборчих процесах, працюють разом в рамках добре розвинених мереж з метою вирішення загальних проблем і формування інноваційних рішень за допомогою послідовного обміну ідеями, інформацією та досвідом.

---

Мережі організацій ОАВ мають важливе значення для осіб, які організують виборчий процес у усьому світі, допомагаючи їм впоратися з високим темпом змін у виборчому середовищі.

---

Мережі ОАВ сприяють розвитку спроможностей керівників виборчих процесів і виступають корисними форумами для вирішення спільних проблем, таких як незалежність ОАВ або фінансове забезпечення використання технологій під час проведення виборів. Аби покращити свої знання і навички, особи, які організують виборчий процес не повинні більше працювати окремо одне від одного і без будь-якої зовнішньої підтримки.

## Національні виборчі мережі

У Сполученому Королівстві всі особи, які організують виборчий процес керівної ланки (уповноважені представники) входять до Асоціації організаторів виборів (АЕА). Асоціація проводить регулярні тренінги та інші навчальні заходи для осіб, які організують виборчий процес, захищає їхні інтереси, а також виступає мережею ресурсів і накопичення професійного досвіду для своїх членів. Крім того, організація проводить курси підвищення кваліфікації, навчання на яких є обов'язковими для осіб, що призначаються на пов'язані з адмініструванням виборів посади, а також до органів місцевого самоврядування Сполученого Королівства (національних ОАВ).

У Сполучених Штатах Америки Національна асоціація керівників державних виборчих органів і Національна асоціація державних секретарів є корисними форумами для осіб, які організують виборчий процес для обміну думками та розвитку їхніх спроможностей і підвищення ефективності діяльності. Міжнародна асоціація секретарів, реєстраторів, посадовців виборчих органів і скарбників (IACREOT) проводить регулярні курси підвищення кваліфікації для своїх членів, а також щорічні виставки устаткування та витратних матеріалів, пов'язаних з виборчим процесом. Національна асоціація секретарів і реєстраторів округів (NACRC), Виборчий центр і Національна асоціація округів також займаються організацією заходів для місцевих виборчих комісій.

Рада з питань проведення виборів Австралії – консультативний форум, що складається з державних та регіональних представників і керівників виборчих комісій, – регулярно проводить свої засідання. Її основними завданнями є забезпечення високої якості ведення реєстру виборців на всіх виборах у Австралії, а також удосконалення системи адміністрування виборів у країні в цілому. Асоціація організаторів виборів Боснії і Герцеговини (АОВ БіГ) складається з виборчих посадовців із трьох державних суб'єктів Боснії і Герцеговини. Організація проводить конференції, семінари та консультації для забезпечення демократичних, відкритих і прозорих виборів. Подібні заходи проводяться Федеральним форумом виборчих органів провінцій Аргентини, який об'єднує місцеві ОАВ з метою обміну досвідом щодо діяльності, законодавства і судової практики у питаннях проведення виборів.

## **Регіональні мережі ОАВ**

У 1980-1990-х роках активізувалося регіональне співробітництво між різними ОАВ. Було створено низку регіональних асоціацій з метою сприяння та підтримки співпраці відповідних організацій. Проте цілі перших регіональних виборчих об'єднань, які були сформовані у 1980-х роках, були дуже загальними – вони лише окреслювали напрями досягнення поставлених завдань з невеликою кількістю конкретних зобов'язань. Асоціація виборчих органів країн Центральної Америки і Карибського басейну (відома як “Тікальський протокол”), створена у Гватемалі у 1985 році, виступала як представницький орган ОАВ, діяльність якого була спрямована на забезпечення співробітництва, обміну інформацією та сприяння проведенню консультаційних заходів. Її рекомендації не були обов'язковими для виконання організаціями-членами цього об'єднання. Асоціація виборчих органів Південної Америки (“Кітонський протокол”) була сформована за аналогічними принципами у 1989 році.

Міжамериканський союз виборчих організацій (МСВО) був заснований у 1991 році з метою сприяння співпраці між виборчими організаціями та об'єднаннями, створеними на базі Тікальського і Кітонського протоколів. Союз розширив потенційні можливості співпраці з метою надання практично можливої підтримки та допомоги організаціям-членам, які цього потребували. Розташований у Коста-Риці центр сприяння і допомоги у проведенні виборів (ЦСІДПВ), заснований у 1983 році, виступає у якості виконавчого секретаріату цих мережевих об'єднань.



Хоча обмін інформацією, співпраця та надання консультацій, як і раніше, займали чільне місце серед цілей утворених у 1990 роках асоціацій, більший акцент був зроблений на вирішенні широкомасштабних загальних задач, серед яких – сприяння проведенню вільних, справедливих і вартих довіри з боку громадськості виборів, незалежність та неупередженість ОАВ, прозорість виборчих процедур. На регіональному рівні було визначено загальні цілі діяльності, а саме: співпраця для удосконалення виборчого законодавства і процесуальних норм; заохочення громадян, політичних опонентів і недержавних організацій, які не мають партійного впливу, до участі у виборчих процесах; створення ресурсних центрів для проведення досліджень та накопичення і обробки інформації. Такі асоціації також наголошували на необхідності забезпечення підвищення кваліфікації посадових осіб у виборчих комісіях задля стимулювання доброчесності, відповідального ставлення до державної служби, відданості справі проведення демократичних виборів, а також удосконалення знань і досвіду з виборчих питань.

Нижче наведені приклади асоціацій, діяльність яких є типовою для цього процесу:

- Асоціація організаторів виборів країн Європи (АСЕЕЕО), створена у 1991 році;
- Асоціація виборчих органів країн Африки, створена у 1997 році;
- Асоціація виборчих органів країн Азії, створена у 1998 році;
- Асоціація виборчих органів країн Карибського басейну, створена у 1998 році.

Хоча повноваження згаданих мереж відрізняються, всі вони прагнуть сприяти вільному поширенню інформації серед спеціалістів і надавати допомогу у проведенні виборів своїм членам-ОАВ. Наприклад, діяльність АСЕЕЕО спрямована на:

- сприяння проведенню відкритих і прозорих виборів шляхом обміну досвідом та інформацією, що стосуються виборчого права і відповідних процесуальних норм, використання технологій, адміністративної практики та навчання виборців;
- сприяння проведенню тренінгів і подальшого навчання для посадовців виборчих органів і міжнародних спостерігачів;
- запровадження принципів незалежності та неупередженості виборчих органів та адміністраторів;
- підвищення кваліфікації посадовців виборчих органів задля їх доброчесності та відповідального ставлення до державної служби, розвитку знань і досвіду щодо виборчих процесів, а також забезпечення прихильності до проведення демократичних виборів.
- заохочення громадян, політичних опонентів і недержавних організацій, які не мають партійного впливу, до участі у виборчих процесах;
- створення ресурсів для накопичення і обробки інформації щодо виборів та проведення відповідних досліджень.

Приблизно в той самий період були створені інші регіональні мережі, в тому числі – Мережа організаторів виборів країн Тихоокеанського регіону, Австралії та Нової Зеландії (PIANZEA) та Форум виборчих комісій країн Співтовариства розвитку Півдня Африки (SADC). Наступне десятиліття відзначилося створенням більших регіональних мереж, таких як Рада з питань проведення виборів Андського співтовариства, Мережа виборчих організацій Співдружності націй (CEN), Рада південноамериканських націй з виборів (UNASUR), Форум виборчих органів Південної Азії (FEMBoSA), Форум державних виборчих комісій Східно-африканського співтовариства, Мережа виборчих комісій Економічного співтовариства країн Західної Африки (ECONEC), а також Мережа франкомовних виборчих органів (RECEF).

Потенційні вигоди від регіонального співробітництва, яке забезпечують асоціації органів адміністрування виборів, є досить значними. Новоутворені ОАВ можуть спиратися на підтримку і досвід більш стабільних виборчих організацій, прискорювати розвиток власних спроможностей шляхом обміну персоналом, а також запозичувати виборчі матеріали без часових затрат.

На практиці розвиток мереж ОАВ обмежується двома проблемами, які стосуються окремих ОАВ: нестача ресурсів для участі у діяльності асоціацій і побоювання щодо можливої втрати власної незалежності внаслідок такої співпраці. Деякі ОАВ ухиляються від активної участі у асоціаціях через страх, що залежність від державних органів влади, які забезпечуватимуть можливість службових відряджень, а також фінансуватимуть проведення досліджень або інших програмних заходів, може поставити під загрозу незалежність органів. Обмеженість ресурсів також впливає на діяльність самих асоціацій, які у своїй роботі значною мірою залежать від зовнішнього фінансування.

## **Глобальні виборчі мережі**

Розвиток регіональних об'єднань виборчих органів та все більша інтернаціоналізація виборів шляхом запровадження міжнародних стандартів проведення демократичних виборів призвели до створення глобального форуму для обговорення можливостей співпраці між різними ОАВ. Конференція Всесвітньої організації з виборчих питань ВОВП (GEO), яка вперше була проведена у Оттаві у квітні 1999 року, збирає регіональні асоціації виборчих органів з усього світу. Серія конференцій була проведена у Мексиці (2003 рік), Угорщині (2005 рік), США (2007 рік), Ботсвані (2011 рік) і Республіці Корея (2013 рік). Конференції ВОВП дають можливість представникам виборчих органів зустрічатися у форматі світової професійної мережі і служать у якості форуму для виявлення напрямів, які потребують здійснення адміністрування виборів, а також програм, які можуть бути розроблені для задоволення цих потреб.

Державна виборча комісія Республіки Корея ініціювала та надала підтримку у створенні Всесвітньої асоціації виборчих органів ВАВО (A-WEB), яка провела своє перше зібрання у рамках шостої

конференції ВОВП у жовтні 2013 року. ВАВО є міжнародною організацією, створеною задля сприяння ефективності і результативності проведення вільних, справедливих, прозорих та ефективних виборів по всьому світу. Урядові ОАВ можуть брати участь у цій організації. Регіональні асоціації ОАВ можуть приєднатися до ВАВО у якості асоційованих членів, в той час як міжнародні організації, діяльність яких пов'язана з виборами, можуть стати її партнерами.

Створення Мережі інформації про вибори АСЕ (<http://www.acerproject.org>), яка є логічним продовженням і результатом трансформації проекту з управління та фінансування виборів, є продуктом спільних зусиль Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам, Інституту виборів Південноафриканської республіки, Агентства з виборів Канади, Національного виборчого інституту, Міжнародної фундації виборчих систем, Департаменту Організації об'єднаних націй з економічних і соціальних питань, відділу ООН з надання допомоги в проведенні виборів, Центру Картера та ПРООН. Мережа інформації про вибори АСЕ є динамічною онлайн-системою, яка надає всебічну та достовірну інформацію про вибори, сприяє створенню професійних мереж, які займаються питаннями виборів, а також надає послуги з розвитку спроможностей. Система містить інформацію щодо майже будь-якого аспекту виборчого процесу з акцентом на вартості, стабільності, професіоналізмі та довірі до виборчого процесу з боку громадськості. Її мережевий компонент (мережа професіоналів УФПВ) забезпечує онлайн доступ до пулу спеціалістів з виборчих питань з усього світу для надання професійних консультаційних послуг. УФПВ закликає таких спеціалістів до співпраці у сфері загальних питань і проблем для того, щоб: генерувати знання, обмінюватися ними і застосовувати їх на практиці; допомагати у розробці спільних методів; підвищувати професіоналізм тих, хто займається проведенням добросовісних, мирних і економічно ефективних виборів.

Дедалі ширше використання соціальних мереж також сприяє встановленню контактів між спеціалістами з виборчих питань. У таких мережах, як “Фейсбук”, “ЛінкДІн” та інших аналогічних соціальних медіа з'являються численні групи і форуми, присвячені питанням проведення виборів. Така мережа створює додаткові можливості для обміну досвідом та виявлення інших корисних ресурсів, які узагальнюють практику та сприяють проведенню виборів.

Вивчення різних аспектів проведення виборів на глобальному рівні, а також створення умов для адаптації набутого досвіду на державному чи регіональному рівнях мають значні переваги. Це може сприяти оптимізації витрат при управлінні виборчими процесами, утвердженню принципів і передового практичного досвіду у сфері такого управління, забезпеченню ефективності та доступності нових виборчих технологій, оновленню законодавчих основ проведення виборів і референдумів, а також запровадженню механізмів посилення ефективності виборчого правосуддя.

## Мережі забезпечення виборів

У багатьох частинах світу сформовані державні або регіональні мережі підтримки виборчого процесу, які об'єднують різноманітні організації з розбудови громадянського суспільства (такі як організації сприяння демократії, медіа-організації, правозахисні організації, організації із захисту прав жінок, релігійні групи та інші громадські об'єднання). Прикладами є мережа підтримки виборів Зімбабве і народна мережа навчання для виборців релігійного спрямування у Індонезії, які функціонують на державному рівні. Прикладами співпраці на регіональному рівні можуть бути Азіатська мережа з вільних виборів та Мережа підтримки процесів проведення виборів Південноафриканського співтовариства розвитку. Деякі мережі підтримки виборчого процесу спеціалізуються на спостереженні за виборами або моніторингу, а інші надають ОАВ підтримку в таких сферах, як проведення досліджень з виборчих питань, тренінги, надання виборцям навчальних та інформаційних послуг. Мережі підтримки виборчого процесу можуть бути ефективними партнерами ОАВ, використовуючи зв'язки з місцевими громадами і доступ до коштів (зокрема – до фінансової допомоги від організацій-донорів у країнах з демократією, що розвивається). Це може сприяти збагаченню практичного досвіду ОАВ і посилити ефективність обміну корисною інформацією.

## Підсумки розділу

- Мережі ОАВ сприяють поширенню інформації та удосконаленню виборчих процесів, надаючи ОАВ можливості для обміну досвідом та кращими практиками.
- Державні асоціації адміністраторів виборчих органів (такі як у Боснії і Герцеговині, Великобританії і США) можуть відігравати значну роль у процесі професійного розвитку та обміну інформацією, а також сприяти реалізації виборчих реформ.
- Регіональні мережі ОАВ, спираючись на досвід більш стабільних виборчих організацій, створюють умови для взаємодопомоги, обміну персоналом, результатами наукових досліджень та інформацією, а також спільного користування устаткуванням.
- Всесвітні мережі ОАВ (такі як Інформаційна мережа з питань проведення виборів ІВМ, мережі ВОВП та ВАВО) пропонують спільні можливості для ОАВ та об'єднань виборчих організацій з метою обміну знаннями та вдосконалення механізмів адміністрування виборів.
- Громадські мережі з підтримки виборів можуть допомагати ОАВ поширювати інформацію та надавати додаткові ресурси для підготовки кадрів і надання навчальних послуг для виборців.

# Гаїті: криза довіри

Габріель Бардал

### Вступ

Процес проведення виборів на Гаїті відчуває глибоку кризу суспільної довіри. Хоча громадяни країни вважають вибори важливим інструментом політичних і соціальних змін, побутує думка, що ані виборчий процес, ані політичні лідери не сприяють заохоченню виборців до участі у виборах.<sup>1</sup>

12 січня 2010 року, за місяць до запланованих виборів законодавчих, муніципальних органів влади та президента, на Гаїті стався руйнівний землетрус магнітудою 7 балів, в результаті якого загинуло близько 220 тис. чоловік, а 1,5 млн. людей залишились без даху над головою. Катастрофа поглибила політичну кризу і стала причиною руйнування чи значного пошкодження частини виборчої інфраструктури, в тому числі – головної та додаткових будівель ОАВ, а також низки її місцевих відділень у Західному та Південно-Східному округах. Серед членів ОАВ та її місцевих і міжнародних партнерів також були постраждали від тілесних ушкоджень, а дехто навіть загинув. Перший тур президентських і парламентських виборів у кінцевому рахунку відбувся 28 листопада 2010 року на тлі плутанини, повідомлень про факти шахрайства, випадків насильства і залякування. Проведення другого раунду відклали до 20 березня 2011 року після сплеску насильства, яке супроводжувало вибори у цій країні протягом більше як двох десятиліть. Незважаючи на значні покращення у виборчому процесі у порівнянні з ситуацією першого туру і обнадійливі результати нещодавніх правових реформ, гаїтянський ОАВ відчуває брак довіри з боку громадськості. Отже, криза адміністрування виборів все ще залишається невідомою рисою його діяльності.

### Виборча система і законодавство

Система адміністрування виборів Гаїті була введена у дію конституцією 1987 року. Відповідно до її положень, проведення перехідних виборів забезпечує тимчасовий орган – тимчасова виборча рада (ТВР), яка діятиме до моменту створення постійної виборчої ради.

Більше ніж 25 років потому, ОАВ Гаїті все ще залишається тимчасовим органом. Новий закон “Про вибори”, прийнятий в грудні 2013 року, який мав забезпечити умови для створення постійної виборчої комісії, був істотно переглянутий перед потраплянням на розгляд до нижньої палати парламенту Гаїті у березні 2014 року. Станом на липень 2014 року, дія закону була призупинена в ході переговорів у сенаті. Тривала проблема адміністрування виборів на Гаїті тісно пов'язана з інституційною кризою, яка триває останні два з половиною десятиліття. Сутність цієї кризи відображається у парадоксальній назві гаїтянського ОАВ: “Перехідна колегія постійної виборчої ради” (ПКПВР).

Діяльність виборчого органу регулюється трьома законодавчими актами: Конституцією, законом “Про вибори” від липня 2008 року і загальними положеннями ТВР, які затверджені указом президента. У відповідності з переглянутими положеннями конституції, всі три гілки влади призначають трьох членів ОАВ. На додаток до головного офісу, ПКПВР має 11 представництв на рівні держави (відомче виборче бюро, ВВБ) і 142 відділення на рівні громад (комунальне виборче бюро, КВБ). У 2011 році ПКПВР нараховувала 410 співробітників у державному штабі організації. У роботі ВВБ і КВБ, які виконували тільки операційні функції під час виборів, було задіяно 99 і 994 співробітники відповідно.<sup>2</sup>

Згідно закону “Про вибори” від 2008 року, ТВР є незалежною і неупередженою державною установою, відповідальною за організацію і нагляд за процесом проведення виборів по всій території Гаїті. На сьогоднішній день, ПКПВР несе відповідальність за підготовку виборчого законодавства і у співпраці з політичними партіями і громадянським суспільством розробляє і вносить на розгляд президента проекти реформи виборчого законодавства. ПКПВР також несе відповідальність за реалізацію прийнятих реформ виборчої системи, таких як нещодавне введення 30-відсоткової гендерної квоти (відповідно до статті 17.1 Конституції). Інші повноваження і функції організації передбачають внесення пропозицій президенту республіки щодо початку виборчого процесу, а також визначення дат початку і завершення періоду виборчої кампанії і оприлюднення результатів виборів. Хоча надання політичним партіям дозволу на діяльність є прерогативою міністерства юстиції, ПКПВР здійснює реєстрацію політичних партій під час кожного виборчого періоду. Організація також відповідає за вирішення виборчих спорів і прийняття рішень щодо анулювання результатів голосування, якщо це є юридично обґрунтованим.<sup>3</sup> Очікується, що ТВР буде виконувати ці функції відповідно до положень нового законодавства.

На сьогодні процес адміністрування виборів значно ускладнюється двома проблемними аспектами виборчого законодавства. Першою проблемою є незадовільне визначення інституційної ієрархії, зокрема – недостатня налагодженість процедур підзвітності і розподілу обов'язків у процесі адміністрування виборів між генеральним директором і членами ТВР. Це перешкоджає ефективному прийняттю рішень в ході виборчого процесу.<sup>4</sup> Хоча створення посади генерального директора під час виборів 2006 року є ознакою розвитку організації, на практиці генеральний директор не має достатніх повноважень, а члени секретаріату, як і раніше, беруть безпосередню участь у щоденних заходах з адміністрування виборів.<sup>5</sup> Замість виконання консультативних функцій, дев'ять членів ТВР зайняті повсякденною діяльністю, такою, наприклад, як набір персоналу на посади спостерігачів за виборчим процесом. Це знижує рівень суспільної довіри до організації і сповільнює темпи її адміністративної діяльності настільки, що під час останніх виборів у деяких місцях списки співробітників були

отримані майже в останній момент, в результаті чого підготовка персоналу була проведена або в ніч перед виборами, або навіть вранці, перед голосуванням.

Друга проблема виборчого законодавства пов'язана з управлінням процесом вирішення спорів. Конституція (стаття 197) і закон “Про вибори” надають ТВР виняткові повноваження з усіх питань вирішення виборчих спорів. Цей процес здійснюється в рамках структури ТВР Національним бюро з виборчих спорів (НБВС) та державними і місцевими службами. На рівні держави і громад органи вирішення спорів складаються з двох членів ВВБ і КВБ з виборчих питань і одного юриста, призначеного ТВР. Розміщена на базі ТВР, ПКПВР складається з трьох відділів, до кожного з яких входять три члени ТВР і два юристи, призначені цим органом (закон “Про вибори”, розділ D, статті 14-18). Згідно з конституцією, ПКПВР є судом вищої інстанції для вирішення всіх виборчих спорів та розгляду звернень щодо випадків порушення виборчого законодавства. Ця система підриває нейтралітет виборчого правосуддя і створює умови для виникнення фундаментального конфлікту інтересів для ТВР, яка одночасно виконує роль судді та присяжних.<sup>6</sup>

Проект закону “Про вибори” від 2014 року певною мірою вирішує обидві названі проблеми. Відповідно до запропонованих законом положень, генеральний директор може буде замінений виконавчим директором, який призначається ТВР для реалізації рішень і координації діяльності інших відомств, що роз'яснює (якщо не вирішує) питання ієрархії. Проект закону буде обумовлювати призначення суддів і юристів, делегованих Асоціацією адвокатів Гаїті у кожному відділі ПКПВР. Хоча ТВР буде продовжувати відігравати важливу роль у питаннях вирішення виборчих спорів, порядок призначення відповідних членів сприятиме вирішенню конфлікту інтересів, характерного для нинішньої виборчої системи на Гаїті.

## Наслідки недотримання календарного плану виборів

Вибори на Гаїті постійно відкладаються. З моменту ратифікації Конституції жодні державні або місцеві вибори не були проведені відповідно до закріпленого нею календаря.

У минулому ця невідповідність кілька разів призводила до конституційної кризи. Одну третину сенаторів на Гаїті переобирають кожні два роки. За останній період перенесення виборів виходило за межі граничних термінів, встановлених сенатом. Через це сенат кілька разів отримував неконституційний статус, даючи президенту право керувати цим процесом на основі указів. Статтю 232 закону “Про вибори” від 2008 року було переглянуто у 2009 році задля вирішення проблеми обмеження термінів повноважень виконавчої влади, парламентських і місцевих рад і зборів, обраних у 2006-7 роках. Однак численні затримки у цьому процесі ще раз занурили країну у конституційну кризу у 2012 і 2013 роках. Систематична зміна термінів проведення виборів помітно вплинула на формування негативного ставлення до виборчого процесу з боку громадськості.

Недотримання конституційних положень про вибори створило нескінченну низхідну спіраль у проблемі адміністрування виборів. ПКПВР була створена відповідно до положень зміненої конституції, проте виконавча влада не здатна створити постійний виборчий орган, оскільки парламент, згідно з конституцією, не може вибирати трьох його членів, адже вибори не проходять вчасно, а третина з визначених сенатом термінів прострочується. Постійна ТВР не може бути створена без повного складу сенату – відтак, у країні досі діє тимчасовий виборчий орган.

## Діяльність з адміністрування виборів

Фундаментальний конфлікт зі створенням постійного виборчого органу впливає на всі сфери виборчого процесу, зокрема – на реєстрацію виборців, матеріально-технічне забезпечення і фінансове управління.

Реєстрація виборців є однією з основних операційних проблем для ПКПВР.<sup>7</sup> Комісія відповідає за ведення перевіреного реєстру виборців і його оприлюднення на підставі даних реєстрації актів цивільного стану, отриманих від Національного управління з ідентифікації (НУІ). Управління підтримує ведення постійного громадянського реєстру і забезпечує надання національної ідентифікаційної картки новим і вже зареєстрованим виборцям, які втратили свої картки. Така картка має бути представлена виборцем у день виборів для здійснення голосування. У 2005 році Організація американських держав (ОАД) надала суттєву допомогу задля сприяння модернізації громадянського реєстру, що передбачало забезпечення реєстрації понад 5 мільйонів гаїтян, а також оновлення технології виробництва карт з використанням засобів безпеки (таких як біометричні елементи і унікальний ідентифікаційний номер). ОАД прагне підвищити професійний рівень НУІ (організація діє на постійній основі) через навчання персоналу і надання офісної техніки та обладнання для 141 представництва НУІ по всій країні.<sup>8</sup> Однак значні правові, процедурні та економічні проблеми продовжують позбавляти багатьох гаїтян можливості отримання документів, які підтверджують їхнє громадянство на рівні НУІ.<sup>9</sup> З юридичної точки зору, невідповідність між законом “Про вибори” і Конституцією у частині ведення реєстру виборців серйозно обмежує відповідні можливості виборців.<sup>10</sup> На практиці існують дві основні постійні проблеми, пов'язані з реєстрацією актів цивільного стану, а отже – і виборчим реєстром. По-перше, йдеться про відсутність сполучної ланки між НУІ/реєстрацією актів цивільного стану та наданням свідоцтв про смерть, дані про які ніколи не вилучалися з реєстру.<sup>11</sup> Проблема ускладнюється тим, що діючі форми свідоцтв про смерть не достатньо пристосовані до виборчих потреб, оскільки не включають інформацію, яка допомагає знайти ім'я виборця у списку, підтвердити його особу і видалити запис. По-друге, суттєвою проблемою залишається заміна документів та реорганізація виборчих центрів для населення, які були переміщені в результаті землетрусу.<sup>12</sup>

Матеріально-технічне забезпечення виборчого процесу є ще однією серйозною проблемою. Після декількох років державних переворотів і насильницького втручання у політику, що призвело до загибелі близько 3-5 тисяч осіб, а також вигнання десятків тисяч гаїтян, у 1995 році збройні сили були розформовані тодішнім президентом Арістідом. З того часу цивільні правоохоронні органи у складі національної поліції та берегової охорони покладалися на допомогу місії ООН, яка присутня на Гаїті з 1990 року, у питаннях безпеки виборчого процесу і його матеріально-технічного забезпечення.<sup>13</sup>

Місія ООН зі стабілізації в Гаїті (МООНСГ) і ПРООН відіграють все більшу роль у процесі проведення виборів у цій країні. У 1994 році ООН прийняла резолюцію 940 у розділі VII, яка санкціонує створення багатонаціональних сил і використання “всіх необхідних засобів для полегшення виїзду з Гаїті військового керівництва”, а також повернення обраного президента Гаїті (S / RES / 940/1994). Миротворчі сили ООН досі залишаються на Гаїті. Поточна місія МООНСГ є шостою місією ООН в Гаїті з 1993 року. Вона відіграє центральну роль у виборчих процесах країни.<sup>14</sup> З моменту свого створення у 2004 році МООНСГ було доручено надавати гаїтянським виборчим



органам допомоги в організації, контролі та проведенні вільних і справедливих місцевих, муніципальних, парламентських і президентських виборів. Деякі з відповідних заходів стали успішними. Зокрема, були створені центри підрахунку голосів (ЦПГ) на виборах 2006 і 2009 років, повний контроль над якими було поступово передано ТВР на виборах 2010 року відповідно до стратегії примноження національної власності ПРООН. Міжнародна підтримка також сприяла удосконаленню процесу використання ІКТ на виборах.<sup>15</sup> Незважаючи на те, що значні проблеми щодо реалізації поставлених завдань залишаються актуальними, низка нещодавно запроваджених ініціатив має потенційний позитивний вплив на майбутні вибори у країні. Йдеться і про збільшення кількості виборчих дільниць (не менше двох на громаду), і про запровадження методу випадкової вибірки для розподілу залученого до виборчого процесу персоналу, і про конкурсний відбір членів ВВБ та КВБ. Крім того, підтримка матеріально-технічного забезпечення і безпеки проведення виборів з боку МООНСГ має вирішальне значення для захисту виборців під час виборів на Гаїті від проявів насильства.

Присутність ООН має вирішальне значення для пом'якшення конфліктної ситуації навколо фінансового адміністрування виборів за відсутності постійного виборчого органу. Державна Гаїті має зобов'язання щодо забезпечення фінансової підтримки ТВР,<sup>16</sup> в тому числі – щодо покриття експлуатаційних витрат і заробітної плати співробітників. Фінансування виборчих заходів здійснюється із спеціальних резервів міністерства економіки і фінансів, а також за рахунок внесків міжнародних організацій-донорів. Уряд Гаїті має надавати фінансування в розмірі до однієї третини виборчого бюджету головних витрат, забезпечувати придбання обладнання та оплату діяльності персоналу.<sup>17</sup> В контексті фінансового менеджменту, ТВР є підзвітним міністерству фінансів і несе відповідальність за управління цим процесом перед Верховним судом аудиторів та адміністративних спорів. З 2005 року ПРООН здійснює управління спільним виборчим фондом, яке передбачає закупівлю виборчих матеріалів, керування виборчим фондом заробітної плати персоналу, розбудову інституційних спроможностей та надання технічних консультантів для ТВР. Після виборів 2010 року, крім бюджету ТВР, до наповнення спільного виборчого фонду ПРООН долучилася більша частина міжнародних програм допомоги і сприяння проведенню виборів, що діють у країні. Необхідність допомоги ПРООН у управлінні виборчими фінансами на Гаїті була зумовлена кризою довіри до фінансового управління ОАВ і тимчасовим характером установи.

## Стабільність і залежність від зовнішньої допомоги

Тривала неспроможність створити постійний орган адміністрування виборів призвела до браку практичного досвіду та складнощів з утриманням досвідченого персоналу. У міжвиборчий період адміністративний персонал і співробітники керівної ланки зберігають свої посади на центральному рівні ПКПВР. Весь інший персонал (в тому числі – співробітники всіх регіональних відділень) звільняються, оскільки річний бюджет не передбачає можливості виплати їм коштів. Майже всі співробітники ПКПВР залучаються на договірній основі, а тому з кожним оновленням керівництва або закінченням бюджетного виборчого періоду практично весь персонал звільняється. Збереження накопиченого досвіду діяльності та підвищення професійного рівня персоналу є серйозною проблемою для адміністрування виборів.<sup>18</sup> Відсутність можливостей для кар'єрного зростання та гарантій мінімальної безпеки у роботі зробили практично неможливим для ПКПВР підбір і утримання досвідчених

фахівців і розвиток надбаного досвіду діяльності. Заплановані програми навчання і підвищення кваліфікації були фактично нівельовані цією проблемою. Співробітники часто залишають посади до закінчення терміну своїх контрактів у пошуках більш надійних можливостей для працевлаштування.

Тимчасовий характер організації і відносин країни з міжнародними організаціями-донорами вплинули на її стабільність. ООН, ОАШ та інші провайдери двосторонньої допомоги були залучені до організації виборів на Гаїті з 1990 року. Впродовж минулих років залежність від міжнародного фінансування та досвіду лише посилилася. Виконання завдання гарантувати безпеку виборчого процесу, якому, зазвичай, приділяється особлива увага, практично повністю контролюється МООНСГ. Відсутні жодні системні плани щодо передачі навичок і спроможностей у сфері технічного забезпечення, таких як використання систем GPS для розгортання матеріалів і персоналу.<sup>19</sup> Оскільки виборча криза досі триває, визначена стратегія та довгострокові перспективи подолання залежності від залучення міжнародних співробітників для операційної підтримки на всіх рівнях виборчого процесу відсутні.<sup>20</sup> Інституційна стабільність можлива лише за умови створення постійного виборчого органу. Проблема ускладнюється ще більше через часткову невизначеність повноважень МООНСГ, діяльність якої спрямована на надання допомоги щодо проведення виборчих заходів і надання послуг кризового менеджменту, а не на розвиток виборчого процесу і самого органу, який все ще залишається тимчасовим.

## Гендерне питання і адміністрування виборів

Гаїті є однією з найбільш складних країн світу для роботи жінок на виборних посадах та адміністрування виборів. Викликає занепокоєння поглиблення цієї проблеми, що відображає переглянутий проекту закону “Про вибори”. Представленість жінок в парламенті складає всього 4,2%, що є одним із десяти найнижчих показників у всьому світі.<sup>21</sup> Цей показник знизився ще більше, оскільки закінчився термін дії повноважень деяких обраних депутатів-жінок та сенаторів. Поправка до Конституції від 2011 року (опублікована у червні 2012 року) запровадила мінімальну квоту у 30% представництва жінок в усіх сферах суспільного життя. Початковий варіант нового закону “Про вибори” враховував цю квоту і поширив її дію на рівень муніципалітетів та інших місцевих рад (стаття 90). Однак квота була вилучена з більш пізньої версії закону, прийнятої в березні 2014 року.

ПКПВР, яка відповідає за реалізацію положень Конституції, не взяла на себе відповідальність за розв’язання описаної проблеми; замість цього орган переклав “тягар” прийняття рішень про висунання кандидатів-жінок на політичні партії. Однак будь-які правові вимоги та правозастосовчі механізми, які б допомогли партіям виконати поставлене завдання, відсутні. Отже, рівень представництва жінок на виборних посадах, в цілому, далекий від запланованого. Мінімальний фінансовий стимул для виконання цільового показника у 30% сприяє зловживанням. Враховуючи мажоритарну виборчу систему Гаїті та історичний гендерний дисбаланс в уряді країни, гендерна квота навряд чи буде досягнута без запровадження механізму зарезервованих місць.

У 2013 році чотирма з дев’яти членів ПКПВР були жінки. ОАВ не збирає інформацію про гендерний склад виборчих органів, а тому кількість жінок, які беруть участь у виборчих процесах в якості персоналу ПКПВР та працівниць виборчих дільниць, не відома. Дані ЦПГ у 2010 році продемонстрували задовільний рівень участі жінок у

діяльності центрів, проте, в основному, жінки працюють у певних сферах і практично не представлені у інших, таких як робота з технологіями (0), безпека ТВР (0) і юридичні питання (10%).<sup>22</sup> ПКПВР не розділяє дані щодо реєстрації виборців або вихідну інформацію за показниками статі. Таким чином, жодні дані щодо цього відсутні. Відповідно до нового закону від 2014 року, ВВБ і БЕК повинні брати принаймні одну особу жіночої статі на будь-яку посаду (стаття 9).

Оскільки невиконання конституційної квоти є головною проблемою ПКПВР, виборчі органи мають відігравати важливу роль у вирішенні деяких з найбільш актуальних проблем, які перешкоджають участі гаїтянських жінок як виборців або кандидатів у виборчому процесі. Кандидати-жінки часто стають жертвами спланованих акцій з дискримінації за ознакою статі.<sup>23</sup> ОАВ відповідають за попередження і переслідування у судовому порядку фактів залякування і насильства за ознакою статі під час виборчого процесу. Відсутність довіри до виборчого процесу і прояви корупції також створюють несприятливі умови для участі жінок у політичному процесі.<sup>24</sup>

### Співпраця з іншими зацікавленими сторонами

Для здійснення співпраці із засобами масової інформації та зовнішніх зв'язків у ПКПВР передбачена посада керівника відповідного відділу, однак у сфері зв'язків з громадськістю безпосередньо жодних послуг не надається. Крім щотижневих брифінгів для преси та прес-релізів, які публікуються у період виборчої кампанії, немає будь-яких інших спеціально розроблених програм співпраці з медіа.<sup>25</sup> Зовнішні комунікації є проблемою, зокрема – через погано визначену ієрархію управління і залучення членів ПКПВР до повсякденної діяльності. Неузгодженість інформації, що надавалася ЗМІ, нерівні відносини з медіа та відсутність можливостей для інтерв'ю призводить до непрозорості, поширення безладу і недовіри у цій сфері.<sup>26</sup> Зміна підходів ПКПВР до зовнішніх зв'язків має вирішальне значення як для підвищення рівня довіри між політичними партіями та забезпечення прозорості виборчого процесу, так і для налагодження партнерських відносин зі ЗМІ задля інформування громадськості щодо повноважень і діяльності організації, а також для навчання виборців та поширення інформації про перебіг виборчого процесу і процедур голосування.<sup>27</sup>

ПКПВР не має усталених відносин з громадянським суспільством Гаїті, хоча для забезпечення інформування населення і надання йому навчальних послуг з виборчих питань колегія значною мірою спирається на допомогу вітчизняних і міжнародних організацій. Навчальні послуги ПКПВР для виборців надаються, як правило, в останній момент і обмежуються розміщенням плакатів з інформацією про дату виборів, покликані забезпечити явку на вибори. Проте через брак розуміння механізмів виборчого процесу, засилля недостовірної інформації та атмосферу недовіри, існує потреба у підвищенні якості навчальних послуг для виборців.<sup>28</sup> Міжнародні організації (такі як МФВС) намагаються вирішити цю проблему шляхом оновлення підходів до формування інформаційних повідомлень, яких потребує виборець. Утім, явка виборців залишається виключно низкою. На президентських виборах 2010 року у голосуванні взяли участь лише 27% виборців. Це – рекордно низький показник на території всієї західної півкулі, включаючи Гаїті, за останні 60 років.<sup>29</sup> Результати підрахунку голосів виявили ще менше число (22,9%). Загальна кількість фактів позбавлення громадянських прав (за оцінками – 50%) була найвищою серед населення, яке постраждало від землетрусу.<sup>30</sup> Жителі країни зіштовхуються з численними перешкодами для участі у виборах, серед яких – недостатній рівень

безпеки, залякування задля вчинення шахрайських і корупційних дій, брак інформації та прозорості, погана комунікація із зацікавленими сторонами, суперечливе адміністрування виборів, організаційні та технічні проблеми, незадовільний доступ виборців до інформації або повна відсутність такого доступу, а також неефективні заходи з інформування виборців.<sup>31</sup>

## Висновок

Адміністрування виборів на Гаїті наражається на серйозні проблеми, пов'язані з довірою суспільства до виборів. Першим кроком на шляху виходу з кризи, що триває, стане створення постійної Тимчасової виборчої ради, яка матиме конституційні повноваження, а також фінансову та адміністративну автономію. Нейтралітет у вирішенні виборчих спорів має бути гарантований паралельно із розробкою стратегії виходу із кризи та передачі професійних спроможностей. Постійна залежність від зовнішніх суб'єктів при проведенні виборів має бути подолана. Для задоволення своїх вимог і виконання міжнародних зобов'язань постійна ТВР повинна повністю змінити свою політику щодо участі жінок у політичних процесах. Удосконалені механізми управління зовнішніми зв'язками і якісні навчальні послуги для виборців можуть сприяти підвищенню прозорості та довіри до виборчого процесу. Після подолання актуальних проблем останніх років, висока якість адміністрування виборів і довіра до нього з боку суспільства стане ключовим фактором у процесі побудови кращого майбутнього.

## Примітки

- <sup>1</sup> Lagueny 2011.
- <sup>2</sup> Opont 2013.
- <sup>3</sup> Rioux and Lagueny 2009; Rioux 2013.
- <sup>4</sup> Opont 2013; Lagueny 2013; Kingsley 2013.
- <sup>5</sup> Там само.
- <sup>6</sup> Rioux 2013; Descartes 2013; Opont 2013; Lagueny 2013.
- <sup>7</sup> Richards 2013; Opont 2013.
- <sup>8</sup> Sentinel 2012.
- <sup>9</sup> Там само; Lagueny 2013.
- <sup>10</sup> Rioux 2013.
- <sup>11</sup> Lagueny and Dérose 2010.
- <sup>12</sup> Там само.
- <sup>13</sup> Mobekk 2001; MINUSTAH; Lagueny 2013.
- <sup>14</sup> Потрібно розрізняти ТВР (організацію) та ПКПВР (Перехідну колегію, яка є частиною організації).
- <sup>15</sup> Opont 2013.
- <sup>16</sup> З 1993 року, єдиний період, коли на території країни не працювала жодна місія ООН – з березня 2001р. по лютий 2004р. В цей період вибори не проводилися (Lagueny 2013).
- <sup>17</sup> Opont 2013.
- <sup>18</sup> Richards 2013; Lagueny 2013; Gonzalez, Davila and Opont 2013.
- <sup>19</sup> Opont 2013.
- <sup>20</sup> Lagueny 2013.

- <sup>21</sup> IPU без дати.
- <sup>22</sup> UNDP 2013.
- <sup>23</sup> Там само.
- <sup>24</sup> Там само.
- <sup>25</sup> Opont 2013.
- <sup>26</sup> Lagueny 2011, 2013.
- <sup>27</sup> Там само. Слід зазначити, що ПКПВР не бере участі у наданні доступу політичним партіям до державних засобів масової інформації; цим питанням займається Національна рада з питань телекомунікації.
- <sup>28</sup> Там само; Kingsley 2013.
- <sup>29</sup> Weisbrot and Johnson 2011.
- <sup>30</sup> Там само.
- <sup>31</sup> Lagueny 2011.

## Бібліографія

- Descartes, Jean-Jacques, attorney, interview with author, 29 October 2013
- Gonzalez, Lourdes, Davila, Roly and Opont, Pierre-Louis, UNDP Haiti, interview with author, 7 November 2013
- Inter-Parliamentary Union [IPU], *Parliaments at a Glance: Women Parliamentarians* (Geneva and New York: IPU), за адресою:  
<<http://www.ipu.org/parline-e/WomenInParliament.asp>>
- Kingsley, Jean Pierre, former chief electoral officer of Canada and chair, International Mission for Monitoring Haitian Elections 2006, interview with author, 30 October 2013
- Lagueny, Sophie, *How to Develop and Execute an Effective and Efficient Communications and Outreach Strategy Capable of Gaining the Trust of Voters in Transparent and Honest Elections in Haiti* (Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems and US Agency for International Development, 2011)
- Lagueny, Sophie, electoral expert and former IFES chief of party, Haiti, interview with author, 29 October 2013
- Lagueny, Sophie and Dérose, Rudolf, *Post Disaster Assessment on the Feasibility of Organizing Free and Fair Elections in Haiti* (Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2010)
- Mobekk, E., 'Enforcement of Democracy in Haiti', *Democratization*, 8/3 (2001), сс. 173–88
- Opont, Pierre-Louis, former director general of the Provisional Electoral Council of Haiti, personal communication with author, 6 November 2013
- Organization of American States [OAS], *Expert Verification Mission of the Vote Tabulation of the 28 November 2010 Presidential Election in the Republic of Haiti* (Port-au-Prince: OAS, 2013)

- Richards, Lesley, electoral expert, interview with author, 23 November 2013
- Rioux, Claude, attorney, interview with author, 5 November 2013
- Rioux, Claude and Lagueny, Sophie, *Legal and Technical Analysis of the Haitian Elections Law of July 18, 2008* (Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2009)
- Sentinel, The*, 'OAS Issues 5 Million ID Cards in Haiti Civil Registry Project', 29 June 2012.
- UNDP-Haiti, 'Fiches Thématiques Genre et Elections', unpublished manuscript (Port-au-Prince, Haiti: 2013)
- UN Security Council, *Resolution 940 (1994) Adopted by the Security Council at its 3413th meeting, on 31 July 1994*, S/RES/940 (1994), за адресою: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f15f63.html>>
- United Nations Stabilization Mission in Haiti [MINUSTAH] website, за адресою: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>>
- Weisbrot, Mark and Johnston, Jake, *Analysis of the OAS Mission's Draft Final Report on Haiti's Election* (Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research, 2011)

# Індія: практичне втілення ідеї незалежності ОАВ\*

Виборча комісія Індії (ВКІ) багатьма вважається модельною серед незалежних ОАВ. Можливо, варто навіть описати її як “принципово незалежну” модель ОАВ. У 1948-49 роках батьки-засновники індійської Конституції, обговорюючи позицію виборчої комісії в Установчих зборах, дійшли висновку, що орган, відповідальний за проведення виборів у незалежній Індії, має бути чітко визначеним, відокремленим від державної влади і забезпеченим достатньою фінансовою і адміністративною автономією для успішної діяльності.

Поєднання продуманих та обґрунтованих положень, що містяться у статті 324 і Конституції Індії, підтримка судовою системою, активність медіа та громадська думка країни, а також статус і незалежність деяких осіб, які очолили ВКІ, стали тим міцним підґрунтям, на якому ґрунтується незалежність і репутація комісії сьогодні.

## Законодавство, що регулює виборчий процес і діяльність ОАВ

Крім основних конституційних положень, два важливих законодавчих акти створюють правову основу для проведення виборів, а саме – закони “Про народне представництво” від 1950 і 1951 років. Перший визначає основні передумови для проведення виборів, такі як розподіл місць для державного і регіонального законодавчих органів, рівень делімітації меж виборчих округів і підготовка реєстрів виборців. Другий передбачає детально сформульовані положення про проведення виборів, в тому числі – кваліфікаційні вимоги до кандидатів на різні посади у державних установах, правила реєстрації політичних партій і порядок вирішення виборчих спорів.

Від початку виборчий процес підпадає під адміністративний нагляд з боку ВКІ, а жоден суд не може на це вплинути. Лише після завершення виборів Верховний суд може розглядати подані звернення. Сама ВКІ розглядає будь-які звернення щодо

---

\* Цей практичний приклад – редактована і оновлена версія практичного прикладу Віджая Патідара та Аджая Жха “Індія: Втілення незалежності ОАВ”, // Дизайн системи адміністрування виборів: довідник МІДСВ (Стокгольм: МІДСВ, 2006 рік), стор. 192–95. Редакція та оновлення здійснені доктором С.І. Кураїші.

процесуальних або інших порушень закону “Про вибори”. Ця процедура забезпечує завершення виборчого процесу відповідно до встановленого графіку без загрози “потонути” у судових слуханнях.

Докладні виборчі процедури, які доповнюють різні положення двох названих законодавчих актів, містяться у “Переліку правил виборця” 1960 року і “Правилах проведення виборів” 1961 року, які, серед іншого, містять інструкції та форми, що використовуються під час голосування та підрахунку голосів.

Після консультацій з усіма політичними партіями, ВКІ оприлюднила типовий кодекс поведінки. Цей документ не має правового статусу і набуває законності за згодою сторін. Він є спробою “вирівняти ігрове поле” і запобігти неправомірному використанню державного апарату правлячою партією для шкоди опозиційним партіям. ВКІ здійснила блискучу роботу щодо забезпечення дотримання встановлених нею положень і стримування правлячих партій у виборчий період. Інколи комісія відкладала проведення виборів у деяких виборчих округах через грубі порушення кодексу поведінки.

## Організаційна структура

Індія – це федеративна республіка, яка складається з 29 штатів і 7 союзних територій. На національному рівні парламент складається з нижньої та верхньої палат, “Лок Сабха” і “Раджья Сабха” відповідно. Кожний штат також має принаймні один постійно діючий орган влади – законодавчі збори, а деякі з великих штатів – також законодавчу раду.

Індійська Конституція покладає на ВКІ обов’язки щодо проведення виборів до всіх згаданих законодавчих органів як на федеральному рівні, так і на рівні штатів. У 1992 році, відповідно до 73-ї поправки до Конституції, було запроваджено третій рівень управління – органи окружного рівня (панчаяти), які є органами місцевого самоврядування Індії. Проведення виборів в панчаяти здійснюють виборчі комісії штатів, що мають статус окремих юридичних осіб.

Від початку у країні існував єдиний головний уповноважений з проведення виборів. Проте складність завдань і відповідальність, які були на нього покладені, призвели до створення у 1989 році на короткий час, а потім, з 1993 року, трьох посад членів ВКІ. Президент призначає головного уповноваженого з проведення виборів і членів виборчих комісій на термін від шести років або до 65-річного віку, в залежності від того, що настане раніше. Вони мають такий самий статус, зарплатню та інші пільги, як і судді Верховного суду Індії. Головний уповноважений з проведення виборів може бути звільнений з посади рішенням парламенту через застосування процедури імпідменту. Двома виключними підставами для імпідменту є: доведене порушення кодексу поведінки або недієздатність. Імпідмент передбачає застосування тієї самої процедури, що і при звільненні суддів Верховного суду і вищих судів.

Інші уповноважені з проведення виборів не можуть бути відсторонені від виконання обов’язків, крім випадків, коли це ініційовано головним уповноваженим з проведення виборів. ВКІ здійснює повний контроль над усім виборчим процесом, хоча задіяні у ньому особи не є співробітниками комісії. Державна служба в Індії є традиційно нейтральною.

Основні посадові особи на рівні штатів – це головні виборчі посадові особи штатів, які обираються ВКІ зі списку, складеного відомством федеральних державних



службовців у відповідному штаті. Головні виборчі посадові особи штату не можуть бути звільнені без згоди ВКІ на національному рівні.

Основна виборча активність відбувається у 672 округах, у кожному з яких нараховується близько 1,1 млн. зареєстрованих виборців. До 2014 року Індія мала найбільший у світі електорат, який складався з 814 млн. виборців, з яких 550 млн. скористалися своїм правом брати участь у голосуванні (показник явки на виборах: 66,7%). З них понад 130 млн. – нові виборці. Канцелярія окружного судді (також відомого як окружний контролер або заступник головного уповноваженого з проведення виборів в деяких частинах Індії), створена представниками Сполученого Королівства і відіграє вирішальну роль у діяльності ВКІ. Як окружна посадова особа виборчого процесу, окружний суддя виконує ключові виборчі обов'язки в якості лідера команди, до якої входять всі окружні і місцеві (нижче рівня округу) посадовці. Всі ці посадові особи юридично вважаються прикріпленими до ВКІ і працюють під її контролем, наглядом і згідно дисциплінарних правил комісії протягом всього періоду виборів.

Крім близько 11 млн. співробітників приблизно 930 тис. виборчих дільниць, старші посадові особи держави, які раніше працювали як окружні виборчі посадовці та уповноважені особи, працюють спостерігачами на виборах, представляючи інтереси ВКІ. Таким чином, комісія має безпосередній доступ до великої кількості об'єктивних і досвідчених спостерігачів без необхідності користуватися їхніми послугами постійно або оплачувати їх. Діяльність спостерігачів закріпив закон “Про народне представництво” від 1951 року після внесення поправки від 1989 року. Згідно із цим законом, спостерігачі є посадовими особами державної влади (федеральної або штату) і наділені повноваженнями зупиняти процес підрахунку голосів, якщо вважають, що має місце факт зловживання службовим становищем. Разом з тим, спостерігачі повинні відразу повідомляти про будь-які такі факти до ВКІ, а потім – дотримуватись відповідних вказівок.

На практиці ВКІ уповноважує спостерігачів брати участь у ряді заходів, а саме: під час залучення поліції у день голосування; при визначенні місцезнаходження виборчих дільниць у районах проживання менш заможних верств населення; а також при прийнятті рішень щодо проведення повторних виборів у випадках проявів насильства, ймовірної фальсифікації результатів тощо. З часом, спостерігачі стали важливим інструментом ВКІ, виступаючи у якості “очей” і “вух” Комісії, а також проявляючи себе як ефективний механізм забезпечення незалежності виборчого механізму в Індії.

## Повноваження і функції

ВКІ виконує такі функції як реєстрація виборців, розподіл і підготовка посадових осіб у сфері виборів, друк бюлетенів, проведення голосування, підрахунок бюлетенів і оголошення результатів виборів. У період виборчої кампанії комісія також виділяє вільний час у державних електронних ЗМІ для національних політичних партій і партій рівня штату.

ВКІ не несе відповідальності за визначення меж виборчих округів – для цього Конституція передбачає існування окремої делімітаційної комісії на чолі з чинним або відставним суддею Верховного суду. Одна з виборчих посадових осіб призначається членом цієї організації. Тим не менше, ВКІ відіграє важливу роль у процесі визначення меж виборчих округів, оскільки має досвід та відповідний технічний персонал.

Комісія також контролює виборчі видатки. За допомогою власних призначених фінансових спостерігачів ВКІ дуже уважно стежить за витратами кандидатів в період виборчої кампанії. Це допомогло скоротити нецільове витрачання коштів під час виборів у Індії. ВКІ має право ініціювати повторне голосування на виборчих дільницях (або у всьому виборчому окрузі), де були помічені факти порушень. Вона також може відкласти будь-який процес голосування на декілька днів.

Положення, що регулюють діяльність політичних партій, спочатку були відсутні у законі “Про вибори” і були передбачені лише у 1989 році, поклавши на ВКІ відповідальність за реєстрацію політичних партій. Спочатку процедура реєстрації партій була досить ліберальною. Будь-яке об’єднання або група осіб, які прагнуть заснувати політичну партію, мали заповнити стандартну форму і надати певну інформацію. Ця спрощена процедура спонукала багатьох осіб реєструвати партії, що потім існували тільки в документах ВКІ. Аби подолати цю тенденцію, а також сприяти формуванню серйозних партій, правила були змінені. Для реєстрації партії щонайменше 100 її членів мали надати докладну інформацію про виборчу реєстрацію та індивідуальні письмові свідчення, що вони не є членами будь-якої іншої партії. ВКІ також визначила розмір збору за послуги реєстрації нової партії у 10 тис. рупій.

## **Фінансування**

Однією з ознак незалежності ВКІ є те, що організація не має будь-яких серйозних проблем з фінансуванням. Маючи в своєму штаті близько 350 посадових осіб на федеральному рівні, вона фінансується з державного бюджету за рахунок зведеного фонду. Це дає можливість оплачувати діяльність співробітників, технічні операції та офісні витрати, в тому числі – витрати на придбання МЕР. Проте велика частина витрат лягає на уряди штатів, зокрема – оплата діяльності співробітників в штаб-квартирах штатів і округів, друк і транспортування бюлетенів, підготовка і друк списків виборців, закупівля виборчих матеріалів, навчання та зарплата представників виборчих органів і залучених до виборів сил безпеки, а також витрати на основних виборчих спостерігачів.

Вартість ефірного часу в державних ЗМІ відшкодовує держава – партії отримують його безкоштовно. Широке повноваження, надані ВКІ Конституцією, були витлумачені вільно і сміливо для того, аби зобов’язати державу покривати будь-які необхідні витрати. Ці витрати підлягають перевірці головним фінансовим контролером і аудитором, а його звіт розглядається у парламенті. Це забезпечує фінансову підзвітність ВКІ, що сприяє забезпеченню високої якості її роботи.

## **Виборча реформа**

Незважаючи на існування офіційної процедури внесення пропозицій щодо проведення виборчих (і відповідних законодавчих) реформ, ВКІ відіграє певну роль у цьому питанні. Комісія висуває низку пропозицій щодо проведення реформи виборчої системи, які направляються до міністерства у справах законодавства і нормативно-правових питань, а також безпосередньо до прем’єр-міністра. Такі пропозиції часто обговорюються у засобах масової інформації з метою здійснення впливу на органи державної влади і сприяння проведенню громадських обговорень.

Скликання наради всіх політичних партій для досягнення консенсусу (наприклад, у процесі розробки типового кодексу поведінки) – це ще один ефективний метод, який ВКІ використовує у своїй діяльності. Останнім часом деякі важливі реформи були ініційовані через механізм відстоювання громадських інтересів у судових процесах, через які будь-яка недержавна організація або представник громадськості може порушити певне питання перед Верховним судом або вищими судами.

## Модернізація виборчих процедур

Після певних вагань, ВКІ активно і успішно почала сприяти застосуванню інформаційних технологій на виборах для обробки величезних обсягів інформації, яка надходить під час виборчого процесу у Індії. Кожен зареєстрований виборець отримує посвідчення особи з фотографією, яка дозволяє йому/їй вільно голосувати і запобігає проявам шахрайства чи багаторазового голосування. Копії списків виборців стають доступними для політичних партій на носіях “CD-ROM” для перевірки і для використання у день виборів.

Завдяки використанню комп'ютерів у більш ніж 989 центрах підрахунку голосів результати підрахунку миттєво обробляються і оприлюднюються. Іншим технологічним нововведенням стало використання МЕР на всіх виборчих дільницях. Комісія сприяла використанню МЕР спочатку неохоче (через побоювання політичних партій щодо можливих порушень і підозріле ставлення виборців до нововведення через широко поширену неписьменність), а потім – досить активно. Використання відповідних пристроїв на всіх виборчих дільницях у 2014 році сприяло тому, що результати голосування були відомі через кілька годин після початку підрахунку.

## Розбудова спроможності

З метою сприяння компетентному управлінню виборчим процесом у 2011 році ВКІ створила навчальний та ресурсний центр під назвою Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (МІДСВ Індії) з чотирма оперативними відділеннями: з навчання та розвитку спроможностей, навчання та залучення виборців, проведення досліджень і ведення документації, а також міжнародного співробітництва. МІДСВ розробив серію освітніх модулів і навчальних програм для вітчизняних і зарубіжних учасників. Протягом перших трьох років свого існування інститут підготував фахівців з адміністрування виборів з більш ніж 40 країн світу.

# РОЗДІЛ 13

РОЗДІЛ 13

# Виборча реформа

## Що таке виборча реформа?

Виборча реформа – це загальний термін, який, серед іншого, передбачає забезпечення відповідності виборчих процесів потребам і очікуванням громадян. Тим не менше, не всі зміни у виборчих процесах можна вважати виборчою реформою. Відповідні зміни є реформою лише тоді, коли їх основна мета – це удосконалення виборчого процесу, наприклад – шляхом гарантування неупередженості, всеосяжності, прозорості, чесності або точності. Однак такі визначення не завжди легко застосовувати до практики, оскільки прихильниками вони можуть сприйматися як бажані чи необхідні реформи, а опонентами – як неналежні маніпуляції (наприклад, пропозиція щодо необхідності вимагати у виборців пред'являти документи, що посвідчують особу, на виборчих дільницях в США). Хоча випадкові та/або часті зміни виборчого процесу можуть бути реформаторськими, вони також здатні вводити виборців в оману і, таким чином, перешкоджати досягненню мети. Часті зміни можуть негативно вплинути на стабільність діяльності ОАВ.

Спроби виборчих реформ часто призводили до непередбачуваних наслідків в короткостроковій чи довгостроковій перспективі, які повністю або частково перекреслювали очікувані переваги. Така ситуація може виникнути через неправильно розроблену чи впроваджену реформу, а також через створення для партій або кандидатів можливостей маніпулювати системою у власних інтересах.

Виборча реформа часто опиняється в центрі уваги громадськості лише тоді, коли вона веде до оновлення умов представництва (як, наприклад, зміна виборчої системи), однак насправді зміст поняття є значно ширшим. Існує три різні напрями виборчої реформи, і у кожному з них роль ОАВ та зацікавлених сторін може відрізнитися.

1. *Правовий:* передбачає внесення поправок до конституції, виборчого законодавства та/або пов'язаних з ним правил і норм з метою підвищення рівня доброчесності, актуальності та адекватності правової бази для надання ОАВ своїх послуг. Це може передбачати інституційну реформу самого ОАВ.

2. *Адміністративний:* запровадження для ОАВ нових стратегій, структури, політики, процедур і технічних інновацій з тим, аби дозволити йому виконувати свої законні обов'язки і надавати послуги більш ефективно та стабільно. Сюди ж належить політика і практика вирішення проблем із закупівлями, фінансовою доброчесністю, процедура прийому на роботу (як, наприклад, дотримання гендерної рівності під час відбору персоналу ОАВ). Інші аспекти передбачають забезпечення доступності “поінформованого голосування” для жінок, що живуть у віддалених районах, та осіб з фізичними вадами, а також впровадження новітніх технологій у процесі голосування, реєстрації виборців і матеріально-технічного забезпечення виборів.
3. *Політичний:* зміни, що відбуваються в політичному середовищі, в якому працює ОАВ. Наприклад, такі зміни можуть передбачати забезпечення більшої самостійності органу або створення ефективнішої та прозорішої основи для його фінансування та звітності.

Найяскравіші приклади реформ, пов'язані із проведенням демократичних виборів у країнах, які раніше не були демократичними (наприклад, перехід Індонезії до відкритого багатопартійного виборчого демократичного ладу у 1998-99 роках). У таких ситуаціях, реформа, як правило, відбувається в усіх трьох напрямках (правовому, адміністративному та політичному), часто – у стислі терміни, за участі всіх учасників і з урахуванням комплексного погляду на загальний процес реформ.

З середини 1980-х років відбулись суттєві структурні і процедурні зміни у способі проведення виборів по всьому світу. Вони були пов'язані, передусім, зі зростанням числа незалежних і постійних ОАВ, а також із більш широким використанням новітніх технологій для надання виборчих послуг. Виборча реформа часто є частиною пакету загальних ініціатив у сфері демократизації. Тим не менш, багато країн, яких раніше влаштовувала власна традиційна система адміністрування виборів, також провели значні реформи. Прикладами є: створення незалежного ОАВ і забезпечення ширшого доступу до голосування в Австралії у 1984 році; запровадження нового незалежного органу з виборчими функціями та іншою виборчою системою в Новій Зеландії у 1993 році (з подальшою консолідацією та посиленням функції ОАВ у 2012 році); зміни в Швеції у 2001 році задля створення більш незалежної виборчої адміністрації; створення незалежної виборчої комісії у Тонга в 2010 році.

Інтернаціоналізація виборчих мереж та способу адміністрування виборів продовжують підштовхувати країни до реформування виборчих процесів. Відносно недавнє ухвалення загальновізнаних принципів вільних, справедливих та таких, що заслуговують на довіру виборів, а також глобальних і регіональних зобов'язань щодо їх адміністрування створили мірило, за допомогою якого можна оцінити проведення виборів і управління ними у кожній країні.

Негативним явищем є заохочення або примушування деяких країн запроваджувати зміни (наприклад – створювати реєстр громадян), що насправді не належить до основних принципів свободи і справедливості, а є перевагою іноземних радників чи спостерігачів.

Виборчі реформи можуть бути викликані нездатністю організувати виборчий процес на належному рівні або конфліктом який виник у результаті спірних виборів. Якщо країна залежить від міжнародної донорської допомоги, надання фінансування може бути пов'язане з реалізацією виборчих реформ, як, наприклад, у Лівані. Навіть за відсутності очевидного зв'язку, вливання донорських коштів, як правило, робить аргументи на підтримку виборчої реформи більш переконливими. Фінансові обмеження, які вимагають більш стабільного і ефективного використання виборчих ресурсів, мають значний вплив на процес управління виборчими реформами.

Ширше застосування спостереження за виборами (зокрема – за участі незалежних експертів і політичних партій) дало можливість забезпечити обґрунтованість оцінок процесу проведення виборів та перебігу реформ (як, наприклад, у ситуації, що склалась в Нігерії після виборів 2003 року). Крім того, цьому сприяли численні місії спостереження за виборами, які проводила Азіатська мережа з вільних виборів. Громадянське суспільство і засоби масової інформації стали більш обізнаними щодо виборчих прав і відповідних міжнародних зобов'язань. Міжнародне спостереження та технічна допомога проведенню виборів в країнах з новим демократичним ладом також може мати вплив на зрілі демократії.

Хоча державні органи ініціювали чимало виборчих реформ (часом – у відповідь на громадський або зовнішній тиск), самі ОАВ часто стають потужними ініціаторами відповідних змін. Підвищення рівня громадської підзвітності та прозорості ОАВ, що саме по собі є значним зрушенням, сприяє забезпеченню системного впливу на подальші виборчі реформи. Матеріали, що обґрунтовують необхідність виборчих реформ, з'являються в результаті більш ретельних перевірок виборчого процесу з боку ОАВ, а також інформаційно-пропагандистської діяльності ОГС та інших зацікавлених сторін.

## Недідатні ОАВ

Багатьом ОАВ не вдається виконувати свої повноваження відповідно до прийнятих регіональних або міжнародних зобов'язань. Оскільки вичерпних даних про причини невдач в діяльності ОАВ немає, дослідження роботи окремих ОАВ виявили ряд внутрішніх причин, серед яких:

1. Відсутність довіри з боку зацікавлених сторін до роботи ОАВ;
2. Владний та/або політичний вплив на процес прийняття рішень в ОАВ;
3. Заангажований (в інтересах партії) підхід ОАВ або її членів до своєї роботи;
4. Низький рівень професіоналізму в ОАВ або втрата певних критично важливих вмінь з часом;
5. Некомпетентність ОАВ або відсутність фінансової прозорості.

В інших випадках, причини невдач в роботі ОАВ знаходяться поза контролем самих органів. Наприклад, в Лесото в 1990 році невдачею завершився процес формування виборчої системи, яка показувала неприйнятні для основних зацікавлених сторін результати. З іншого боку, причиною можуть

стати недоліки законодавства. З 2002 року у Папуа-Новій Гвінеї вади виборчого процесу, в основному, були обумовлені проблемами у більш широкому політичному середовищі, пов'язаними, зокрема, з безкарністю виборчих порушень.

Крім випадків глобальних збоїв політичної системи, виборча реформа всередині ОАВ та/або ширша виборча реформа може допомогти врятувати майбутній виборчий процес від провалу. Відомими прикладами цього є Мексика і Південноафриканська республіка в 1990-х роках.

## **Роль ОАВ у проведенні виборчої реформи**

Хоча ОАВ відіграє ключову роль у всіх виборчих реформах, він не може реалізувати їх без підтримки основних зацікавлених сторін, зокрема – органів виконавчої та законодавчої влади, а також політичних партій. Це є важливою причиною того, чому ОАВ мають підтримувати міцні стосунки із зацікавленими сторонами (див. розділ 8 цього посібника).

ОАВ можуть реалізувати законодавчі реформи виключно у встановлених законом рамках, які узгоджуються на рівні органів виконавчої і законодавчої влади. Тим не менш, ОАВ можуть відігравати ключову роль у проведенні досліджень, а також перегляду та реформування виборчого законодавства. В цьому процесі можна керуватися критеріями, описаними у публікації МІДСВ під назвою “International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks”. Реформа виборчого законодавства може сприяти створенню відповідного постійно діючого органу законодавчої влади, метою якого є контроль виборчих заходів та надання рекомендацій для органів державної влади щодо реалізації виборчої реформи. Ефективність правових реформ у сфері виборів залежить від багатопартійного підходу законодавчого органу, який ставить етичні принципи виборчого процесу і передові практики вище політичних дивідендів.

ОАВ матиме більше контролю над реалізацією адміністративних реформ і зможе впроваджувати їх ефективніше, якщо гарантуватиме безперервний перегляд стану справ і перебіг реформ в рамках своїх стратегій управління. Тим не менш, правова та адміністративна реформи здебільшого повинні бути синхронізовані в часі задля їхньої ефективної оптимізації. В Австралії, наприклад, реформа виборчого законодавства не встигала за темпами інтенсивної модернізації виборчих процедур в ОАВ.

---

Якщо ОАВ постійно не переглядає власні адміністративні стратегії, політики, процедури і практики, він стане менш ефективним, оскільки не матиме механізмів реагування на зміни в правовому середовищі, позиціях зацікавлених сторін, а також технологічних, фінансових і соціальних умовах.

---

Питання виборчі й політико-правової реформи часто взаємопов'язані. ОАВ не контролюють перебіг правових і політичних реформ, хоча можуть відігравати важливу роль у сфері досліджень та інформаційно-пропагандистської роботи для забезпечення підтримки серед ключових зацікавлених сторін.



Основними кроками, які повинні враховувати ОАВ, пропонуючи і реалізуючи виборчі реформи, є:

- розподіл обов'язків серед своїх членів та співробітників (у тому числі – на вищому рівні) для розробки, пропаганди і реалізації виборчих реформ;
- забезпечення ефективності процесів, в тому числі – перевірок після завершення виборів та оцінювання з метою перегляду виборчого законодавства та оновлення виборчих процесів;
- консультації із зацікавленими сторонами для з'ясування їхніх позицій щодо необхідності реформ і для забезпечення їхньої підтримки програми реформ ОАВ;
- направлення пропозицій органам виконавчої і законодавчої влади щодо необхідних виборчих реформ;
- інформування громадськості про необхідні виборчі реформи через засоби масової інформації, а також використання мереж зацікавлених сторін;
- розробка стратегії реалізації виборчої реформи;
- оцінка впливу виборчих реформ.

Однією з проблем для ОАВ є напрацювання вмій і знань, необхідних для управління виборчою реформою. Органи із тривалою історією, зазвичай, вже мають персонал із належним розумінням робочих процесів організації. Персонал може мати достатній рівень підготовки для ініціювання поступового покращення, однак брак глибоких, базових знань про вибори може стати на заваді здатності спрогнозувати та розробити більш радикальні реформи, які інколи є необхідними.

## Масштаби виборчої реформи

Важливим елементом виборчої реформи є особливості та структура організацій, що здійснюють адміністрування виборів і забезпечують надання виборчих послуг. Реформи у відповідній сфері можуть посилити незалежність ОАВ, наприклад – шляхом запровадження незалежної моделі адміністрування виборів у таких країнах, як Бутан і Тонга, або змішаної моделі, як у Східному Тиморі. Виборчі обов'язки можуть бути розподілені серед наявних та/або нових органів задля забезпечення надання високоякісних послуг, як у Новій Зеландії, Швеції та Сполученому Королівстві. У Швеції ініціатива реформування адміністрування виборів належить ОАВ. В Індонезії у 1998-99 роках та у Сполученому Королівстві реформи були розпочаті з ініціативи державної влади. Тиск з боку місцевого громадянського суспільства чи міжнародних груп також може призвести до реформи механізмів адміністрування виборів (як у Грузії та Ліберії).

Оновлення виборчих процедур (наприклад – запровадження нової виборчої системи) може мати значний вплив на стратегії, політику та процедури ОАВ. Воно може бути орієнтоване на ключові виборчі питання, такі як участь і представництво громадян у виборчому процесі, утворення виборчих округів, реєстрація виборців, реєстрація і контроль політичних партій, а також забезпечення доброчесності виборів. Реформи також можуть стосуватися конкретних технічних або технологічних аспектів

виборчого процесу, таких як впровадження нових процедур проведення закупівель або підбору персоналу, створення систем реєстрації виборців, запровадження методів або систем голосування і підрахунку голосів. Вони можуть включати в себе аспекти соціальної політики, такі як зменшення гендерного дисбалансу в питанні представленості на виборах, забезпечення доступу до виборчих процесів для маргіналізованих верств суспільства, покращення репрезентативності персоналу ОАВ.

Реформа виборчої системи, яка мала місце у Індонезії, Папуа-Новій Гвінеї та Новій Зеландії, є одним з найбільш яскравих прикладів реформ адміністрування виборів. Часто відповідні кроки є результатом функціональної необхідності, наприклад – реакцією на прояви “недобросовісності” або неефективності державної влади чи невідповідності практики нормам. У 2003 році Індонезія змінила пропорційну систему із закритими списками (ПП) у великих виборчих округах на ПП із відкритими списками у невеликих виборчих округах з метою усунення передбачуваних недоліків у зв'язках між виборцями і кандидатами при збереженні консенсусу, характерного для індонезійської форми правління. Реформа виборчої системи покладає на ОАВ обов'язок забезпечувати належну інформаційну підтримку, а також вимагає від організації запровадження нових методів утворення виборчих округів, голосування та підрахунку голосів.

ОАВ можуть відіграти важливу роль у реформуванні процесу делімітації меж виборчих округів, наприклад – відстоюючи більш прозорі та справедливі підходи до цього процесу шляхом надання експертних висновків з питань розмежування і гарантій неупередженого, справедливого і добросовісного виконання відповідних обов'язків. Деякі виборчі реформи передбачили запровадження багатомандатних округів, оскільки такий тип виборчої системи, як правило, на основі ПП може зменшити залежність між особливостями процесу визначення меж виборчих округів та результатами виборів. Інші реформи вимагають встановлення меж округів за принципом “одна людина, один голос, єдина вага”. Деякі реформи були спрямовані на підвищення прозорості і об'єктивності процесу визначення меж, наприклад – шляхом виключення законодавчого органу з процесу розмежування виборчих округів із переданням відповідних повноважень незалежному органу, який за це відповідатиме і вимагатиме відкритих обговорень і незалежного аналізу запропонованих меж.

Процес реєстрації виборців потребує значних реформаторських зусиль як у країнах, що розвиваються, так і у розвинених демократичних державах. Реєстрація виборців визначає здатність осіб, що мають право голосу, брати участь у виборах, і, таким чином, є одним з ключових елементів застосування принципу справедливості у процесі проведення виборів. Оскільки, зазвичай, відповідний процес відбувається задовго до дня виборів і часто – поза безпосереднім контролем спостерігачів (зокрема – у країнах, де виборчі реєстри формуються на основі цивільних реєстрів або реєстрів населення), внутрішня цілісність системи реєстрації виборців повинна бути дуже високою. Реформи все частіше стосуються питання ефективності та добросовісності процесів реєстрації виборців. Вони часто передбачають запровадження біометричних елементів збору і обробки даних задля зменшення кількості випадків багаторазової реєстрації, подання неправдивої інформації під час голосування і/або багаторазового голосування.

Чимало ОАВ використовують спеціальні системи для покращення загальної представленості, справедливості, точності і прозорості реєстрації виборців, наприклад – шляхом забезпечення постійного оновлення реєстрів виборців, спеціальних положень про реєстрацію транзитних виборців, а також гарантій запобігання випадкам неправомірної відмови від реєстрації або зняття з виборчого обліку. ОАВ та інші установи, відповідальні за операції з даними, на основі яких формуються виборчі реєстри, підвищують точність списків виборців шляхом використання більш досконалих методів перевірки осіб із правом голосу та скорочення часу обробки даних за допомогою використання сучасних технологічних рішень. ОАВ повинні гарантувати, що технологічні рішення, які застосовуються під час реєстрації виборців, користуються довірою з боку громадськості і є стабільними, зокрема – у країнах з демократією, що розвивається, де ОАВ не можуть бути впевнені у майбутній фінансовій підтримці своєї діяльності.

Важливі зміни відбулися у питанні залучення ОАВ до процесів моніторингу і регулювання діяльності політичних партій. Деякі зміни є наслідками правових реформ, націлених на створення рівних умов для політичної конкуренції. Мова йде, наприклад, про реформи в управлінні державним фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній кандидатів, а також у визначенні кваліфікаційних вимог щодо реєстрації партій і кандидатів для участі у виборах. Інші реформи були спрямовані на посилення контролю за внесками і витратами виборчих кампаній, а також на удосконалення демократичних процесів всередині політичних партій, таких як нагляд за процесами відбору кандидатів. Реформи, спрямовані на створення рівних виборчих умов, також поклали на деякі ОАВ відповідальність за адміністрування або моніторинг механізмів, які вимагають від ЗМІ забезпечення однакових можливостей для ведення агітації в рамках виборчих кампаній на справедливій основі.

Все більша кількість ОАВ впроваджує нові методи проведення голосування. Бразилія, Індія, Бутан і Венесуела використовують МЕГ, в той час як Естонія використовує метод інтернет-голосування. Значна кількість питань, які необхідно враховувати при оновленні підходів до проведення виборів шляхом впровадження електронного голосування, обговорюються у розділі 9 цього посібника.

Значні зусилля спрямовані на те, аби зробити участь у виборах більш доступною. Доступ до голосування надають людям, які знаходяться за межами країни, не мають визначеного місця проживання або є ув'язненими. До того ж, для багатьох виборців доступ до голосування розширився за рахунок впровадження голосування через уповноважену особу, голосування поштою або попереднє голосування (в тому числі – для виборців, які знаходяться за межами країни), а також шляхом надання спеціальних послуг з інформування та надання можливостей для голосування біженцям, внутрішньо переміщеним особам, особам з інвалідністю, особам похилого віку і тим, хто знаходиться у віддалених районах, у ув'язненні або у лікарні. ОАВ доводиться реагувати на всі реформи шляхом впровадження процедур і систем, які надають додаткові можливості доступу до голосування, забезпечуючи при цьому високий ступінь надійності процесів реєстрації виборців, голосування та підрахунку голосів. Інтернет-голосування є предметом численних сучасних досліджень; воно кидає виклик ОАВ, які наразі лише розглядають можливість

використання таких технологій, оскільки методи, що використовуються для управління відповідними процесами, докорінно відрізняються від традиційних методів проведення голосування.

Слід зазначити, що реформи, які ведуть до поширення різних методів голосування, або створюють загальні умови для виконання певних функцій, зазвичай, є більш складними для ОАВ, ніж реформи, покликані оновити лише механізм діяльності організації. Для проведення реформ у сфері розширення доступу до участі у виборчому процесі, ОАВ деяких країн намагалися забезпечити рівний доступ для певних соціальних груп і жінок. Такі реформи цілком можуть здійснюватися також у правовій, адміністративній і політичній сферах. ОАВ може сприяти забезпеченню рівного доступу, вносячи це питання у свій штатний розклад, наприклад, стимулюючи гендерний баланс серед тимчасового персоналу виборчих дільниць, а також використовуючи внутрішні програми підвищення кваліфікації для створення умов кар'єрного росту для жінок у структурі виборчих організацій.

## **Адміністрування виборчої реформи**

Вимоги до змін у принципах адміністрування виборів залежать від ступеня реформування і конкретних виборчих процесів. Зміна моделі ОАВ (наприклад – перехід від урядової до незалежної моделі) вимагає особливо ретельного планування для забезпечення плавного переходу, а також збереження набутих навичок і досвіду діяльності. Вкрай важливо, аби зміни у структурі й основах виборчого процесу були узгоджені задовго до проведення виборів, з метою підготовки нових матеріалів і організації ефективного навчання.

Якщо зміни стосуються характеру діяльності, структури або персоналу ОАВ, необхідним є призначення досвідченого менеджера та фахівця з поширення інформації для здійснення відповідного контролю і запровадження інновацій. Зміна організаційних структур та індивідуальних ролей всередині організацій неминуче створює певну атмосферу напруженості. Прозорість, добросовісність, проведення важливих консультацій, комунікації та відповідне прогнозування розвитку подій є найважливішими елементами управління персоналом у процесі запровадження змін у сфері виборів. Часові рамки також мають важливе значення. Співробітники ОАВ мають навички та знання, які можуть бути незамінними, зокрема – у період перед проведенням голосування. Залучення членів ОАВ до управління процесом змін демонструє прихильність ОАВ до реформ.

Реформування, пов'язане із застосуванням новітніх технологій, може потребувати залучення фахівців, які спеціалізуються у конкретних технічних питаннях. При запровадженні технічних інновацій ОАВ має забезпечити визначення і коректну реалізацію відповідних процедурних і системних параметрів. Процеси ретельного перегляду, розробки та тестування до моменту впровадження мають важливе значення. Процес управління змінами також повинен передбачати розробку вимірюваних показників для оцінки реалізації виборчих реформ, а також чітко визначену процедуру подання інформації про досягнення показників і підвищення ефективності, якщо який-небудь показник не буде досягнутий.

## Ризики, пов'язані з виборчою реформою

Якщо виборчі процеси в країні є успішними, ризики, як правило, можна звести до мінімуму шляхом поступового впровадження реформи виборчого законодавства – коли відбуваються незначні зміни протягом декількох виборчих періодів. Одночасна реалізація значних реформ у різних напрямках може покласти великий тягар на ОАВ і збільшити ризик їх неповної реалізації, зокрема – якщо терміни впровадження закороткі. Виважена реалізація сприяє досягненню намічених цілей, а тому можна сподіватися, що вона дозволить підвищити довіру до ефективності виборів і діяльності ОАВ, у той час як невдала реалізація може мати зворотній ефект. Це особливо проблематично, якщо реформи впроваджують без сильної політичної підтримки в усіх напрямках; противники конкретної ініціативи, швидше за все, будуть шукати можливості для її дискредитації і наполягатимуть на відмові від впровадження.

Існує три основні ризики, які загрожують реформам. Перший – намагання вирішити не ту проблему, яку потрібно. Наприклад, країна отримує мало користі від інвестицій значних коштів у технологічно складні системи реєстрації виборців, якщо реальна проблема полягає в тому, що відповідальні за виборчий процес посадовці залякані, корумповані або підкуплені власними партіями чи кандидатами, що зведе нанівець якість самого реєстру. У країнах, в яких виборча культура перебуває на неналежному рівні, значних фінансових вливань у технологічну сферу може бути недостатньо, оскільки навіть ефективне використання технологій може перенести шахрайство з однієї частини системи в іншу. Основні реформи (зокрема – ті, що пов'язані із запровадженням технологічних інновацій) можуть бути дуже витратними, в тому числі – якщо враховувати такі фактори, як довгострокові витрати на технічне обслуговування та фізичний знос обладнання. Виконання завдань щодо використання таких систем може легко довести до зuboжіння навіть міцну і добре забезпечену організацію, вимагаючи значної уваги з боку вищого керівництва та ігноруючи інші проблеми, які, з об'єктивної точки зору, можуть бути значно більш важливими.

Другий фактор ризику полягає у тому, що необґрунтовані сподівання часто покладаються на нетехнічні аспекти діяльності, від яких залежить ефективність роботи системи. Наприклад, база даних, призначена для підтримки постійно оновлюваного реєстру виборців, може не виправдати покладених на неї сподівань, якщо нема жодного способу забезпечити постійне надходження даних, необхідних для підтримки бази в актуальному стані.

Третім фактором ризику є загроза некерованості процесів. Рішення запровадити використання новітніх технологій може поставити цілу країну або організацію перед необхідністю вирішувати проблеми, які в довгостроковій перспективі виявляться надто складними та дорогими. Наприклад, організації, які вклали значні кошти у технології на базі Інтернету (в тому числі – не лише у сфері виборів), наразі змушені переобладнувати власні системи для персональних комп'ютерів, аби зробити їх легко доступними для смартфонів і планшетів, оскільки запити споживачів щодо використання Інтернету змінюються.

## Підсумки розділу

- Виборчі реформи – це зміни, спрямовані на покращення виконання виборчими органами керівних принципів, описаних в розділі 1 цього посібника.
- Виборчі реформи можуть стосуватися правових аспектів виборчого процесу, у тому числі – адміністративних і технічних компонентів адміністрування виборів з боку ОАВ, або політичного контексту виборів.
- Будь-який аспект виборчого законодавства, систем, інституцій, системи планування, управління або діяльності може стати предметом реформ або модернізації. ОАВ необхідно мати чітку стратегію розвитку та реагування на виборчі реформи, а також на хід їх реалізації.
- ОАВ відіграють вкрай важливу роль як “пропагандисти” виборчої реформи в цілому та як реалізатори інституційних реформ, а також виступають як ініціатори та виконавці адміністративних реформ, у тому числі – технічних.
- Виборчі реформи мають бути керованими задля забезпечення досягнення їхньої мети без створення плутанини для виборців та з мінімальними втратами для ОАВ.

## Глобальне опитування: Органи адміністрування виборів у 217 країнах і територіях

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
<b>Афганістан</b>	Незалежна	Незалежна виборча комісія	9
<b>Австралія</b>	Незалежна	Виборча комісія	3
<b>Австрія</b>	Урядова	Федеральне міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
<b>Азербайджан</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	18
<b>Албанія</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	7
<b>Алжир</b>	Урядова	МВС	Не застосов.
<b>Ангілья</b>	Урядова	Державний уповноважений з питань виборів	Не застосов.
<b>Ангола</b>	Незалежна	Національна виборча комісія	11
<b>Андорра</b>	Змішана	Центральні органи влади і комуни	Не застосов.
		Виборча комісія	6
<b>Антигуа і Барбуда</b>	Незалежна	Виборча комісія	3
<b>Аргентина</b>	Змішана	Департамент з питань організації національних виборів, МВС	Не застосов.
		Національна виборча палата	5
<b>Аруба</b>	Урядова	Головна рада з питань виборів	Не застосов.
<b>Бангладеш</b>	Незалежна	Виборча комісія	5
<b>Барбадос</b>	Незалежна	Комісія з питань проведення виборів та адміністративно-територіального устрою	5

Класифікація, наведена в цьому додатку, ґрунтується на законодавстві та інституційних механізмах кожної країни і території на момент публікації цього посібника. Це дослідження не передбачає надання жодної оцінки ефективності ОАВ або незалежності їхніх дій на практиці. Зазначена кількість членів ОАВ не включає членів-заступників у країнах, де призначаються заступники членів ОАВ. Більш детальну інформацію, у тому числі – джерела та коментарі, можна знайти в базі даних МІДСВ за посиланням: <<http://www.idea.int/elections/emd/electoral-management-design-database.cfm>>.

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
6 років	Президент	ОАВ	Експертна
Максимум 7 років	Голова федерального суду, уряд	Генерал-губернатор	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Політичні партії	Партія, що має більшість в парламенті	Змішана
4 років	Законодавчий орган	Законодавчий орган	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 років	Президент, законодавчий орган, Верховний суд, Міністерство з питань управління територіями, Національна рада соціальних комунікацій	Національна асамблея	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 років	Вища рада юстиції, законодавчий орган	Вища рада юстиції	Експертна
7 років	Генерал-губернатор	Генерал-губернатор	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не вказано	Судові органи	Judiciary	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Президент	Президент	Експертна
5 років	Генерал-губернатор	Генерал-губернатор	Експертна



Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
<b>Бахрейн</b>	Урядова	Міністерство юстиції та у справах ісламу	Не застосов.
<b>Бейлвик Гернси</b>	Урядова	Головуючий/ Генеральний секретар з питань виборів /уповноважені	5
<b>Бейлівік Джерсі</b>	Незалежна	Уповноважений	5
<b>Беліз</b>	Змішана	Головний державний уповноважений з питань проведення виборів	Не застосов.
		Комісія з питань проведення виборів та адміністративно-територіального устрою	5
<b>Бельгія</b>	Урядова	Федеральна служба внутрішніх справ	Не застосов.
<b>Бенін</b>	Незалежна	Національна незалежна виборча комісія	11
<b>Бермудські острови</b>	Урядова	Секретар парламенту	Не застосов.
<b>Білорусь</b>	Незалежна	Центральна комісія з питань проведення виборів та республіканського референдуму	12
<b>Болгарія</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	Мінімум 19
<b>Болівія</b>	Незалежна	Верховний виборчий трибунал	7
<b>Боснія і Герцеговина</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	7
<b>Ботсвана</b>	Незалежна	Незалежна виборча комісія	7
<b>Бразилія</b>	Незалежна	Верховний виборчий трибунал	Мінімум 7
<b>Британські Віргінські острови</b>	Урядова	Офіс Уповноваженого з проведення виборів	Не застосов.
<b>Бруней</b>	Національних виборів немає	Не застосовується	Не застосов.
<b>Буркіна-Фасо</b>	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	15
<b>Бурунді</b>	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	5
<b>Бутан</b>	Незалежна	Виборча комісія	3
<b>Венесуела</b>	Незалежна	Національна виборча рада	5
<b>В'єтнам</b>	Урядова	Центральна виборча рада	Не застосов.
<b>Вірменія</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	7
<b>Габон</b>	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Автономна постійна Національна виборча комісія	8

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Королівський суд	Не застосовується	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Генерал-губернатор	Генерал-губернатор	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Президент, законодавчий орган, НУО	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Президент, законодавчий орган	Президент за згодою законодавчого органу	Експертна
5 років	Президент	Президент	Змішана
6 років	Президент, законодавчий орган	ОАВ	Експертна
7 років	Законодавчий орган	ОАВ	Експертна
10 років	Комісія судової служби	Комісія судової служби	Змішана
2 роки	Верховний суд, вищий суд, президент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Громадянське суспільство, політичні партії (правляча і опозиція)	Громадянське суспільство	Змішана
3 роки	Національна асамблея і сенат	Не зазначено	Експертна
5 років або до досягнення віку 65 років	Монарх	Монарх	Експертна
7 років	Законодавчий орган	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Президент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
30 місяців	Політичні партії, МВС	Конституційний суд	Змішана

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
Гаїті	Незалежна	Тимчасова виборча рада	9
Гамбія	Незалежна	Незалежна виборча комісія	5
Гана	Незалежна	Виборча комісія	7
Гаяна	Незалежна	Виборча комісія	7
Гватемала	Незалежна	Верховний виборчий трибунал	5
Гвінея	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	25
Гвінея-Бісау	Незалежна	Національна виборча комісія	8
Гібралтар	Урядова	Державна уповноважений	Не застосов.
Гондурас	Незалежна	Верховний виборчий трибунал	3
Гренада	Урядова	Керівник виборчого процесу	Не застосов.
Греція	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Грузія	Незалежна	Центральна виборча комісія	13
Данія	Урядова	Міністерство з економічних питань та внутрішніх справ	Не застосов.
Демократична Республіка Конго	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	7
Демократична Республіка Сан-Томе і Принсіпі	Урядова	Технічний виборчий кабінет	Не застосов.
Джибуті	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	Мінімум 17
Домініка	Незалежна	Виборча комісія	5
Домініканська Республіка	Незалежна	Центральна виборча комісія	5
Еквадор	Незалежна	Національна виборча рада	5
Екваторіальна Гвінея	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Центральна виборча Рада	Не менше 13
Еритрея	Незалежна	Виборча комісія	5
Естонія	Незалежна	Національна виборча комісія	7
Ефіопія	Незалежна	Національна виборча комісія	9

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
9 років	Уряд, парламент, суди	ОАВ	Експертна
7 років	Президент	Президент	Експертна
Необмежено	Президент	Президент	Експертна
Не вказано	Президент	Президент	Експертна
6 років	Парламент	ОАВ	Експертна
7 років	Політичні партії, громадянське суспільство, адміністрація	ОАВ	Змішана
4 роки	Президент	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Парламент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Парламент, політичні партії	ОАВ	Не вказано
Не застосов.	Не застосовується	Міністерство внутрішніх справ	Не застосовується
6 років	Політичні партії	Не вказано	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Виконавча, законодавча, судова влада, громадянське суспільство, незалежні кандидати на посаду Президента та політичні партії	ОАВ	Змішана
5 років	Президент	Президент	Змішана
4 роки	Сенат	Сенат	Не вказано
6 років	Рада громадянської участі та соціального контролю	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Політичні партії, уряд та судова влада	ОАВ	Змішана
Не вказано	Президент, парламент	Президент	Партійна
4 роки	Суди, головний ревізор, Генеральний секретар Рійгікогу (парламенту), Державний секретар	ОАВ	Експертна
5 років	Парламент	Парламент	Експертна

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
<b>Єгипет</b>	Незалежна	Національна виборча комісія	10
<b>Ємен</b>	Незалежна	Верховна комісія з проведення виборів і референдумів	9
<b>Замбія</b>	Незалежна	Виборча комісія	Макимум 5
<b>Зімбабве</b>	Незалежна	Виборча комісія	9
<b>Йорданія</b>	Незалежна	Незалежна виборча комісія	6
<b>Ізраїль</b>	Незалежна	Центральний виборчий комітет	Мінімум 31
<b>Індія</b>	Незалежна	Виборча комісія	3
<b>Індонезія</b>	Незалежна	Загальна виборча комісія	7
<b>Ірак</b>	Незалежна	Незалежна вища виборча комісія	9
<b>Іран</b>	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		“Рада вартових”	12
<b>Ірландія</b>	Урядова	Департамент з охорони навколишнього середовища та з питань громад і місцевого урядування	Не застосов.
<b>Ісландія</b>	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Національна виборча комісія	5
<b>Іспанія</b>	Змішаний	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Центральна виборча комісія	13
<b>Італія</b>	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
<b>Казахстан</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	7
<b>Кайманові острови</b>	Урядова	Директор виборчого органу	Не застосов.
<b>Камбоджа</b>	Незалежна	Національний виборчий комітет	9
<b>Камерун</b>	Незалежна	Виборчий орган Камеруну («Elections Cameroop»)	18
<b>Канада</b>	Незалежна	Головний державний уповноважений з питань проведення виборів	1

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/ обирають	Членство на партійній або експертній основі
6 років	Верховна судова рада та спеціальні ради	Голова є найстаршим членом Касаційного суду	Експертна
6 років	Президент	ОАВ	Експертна
Максимум 7 років	Президент	Президент	Експертна
5 років	Президент	Президент	Експертна
6 років	Спеціальний комітет	ОАВ	Експертна
4 роки	Політичні партії	Верховний суд	Партійна
6 років або до досягнення віку 65 років	Президент	Президент	Експертна
5 років	Парламент	ОАВ	Експертна
5 років	Парламент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Айятолла; Ісламська консультативна асамблея за поданням керівника судової системи	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 роки	Парламент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 роки	Верховна судова рада, політичні партії	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Президент, Сенат, парламент	Президент	Не вказано
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Законодавчий орган	Законодавчий орган	Експертна
Виборча рада: 4 роки, Головне управління з питань проведення виборів: 5 років	Виборча рада: президент, Головне управління з питань проведення виборів: президент	Виборча рада: президент, Головне управління з питань проведення виборів: президент	Експертна
Безстроково	Палата громад	Не застосовується	Експертна

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
Катар	Національних виборів немає	Не застосовується	Не застосов.
Кенія	Незалежна	Незалежна комісія з питань виборів та адміністративного устрою	9
Кіпр	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Кіпр (Північний)	Незалежна	Вища виборча комісія	4
Киргизстан	Незалежна	Центральна комісія з проведення виборів і референдумів	12
Китай	Національних виборів немає	Не застосовується	Не застосов.
Колумбія	Незалежна	Національна виборча рада	9
Коморські острови	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	10
Конго	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Національна комісія з організації виборів	9
Королівство Тонга	Незалежна	Виборча комісія	3
Косово	Незалежна	Центральна виборча комісія референдумів	11
Коста-Рика	Незалежна	Верховний виборчий трибунал	3-5
Кот-д'Івуар	Незалежна	Незалежна виборча комісія	13
Куба	Незалежна	Національна виборча комісія	17
Кувейт	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Кюрасао	Урядова	Міністерство державної політики, планування та державних послуг	Не застосов.
Лаос	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Національний виборчий комітет	15-17
Латвія	Незалежна	Центральна виборча комісія	9
Лесото	Незалежна	Незалежна виборча комісія	3
Литва	Незалежна	Центральна виборча комісія	15
Ліберія	Незалежна	Національна виборча комісія	7
Ліван	Урядова	Контрольна комісія з питань виборчої кампанії	Не застосов.

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Президент, парламент	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Верховний суд	Верховний суд	Експертна
5 років	Парламент, президент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 роки	Законодавчий орган	ОАВ	Експертна
Не вказано	Президент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не вказано	Уряд, політичні партії, НУО	Не вказано	Змішана
5 років	Король; ОАВ	Король	Не вказано
7 років	Парламент	Президент	Експертна
6 років	Верховний суд справедливості	ОАВ	Експертна
6 років	Рада міністрів	В законодавстві не визначено	Змішана
Виключно на період виборів	Державна рада	Державна рада	Не вказано
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Національні збори	Не вказано	Експертна
4 роки	Парламент, Верховний суд	Парламент	Експертна
5 років	Монарх	Монарх	Експертна
4 роки	Міністр юстиції, Асоціація адвокатів, політичні партії	Парламент	Змішана
7 років	Президент за згодою Сенату	Президент за згодою Сенату	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується



Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
Лівія	Незалежна	Виборча комісія	11
Ліхтенштейн	Незалежна	Виборча комісія	11
Люксембург	Урядова	Центральний Урядовий Офіс	Не застосов.
Маврикій	Незалежна	Уповноважений з питань виборів	1
		Контрольна комісія з питань виборів	3-8
Мавританія	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	15
Мадагаскар	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	19
Малаві	Незалежна	Виборча комісія	Мінімум 7
Малайзія	Незалежна	Виборча комісія	7
Малі	Змішана	Міністерство з питань територіальної адміністрації та місцевих об'єднань	Не застосов.
		Незалежна національна виборча комісія	15
		Генеральна виборча комісія	Не вказано
Мальдівська Республіка	Незалежна	Виборчої комісія	5
Мальта	Незалежна	Виборча комісія	9
Марокко	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Мексика	Незалежна	Національний виборчий інститут	11
Мікронезія	Урядова	Національний уповноважений з виборчих питань	Не застосов.
Мозамбик	Незалежна	Технічний секретаріат виборчої адміністрації	Не застосов.
		Національна виборча комісія	13
Молдова	Незалежна	Центральна виборча комісія	9
Монако	Урядова	Виборча комісія	Не застосов.
Монголія	Незалежна	Генеральна виборча комісія	9
Монтсеррат	Незалежна	Виборча комісія	4
М'янма	Незалежна	Об'єднана виборча комісія	Мінімум 15
Найсвітліша Республіка Сан-Маріно	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Намібія	Незалежна	Виборча комісія	5

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
Не вказано	Парламент	Парламент	Не вказано
4 роки	Політичні партії	Уряд	Партійна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не вказано	Комісія органів судової влади та з питань правових послуг	Не застосовується	Експертна
5 років	Президент	Президент	Експертна
6 місяців	В порядку, визначеному декретом Ради міністрів	В порядку, визначеному декретом Ради міністрів	Експертна
5-7	Громадянське суспільство, органи влади, політичні партії	ОАВ	Змішана
4 роки	Парламент	Комісія органів судової влади	Експертна
До досягнення віку 65 років	Монарх	Монарх	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Політичні партії, релігійні лідери, судові органи, об'єднання організацій із захисту прав людини, Жіноча асоціація (FACO)	Не вказано	Змішана
Не вказано	Не вказано	Президент	Не вказано
5 років	Президент, після затвердження кандидатур законодавчим органом	ОАВ	Експертна
3 роки	Президент	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6-9 років	Законодавчий орган	Законодавчий орган	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Політичні партії, громадянське суспільство	ОАВ	Експертна
5 років	Президент, законодавчий орган	ОАВ	Змішана
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Законодавчий орган, суди, Президент	Законодавчий орган	Експертна
5 років	Губернатор	Губернатор	Експертна
Не вказано	Президент	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Президент	ОАВ	Експертна

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
Науру	Урядова	Виборчий реєстратор	Не застосов.
Непал	Незалежна	Виборча комісія	5
Нігер	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	30
Нігерія	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	13
Нідерланди	Змішана	Міністерство внутрішніх справ та у справах Королівства	Не застосов.
		Виборча рада	7
Нікарагуа	Незалежна	Верховна виборча рада	7
Німеччина	Урядова	Федеральне міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Ніуе	Урядова	Головний уповноважений з виборчих питань	Не застосов.
Нова Зеландія	Незалежна	Виборча комісія	3
Норвегія	Урядова	Міністерство з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку	Не застосов.
Об'єднані Арабські Емірати	Урядова	Національний виборча комісія	Не застосов.
Оман	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Острів Мен	Урядова	Офіс головного секретаря	Не застосов.
Острови Кука	Урядова	Міністерство юстиції	Члени відсутні
Острови Піткern	Урядова	Мер і секретар острова	Не застосов.
Острови Святої Єлени, Вознесіння і Тристан-да-Кунья	Урядова	Канцелярія Головного секретаря	Не застосов.
Пакистан	Незалежна	Виборча комісія	5
Палестина	Незалежна	Центральна виборча комісія	9
Панама	Незалежна	Виборчий трибунал	3
Папський престол (Держава-місто Ватикан)	Вибори не проводяться	Не застосовується	Не застосов.
Папуа-Нова Гвінея	Незалежна	Виборча комісія	1
Парагвай	Незалежна	Верховний виборчий трибунал справедливості	3

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років або до досягнення 65 років	Конституційна рада	Прем'єр-міністр	Не вказано
Виключно на період виборів	Різні групи та інституції	Судова влада або президент	Змішана
Необмежено	Президент	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 роки	Монарх	Монарх	Експертна
5 років	Законодавчий орган	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Максимум 5 років	Генерал-губернатор	Генерал-губернатор	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
5 років	Президент, Прем'єр-міністр, парламент	Президент, Прем'єр-міністр, парламент	Експертна
4 роки	Президент	Президент	Експертна
10 років	Законодавчий орган, уряд, Верховний суд	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Генерал-губернатор	Не застосовується	Експертна
5 роки	Верховний суд	ОАВ	Експертна

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
Перу	Незалежна	Національна виборча палата	5
		Національний офіс з питань виборчих процесів	1
Південноафриканська республіка	Незалежна	Незалежна виборча комісія	5
Південний Судан	Незалежна	Національна виборча комісія	9
Північна Корея	Урядова	Немає даних	Не застосов.
Польща	Незалежна	Національна виборча комісія	9
Португалія	Змішана	Міністерство внутрішньої адміністрації	Не застосов.
		Національна виборча комісія	Мінімум 6
Республіка Вануату	Змішана	Виборча комісія	3
		Головний уповноважений з проведення виборів	1
Республіка Кабо-Верде	Змішана	Центральна служба з організації виборів	Не застосов.
		Національна виборча комісія	5
Республіка Кірібаті	Незалежна	Виборча комісія	3-5
Республіка Корея	Незалежна	Національна виборча комісія	9
Республіка Македонія	Незалежна	Держава виборча комісія	7
Республіка Маршаллові Острови	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
Республіка Палау	Незалежна	Виборча комісія	5
Республіка Сейшельські Острови	Незалежна	Виборча комісія	5
Республіка Тринідад і Тобаго	Незалежна	Комісія з питань проведення виборів і адміністративно-територіального устрою	3-5
Республіка Філіппіни	Незалежна	Комісія з питань проведення виборів	7
Росія	Незалежна	Центральна виборча комісія	15
Руанда	Незалежна	Національна виборча комісія	7
Румунія	Незалежна	Постійний виборчий орган	3
		Центральне виборче бюро	23
Сальвадор	Незалежна	Верховний виборчий трибунал	5

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
4 роки	Верховний суд, Комісія прокуратури, Національна адвокатура Ліми, ректори юридичних ВНЗ (державних і приватних)	Верховний суд	Експертна
4 роки	Національна судова рада	Не застосовується	Експертна
7 років	Президент	Президент	Експертна
Необмежено	Президент за згодою законодавчого органу	Президент за згодою законодавчого органу	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не вказано	Суди, Президент	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 роки	Верховна судова рада, парламент; урядові департаменти, що відповідають за внутрішні, закордонні справи та діяльність засобів масової інформації	Верховна судова рада	Експертна
5 років	Президент	Президент	Експертна
Необмежено	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Законодавчий орган	ОАВ	Експертна
5 років	Президент	Президент	Експертна
6 років	Президент, Національна Асамблея, Верховний суд	ОАВ	Експертна
4 роки	Парламент	Парламент	Змішана
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
4 роки	Президент	ОАВ	Не вказано
7 років	Президент	Президент	Експертна
5 років	Президент	Президент	Не вказано
7 років	Президент	Президент	Експертна
5 років	Політичні партії, парламент, Президент	ОАВ	Експертна
3 роки	Президент, Сенат	Президент, Сенат	Експертна
8 років	Парламент, Президент, Прем'єр-міністр	Парламент	Експертна
Виключно на період виборів	Вищий касаційний суд, Постійний уповноважений орган з питань виборів, політичні партії	ОАВ	Змішана
5 років	Парламент	Парламент	Змішана

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
Самоа	Незалежна	Уповноважений з питань проведення виборів	1
Саудівська Аравія	Вибори не проводяться	Не застосовується	Не застосов.
Свазіленд	Незалежна	Комісія з питань проведення виборів і адміністративно-територіальних питань	5
Сенегал	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Незалежна національна виборча комісія	12
Сент-Вінсент і Гренадіни	Урядова	Керівник з питань проведення виборів	1
Сент-Люсія	Незалежна	Виборча комісія	3
Сербія	Незалежна	Республіканська виборча комісія	17
Сирія	Незалежна	Вища виборча комісія	5
Сінгапур	Урядова	Офіс Прем'єр-міністра	Не застосов.
Сінт-Маартен	Незалежна	Центральна виборча комісія	5
Словаччина	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Центральна виборча комісія	Однакова кількість представників від кожної політичної партії
Словенія	Незалежна	Республіканська виборча комісія	11
Соломонові Острови	Незалежна	Виборча комісія	3
Сомалі	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	Максимум 9
Співдружність Багамських Островів	Незалежна	Парламентський уповноважений	1
Сполучене Королівство Великої Британії і Ірландії	Урядова	Уповноважені співробітники місцевих органів влади	Не застосов.
Сполучені Штати Америки	Урядова	Місцева влада	Не застосов.
Судан	Незалежна	Національна виборча комісія	9

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
3 роки	Глава держави	Не застосовується	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Максимум 12	Монарх	Монарх	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Різні групи та інституції	Різні групи та інституції	Експертна
Не вказано	Комісія державної служби	Не вказано	Не вказано
5 років	Генерал-губернатор	Генерал-губернатор	Не вказано
4 роки	Парламент та політичні партії	Парламент	Змішана
4 роки	Верховна судова рада	ОАВ	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
7 років	Комітет з питань призначень (Голова Загального суду справедливості, заступник Голови Консультативної ради і Голова Генеральної рахункової палати)	Комітет з питань посадових призначень	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Політичні партії	ОАВ	Партійна
4 роки	Законодавчий орган	Законодавчий орган	Змішана
Не вказано	Генерал-губернатор	Спікер законодавчого органу фактично очолює процес	Експертна
Немає даних	Немає даних	Немає даних	Немає даних
Не застосов.	Генерал-губернатор	Генерал-губернатор	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Президент за згодою законодавчого органу	Президент за згодою Першого віце-президента	Експертна



Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
<b>Сурінам</b>	Незалежна	Незалежна виборча рада	Мінімум 7
<b>Східний Тимор</b>	Змішана	Технічний секретаріат при Адміністрації з питань проведення виборів	Не застосов.
		Національна виборча комісія	15
<b>Таджикистан</b>	Незалежна	Центральна комісія з питань проведення виборів і референдумів	15
<b>Тайвань</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	11
<b>Таїланд</b>	Незалежна	Виборча комісія	5
<b>Танзанія</b>	Незалежна	Національна виборча комісія	7
<b>Теркс і Кайкос</b>	Урядова	Уповноважений з питань проведення виборів	Не застосов.
<b>Того</b>	Незалежна	Незалежна національна виборча комісія	17
<b>Токелау</b>	Змішана	Директор допоміжних служб, Департамент державної служби Токелау	Не застосов.
		Комісія з проведення референдуму	9
<b>Тувалу</b>	Урядова	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
<b>Туніс</b>	Незалежна	Висока незалежна комісія з виборів	9
<b>Туреччина</b>	Незалежна	Верховна виборча рада	7
<b>Туркменістан</b>	Незалежна	Центральна комісія з виборів і референдумів	15
<b>Уганда</b>	Незалежна	Виборча комісія	7
<b>Угорщина</b>	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Національна виборча комісія	Мінімум 5
<b>Узбекистан</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	Мінімум 15
<b>Україна</b>	Незалежна	Центральна виборча комісія	15
<b>Уругвай</b>	Незалежна	Виборчий суд	9
<b>Фіджі</b>	Незалежна	Виборча комісія	7
<b>Фінляндія</b>	Урядова	Міністерство юстиції	Не застосов.
<b>Федерація Сент-Кітс і Невіс</b>	Змішана	Виборча комісія	3
		Керівник з питань проведення виборів	1

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
6 років	Президент	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Президент; парламент; суди; інші інституції	ОАВ	Експертна
5 років	Президент	Парламент	Експертна
4 роки	Прем'єр-міністр, парламент	Прем'єр-міністр, парламент	Експертна
7 років	Сенат	ОАВ	Експертна
5 років	Президент	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
1 рік (поновлюється)	Законодавчий орган	Рада міністрів	Змішана
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Немає даних	"Фаіпуле" (голова) та 2 інших з кожного селища	Не вказано	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
6 років	Законодавчий орган	Законодавчий орган	Експертна
6 років	Верховний апеляційний суд; Вища державна рада	ОАВ	Експертна
5 років	Президент, політичні партії, громадські об'єднання	Законодавчий орган	Експертна
7 років	Президент за згодою законодавчого органу	Президент за згодою законодавчого органу	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Парламент	ОАВ	Змішана
Необмежено	Законодавчий орган	ОАВ	Експертна
7 років	Президент	ОАВ	Експертна
5 років	Законодавчий орган	Законодавчий орган	Змішана
Не застосов.	Не вказано	Президент	Президент
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не вказано	Генерал-губернатор	Генерал-губернатор	Експертна
Не вказано	Генерал-губернатор	Не застосовується	Експертна

Країна	Модель адміністрування виборів	Назва ОАВ	Кількість членів ОАВ
Фолклендські острови	Урядова	Державна уповноважений (ні)	Не застосов.
Франція	Змішана	Міністерство внутрішніх справ	Не застосов.
		Конституційна рада	9
Центрально-африканська Республіка	Змішана	Міністерство територіального управління та децентралізації	Не застосов.
		Незалежна національна виборча комісія	31
Хорватія	Незалежна	Державна виборча комісія	9
Чад	Змішана	Незалежна національна виборча комісія	31
		Постійне бюро з питань виборів	Не застосов.
Чехія	Урядова	Державна виборча комісія	19
Чилі	Незалежна	Комісія з питань проведення виборів	5
Чорногорія	Незалежна	Республіканська виборча комісія	11 (плюс один уповноважений представник від кожного виборчого списку)
Швейцарія	Урядова	Федеральна канцелярія	Не застосов.
Швеція	Урядова	Уповноважений орган з питань проведення виборів	Не застосов.
Шрі-Ланка	Незалежна	Департамент з питань проведення виборів	2
Ямайка	Незалежна	Виборча комісія	9
		Директор з виборів	1
Японія	Змішана	Міністерство внутрішніх справ і комунікацій	Не застосов.
		Центральна виборча рада	5

Строк повноважень	Орган, що обирає членів ОАВ	Голову призначають/обирають	Членство на партійній або експертній основі
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
9 років	Президент, Національна асамблея, Сенат	Президент	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Виключно на період виборів	Не вказано	ОАВ	Експертна
8 років	Верховний суд та законодавчий орган	Голова Верховного суду формально керує процесом	Експертна
Виключно на період виборів	Політичні партії	Політичні партії	Змішана
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Міністерство внутрішніх справ	Не застосовується
8 років	Президент за згодою Сенату	ОАВ	Експертна
4 роки	Законодавчий орган, політичні партії	ОАВ	Змішана
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
До досягнення віку 60 років	Президент	Президент	Немає даних
4 або 7 років	Генерал-губернатор	Половина ОАВ	Експертна
7 років	Генерал-губернатор	Не застосовується	Експертна
Не застосов.	Не застосовується	Не застосовується	Не застосовується
3 роки	Парламент	ОАВ	Експертна

## Глосарій термінів, пов'язаних із адмініструванням виборів

Адміністрування виборів	а) Заходи, необхідні для проведення виборів; б) процес здійснення діяльності, виконання завдань та функцій виборчої адміністрації.
Аудит діяльності	Ретроспективна оцінка загальної та економічної ефективності виборчих процедур, операцій і фінансової діяльності на основі стратегічних цілей ОАВ згідно із законодавством.
Багатомандатний округ	Виборчий округ, від якого до законодавчого або іншого виборного органу обирається більше одного представника.
Базовий (основний) кошторис (бюджет)	Метод формування бюджету, за яким розподіл фінансування певним органом влади за попередній період коригується з метою оцінки обсягу фінансування на наступний період. Також відомий як <i>“зважений бюджет”</i> .
Безпідставне звільнення	Звільнення посадової особи або співробітника без поважних причин і з порушенням процедури.
Вертикальний зв'язок	Проходження в органі інформації, повідомлень або інструкцій знизу – вгору і згори – вниз через два або більше ієрархічних рівні в його структурі.
Виборець	Особа, яка голосує на виборах або в рамках інструменту прямої демократії.
Виборча діляниця	Територія, до якої віднесено виборців з метою забезпечення реалізації ними права голосу на виборах.
Виборча діяльність	Частина виборчих завдань, які можуть бути віднесені до компетенції однієї чи декількох осіб. В деяких операційних планах з проведення виборів термін <i>“діяльність”</i> прирівнюється до або використовуються як заміник терміну <i>“завдання”</i> .
Виборча комісія	Назва, яку часто дають незалежному ОАВ в рамках незалежної моделі або незалежному компоненту ОАВ в рамках змішаної моделі адміністрування виборів.

<b>Виборча мережа (міжнародна або регіональна)</b>	Механізми (формальні або неформальні), за допомогою яких ОАВ з різних країн обмінюються знаннями, досвідом та/або ресурсами.
<b>Виборча система</b>	Набір правил і процедур, які дозволяють виборцям взяти участь у голосуванні та встановлюють порядок конвертації цих голосів у місця для партій та кандидатів у законодавчому органі влади
<b>Виборчий закон</b>	Один або декілька законодавчих актів, що регламентують всі аспекти організації та проведення виборів до політичних інституцій, передбачених конституцією держави або законодавством.
<b>Виборчий захід</b>	Вибори або інструмент прямої демократії.
<b>Виборчий кошторис (бюджет)</b>	Документ, що містить детальний розпис надходжень і витрат, на визначені виборчі заходи чітко визначеної інституції або її структурного підрозділу на чітко визначений період у майбутньому.
<b>Виборчий округ</b>	Один з географічних районів, на які може бути поділена країна або регіон з метою проведення виборів.
<b>Виборчий період</b>	Ключова складова виборчого циклу, яка включає ряд кроків в рамках організації конкретного виборчого процесу, яка зазвичай починається з дня призначення виборів і закінчується оприлюдненням їхніх результатів.
<b>Виборчий процес</b>	Низка кроків в рамках підготовки та проведення виборів або застосування інструменту прямої демократії. Виборчий процес, як правило, включає в себе прийняття закону про вибори, реєстрацію виборців, висунення кандидатів та/або політичних партій або реєстрацію пропозицій, проведення передвиборної агітації, голосування, підрахунок голосів, встановлення підсумків голосування та результатів виборів, врегулювання виборчих спорів, оприлюднення результатів виборів.
<b>Виборчий суд</b>	Суд або інший орган, в якому учасник виборчого процесу може оскаржити законність виборів або діяльність кандидатів, політичних партій чи ОАВ. Див. також <i>“Виборчий трибунал”</i> .
<b>Виборчий трибунал</b>	Судовий або інший орган, до повноважень якого віднесено врегулювання виборчих спорів. У Латинській Америці, зокрема, цей орган є органом адміністрування виборів. Див. також <i>“Виборчий суд”</i> .
<b>Виборчий цикл</b>	Набір певних кроків, що здійснюються для підготовки, реалізації і оцінювання результатів виборів або інструмента прямої демократії, що розглядається в якості одного із виборчих заходів у серії таких заходів. Окрім заходів, які здійснюються в рамках виборчого процесу, виборчий цикл також включає передвиборчі заходи, зокрема, перегляд законодавчих чи процедурних положень, реєстрацію виборців, а також післявиборче оцінювання та/або аудит, забезпечення інституційної пам'яті, процес консультацій та планування наступних виборів.
<b>Виборчі підзаконні акти</b>	Підзаконні акти, як правило прийняті органом адміністрування виборів (ОАВ) або міністерством, до складу якого входить ОАВ, відповідно до положень закону про вибори, який регулює різні аспекти організації та адміністрування виборів.

<b>Виборчі скарги</b>	Скарги, що вносяться відповідними суб'єктами виборчого процесу до органів врегулювання виборчих спорів, пов'язаних із оскарженням рішень, дій або бездіяльності відповідальних за організацію та проведення виборів суб'єктів чи інших суб'єктів виборчого процесу. Див. також <i>"Врегулювання виборчих спорів"</i> .
<b>Висування кандидата</b>	Процес, в рамках якого політичні партії/організації та/або окремі кандидати офіційно оформлюють свій намір взяти участь у виборах, часто за умови дотримання встановлених законом вимог до кандидатів.
<b>Відкликання</b>	Інструмент прямої демократії, який дозволяє певній кількості громадян вимагати проведення голосування виборців щодо відкликання обраного представника з посади до завершення строку його повноважень.
<b>Відкритий список</b>	Форма списку, яка використовується за пропорційною виборчою системою, і яка дозволяє виборцям підтримати не лише партію і групу, але і одного чи декількох кандидатів, включених до списку відповідної партії або групи.
<b>Внутрішній аудит</b>	Аудит, який проводиться самою організацією або від її імені для внутрішніх управлінських потреб. Також використовується для позначення підрозділу в структурі органу, який відповідає за проведення такого аудиту.
<b>Внутрішньо-партійні вибори (праймеріз)</b>	Вибори, під час яких члени політичної партії визначають своїх кандидатів для участі у майбутніх виборах.
<b>Внутрішня підзвітність</b>	Механізми, в рамках яких підрозділи нижчого рівня в структурі органу звітують про свою діяльність перед підрозділами вищого рівня у тому ж самому органі.
<b>Врегулювання виборчих спорів</b>	Процес розгляду і винесення рішення стосовно будь-якої скарги, позову, претензії, пов'язаних з тим чи іншим етапом виборчого процесу.
<b>Встановлення підсумків голосування</b>	Процес встановлення результатів голосування/виборів на підставі протоколів про підрахунок голосів виборців, зведення результатів підрахунку голосів, отриманих у виборчому процесу.
<b>Встановлення результатів виборів</b>	Встановлення єдиного результату на основі підрахованих голосів. Також відоме як встановлення підсумків голосування.
<b>Вторинне законодавство</b>	Див. <i>"Підзаконні акти"</i> .
<b>Генеральний секретар</b>	Генеральним секретарем зазвичай є керівник секретаріату ОАВ (який не обов'язково повинен бути членом ОАВ).
<b>Голова</b>	Керівник незалежного ОАВ, створеного в рамках незалежної або змішаної моделі адміністрування виборів. Ця посада може називатися по-різному, наприклад, Президент ОАВ або Головний уповноважений з питань виборів

Головний уповноважений з питань проведення виборів	Цю посаду може обіймати керівник Секретаріату ОАВ. Посада може мати й інші назви, наприклад, “головний виконавчий директор”, “директор з питань виборів”, “генеральний секретар”, “секретар ОАВ”. Якщо ОАВ є незалежною інституцією, головний уповноважений з питань виборів у деяких випадках може бути членом ОАВ.
Головний член Вибірчої комісії	Див. “Голова”.
Голосування в окремому порядку	Процедури або спеціально відведені місця для голосування виборців, які не можуть проголосувати за загальною процедурою або не можуть проголосувати у приміщенні дільниці, до якої вони віднесені.
Голосування за межами країни	Механізми, за допомогою яких виборці, що постійно або тимчасово перебувають за межами країни, отримують можливість проголосувати. Також називається “закордонним голосуванням”.
Голосування поштою	Спосіб голосування, за яким виборець заповнює свій бюлетень і надсилає його поштою на адресу органу, відповідального за проведення виборів.
Горизонтальна комунікація	Передача інформації, повідомлень або інструкцій між різними структурними підрозділами ОАВ одного рівня.
Громадська ініціатива	Інструмент прямої демократії, який дозволяє певній кількості громадян ініціювати голосування серед виборців стосовно питання, запропонованого такою групою громадян. Ця пропозиція може стосуватися, наприклад, внесення поправок до Конституції, прийняття, скасування або внесення змін до чинних законів.
Громадська просвіта	Інформаційна та/або навчальна програма, спрямована на підвищення рівня розуміння і розширення обсягу знань про права та обов'язки громадян.
Громадський спостерігач	Див. “Спостерігач”.
Громадянин-спостерігач	Окрема особа або представник організації, уповноважений і акредитований для здійснення спостереження і оцінювання ефективності виборів у країні його проживання.
Державний службовець	Працівник центрального або місцевого органу виконавчої влади, на якого часто поширюється дія встановлених урядом правил прийому на роботу, строків та умов проходження служби.
Децентралізований ОАВ	Модель адміністрування виборів, в рамках якої частина повноважень щодо проведення виборів або відповідальність за організацію окремих виборчих процесів делеговані центральним ОАВ на рівень місцевих ОАВ або на рівень територіальних представництв центрального ОАВ.



<b>Документальна основа аудиту</b>	Сукупність документів, що відображає ведення обліку діяльності органу в друкованій чи письмовій (а не лише електронній) формі.
<b>Документи для проведення аудиту</b>	Послідовність документів, які можуть бути перевірені, і які зберігаються з метою відстеження певної діяльності, наприклад, документи щодо руху та кількості виборчих документів, протоколи про підсумки голосування, зміни до комп'ютерних записів, фінансова документація та визначення стратегічних напрямків діяльності.
<b>Донор</b>	Країна, міжурядова або неурядова організація, яка забезпечує фінансову або негрошову підтримку та/або надає технічну допомогу під час виборів в іншій країні.
<b>Допоміжний ОАВ</b>	ОАВ, що не є основним або головним органом, відповідальним за організацію виборів в країні, який сприяє здійсненню повноважень основного ОАВ і виконує завдання, пов'язані з виборами, на регіональному та місцевому рівнях.
<b>Електронне голосування</b>	Будь-який метод голосування з використанням електронних засобів, у тому числі електронних машин, мережі Інтернет, телефонів, мобільних телефонів або цифрового телебачення. Часто називається е-голосуванням.
<b>Загальний (консолідований) фонд</b>	Спеціальний фонд державного бюджету, який адмініструється державним казначейством. Видатки, що здійснюються з цього фонду, не можуть бути змінені або затримані центральними органами виконавчої влади.
<b>Загальні (парламентські) вибори</b>	Вибори, в рамках яких відбувається одночасне обрання всіх членів законодавчого органу національного рівня.
<b>Законодавство</b>	Набір юридичних структурних елементів, які визначають або здійснюють вплив на виборчий процес. Основними елементами законодавства є конституційні положення, закони про вибори; інші законодавчі акти, які впливають на виборчий процес, у тому числі закони про політичні партії та закони про структуру законодавчих органів; підзаконні акти, регламенти, кодекси поведінки.
<b>Закритий список</b>	Один із різновидів системи пропорційного представництва, за якого виборці можуть голосувати тільки за партії чи політичні групи і не можуть голосувати за конкретних кандидатів, включених до списку від відповідної партії чи політичної групи.
<b>Залучена до організації виборів особа/Адміністратор виборів</b>	Особа, яка спрямовує, керує та/або здійснює будь-який з видів діяльності ОАВ на щоденній основі.
<b>Заочне голосування</b>	Механізм, який виборці можуть використовувати для голосування без відвідання виборчої дільниці у визначений для голосування день (дні).
<b>Захист від необґрунтованого звільнення</b>	Правовий засіб захисту членів та/або персоналу ОАВ від звільнення (чи несприятливих змін в умовах трудового договору або умовах праці) без належних причин і без дотримання належних процедур.

<b>Зацікавлені сторони</b>	Особи, групи і органи, які мають інтереси або зацікавленість в діяльності органу, та/або ті, хто впливає на або безпосередньо зазнає впливу від діяльності, політики і практик органу.
<b>Змішана модель адміністрування виборів</b>	Модель адміністрування виборів з подвійною структурою: (1) ОАВ, що здійснює формування політики, моніторинг та контроль і є незалежним від виконавчої гілки влади (ОАВ в рамках незалежного компоненту) і (2) ОАВ, що здійснює впровадження політики і входить до структури центрального органу виконавчої влади або місцевого органу влади (ОАВ в рамках урядового компоненту).
<b>Зовнішній аудит</b>	Аудит фінансової документації або операційної діяльності ОАВ незалежно особою або органом, який не входить до структури органу, в якому проводиться аудит.
<b>Зовнішня підзвітність</b>	Вимоги та/або методи, за допомогою яких ОАВ звітує перед зовнішніми зацікавленими сторонами або конституційними органами влади.
<b>Інституційна пам'ять</b>	Спроможність органу зберігати знання, досвід і документацію з метою забезпечення доступу до неї та її використання через певний проміжок часу після значної чи повної заміни персоналу.
<b>Інструмент прямої демократії</b>	Інструмент, який дає громадянам право на безпосередню участь у процесі прийняття політичних рішень. До трьох таких інструментів відносяться: референдум, громадянська ініціатива або відкликання виборної посадової особи.
<b>Інформування виборців</b>	Короткострокові програми, що фокусуються на специфічній інформації щодо виборів і мають на меті забезпечення доступу виборців до оперативної та необхідної інформації про виборчий процес.
<b>Календарний план виборів</b>	Документ, який визначає послідовність заходів, дати і строки їх виконання, і використовується в ході планування, проведення і завершення виборів.
<b>Кандидат</b>	Особа, яку було висунуто для участі у виборах в якості представника політичної партії або незалежно від наявності підтримки жодної партії.
<b>Каскадне навчання</b>	Метод навчання, за якого ключова група осіб отримує знання як з технічних аспектів виборчого процесу, так і з методів навчання, після чого проводить очне навчання інших осіб на нижчому (другому) рівні. Підготовлені на другому рівні особи проводять навчання на третьому рівні. Цей процес триває доти, доки навчання не пройдуть всі основні цільові групи.
<b>Кваліфікована більшість</b>	Частка голосів, що перевищує 50 відсотків + 1 голос (наприклад, дві третини або три чверті), яка іноді є необхідною для прийняття певного рішення.
<b>Кодекс поведінки</b>	Набір загальних правил поведінки щодо участі у виборчому процесі, дія яких може поширюватися, наприклад, на членів та/або персонал ОАВ, політичні партії тощо.

<b>Комісар/член комісії</b>	Термін, який використовується на позначення осіб, які входять до складу ОАВ (членів виборчих комісій). Іноді його застосування звужується до керівника ОАВ, а в окремих випадках він взагалі використовується непослідовно і стосується окремих вищих посадових осіб секретаріату. Див. <i>“Член ОАВ”</i> .
<b>Консолідований виборчий закон</b>	Єдиний законодавчий акт, який включає всі закони, які встановлюють порядок підготовки та проведення всіх виборів у державі. У ряді випадків такий акт називається Виборчим кодексом.
<b>Конституційна рада</b>	Термін, який використовується для позначення вищого органу, до компетенції якого відносяться конституційні та інші питання. Такий орган може бути складовою частиною судової гілки влади або існувати як окремий орган, до повноважень якого віднесено вирішення питань про конституційність законів, а також виконання інших завдань, які можуть бути пов'язані із проведенням виборів.
<b>Міжнародний спостерігач</b>	Акредитований представник міжнародної організації, асоціації, державного або професійного органу, який може здійснювати спостереження і оцінювати рівень підготовки до проведення виборів в іноземній країні. Див. також <i>“Спостерігач”</i> .
<b>Місцевий орган влади</b>	Законодавчий та/або виконавчий орган влади на будь-якому субрегіональному рівні.
<b>Наднаціональний орган</b>	Створений на підставі міжнародного договору декількома державами орган, функції якого здійснюють призначені незалежні посадовці або представники, які обираються законодавчими органами або громадянами країн-учасниць.
<b>Національна виборча комісія</b>	Загальна назва незалежного ОАВ, що діє в рамках незалежної або змішаної моделі адміністрування виборів, і повноваження якої поширюються на всю територію держави.
<b>Незалежна модель адміністрування виборів</b>	Модель адміністрування виборів, в рамках якої організацію та адміністрування виборів здійснює орган, який є автономним і інституційно незалежним від виконавчої гілки влади, та який має власний кошторис і може здійснювати його адміністрування.
<b>Незалежний кандидат</b>	Будь-який кандидат на виборну посаду, якого не було висунуто партією.
<b>Неявні (непрямі) витрати</b>	Витрати на закупівлю пов'язаних із виборами послуг, які не можуть бути чітко виокремлені із загальних кошторисів бюджетних установ/органів і забезпечують належне проведення виборів. Іноді їх ще називають непрямими витратами.
<b>ОАВ нижчого рівня</b>	ОАВ утворений на будь-якому субнаціональному рівні, наприклад на рівні провінції, області, району чи громади.
<b>ОАВ, створений за змішаним принципом</b>	Незалежний ОАВ, який існує в рамках незалежної або змішаної моделі адміністрування виборів, деякі з членів якого є позапартійними експертами, а інші – представляють політичні партії. Див. <i>“ОАВ, сформований за експертним принципом”</i> і <i>“ОАВ, сформований за партійним принципом”</i> .

<b>ОАВ, сформований за експертним принципом (позапартійний ОАВ)</b>	Незалежний ОАВ, що функціонує в рамках незалежної або змішаної моделі адміністрування виборів, всі члени якого добираються і призначаються на посади на за критеріями обсягу експертних знань, репутації або авторитету серед громадян. Також відомі під назвою позапартійних ОАВ.
<b>ОАВ, сформований за партійним принципом</b>	ОАВ, до складу якого входять члени, висунуті політичними партіями.
<b>Одномандатний виборчий округ</b>	Виборчий округ, в якому до законодавчого або іншого представницького органу може бути обрано лише одного кандидата.
<b>Одноособовий ОАВ</b>	ОАВ, в якому у відповідності до закону функції та повноваження ОАВ закріплено за однією особою.
<b>Операційний план</b>	План, який визначає обов'язки і строк виконання всіх видів діяльності, які повинні бути здійснені з метою досягнення стратегічних цілей організації.
<b>Оприлюднення (оголошення) результатів виборів</b>	Офіційне публічне повідомлення про результати виборів, що здійснюється в усній або письмовій формі. Таке повідомлення може включати інформацію про кількість голосів, отриманих кожним з кандидатів або політичною партією, які брали участь у виборах, та про кандидата (кандидатів) та/або партію (партії), які отримали виборні посади згідно з вимогами закону про вибори; або про кількість голосів, встановлених за двох чи більше виборчих систем, використаних під час проведення виборів.
<b>Орган адміністрування виборів (ОАВ)</b>	Інституція або орган, єдиною метою створення якого є адміністрування всіх або ключових аспектів виборів та інструментів прямої демократії, і на який законодавством покладено відповідальність за таке адміністрування. Такі ключові аспекти виборів включають визначення кола осіб, які мають право голосу, прийом, розгляд і прийняття рішень за результатами розгляду заяв про реєстрацію суб'єктів виборчого процесу (на виборах – від партій та кандидатів), організацію голосування, підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування і результатів виборів. Зазвичай, такий орган очолює голова або президент.
<b>Орган контролю</b>	Орган, на який покладено відповідальність щодо забезпечення належного проведення виборів у визначеному законом порядку.
<b>Основні (прямі) витрати</b>	Витрати, зазвичай пов'язані із проведенням виборів в стабільному виборчому середовищі. Вони включають витрати на реєстрацію виборців, утворення виборчих округів, голосування, підрахунок голосів, встановлення результатів виборів та інформування виборців. Іноді їх ще називають прямими витратами.
<b>Оцінка ефективності діяльності</b>	Об'єктивна оцінка на основі очікуваних контрольних показників ефективності, доданої організації зусиллями її співробітників.
<b>Оцінка потреб</b>	Спосіб забезпечення інституційної стабільності, в рамках якого орган оцінює існуючий рівень управлінської спроможності та ресурсного забезпечення (адекватність наявних фінансових, технологічних та людських ресурсів, необхідних для організації і здійснення своєї діяльності).

<b>Оцінювання</b>	Незалежне оцінювання відповідності стратегічних цілей ОАВ потребам його зацікавлених сторін, а також економічної та загальної ефективності законодавства й діяльності ОАВ із забезпечення інтересів цих сторін.
<b>Партійна символіка</b>	Ідентифікаційний символ або знак, закріплений за кандидатом чи політичною партією відповідно до закону про вибори
<b>Перевірка кандидатів</b>	Процес, в рамках якого проводиться перевірка щодо відповідності кандидата на посаду члена або працівника ОАВ встановленим вимогам.
<b>Передвиборна агітація</b>	Політична діяльність, у тому числі збори, мітинги, виступи, марші, трансляції, дебати та інші медійні заходи, спрямовані на інформування виборців про передвиборну програму конкретного кандидата або політичної партії, або на здобуття такою програмою секторальної підтримки під час виборів, або для переконання виборців у здійсненні вибору саме на користь певного кандидата чи партії в рамках інструментів прямої демократії.
<b>Передвиборчий період</b>	Один з трьох періодів виборчого циклу, протягом якого відбувається планування і підготовка до проведення виборів, і протягом якого переглядаються правові і процедурні норми.
<b>Перехідний ОАВ</b>	ОАВ, що створюється на тимчасовій основі з метою сприяння проведенню виборів у перехідний період. Як правило, такий ОАВ створюється під егідою міжнародного співтовариства (наприклад, ООН), тоді як до його складу можуть входити міжнародні експерти.
<b>Підзаконні акти</b>	Правила, які узгоджуються із законом і прийняті у відповідності до наданих законом повноважень, які конкретизують порядок застосування закону на практиці.
<b>Підзаконні акти з питань фінансового адміністрування</b>	Підзаконні акти, які, як правило, затверджуються органом адміністрування виборів або міністерством, яке відповідає за управління державними фінансами, та регулюють питання фінансового менеджменту
<b>Підзвітність щодо здійсненої діяльності</b>	Методи, за допомогою яких орган подає внутрішню і зовнішню звітність щодо ступеня досягнення своїх стратегічних цілей і задоволення потреб зацікавлених сторін.
<b>Підтвердження результатів виборів</b>	Офіційне визнання і затвердження результатів виборів.
<b>Поступні заміни членів ОАВ</b>	Система, за якої члени ОАВ призначаються неодноразово і строк їхніх повноважень, відповідно спливає у різний час. Як правило, використовується для забезпечення спадковості в роботі ОАВ.
<b>Позапартійний член ОАВ</b>	Один з членів ОАВ, який не був призначений на посаду в ОАВ в якості представника політичної партії.

<b>Пост-виборче оцінювання</b>	Ретроспективна (після завершення виборів) оцінка виборчого процесу загалом або його окремих аспектів зокрема.
<b>Пост-виборчий період</b>	Один з трьох періодів виборчого циклу, протягом якого здійснюється аудит і оцінювання виборчого процесу, а також здійснюється реформування та удосконалення законодавства, правил та процедур адміністрування виборів.
<b>Постійний ОАВ</b>	ОАВ, всі або більшість членів якого працюють на постійній основі протягом встановленого строку їхніх повноважень.
<b>Постійно діючий ОАВ</b>	ОАВ, що діє безперервно протягом усього виборчого циклу і вирішує пов'язані з виборами питання як під час виборів, так і у міжвиборчий період.
<b>Пост-перехідні вибори</b>	Другі і наступні за ними вибори, які відбулись в державі після перших виборів, проведених, наприклад, після падіння диктатури чи завершення громадянської війни, та які ознаменували початок (або повернення до) демократичної конкуренції на виборах.
<b>Приміщення дільниці</b>	Місце, відведене для здійснення волевиявлення, порядок у якому забезпечують уповноважені з організації голосування.
<b>Проміжні вибори</b>	Вибори, що проводяться з метою заповнення вакантних місць у представницькому органі у період, який не збігається з періодом проведення виборів.
<b>Просвіта виборців</b>	Процес, в рамках якого виборці підвищують рівень своєї обізнаності щодо виборчого процесу, особливостей та процедур реєстрації виборців, голосування та інших аспектів виборчого процесу.
<b>Проста більшість</b>	Умова обрання на виборах або прийняття рішення в рамках інструментів прямої демократії, згідно з якою для обрання/ прийняття рішення кандидатура або проєкт рішення має бути підтриманий найбільшою кількістю дійсних голосів виборців.
<b>Профілювання завдань</b>	Аналіз ресурсів, необхідних для реалізації конкретного завдання згідно з встановленими параметрами, таких як час і якість.
<b>Процес відбору</b>	Механізми, процедури та умови призначення та/або проходження служби членами або працівниками секретаріату ОАВ.
<b>Публічний службовець</b>	Працівники будь-якої інституції, фінансування якої в основному здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.
<b>Регіональний ОАВ</b>	Орган адміністрування виборів на субнаціональному рівні.
<b>Регламент</b>	Сукупність правил, прийнятих органом з метою регулювання його внутрішніх процедур та визначення відносин між структурними підрозділами.
<b>Реєстр актів громадянського стану</b>	Адміністрована на центральному рівні база даних, що містить інформацію, яка в обов'язковому порядку збирається адміністративними органами держави і включає, зокрема, такі відомості: прізвище, ім'я, по батькові, стать, національність, вік, сімейний стан, місце проживання. На основі цієї бази даних можуть виготовлятися виборчі документи та списки виборців/виборчі реєстри.

<b>Реєстр виборців</b>	Перелік осіб, зареєстрованих для голосування на виборах. У деяких країнах він називається списком виборців.
<b>Реєстраційна картка виборця</b>	Картка, яка згідно із законом з видається особі для її ідентифікації як виборця.
<b>Реєстрація виборців</b>	Процедура внесення прізвищ, імен та інших відповідних даних про виборців до реєстру або списку виборців.
<b>Реєстрація політичних партій і кандидатів</b>	Процедура прийому заяв на участь у виборах від політичних партій та кандидатів, які відповідають встановленим вимогам.
<b>Реєстрація політичної партії як організації</b>	Складання переліку політичних партій, які відповідають встановленим юридичним або нормативним вимогам і можуть бути наділені певними правами, у тому числі правом висування кандидатів на виборах.
<b>Референдум</b>	Інструмент прямої демократії, що передбачає голосування виборців з питань державної політики, наприклад, за внесення змін до конституції або закону. Результати голосування можуть бути обов'язковими чи мати консультативний характер.
<b>Розмежування округів</b>	Процес визначення меж виборчих округів або виборчих регіонів; в процесі розмежування виборчих округів відбувається поділ території держави на виборчі округи та віднесення виборців до округів та дільниць. Іноді називається також утворенням виборчих округів або демаркацією округів.
<b>Секретаріат</b>	Елемент структури ОАВ, який посідає в ієрархії органу друге місце після колегії членів цього органу (в рамках незалежної або змішаної моделі) та до складу якого входять посадові особи ОАВ, які відповідають за реалізацію політики у сфері виборів. В урядовій моделі ОАВ секретаріат, як правило, є єдиним елементом структури ОАВ і може наділятися окремими функціями у сфері формування політики ОАВ.
<b>Система пропорційного представництва (пропорційна виборча система)</b>	Виборча система, за якої кожна партія або група висуває список кандидатів у виборчому окрузі, виборці голосують за партію, а остання отримує кількість місць у виборному органі, пропорційну до кількості поданих за неї голосів. Місця у виборному органі отримують кандидати, включені до відповідних списків. Часто також називається "пропорційною виборчою системою з голосуванням за список". Найбільш поширеними різновидами цієї системи є система із закритими списками, за якої виборці голосують за список в цілому, та система із відкритими списками, за якої виборці голосують за партію або групу та одного чи декількох включених до списку кандидатів. Див. " <i>Пропорційна виборча система</i> ".
<b>Складання бюджету «з чистого аркушу»</b>	Метод формування бюджету органу, згідно з яким фінансування на кожен період починається з нуля ("з чистого аркушу"), а обсяг коштів на відповідний період визначається з урахуванням запланованих результатів, які мають бути досягнуті протягом цього періоду. Див. також " <i>Базовий бюджет</i> ".

<b>Спостереження за виборами</b>	Процес, в рамках якого акредитовані на виборах спостерігачі можуть оцінювати і повідомляти про стан дотримання виборчих процедур на основі відповідних нормативно-правових актів або міжнародних та регіональних зобов'язань.
<b>Спостерігач</b>	Особа, акредитована для спостереження за виборами та їх оцінювання без втручання у перебіг виборчого процесу. Див. <i>“Громадський спостерігач”</i> і <i>“Міжнародний спостерігач”</i> .
<b>Стабілізуючі витрати</b>	Витрати, які доповнюють основні видатки та є необхідними для гарантування безпеки, доброчесності, політичного нейтралітету і створення рівних умов для усіх учасників виборчого процесу. Такі витрати особливо стосуються виборів у пост-конфліктних суспільствах або державах, які перебувають на етапі переходу до демократії.
<b>Стандарт ефективності діяльності</b>	Перелік контрольних показників, які мають бути досягнуті, без зазначення того, яким саме чином вони мають бути досягнуті.
<b>Стратегічний план</b>	Документ, який використовує орган з метою формулювання свого бачення, місії, цінностей, пріоритетів і цілей, на основі яких сформовано його структуру і кошторис.
<b>Строк повноважень</b>	Період часу, протягом якого член органу обіймає свою посаду після призначення.
<b>Суб'єкт висування</b>	Суб'єкт, який висуває кандидата або кандидатів для участі у виборах, а також для обрання або призначення до органу або на посаду.
<b>Тимчасовий ОАВ</b>	ОАВ, що існує протягом обмеженого періоду часу, часто – лише у період виборів, і всі або більшість членів якого здійснюють свої повноваження на тимчасовій основі
<b>Трастовий фонд</b>	Механізм накопичення індивідуальних внесків донорів у єдиному фінансовому “пулі”, що знаходиться в довірчому управлінні та розпорядженні зовнішньої організації (наприклад, ПРООН) з метою використання цих коштів на проведення виборів.
<b>Уповноважений з організації голосування</b>	Працівник, відповідальний за проведення голосування у приміщенні для голосування на виборчій дільниці у день голосування. Такий працівник не обов'язково має бути працівником ОАВ.
<b>Урядова аудиторська служба</b>	Орган в системі центральних органів виконавчої влади, який проводить зовнішній аудит фінансової, а в деяких випадках – і операційної діяльності інституцій публічного сектора.
<b>Урядова модель адміністрування виборів</b>	Модель адміністрування виборів, за якої організація та адміністрування виборів здійснюється виконавчою гілкою влади через одне з міністерств (наприклад, Міністерство внутрішніх справ) та/або через місцеві органи влади.



<b>Фінансовий аудит</b>	Незалежний аудит бухгалтерської та фінансової звітності з метою оцінки відповідності їх ведення принципу точності, а також відповідності вимогам законодавства.
<b>Централізовані ОАВ</b>	Організаційна структура ОАВ, яка найчастіше зустрічається в країнах з унітарною формою конституційного устрою, в рамках якої повноваження щодо організації та проведення виборів на всіх рівнях покладено на один ОАВ, створений на центральному рівні.
<b>Центральний орган виконавчої влади із забезпечення зв'язків з ОАВ</b>	Центральний орган виконавчої влади, через який ОАВ в рамках незалежної або змішаної моделі адміністрування виборів може представляти свою позицію та вносити пропозиції на розгляд уряду і навпаки.
<b>Член (ОАВ)</b>	Особа, призначена або обрана до складу органу чи комітету для організації і проведення виборів та забезпечення здійснення функцій і повноважень ОАВ.
<b>Штат/держава</b>	У федеративних державах – субнаціональна адміністративно-територіальна одиниця держави. В наднаціональних органах або міжурядових організаціях термін “ <i>держава-член</i> ” стосується держави, прийнятої до членства у відповідному органі чи організації.
<b>Юрисдикція</b>	Предметна компетенція або регіональний вимір повноважень органу щодо прийняття рішень, їх виконання та координації діяльності.

## Посилання і додаткова література

- ACE Electoral Knowledge Network, <<http://www.aceproject.org>>
- Association of Asian Election Authorities (AAEA) General Assembly, 'Transparency in Election Management, 2005', (Taipei: AAEA, 2005)
- Beramendi, Virginia et al., *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008)
- Bibler, Sarah, Mohan, Vasu and Ryan, Katie, *Gender Equality & Election Management Bodies: A Best Practices Guide* (Washington, DC: IFES, 2014)
- Birch, Sarah, 'Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis.' *Electoral Studies* 27, no. 2 (2008): 305–20  
— *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, 2011
- Bland, Gary, Green, Andrew and Moore, Toby, 'Measuring the Quality of Election Administration', *Democratization* 20, no. 2 (2013), cc. 358–77
- 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) за адресою <[http://www.ipu.org/PDF/publications/felections\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/felections_en.pdf)>
- BRIDGE Building Resources in Democracy, Governance and Elections, за адресою <<http://www.bridge-project.org/>>
- Dahlerup, Drude et al., *Atlas of Gender Quotas*, (Stockholm, International IDEA/ Inter-Parliamentary Union/Stockholm University, 2014)
- Debrah, Emmanuel, 'Measuring Governance Institutions' Success in Ghana: The Case of the Electoral Commission, 1993–2008', *African Studies* 70, no. 1 (2011), cc. 25–45
- Dundas, Carl W., *The Lag of 21st Century Democratic Elections: In the African Union Member States* (Bloomington: Author House, 2012)

- Council of Europe, *Supervising Electoral Processes*, (Strasbourg: Council of Europe, 2010)
- Electoral Institute of Southern Africa (EISA), 'Promoting 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' (Johannesburg: EISA, 2004), за адресом <<http://www.eisa.org.za/PDF/pemmo.pdf>>
- 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), cc. 28–51
- and Reynolds, Andrew, 'Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics', *Representation*, 38/1 (2001), cc. 3–10
- and Reynolds, Andrew, 'Judging Elections and Election Management Quality by Process', *Representation*, 41/3 (2005), cc. 189–207
- and Reynolds, Andrew, 'The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda', Working Paper no. 281, Kellogg Institute, Notre Dame, Ind., 2000
- 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)
- and Navarro, Carlos, Morales, Isabel, Gratschew, Maria and Braun, Nadja, *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2007)
- Elmendorf, Christopher S., 'Election Commissions and Electoral Reform: An Overview', *Election Law Journal* 5, no. 4 (2006), cc. 425–46
- Ernst & Ernst, *Election Administration, Volume I: Planning Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)
- *Election Administration, Volume II: Managing Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)
- *Election Administration, Volume III: Costing Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)
- Gazibo, Mamoudou, 'The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa', *Canadian Journal of Political Science* 39, no. 03 (2006), cc. 611–33
- International IDEA, *Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities* (Stockholm: International IDEA, 2012)
- *The Use of Open Source Technology in Elections* (Stockholm: International IDEA, 2014)
- James, Toby S., 'Electoral Modernisation or Elite Statecraft: Electoral Administration in the United Kingdom 1997–2007', *British Politics* 5, no. 2 (2010), cc. 179–201

- ‘Fewer Costs, More Votes? United Kingdom Innovations in Election Administration 2000–2007 and the Effect on Voter Turnout’, *Election Law Journal* 10, no. 1 (2011), cc. 37–52
- Kelly, Norm, *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management* (Canberra: ANU E Press, 2012)
- ‘The Independence of Electoral Management Bodies: The Australian Experience’, *Political Science* 59, no. 2 (2007), cc. 17–32
- Lijphart, Arend, ‘Advances in the Comparative Study of Electoral Systems’, *World Politics*, XXXVI/3 (1984), cc. 424–36
- López Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (New York: UNDP, 2000), за адресою <<http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMBbook.pdf>>
- Makulilo, Alexander Boniface, ‘Independent Electoral Commission in Tanzania: A False Debate?’, *Representation* 45, no. 4 (2009), cc. 435–53
- McMillan, Alistair, ‘The Election Commission of India and the Regulation and Administration of Electoral Politics’, *Election Law Journal* 11, no. 2 (2012), cc. 187–201
- Merloe, Patrick, *Democratic Elections: Human Rights, Public Confidence and the ‘Level Playing Field’* (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, 1997)
- Mozaffar, Shaheen, ‘Patterns of Electoral Governance in Africa’s Emerging Democracies’, *International Political Science Review*, 23/1 (2002), cc. 85–101
- Neufeld, Harry, ‘Computerizing Electoral Administration: Part One’, *Elections Today*, May 1995, cc. 18–21
- ‘Computerizing Electoral Administration: Part Two’, *Elections Today*, October 1995, cc. 22–23
- Norris, Pippa, Frank, Richard W., and Martinez i Coma, Ferran, *Advancing Electoral Integrity* (Oxford: Oxford University Press, 2014)
- Okello, Edward Odhiambo, ‘Guaranteeing the Independence of Election Management Bodies in Africa: A Study of the Electoral Commissions of Kenya and South Africa’, Faculty of Law, University of Ghana, 2006, за адресою <<http://www.repository.up.ac.za/handle/2263/1227>>
- Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthen* (Dakar: OSIWA, 2011)
- Orozco-Henríquez, Jesús, et al., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2010)
- Pastor, Robert A., ‘A Brief History of Election Commissions’, in A. Schedler, L. Diamond and M. F. Plattner (eds), *The Self-Restraining State* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999)

- Reynolds, Andrew, Reilly, Ben and Ellis, Andrew, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005), за адресом <<http://www.idea.int/publications/esd>>
- Rosas, Guillermo, 'Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America', *Electoral Studies* 29, no. 1 (March 2010), cc. 74–90
- Spinelli, Antonio, *Strategic Planning for Effective Electoral Management: A Practical Guide for Electoral Management Bodies to Conduct a Strategic Planning Exercise* (Washington DC: IFES, 2011), за адресом <[http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/Strategic\\_Planning\\_Guide\\_2011.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/Strategic_Planning_Guide_2011.pdf)>
- Struwig, Jare, Roberts, Simon and Vivier, Elsa, 'A Vote of Confidence: Election Management and Public Perceptions Electoral Processes in South Africa', *Journal of Public Administration: Special Issue 1* 46 (2011), cc. 1122–38
- Tokaji, Daniel P., 'The Future of Election Reform: From Rules to Institutions', *Yale Law & Policy Review*, 2009, cc. 125–54
- Tuccinardi, Domenico, et al., *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks* (Stockholm: International IDEA, 2014)
- United Nations Development Programme (UNDP), *Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections* (New York: UNDP Bureau for Development Policy; IFES, Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005), за адресом <[http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset\\_id=472992](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=472992)>
- Van Aaken, Anne, 'Independent Electoral Management Bodies and International Election Observer Missions: Any Impact on the Observed Level of Democracy? A Conceptual Framework', *Constitutional Political Economy* 20, no. 3–4 (2009), cc. 296–322 (2009): 296–322

## Додаток Г

# Веб-сайти ОАВ та платформи соціальних мереж

Країна	Вебсайт
Австралія	<a href="http://www.aec.gov.au">www.aec.gov.au</a>
Австрія	<a href="http://www.bmi.gv.at/cms/bmi">www.bmi.gv.at/cms/bmi</a>
Азербайджан	<a href="http://www.cec.gov.az">www.cec.gov.az</a>
Албанія	<a href="http://www.cec.org.al">www.cec.org.al</a>
Алжир	<a href="http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmCategories.aspx?htmls=13&amp;s=23">www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmCategories.aspx?htmls=13&amp;s=23</a>
Американське Самоа	<a href="http://www.americansamoelectionoffice.org">www.americansamoelectionoffice.org</a>
Ангілья	<a href="http://www.gov.ai/elections">www.gov.ai/elections</a>
Ангола	<a href="http://www.cne.ao">www.cne.ao</a>
Андорра	<a href="http://www.elecciones.ad">www.elecciones.ad</a>
Антигуа і Барбуда	<a href="http://www.abec.gov.ag">www.abec.gov.ag</a>
Аргентина	<a href="http://www.pjn.gov.ar">www.pjn.gov.ar</a>
Аруба	
Афганістан	<a href="http://www.iec.org.af">www.iec.org.af</a>
Бангладеш	<a href="http://www.ecs.gov.bd">www.ecs.gov.bd</a>
Барбадос	<a href="http://www.electoral.barbados.gov.bb">www.electoral.barbados.gov.bb</a>
Бахрейн	<a href="http://www.bahrain.gov.bh">www.bahrain.gov.bh</a>

Всі посилання на сайти і платформи соціальних медіа в цьому списку були перевірені і функціонували станом на жовтень 2016 року. Хоча ми і намагались зробити якомога повніший перелік, не гарантовано, що він включає усі веб-сайти, створені на відповідну дату.

Для урядових ОАВ, що функціонують в рамках урядової або змішаної моделі адміністрування виборів, у списку вказано адресу сторінки вебсайту відповідного міністерства, яка надає найбільш повну інформацію з виборчих питань.

До цього переліку не включено веб-сайти інших державних або приватних організацій, на яких розміщено матеріали з питань адміністрування виборів.

Facebook	Twitter	YouTube
<a href="http://www.facebook.com/AustralianElectoralCommission?rf=124140624296232">www.facebook.com/AustralianElectoralCommission?rf=124140624296232</a>	<a href="https://twitter.com/AusElectoralCom">twitter.com/AusElectoralCom</a>	<a href="http://www.youtube.com/aecgovau">www.youtube.com/aecgovau</a>
<a href="http://www.facebook.com/msk.gov.az">www.facebook.com/msk.gov.az</a>	<a href="https://twitter.com/AzRes_MSK">twitter.com/AzRes_MSK</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/TheCECaz">www.youtube.com/user/TheCECaz</a>
<a href="http://www.facebook.com/KomisioniQendroriZgjedhjeve">www.facebook.com/KomisioniQendroriZgjedhjeve</a>	<a href="https://twitter.com/KQZ_ALBANIA">twitter.com/KQZ_ALBANIA</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/KQZALBANIA/videos">www.youtube.com/user/KQZALBANIA/videos</a>
<a href="http://www.facebook.com/Conseho-Electoral-Aruba-165245133656977/">www.facebook.com/Conseho-Electoral-Aruba-165245133656977/</a>		
<a href="http://www.facebook.com/pages/Independent-Election-Commission-of-Afghanistan/346663142023192">www.facebook.com/pages/Independent-Election-Commission-of-Afghanistan/346663142023192</a>	<a href="https://twitter.com/IECAfghanistan">twitter.com/IECAfghanistan</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/ElectionAfghanistan">www.youtube.com/user/ElectionAfghanistan</a>
<a href="http://www.facebook.com/pages/Election-Commission-of-Bangladesh/34831783470">www.facebook.com/pages/Election-Commission-of-Bangladesh/34831783470</a>		
<a href="http://www.facebook.com/egovbahrain">www.facebook.com/egovbahrain</a>	<a href="https://twitter.com/egovbahrain">twitter.com/egovbahrain</a>	<a href="http://www.youtube.com/egovbahrain">www.youtube.com/egovbahrain</a>

Країна	Вебсайт
Бейлвик Гернси	<a href="http://www.gov.gg/elections">www.gov.gg/elections</a>
Бейлівік Джерсі	<a href="http://www.statesassembly.gov.je/Reform/Pages/ElectoralCommission.aspx?_ga=1.85877721.1348501638.1477135438">www.statesassembly.gov.je/Reform/Pages/ElectoralCommission.aspx?_ga=1.85877721.1348501638.1477135438</a>
Беліз	<a href="http://www.elections.gov.bz">www.elections.gov.bz</a>
Бельгія	<a href="http://www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?ID=33&amp;L=0">www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?ID=33&amp;L=0</a>
Бермудські острови	<a href="http://www.elections.gov.bm">www.elections.gov.bm</a>
Білорусь	<a href="http://www.rec.gov.by">www.rec.gov.by</a>
Болгарія	<a href="http://www.cik.bg">www.cik.bg</a> <a href="https://www.facebook.com/cikbg">www.facebook.com/cikbg</a>
Болівія	<a href="http://www.bolivia.gob.bo">www.bolivia.gob.bo</a>
Ботсвана	<a href="http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/Independent-Electoral-Commission-IEC">www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/Independent-Electoral-Commission-IEC</a>
Бразилія	<a href="http://www.tse.jus.br">www.tse.jus.br</a>
Бруней	<a href="http://www.egnc.gov.bn/SitePages/Home.aspx">www.egnc.gov.bn/SitePages/Home.aspx</a>
Буркіна-Фасо	<a href="http://www.ceni.bf">www.ceni.bf</a>
Бурунді	<a href="http://www.ceniburundi.bi">www.ceniburundi.bi</a>
Бутан	<a href="http://www.election-bhutan.org.bt">www.election-bhutan.org.bt</a>
Венесуела	<a href="http://www.cne.gov.ve">www.cne.gov.ve</a>
Вірменія	<a href="http://www.elections.am">www.elections.am</a>
Гамбія	<a href="http://www.iec.gm">www.iec.gm</a>
Гана	<a href="http://www.ec.gov.gh">www.ec.gov.gh</a>
Гаяна	<a href="http://www.gecom.org.gy">www.gecom.org.gy</a>
Гватемала	<a href="http://www.tse.org.gt">www.tse.org.gt</a>
Гондурас	<a href="http://www.tse.hn">www.tse.hn</a>
Греція	<a href="http://ekloges.ypes.gr">ekloges.ypes.gr</a>
Грузія	<a href="http://www.cec.gov.ge">www.cec.gov.ge</a>
Данія	<a href="http://valg.sim.dk/">valg.sim.dk/</a>
Демократична Республіка Конго	<a href="http://www.ceni.gouv.cd">www.ceni.gouv.cd</a>
Джібуті	



Facebook	Twitter	YouTube
	<a href="https://twitter.com/Govgg">twitter.com/Govgg</a>	
<a href="https://www.facebook.com/cikbg">www.facebook.com/cikbg</a>	<a href="https://twitter.com/@cikbg">twitter.com/@cikbg</a>	<a href="https://www.youtube.com/user/cikbulgaria/videos">www.youtube.com/user/cikbulgaria/ videos</a>
<a href="https://www.facebook.com/pages/Independent-Electoral-Commission/116929558378193">www.facebook.com/pages/Independent-Electoral-Commission/116929558378193</a>		
<a href="https://www.facebook.com/egnc.gov.bn">www.facebook.com/egnc.gov.bn</a>	<a href="https://twitter.com/EGNCTweet">twitter.com/EGNCTweet</a>	
<a href="https://www.facebook.com/pages/Election-Commission-of-Bhutan/379655075433303">www.facebook.com/pages/Election-Commission-of-Bhutan/379655075433303</a>	<a href="https://twitter.com/electionbhutan/">twitter.com/electionbhutan/</a>	
<a href="https://www.facebook.com/pages/Central-Electoral-Commission-of-the-Republic-of-Armenia/176066689121093">www.facebook.com/pages/Central-Electoral-Commission-of-the-Republic-of-Armenia/176066689121093</a>		
<a href="https://www.facebook.com/#!/ECGOVGH">www.facebook.com/#!/ECGOVGH</a>	<a href="https://twitter.com/ECGhana">twitter.com/ECGhana</a>	<a href="https://www.youtube.com/user/GhanaEC">www.youtube.com/user/GhanaEC</a>
<a href="https://www.facebook.com/pages/Tribunal-Supremo-Electoral-Honduras/128781813825137">www.facebook.com/pages/Tribunal-Supremo-Electoral-Honduras/128781813825137</a>	<a href="https://twitter.com/tsehonduras">twitter.com/tsehonduras</a>	<a href="https://www.youtube.com/user/tsehonduras">www.youtube.com/user/tsehonduras</a>
<a href="https://www.facebook.com/CentralElectionCommissionOfGeorgia">www.facebook.com/CentralElectionCommissionOfGeorgia</a>		

<b>Країна</b>	<b>Вебсайт</b>
<b>Домініка</b>	<a href="http://electoraloffice.gov.dm">electoraloffice.gov.dm</a>
<b>Домініканська Республіка</b>	<a href="http://www.jce.gob.do">www.jce.gob.do</a>
<b>Еквадор</b>	<a href="http://www.cne.gob.ec">www.cne.gob.ec</a>
<b>Естонія</b>	<a href="http://www.vvk.ee">www.vvk.ee</a>
<b>Ефіопія</b>	<a href="http://www.electionethiopia.org">www.electionethiopia.org</a>
<b>Єгипет</b>	<a href="http://www.elections.eg">www.elections.eg</a>
<b>Замбія</b>	<a href="http://www.elections.org.zm">www.elections.org.zm</a>
<b>Зімбабве</b>	<a href="http://www.zec.gov.zw">www.zec.gov.zw</a>
<b>Йорданія</b>	<a href="http://www.entikhabat.jo/en">www.entikhabat.jo/en</a>
<b>Ізраїль</b>	<a href="http://www.knesset.gov.il/elections17/eng/cec/CecIndex_eng.htm">www.knesset.gov.il/elections17/eng/cec/CecIndex_eng.htm</a>
<b>Індія</b>	<a href="http://www.eci.nic.in">www.eci.nic.in</a>
<b>Індонезія</b>	<a href="http://www.kpu.go.id">www.kpu.go.id</a>
<b>Ірак</b>	<a href="http://www.ihec.iq">www.ihec.iq</a>
<b>Ірландія</b>	<a href="http://www.electionsireland.org">www.electionsireland.org</a>
<b>Ісландія</b>	<a href="http://www.landskjoer.is">www.landskjoer.is</a>
<b>Іспанія</b>	<a href="http://www.juntaelectoralcentral.es">www.juntaelectoralcentral.es</a>
<b>Італія</b>	<a href="http://www.elezioni.interno.it">www.elezioni.interno.it</a>
<b>Казахстан</b>	<a href="http://election.kz">election.kz</a>
<b>Кайманові острови</b>	<a href="http://www.electionsoffice.ky">www.electionsoffice.ky</a>
<b>Камбоджа</b>	<a href="http://www.ncelect.org.kh">www.ncelect.org.kh</a>
<b>Камерун</b>	<a href="http://www.elec.cm">www.elec.cm</a>
<b>Канада</b>	<a href="http://www.elections.ca">www.elections.ca</a>
<b>Кенія</b>	<a href="http://www.iebc.or.ke">www.iebc.or.ke</a>
<b>Киргизстан</b>	<a href="http://www.shailoo.gov.kg">www.shailoo.gov.kg</a>
<b>Кіпр</b>	<a href="http://www.moi.gov.cy">www.moi.gov.cy</a>
<b>Колумбія</b>	<a href="http://www.cne.gov.co/CNE">www.cne.gov.co/CNE</a>
<b>Косово</b>	<a href="http://www.kqz-ks.org">www.kqz-ks.org</a>
<b>Коста-Рика</b>	<a href="http://www.tse.go.cr">www.tse.go.cr</a>

Facebook	Twitter	YouTube
<a href="http://www.facebook.com/JuntaCentralElectoral/">www.facebook.com/JuntaCentralElectoral/</a>	<a href="https://twitter.com/juntacentral">twitter.com/juntacentral</a>	<a href="http://www.youtube.com/videosjce">www.youtube.com/videosjce</a>
<a href="http://www.facebook.com/cnegobec">www.facebook.com/cnegobec</a>	<a href="https://twitter.com/cnegobec">twitter.com/cnegobec</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/cneecuador">www.youtube.com/user/cneecuador</a>
<a href="http://www.facebook.com/valimiskomisjon">www.facebook.com/valimiskomisjon</a>	<a href="https://twitter.com/valimiskomisjon">twitter.com/valimiskomisjon</a>	
<a href="http://www.facebook.com/Elections.eg">www.facebook.com/Elections.eg</a>	<a href="https://twitter.com/EGElections">twitter.com/EGElections</a>	
<a href="http://www.facebook.com/pages/Electoral-Commission-of-Zambia/130763663658535">www.facebook.com/pages/Electoral-Commission-of-Zambia/130763663658535</a>		
<a href="http://www.facebook.com/zecheadoffice/">www.facebook.com/zecheadoffice/</a>		
<a href="http://www.facebook.com/pages/KPU-Republik-Indonesia/137473109756643">www.facebook.com/pages/KPU-Republik-Indonesia/137473109756643</a>	<a href="https://twitter.com/kpuri2016">twitter.com/kpuri2016</a>	
	<a href="https://twitter.com/IHEC2013">twitter.com/IHEC2013</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/Theihec">www.youtube.com/user/Theihec</a>
<a href="http://www.facebook.com/IEBCKenya/">www.facebook.com/IEBCKenya/</a>	<a href="https://twitter.com/IEBCKenya">twitter.com/IEBCKenya</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/IEBCpage">www.youtube.com/user/IEBCpage</a>
<a href="http://www.facebook.com/consejo.nacionalelectoral">www.facebook.com/consejo.nacionalelectoral</a>	<a href="https://twitter.com/CNE_COLOMBIA">twitter.com/CNE_COLOMBIA</a>	
<a href="http://www.facebook.com/pages/Komisioni-Qendror-i-Zgjedhjeve/189786584428894">www.facebook.com/pages/Komisioni-Qendror-i-Zgjedhjeve/189786584428894</a>	<a href="https://twitter.com/KQZKosova">twitter.com/KQZKosova</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/kqzkosova">www.youtube.com/user/kqzkosova</a>
<a href="http://www.facebook.com/TSECR">www.facebook.com/TSECR</a>	<a href="https://twitter.com/TSECostaRica">twitter.com/TSECostaRica</a>	<a href="http://www.youtube.com/TSECostaRica">www.youtube.com/TSECostaRica</a>

<b>Країна</b>	<b>Вебсайт</b>
<b>Кот-д'Івуар</b>	<a href="http://www.ceici.org">www.ceici.org</a>
<b>Латвія</b>	<a href="http://web.cvk.lv">web.cvk.lv</a>
<b>Лесото</b>	<a href="http://www.iec.org.ls">www.iec.org.ls</a>
<b>Литва</b>	<a href="http://www.vrk.lt">www.vrk.lt</a>
<b>Ліберія</b>	<a href="http://www.necliberia.org">www.necliberia.org</a>
<b>Ліван</b>	<a href="http://elections.gov.lb/Home.aspx">elections.gov.lb/Home.aspx</a>
<b>Лівія</b>	<a href="http://www.hnec.ly">www.hnec.ly</a>
<b>Ліхтенштейн</b>	<a href="http://www.landtagswahlen.li">www.landtagswahlen.li</a>
<b>Люксембург</b>	<a href="http://www.elections.public.lu">www.elections.public.lu</a>
<b>Маврикій</b>	<a href="http://electoral.govmu.org/English/Pages/default.aspx">electoral.govmu.org/English/Pages/default.aspx</a>
<b>Мадагаскар</b>	<a href="http://www.ceni-madagascar.mg">www.ceni-madagascar.mg</a>
<b>Малаві</b>	<a href="http://www.mec.org.mw">www.mec.org.mw</a>
<b>Малайзія</b>	<a href="http://www.spr.gov.my">www.spr.gov.my</a>
<b>Мальдівська Республіка</b>	<a href="http://www.elections.gov.mv">www.elections.gov.mv</a>
<b>Мальта</b>	<a href="http://www.electoral.gov.mt">www.electoral.gov.mt</a>
<b>Мексика</b>	<a href="http://www.ine.mx">www.ine.mx</a>
<b>Мозамбік</b>	<a href="http://www.stae.org.mz">www.stae.org.mz</a>
<b>Молдова</b>	<a href="http://www.cec.md">www.cec.md</a>
<b>Монголія</b>	<a href="http://www.gec.gov.mn">www.gec.gov.mn</a>
<b>Найсвітліша Республіка Сан-Маріно</b>	<a href="http://www.elezioni.sm">www.elezioni.sm</a>
<b>Намібія</b>	<a href="http://www.ecn.na">www.ecn.na</a>
<b>Непал</b>	<a href="http://www.election.gov.np">www.election.gov.np</a>
<b>Нігерія</b>	<a href="http://www.inecnigeria.org">www.inecnigeria.org</a>
<b>Нідерланди</b>	<a href="http://www.kiesraad.nl">www.kiesraad.nl</a>
<b>Нікарагуа</b>	<a href="http://www.cse.gob.ni">www.cse.gob.ni</a>
<b>Німеччина</b>	<a href="http://www.bundeswahlleiter.de">www.bundeswahlleiter.de</a>
<b>Нова Зеландія</b>	<a href="http://www.elections.org.nz">www.elections.org.nz</a>
<b>Норвегія</b>	

Facebook	Twitter	YouTube
	<a href="https://twitter.com/CVK_zinas">twitter.com/CVK_zinas</a>	
	<a href="https://twitter.com/LibyaElections">twitter.com/LibyaElections</a>	<a href="https://www.youtube.com/user/LibyaElections">www.youtube.com/user/LibyaElections</a>
<a href="https://www.facebook.com/pages/Elections-Commission-of-Maldives/364238940329760">www.facebook.com/pages/Elections-Commission-of-Maldives/364238940329760</a>		
<a href="https://www.facebook.com/INEMexico">www.facebook.com/INEMexico</a>	<a href="https://twitter.com/INEMexico">twitter.com/INEMexico</a>	<a href="https://www.youtube.com/infetv">www.youtube.com/infetv</a>
<a href="https://www.facebook.com/pages/Comisia-Electoral-Centrala-Moldova/123504584374934">www.facebook.com/pages/Comisia-Electoral-Centrala-Moldova/123504584374934</a>		<a href="https://www.youtube.com/user/TheCECmd">www.youtube.com/user/TheCECmd</a>
	<a href="https://twitter.com/gecmongolia">twitter.com/gecmongolia</a>	<a href="https://www.youtube.com/gecmongolia">www.youtube.com/gecmongolia</a>
<a href="https://www.facebook.com/pages/Electoral-Commission-of-Namibia/255670464471211">www.facebook.com/pages/Electoral-Commission-of-Namibia/255670464471211</a>		
<a href="https://www.facebook.com/inecnigeria">www.facebook.com/inecnigeria</a>		
	<a href="https://twitter.com/kiesraad">twitter.com/kiesraad</a>	
<a href="https://www.facebook.com/ivoteNZ">www.facebook.com/ivoteNZ</a>		
<a href="https://www.facebook.com/valginorge/">www.facebook.com/valginorge/</a>		

<b>Країна</b>	<b>Вебсайт</b>
<b>Об'єднані Арабські Емірати</b>	<a href="http://uaenec.ae">uaenec.ae</a>
<b>Острів Мен</b>	<a href="http://www.iomelections.com">www.iomelections.com</a>
<b>Пакистан</b>	<a href="http://www.ecp.gov.pk">www.ecp.gov.pk</a>
<b>Палестина</b>	<a href="http://www.elections.ps">www.elections.ps</a>
<b>Панама</b>	<a href="http://www.tribunal-electoral.gob.pa">www.tribunal-electoral.gob.pa</a>
<b>Папуа-Нова Гвінея</b>	<a href="http://www.pngec.gov.pg">www.pngec.gov.pg</a>
<b>Парагвай</b>	<a href="http://tsje.gov.py">tsje.gov.py</a>
<b>Перу</b>	<a href="http://www.jne.gob.pe">www.jne.gob.pe</a>
<b>Південноафриканська республіка</b>	<a href="http://www.elections.org.za">www.elections.org.za</a>
<b>Польща</b>	<a href="http://pkw.gov.pl">pkw.gov.pl</a>
<b>Португалія</b>	<a href="http://www.cne.pt">www.cne.pt</a>
<b>Пуерто-Ріко</b>	<a href="http://www.ceepur.org/es-pr">www.ceepur.org/es-pr</a>
<b>Республіка Кабо-Верде</b>	<a href="http://www.dgape.cv">www.dgape.cv</a>
<b>Республіка Корея</b>	<a href="http://www.nec.go.kr">www.nec.go.kr</a>
<b>Республіка Македонія</b>	<a href="http://www.sec.mk">www.sec.mk</a>
<b>Республіка Сейшельські острови</b>	<a href="http://www.ecs.sc">www.ecs.sc</a>
<b>Республіка Філіппіни</b>	<a href="http://www.comelec.gov.ph">www.comelec.gov.ph</a>
<b>Росія</b>	<a href="http://cikrf.ru">cikrf.ru</a>
<b>Руанда</b>	<a href="http://www.comelena.gov.rw">www.comelena.gov.rw</a>
<b>Румунія</b>	<a href="http://www.roaep.ro/prezentare/">www.roaep.ro/prezentare/</a>
<b>Сальвадор</b>	<a href="http://www.tse.gob.sv">www.tse.gob.sv</a>
<b>Самоа</b>	
<b>Сенегал</b>	<a href="http://www.interieur.gouv.sn">www.interieur.gouv.sn</a>
<b>Сент-Люсія</b>	<a href="http://www.electoral.gov.lc">www.electoral.gov.lc</a>
<b>Сербія</b>	<a href="http://www.rik.parlament.gov.rs">www.rik.parlament.gov.rs</a>
<b>Сінгапур</b>	<a href="http://www.eld.gov.sg">www.eld.gov.sg</a>
<b>Словаччина</b>	<a href="http://www.minv.sk">www.minv.sk</a>
<b>Словенія</b>	<a href="http://www.dvk-rs.si">www.dvk-rs.si</a>

Facebook	Twitter	YouTube
<a href="http://www.facebook.com/iomelections">www.facebook.com/iomelections</a>	<a href="https://twitter.com/iomelections">twitter.com/iomelections</a>	
<a href="http://www.facebook.com/CECPalestine">www.facebook.com/CECPalestine</a>		<a href="http://www.youtube.com/CECPalestine">www.youtube.com/CECPalestine</a>
<a href="http://www.facebook.com/tepanama">www.facebook.com/tepanama</a>	<a href="https://mobile.twitter.com/tepanama">mobile.twitter.com/tepanama</a>	
<a href="http://www.facebook.com/Justicia.Electoral.Paraguay">www.facebook.com/Justicia.Electoral.Paraguay</a>	<a href="https://twitter.com/tsje_py">twitter.com/tsje_py</a>	<a href="http://www.youtube.com/justiciaelectoral">www.youtube.com/justiciaelectoral</a>
<a href="http://www.facebook.com/JNE.Peru">www.facebook.com/JNE.Peru</a>	<a href="https://twitter.com/jne_peru">twitter.com/jne_peru</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/jneperu">www.youtube.com/user/jneperu</a>
<a href="http://www.facebook.com/IECSouthAfrica">www.facebook.com/IECSouthAfrica</a>	<a href="https://twitter.com/IECSouthAfrica">twitter.com/IECSouthAfrica</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/IECSouthAfrica">www.youtube.com/user/IECSouthAfrica</a>
<a href="http://www.facebook.com/CEEPuertoRico">www.facebook.com/CEEPuertoRico</a>	<a href="https://twitter.com/ceepuertorico">twitter.com/ceepuertorico</a>	<a href="http://www.youtube.com/ceedepuertorico">www.youtube.com/ceedepuertorico</a>
	<a href="https://twitter.com/KorElectionCom">twitter.com/KorElectionCom</a>	
<a href="http://www.facebook.com/NationalElectoralCommissionOfRwanda">www.facebook.com/NationalElectoralCommissionOfRwanda</a>	<a href="https://twitter.com/necrwanda2">twitter.com/necrwanda2</a>	
<a href="http://www.facebook.com/tse.gob.sv">www.facebook.com/tse.gob.sv</a>	<a href="https://twitter.com/tse_sv">twitter.com/tse_sv</a>	<a href="http://www.youtube.com/user/tsecomunicaciones">www.youtube.com/user/tsecomunicaciones</a>
<a href="http://www.facebook.com/pages/Saint-Lucia-Electoral-Department/109563472405045">www.facebook.com/pages/Saint-Lucia-Electoral-Department/109563472405045</a>		
	<a href="https://twitter.com/dvk_rs">twitter.com/dvk_rs</a>	

<b>Країна</b>	<b>Вебсайт</b>
<b>Сполучене Королівство Великобританії і Ірландії</b>	<a href="http://www.electoralcommission.org.uk">www.electoralcommission.org.uk</a>
<b>Сполучені Штати Америки</b>	<a href="http://www.fec.gov">www.fec.gov</a>
<b>Судан</b>	<a href="http://nec.org.sd">nec.org.sd</a>
<b>Сьєрра-Леоне</b>	<a href="http://www.nec-sierraleone.org">www.nec-sierraleone.org</a>
<b>Тайвань</b>	<a href="http://engweb.cec.gov.tw">engweb.cec.gov.tw</a>
<b>Таїланд</b>	<a href="http://www.ect.go.th">www.ect.go.th</a>
<b>Того</b>	<a href="http://www.ceni-togo.org">www.ceni-togo.org</a>
<b>Туніс</b>	<a href="http://www.isie.tn">www.isie.tn</a>
<b>Туреччина</b>	<a href="http://www.ysk.gov.tr">www.ysk.gov.tr</a>
<b>Уганда</b>	<a href="http://www.ec.or.ug">www.ec.or.ug</a>
<b>Угорщина</b>	<a href="http://www.valasztas.hu/en/ovi/index.html">www.valasztas.hu/en/ovi/index.html</a>
<b>Узбекистан</b>	<a href="http://elections.uz">elections.uz</a>
<b>Україна</b>	<a href="http://www.cvk.gov.ua">www.cvk.gov.ua</a>
<b>Уругвай</b>	<a href="http://www.corteelectoral.gub.uy">www.corteelectoral.gub.uy</a>
<b>Фіджі</b>	<a href="http://www.electionsfiji.org">www.electionsfiji.org</a>
<b>Фінляндія</b>	<a href="http://www.vaalit.fi">www.vaalit.fi</a>
<b>Франція</b>	<a href="http://www.interieur.gouv.fr/Elections">www.interieur.gouv.fr/Elections</a>
<b>Хорватія</b>	<a href="http://www.izbori.hr">www.izbori.hr</a>
<b>Центрально-африканська Республіка</b>	<a href="http://www.commissionelectoraleindependantederca.sitew.com">www.commissionelectoraleindependantederca.sitew.com</a>
<b>Чехія</b>	<a href="http://www.volby.cz/index.htm">www.volby.cz/index.htm</a>
<b>Чилі</b>	<a href="http://www.tribunalcalificador.cl">www.tribunalcalificador.cl</a>
<b>Швейцарія</b>	<a href="http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/">www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/</a>
<b>Швеція</b>	<a href="http://www.val.se">www.val.se</a>
<b>Шрі-Ланка</b>	<a href="http://www.slections.gov.lk">www.slections.gov.lk</a>
<b>Ямайка</b>	<a href="http://www.eoj.com.jm/">www.eoj.com.jm/</a>
<b>Японія</b>	<a href="http://www.soumu.go.jp">www.soumu.go.jp</a>



Facebook	Twitter	YouTube
	<a href="https://twitter.com/electoralcommUK">twitter.com/ electoralcommUK</a>	
<a href="https://www.facebook.com/pages/CENI-TOGO/264536459556">www.facebook.com/pages/ CENI- TOGO/264536459556</a>	<a href="https://twitter.com/cenitogo">twitter.com/cenitogo</a>	
<a href="https://www.facebook.com/isieln">www.facebook.com/isieln</a>	<a href="https://twitter.com/isieln">twitter.com/isieln</a>	<a href="https://www.youtube.com/user/isieln">www.youtube.com/user/isieln</a>
<a href="https://www.facebook.com/pages/Electoral-commission-Uganda/365803510149905">www.facebook.com/pages/ Electoral-commission- Uganda/365803510149905</a>	<a href="https://twitter.com/UgandaEc">twitter.com/UgandaEc</a>	
	<a href="https://twitter.com/ElectionsFiji">twitter.com/ElectionsFiji</a>	
<a href="https://www.facebook.com/vaalit.fi">www.facebook.com/vaalit.fi</a>		
<a href="https://www.facebook.com/ministere.interieur">www.facebook.com/ministere.interieur</a>	<a href="https://twitter.com/Place_Beuvau">twitter.com/Place_Beuvau</a>	
	<a href="https://twitter.com/TCEChile">twitter.com/TCEChile</a>	
<a href="https://www.facebook.com/chchportal">www.facebook.com/chchportal</a>	<a href="https://twitter.com/ch_portal">twitter.com/ch_portal</a>	<a href="https://www.youtube.com/chchportal">www.youtube.com/chchportal</a>
<a href="https://www.facebook.com/electionsja">www.facebook.com/electionsja</a>	<a href="https://twitter.com/ecjamaica">twitter.com/ecjamaica</a>	<a href="https://www.youtube.com/electionsja">www.youtube.com/electionsja</a>

# Про авторів

**Хелена Кетт** – працює у сфері виборів протягом 28 років як практик, науковець та консультант. З 2004 по 2009 рік вона обіймала посаду Генерального директора і члена Виборчої комісії Нової Зеландії. За цей час в державі було проведено дві загальнонаціональних виборчих кампанії і прийнято нове законодавство про фінансування політичних партій. Крім того, вона опікувалась масштабними просвітницькими заходами для виборців, просвітницькими заходами для громадян загалом, а також створенням умов для участі громадськості в процесі прийняття рішень. До цього вона займалась наукою на факультеті політології в Оклендському університеті, викладала та проводила дослідження у сфері порівняння демократичних практик. У 2009 році Хелена повернулася до рідної Шотландії і з того часу працює в якості міжнародного консультанта з питань виборів і як експерт курсу БРИДЖ.

**Ендрю Елліс** – старший міжнародний консультант з питань виборів та розбудови конституційного ладу та демократії; проживає в м. Фалмут, Сполучене Королівство. Пропрацювавши в МІДСВ багато років директором з питань Азії та Тихоокеанського регіону, директором із забезпечення діяльності МІДСВ та керівником з питань виборів, він вийшов на пенсію початку 2014 року. Пан Елліс також працював старшим радником в NDI на Індонезії з 1999 по 2003 рік, спеціалізуючись на питаннях конституційної реформи, виборів та децентралізації. Він є співавтором багатьох опублікованих МІДСВ посібників: *“Дизайн виборчої системи: новий посібник МІДСВ”*, *“Дизайн системи адміністрування виборів”*, *“Пряма демократія, голосування за межами держави та виборче правосуддя”*, а також написав безліч статей з питань дизайну інституційних рамок. Інші важливі сфери його діяльності включали службу на посаді Головного радника з технічних питань Палестинської виборчої комісії на виборах 1996 року і розробку Програми Європейської Комісії з допомоги у проведенні виборів 1998 року в Камбоджі. В минулому Ендрю був заступником Голови і Генеральним секретарем Ліберальної партії Сполученого Королівства, керівником партійного осередку цієї партії на місцевому рівні та Виконавчим директором Ліберально-демократичної партії Сполученого Королівства.

**Майкл Малей** – до виходу на пенсію в листопаді 2012 року з посади Спеціального радника відділу з питань виборчої реформи та міжнародних зв'язків Виборчої комісії Австралії (ВКА), більше 30 років працював на посадах, пов'язаних із адмініструванням виборів. Крім цього, він виконував ряд завдань на міжнародному рівні – майже 20 років пан Малей керував впровадженням міжнародних програм АВК; брав участь у миротворчій діяльності ООН, працював спостерігачем та брав участь у виборчих опитуваннях та заходах з оцінки потреб, у тому числі в Намібії, Камбоджі, Південній Африці, Східному Тиморі, Західній Сахарі, Східній Славонії і Лесото; працював в штаб-квартирі ООН і в Секретаріаті Співдружності, в МІДСВ та Міжнародній фундації виборчих систем (МФВС); був одним із ініціаторів створення курсу БРИДЖ для адміністраторів виборчого процесу.

**Алан Волл** – з вересня 2013 року працює Керівником представництва МФВС в Косово, має 30 років досвіду роботи у сфері адміністрування і організації виборів, а також на посаді радника з питань розвитку демократії. З 1985 по 1994 рік він обіймав різні керівні посади у Виборчій комісії Австралії (ВКА). Пан Волл працював керівником представництва МФВС в Азербайджані в 1999-2000рр., Індонезії в 2000-2004рр. і Непалі в 2010-2013 рр. Крім цього, він був старшим співробітником Організації Об'єднаних Націй з виборчих питань у Східній Славонії (1996 рік) і в Нігерії (1998 рік), радником уряду Південноафриканської республіки на місцевих виборах 1995 року. З 2005 по 2009 рік, Алан був старшим радником організації “Democracy International” та керував процесом надання допомоги цієї організації на виборах в Індонезії і під час впровадження програм опитування з виборчих питань в Індонезії та Східному Тиморі. Він також займався питаннями аналізу систем реєстрації виборців та/або систем адміністрування виборів в Бутані, Іраку, Малаві, Мозамбіку, Південній Африці та Україні.

**Пітер Вольф** – після приходу на роботу у Департамент з виборчих питань місії ОБСЄ в Боснії і Герцеговині в 1999 році, зосереджував свою діяльність на застосуванні ІКТ на виборах, у тому числі питаннях створення баз реєстру виборців і результатів виборів. Пітер також був консультантом в проектах з питань реєстрації виборців в Албанії, Демократичній Республіці Конго і Іраку. Крім того, він працював на виборах у складі різних міжнародних спостережних місій. Серед іншого, виступав як експерт з електронного голосування у Франції, Казахстані, Киргизстані, Венесуелі і на Філіппінах. У рамках своєї роботи у сфері виборчих технологій (автоматизації) в МІДСВ він став автором програмного документу під назвою “Електронне голосування: основні чинники, що мають враховуватись”. Пітер має ступінь магістра в галузі “Телематика/комп'ютерний інжиніринг”, яку отримав в Технологічному університеті м. Грац, Австрія.

## Автори практичних прикладів

**Ілеана Агілар Оліварес** – кандидат наук у галузі політології в Університеті Коста-Рики. В минулому Ілеана була співробітником Програми “CAPEL” та працювала в МІДСВ; нині очолює відділ міжнародного міжвідомчого співробітництва (ВММС) при Дослідницькому інституті з питань демократії Верховного виборчого трибуналу.

**Олуфунто Акіндуру** – очолює відділ з питань виборів і політичних процесів в Інституті виборів Південної Африки (ІВПА), що знаходиться в Йоганнесбурзі, ПАР. Олуфунто керує виборчими програмами Інституту, які включають спостереження за виборами та надання технічної допомоги для ключових зацікавлених сторін – виборчих комісій, національних неурядових організацій, організацій континентального і регіонального рівня. До своєї роботи в ІВПА, вона протягом п'яти років працювала у сфері організації виборів і розвитку демократії в Нігерії. В цей час вона керувала діяльністю Секретаріату Мережі з впровадження виборчої реформи (МВВР). Олуфунто також спостерігала за проведенням виборів в Нігерії і в багатьох африканських країнах під егідою Африканського союзу, організації Економічного співтовариства західноафриканських держав (ЕСЗАД) та Місії спостерігачів ІВПА. Вона має ступінь магістра в галузі досліджень розвитку і спеціалізується на питаннях урядування та демократії; має ступінь магістра у сфері досліджень конфліктних ситуацій і миротворчості.

**Габріель Бардал** – дослідник і експерт у сфері сприяння в проведенні виборів, який має близько десяти років досвіду підтримки виборів у країнах, що знаходяться в перехідному періоді. Габріель працювала з міжнародними організаціями у більш ніж 20 країнах, включаючи ПРООН, ООН-Жінки, ДОПМ, Міжнародну фундацію виборчих систем, ДРІ, Центр президента Картера та інші. Габріель має ступінь бакалавра Університету Макгілла в Монреалі і ступінь магістра Паризького інституту політології. За результатами своєї професійної роботи, в даний час Габріель отримує ступінь доктора в Університеті Монреалю на тему “Насильство, вибори і демократизація”. Вона є лауреатом премії Трюдо 2012р. і експертом курсу БРИДЖ.

**Ваке Блейк** – Головний Уповноважений з питань виборів Виборчої комісії Тонга. Вона працювала у відділі організації виборчого процесу в секретаріаті Прем'єр-міністра Тонга з 2007 року і у виборчій комісії Тонга з 2010 року.

**Енді Кемпбелл** – керуючий директор організації “Asabiyya Consulting”, яку він заснував спільно з іншими колегами в 2011 році. Він має більш ніж 20-річний досвід в галузі розбудови демократії на Близькому Сході, в Південній Азії і Південно-Тихоокеанському регіоні. До приходу в АВК (1999-2004рр.) він був активним членом однієї з політичних партій. Його досвід роботи на виборах в Афганістані включає роботу на посадах голови підрозділу МОМ з питань організації закордонного голосування в Афганістані (2004р.), регіонального координатора ООН з виборчих питань (2005р.) в Кандагарі; представника НДІ в Джалалабаді і головного аналітика в Кабулі (2009р.), Директора представництва Національного демократичного інституту (НДІ) в Афганістані, де він також очолював місію зі спостереження за виборами НДІ (2010р.). Його досвід роботи в місіях спостереження за виборами також включає участь у Делегації високого рівня під егідою організації АМВВ для участі в парламентських виборах в Таїланді (2011р.) та на парламентських виборах у Східному Тиморі (2012р.). Енді і досі бере активну участь в консультуванні організацій громадянського суспільства та неурядових організацій з питань організації виборчих і політичних процесів в Афганістані, а також готує оцінювальні звіти для донорів. Він є фахівцем з виборів Австралійського громадянського корпусу (АГК) і членом експертної ради проекту “Регіональний діалог” (Узбекистан). Він має ступінь магістра в галузі міжнародних відносин і політології, ступінь бакалавра

в галузі соціальної антропології та порівняльного релігієзнавства, свідоцтво про закінчення курсу в галузі державного управління.

**Ерік де Палієрес** – має майже 15-річний досвід роботи з питань розвитку демократії і підтримки виборчих процесів в ООН, ЄС і ОБСЄ в Південно-Східній Азії, Африці, Східній Європі та країнах Північно-Західної Африки. Ерік також має різноплановий досвід у сфері розробки та реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги. Він брав участь в численних місіях ЄС і БДІПЛ зі спостереження за виборами. З 2008 по 2010 рік він працював у Національному виборчому комітеті в якості юридичного консультанта ЄС у Камбоджі. Протягом останнього часу він брав участь у розподілі фінансової підтримки ЄС для організацій громадянського суспільства перед проведенням виборів в перехідний період у Тунісі (2011р.) і на Мадагаскарі (2013р.). Допомога стосувалась проведення спостережень за виборами і врегулювання виборчих спорів.

**Арпіне Галфаян** – працює в Інституті з питань демократії та прав людини (ІДПЧ) Вірменії, де вона бере участь в організації роботи громадянського суспільства і навчанні активній громадянській позиції. З 2002 по 2008 рік вона керувала виборчими проєктами та проєктами з розбудови спроможностей в рамках програми МІДСВ на Південному Кавказі та у Вірменії. Вона також є експертом курсу БРИДЖ і має досвід роботи на Південному Кавказі, в країнах Центральної та Східної Європи і в країнах Середньої Азії. Крім того, вона надає тимчасові послуги місцевим та міжнародним організаціям в процесі реалізації проєктів, пов'язаних з питаннями розвитку демократії та прав людини, у тому числі – проводить тренінги, готує звіти, рекомендації щодо реформування законодавства тощо.

**Ірена Хаджабдіч** – випускниця Юридичного факультету Белградського університету. Ірена має ступінь магістра в галузі політики, права та управління ЄС від Університету Роберта Гордона (м. Абердин). Вона має 17-річний досвід у сфері організації виборів – починала роботу в ОБСЄ, а згодом працювала в якості виконавчого директора МФВС в БіГ. До 2007 року вона була Виконавчим директором Асоціації організаторів виборів в БіГ (АОВБіГ). У 2007 році вона була призначена Парламентською Асамблеєю БіГ на посаду члена Центральної виборчої комісії (ЦВК). З січня 2010 року по вересень 2011 року вона була очолювала ЦВК БіГ. Ірена є представником ЦВК БіГ у Виконавчій раді АОВЦСЄ, вона очолює Комітет з контролю та аудиту Всесвітньої асоціації виборчих органів (ВАВО). Ірена працювала спостерігачем і проводила оцінювання на виборах в 14 країнах в складі місій ОБСЄ/БДІПЛ, ІРІ і НДІ. У 2013 році вона отримала міжнародну нагороду за видатні досягнення у сфері адміністрування виборів.

**Тобі С. Джеймс** – викладач курсу “Британська політика” факультету політичних, соціальних і міжнародних досліджень Університету Східної Англії (м. Норвік, Сполучене Королівство). Сфера його досліджень включає питання адміністрування та проведення виборів, політичного лідерства і політичного процесу. Він опублікував ряд статей з питань організації виборів і є автором публікації “Державні еліти та виборча адміністрація” (Пелгрейв, 2012). До цього він був лектором в Університеті Суонсі і стипендіатом Британської науково-дослідницької ради (проводив дослідження в Бібліотеці Конгресу (м. Вашингтон, округ Колумбія, США). Отримав ступінь доктора Університету Йорка.

**Клод Кабемба** – керівник Програми з питань досліджень суспільства, культури та ідентичності при Дослідницькій раді з гуманітарних наук Південноафриканської республіки. Отримав ступінь магістра в галузі міжнародних відносин Університету Вітватерсранд (Південноафриканська республіка) і доктора наук в галузі міжнародних відносин у тому ж університеті. Раніше він працював в Інституті виборів Південноафриканської республіки (ІВПА) на посаді керівника дослідницької програми, Центрі політичних досліджень, Банку розвитку Південноафриканської республіки. Також він працював консультантом міжнародних організацій, у тому числі “Oxfam”, Верховного комісара ООН у справах біженців, “Норвезької народної допомоги” і Африканського Союзу. Основними напрямками його науково-дослідної діяльності є питання демократизації та урядування, політика у сфері виборів, громадянська участь, вирішення конфліктів, діяльність засобів масової інформації та політичних партій, громадянське суспільство та соціальна політика.

**Шумбана Каруме** – голова відділу з надання допомоги в проведенні виборів та розвитку демократії Департаменту з політичних справ Комісії Африканського союзу. Вона має вагомий досвід у сфері виборчої демократії, регіональної інтеграції та інших питаннях, пов'язаних з адмініструванням і демократією в Африці. До початку роботи в Африканському союзі вона працювала у ІВПА в Південноафриканській республіці, Південноафриканському центрі досліджень і документації в Зімбабве (ПАЦДДЗ) та в ООН.

**Джебех Кава** – спеціалізується на загальних питаннях розвитку інформаційних технологій і має 15-річний досвід роботи. З 2009 року сфера її інтересів включає питання соціальної справедливості, гендерної проблематики і забезпечення добробуту дітей. З 1997 року вона співпрацювала з низкою міжнародних компаній, у тому числі “Accenture”, “PFC” і “Societe Generale”, підтримувала створення клієнт-орієнтованого середовища з метою досягнення відповідних цілей підприємств. Також Джебех співпрацювала з національними органами влади під час перебування на посаді Координатора з гендерних питань в Національній виборчій комісії Ліберії. Вона підтримувала впровадження технологічних інновацій в процесі адміністрування виборів на місцевому рівні, допомагала розробляти та впроваджувати навчальні програми для співробітників Центру підрахунку голосів, у тому числі допомагала відбирати працівників Центру, організувати їхнє навчання, контролювати їхню роботу та нараховувати заробітну плату, забезпечувала оперативне реагування на всі питання, пов'язані з адмініструванням виборів. Джебех народилася в Ліберії (Західна Африка), але нині мешкає у Філадельфії (штат Пенсільванія, США).

**Чон-Гон Кім** – Генеральний директор Всесвітньої асоціації виборчих органів (ВАВО). Протягом 18 років він працював на різних посадах у Національному виборчому комітеті Республіки Корея (НВК), в тому числі посаді керівника персоналу Юридичного департаменту та керівника Департаменту з питань виборів у інших державах. Визнаючи необхідність у посиленні зв'язків між органами адміністрування виборів з метою забезпечення прозорих виборів в усьому світі, він ініціював створення Асоціації ВАВО. Нині він активно залучений до діяльності, пов'язаної з розвитком демократії та створенням належних передумов для проведення вільних, справедливих, прозорих і

відкритих виборів в усьому світі.

**Карлос М. Наварро** – директор Центру міжнародних досліджень і проєктів Національного виборчого інституту (НВІ) Мексики. Він є автором низки публікацій щодо виборів у Мексиці та міжнародних порівняльних досліджень з політичних і виборчих питань. Він брав участь у місіях з надання міжнародної технічної допомоги у різних регіонах світу, відповідав за розробку та проведення спеціалізованих семінарів, які організовує НВІ для представників ОАВ з усього світу двічі на рік.

**Марі-Тереза Первіс** – з 2011 року є членом Виборчої комісії Республіки Сейшельські острови. На цій посаді вона активно залучена до масштабного процесу виборчої реформи, який розпочався в 2012 році. До цього вона більше двадцяти років працювала на різних посадах у системі Міністерства освіти Республіки Сейшельські острови, у тому числі на посаді головного спеціаліста з питань освіти, директора Педагогічного інституту та директора Національного центру з розробки навчальних програм. Вона має ступінь магістра в галузі прикладної лінгвістики Університету Дарема (Сполучене Королівство) і є кандидатом педагогічних наук в Університеті Ворвіка (Сполучене Королівство).

**С.І. Кураїші** – протягом 2010-2012 років обіймав посаду Головного уповноваженого з питань виборів до парламенту 17-го скликання в Індії. З 2006 року працював на посаді Уповноваженого з питань виборів. Перш ніж вступити до Індійської адміністративної служби в 1971 році, він отримав науковий ступінь за спеціальністю “Історія” в Коледжі Святого Стефана в Делі. Пізніше він захистив докторську дисертацію в галузі соціального маркетингу. Доктор Кураїші є автором книг *“Соціальний маркетинг та соціальні зміни”* та *“Незадокументоване диво: великі індійські вибори”*. Він багато подорожував, представляв Індію на міжнародних конференціях та брав участь у обговореннях на міжнародному рівні. Доктор Кураїші був включений до переліку 100 найвпливовіших індійців за рейтингом видання “Indian Express” 2011 та 2012 років, а також до рейтингу високовпливових індійців 2012 року видання “India Today”.

**Мохамед Шафік Сарсар** – президент Незалежної високої виборчої комісії Тунісу. Має ступінь доктора в галузі публічного права і є доцентом з публічного права на факультеті права і політології Університету “Туніс Ель Манар”. Він обіймав посаду директора департаменту політології на факультеті права цього ж університету (2011-2014рр.), був членом експертного комітету при Верховній Революційній Комісії з політичних реформ і переходу до демократії (2011р.), членом Комісії з розслідування у справі “Мохамед Алі” (грудень, 2012 року), обіймав посаду Генерального секретаря Асоціації дослідників з питань переходу до демократії (2013р.), є одним із засновників Арабської асоціації конституційного права. Пан Мохамед також працював викладачем на факультеті права і політології Університету Тунісу і Вищого інституту судових органів. Він є автором ряду публікацій і співавтором законодавчих пропозицій у сфері конституційної та виборчої реформ. Крім того, він залучався в якості експерта Венеціанською комісією, ПРООН, Арабським інститутом з прав людини, Арабським фондом за демократію і Незалежною високою виборчою комісією.

**Луїс Антоніо Собрадо Гонсалес** – доктор юридичних наук Університету Коста-Рики і Мадридського університету “Комплутенсе”. З 1999 року – суддя

Верховного виборчого трибуналу (ВВТ) Коста-Рики. Голова ОАВ Коста-Рики з 2007 року. Протягом 25 років він був професором конституційного права в Університеті Коста-Рики, а з 1993 року – очолює кафедру конституційного права на факультеті права. Він є головним редактором журналу “Виборче право”, який видається ВВТ, а також автором низки книг і статей з питань виборчого судочинства, демократії та виборів.

**Вінсент Тобі** – з 2003 року працює у Виборчому інституті стабільної демократії Південноафриканської республіки. До цього він працював консультантом в Руанді в таких організаціях, як “ERIS” (Виборчі реформи та міжнародні системи) і “NPA” (Норвезька народна допомога). Він відповідав за координацію діяльності мереж НУО Руанди щодо здійснення спостереження на виборах та інформування виборців. Пан Тобі є міжнародним консультантом організації “TROCAIRE” (НДО, що входить в систему Iris) з питань оцінювання програми з розбудови спроможностей та фінансування організацій громадянського суспільства Руанди. У 2004 році він працював іноземним консультантом “Норвезької народної допомоги”, оцінюючи виборчий процес в Руанді та рівень залучення НДО до виборчого процесу. Також Вінсент працював Директором представництва EISA в Демократичній Республіці Конго та брав участь у декількох місіях спостереження за виборами.

**Василь Ващанка** – співробітник Групи з виборчих питань в МІДСВ в 2012-2014 роках. Його професійні інтереси включають адміністрування виборів та питання виборчого правосуддя. Василь раніше працював у відділі з питань верховенства права БДІПЛ/ОБСЄ на посадах спеціаліста, радника і заступника начальника відділу (2002-2011рр.).

**Коре Воллан** – директор і власник компанії “Quality AS”. Має досвід роботи на виборах у більш ніж тридцяти країнах і територіях, у тому числі в Непалі, Зімбабве, Кенії, Іраку, Палестині, Судані, Вірменії та Боснії і Герцеговині. З 2006 року надає консультації Виборчій комісії і політикам в Непалі, зокрема з питань представництва соціальних груп. У період з 1996 по 2009 рік він очолював дванадцять міжнародних місій/груп представників ОБСЄ/БДІПЛ і “NORDEM” зі спостереження за виборами. З 2003 року готував експертні висновки з питань виборів для Венеціанської комісії Ради Європи. Коре працює викладачем дисциплін з питань виборів і розподілу влади, опублікував низку статей і звітів з питань виборів та процедур прийняття рішень, зокрема, пов'язаних з пост-конфліктними ситуаціями.

## **Автори практичних прикладів для попереднього видання\***

**Петер Барту** – був політичним радником Тер'є Рід Ларсена – Спеціального представника Генерального секретаря ООН з близькосхідного мирного врегулювання. Він також працював в місіях ООН у Східному Тиморі та Камбоджі, в Секретаріаті Прем'єр-міністра Австралії та Міністерстві закордонних справ і торгівлі.

**Карл В. Дандас** – колишній Директор з питань виборів Ямайки і колишній спеціальний радник (з правових питань) в Секретаріаті Співдружності;

---

\* Стосується практичних прикладів, включених до цього видання.



відповідав за надання технічної допомоги під час виборів (1990-2001рр.). Він також був консультантом з виборчих питань. Карл був Консультантом з виборчих питань Європейської комісії у Ліберії. Наразі він працює адвокатом в Gray's Inn і має ступінь магістра права Лондонського університету (Сполучене Королівство).

**Еллі Грінвуд** – працювала у Виборчій комісії Сполученого Королівства та надавала допомогу у її створенні. Вона також надавала допомогу у розробці та впровадженні законодавства про фінансування політики, працює над питаннями, пов'язаними із заохоченням участі громадян у прийнятті владних рішень.

**Рубен Ернандес-Вальє** – професор конституційного права в Університеті Коста-Рики, а також доктор-професор Університету м. Сієна, Італія. Оскільки Рубен мав значний досвід роботи на посаді судді, він працював заступником судді Верховного суду справедливості Коста-Рики. Він є автором багатьох спеціалізованих публікацій з конституційної, судової, правової та виборчої тематики.

**Аджай Джа** – член Адміністративної служби Індії. Має вагомий досвід і знання в сфері адміністрування виборів на національному та місцевому рівнях. Працював на посаді заступника члена Виборчої комісії Індії, очолював групу з підготовки до проведення голосування на усіх дільницях з використанням електронних машин під час парламентських виборів 2004 року.

**Клауд Кабемба** – керівник Програми з питань досліджень суспільства, культури та ідентичності при Дослідницькій раді з гуманітарних наук Південноафриканської республіки. Має ступінь магістра в галузі міжнародних відносин від Університету Вітватерсранд (Південноафриканська республіка) і є здобувачем докторського ступеня в галузі міжнародних відносин в тому ж університеті. Основними напрямками його науково-дослідницької діяльності є питання демократизації та урядування, виборів, громадянської участі, врегулювання конфліктів, діяльності засобів масової інформації, політичних партій, громадянського суспільства та соціальної політики.

**Роберт А. Пастор** – віце-президент з міжнародних справ, професор у галузі міжнародних відносин та директор Центру з демократії і адміністрування виборів в Американському університеті м. Вашингтон, округ Колумбія.

**Віджей Патідар** – член Адміністративної служби Індії; спеціалізується на питаннях проведення виборів на національному та місцевому рівні в Індії, а також виборів за межами держави. Працював Головним уповноваженим з питань виборів у штаті Мадхья-Прадеш, консультантом у виборчих групах чотирьох миротворчих місій ООН, керівником групи експертів з виборчих питань МІДСВ.

**Доменіко Тучінарді** – експерт з виборчих питань; керував програмами зовнішньої реєстрації та організації голосування Місії ОБСЄ в Боснії. Обіймаючи посаду заступника Директора з питань виборів в ОБСЄ у Боснії, він створив передумови для передачі функцій адміністрування виборів новоствореній Виборчій комісії Боснії. Пан Тучінарді очолював проект Європейського Союзу з підготовки до перехідних виборів в Іраку, був заступником начальника Місії ЄС зі спостереження за виборами у Венесуелі. Має вищу юридичну освіту і ступінь магістра в галузі міжнародного права.

## Додаток Е

# Подяки

Підготовка цього посібника була б неможливою без неоціненного внеску низки експертів та організацій. Ми хотіли б висловити нашу щирю подяку всім експертам, практикам та партнерам з усього світу, які поділились своїми знаннями, ідеями та важливою інформацією.

Особливу подяку хочемо висловити Рафаелю Лопесу Пінтору, базова праця та ідеї якого стали основою для підготовки цієї публікації.

Ми висловлюємо особливу подяку не лише авторам практичних прикладів, але й експертам, які надавали активну підтримку авторам цього посібника у процесі підготовки видання, зокрема. Серед цих експертів – Ліна Антара, Реджинальд Остін, Айман Аюб, Джарретт Блан, Жаннет Боленга, Ролі Давіла, Жан-Жак Декарт, Шон Данн, Лінда Едерберг, Ремежі Гаунгу, Лурдес Гонсалес, Марго Гулд, Рон Гульд, Марія Грачев, Білл Грей, Надя Хандал Зандер, Педро Х. Ернандо, Марі Хову-Крістенсен, Нана Каландадзе, Ольга Караваєва, Рей Кенеді, Жан-П'єр Кінгслі, Каз Курода, Софі Лагені, Фредрік Ларссон, Йохан Ліндрот, Белінда Мусангу, П'єр-Луї Опон, Роберт Паттерсон, Леслі Річардс, Клод Ріу, Алессандра Россі, Йорам Рукамбе, Майко Симідзу, Абдурашид Соліонов, Сара Стайно, Оксана Сироїд, Доменіко Тучінарді і Пітер Вольф.

Крім того, дякуємо шеф-редакторам – Стіні Ларсеруд та Келлі Фріл – за високопрофесійне редагування текстів, а також Лізі Хегмен, відповідальній за публікації МІДСВ, за її відмінну роботу з випуску цього видання у світ.

## МІДСВ

### Що таке Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (МІДСВ)?

МІДСВ є міжурядовою організацією, місія якої полягає у підтримці стабільного демократичного розвитку в усьому світі.

Завданнями Інституту є підтримка зміцнення демократичних інститутів і процесів, формування стабільної, ефективної та легітимної демократії.

### Над чим працює МІДСВ?

МІДСВ працює як на глобальному, так і на регіональному та національному рівнях. Інститут приділяє особливу увагу громадянам, які є рушіями змін.

МІДСВ здійснює порівняльний аналіз в ключових сферах, які включають: виборчі процеси, конституційне будівництво, політичну участь та представництво, демократію та розвиток, зв'язок між демократією та гендерними питаннями, розмаїттям, конфліктами та безпекою.

МІДСВ передає ці знання національним та місцевим акторам, які впроваджують демократичні реформи, і сприяє діалогу для забезпечення демократичних змін.

У своїй роботі МІДСВ прагне до:

- посилення спроможності, забезпечення легітимності і довіри до демократії;
- більш широкої громадської участі та забезпечення підзвітності обраних представників;
- більш ефективної та легітимної співпраці в процесі розвитку демократії.

### Де працює МІДСВ?

МІДСВ працює в усьому світі. Інститут заснований в Стокгольмі (Швеція) і має представництва в Африці, Азії, Тихоокеанському регіоні, Латинській Америці, країнах Карибського басейну, в Західній Азії і Північній Африці.

# Покажчик

## А

- АС (Африканський союз), 47
- ААВП/АЕА (Асоціація адміністраторів виборчого процесу), 198, 332, 369
- АВК/АЕС (Австралійська виборча комісія), 168-9, 198, 217, 256-7
- Австралія, ОАВ,  
Австралійська виборча комісія (АЕС),  
168-9, 198, 217, 256-7, 402, 454-55  
голосування, електронне, 90, 92, 287,  
349-50  
доступ виборців, 346, 349,  
законодавча база, 18-9, 46, 51, 77, 88,  
167-8, 246, 310  
зацікавлені сторони, 256-57  
незалежна модель, 402  
нормативно-правова база, 23, 83, 88,  
92, 166, 242  
онлайн-ресурси, 442  
політичні партії, 83,  
професіоналізм, 217  
Рада з питань проведення виборів  
Австралії, 370  
регіональний аспект, 241, 372  
Сполучене Королівство,  
спостереження за виборами, 331  
США, виборча реформа, вплив на, 264  
Тонга ОАВ, підтримка, 241  
фінансування, 227, 312
- Австрія, ОАВ,  
законодавча база, 49
- Конституція, 49  
онлайн-ресурси, 442  
урядова модель, 374, 402
- Агентство міжнародного розвитку США  
(USAID/ AMP США), 225, 357
- AMP США (USAID/ Агентство  
міжнародного розвитку США), 225, 357
- Азербайджан, ОАВ,  
незалежна модель, 11, 402  
нормативно-правова база, 129  
онлайн-ресурси, 442  
професіоналізм, 129  
регіональний аспект, 105
- Азіатська мережа з вільних виборів  
(ANFREL), 374
- Азія, *Див. назви окремих країн*
- Алжир, 229, 402
- Ангілья, 402
- Ангола, ОАВ,  
виборча комісія, 402  
законодавча база, 229-30  
незалежна модель, 402  
нормативно-правова база, 85  
онлайн-ресурси, 442  
передвиборна агітація, 85
- Андорра, 402
- Антигуа і Барбуда, 155, 402
- АОВ БіГ (Асоціація організаторів  
виборів Боснії і Герцеговини), 370
- АОВЦСЕ / АСЕЕЕО (Асоціація  
організаторів виборів країн

- Центральної та Східної Європи (зараз – Асоціація організаторів виборів країн Європи, 17, 371
- Аргентина, ОАВ,  
гендерний баланс, 93  
змішана модель, 402  
нормативно-правова база, 46  
онлайн-ресурси, 442
- Аруба, 402
- Асоціація адміністраторів виборчого процесу (АЕА), 198, 332, 369
- Асоціація азійських виборчих органів (АААЕ), 181, 372
- Асоціація виборчих органів Південної Америки («Кітонський протокол»), 370
- Асоціація виборчих органів країн Азії (ААЕА), 181, 372
- Асоціація виборчих органів країн Африки, 371
- Асоціація виборчих органів країн Карибського басейну, 371
- Асоціація виборчих органів країн Центральної Америки і Карибського басейну («Тікальський протокол»), 104, 370
- Асоціація організаторів виборів країн Європи (АСЕЕЕО), 17, 371, 429
- Афганістан, ОАВ,  
виборча комісія, 402  
виборчі місії ООН, 65. Також див. ООН, назви окремих місій  
вирішення виборчих спорів, 90  
гендерний баланс, 95  
голосування біженців, 65–7, 97, 349, 458  
голосування, електронне, 73  
Закон про вибори, 67, 70  
Комісія з розгляду виборчих скарг (КСПВ / ЕСС), 66-72  
міжнародна технічна допомога, 221, 225, 340  
міжнародні виборчі місії, 65-66, 73, 221.  
*Див. також назви окремих місій*  
Незалежна виборча комісія (НВК / ІЕС), 64-73, 162  
незалежна модель, 402  
онлайн-ресурси, 442  
перехідні вибори 65-7, 222, 349  
практичний приклад, 64–74
- професіоналізм, 72, 202  
фальсифікації, 70-74  
Форум з питань вільних та справедливих виборів в Афганістані (ФВСВ / FEFA), 73
- Африка, ОАВ. *Також див. назви окремих країн*  
Африканський союз (АС/АУ), 47
- Б**
- Бангладеш, ОАВ  
виборча комісія, 402  
зарубіжні делегації, 306  
Ідентифікаційні картки (ID), виборця, 84  
Інститут підготовки кадрів у сфері виборів, 198  
Конституція, 48-9  
незалежна модель, 402  
нормативно-правова база, 48, 90, 116, 120  
онлайн-ресурси, 442  
Організація Об'єднаних Націй (ООН), підтримка, 90  
професіоналізм, 198
- Барбадос, ОАВ,  
Комісія з питань проведення виборів та адміністративно-територіального устрою, 83, 402  
незалежна модель, 402  
онлайн-ресурси, 442
- Бахрейн, 404
- Бейлік Гернсі, ОАВ,  
онлайн-ресурси, 444  
урядова модель, 404
- Бейлівік Джерсі, ОАВ,  
незалежна модель, 404  
онлайн-ресурси, 444
- Беліз, ОАВ  
змішана модель, 83, 404  
Комісія з питань проведення виборів та адміністративно-територіального устрою, 83, 404  
онлайн-ресурси, 444
- Бельгія, ОАВ  
гендерний баланс, 93  
голосування, електронне, 292, 350  
онлайн-ресурси, 444  
Федеральна служба внутрішніх справ, 404

- Бенін, 404
- Бермудські острови, ОАВ,  
 онлайн-ресурси, 444  
 професіоналізм, 154  
 урядова модель, 404
- БіГ. *Див. Боснія і Герцеговина*
- Біженці  
 Афганістан, 65, 70  
 голосування, 65, 70, 97, 349, 397
- Білорусь, ОАВ,  
 незалежна модель, 404  
 онлайн-ресурси, 444  
 прозорість, 25  
 Центральна виборча комісія, 404
- Бірма. *Див. М'янма*
- Болгарія, ОАВ  
 незалежна модель, 16, 404  
 онлайн-ресурси, 444  
 Центральна виборча комісія, 404
- Болівія, ОАВ  
 виборчі спори, 310  
 незалежна модель, 404  
 підзвітність, 310  
 фінансування, 229
- Боннська угода, 64
- Боснія і Герцеговина, ОАВ,  
 АОВ БіГ (Асоціація організаторів  
 виборів Боснії і Герцеговини), 370  
 виборча апеляційна підкомісія  
 (ВАП), 354  
 вирішення виборчих спорів, 90  
 гендерний баланс, 94  
 голосування біженців, 349  
 експертна комісія з питань медіа  
 (ЕКПМ), 354, 356, 359  
 етнічний баланс, 96-7  
 медіа, 85-7  
 міжнародна технічна допомога, 225,  
 340, 357  
 незалежна модель, 7, 354  
 нормативно-правова база, 78-9, 87,  
 117, 133  
 перехідний, 19  
 підзвітність, 310, 312, 331  
 практичний приклад, 354-60  
 прозорість, 133, 344  
 професіоналізм, 117, 127-28, 347-8  
 реєстрація виборців, 91, 426,  
 тимчасова виборча комісія (ТВК),  
 354, 356  
 фінансування, 225, 340, 357  
 Центральна виборча комісія  
 (ЦВК), 356, 359, 376
- Бразилія, ОАВ,  
 Верховний виборчий трибунал, 404  
 голосування, електронне, 350, 397  
 законодавча база, 215  
 незалежна модель, 404  
 онлайн-ресурси, 444  
 повноваження та обов'язки, 18  
 постійність, 12  
 судова система, 23  
 сформований за експертним  
 принципом, 126
- Британські Віргінські острови, 404
- БРИДЖ (Розбудова ресурсів у сфері  
 зміцнення демократії, врядування та  
 проведення виборів (BRIDGE)), 72-3,  
 144, 197-8, 203, 211, 217, 241, 437
- Бруней, 404
- Буркіна-Фасо, ОАВ,  
 законодавча база, 51  
 незалежна модель, 7, 154, 404  
 Незалежна національна виборча  
 комісія, 404  
 нормативно-правова база, 90  
 онлайн-ресурси, 444  
 професіоналізм, 23, 154  
 фінансування, 229
- Бурунді, ОАВ,  
 незалежна модель, 404  
 Незалежна національна виборча  
 комісія, 404  
 онлайн-ресурси, 444
- Бутан, ОАВ,  
 Виборча комісія Бутану (ECB), 172, 404  
 голосування, електронне, 346, 350, 397  
 нормативно-правова база, 78-9, 126,  
 128, 133, 172  
 онлайн-ресурси, 444  
 просвіта виборців, 87, 433  
 професіоналізм, 123, 126, 128, 188  
 участь за кордоном, 90  
 фінансування, 230, незалежна модель, 395
- Бюро з демократичних інститутів і прав  
 людини (БДІПЛ), 17, 105, 107-12, 151,  
 363-5

**В**

ВАВО (Всесвітня асоціація виборчих органів, A-WEB), 372, 374, 457-8  
Вартість реєстрації на вибори (Проект ВРВ/CORE), 222, 236, 341  
ВВТ (Верховний виборчий трибунал), 100-4, 425, 459-60  
Венесуела, ОАВ,  
відкликання президента (2004), 81  
голосування, електронне, 397  
Місія ЄС зі Спостереження за  
Виборами (European Union  
Observation Mission), 455  
Національна виборча рада, 404  
незалежна модель, 404  
онлайн-ресурси, 444  
політичні партії, 118  
фінансування, 229  
Венеціанська комісія, 293-4  
верифікація виборчого процесу, 15, 16, 39,  
70, 170, 277, 356, 383-4  
Верховний виборчий трибунал (ВВТ),  
100-4, 425, 459-60  
Верховний комісаріат ООН у справах  
біженців (UNHCR), 70, 458  
Вибори до Європейського Парламенту, 52  
виборча документація, ОАВ,  
доступність, 189, 234, 250, 344-346,  
372, 379  
розповсюдження, 37, 379, 424  
Виборча комісія Індії (ВКІ), 385-389  
Виборча комісія Кенії (ВКК), 295, 299  
Відділ ООН з надання допомоги у  
проведенні виборів (ВОООНДПВ),  
65-6, 197, 372-3  
Відкликання голосів, 5, 81, 130, 181, 367,  
426, 429  
Відомче виборче бюро (VED), 376-7, 379-80  
Вірменія, ОАВ,  
гендерний баланс, 94  
голосування, електронне, 111  
законодавча база, 108-10  
Конституція, 105-106  
медіа, 110  
незалежна модель, 7, 404  
нормативно-правова база, 46, 89, 105  
практичний приклад, 105-113

Центральна виборча комісія (ЦВК),  
105-107, 404

ВК (Виборча комісія). *Див. під Боснія  
і Герцеговина, Південна Корея,  
Сейшельські Острови*  
ВКІ (Виборча комісія Індії), 385-389  
ВКК (Виборча комісія Кенії), 295, 299  
Внутрішньо переміщені особи, 92, 97, 397  
ВОВП (Всесвітня організація з виборчих  
питань), 372, 374  
ВОООНДПВ (Відділ ООН з  
надання допомоги у проведенні  
виборів), 65-66, 197, 372-3  
Всесвітня асоціація виборчих органів,  
ВАВО (A-WEB), 372-4, 457-8  
Всесвітня організація з виборчих питань  
(ВОВП), 372, 374  
встановлення меж, 83-4, 347-8. *Див.  
також назви окремих країн*

**Г**

Габон, ОАВ,  
Автономна постійна Національна  
виборча комісія, 404  
змішана модель, 404  
Гаїті, ОАВ,  
гендерний баланс, 380  
міжнародна технічна допомога, 221,  
225, 316-7, 379  
незалежна модель, 406  
перехідний, 340  
практичний приклад, 375-84  
реєстрація виборців, 342  
Тимчасова виборча рада, 406  
Гамбія, ОАВ,  
Незалежна виборча комісія, 406  
незалежна модель, 406  
онлайн-ресурси, 444  
професіоналізм, 122  
регуляторні повноваження, 53  
сформований за експертним  
принципом, 123  
фінансування, 229-30  
Гана, ОАВ,  
Виборча комісія, 406  
гендерний баланс, 94, 96  
зацікавлені сторони, 254

- керівництво, ОАВ, 117, 122-3, 129, 188  
 Конституція, 48-50  
 міжнародне співробітництво,  
     технічне, 90, 346  
 незалежна модель, 406  
 онлайн-ресурси, 444  
 просвіта виборців, 87-88  
 професіоналізм, 122-3, 129, 188  
 регуляторні повноваження, 78  
 фінансування, 224, 230  
 централізований ОАВ, 17
- Гаяна, ОАВ,  
 Виборча комісія, 406  
 вирішення виборчих спорів, 90  
 гендерний баланс, 93  
 незалежна модель, 406  
 онлайн-ресурси, 444  
 підзвітність, 233  
 професіоналізм, 125  
 реєстрація виборців, 84  
 фінансування, 229
- Гватемала, ОАВ,  
 Верховний виборчий трибунал, 406  
 інтернет-ресурси, 418  
 незалежна модель, 406  
 обмеження на членство, 122  
 професіоналізм, 120, 122, 126  
 регіональний, 370  
 рівність чоловіків і жінок, 94  
 судове членство, 120
- Гвінея, ОАВ,  
 багатопартійність, 118-9  
 гендерний баланс, 94  
 змішана модель, 8  
 незалежна модель, 406  
 Незалежна національна виборча  
     комісія, 406  
 підзвітність, 130  
 професіоналізм, 129-30  
 сформований за експертним  
     принципом, 124
- Гвінея-Бісау, ОАВ,  
 Національна виборча комісія, 406  
 незалежна модель, 406
- гендерний баланс,  
 Афганістан, 74  
 Боснія і Герцеговина, 355  
 Ботсвана, 319-20
- Вірменія, 107  
 Гаїті, 376, 380  
 Гаяна, 93  
 Гана, 94, 96  
 Гватемала, 94  
 Гвінея, 94  
 Грузія, 94-5  
 Індонезія, 93  
 Кенія, 297  
 Коста-Рика, 104  
 Ліберія, 210-12, 458  
 Непал, 94-95  
 ОАВ та, 33, 54, 77, 84, 92-96, 98, 126-8,  
     177, 191-2, 203, 210-11, 338, 379-80,  
     392, 396, 398  
 Сейшельські острови, 33  
 Сенегал, 88  
 Україна, 366
- голосування поза межами країни (ГПМК),  
 65, 455. *Див. також голосування  
 біженців*
- голосування. *Див. також назви окремих країн*  
 безпека, 142  
 Венеціанська комісія, 292  
 виборчий цикл, 16  
 вік, 174  
 гендерний баланс, 46-7, 96-8, 110-1,  
     147, 392  
 голосування поштою, 96-8, 182-3, 247,  
     292, 326, 349-50, 427  
 голосування членів, ОАВ, 40, 116, 119,  
     125, 131-2, 135-6, 246  
 електронне, 111, 221-3, 226-7, 266, 278,  
     284-5, 290-2, 304, 312-3, 324-5, 337,  
     377, 351, 353, 424-6, 428  
 заочне голосування, 80, 103, 111, 182-3,  
     222, 292, 349-50, 397, 428  
 ідентифікаційні картки (ID), 38, 40-1,  
     267, 277, 351, 353-4  
 інформаційні технології (IT), 151, 278,  
     284-5, 290-2, 312-3, 340-1, 349-50  
 матеріали, 96-8, 174-6, 346-7  
 механізми, визначення, 426-8, 432-3, 435  
 міжнародна технічна допомога, 74,  
     340-1  
 місцеві вибори, 65  
 переміщені особи, 96-8  
 прозорість, 51, 194



- процедури, 112-3, 159-61, 242-3, 287, 349-50
- Фонд систем електронного голосування з відкритим вихідним кодом (OSDV), 284-5
- Гондурас, ОАВ,  
Верховний виборчий трибунал, 406  
незалежна модель, 406  
онлайн-ресурси, 444  
підзвітність, 309, 312  
підтвердження результату виборів, 89  
постійний, 123  
професіоналізм, 123
- ГПМК (Голосування за межами країни), 65, 427. *Див. також голосування, біженців*
- Гренада, 406
- Греція, ОАВ,  
онлайн-ресурси, 444  
професіоналізм, 154  
урядова модель, 406
- Грузія, ОАВ,  
БРИДЖ, 197  
гендерний баланс, 94-5  
географія, 105  
незалежна модель, 7, 17, 406  
онлайн-ресурси, 444  
підзвітність, 309, 319  
постійний, 17, 155  
протоколи зустрічей, 133  
професіоналізм, 155, 191  
фінансування, 230  
Центральна виборча комісія, 406
- жовтень 2005 року), 89, 257
- Демократична Республіка Конго, ОАВ,  
громадські організації, 254  
Інститут виборів Південної Африки (ІВПА), 456  
міжнародна технічна допомога, 340  
незалежна модель, 11, 406  
Незалежна національна виборча комісія, 406  
онлайн-ресурси, 444  
реєстрація виборців, 460
- Демократична Республіка Сан-Томе і Принсіпі, 406
- демократія, пряма стабільна, ОАВ, 1, 5, 81-82, 180, 426-8, 432-3, 435 *Див. також інструмент прямої демократії*
- демократія, стабільна, ОАВ,  
багатопартійність, 29, 118-119, 134, 392  
виборчі права, 79  
медіа, 251-252  
міжнародна підтримка, 257  
міжнародна технічна допомога, 255, 340  
просвіта виборів, 87-88, 251-252  
сприяння, 1, 29, 31, 33, 81-82, 88, 98, 101, 183-184, 254-255, 296, 310, 374  
стабільність, 337, 341-342  
технологія, 283, 284, 310
- демократія, що розвивається, ОАВ,  
виборчі кампанії, 85-86  
етнічний баланс, 96  
законодавча база, 249  
міжнародна технічна допомога, 225, 225, 340, 352, 374  
незалежна модель, 7  
нормативно-правова база, 78-79, 85-86, 202  
просвіта виборців, 87-88  
спостереження за виборами, 89  
спостереження, міжнародне, 393  
стабілізуючі витрати, 223, 341  
стабільність, 338  
технології, 396-397  
фінансування, 222, 225, 230
- Департамент Організації об'єднаних націй з економічних і соціальних питань (UNDESA), 373
- Джибуті, ОАВ,  
незалежна модель, 406

## Д

- Данія, ОАВ,  
законодавча база, 89  
онлайн-ресурси, 444  
урядова модель, 8, 224, 406
- ДВК (дільнична виборча комісія або окружна виборча комісія). *Див. Вірменія, Боснія і Герцеговина, Камбоджа*
- Дейтонська угода (1995), 354
- Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами (Декларація ООН,

Незалежна національна виборча комісія, 406  
онлайн-ресурси, 444  
Діуф Абду (Президент Сенегалу), 174  
Домініка, ОАВ,  
Виборча комісія, 406  
незалежна модель, 406  
онлайн-ресурси, 446  
Домініканська Республіка, ОАВ  
незалежна модель, 406  
онлайн-ресурси, 446  
професіоналізм, 123  
реєстрація виборців, 84  
Центральна виборча комісія, 406

## Е

Еквадор, ОАВ,  
незалежна модель, 406  
онлайн-ресурси, 446  
підзвітність, 310  
сформований за експертним принципом, 123  
фінансування, 310  
Екваторіальна Гвінея, ОАВ  
змішана модель, 406  
Центральна виборча Рада, 406  
Економічне співтовариство західноафриканських держав (ЕСЗАД/ECOWAS), 48, 212, 456  
ЕЛЕКТ (Проект ПРООН зі зміцнення правового потенціалу і потенціалу з проведення виборів з перспективою на майбутнє), 66, 68-71, 73-74  
Електронна система прямого запису (ЕСПЗ/DREs). *Див. під машина для голосування, електронна електронне голосування. Див. голосування, електронне*  
Еритрея, ОАВ,  
Виборча комісія, 406  
незалежна модель, 406  
сформований за експертним принципом, 123  
ЕСПЗ (Електронна система прямого запису). *Див. під машина для голосування, електронна*  
Естонія, ОАВ,  
електронне голосування, 350, 397

Національна виборча комісія, 406  
незалежна модель, 7, 406  
онлайн-ресурси, 446  
Ефіопія, ОАВ,  
Національна виборча комісія, 406  
незалежна модель, 406  
онлайн-ресурси, 446  
прозорість, 25

## Є

Європейська Комісія, 225, 460  
Європейський Союз (ЄС)  
місії спостереження, 461  
угоди та договори з, 47  
Єгипет, ОАВ,  
виборче опитування, 349  
Національна виборча комісія, 408  
незалежна модель, 408  
онлайн-ресурси, 446  
Ємен, ОАВ,  
Верховна комісія з проведення виборів і референдумів, 408  
міжнародна технічна допомога, 254  
незалежна модель, 408  
нормативно-правова база, 53, 125  
підзвітність, 310  
політичні партії, 125  
професіоналізм, 155  
ЄС. *Див. Європейський Союз*

## З

Закон Співдружності про вибори (1918), 169  
Законодавство про ОАВ 45-54, 77-97. *Див. також окремі ОАВ відповідних країн*  
контрольний перелік, 54, 198, 203, 211-212  
конституція, 48-51  
підзаконні акти, 51-53  
міжнародні та регіональні договори, 47-48, 55, 89  
кодекси поведінки, 16, 24, 46, 51, 53, 59, 85-87, 89, 91, 187, 205-206, 232, 236, 272, 298-299, 428  
Західна Європа, урядова модель, 224  
зацікавлені сторони, ОАВ, 245-61, 307-339  
Афганістан, 67, 74

- виборча реформа, 391–4  
 визначення, 429  
 відповідальність за здійснювану діяльність, 26, 54–5, 160, 167, 231, 235, 278, 308–13, 429, 432  
 Вірменія, 106–7  
 Гаїті, 381-2  
 довіра, 19, 26, 55, 117, 121, 124, 141-2, 150, 166, 172, 187–8, 198–9, 307, 392–3  
 зобов'язання, 47, 50, 54–5, 117, 150, 159, 167, 169, 172, 198–9, 271, 283, 395  
 Камбоджа, 56–9  
 Кенія, 297, 303-4  
 Ліберія, 209-211  
 Нігерія, 141-2  
 партійний принцип, 133, 167, 169, 307  
 постачальники, 92, 227, 231–2, 238, 247, 255-6, 259-260, 277, 283-8, 293–4, 313, 340, 350  
 професіоналізм, 344  
 Республіка Сейшельські Острови, 33, 36  
 Сенегал, 178  
 технології, 283–5, 350-1, 326  
 Україна, 364  
 Звітність ОАВ. *Див. орган адміністрування виборів (ОАВ), підзвітність*  
 ЗВЧНА (Закон Камбоджі “Про вибори членів Національної Асамблеї”) 57, 59, 60
- I**
- ІВПА (Інститут виборів Південної Африки), 48, 373, 456, 458  
 Ідентифікаційні картки (посвідчення) виборця, 26, 38, 46, 84, 97, 101, 103, 239, 346-8, 352, 378, 389 *Див. також назви окремих країн*  
 ІСВ БіГ (Інтегрована інформаційна система виборів – Боснія і Герцеговина), 357, 359  
 Індія, ОАВ,  
 аудит у сфері виборів, 292  
 Виборча комісія, 189, 385-7, 408  
 електорат, 253, 387, 389  
 етнічний баланс, 47  
 загальнонаціональні вибори, 18, 386  
 засоби масової інформації, 84  
 ідентифікаційні картки (посвідчення) виборців, 389  
 інтернет-ресурси, 446  
 Кодекс поведінки, 86-7  
 Конституція, 48-9, 385-6  
 машини для голосування, електронні машини для голосування, 293, 346, 350, 397  
 міжнародне технічне співробітництво, 90, 346  
 Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (МІДСВ Індії), 389  
 незалежна модель, 7, 408  
 одномандатний округ, 343  
 підзвітність, 130, 155  
 політичні партії, 84-5, 112  
 практичний приклад, 385-9  
 професіоналізм, 116, 120, 122-3, 189, 191, 319, 386  
 регуляторні повноваження ОАВ, 79  
 стабільність, 343  
 утворення виборчих округів, 83  
 фінансування, 86, 225, 343, 350  
 Індонезія, ОАВ,  
 виборчі кампанії, 85  
 вирішення виборчих спорів, 90  
 децентралізована, 154  
 зацікавлені сторони, 257  
 комітети членів, 134-5  
 Конституція, 48, 50  
 міжнародна технічна допомога, 221, 224, 226  
 незалежна модель, 7, 408  
 нормативно-правова база, 17, 21, 46, 52-3, 77, 85, 90, 126  
 перехідний, 21  
 підзвітність, 126  
 політичні партії, 120, 122  
 постійний, 12  
 програма БРИДЖ, 197, 217  
 прозорість, 24  
 професіоналізм, 126, 127, 129, 154-6, 159, 189-91, 204  
 регуляторні повноваження, 53, 79, 85  
 рівність чоловіків і жінок, 93

Східний Тимор, 213  
утворення виборчих округів, 83  
фінансування, 224, 226

Інститут виборів Південної Африки  
(ІВПА), 48, 373, 456, 458

інструмент прямої демократії, 5, 81-82, 429  
відкликання, 5, 77, 121, 172, 343, 399, 405  
референдум, 1, 5-8, 14, 19, 29, 31, 48,  
51, 53, 81-82, 102-103, 105, 168, 180-  
181, 182-183, 194, 206, 211-212, 214,  
216, 230, 249, 269-273, 296-298,  
304, 327-332, 349, 361-362, 373,  
429, 434

Інтегрована інформаційна система  
виборів – Боснія і Герцеговина (ІІСВ  
БІГ), 357, 359

Інтернет та інформаційно-технологічні  
(ІТ) системи, ОАВ, та  
Афганістан, 69  
Боснія і Герцеговина, 359  
виборчі кампанії, 175, 240  
голосування, 149-51, 159-60, 277, 285,  
287, 291-2, 341, 350, 397, 428. *Див.  
також назви окремих країн*  
доступ, 169, 399  
Естонія, 397  
Комісія з аналізу новин про вибори в  
Інтернеті (КАНВІ), 181  
моніторинг ЗМІ, 252  
Норвегія, 149, 284  
підзвітність, 175, 181, 222  
проблеми безпеки, 269, 282, 350  
прозорість, 103, 240  
рекрутинг, ОАВ, 194  
соціальні медіа, 252  
спостереження, 179, 181, 240  
стабільність, 341  
Україна, 365

Ірак, ОАВ,  
гендерний баланс, 93  
голосування біженців, 97, 349, 455  
міжнародна технічна допомога, 221-2, 225  
Незалежна вища виборча комісія, 408  
незалежна модель, 408  
онлайн-ресурси, 446  
перехідні вибори, 222, 341  
професіоналізм, 124, 129, 202  
фінансування, 222

Іран, ОАВ,  
географія, 105  
голосування, біженців, 65  
змішана модель, 408  
Рада вартових, 408

Ірландія, ОАВ,  
вирішення виборчих спорів, 90  
інтернет-ресурси, 446  
професіоналізм, 154  
урядова модель, 408

Ісландія, ОАВ,  
змішана модель, 408  
онлайн-ресурси, 446  
фінансування, 229

Іспанія, ОАВ,  
Бюро з перепису виборців  
Національного інституту  
статистики, 83  
голосування, поштою, 349  
змішана модель, 8, 15, 23, 408  
онлайн-ресурси, 446  
політичні партії, 85  
професіоналізм, 192  
територіальні, 6

Італія, ОАВ  
онлайн-ресурси, 446  
урядова модель, 408

ІТ-системи. *Див. системи Інтернет та  
інформаційні технології*

## Й

---

Йорданія, ОАВ,  
Виборча комісія, 408  
незалежна модель, 408  
онлайн-ресурси, 446

## К

---

Казахстан, ОАВ,  
електронне голосування, 428  
незалежна модель, 408  
Центральна виборча комісія, 408

Кайманові острови, ОАВ,  
онлайн-ресурси, 446  
урядова модель, 408

- календарний план,  
 виборчий цикл та, 16, 65  
 програмне забезпечення та, 172
- Камбоджа, Закон “Про вибори членів  
 Національної Асамблеї” (ЗВЧНА),  
 57, 59-60
- Камбоджа, ОАВ,  
 Альянс за виборчу реформу АВР/  
 ERA, 62,  
 Закон «Про вибори членів  
 Національної асамблеї» ЗВЧНА  
 (LEMNA), 57, 59-60  
 законодавча база, 57-58  
 кодекс поведінки, 85  
 Конституційна Рада для Національної  
 асамблеї та Сенату, 60  
 міжнародна технічна допомога, 85,  
 221, 225-226, 341  
 міжнародне спостереження за, 89  
 Національний виборчий комітет,  
 НВК (NEC), 56–61, 408  
 незалежна модель, 408  
 нормативно-правова база, 78, 89–90  
 Об'єднаний національний фронт  
 за незалежну, нейтральну,  
 мирну й об'єднану Камбоджу  
 ОНФННМОК/FUNCINPEC,  
 56-58  
 онлайн-ресурси, 446  
 Паризькі мирні угоди, 56  
 Партія національного порятунку  
 Камбоджі (ПНПК/CNRP), 57  
 Партія прав людини ППЛ/HRP, 57  
 Партія Сем Рейнсі, ПСР (SRP), 57, 62  
 перехідний, 19  
 практичний приклад, 56-63  
 Проект КОР (Проект з визначення  
 вартості реєстрації та проведення  
 виборів/CORE), 341,  
 прозорість, 85  
 просвіта виборців, 87  
 професіоналізм, 86, 123, 154, 200  
 стабільність, 309, 343  
 Тимчасовий орган ООН в Камбоджі  
 (ТООНК/UNTAC), 56  
 червоні кхмери, 56
- Камерун, ОАВ,  
 Виборчий орган Камеруну, 408
- гендерний баланс, 95  
 законодавча база, 49, 89, 215  
 незалежна модель, 408  
 онлайн-ресурси, 446  
 підзвітність, 312
- Канада, ОАВ,  
 Агентство з виборів, 373  
 встановлення меж, 83  
 Головний державний уповноважений  
 з питань проведення виборів, 408  
 законодавче регулювання діяльності  
 медіа, 84  
 міжнародна технічна допомога, 85  
 міжнародні місії, 90, 169  
 незалежна модель, 7, 116, 408  
 нормативно-правова база, 26, 51, 78, 83  
 онлайн-ресурси, 446  
 опитування, 87  
 підзвітність, 312  
 постійний, 12  
 прозорість, 248-249  
 професіоналізм, 116, 123, 125, 155
- ЦСІДПВ (Центр сприяння і допомоги у  
 проведенні виборів), 370, 455
- КАНВІ (Комісія з аналізу новин про  
 вибори в Інтернеті), 181-2
- Картер Джиммі, Президент США, 264
- Катар, 410
- КВР (Комітет з питань виборчої  
 реформи), 138-139
- Кенія, ОАВ,  
 Асоціація юристів Кенії, 299  
 гендерна рівність, 94, 96  
 графік підготовки і проведення  
 виборів, 172  
 Група донорів з питань  
 демократичного врядування, 301  
 донорське фінансування, 255, 340  
 Закон про засоби комунікацій Кенії  
 2009 року, 303  
 Закон про національне порозуміння і  
 примирення, 295  
 законодавство, 295, 298  
 ЗМІ, 303  
 Незалежна виборча комісія, 295  
 Незалежна комісія з питань виборів  
 та адміністративного устрою, 410  
 незалежна модель, 11, 410

- онлайн-ресурси, 446  
 підзвітність, 85, 352  
 поствиборчі акти насильства, 295  
 практичний приклад, 295-305  
 просвіта виборців, 87  
 професіоналізм, 155, 188  
 стабільність, 340  
 фінансування, 85
- КЗПП (Комітет зі зв'язків з політичними партіями), 304
- Киргизстан, 410, 455
- Китай, 410
- Кіпр (Північний), 410
- Кіпр, ОАВ,  
 онлайн-ресурси, 446  
 професіоналізм, 154  
 урядова модель, 410
- Кітонський протокол (Асоціація виборних органів Південної Америки), 370
- Колумбія, ОАВ,  
 Національна виборча рада, 410  
 незалежна модель, 410  
 онлайн-ресурси, 446  
 реєстрація виборців, 83
- Комісар-резидент з виборчих питань (КРВП), 138
- Комісії зі сприяння проведенню виборів (КСПВ), 264-265
- Комісія з аналізу новин про вибори в Інтернеті (КАНВІ), 181-2
- Комісія з розгляду скарг, пов'язаних з проведенням виборів (КСПВ), 66-67, 70
- Комісія з трансляції передвиборних дебатів (КТПД), 181-182
- Комітет з питань виборчої реформи (КВР/ERC), 138-139
- Комітет зі зв'язків з політичними партіями (КЗПП), 304
- Коморські острови, 410
- Комунальне виборче бюро (ВЕС), 376-7, 379-80
- Конго, ОАВ,  
 змішана модель, 8, 410  
 Національна комісія з організації виборів, 410
- Корейська народно-демократична республіка (Північна Корея), 416
- Королівство Тонга, ОАВ,  
 виборча комісія, 238, 410, 456  
 виборча реформа, 395  
 етнічний баланс, 226  
 законодавство, 78, 154, 156, 165, 238-9  
 Мережа організаторів виборів країн Тихоокеанського регіону, Австралії та Нової Зеландії (PIANZEA), 223  
 незалежна модель, 392, 395, 410  
 організаційна структура, 157  
 передвиборна агітація, 85  
 практичний приклад, 238-243  
 проект БРИДЖ, 241  
 просвіта виборців, 87  
 професіоналізм, 127, 154, 156-7, 200, 343  
 стабільність, 242  
 фінансування, 241
- Коста-Рика, ОАВ,  
 Верховний виборчий трибунал (ВВТ/TSE), 93-5, 410, 425  
 Верховний суд справедливості, 411  
 виборчий кодекс, 104  
 вирішення виборчих спорів, 90  
 гендерний баланс, 93-94  
 голосування, електронне, 342  
 законодавча база, 229, 249  
 Інститут з навчання та просвіти у сфері демократії, 87  
 Конституція, 48-9, 100  
 міжнародна технічна допомога, 342  
 незалежна модель, 7, 49, 78, 410  
 незалежність від судової гілки влади, 23, 120  
 нормативно-правова база, 17, 23, 48-49, 104, 117  
 онлайн-ресурси, 446  
 організаційна структура, 157, 164  
 підзвітність, 310  
 практичний приклад, 100-104  
 просвіта виборців, 87-88  
 професіоналізм, 102, 120, 125, 157  
 реєстрація виборців, 84  
 технології, 342
- Кот-д'Івуар, ОАВ,  
 Незалежна виборча комісія, 410  
 незалежна модель, 410  
 нормативно-правова база, 120

онлайн-ресурси, 448  
професіоналізм, 120  
КРВП (Комісар-резидент з виборчих питань), 138  
КСПВ (Комісії зі сприяння проведенню виборів), 264  
КСПВ (Комісія з розгляду скарг, пов'язаних з проведенням виборів), 66-67, 70  
КТПД (Комісія з трансляції передвиборних дебатів), 181-182  
Куба, 410  
Кувейт, 410  
КЮРМ. *Див Македонія, Колишня Югославська Республіка*

## Л

Лаос, 410  
Латвія, ОАВ,  
законодавство, 46, 123  
незалежна модель, 410  
онлайн-ресурси, 448  
підзвітність, 129, 130  
просвіта виборців, 87  
протоколи засідань ОАВ, 133  
професіоналізм, 123, 125, 127, 129, 130  
Центральна виборча комісія, 410  
Латинська Америка, ОАВ,  
виборчий трибунал, 425  
історія ОАВ, 35  
законодавство, 100  
склад ОАВ, 116  
олігархічні режими, 78  
публічне право, 100  
Лесото, ОАВ,  
Виборча комісія, 410  
вирішення виборчих спорів, 90  
гендерна рівність, 94  
законодавство, 394  
незалежна модель, 410  
онлайн-ресурси, 448  
підзвітність, 309, 311  
політичні партії, 246  
просвіта виборців, 87  
професіоналізм, 123  
регулювання передвиборної агітації, 85  
фінансування, 247  
Литва, ОАВ,  
незалежна модель, 11, 410  
онлайн-ресурси, 448  
підзвітність, 85, 129  
політичні партії, 85  
присяга, 131  
просвіта виборців, 87  
професіоналізм, 117, 126-128  
централізований ОАВ, 17  
Центральна виборча комісія, 410  
Ліберія, ОАВ,  
виборча реформа, 393  
внутрішньо переміщені особи, 97  
Всеосяжна мирна угода 2003 року, 205  
гендерна рівність, 94  
голосування біженців, 97  
донорське фінансування, 208, 211, 340, 393  
законодавство, 91, 205-206  
ЗМІ, 86  
кодекс поведінки, 86, 205  
Національна виборча комісія, 410, 458  
незалежна модель, 7, 410  
онлайн-ресурси, 448  
підзвітність, 207-208  
політичні партії, 85  
практичний приклад, 205-212  
прозорість, 24  
просвіта виборців, 88  
професіоналізм, 129, 207-208  
регулювання передвиборної агітації, 85  
фінансування, 85, 208, 221, 230, 340, 393  
функції та повноваження, 78  
Ліван, ОАВ,  
гендерний баланс, 95  
онлайн-ресурси, 448  
урядова модель, 410  
Лівія, ОАВ,  
донорське фінансування, 225, 341,  
інституційна стабільність, 338  
Національний виборчий комітет, 410  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448  
Ліхтенштейн, ОАВ,  
Незалежна виборча комісія, 412  
незалежна модель, 412  
ОАВ, сформований за партійним принципом, 123  
онлайн-ресурси, 448

Люксембург, ОАВ,  
урядова модель, 412  
онлайн-ресурси, 448

## **М**

М'янма, 412

Маврикій, ОАВ,  
Виборчий комісар, 412  
незалежна модель, 7, 412  
онлайн-ресурси, 448  
професіоналізм, 128  
фінансування, 227

Мавританія, 412

Мадагаскар, ОАВ,  
Конституція, 50;  
Національна виборча комісія, 412  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448  
фінансування, 230

мажоритарна система відносної більшості  
(МСВБ/FPTR), 38, 175, 297

Малаві, ОАВ,

Виборча комісія, 412  
законодавство, 249  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448  
передвиборна агітація, 81

Малайзія, ОАВ,

Виборча комісія, 412  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448  
професіоналізм, 123, 126, 130

Малі, 8, 412

Мальдівська Республіка, ОАВ,

Виборча комісія, 412  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448

Мальта, ОАВ,

Виборча комісія, 412  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448  
професіоналізм, 123

Марокко, ОАВ,

професіоналізм, 154  
урядова модель, 412

МАСРПВОС (Міжнародна асоціація  
секретарів, реєстраторів, посадовців

виборчих органів і скарбників), 370  
машини для голосування, електронні,  
229, 263, 265-6, 277-8, 291-2, 346-  
7,396-8

Електронна система прямого запису  
(ЕСПЗ/DRE), 291

Фонд систем електронного  
голосування з відкритим  
вихідним кодом (OSDV), 284-5

МВОСН, Мережа виборчих організацій  
Співдружності націй (СЕН), 372

МДГ (Машина для голосування), *Див.*  
*машина для голосування, електронна*

Мексика, ОАВ,

Всесвітня організація з виборчих  
питань, 372

гендерна рівність, 93  
законодавство, 22, 36  
ЗМІ, 38-39, 85

історичні передумови, 35-36

межі виборчих округів, 38

міжнародні програми, 90, 196

Національний виборчий інститут,  
412, 459

невдалі ОАВ, 394

незалежна модель, 412

новітні технології, 40

онлайн-ресурси, 448

підзвітність, 37

повноваження та обов'язки, 6, 36-39,  
77, 79, 134, 155

політичні партії, 38, 84, 119, 246

постійний ОАВ, 12

практичний приклад, 34-42

професіоналізм, 40-42, 93, 119-120,  
124-125, 127-129, 155, 188, 190

реєстрація виборців, 38

Федеральний інститут виборів, 36-41  
фінансування, 37, 85, 243, 247

Мен, острів, 384, 414

Мережа виборчих організацій

Співдружності націй (СЕН), 372

Мережа інформації про вибори (АСЕ  
Project), 165, 373, 425

Мережа організаторів виборів країн

Тихоокеанського регіону, Австралії та  
Нової Зеландії (МОВТРАНЗ), 241, 372



- механізми оцінювання ОАВ, 169, 226, 234, 313
- МІДСВ (Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам)  
База даних МІДСВ щодо планування адміністрування виборів, 7, 403
- Боснія і Герцеговина, 357
- Бюро з питань гендерної рівності НВК (Ліберія), партнерство, 211
- Дизайн виборчих систем: довідник МІДСВ (2005), 347, 454
- Дизайн системи адміністрування виборів: довідник МІДСВ (2006), 56, 64, 101, 137, 174, 326, 385, 389, 454
- Дослідження 2014 року щодо адміністрування виборів, 8
- інформація про, 463
- Коста-Рика, 103-4
- Мережа інформації про вибори АСЕ, 373
- Міжнародні зобов'язання щодо проведення виборів: керівні принципи для прийняття законодавства (2014), 53, 55, 394
- Нігерія, 144
- Програма БРИДЖ, 197, 455
- Типовий навчальний план для програм здобуття ступеня магістра з питань секторальної політики та адміністрування виборів (2014), 197
- Міжамериканський союз виборчих організацій (МСВО), 103, 370
- Міжнародна асоціація секретарів, реєстраторів, посадовців виборчих органів і скарбників (МАСРПВОС), 370
- Міжнародна організації зі стандартизації, 313
- міжнародна технічна допомога, 11, 13, 26, 61-62, 71, 73-74, 107, 111, 142, 169, 177, 208-209, 217, 221-222, 225-227, 229, 234, 236-237, 242, 245, 254-255, 260, 288-289, 301, 304, 310, 324, 337-342, 352-353, 357, 374, 379-380, 393, 435, 456
- Див. також назви окремих країн та органи адміністрування виборів (ОАВ), сприяння демократії та, 225-226, 236-237, 249, 254, 341, 352, 374,*
- стабільність, 236, 352,
- технічна підтримка, 225-226, 236, 288-289, 301, 340-342,
- фінансування, переваги та недоліки, 226, 352
- Міжнародна фундація виборчих систем (МФВС)
- Афганістан, 73, партнерство з БРИДЖ, 197, 455
- проект КОР, 222, 236
- Гаїті, 387
- Мережа інформації про вибори АСЕ, 373
- Нігерія, 142, 144
- Україна, 367
- Міжнародний бильш про виборчі права для людей з інвалідністю 2002 року, 97
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП), 45, 47
- Міжнародний республіканський інститут, 218
- Місія ООН зі сприяння Афганістану (МООНСА/UNAMA), 65
- Місія ООН зі стабілізації в Гаїті (МООНСГ) (MINUSTAN), 378
- Місія ООН зі стабілізації на Гаїті (МООНСГ) 378-380
- МОВТРАНЗ (Мережа організаторів виборів країн Тихоокеанського регіону, Австралії та Нової Зеландії), 241, 372
- модель адміністрування виборів. *Див. також назви окремих країн*
- змішана модель, 7-9, 12, 14, 16-17, 21-23, 27, 115-116, 118, 120, 132, 134-136, 153-154, 156, 158-160, 174, 189-190, 214, 218, 224, 230-231, 233, 327, 331, 395, 402-23, 424, 426, 429-31, 434, 436, 443
- незалежна модель, 7-13, 15-16, 20-23, 27-28, 33, 37, 49-50, 53-54, 58, 68, 70, 74, 82-83, 105, 112, 115-116, 118, 132, 134-136, 138, 147, 153-156, 159-160, 174, 176, 182, 190, 205, 213, 221, 224, 231, 238, 248, 258, 268-269, 296, 307, 311, 326, 354, 369, 385, 392, 395, 398, 402-23, 424, 426, 429-31, 434, 436

- урядова модель, 7-8, 9, 13, 16-17, 20-23, 27, 51, 53, 58, 82, 115, 131, 135, 147, 153-154, 158, 160, 188-191, 203, 224, 230-233, 247-248, 326-327, 331, 348, 398, 402-23, 429, 434-36, 443
- Мозамбик, ОАВ,  
вирішення виборчих спорів, 90  
донорське фінансування, 225  
незалежна модель, 11, 412  
ОАВ, сформований за партійним принципом, 120  
онлайн-ресурси, 448  
політичні партії, 127  
професіоналізм, 127, 130, 202  
Технічний секретаріат Виборчої адміністрації, 412
- Молдова, ОАВ,  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448  
прозорість, 133  
професіоналізм, 109, 127  
реєстрація виборців, 83  
Центральна виборча комісія, 412
- Монако, 412
- Монголія, ОАВ,  
гендерний баланс, 93  
Головна виборча комісія, 412  
незалежна модель, 412  
онлайн-ресурси, 448  
фінансування, 229
- Монтсеррат, 412
- МПГПП (Міжнародний пакт про громадянські і політичні права), 45, 47
- МСВО (UNIORE) Міжамериканський союз виборчих організацій, 103, 370
- МФВС (Міжнародна фундація виборчих систем)  
Афганістан, 73  
Гаїті, 387  
Мережа інформації про вибори АСЕ, 373  
Нігерія, 142, 144  
партнерство з БРИДЖ, 197, 455  
проект КОР, 222, 236  
Україна, 367
- Н**
- Наварро, Карлос, 34-42, 459
- Найсвітліша Республіка Сан-Маріно, 412, 448
- Намбія, ОАВ,  
підзвітність, 310  
Конституція, 50  
Виборча комісія, 412  
фінансування, 310  
гендерний баланс, 94  
незалежна модель, 21, 412  
правова база, 53, 79  
законодавча база, 249, 310  
онлайн-ресурси, 448  
професіоналізм, 156
- Науру, 414
- Національна комісія з питань телебачення і радіо (НКТР), 110
- Національна комісія з підрахунку голосів, CNRV, 176
- Національна незалежна виборча комісія (НАВК, CENA), 176-179
- Національна незалежна виборча комісія, CENA, 176
- Національне бюро з виборчих спорів (BCEN), 377
- Національний виборчий комітет (НБК), 146-9
- Національної ради з питань регулювання телебачення і радіомовлення CNRA), 176
- НБК (Національна виборча комісія), 214-218
- НБК (Національний виборчий комітет, Камбоджа або Національна виборча комісія– Ліберія, Нігерія, Південна Корея). *Див. під Камбоджа, Ліберія, Нігерія, Південна Корея*
- НБК (Незалежна виборча комісія). *Див. під Афганістан, Східний Тимор, Ботсвана*
- Незалежна комісія з виборів і розмежування виборчих округів (НКВРВО), 296-304
- Непал, ОАВ,  
Виборча комісія, 414  
гендерний баланс, 85, 93,95

- медіа, 86
- міжнародна технічна допомога, 254
- МФВС, 455
- незалежна модель, 414
- онлайн-ресурси, 448
- передвиборча агітація, 85
- повноваження і, відповідальність, 79
- просвіта виборців, 88
- професіоналізм, 119, 122-3, 127, 154, 202
- Нігер, ОАВ,
  - незалежна модель, 16, 414
  - Незалежна національна виборча комісія, 414
  - підтвердження результатів виборів, 89
  - постійність, 16
- Нігерія, ОАВ,
  - виборчий календар, 172
  - законодавча база, 141-2
  - інституційна структура, 130-1
  - історія, 128
  - Конституція, 137-8
  - медіа, 133-4
  - міжнародна технічна допомога, 340
  - незалежна модель, 7, 414
  - Незалежна національна виборча комісія (ННВК), 137, 140-1, 414
  - онлайн-ресурси, 448
  - передвиборна агітація, 83
  - підзвітність, 80, 143, 233, 310
  - повноваження та обов'язки ОАВ, 18
  - політичні партії, 85, 125, 141-2, 172
  - правова база, 137-8
  - практичний приклад, 137-44
  - прийняття присяги, 131
  - професіоналізм, 116, 122, 125, 191
  - стабільність, 340
  - утворення виборчих округів, 83
  - фінансування, 143, 233
- Нідерланди, ОАВ,
  - Виборча рада, 414
  - електронне голосування, 293
  - змішана модель, 414
  - онлайн-ресурси, 448
  - реєстрація виборців, 83
  - фінансування, 293
- Нікарагуа, ОАВ,
  - Верховна виборча рада, 414
  - вибори (1990), 202
  - виборчі матеріали, 346
  - незалежна модель, 414
  - онлайн-ресурси, 448
  - професіоналізм, 202
- Німеччина, ОАВ,
  - вирішення виборчих спорів, 90
  - онлайн-ресурси, 448
  - професіоналізм, 127
  - урядова модель, 414
- Ніуе, ОАВ,
  - стабільність, 343
  - урядова модель, 414
  - фінансування, 229, 343
- НКВРВО (Незалежна комісія з виборів і розмежування виборчих округів), 296-304
- НКТР (Національна комісія з питань телбачення і радіо), 110
- Нова Зеландія, ОАВ,
  - Виборча комісія, 414, 454
  - зацікавлені особи, 169,
  - Мережа організаторів виборів країн Тихоокеанського регіону, Австралії та Нової Зеландії (МОВТРАНЗ), 372
  - незалежна модель, 414
  - онлайн-ресурси, 448
  - організаційна структура, 157, 163
  - підзвітність, 85
  - професіоналізм, 127-9, 241
  - регіональні мережі, 372
  - реформа виборчої системи, 392, 395-6
  - стабільність, 242
  - фінансування, 85
- Норвегія, ОАВ,
  - вибори, 146
  - гендерний баланс, 147
  - законодавча база, 148-9
  - інтернет-голосування, 151
  - історія, 147-8
  - Національна виборча комісія, 149-50
  - практичний приклад, 146-51
  - реформа системи адміністрування виборів, 150-1
- НПК (Народна партія Камбоджі), 56-62

- ОАВ. *Див. Органи адміністрування виборів*
- ОАД. *Див. Організація американських держав*
- Об'єднаний національний фронт за незалежну, нейтральну, мирну й об'єднану Камбоджу (ОНФННМОК/ FUNCINPEC), 56-8
- Об'єднані Арабські Емірати, ОАВ, онлайн-ресурси, 450  
урядова модель, 414
- ОБСС. *Див. Організація з безпеки і співробітництва в Європі*
- ОВК (Окружна виборча комісія), 106-107, 109, 365
- Оман, 414
- ОНФННМОК (Об'єднаний національний фронт за незалежну, нейтральну, мирну й об'єднану Камбоджу), 56-58
- ООН. *Див. Організація Об'єднаних Націй*, опитування думки, 87, 455
- Орган з конституційних призначень (ОКП/САА), 30
- органи адміністрування виборів (ОАВ), підзвітність, 9, 11, 13, 51, 54, 91, 194, 235, 287, 307-325, 432  
аудит, 316-317  
Афганістан, 71-72  
Боснія і Герцеговина, 357  
важливість, 307  
Вірменія, 108  
зацікавлені сторони, 308, 323  
зовнішній контроль, 322-323  
Камбоджа, 62, 226  
Кенія, 301  
контроль за якістю 314-315  
Коста Ріка, 101  
Ліберія, 208  
Нігерія, 140, 143  
оцінка ефективності діяльності, 9, 11, 26, 90-91, 308, 321, 324-325, 431  
післявиборчий, 319  
правовий, 236-237  
принципи, 307-308  
Республіка Сейшельські Острови, 31  
Сенегал, 177  
Сполучене Королівство  
Великобританії і Ірландії, 332  
Сполучені Штати Америки, 266  
Східний Тимор, 216  
технологічні системи, 69-70, 312-313  
Тонга, 241  
Туніс, 271  
Україна, 363  
фінансовий, 11, 90-91, 227-228, 311-312, 318, 322-323
- органи адміністрування виборів (ОАВ), виборча реформа,  
Афганістан, 66, 67-68, 74  
Боснія і Герцеговина, 359  
визначення, 391-392  
Вірменія, 112  
Гаїті, 375-376  
зацікавлені сторони, 246, 249, 261  
зобов'язання щодо, 1, 81  
Індія, 388-389  
Камбоджа, 62  
Кенія, 295-296  
Коста Ріка, 103-104  
Ліберія, 205, 210  
Мексика, 34-36  
Нігерія, 138-141, 143, 455  
Норвегія, 150  
ризик, 399  
Республіка Сейшельські Острови, 29, 32-33, 459  
Сенегал, 185  
Тонга, 242  
Україна, 366
- органи адміністрування виборів (ОАВ), просвіта виборців, 16, 25, 33, 37, 51, 59, 61, 81-82, 87-88, 96, 98, 105, 11-112, 122, 134, 138, 149, 154, 157, 160, 175, 178, 181-182, 194, 200, 225, 227-228, 246, 254, 260-261, 285, 319, 433. *Див. також назви окремих країн*
- органи адміністрування виборів (ОАВ), професіоналізм, 20, 25-26, 36, 119, 136, 155, 166, 187-189, 203, 247, 255, 323, 393  
Афганістан, 72  
Боснія і Герцеговина, 357  
Вірменія, 112  
Гаїті, 379  
зацікавлені сторони, 260-261

- Кенія, 302
- керівні принципи та, 22, 187-188
- Коста Рика, 102
- медіа, роль, 252
- Мексика, 41
- Мережа інформації про вибори ACE, 373
- навчання персоналу, 194-196, 197, 247
- недієздатні ОАВ, роль у, 393
- незалежна модель, 20
- Південна Корея, 182
- підзвітність, 323
- постачальники, 255
- регулювання, 119
- Сенегал, 179
- Сполучене Королівство  
Великобританії і Ірландії, 332
- Сполучені Штати Америки, 267
- сформований за експертним принципом, 119
- Східний Тимор, 217
- Тонга, 241
- Україна, 363
- чинники, які перешкоджають, 201
- органи адміністрування виборів (ОАВ),  
рівність та,  
гендер, 33, 54, 74, 77, 86, 93-96, 104,  
126, 197, 210-212, 392, 398. *Див.  
також гендерний баланс та назви  
окремих країн*
- доступ, 59, 97, 215-216, 255
- етнічний баланс, 96, 98, 128, 197
- медіа, 252
- особи з інвалідністю, 74, 97, 288, 397
- реєстрація виборців, 215
- сприяння, 47, 98
- таємне голосування, 268
- фінансування кампаній, 271
- органи адміністрування виборів (ОАВ),  
стратегічне планування, 160, 319
- органи адміністрування виборів (ОАВ),  
фінансування, 221-237. *Див. також  
міжнародна технічна допомога та  
назви окремих країн*
- органи адміністрування виборів (ОАВ),  
членство та функції, 115-136
- децентралізований, 18, 40, 139, 149,  
159, 178, 267, 427
- допоміжний, 51, 189, 428
- нижчого рівня, 19, 59-60, 359, 362-364, 430
- одноособовий, 343, 431
- перехідний, 19-20, 432
- позапартійний, 129, 267, 431, 432
- постійний, 12, 14-18, 28, 35, 49-50, 71,  
74, 95, 106, 119-123, 149, 182, 202,  
227, 268-269, 286, 296, 361, 392, 433
- сформований за експертним  
принципом, 19, 119-121, 123-124,  
127, 431
- сформований за змішаним  
принципом, 120, 122, 430
- сформований за партійним  
принципом, 118-119, 367, 431
- тимчасовий, 10, 12, 14, 16-18, 26, 118,  
122, 156, 202, 343, 435
- централізований, 14, 17, 345, 436
- Організація американських держав (ОАД)  
Гаїті, допомога, 378
- донорське фінансування, 225
- Коста-Рика, допомога, 103
- міжнародне спостереження, 47
- регіональне спостереження, 225
- Організація з безпеки і співробітництва в  
Європі (ОБСЄ)
- Боснія і Герцеговина, допомога, 354-5,  
357, 363, 454
- Бюро з демократичних інститутів і  
прав людини, 457
- Вірменія, рекомендації, 105, 107-9
- міжнародна технічна допомога, 357
- Норвегія, рекомендації, 151
- постійні ОАВ, 17
- регіональне спостереження і, 47
- Сполучене Королівство  
Великобританії і Ірландії,  
спостереження в, 331
- Організація Об'єднаних Націй (ООН)  
Афганістан, 64-5, 68-9, 71, 73
- Бангладеш, 90
- Гаїті, 378-9
- Декларація принципів міжнародного  
спостереження за, Департамент  
Організації об'єднаних націй  
з економічних і соціальних,  
Камбоджа, 56
- Кодекс поведінки міжнародних  
спостерігачів за виборами, 257, 48

- кодекси поведінки, 48, 89  
Ліберія, 340  
міжнародна технічна допомога, 218, 224-6  
Місія ООН зі сприяння Афганістану (UNAMA), 65  
Непал, 254-5  
перехідний, 18, 213-4  
питань (UNDESA), 372-3  
Програма розвитку ООН (UNDP), 64, 66-70, 103, 143-4, 197, 211, 222, 225, 236-7, 301, 372-3, 378-9  
професіоналізм, 197  
Східний Тимор, 90, 94, 156, 192, 202, 213  
угоди, 47  
Організація телерадіомовлення Нігерії (BON), 142  
ОРП (оптичне розпізнавання позначок), 289-91, 351. *Див. також голосування, електронне*  
Острови Кука, 414  
Острови Піткерн, 414  
Острови Святої Єлени, Вознесіння і Тристан-да-Кунья, 414  
Оцінка ефективності діяльності ОАВ, 7, 11, 27, 90-1, 308, 309, 313, 431
- П**
- Пакистан, ОАВ,  
Афганістан, допомога, 65  
Виборча комісія, 414  
гендерний баланс, 95  
незалежна модель, 414  
онлайн-ресурси, 450  
підзвітність, 229  
професіоналізм, 116-7, 124-5, 127, 129-30  
фінансування, 229  
Палестина, ОАВ,  
гендерний баланс, 93, 95  
законодавча база, 249  
міжнародна технічна допомога, 225  
незалежна модель, 414  
онлайн-ресурси, 450  
підзвітність, 310  
професіоналізм, 202  
Центральна виборча комісія, 414  
Панама, ОАВ,  
Виборчий трибунал, 414  
незалежна модель, 414  
підзвітність, 312  
фінансування, 312  
Папський престол (Держава-місто Ватикан), 414  
Папуа-Нова Гвінея, ОАВ,  
Виборча комісія, 414  
Виборча реформа, 396  
експертна основа, 123  
недостатність ОАВ, 394  
незалежна модель, 414  
онлайн-ресурси, 450  
професіоналізм, 126  
фінансування, 225  
Парагвай, ОАВ,  
Верховний виборчий трибунал справедливості, 414  
гендерний баланс, 93  
Незалежна модель, 414  
онлайн-ресурси, 450  
Паризькі мирні угоди (1991), 56  
Партія Сем Рейнсі (ПСР), 57-8, 63  
ПВПБ /VVPТА (Підтверджений виборцем паперовий бюлетень), 266, 292-3  
передвиборча агітація, ОАВ,  
аудит, 85, 271, 388  
доступ до медіа, 209, 364  
нагляд за, 30, 98  
регулювання, 53, 81, 85-87, 252, 357  
реклама по інтернету, 185  
фінансування, 85, 88, 167, 271, 388, 397  
Перу, ОАВ,  
Конституція, 50  
незалежна модель, 416  
онлайн-ресурси, 450  
передвиборна агітація, 87  
підзвітність, 312  
фінансування, 312  
Південноафриканська республіка, ОАВ,  
виборча документація, 346  
виборча комісія, 161, 416  
виборча реформа, 392  
гендерна рівність, 94, 190  
голосування, електронне, 346  
громадські організації, 254

- донорське фінансування, 225  
 експертна основа, 19  
 законодавство, 19, 46, 77–8, 89  
 кодекс поведінки, 91  
 конституція, 48  
 міжнародні ОАВ, 19, 91  
 незалежна модель, 7, 161, 416  
 онлайн-ресурси, 161, 450  
 передвиборна агітація, 85  
 підзвітність, 310  
 підтвердження, результати виборів, 89  
 повноваження, функції та обов'язки, 78–9  
 політичні партії, 84, 246  
 постійні, 12  
 просвіта виборців, 85  
 професіоналізм, 123, 127–9, 133, 155, 190, 198, 202, 343  
 реєстрація виборців, 84  
 сталість, 343  
 схема структури, організаційна, 157  
 фінансування, 84, 346
- Південноафриканське співтовариство розвитку (ПСР), 48, 225, 374, 438
- Північна Ірландія, ОАВ, незалежна модель, 23  
 реєстрація виборців, 327  
 служба з питань проведення виборів Північної Ірландії, 329  
 територіальна комісія, 328
- підтверджений виборцем паперовий бюлетень (VВАРТ/ ПВПБ), 266, 292-3
- Польща, ОАВ, гендерний баланс, 93  
 Національна виборча комісія, 416  
 незалежна модель, 7, 416  
 обов'язки, 6  
 онлайн-ресурси, 450  
 підтвердження результатів виборів, 89  
 професіоналізм, 120, 127
- Португалія, ОАВ, змішана модель, 416  
 Національна виборча комісія, 416  
 онлайн-ресурси, 450  
 підзвітність, 312  
 професіоналізм, 127, 217  
 фінансування, 312
- Принципи адміністрування, моніторингу та спостереження за виборчим процесом (ПУМСВП), 48
- Проект ПРООН зі зміцнення правового потенціалу і потенціалу з проведення виборів з перспективою на майбутнє (ЕЛЕКТ/ELECT), 66–74
- ПРООН (Програма розвитку ООН), 64, 71-74, 103-4, 143-144, 197, 211-2, 222, 225, 236, 301, 372-3, 378-9
- просвіта та інформування виборців, 6, 12, 25, 33, 51, 60-1, 81-2, 87-8, 96, 98-9, 105, 121, 138, 141, 149, 154, 157, 175, 177, 194, 228, 239, 246, 254, 260, 270, 285-6, 293-4, 296, 298-9, 300-1, 319-21, 349-50, 347, 374-5, 381-2, 389, 397-8, 433. *Див. також назви окремих країн*
- професіоналізм, ОАВ, *Див. органи адміністрування виборів, професіоналізм і назви окремих країн*
- процес голосування, 349
- ПСР (Партія Сем Рейнсі), 57–8, 63
- ПСР (Південноафриканське співтовариство розвитку), 48, 225
- ПУМСВП (Принципи адміністрування, моніторингу та спостереження за виборчим процесом), 48
- 
- Р**
- Рада Європи (РЕ/COE), 292, 351, 357, 460
- реєстрація виборців, 6, 12, 16–7, 30, 46, 48, 51, 53-4, 57, 59, 65, 66, 67–74, 83-5, 95, 98-9, 121, 138, 143, 154, 159-60, 161, 164, 167, 169, 192-3, 198-9, 208, 211-2, 213-218, 222-224, 227-8, 242-3, 287, 289, 304, 312-3, 341-2, 346-8, 350-2, 365-6, 377-8, 387-8, 392, 394-5, 434, 455, 461. *Див. також назви окремих країн*
- Резолюція ООН 940 у розділі VII, (1994), 378
- Республіка Вануату, ОАВ, виборча комісія, 416  
 змішана модель, 416  
 професіоналізм, 126-7
- Республіка Кабо-Верде, ОАВ, змішана модель, 416  
 Національна виборча комісія, 416  
 онлайн-ресурси, 450

- Республіка Кірібаті, ОАВ,  
 Незалежна виборча комісія, 416  
 незалежна модель, 416  
 постійно діючий ОАВ, 123
- Республіка Корея (Південна Корея), ОАВ,  
 виборча реформа, 185  
 відносини ОАВ зі Сполученим  
 Королівством Великої Британії та  
 Ірландії, 331  
 Глобальна виборча мережа, 372  
 Закон про вибори публічних  
 посадових осіб, 181  
 законодавство, 182  
 історія виборів у Південній Кореї,  
 180-181  
 Корейський інститут громадянської  
 просвіти, 181  
 Національна виборча комісія, 180,  
 416, 458  
 незалежна модель, 182, 416  
 онлайн-ресурси, 450  
 практичний приклад, 180-185  
 програми міжнародного  
 спостереження, 196  
 професіоналізм, 117, 126, 182  
 реєстрація виборців, 83  
 фінансування, 229
- Республіка Македонія, ОАВ,  
 гендерна рівність, 95  
 Незалежна державна виборча комісія, 416  
 онлайн-ресурси, 450  
 урядова модель, 416
- Республіка Маршалові Острови, 416
- Республіка Палау, ОАВ,  
 Виборча комісія, 416  
 незалежна модель, 416  
 професіоналізм, 123
- Республіка Сейшельські Острови, ОАВ,  
 адміністрування виборчої реформи,  
 32–3  
 гендерна рівність, 33  
 голосування, електронне, 32,  
 ЗМІ, 31–2  
 історія, 29  
 Національна Виборча комісія, 416, 450  
 незалежна модель, 416  
 нормативно-правова база, 29-30  
 онлайн-ресурси, 450  
 підзвітність, 31
- практичний приклад, 29–33  
 професійність, 31  
 фінансування, 31
- Республіка Сербська (РС), 354-6, 360
- Республіка Тринідад і Тобаго, ОАВ  
 Комісія з питань проведення  
 виборів і адміністративно-  
 територіального устрою, 416  
 незалежна модель, 416  
 професіоналізм, 120–1, 127-8
- Референдум, 1, 5-9, 14, 19, 29, 31, 48, 51-53,  
 81-2, 102-3, 105, 168, 180-2, 194, 206,  
 211, 212, 214, 230, 249, 269-73, 296-7,  
 304, 327-32, 350, 361-2, 373, 429, 434
- РС, (Рада Європи) 292, 351, 357, 460
- Розбудова ресурсів у сфері зміцнення  
 демократії, врядування та проведення  
 виборів (БРИДЖ/BRIDGE), 72-3,  
 144, 197-8, 203, 211, 217, 241, 437
- Росія, ОАВ,  
 вирішення виборчих спорів, 90
- Вірменія, вплив на, 105  
 засоби масової інформації, 85  
 незалежна модель, 416  
 онлайн-ресурси, 450  
 опитування думки, 87  
 підзвітність, 85, 309, 312  
 повноваження та обов'язки, 78-9, 85  
 постійний, 16  
 проект БРИДЖ, 197  
 професіоналізм, 117, 124, 128, 195
- Україна, відносини з, 366  
 фінансування, 80, 312  
 централізована, 19  
 Центральна виборча комісія, 416
- Руанда, ОАВ,  
 Виборча комісія, 416  
 незалежна модель, 416  
 онлайн-ресурси, 450  
 постійний, 123  
 фінансування, 230
- Румунія, ОАВ,  
 Конституція, 50  
 незалежна модель, 7, 16, 416  
 онлайн-ресурси, 450  
 проект БРИДЖ, 197  
 професіоналізм, 123, 190  
 реєстрація виборців, 83



- Сальвадор, ОАВ,  
Верховний виборчий трибунал, 416  
незалежна модель, 416  
онлайн-ресурси, 450
- Самоа, ОАВ,  
незалежна модель, 418  
онлайн-ресурси, 450  
стабільність, 343  
Уповноважений з питань проведення виборів, 418
- Саудівська Аравія, 418
- Свазіленд, 418
- Сенегал, ОАВ,  
виборчий спір, 177  
гендерний баланс, 88  
законодавство, 177  
ЗМІ, 176  
змішана модель, 8, 15, 418  
ідентифікаційні картки виборців, 179  
інформаційні технології (ІТ), 179, 348  
історія, 174–5  
Національна комісія з встановлення підсумків голосування, 176  
Національна незалежна виборча комісія, 176  
онлайн-ресурси, 450  
перешкоди, 179  
підзвітність, 177  
політичні партії, 174, 176-9  
практичний приклад, 174-9  
прийняття присяги, 131  
професіоналізм, 123, 127, 130, 179  
фінансування, 177, 230
- Сент-Вінсент і Гренадіни, 418
- Сент-Люсія, 418
- Сербія, ОАВ,  
Виборча комісія, 418  
незалежна модель, 418  
онлайн-ресурси, 450
- Сирія, 418
- Сінгапур, ОАВ,  
інформування виборців, 87  
кодекс поведінки, 87  
онлайн-ресурси, 450  
урядова модель, 8, 418  
фінансування, 224
- Словаччина, ОАВ,  
Виборча комісія, 418  
змішана модель, 418  
онлайн-ресурси, 450  
централізація, 17
- Словенія, ОАВ,  
незалежна модель, 418  
онлайн-ресурси, 450  
Республіканська виборча комісія, 418
- Соломонові Острови, ОАВ,  
виборча комісія, 418  
законодавство, 249  
незалежна модель, 418  
професіоналізм, 117  
фінансування, 230
- Сомалі, 418
- СОУВ (Спільний орган з управління виборами), 64–74
- Співдружність Багамських Островів, 418
- Співдружність, Британська, ОАВ,  
встановлення меж, 83  
ініціативи з виборчих прав, 160  
професіоналізм, 241  
Секретаріат, 455,460
- Сполучене Королівство Великобританії і Ірландії, ОАВ,  
Асоціація адміністраторів виборчого процесу (АЕА), 198, 332-3, 369  
міжнародна співпраця, 169  
місцеві вибори, 6  
онлайн-ресурси, 452  
підзвітність, 332  
практичний приклад, 324-335  
професіоналізм, 332  
стабільність, 332-3  
територіальні комісії, 328  
урядова модель, 418  
фінансування, 332
- Сполучені Штати Америки (США)  
Американський університет, 197, 265, 461  
Боснія і Герцеговина, 374  
Всесвітня організація з виборчих питань (ВОВП/ГЕО), 372-3  
голосування, електронне, 267, 312-3, 350-2  
голосування, Підтверджений виборцем паперовий бюлетень (VВАРТ/ПВПБ), 292

- децентралізовані, 17
- Закон “Допоможи Америці проголосувати” (ЗДАП/НАВА), 263
- Закон про фінансування виборчої кампанії 1974 року, 264
- інформаційні технології (ІТ), 288
- історія, 262
- комісія Бейкера-Картера про федеральну виборчу реформу (2005), 348, 265
- Комісія зі сприяння проведенню виборів (КСПВ / ЕАС), 264
- міжнародна допомога, 373-4
- міжнародна технічна допомога, 225
- місцеві вибори, 46, 370
- Національна асоціація керівників державних виборчих органів і Національна асоціація державних секретарів, 370
- Національна асоціація секретарів і реєстраторів округів (НАСРС), 370
- нормативно-правова база, 46, 79
- онлайн-ресурси, 452
- первинні вибори (праймеріз), 84
- підзвітність, 84-5
- політичні партії, 191-2, 312-3
- практичний приклад, 262-4
- президентські вибори (2000), 264
- професіоналізм, 309-10
- розмежування виборчих округів, 76
- урядова модель, 7-8, 418
- фінансування, 84-5
- спостереження за виборами, визначення, 435
- Європейська Рада (ЄР), 32, 461
- зовнішній ОАВ, 20, 32, 48, 90, 107-108, 109-110, 257, 455
- медіа та, 393
- міжнародна технічна допомога, 338, 393
- незалежна ОАВ, 8, 20, 89, 217, 250-251, 296-298, 374, 460
- ОБСЄ/БДПЛА, 107-108, 457, 460
- Організація об'єднаних націй (ООН), 47, 90, 257, 454. *Див. також назви окремих країн*
- сталість ОАВ, 2, 18, 20, 61-2, 71, 74, 111, 190, 194, 199, 210, 225, 236-7, 242, 277, 279, 288, 312, 316-7, 320, 332-3, 337-53, 364, 373, 379-80, 391. *Див. також назви окремих країн*
- Судан, ОАВ, гендерний баланс, 126
- сформований на експертній основі, 128
- Національна Виборча комісія, 418
- незалежна модель, 418
- онлайн-ресурси, 452
- прийняття присяги, 255
- професіоналізм, 122, 128-130
- Суринам, 420
- Східна Європа, ОАВ, багатопартійний, 118
- постійний, 17
- Східний Тимор, ОАВ, виборча реформа, 395
- вирішення виборчих спорів, 90
- гендерний баланс, 94, 192
- донорське фінансування, 217, 340-1
- законодавство, 214
- ЗМІ, 217-8
- змішана модель, 420
- інституційна сталість, 338, 340-1
- історія, 213-4
- місії ООН, 213. *Див. також назви окремих місій*
- Національна виборча комісія, 420
- підзвітність, 216-7, 321
- практичний приклад, 213-8
- професіоналізм, 156, 202, 217, 254
- фінансування, 216-7
- Сьєрра-Леоне, ОАВ, вирішення виборчих спорів, 90
- внутрішньо переміщені особи, 97
- гендерний баланс, 94
- донорське фінансування, 225
- доступність, 97
- онлайн-ресурси, 452
- фінансування, 230

## T

- Таджикистан, 420
- Таїланд, ОАВ, Виборча комісія, 420
- вирішення виборчих спорів, 90
- законодавство, 46, 53, 78-9
- незалежна модель, 7, 420

- онлайн-ресурси, 452
  - політичні партії, 84
  - просвіта виборців, 87
  - професіоналізм, 117, 135, 154
  - Тайвань, ОАВ,
    - гендерний баланс, 94
    - міжнародне спостереження, 331
    - незалежна модель, 331, 420
    - онлайн-ресурси, 452
    - Центральна виборча комісія, 331, 420
  - Танзанія, ОАВ,
    - Виборча комісія, 420
    - гендерний баланс, 95–96
    - етнічний баланс, 96
    - ЗВВ (загальна вартість власності), 282, 289
    - незалежна модель, 420
    - професіоналізм, 127, 154–5
    - фінансування, 230
  - Теркс і Кайкос, 420
  - Тимчасова виборча рада (ТВП/СЕР), 375-382
  - Тимчасова виборча рада, ТВП/СЕР, 375-382. *Див. Гайті*
  - Тимчасовий орган ООН в Камбоджі (UNTAC), 56
  - Тимчасовий орган ООН в Камбоджі (ТООНК / UNTAC), 56
  - Тікальський протокол (Асоціація виборчих органів країн Центральної Америки і Карибського басейну), 103, 370
  - Того, ОАВ,
    - Національна виборча комісія, 452
    - незалежна модель, 420
    - онлайн-ресурси, 452
  - Токелау, 420
  - ТСВА (Технічний секретаріат виборчої адміністрації), 214–8
  - Туніс, ОАВ,
    - Висока незалежна комісія з виборів (ВНКВ), 268–274
    - законодавство, 269
    - історія, 268
    - підзвітність, 271-2
    - практичний приклад, 268–274
    - професіоналізм, 272
    - фінансування, 272-3
  - Туреччина, ОАВ,
    - географія та, 105
    - Верховна виборча рада, 420
    - експертна основа, 123
    - незалежна модель, 420
    - підзвітність, 312
    - професіоналізм, 122–23, 127
    - фінансування, 312
  - Туркменістан, 420
- У**
- Уганда, ОАВ,
    - виборча комісія, 420
    - гендерний баланс, 95
    - незалежна модель, 420
    - підзвітність, 230
    - професіоналізм, 123
    - розмежування виборчих округів, 83
    - сформований за експертним принципом, 123
  - Угорщина, ОАВ,
    - Весвітня організація з виборчих питань, 372
    - змішана модель, 18, 420
    - Національна виборча комісія, 420
    - нормативно-правова база, 53
    - онлайн-ресурси, 452
    - професіоналізм, 192, 201
    - реєстрація виборців, 83
    - фінансування, 224
  - Узбекистан, ОАВ,
    - гендерний баланс, 95
    - незалежна модель, 420
    - нормативно-правова база, 46
    - онлайн-ресурси, 452
    - професіоналізм, 117
    - Центральна виборча комісія, 420
  - Україна, ОАВ,
    - гендерний баланс, 95, 365
    - історія, 361
    - незалежна модель, 420
    - нормативно-правова база, 77-8, 361-2
    - онлайн-ресурси, 367, 452
    - підзвітність, 363
    - практичний приклад, 361-67
    - прийняття присяги, 131
    - прозорість, 24
    - професіоналізм, 117, 119-20, 123, 125, 127-129, 131, 362-4

сформований за експертним принципом, 123  
фінансування, 363  
Центральна виборча комісія, 365-7, 420  
Управління ООН з обслуговування проектів (UNOPS), 65  
Управління ООН з обслуговування проектів (UNOPS), 65  
Уругвай, ОАВ,  
Виборчий суд, 420  
вирішення виборчих спорів, 90  
Конституція, 48  
незалежна модель, 7, 22, 420  
нормативно-правова база, 54, 78-79  
онлайн-ресурси, 452  
підзвітність, 310  
професіоналізм, 117, 125-6, 155, 193  
фінансування, 311

## Ф

ФВК (Федеральна виборча комісія), 6, 48, 265-266  
Федеральна виборча комісія (ФВК), 6, 48, 265-266  
Федеральна комісія Бейкера-Картера з виборчої реформи (2005), 313  
Федеральний Закон з питань адміністрування виборів "Допоможи Америці проголосувати" (ЗДАП), 263-66  
Федеративні штати Мікронезії 412  
Федерація Сент-Кітс і Невіс, 420  
Фіджі, ОАВ,  
Виборча комісія, 420  
незалежна модель, 420  
онлайн-ресурси, 452  
підзвітність, 253  
професіоналізм, 129  
Філіппіни, ОАВ,  
аудит, 271  
Експертна основа, 123  
електронне голосування, 286  
Комісія з питань проведення виборів, 416  
незалежна модель, 416  
онлайн-ресурси, 450  
постійний, 12  
правова база, 17, 46

професіоналізм, 123-4, 126-8  
фінансування, 229  
централізована, 17, 78  
Фінляндія, ОАВ,  
онлайн-ресурси, 452  
урядова модель, 23, 420  
Фолклендські острови, 422  
Франція, ОАВ,  
передвиборча агітація, 85  
Конституційна рада, 422  
міжнародна співпраця, технічна, 89, 455  
онлайн-ресурси, 452  
підтвердження результатів виборів, 89  
професіоналізм, 197  
фінансування, 85  
змішана модель, 8, 14, 224, 422  
Фундація Азії 73

## Х

Хорватія, ОАВ,  
Державна виборча комісія, 422  
незалежна модель, 422  
незалежність від судової гілки влади, 120  
онлайн-ресурси, 452  
ПКПВР (Перехідна колегія Постійної виборчої ради), 376, 381

## Ц

ЦВК (Центральна виборча комісія). *Див. також Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Росія, Україна*  
Центр Картера, 210, 373, 456  
Центр сприяння і допомоги у проведенні виборів (ЦСІДПВ/САРЕЛ), 370, 455  
Центральна виборча комісія (ЦВК). *Див. також Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Росія, Україна*  
Центральна рада з адміністрування виборчого процесу ЦРАВП (СЕМС), 14  
Центральноафриканська Республіка, ОАВ  
Змішана модель, 422  
Міністерство територіального управління та децентралізації, 422  
Незалежна національна виборча комісія, 422

онлайн-ресурси, 452  
ЦПГ (Центр підрахунку голосів), 379-380  
ЦСПДВ (Центр сприяння і допомоги у проведенні виборів/CAPEL), 370, 455

## Ч

Чад, ОАВ,  
законодавча база, 229  
змішана модель, 8, 422  
Незалежна національна виборча комісія, 422  
Постійне бюро з питань виборів, 422  
Чехія, ОАВ,  
Конституція, 49  
онлайн-ресурси, 452  
професіоналізм, 115, 154  
урядова модель, 422  
Чилі, ОАВ,  
Комісія з питань проведення виборів, 422  
незалежна модель, 422  
онлайн-ресурси, 452  
Чорногорія, 422, 452

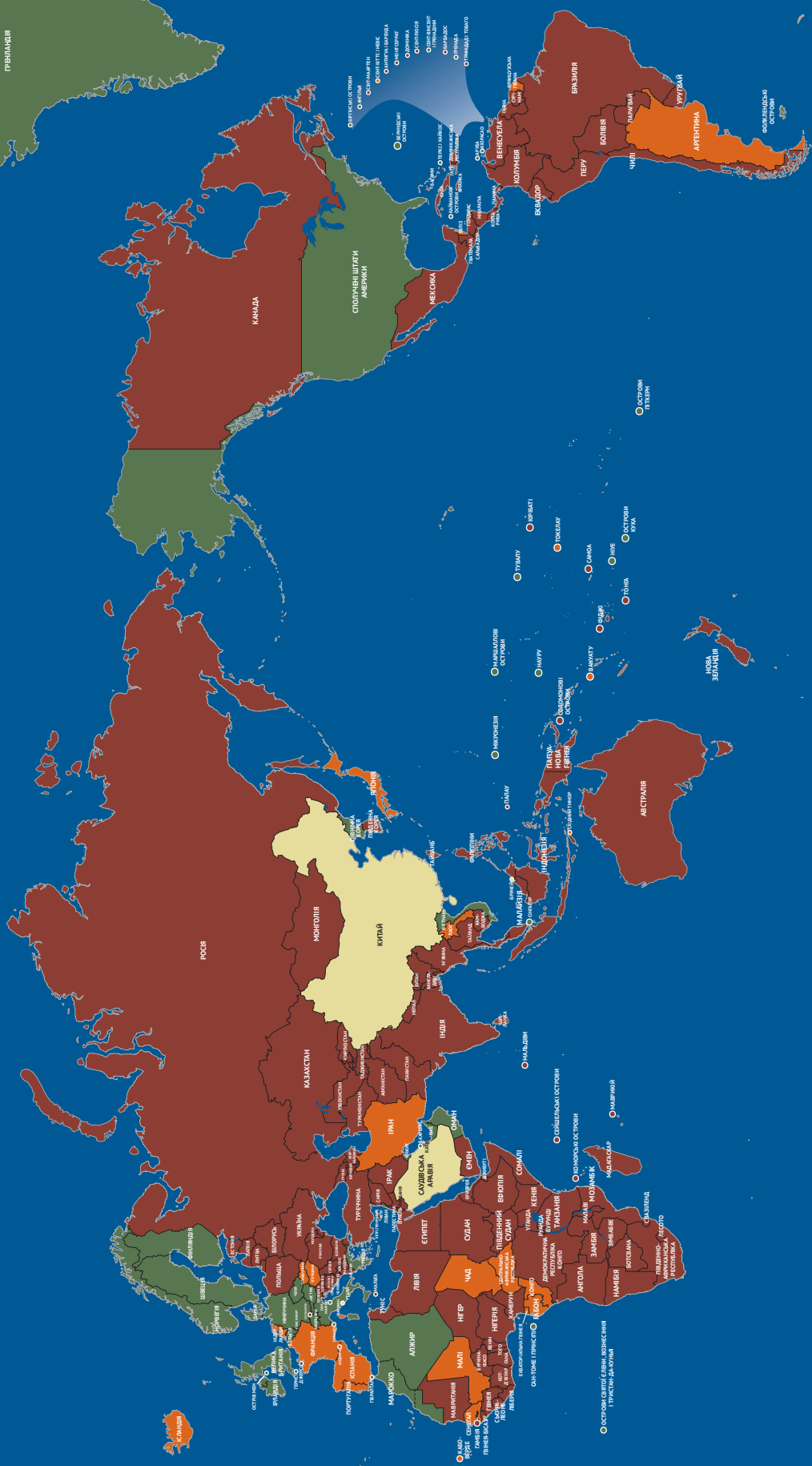
## Ш

Швейцарія, ОАВ,  
місцеві вибори, 18–9  
онлайн-ресурси, 452  
урядова модель, 7, 422  
Швеція, ОАВ,  
виборча реформа, 392, 395  
вирішення виборчих спорів, 90  
голосування, електронне, 348  
децентралізація, 7, 17, 22  
онлайн-ресурси, 452  
просвіта виборців, 87  
реєстрація виборців, 83, 348  
урядова модель, 8, 16, 422  
Шрі-Ланка, ОАВ,  
Департамент з питань проведення виборів, 422  
незалежна модель, 422  
онлайн-ресурси, 452

## Я

Ямайка, ОАВ,  
Виборча комісія, 422  
незалежна модель, 7, 422  
онлайн-ресурси, 452  
професіоналізм, 123  
Японія, ОАВ,  
змішана модель, 8, 422  
онлайн-ресурси, 452  
Центральна виборча рада, 422

# Моделі адміністрування виборів у світі



## Модель загальнодержавних виборів:

- Незалежна модель
- Урядова модель
- Змішана модель
- Вибори не проводиться

Ця карта не вображає позиції Інституту стосовно правового статусу будь-якої території чи визнання ним будь-яких кордонів. Розташування на карті або розмір будь-якої держави чи території не відображує політичних поглядів Інституту.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Canada**



Global Expertise. Local Solutions.  
Sustainable Democracy.

Зміцнення довіри та професіоналізму в сфері управління виборчими процесами залишається серйозною проблемою для органів адміністрування виборів (ОАВ). У своєму прагненні працювати краще, ОАВ майже завжди постають перед необхідністю вирішити ключове питання – як створити систему, що забезпечувала б водночас ефективність і незалежність регулятора? Яким чином побудувати взаємодію ОАВ з усіма зацікавленими сторонами, як то засоби масової інформації, політичні партії та донори? Як ОАВ можуть оцінити власну діяльність і використати набутий досвід для забезпечення сталого і ефективного виборчого процесу?

*Посібник з дизайну системи адміністрування виборів* написаний для членів виборчих комісій та всіх зацікавлених і залучених до створення професійних, сталих та економічно ефективних ОАВ, що можуть забезпечити проведення вільних, справедливих і чесних виборів, результатам яких довіряє суспільство. Це – порівняльне дослідження, яке пропонує узагальнення та приклади передової практики і ноу-хау з усього світу в галузі фінансування, створення структурних систем та оцінки ефективності ОАВ.

Це нове і доповнене видання пропонує вашій увазі оновлену інформацію за результатами тематичних досліджень, що проводилися у різних країнах світу, а також більш змістовні розділи, присвячені питанням гендеру, професійного розвитку та технологічних інновацій у виборчому процесі.

*Починаючи з процедури реєстрації виборців і закінчуючи підрахунком голосів та офіційним оголошенням результатів виборів – на цьому непростому шляху для членів виборчих комісій виникає безліч ризиків, які вимагають знання і високого рівня фахової підготовки. Я переконаний, що цей посібник буде визнаний корисним як керівниками, так і співробітниками ОАВ, і що оновлене видання сприятиме більш професійному та ефективному управлінню виборчими процесами в цілому.*

*З передмови*  
д-р С.Ю. Кураїші  
Колишній голова виборчої комісії, Індія



International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Sweden  
Phone: +46-8-698 37 00  
Fax: +46-8-20 24 22  
E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: [www.idea.int](http://www.idea.int)



ISBN: 978-91-7671-077-7