

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Сумський державний університет

Центр заочної, дистанційної та вечірньої форм навчання

(повна назва інституту/факультету)

Кафедра технології машинобудування, верстатів та інструментів

(повна назва кафедри)

«До захисту допущено»

Завідувач кафедри

Віталій ІВАНОВ

(підпис)

(Ім'я та ПРІЗВИЩЕ)

грудня

2024 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття освітнього ступеня

«магістр»

(бакалавр/магістр)

зі спеціальності 152 «Метрологія та інформаційно-вимірювальна техніка»

(код та назва)

освітньо-професійної програми «Якість, стандартизація та сертифікація»

(освітньо-професійної/освітньо-наукової)

(назва програми)

на тему: Стандарти ISO серії 9000 та системи управління якістю

у виборчих організаціях на всіх рівнях урядування

Здобувача (ки) групи СТ.мз-31с

(шифр групи)

Легкий Олег Олексійович

(прізвище, ім'я, по батькові)

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Олег ЛЕГКИЙ

(підпис)

(Ім'я та ПРІЗВИЩЕ здобувача)

Керівник

ст. виклад, канд. техн. наук, Юлія ДЕНИСЕНКО

(посада, науковий ступінь, вчене звання, Ім'я та ПРІЗВИЩЕ)

(підпис)

Нормоконтролер

ст. виклад, канд. техн. наук, Юлія ДЕНИСЕНКО

(посада, науковий ступінь, вчене звання, Ім'я та ПРІЗВИЩЕ)

(підпис)

## ЗМІСТ

	с.
Вступ.....	4
Розділ 1 Державне управління: реформування, виборчі процеси та системи управління якістю проведення виборів.....	8
1.1 Траєкторії реформ .....	8
1.1.1 Початок і етапи реформ .....	8
1.1.2 Причини та рушійні сили реформ .....	11
1.2 Види реформ.....	15
1.3 Радикальний підхід чи «веберівська» адміністрація.....	18
1.4 Управління продуктивністю та якістю .....	19
1.5 Висновок.....	22
Розділ 2 Розвиток міжнародних стандартів виборів .....	24
2.1 Загальні відомості .....	24
2.2 Міжнародний стандарт ISO/TS 54001:2019 Системи управління якістю – Загальні виборчі організації.....	32
2.3 Управління якістю та сертифікація за стандартами ISO.....	34
2.4 Висновок.....	36
Розділ 3 Виборчі стандарти: рекомендації щодо спостереження за виборами за допомогою електронних технологій.....	37
3.1 Загальні відомості .....	37
3.2 Спостереження за виборами за допомогою електронних технологій: основні виклики .....	38
3.3 Електронне голосування: чи є щось значуще для спостереження?.....	39
3.4 Довіра за дорученням.....	41
3.5 Цілісність даних .....	44
3.6 Комплексність .....	47
3.7 Незалежність.....	50
3.8 Множина .....	53

	3
3.8 Прозорість.....	56
3.9 Контрольний журнал перевірених виборцями документів (VVPAT) ....	58
3.10 Висновок.....	60
Висновки.....	62
Перелік джерел посилань .....	65

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Реформи державного управління та управління в Західній Європі (після 1980 року) базувалися на відносно загальних проблемах. Два з них, на думку більшості авторів, видаються ключовими. Першою була макроекономічна проблема занадто великої частки уряду у ВВП, значного дефіциту та відчутного браку роботи державного сектору, який би вносив свій внесок у ВВП. Другою проблемою було падіння довіри та легітимності до державних інституцій, включно з політиками [4].

У країнах центрально-східної Європи (далі – ЦСЄ) стартові позиції реформ були зовсім іншими, і головною метою було створення/відтворення демократичних систем державного управління. Крім того, стратегії країн були різними – на них сильно вплинула перспектива стати можливим членом ЄС, чи ні. Розбудова демократій, організація перехідних періодів і в деяких випадках підготовка до вступу були спільними цілями, які мали бути реалізовані, але методи, інструменти, терміни та конкретні цілі були лише відносно спільною проблемою.

Спільною рисою є те, що системи ЦСЄ кардинально змінюються. Політичні системи змінюються, наприклад, від диктатур до демократій, а їхні еліти усуваються. Встановлюються демократичні системи стримувань і противаг. Державні структури перестановки, наприклад, у бік більшої децентралізації. Економічна система змінює свою природу, наприклад, від державних монополій до ринкових систем з приватними фірмами. Соціальні та соціальні системи з неурядовими організаціями, некомерційними організаціями та групами громадянської дії створюються та призначені для активної участі в громадських дебатах та стають зацікавленими сторонами свого суспільства та своїх громад [8].

Щоб досягти запланованих змін, країнам ЦСЄ довелося обирати свої стратегії. Зосереджуючись на адмініструванні та управлінні державними системами, можна виділити п'ять сфер реформ: від дуже вузького та

обмеженого до дуже розтягнутого та широкого спектру реформ. Вибір однієї з цих моделей має величезні практичні наслідки для змісту програми реформ, для вибору проектів реформ, для послідовності та термінів формування портфеля реформ. Це також вимагає прийняття різних тактичних рішень. Одне з питань – скільки існує ступенів свободи для реформування державного сектору.

Як і в багатьох інших країнах, реформа державного сектору в країнах ЦСЄ обирає змішані стратегії, і ці вибори змінювалися з часом. Однак, схоже, що рамки реформ були скоріше широкими, ніж вузькими. Також здається, що тактика могла бути більш помітною, ніж стратегія, через електоральні цикли.

Проведення регулярних, вільних і чесних загальних виборів шляхом таємного голосування є фундаментальною характеристикою демократичної політичної системи. Отже, стійкість демократичної політичної системи залежить від того, чи виборчі служби створені, запроваджені та ефективно контролюються. Кінцева мета – обрати людей, які займатимуть державні посади.

Голосування є вираженням основного політичного права брати участь у державних справах, гарантованого такими інструментами прав людини, як Загальна декларація прав людини. Цей процес базується на принципі одна особа, один голос, без обмежень за расою, статтю, релігією та соціальним статусом. Реєстрація та ідентифікація виборців, які мають право голосу, а також реєстрація політичних організацій і кандидатів є важливими для виборчого процесу.

Кожна виборча система має власний набір правил, які різняться між штатами відповідно до їх відповідних культур і традицій і навіть у межах штатів, де існує федеральна система. Виборчий процес складається з низки взаємопов'язаних процесів, які здійснюються виборчими органами, політичними організаціями та громадянами. Ці важливі елементи включають визначення того, хто має право голосу, реєстрацію політичних організацій і кандидатів, матеріально-технічне забезпечення виборів, голосування, точний

підрахунок і реєстрацію голосів, оголошення результатів, передвиборчу освіту, моніторинг фінансування кампанії та вирішення виборчих спорів.

Виборчий орган – установа, відповідальна за здійснення виборчого процесу, зокрема за підготовку, організацію, управління, моніторинг та сприяння виборам, голосування та підрахунок бюлетенів, вирішення виборчих спорів чи офіційних заяв. від результатів виборів. Повна та прозора реалізація кожного процесу є основою для досягнення легітимності виборчого органу.

Електронне голосування – це не просто косметична зміна виборів. І це не просто електоральна новина. Це тягне за собою важливі виклики, які охоплюють різні питання голосування, такі як принципи секретності, свободи та загального виборчого права. Методології спостереження за виборами також повинні адаптувати свої традиційні моделі до цієї нової структури, беручи до уваги специфічні особливості електронних пристроїв. Тому повна поінформованість – це перша мета, яку мають досягти виборчі органи. Вони мають виходити з того, що електронне голосування – це серйозне нововведення, яке матиме вплив у кількох виборчих сферах. Якщо цього не зробити, це може призвести до неправильного впровадження цього каналу голосування та до ще більших проблем у майбутньому.

Поширеною проблемою, яка ускладнює досягнення виборчими органами мети повної поінформованості, є відсутність внутрішньої експертизи. Виборчі органи можуть приймати маркетингові стратегії постачальників без додаткової юридичної, соціальної чи технічної оцінки, і може не існувати внутрішньої спроможності, з якою можна було б збалансувати аргументи, надані постачальниками. Якщо електронне голосування нарешті буде запроваджено, продавці можуть взяти на себе центральну роль, а виборчі органи втратять своє основне завдання – контроль за виборчою процедурою. Вони не будуть до кінця розуміти, що відбувається, і тому не зможуть вести звуковий нагляд.

**Мета та завдання роботи.** Метою роботи є підвищення прозорості діяльності виборчих органів шляхом розроблення виборчих стандарти щодо

спостереження за виборами за допомогою електронних технологій на основі впровадження системи управління якістю у виборчих організаціях на всіх рівнях урядування відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO/TS 54001:2019.

Для досягнення поставленої мети в роботі були встановлені та вирішені наступні **завдання**:

1. Державне управління: реформування, виборчі процеси та системи управління якістю проведення виборів.
2. Розвиток міжнародних стандартів виборів.
3. Виборчі стандарти: рекомендації щодо спостереження за виборами за допомогою електронних технологій.

**Об'єкт дослідження** – системи управління якістю у виборчих організаціях на всіх рівнях урядування.

**Предмет дослідження** – виборчі стандарти: рекомендації щодо спостереження за виборами за допомогою електронних технологій.

**Практичне значення отриманих результатів.** Розроблено рекомендації щодо спостереження за виборами за допомогою електронних технологій на основі вимог міжнародного стандарту ISO/TS 54001:2019.

**Особистий внесок здобувача.** Основні наукові результати дослідження, що виносяться на захист, одержані автором самостійно або за його активної участі.

**Апробація роботи.** Немає.

**Публікації.** Немає.

**Структура й обсяг кваліфікаційної роботи магістра.** Робота складається із вступу, трьох розділів, переліку джерел посилань. Обсяг кваліфікаційної роботи магістра становить 68 аркуш, у тому числі чотири таблиці, бібліографії із 29 джерела на чотирьох аркушах.

## РОЗДІЛ 1

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: РЕФОРМУВАННЯ, ВИБОРЧІ ПРОЦЕСИ ТА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ

#### 1.1 Траєкторії реформ

Реформи державного управління та управління в центральній-східній Європі (далі – ЦСЄ) не реалізуються як єдиний процес, не формують точки зору їх змісту та часових рамок.

##### 1.1.1 Початок і етапи реформ

Наявна інформація про реформування державного управління в ЦСЄ вказує на те, що національні моделі частково відрізняються з точки зору початку та змісту реформ, залежно від місцевих політичних, соціальних та інших умов. Повністю видно дві підгрупи:

1. Країни Центральної Європи, включаючи країни Балтії.
2. Країни колишнього Радянського Союзу.

У Центральній Європі перший етап демократизації з акцентом на побудову нових систем державного управління, який розпочався на початку 1990 року, є відносно схожим за поетапністю та змістом реформ. Вона була спрямована на заміну старих «соціалістичних» структур на нові демократичні, наприклад, створення реальної системи місцевого самоврядування, демократичні вибори тощо.

Другим спільним аспектом для цього регіону є передвступний етап ЄС наприкінці дев'яностих – на початку 21 століття (Румунія була трохи пізніше). Незважаючи на те, що система державного управління не була чіткою частиною, ЄС встановив кілька цілей щодо адміністративних / управлінських реформ у державному секторі. Типовими спільними завданнями були:

- створення державної служби;



- подальша децентралізація, особливо створення регіональних самоврядувань;
- впровадження послуг електронного урядування та вдосконалення системи фінансового контролю для можливості використання коштів ЄС.

«Передвступна» хвиля реформ має багато спільного, але й певні відмінності в змісті та часі (система державної служби була створена, наприклад, в Естонії в 1996 році, але в цьому прийшла лише в 2001 році). Комплексні пакети реформ були запроваджені в більшій кількості країн більш-менш одночасно. Уряд Естонії запровадив «Концепцію розвитку державного управління», прийняту у 1999 році. Документ «Концепція реформування державного управління» від 1999 року містив комплексний пакет реформ, який поділявся на дві частини – (1) реформа регіональної державної адміністрації та (2) модернізація центральної державної адміністрації. Після загальних виборів 1998 року новий уряд Словаччини встановив посаду Урядового призначенця з питань реформи державного управління та головний документ реформи, приділяючи особливу увагу децентралізації, «Стратегії децентралізації та реформи державної служби», яка була опублікована у 1999 році. Нова окрема рамкова програма регіонального розвитку була запроваджена у 2000 році прийнято в якості основної політики реформ документ «Стратегія реформування державного управління на 2001–2006 роки» та план його реалізації. Аналогічні реформаторські заходи відбувалися одночасно і в Словаччині, Чехії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії і з запізненням у 2–3 роки (пізніший початок процесу вступу).

Ситуацію в інших країнах ЦСЄ (Україна, Вірменія, Казахстан) не можна віднести до якоїсь єдиної закономірності. Зміст і терміни проведення реформ є індивідуальними і залежать від конкретної внутрішньої та зовнішньої кон'юнктури країни. Обмежена місцева стабільність в Киргизстані призвела до того, що основні адміністративні реформи в країні були розпочаті лише у 2001 році. Вперше реформа державного управління як пріоритет уряду була

сформульована в Комплексній програмі розвитку до 2010 року (2001 рік), а потім відображена в Національній стратегії подолання бідності (НПРС) (2003 рік). Окрім цих двох стратегічних документів, у 2003 році було розроблено Стратегію державного управління, яка зосередилася на основних механізмах, необхідних для створення системи державного управління.

У період 1991 – 1997 років вже почалися деякі зміни, які характеризувалися хаотичним реформуванням як соціально-економічної сфери, так і державного апарату. Було підготовлено кілька декретів і постанов, але зростаюча політична нестабільність обмежувала їх успіх або навіть шанс на реалізацію. У ньому основні цілі програми реформування державного сектору були визначені в рамках довгострокового бачення на майбутнє, оголошеного Президентом у 1997 році та названого «Казахстан 2030». Стратегії реформ включали кілька основних цілей, таких як підвищення ефективності уряду, впровадження сучасних інформаційних технологій, ліквідація бюрократії в державних органах та обмеження державного втручання в економіку. У порівнянні з іншими країнами, завдяки їх відносній політичній стабільності і багатству, деякі заплановані цілі також були досягнуті.

У цьому випадку зусилля з реформування можуть характеризуватися їх тривалими перервами та спорадичним характером. Перші спроби створення законодавчої бази для державної служби були сформульовані в 1994 році - концепція державної служби була повторно розроблена Урядом в 1997 році - але її реалізація знову затягнулася в світлі зміни влади в 1998 році. Остаточна редакція Закону про державну службу була прийнята лише в грудні 2001 року. За таких умов на першому етапі реформ (1999–2003 рр.) були сформовані лише базові системи управління основним державним апаратом. Другий етап реформ (2003–2008 рр.) зосереджений на вдосконаленні ширших державних послуг і все ще не має складності та всеосяжності.

Спрощена картина того, що і коли сталося наведена в табл. 1.1.

Таблиця 1.1 – Кластери країн: зміст реформ та терміни

<b>Кластер</b>	<b>Основні характеристики</b>	<b>Приклади країн</b>
1	Перші реформи ПА / ПМ розпочалися на початку дев'яностих, і на початку реформи були підтримані багатьма міжнародними донорами, щоб доповнити обмежений місцевий досвід. З середини дев'яностих років домінуючою метою був вступ до ЄС і необхідні адміністративні корективи. Після 2004 року темпи реформи більш-менш сповільнилися.	Чеська Республіка, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія
2	Аналогічно 1, але з затримкою в часі на кілька років.	Румунія, Болгарія
3	Стабільна і сильна президентська система дозволяє проводити відносно успішні зміни, особливо після 2000 року.	Казахстан
4	Занадто велика місцева нестабільність все ще шкодить необхідним реформам сьогодні.	Вірменія, Киргизстан, Україна

### 1.1.2 Причини та рушійні сили реформ

Подібно до поетапності та основного змісту, мета реформ та їхні рушійні сили є відносно схожими в Центральній Європі, але в цьому випадку ми також знаходимо важливу схожість у східноєвропейських державах.

Перший етап реформ у Центральній Європі на початку дев'яностих років являв собою очевидну спробу демократизації, включаючи демократизацію державного управління, задоволення потреби у створенні стандартних адміністративних структур, які функціонують у розвинених країнах. Цей етап отримав домінуючу підтримку, а також контролювався SIGMA, ОЕСР, структурованою та фінансованою програмою PHARE. Також у цей період дуже активними були інші міжнародні донори, такі як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд та «донори» конкретних країн – наприклад, на естонські практики реформування державного управління вплинули відповідні рішення в Німеччині (законодавча база, зокрема), Великій Британії та скандинавських країнах (індивідуальні інструменти управління). Така допомога була необхідна через брак людських та фінансових ресурсів, брак досвіду та терміновість рішень.

Однак, порівняно зі Східною Європою, основні рішення щодо проектування та функціонування систем державного управління в Центральній Європі залишаються дуже «доморощеними», в тому числі завдяки ефективній координаційній діяльності реформ SIGMA, ОЕСР. Якщо в 1990-х роках передача політики була важливим інструментом політики, то в останні роки вона поступово змінилася більш обізнаним процесом вивчення політики.

Як вже було зазначено вище, другий етап реформування систем державного управління в Центральній Європі дуже тісно пов'язаний з процесом вступу до ЄС. Роль інших міжнародних організацій зменшилася, і лише деякі з них, переважно секторальні, або дуже спеціалізовані заходи (наприклад, створення системи центрів витрат у словацькій державній адміністрації за підтримки німецьких фондів) залишалися підтримуваними такими органами, як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд та партнерами конкретних країн.

ЄС фінансово підтримав зміцнення інституційної та адміністративної спроможності в рамках своєї програми PHARE та Перехідного механізму, а пізніше – за рахунок структурних асигнувань. Вплив процесу вступу до ЄС на реформи державного управління/управління в Центральній Європі є очевидним, важливим, але й обмеженим. Оскільки асоціація не містила конкретних всеосяжних розділів, які б містили орієнтири для національних реформ, а оцінки ЄС зосереджувалися переважно на часткових елементах адміністративних систем (створення державної служби, фінансовий контроль тощо), внутрішня мотивація адміністративної реформи залишалася домінуючим фактором змісту реформи. Таким чином, вступ до ЄС міг прискорити певні події, але не надав складних структурно інноваційних рішень.

Після вступу тиск ЄС щодо змін майже зник, а реформування державного управління стало більш «добровільним» та національно

вмотивованим процесом. Реакція на такі нові умови була відносно різною між новими країнами-членами ЄС. Деякі з них продовжували намагатися реалізувати більш складні плани реформ (Латвія), інші значно сповільнювали, і замість необхідних комплексних реформ відбулося лише кілька невеликих змін (Чехія). Однією з причин такої особливості може бути той факт, що асигнування структурних фондів ЄС на 2007–2013 роки здійснювалися лише з метою покращення адміністративної спроможності та ефективності державного управління, тому складні реформаторські заходи було важко фінансувати за рахунок зовнішніх ресурсів.

Спрощена картина основних причин і рушійних сил реформ у Центральній Європі на основі методу кластерного аналізу наведена в табл. 1.2.

Таблиця 1.2 – Кластери країн Центральної Європи: реформи, причини та рушійні сили

Кластер	Основні характеристики	Країн
1	Перші реформи ПА/ПМ засвідчили необхідність демократизації, відходу від старої системи та демонстрацію волі до змін. З середини дев'яностих років найважливішою причиною і рушійною силою реформ став вступ до ЄС. Після приєднання ініціатив було небагато.	Чехія, Литва, Польща, Словаччина
2	Перші реформи ПА/ПМ засвідчили необхідність демократизації, відходу від старої системи та демонстрацію волі до змін. З середини дев'яностих років найважливішою причиною і рушійною силою реформ став вступ до ЄС. Після вступу реформи тривають.	Латвія, Литва, Угорщина
3	Перші реформи ПА/ПМ засвідчили необхідність демократизації, відходу від старої системи та демонстрацію волі до змін. З середини дев'яностих років важливою причиною та рушійною силою реформ був вступ до ЄС, але багато або більшість змін відбулися б без тиску з боку ЄС. Після вступу реформи тривають, але в обмежених масштабах.	Естонія
4	Реформи почалися в основному щодо вступу до ЄС і досі з ним пов'язані.	Румунія

Ситуація в більшості регіонів Східної Європи (це може бути важливим винятком) показує, що більшість реформаторських змін у цьому регіоні були

ініційовані міжнародними донорськими агенціями. Порівняно з тим, де поступово створювалися спроможності для проведення реформ на місцевому рівні, а більшість коштів надавалися ЄС у відносно скоординованій формі, у цьому регіоні без зовнішньої допомоги був би незначний прогрес. Багато позитивних змін були б неможливими без використання міжнародної експертизи та коштів, оскільки місцеві можливості та фінансові ресурси були і залишаються дуже обмеженими. Russia Central Europe

Однак кілька оцінок іноземної допомоги виділяють кілька негативних рис. Наприклад, часто на шії окремого міністерства сидить занадто багато донорських агентств. У такій ситуації застосування «кращої світової практики» практично безглузде. Більше того, більшість проектів будуються на «потребах клієнта», визначених для уряду зовнішніми «експертами», а не відповідають потребам і запитам сьогодення.

Саакашвілі [ 1 ] додає: «Особливо на ранніх етапах пострадянських реформ ці країни були сильно приваблені ідеєю «вестернізації» і були відкриті до тісної співпраці з міжнародними організаціями (переважно фінансованими Заходом і під впливом Заходу). Часто ця співпраця нагадувала відносини між учителем і учнем, коли уряди не заперечували проти виконання рекомендацій зовнішніх партнерів, не ставлячи під сумнів їхню обґрунтованість чи відповідність місцевому контексту, тоді як західні агенції не соромилися виявляти позицію «консультант знає все». Рекомендації щодо розробки політики часто ґрунтувалися на конкретному досвіді та знаннях міжнародних експертів у своїх країнах».

Ці проблеми реальні і шкідливі. Однак, що було б без іноземної допомоги? Чи вдалося б країнам краще реформувати свої системи управління без зовнішнього тиску та допомоги – чи майже нічого б не сталося? Іноземна допомога все ще необхідна в більшості країн Східної Європи, однак, якщо така можливість існує, більш ефективні, більш індивідуальні та скоординовані підходи можуть забезпечити більше, з меншими ресурсами та проблемами.

## 1.2 Види реформ

Як уже зазначалося на початку після 1989 року, або пізніше в регіоні СНД, всі реформи були зосереджені головним чином на створенні/відновленні базових демократичних адміністративних цінностей і структур. Цей період також був значною мірою пов'язаний з розбудовою потенціалу, де все ще необхідні базові адміністративні зміни були змішані з кількома елементами державного управління. Аналіз угорських пакетів реформ чітко вказує на цю ситуацію, розрізняючи «класичні» заходи з реформування державного управління та «специфічні заходи ЦСЄ», такі як доопрацювання або правово-структурне скорочення існуючих інституцій, покращення бюрократичного документообігу та контролю в адміністративних організаціях, або заходи з досягнення відповідності ЄС певних інституцій чи політик. Порівнюючи відносну частку цих двох класів, можна зробити висновок, що частка заходів на кшталт державного управління в загальному комплексі реформаторських заходів на початку була дуже низькою, але постійно значно зростала.

Угорська реформа також виявляє одну важливу і майже спільну рису реформування адміністративних систем, принаймні в Центральній Європі: традицію культури "Rechtsstaat", яка характеризується, загалом, домінуючою роллю права та легалізму в способі мислення та дій уряду.

Ця культура суттєво вплинула на зміст багатьох реформаторських заходів, коли уряди намагалися лікувати проблеми правовими нормами, а не кращими практиками. Pavel Jan [2] показав цей факт, оцінюючи розвиток законодавства про публічні закупівлі. З кожною новою зміною до цього закону збільшувалася як кількість абзаців, так і кількість сторінок, незалежно від того, що аудит державних закупівель за співвідношенням ціни та якості є набагато важливішим, порівняно з аспектами доброчесності процесу. Законодавці намагалися підвищити якість закупівель позаконними заходами, але без будь-якого реального впливу на ефективність, результативність та економічність. Чеський звіт також підтверджує цю проблему: «Однією з

відповідей на запитання «Яка мета реорганізації?» було: «Метою реорганізації є реорганізація». Також румунський звіт сигналізує про «надмірну легалізацію»: і державні службовці, і громадяни майже повністю погоджуються з тим, що румунська законодавча база надто складна.

Співвідношення між класичними адміністративними змінами та змінами в державному управлінні, що змінювалися з часом, також було дуже різним у вибраних країнах. Для опису ситуації можна використати класифікацію реформ Coombes and Verheijen [3] та Pollitt and Bouckaert [4] – ці дві класифікації мають однакову базу і можуть бути спрощені наступним чином:

- радикальний тип реформування державного управління;
- змішаний тип реформи;
- поступові реформи.

Якщо виключити країни Східної Європи, де реформи все ще перебувають на ранній стадії і було б дуже складно і попередньо спробувати їх позначити, то ситуація в решті країн виглядає наступним чином (табл. 1.3):

Таблиця 1.3 – Класифікація реформ у Центральній Європі [1]

Країна	Тип реформи
Чеська Республіка	Домінують поступові та правові реформи протягом усього оцінюваного періоду. Незначна кількість реформ в управлінні після 2000 року. «Концепція реформи державного управління» від 1999 року передбачала комплексні зміни, але реально були реалізовані лише адміністративні заходи. Новий ліберальний уряд, обраний у 2006 році, намагався запропонувати зміни до НПМ, але не мав реальних сил для їх впровадження.
Естонія	Естонські реформи видаються найбільш радикальними і базуються на НПМ. Одним із головних викликів в Естонії стало бажання одразу перейти до сучасних систем управління без попереднього створення міцної бази – класичної ієрархічно структурованої державної адміністрації. Головна мета естонської державної адміністрації полягала не в побудові міцного ґрунту для демократії, а в підвищенні ефективності державних інститутів. Проте, як наслідок політики, прийнятої послідовними неоліберальними урядами, основною темою ініціатив з урядових реформ було зменшення ролі держави. Така антидержавна позиція сприяла розвитку ідей, заснованих на мінімалістичній державі.



Країна	Тип реформи
Угорщина	Угорські реформи можна охарактеризувати як змішану модель, що починається з домінуючого поступового та легалістичного підходу до реформ на початку дев'яностих, поступово переходячи до змішаного типу з радикальним переходом у НПМ у період після 2006 року. Поточні зміни в НПМ зосереджені на двох основних елементах – скороченні (включаючи радикальне зменшення зайнятості на державній службі – на територіальному та місцевому рівнях це було далеко в двозначному діапазоні, в деяких випадках, можливо, навіть досягаючи від 30 до 50%) та радикальних реформах системи управління людськими ресурсами.
Латвія	Латвійські реформи також можна охарактеризувати як змішану модель від початку до поточної реформаторської діяльності. Було впроваджено декілька типів реформ НПМ, особливо на пізніх етапах реформування системи державного управління, але НПМ ніколи не домінувала в стратегіях реформ.
Литва	У звіті по країні йдеться про те, що Литва, схоже, належить до другої категорії (змішана модель) держав, які називаються «модернізаторами» за класифікацією Pollitt and Bouckaert (2000). У передвступний період реформа державного управління в Литві характеризувалася ситуативними та секторальними зусиллями. Приблизно з 1996 по 2004 рік реформи державного управління стали рушійною силою насамперед завдяки вступу Литви до ЄС. Більш інтенсивна конкуренція за реформи типу НПМ розпочалася лише у період після вступу до ЄС.
Польща	Польща є типовим представником переважаючого правового підходу до реформ і може бути віднесена до третьої (поступових змін) групи країн-реформаторів. Польща постійно реорганізовує свої системи управління в державному секторі. Нове державне управління мало обмежений вплив на польську адміністрацію, надаючи ідеї та вимоги щодо визнання необхідності модернізації польської адміністрації та водночас зменшення її розміру.
Словаччина	Словаччина, з точки зору всього досліджуваного періоду, являє собою змішаний («модернізаторський») підхід, але більш глибокий аналіз виділяє три основні фази. До 2003 року реформа була переважно поступовою та легалістичною, з невеликою кількістю реалізованих ідей НПМ. Під час другого виборчого періоду уряду ліберального прем'єр-міністра Дзурінди (2003–2006) відбулися радикальні зміни в НПМ, такі як масова децентралізація та запровадження схем фінансування перформансу. Коаліція нового прем'єр-міністра Фіцо, яка перебувала при владі з 2006 року, повернулася до ідеї потужної держави, що домінує в системі виконання державних функцій.
Румунія	Інформація зі звіту країни свідчить про те, що Румунія знаходиться десь між другою та третьою групою. Кожен уряд після революції 1989 року має на порядку денному реформу державного управління. Хоча концепція державного управління не завжди була пов'язана з реформою державного управління, деякі нові управлінські ідеї, такі як використання контрактуалізації, стратегічне управління та планування, системи вимірювання ефективності, мережі реформ тощо, були включені до пакетів реформ.

### 1.3 Радикальний підхід чи «веберівська» адміністрація

Естонія є найкращим прикладом країни ЦСЄ, де ідеї НПМ переважали в різних концепціях та стратегіях реформування державного управління, що виникли в другій половині 1990-х років, а певна надмірна ідеалізація приватного сектору (і вільного ринку) переважає і сьогодні. Масова приватизація призвела до продажу стратегічних підприємств, таких як залізниця (у 2001 році до її повторної націоналізації у 2007 році) або критично важливих послуг, таких як екстрена медична допомога, без особливого публічного обговорення чи ринкового тестування. У зв'язку з цим вони також часто слугують орієнтиром для оцінки доцільності та придатності принципів та інструментів НПМ для країн з перехідною економікою. Більшість авторів не дуже оптимістично налаштовані в цьому напрямку, наприклад:

«У країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) з перехідною економікою... Державне управління зіткнулося з особливим викликом, оскільки як створення політичної демократії, так і реалізація принципів ефективності та результативності стали водночас ключовими завданнями модернізації» [5].

«НПМ особливо погана, якщо її підштовхують до країн з перехідною економікою та країнами, що розвиваються, тому що якщо вона може мати якийсь сенс, то лише в середовищі добре функціонуючої демократичної адміністративної традиції» [6].

«Чим більші недоліки в усталеній управлінській практиці країни, тим менш придатні реформи [НПМ]» [7].

«Як тільки так звана веберіанська адміністративна система інституціоналізується, тоді, можливо, має сенс розглянути, як найкраще перейти від цієї системи до більш «сучасної» системи ПА» [8].

Усі наведені вище цитати та інший досвід вказують на те, що НПМ як ідеологія реформ може не бути належним підходом для проведення реформ у країнах з перехідною економікою, але багато політик та інструментів, що

базуються на НПМ, мають бути впроваджені якнайшвидше. Наприклад, методи оцінювання ефективності, особливо бенчмаркінг, можуть дійсно допомогти підвищити прозорість та підзвітність.

Щоб ускладнити, ми також повинні підкреслити, що НПМ – це одна крайність, але домінуючий юридичний підхід до реформи – це друга (і також неефективна) крайність. Надмірна легалізація та надмірне регулювання зазвичай не забезпечують ефективності, економічності та результативності, як ми вже зазначали на прикладі законодавства про публічні закупівлі. В умовах обмеженої поваги до закону, характерної для більшості країн з перехідною економікою, ми намагаємося покращити ефективність державного управління за допомогою додаткових законів, норм та нормативних актів, які не можуть працювати, а лише створюють додаткове навантаження для бізнесу та громадян.

Наскільки така рекомендація може бути реально реалізована – сумнівно – реальність політичних процесів у цій групі країн не надає багато простору для ефективного формування політики та її реалізації [ 9 ]. Домінують короткострокові чисто політичні рішення; Виняток становлять довгострокові політики.

#### **1.4 Управління продуктивністю та якістю**

Багато країн ЦСЄ запровадили певні схеми управління ефективністю. У звіті Світового банку разом з Латвією Литва отримала найвищий рейтинг управління ефективністю в Центральній та Східній Європі (близько третього рівня), маючи «заплановану, впроваджену та переглянуту (в обох випадках) систему управління ефективністю, навіть якщо вона ще не повністю функціонує за всіма елементами системи» [10]. Інші держави ЦСЄ (Угорщина, Польща, Чехія, Словаччина, Естонія) не були оцінені вище 1-го рівня: хоча їхній підхід, заснований на результатах, був запланований, але він залишився нереалізованим. Дизайн певних політичних ініціатив та їх реалізація (часто під

впливом умов фінансових криз) значною мірою пояснює міжнаціональні варіації у сфері управління ефективністю.

Однак жодна з країн ЦСЄ не розробила повноцінного а підходу до управління ефективністю, який можна порівняти з найбільш передовими системами управління ефективністю, знайденими в США. Крім того, розвиток сучасної системи управління ефективністю не означає автоматично підвищення ефективності державних видатків або якості надання публічних послуг. Глибока оцінка литовської системи управління ефективністю показала, що якість інформації про продуктивність є низькою, а її використання в процесі прийняття рішень обмежене, якщо не брати до уваги зовнішню звітність [11].

За даними Світового банку в країнах з перехідною економікою (за оцінкою Словацької Республіки, Румунії та Киргизької Республіки) «впровадження управління ефективністю в умовах, де основи державного управління не були встановлені, може бути в кращому випадку несуттєвим, а в гіршому – ризикованим у країнах з перехідною економікою» [12]. Система державної служби, заснована на заслугах, і добре функціонуюча система адміністративних процедур є найважливішими елементами цих засад.

Ініціативи з якості є частими, але зазвичай децентралізованими в регіоні ЦСЄ. Багато державних органів вирішили впровадити ISO або інші системи управління якістю (такі як стандарти для державних послуг, універсальні магазини, статути громадян, незалежний омбудсмен, Єдина рамкова оцінка) для покращення якості внутрішніх процесів та результатів. Крім того, країни ЦСЄ значно різняться за темами обсягу певних ініціатив з управління якістю (див. табл. 1.4 нижче щодо кількості зареєстрованих користувачів САФ).

Таблиця 1.4 – Кількість зареєстрованих користувачів Єдиної системи оцінювання в нових країнах-членах ЄС (Джерело: [www.eira.nl](http://www.eira.nl))

Країна	Кількість зареєстрованих користувачів САФ
Болгарія	5
Чеська Республіка	58
Естонія	18
Угорщина	118
Латвія	5
Литва	9
Польща	53
Румунія	33
Словаччина	18
Словенія	50

Однак, як свідчать деякі порівняльні показники якості (наприклад, Європейська премія за державну службу), країнам ЦСЄ все ще потрібно суттєво вдосконалюватися та справлятися з більш інтенсивним попитом громадян на якісні державні послуги, який з часом неодмінно зростатиме.

Довіра суспільства до влади була однією з найважливіших цілей реформ у Західній Європі [13]. Згідно з нещодавнім звітом Євробарометра, довіра громадськості до влади в країнах ЦСЄ нижча за середній показник ЄС 27 у всіх країнах східноєвропейської традиції, за винятком (де він близький до середнього показника в ЄС 27). Цікаво, що довіра до уряду значно перевищує середній показник по ЄС 27 у всіх скандинавських країнах, включаючи (62 відсотки порівняно із середнім показником у 34 відсотки), який у деякій літературі з державного управління було віднесено до скандинавської традиції. Той факт, що громадськість має низьку довіру до урядів країн ЦСЄ, свідчить про те, що реформи державного управління не принесли позитивних ефектів. Тим не менш, довіра суспільства до влади все ще залишається проблемою в

країнах Західної Європи, хоча вони починали з вищого базового рівня порівняно з країнами ЦСЄ.

Ще один драйвер реформ державного управління в Західній Європі був пов'язаний з макроекономічними проблемами (великий уряд, значний бюджетний дефіцит та відчуття недостатньої ефективності державного сектору). Усі країни ЦСЄ мають малі уряди, які вимірюються державними витратами у відсотках від їхнього ВВП: усі країни (за винятком ) знаходяться нижче 27 країн ЄС (за даними Євростату за 2006 рік), а їхні соціальні витрати (зокрема в ) досить низькі. Може здатися, що обґрунтування НПМ для скорочення уряду є менш очевидним у ЦСЄ порівняно з . Однак у деяких країнах ЦСЄ системи управління ефективністю (у Литві та Латвії) виникли під впливом фіскальних та економічних криз, зосередивши увагу політиків на питаннях ефективних державних витрат [14]. Також в умовах фінансової кризи виникла необхідність скорочення державних витрат у деяких країнах ЦСЄ (зокрема Латвії, Румунії, Угорщині, Україні та інших країнах ЦСЄ, які звернулися з проханням про екстрене кредитування від МВФ).

Таким чином, фінансова криза відкриває вікно можливостей для реформ державного управління в країнах ЦСЄ.

## **1.5 Висновок**

Реформи державного управління в країнах ЦСЄ показали поєднання успіхів і невдач. Однак процес реформ виявився складнішим і повільнішим, ніж очікувалося, на початку політичного та економічного переходу, а також вступу до ЄС. Раніше було зроблено висновок, що реформи державного управління в країнах колишнього Радянського Союзу стримуються труднощами перенесення нових ідей державного управління із західного соціально-економічного контексту в конкретний посткомуністичний контекст.

В процесі реформ у багатьох країнах ЦСЄ домінують короткострокові політичні інтереси правлячих політичних партій, що негативно впливає на

процес реформ, а також призводить до злетів і падінь у політиці уряду. Це контрастує із Західною Європою, де зигзагоподібні траєкторії реформ державного управління базувалися на конкуруючих адміністративних доктринах (реформи НПМ, засновані на принципах «дозволяти та змушувати менеджерів керувати», за якими слідували реформи після НПМ, зосереджені на оновлених механізмах ієрархічного типу, ринкового типу та мережевого типу) [13].

Політичні зигзаги процесу реформ у країнах ЦСЄ можна пояснити станом їхніх політичних систем та урядів. Посткомуністичні політичні системи (особливо в колишньому Радянському Союзі) не були консолідовані в західному розумінні демократії, а ринкова економіка є «єдиною грою в місті» [15]. Не дивно, що державне управління часто зловживалося правлячими політичними та бізнес-елітами як засобом прийняття корупційних політичних рішень або отримання ренти від населення чи бізнес-спільноти.

Нові країни-члени ЄС з більш консолідованими політичними системами потерпали від нестабільності державної політики.

## РОЗДІЛ 2

### РОЗВИТОК МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ВИБОРІВ

#### 2.1 Загальні відомості

Вибори є невід'ємним елементом демократії. У той же час розробка стандартів для їх виконання є тривалим і складним завданням. Вони розроблялися протягом десятиліть і навіть століть з урахуванням, в тому числі, негативного досвіду, коли можновладці та бізнес-еліти були змушені працювати не на благо суспільства, а на догоду своїм вузьким інтересам.

Україна орієнтується на європейський досвід (див. Розділ 1), але є ще один регіон, який встиг стати своєрідною лабораторією з розробки та апробації стандартів підготовки та проведення виборів. Йдеться насамперед про американський континент, а точніше, про країни, об'єднані в рамках Організації американських держав (ОАД). Створення найстарішої в світі регіональної неурядової організації бере свій початок з часів Першої міжнародної конференції американських держав (Вашингтон, США, жовтень 1889 – квітень 1890), але в сучасному вигляді вона існує з моменту підписання статуту ОАД (Богота, Колумбія, 1948). На цей час в організацію входять 35 держав. Її заявленою метою є забезпечення миру і справедливості у відносинах між американськими державами, зміцнення їх співробітництва, захист суверенітету, незалежності і територіальної цілісності [16].

З початку 1960-х років Департамент виборчого співробітництва та спостереження (DECO) діє як частина керівних органів ОАД. Починаючи з 1962 року, вона спостерігала за 246 виборами в 27 країнах, в яких взяли участь понад десять тисяч міжнародних спостерігачів [17]. І тут спостерігачі ОАД знайшли, що порекомендувати: всього за підсумками листопадових виборів в США було розроблено 10 рекомендацій, п'ять з яких стосувалися організації виборів:



- створити механізми вдосконалення методів дострокового голосування;
  - зробити день виборів вихідним днем в кожному зі штатів;
  - збільшити кількість виборчих дільниць для уникнення довгих черг;
  - підпорядкувати голосування громадян США, які проживають за кордоном, правилам, що діють в їх «рідних» штатах;
  - об'єднати правила реєстрації виборців у різних державах;
- три про політико-правову систему:
- уніфікувати систему колегій виборців в різних штатах;
  - передати повноваження щодо розмежування виборчих округів незалежним комісіям;
  - скасувати обмеження прав виборців у ряді штатів
- а також одну про гендерні та фінансові аспекти виборчого процесу:
- вжити заходів щодо збільшення кількості жінок-кандидатів на виборні посади та розробити закони для підвищення прозорості фінансування виборчих кампаній кандидатів [18].

Ґрунтуючись на досвіді таких рекомендацій, Департамент співробітництва та спостереження ОАД у сфері виборів розробив сім детальних посібників, що стосуються різних аспектів спостереження за виборами:

- системи виборчої юстиції (2006);
- методології спостереження за виборами (2007)
- використання виборчих технологій (2010)
- моніторинг ЗМІ (2011)
- політичне фінансування виборів (2012)
- впровадження гендерних принципів у діяльність спостережних місій ОАД (2013)
- участь у виборах корінних та африканських народів (2015).

Посібник з усіх аспектів спостереження за виборами (2008) також інтегрований у загальну серію [ 19 ]. Всі ці документи відрізняються скрупульозністю і прагненням до максимальної точності. Вони схожі за будовою, хоча і містять ряд відмінностей: використовується у відповідній сфері. Часто доступні детальні глосарії та бібліографія, а також великі додатки. Практично всі посібники забезпечуються короткими, але ємними висновками.

Ще одним результатом роботи зі стандартизації рекомендацій спостережних місій стала розробка та реєстрація офіційного Міжнародного виборчого стандарту TS 17582:2014 [ 20 ]. Справа в тому, що міжнародні виборчі стандарти не можуть бути обов'язковими, в кращому випадку – рекомендаційними. Зазвичай вони оформляються як рекомендації ООН, але Організація американських держав у співпраці з Венеціанською комісією Ради Європи (офіційно Європейська комісія за демократію через право) вирішила піти іншим шляхом і оформити свої рекомендації у вигляді Міжнародної організації зі стандартизації (ISO), зареєстрованої Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO).

Міжнародні організаційні стандарти також не є обов'язковими, а є своєрідним знаком якості: дотримання їх покликане свідчити про найвищий рівень вимог до якості управління. Згідно з прес-релізом ОАД після затвердження TS 17582:2014, виборчі органи, які зобов'язуються дотримуватися стандарту, отримують вигоду від «високих стандартів організації, ефективності та управління протягом усього виборчого циклу», а також від «гнучкої структури, яка заохочує постійне вдосконалення управління виборами з метою адекватного реагування на різні виклики, пов'язані з організацією виборів». Проходячи сертифікацію відповідно до стандарту, йдеться у прес-релізі, «виборчі органи публічно заявляють про свою прихильність принципу прозорості виборів, тим самим зміцнюючи довіру суспільства до себе та своєї діяльності» [21].

Міжнародні організаційні стандарти є різновидом інтелектуальної власності ISO, вони надаються для використання тільки за гроші, і тільки юридичним особам. Однак TS 17582:2014 можна знайти у вільному доступі на веб-сайті Європейського центру підтримки виборів (<http://www.eces.eu>), який, очевидно, заплатив Міжнародній організації зі стандартизації за цю можливість.

Стандарт визначає вимоги до восьми етапів (аспектів) виборчого процесу:

- 1) реєстрація виборців;
- 2) реєстрація політичних організацій та кандидатів;
- 3) «виборча логістика»;
- 4) голосування на виборчій дільниці;
- 5) підрахунок голосів та оголошення результатів;
- 6) електоральна освіта;
- 7) нагляд за фінансуванням виборчої кампанії;
- 8) вирішення виборчих спорів.

Стандарт TS 17582:2014 передбачає систему сертифікації виборчих органів (які в політичній науці зазвичай називають Органом управління виборчим процесом, ОВВ), які відповідають вимогам, викладеним у цих пунктах. Крім того, стандарт містить детальний глосарій термінів, пов'язаних з організацією та проведенням виборів, включаючи якість систем управління виборами, виборчу інфраструктуру та логістику, а також фактичне голосування виборців.

Ухвалення документа було складним і супроводжувалося затяжними суперечками та дискусіями. Хроніка цього процесу докладно описана в інформаційній записці Венеціанської комісії [22].

Всіх цих суперечок, напевно, можна було б уникнути, якби Організація американських держав на початку 2013 року не звернулася до європейської держави, зокрема до Венеціанської комісії, з пропозицією про співпрацю. Але

видається дуже важливим для ОАД здобуття авторитету європейської спільноти, чий голос з питань, пов'язаних із дотриманням принципів демократії у виборчих процесах, звучить набагато вагомніше, ніж його власний.

Венеціанська комісія призначила голову Федерального виборчого суду Мексики Марію дель Кармен Аланіс Фігейру своїм представником у міжнародній робочій групі експертів з розробки стандарту ТВ 17582. На робочій зустрічі в Домініканській Республіці у квітні 2013 року група обговорила та схвалила 162 зауваження до проекту документа та направила їх усім зацікавленим сторонам. Для того, щоб бути прийнятим як міжнародний стандарт, доопрацьований проект мав бути схвалений 75% членів (виборчих органів), які брали участь у обговоренні. Однак під час голосування 2 листопада 2013 року він отримав лише 68% підтримки. На своєму засіданні 6-7 листопада 2013 року в Порту (Португалія) робоча група рекомендувала протягом 30 днів провести голосування для затвердження проекту як технічної специфікації, обговоривши 242 зауваження, висунуті тими, хто голосував проти, і одне висунуте Венеціанською комісією.

Позиція Венеціанської комісії полягала, зокрема, у необхідності проведення більш чіткого розмежування між органами, що займаються підготовкою та проведенням виборів, та органами, що займаються врегулюванням спорів, що виникають під час виборів. Крім того, він наполягав на обов'язковій юридичній силі рішень, прийнятих в результаті цих спорів. Зокрема, США і ФРН виступили проти введення розмежування двох типів виборчих органів - адміністративного і вирішення спорів. США та Нідерланди, крім того, виступили за виключення норм про нагляд за фінансуванням виборів зі стандарту.

В ході голосування 19 січня 2014 року з 72 країн 42 учасники підтримали проект стандарту, 16 проголосували проти, 13 утрималися. Серед європейських країн, які проголосували проти, були Австрія, Фінляндія,

Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Норвегія, Словенія, Швейцарія, Велика

Британія; до них приєдналися Аргентина, Бразилія, Австралія, Ізраїль, Нова Зеландія та Південна Африка. Серед тих, хто утримався, Європу представляли Бельгія, Чехія, Ірландія, Португалія, Румунія, Іспанія, Туреччина; З ними погодилися Ботсвана, Китай, Іран, Маврикій, Сінгапур і США. Як бачимо, лише три країни ОАД – Аргентина, Бразилія та США – не підтримали проект.

Під час обговорення проекту основна опозиція виходила з боку європейських країн, основними причинами яких були загроза конфлікту між документом та усталеною практикою в цих державах і загалом невідповідність чинному законодавству.

Оскільки в інформаційній записці Венеціанської комісії детально не прописані пункти розбіжностей між учасниками дискусії (зрозуміло лише, що серед них були поділ виборчих органів на адміністративні та вирішувальні спори, а також нагляд за фінансуванням передвиборної агітації), то про зміст більшості з них можна лише здогадуватися. Але можна припустити, що головними протиборчими сторонами були країни Європи і Латинської Америки.

У Європі виборчі органи формувалися історично, протягом століть, і більш-менш успішно справлялися зі своїми завданнями навіть при монархіях. У країнах Латинської Америки, які з моменту здобуття незалежності проголосили себе республіками (за винятком Бразилії, що існувала у вигляді імперії в 1822-1889 рр.), виборчі органи з самого початку були розчавлені урядовою і бізнес-елітою і виражали волю останніх, а не виборців. Тому для них завдання детального регулювання діяльності виборчих комісій було набагато актуальнішим, ніж для європейських країн: таким чином країни Латинської Америки намагалися вирішити проблему забезпечення чесного і вільного характеру виборів.

Не заперечуючи переваг такого регулювання, необхідно визнати, що його ефективність аж ніяк не безмежна. Як зазначається в літературі, регулювання діяльності виборчих комісій є лише одним із чинників забезпечення якості виборів, не меншу роль відіграє характер політичного режиму, оскільки авторитарна влада цілком здатна підпорядкувати будь-який виборчий орган, якою б регламентованою не була його діяльність, своїй волі [23].

Надання виборчим органам статусу, незалежного від усіх трьох гілок влади, тут мало допоможе. Така модель зараз стала майже обов'язковою для нових демократій, але вона аж ніяк не найпопулярніша в країнах «старих» демократій. Як зазначає Н. В. Гришин, доказів ефективності цієї моделі поки що не надано: «Вона використовується практично у всіх авторитарних країнах і сприяє не стільки підвищенню якості виборів, скільки їх легітимізації. Навряд чи це поліпшить виборчий процес у країнах західної демократії, яким він нав'язаний на сучасному етапі» [20]. Можна погодитися з Н. Керром, який закликає розрізняти формальну автономію і реальну інституційну спроможність виборчих органів [16] (остання може бути присутня за відсутності першої, а також навпаки).

У всякому разі, 14 лютого 2014 року був опублікований ТС 17582, і практично відразу кілька країн Латинської Америки, в першу чергу Еквадор і Перу, почали приводити своє законодавство у відповідність до нього [23].

15 травня 2014 року Генеральний секретаріат Організації американських держав видав указ про створення спеціального органу в складі Департаменту співробітництва та спостереження у сфері виборів – Міжнародного органу з акредитації виборів (ІЕАВ), який відповідав за видачу сертифікатів виборчим органам держав-членів ОАД про їх відповідність вимогам міжнародних організаційних стандартів, тобто насамперед TS 17582 [22].

Будь-який виборчий орган країн-членів ОАД може пройти сертифікацію, подавши заявку на сайті ІЕАВ (<https://www.oas-ieab.org/index.php>).

Сертифікація проводиться органами з оцінки відповідності (ООВ), які, в свою чергу, наділені відповідними правами в Бюро міжнародної акредитації.

Робота над акредитацією триває, правда, не дуже швидко. На сьогоднішній день, згідно з інформацією, розміщеною на сайті IEAB, «органи з оцінки відповідності» зареєстровані в чотирьох країнах - Мексиці, Перу, Колумбії та Домініканській Республіці, а кількість сертифікованих виборчих органів досягла п'яти: два з них акредитовані в Перу (один з них - Національна адміністрація виборчих процесів - встигла пройти цю процедуру двічі, так як сертифікат видається тільки на три роки). по одному в Еквадорі, Мексиці та Домініканській Республіці.

Крім того, Департамент співробітництва та спостереження за виборами ОАД реалізував низку проектів з надання допомоги країнам-членам у розвитку електронних технологій у виборчому процесі та системах реєстрації виборців. Зокрема, програми з аудиту та оновлення систем реєстрації виборців були реалізовані в Сальвадорі (вересень 2007 року - вересень 2008 року; жовтень - грудень 2013 року), Болівії (листопад - грудень 2008 року); Червень - грудень 2009 року; грудень 2014 - лютий 2015 року), Гватемала (серпень - жовтень 2010 року; березень - травень 2014 року), Парагвай (квітень - липень 2010 року), Домініканська Республіка (лютий - квітень 2012 року), Гренада (січень - лютий 2013 року), Аргентина (квітень 2015 року).

Програми з впровадження електронних технологій у виборчі процеси були реалізовані в Перу (червень 2010 - грудень 2011 року), Мексиці (червень - липень 2011 року; серпень 2015 року), Парагваї (грудень 2012 - квітень 2013 року), Гондурасі (квітень - травень 2013 року), Коста-Рікі (липень 2013 - лютий 2014 року), Уругваї (лютий - жовтень 2014 року).

У більшості випадків спонсорами програм виступали Канада і США, іноді – інші країни (Італія, Бразилія).

Крім того, Департамент співробітництва та спостереження ОАД у сфері виборів щорічно публікує іспанською або англійською мовами (іноді і тим, і

іншим одночасно) огляди різних аспектів виборчої діяльності - юридичних, фінансових, пов'язаних з виборчими технологіями і т.д. - в Латинській Америці, а також докладні звіти про заходи, що проводяться департаментом (конгреси, семінари і т.д.).

## **2.2 Міжнародний стандарт ISO/TS 54001:2019 Системи управління якістю – Загальні виборчі організації**

ISO/TS 54001:2019 – це міжнародний стандарт для впровадження ISO 9001 у виборчі організації на всіх рівнях влади, який замінює ISO/TS 17582:2014 з моменту публікації 8 квітня 2019 року.

Цей стандарт базується на вимогах ISO 9001, тому він охоплює управління процесами безперервного вдосконалення із загальною увагою до ризик-орієнтованого мислення, спрямованого на використання можливостей і запобігання небажаним результатам.

Домагатися того, щоб вимоги до системи управління якістю відповідали встановленим законодавчим рамкам і забезпечували громадянам, кандидатам, політичним організаціям та іншим зацікавленим виборчим сторонам більш надійну та прозору виборчу службу, а також зміцнювали довіру до виборів. виборчі організації мають можливість керувати ними шляхом таємного голосування, щоб забезпечити надійні, прозорі, вільні та чесні результати, які відповідають необхідним вимогам.

ISO/TS 54001:2019 застосовується до всіх виборчих організацій, які займаються будь-яким аспектом виборчого процесу, як постійні, так і тимчасові, створені для підтримки певного періоду виборів.

Організації, які бажають продемонструвати відповідність цьому стандарту, повинні:

Мати довіру, ідентифікувати та реєструвати громадян, які можуть голосувати, а також мати список політичних органів і кандидатів, які виступатимуть у виборчому процесі.



Мати суворе матеріально-технічне планування та організацію, щоб забезпечити успіх виборчого процесу, на додаток до демонстрації за допомогою документальних доказів достовірності голосу кожного виборця.

Побудова інформаційних процесів, інформування та навчання виборців, політичних організацій та кандидатів щодо виборчого процесу, а також реєстрація учасників.

Дотримання законодавчої бази щодо фінансування кампанії, забезпечення дотримання варіантів фінансування, моніторингу витрат і доступності ЗМІ.

Створити адекватні законні канали для розгляду будь-яких скарг, отриманих або спричинених виборчим процесом, за допомогою прозорих, ефективних і жорстких процедур.

Цей документ встановлює вимоги до системи управління якістю, в якій організація з відбору:

- необхідно продемонструвати свою здатність керувати виборами шляхом таємного голосування, забезпечити надійні, прозорі, вільні та чесні результати, які відповідають виборчим вимогам;
- у встановленому правовому полі спрямована на підвищення довіри громадян, кандидатів, політичних організацій та інших сторін, зацікавлених у виборах, шляхом впровадження ефективної системи управління якістю виборів, включаючи процеси постійного вдосконалення.

Цей документ поширюється на період виборів, включаючи передвиборчі та післявиборчі дії або процеси.

Цей документ поширюється на всі виборчі органи, які беруть участь у кожному аспекті виборчого процесу, як на постійні організації, так і на тимчасові організації, створені для підтримки певного періоду виборів.

Усі вимоги цього стандарту мають загальний характер і призначені для застосування до будь-якої організації, незалежно від її типу чи розміру, або продукції та послуг, які вона надає.

На основі десяти пунктів стандарту ISO 9001:2015 створено нову структуру – конкретний виборчий зміст закладено в пункти нової структури.

Цей міжнародний стандарт визначає вимоги до системи управління якістю, коли організація:

а) повинна продемонструвати свою здатність постійно надавати продукцію та послуги, які відповідають застосовним законодавчим і нормативним вимогам і вимогам споживачів, і

б) має на меті покращити задоволеність споживачів шляхом ефективного застосування системи, включаючи процеси для вдосконалення системи та забезпечення відповідності вимогам клієнта та чинним законодавчим і нормативним вимогам.

### **2.3 Управління якістю та сертифікація за стандартами ISO**

Впровадження систем управління якістю (QMS) дозволяє організаціям як у державному, так і в приватному секторах відповідати як національним, так і міжнародним стандартам, що значно покращує продуктивність, ефективність і результативність. Ключові переваги такого впровадження включають: удосконалення процесів і процедур, управління інформацією в процесі прийняття рішень і перехід до організаційної культури, орієнтованої на постійне вдосконалення. ДФО надає технічну підтримку виборчим органам у впровадженні систем управління якістю та сертифікації за стандартами ISO.

Міжнародний орган з акредитації виборів (IEAB)

Міжнародний орган з акредитації виборів (IEAB), заснований у 2014 році Організацією американських держав (ОАД) у рамках Секретаріату зі зміцнення демократії, відповідає за управління, координацію та надання послуг з акредитації виборів. Метою IEAB є сприяння прозорості та якості виборчих процесів шляхом підтримки сертифікації органів управління виборами шляхом забезпечення проведення сертифікації виборчих органів

висококваліфікованими професійними органами сертифікації в неупереджений спосіб, який створює довіру громадськості.

IEAB підтримує сертифікацію органів управління виборами відповідно до міжнародних виборчих стандартів, таких як ISO/TS 54001:2019: «Окремі вимоги до застосування ISO 9001:2015 для виборчих організацій на всіх рівнях управління».

ISO/TS 54001:2019 можна впроваджувати у виборчих організаціях на всіх рівнях управління.

Навіщо пройти сертифікацію

Сертифікація за стандартами ISO явно позитивно впливає на адміністрування виборів, дозволяючи виборчим органам надавати виборчі послуги, які краще відповідають очікуванням виборців, кандидатів і політичних організацій. Сертифікація допомагає виборчим органам створювати більш прозорі та ефективні виборчі процеси, тим самим сприяючи довірі та довірі громадськості до інституції.

Виборчі органи на глобальному рівні співпрацюють з IEAB, щоб отримати сертифікацію за стандартами ISO на основі комплексних аудитів, проведених сторонніми органами з оцінки відповідності (СAB). IEAB гарантує, що сертифікати, видані відповідно до виборчих стандартів, користуються найвищим рівнем чесності та довіри в очах громадськості. IEAB співпрацює з виборчими органами з акредитованими органами з оцінки відповідності, які впроваджують стандартизовані процеси оцінки, процедури та допоміжні матеріали під час сертифікації виборчих органів.

Виборчі органи, які бажають пройти оцінку, повинні зв'язатися з організацією, акредитованою IEAB, щоб домовитися про проведення оцінки.

IEAB підтримує сертифікацію виборчих органів у такі способи:

– Надання акредитації ООВ, які проводять сертифікаційні оцінки виборчих органів відповідно до ISO/TS 54001 та інших виборчих стандартів.

- Підтримка та забезпечення виконання процесів оцінки, процедур і допоміжних матеріалів, яких повинні дотримуватися акредитовані установи для проведення сертифікації виборчих органів.
- Прийняття рішень щодо схвалення на основі перегляду рішень щодо сертифікації та звітів, поданих ООВ.
- Надання авторизації професіоналам, які прагнуть проводити сертифікаційні оцінки, схвалені ІЕАВ, і проводити навчальні курси, ліцензовані ІЕАВ.
- Проведення навчальних курсів для аудиторів та персоналу ООВ щодо виборчих стандартів ISO.
- Проведення навчальних курсів ІЕАВ для інших зацікавлених сторін.

#### **2.4 Висновок**

Широка і різнобічна діяльність Організації американських держав в області організації та спостереження за виборами дозволяє по праву називати її лабораторією з розробки і апробації міжнародних стандартів у відповідній області. Можливо, цей аспект діяльності ОАД ще не отримав належної оцінки з боку міжнародної спільноти та дослідників, але немає сумнівів, що рано чи пізно така оцінка буде дана. На щастя, Департамент співробітництва та спостереження у сфері виборів ОАД не планує згорти свою діяльність і його нові досягнення у цій сфері, сподіваємось, ще попереду.

На цей час Світова спільнота прийняла міжнародний стандарт ISO/TS 54001, метою якого є зміцнення механізмів для повної та інклюзивної участі громадян, а також бути готовими до загроз у виборчому процесі, таких як кібератаки чи інші технологічні інциденти.

## РОЗДІЛ 3

### ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ ЗА ДОПОМОГОЮ ЕЛЕКТРОННИХ ТЕХНОЛОГІЙ

#### 3.1 Загальні відомості

На цей час вже існує пакет документів, покликаних сформувати обґрунтовану методологію процедур електронного голосування. Наприклад, у 2010 році ОАД затвердила посібник для спостережних місій, який зосереджується на нових виборчих технологіях і включає конкретні розділи, присвячені електронному голосуванню, а також інші розділи, які аналізують різні електронні процедури, такі як картографування виборів, реєстри виборців та остаточний підрахунок голосів [24]. Документ хронологічно поділений і виокремлює питання, які є важливими на передвиборчому етапі, в день голосування та після нього. У Довіднику Європейського Союзу зі спостереження за виборами також є спеціальний розділ, присвячений викликам електронного голосування [25], але цей документ має набагато ширший обсяг, ніж американський: це всеосяжний посібник зі спостереження за виборами, який містить керівні принципи як щодо виборчих процедур, так і щодо організації самої МСВ.

Інші європейські органи надали різномірний набір документів, присвячених стандартам електронного голосування. Наприклад, Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДПІЛ) опублікувало дискусійний документ з цих питань [26]. У 2004 році Рада Європи (РЄ) також прийняла офіційну Рекомендацію, а в 2011 році підготувала як Довідник з електронного голосування, так і конкретні керівні принципи для спостереження за електронним голосуванням та процедури сертифікації. Хоча документ БДПІЛ задуманий лише як відправна точка для обговорення шляхів вирішення проблем електронного голосування, документи, видані Радою Європи, мають на меті надати як аналітичні, так і практичні поради. Документ Ради Європи,

затверджений у 2004 році, має офіційний статус: Комітет міністрів затвердив його як офіційну Рекомендацію. Інші документи мають нижчий юридичний статус.

Нарешті, варто зазначити, що існують приватні некомерційні організації з міжнародною діяльністю, які також випустили спеціальні звіти про механізми електронного голосування, зокрема Міжнародний фонд виборчих досліджень (IFES) та Центр Картера.

Крім того, Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (IDEA) у грудні 2011 року підготував програмний документ на тему «Впровадження електронного голосування: основні міркування».

В той же час всеосяжний довідник зі спостереження за електронним голосуванням все ще залишається невирішеним завданням. Нинішній набір теоретичних довідників і практичних звітів може бути використаний для визначення ключових питань, з якими доводиться стикатися місіям зі спостереження за виборами. У наступному розділі буде проведено картографування цих проблем і включено перехресні посилання на ті звіти спостережень, які вже виявили подібні проблеми. Карта має на меті покращити розуміння поточних теоретичних довідників шляхом пов'язування їх із місіями, які вже проводяться в країнах за допомогою пристроїв для електронного голосування.

### **3.2 Спостереження за виборами за допомогою електронних технологій: основні виклики**

Спостереження за виборами завжди означає використання прозорості як способу незалежної перевірки того, що вибори були проведені правильно. Але шляхи досягнення такої мети можуть відрізнятися в залежності від прийнятих рішень голосування. Деякі додатки для голосування, наприклад, з використанням електронних засобів, можуть спричинити певні проблеми. Як зазначено в дискусійному документі ODHIR з цього питання, «електронне

голосування створює виклики традиційним та загальноприйнятим концепціям прозорості та підзвітності виборчих процесів... Очевидна проблема електронного голосування, з точки зору прозорості та підзвітності, полягає в тому, що його важче дотримуватися. Відбуваються електронні події, які не підлягають звичайному розгляду неозброєним оком спостерігача. Крім того, електронне голосування складається з технологічних компонентів, які пересічному спостерігачу нелегко і нелегко зрозуміти». [25].

Тому першочергове завдання має полягати в тому, щоб з'ясувати, як електронне голосування може забезпечити незалежне та зовнішнє спостереження: тобто як воно надасть докази щодо його правильного проведення. Як тільки ми визнаємо, що сценарій буде дещо відрізнятися від сценарію з паперовими бюлетенями, ми повинні «усвідомити той факт, що нові технології електронного голосування можуть вимагати нових методів спостереження для досягнення значущих висновків» [24]. Ключовим елементом цього нового підходу має бути довіра за дорученням: тобто надійна структура, досягнута непрямыми засобами. Враховуючи, що цей вид довіри ґрунтується на даних, наданих третіми сторонами, і враховуючи, що пересічний спостерігач не зможе зрозуміти таку інформацію, ця система довіри не повинна ґрунтуватися на інформації як такій. Скоріше, вона має ґрунтуватися на процедурному підході, який оцінить, чи належним чином викладені загальні наглядові заходи для досягнення належної перевірки системи.

### **3.3 Електронне голосування: чи є щось значуще для спостереження?**

Для того, щоб бути дотриманими за правильною методологією, технології електронного голосування потребують подвійного підходу. У той час як деякі функції можна контролювати за допомогою традиційних моделей, електронне голосування також включає стратегічні компоненти, які базуються на комп'ютеризованих засобах і тому вимагають абсолютно нових підходів до

спостереження. День виборів, наприклад, надає цікаві дані щодо правильної роботи загального проекту електронного голосування, але більшість цих даних не пов'язані з основною комп'ютеризованою структурою голосування. Серед іншого, механізми аутентифікації, підходи до зручності використання або стандарти навчання можуть частково контролюватися протягом дня виборів, але внутрішня робота самої машини для голосування не є помітною, принаймні пересічним громадянином. Як зазначено в Довіднику ЄС, «використання обладнання для електронного голосування, включаючи програмне забезпечення, що функціонує відповідно до угод про конфіденційність, може знизити прозорість виборчого процесу та потенційно обмежити можливості для незалежного спостереження з боку агентів партій/кандидатів та спостерігачів. Спостереження за електронним голосуванням може бути складним завданням, оскільки воно вимагає спеціальних знань і може бути менш доступним для ретельного вивчення. Однак стандарти оцінювання виборів з використанням традиційних виборчих бюлетенів однаково поширюються і на електронне голосування». [26].

Розглянемо підхід, який стосується аспектів електронного голосування, які не можуть бути вирішені за допомогою традиційних інструментів спостереження і які вимагають нових методологій. Однак при цьому не слід забувати про важливість іншого підходу. Наприклад, навчання є наріжним каменем у будь-якому впровадженні електронного голосування, враховуючи той факт, що всі зацікавлені сторони виборів повинні адаптувати свою поведінку до нових рамок. Вони мають зрозуміти, які конкретно нові теми раптом стануть важливими або як поводитися з різним виборчим матеріалом. Зручність використання є ще одним ключовим компонентом будь-якого вичерпного спостереження за електронним голосуванням, оскільки машини для голосування, ймовірно, створять бар'єри, які доведеться подолати за допомогою спеціального планування, освіти виборців та відповідної допомоги.



Однак, як уже згадувалося, навчання, юзабіліті та інші подібні особливості завжди можна спостерігати без зміни загальноприйнятих шаблонів. Очевидно, що необхідно включити кілька технологічних питань, але це нововведення не має нічого спільного зі спостереженням за суто комп'ютерними проблемами. У той час як навчання, зручність використання і так далі можуть бути до певної міри оцінені неозброєним оком спостерігача, технологічні питання вимагають специфічних знань. У цьому полягає велика різниця, і саме тому в цьому звіті мова піде про другий підхід, а саме, про те, як спостерігати дані, які зазвичай розуміють лише комп'ютерні експерти.

Введення паперових слідів є єдиним винятком з цих проблемних рамок. Враховуючи, що квитанція має на меті довести, що машина для голосування записала кожен бюлетень як покинутий, паралельний перерахунок голосів на паперових носіях стає можливим, і пересічний громадянин може перевірити остаточні результати як індивідуально, так і універсально. Однак ці види квитанцій не є безпроблемними та викликають важливі проблеми, такі як правильне планування або справедливе вирішення потенційних розбіжностей. Тим не менш, вони все одно надають дані, які може зрозуміти будь-хто.

### **3.4 Довіра за дорученням**

Якщо не буде паперових квитанцій, пересічний громадянин без специфічних знань не зможе контролювати процедури електронного голосування, які базуються виключно на комп'ютеризованих засобах. Враховуючи, що лише вчені-комп'ютерники, за умови, що вони отримують достатньо даних у розумні терміни, можуть зрозуміти, що відбувається, особа більше не матиме особистого нагляду за проектом, і її впевненість залежатиме від даних, наданих третіми сторонами, як правило, пулом експертів. Громадяни делегують своє контрольне завдання – те, що можна назвати довірою за дорученням – і тому довіру громадян доведеться зміцнювати іншими засобами. Хоча інструменти, що використовуються для створення цієї

впевненості, можуть змінюватися в залежності від рішення для голосування, надійність самої системи, як кінцевого результату, завжди повинна підтримуватися.

Таке делегування контролю має враховувати той факт, що електоральна та демократична довіра завжди ґрунтується на політичному підґрунті, головними ознаками якого є загальна недовіра та плюралізм. У той час як перший наголошує, що в демократичній структурі будь-яка влада має бути обмежена та контрольована, другий наголошує, що демократії повинні поєднувати більшість і меншість. Врахування цих особливостей політичного підґрунтя є важливим для проектів електронного голосування, оскільки заохочує громадян не сприймати зі сліпою вірою те, що роблять виборчі органи. Навіть ті країни, уряди яких досягли високого рівня довіри громадян, потребують процедур спостереження за електронним голосуванням, не обмежуючись сліпою вірою в те, що говорять офіційні комп'ютерні експерти. Більше того, меншість може відкинути те, що приймає більшість населення, і процедури спостереження мають бути розроблені з достатньою незалежністю та прозорістю, щоб переконати і цю меншість.

Дотримуючись цих міркувань, Довідник ЄС радить, що впровадження електронного голосування має враховувати існуюче підґрунтя щодо довіри громадян до органів державної влади: електронне голосування є найбільш доцільним у країнах з дуже високим рівнем довіри суспільства до чесності процесів голосування, підрахунку голосів та підрахунку голосів. У країнах, де довіра суспільства до виборчого процесу низька, електронне голосування може ще більше знизити довіру. Довіра громадськості до використання електронного голосування зростає там, де були всеосяжні та прозорі спроби органів влади протестувати, перевірити та сертифікувати обладнання, що використовується». [26]

Підсумовуючи, протоколи спостереження за електронним голосуванням зазвичай спираються на технічні дані, які можуть зрозуміти лише комп'ютерні

експерти. Таким чином, пересічні громадяни повинні базувати свою впевненість на різних підходах, які враховують, наскільки плюральним, незалежним і прозорим є спостереження/нагляд, що проводиться технічними, юридичними та соціальними експертами. У наступному розділі досліджується, які принципи повинні бути прийняті для досягнення такої процесуальної впевненості.

Дотримуючись Довідника ЄС, варто нагадати, що «міжнародні спостережні місії, як правило, не в змозі провести повну перевірку технічних аспектів системи електронного голосування, таких як програмні додатки та системи безпеки» [24]. Навіть якщо ЕАМ/ЕОМ розгортається набагато раніше, як це пропонується в Керівництві ОАС, відповідні звіти, очевидно, міститимуть відповідні застереження для підтвердження фактичних рамок спостережень.

Однак звіти про спостереження не повинні обмежувати їх обсяг описом зовнішніх доказів, отриманих під час розгортання місії. У Перу, наприклад, Європейський комітет МСВ у 2011 році включав параграф з описом того, що відбувалося на виборчій дільниці, але не було посилення на інші етапи, які могли б бути навіть важливішими. Звичайно, це було лише експериментальне випробування, обмежене одним місцем, але документ міг би мати ширший профіль.

Процедурний підхід може стати додатковим способом охоплення аспектів, які спостережні місії не можуть перевірити власними засобами, а у випадку електронного голосування такий підхід може навіть стати основною стратегією, а не лише додатковою. Враховуючи, що пристрої для електронного голосування зазвичай встановлюються виборчими органами або безпосередньо найнятими ними приватними постачальниками, місії зі спостереження за виборами технічно можуть самостійно перевірити деякі проблеми, але вони також повинні визначити, які інші інструменти впроваджуються виборчими органами для незалежної та неупередженої

оцінки правильності побудови структури електронного голосування. Для таких цілей зазвичай використовуються аудити, сертифікації та випробування, хоча кожен з них може бути реалізований різними способами. Спостереження не обов'язково означає аудит, випробування або сертифікацію, а просто моніторинг того, як розробляються ці різні процедури контролю. Місія ЄС МСВ до Венесуели у 2006 році чітко вказує на цю різницю, коли нагадує, що вона «також була присутня під час кількох з цих аудитів; хоча і не з метою аудиту як такого, а для виконання його обов'язку зі спостереження» [23].

Крім особливостей кожної процедури контролю, існують деякі загальні принципи, які повинні бути дотримані в кожному конкретному випадку: цілісність даних, повнота, множинність, незалежність і прозорість.

### **3.5 Цілісність даних**

Аудитори (тут маються на увазі тестувальники, сертифікатори та інші подібні гравці) повинні отримувати будь-які відповідні дані, необхідні для виконання свого завдання. Хоча увага зазвичай зосереджена на вихідному коді та компіляторах, будь-яка технічна оцінка також потребує інших джерел інформації, щоб отримати детальний огляд проекту електронного голосування.

Як Довідник ЄС, так і дискусійний документ БДПЛ стосуються цього питання. Довідник ЄС включає це питання як тему в його кодекс поведінки: «[він] гарантує безперешкодний доступ міжнародної місії спостерігачів за виборами до всіх етапів виборчого процесу та всіх виборчих технологій, включаючи електронні технології та процеси сертифікації електронного голосування та інших технологій, не вимагаючи від місій зі спостереження за виборами укладення конфіденційності або інших угод про нерозголошення щодо технологій або виборчих процесів, і визнає, що міжнародні місії зі спостереження за виборами можуть не сертифікувати технології як прийнятні» [26]. БДПЛ іде цим же шляхом. Враховуючи, що вибори є публічним процесом, який здійснюється виборцями колективно з метою

реалізації основних прав людини, система електронного голосування не повинна бути засекречена приватною угодою між постачальником та адміністрацією виборів. Вибори не призначені для продавців чи виборчої адміністрації; вибори належать виборцям» [25].

В обох документах насамперед ідеться про самих спостерігачів – термін, який фактично може включати як експертів, які проводять аудити, так і будь-якого громадянина, який має намір проводити спостереження за виборами. Мій підхід орієнтований на першу групу, тому що такі гравці єдині, хто має знання, необхідні для перевірки системи голосування.

Поради, наведені в цих двох цитатах, мають на меті запобігти тому, що часто трапляється при впровадженні електронного голосування. Підвищення прозорості може суперечити інтересам постачальників, які, можливо, віддадуть перевагу мінімальному розкриттю своєї внутрішньої методології. Вони стверджуватимуть, що заявки на голосування є результатом довгострокових інвестицій, які не повинні розголошуватися іншим гравцям. Права промислової власності можуть захищати такий підхід як нормальну ринкову практику. Однак промислова секретність не є необмеженою і повинна визнавати інші законні інтереси. У такому разі аудитор, який отримує неповну інформацію, не зможе розробити правильний нагляд, а спостерігачі на виборах будуть змушені враховувати це як слабкість, що може підірвати загальний демократичний процес. Що насправді означає «релевантні дані» в кожному конкретному випадку, можна обговорювати, але в сумнівних випадках завжди краще прийняти широке значення і дозволити доступ до відповідних даних.

Фінляндія є хорошим прикладом того, наскільки складно може бути відповідати цим критеріям. У 2009 році уряд Фінляндії вирішив запуснути пілотне інтернет-голосування під час муніципальних виборів, а постачальники (TietoEnator і ScytI) надали можливість провести аудит після підписання Угоди про нерозголошення (NDA). Університет Турку опублікував звіт, але Electronic Frontier Finland (EFFI) відмовилася підписувати документ, «який би

серйозно обмежив можливості аудиторів опублікувати свої висновки» [27]. Депутат і «висококваліфікований ІТ-експерт» також відмовилися підписувати/

Більше того, Міністерство раніше відхилило вимогу EEFI щодо вільного доступу до публічної інформації, стверджуючи, що таке розкриття загрожуватиме домовленостям про безпеку інформації та зв'язку, а також приватній торгівлі та професійній таємниці. Незалежно від цього рішення уряду та подальшого судового схвалення, сам уряд згодом усвідомив, що «ситуація, коли громадянин хоче отримати інформацію про систему електронного голосування, щоб переконатися, що система діє правильно, але коли орган влади не може дозволити доступ до інформації, не може вважатися задовільною» [26].

З огляду на важливість політики обґрунтованого розкриття інформації, варто зазначити, що впровадження електронного голосування поступово рухається вперед до такого сценарію. У той час як багато початкових заявок на електронне голосування мали на меті використовувати критерії, які були дійсними для інших регіонів ринку, постачальники, а також державні адміністрації все більше усвідомлюють особливості цієї сфери, і вони мають намір адаптувати свої внутрішні протоколи та угоди про нерозголошення для задоволення цих нових потреб. Норвегія, наприклад, може бути гарною моделлю для цього нового етапу проектів електронного голосування. У вересні 2011 року уряд Норвегії розгорнув канал для голосування в Інтернеті і зобов'язав постачальників розкривати всю необхідну інформацію. Як згадував Крістіан Булл, проект прагне до «повної відкритості та прозорості в усіх аспектах проекту» [28]. Це тягне за собою «повністю відкриту систему з відкритим вихідним кодом» [28], вимогу, яка повинна бути чітко встановлена в процесі закупівель. Існує загальна ліцензія, яка обмежує потенційне комерційне використання таких даних, але вона є єдиним значним (і обґрунтованим) обмеженням для третіх сторін, і стверджує: «Міністерство місцевого самоврядування та регіонального розвитку Норвегії та EDB

ErgoGroup AS цим надають вам (будь-якій третій стороні) право копіювати, модифікувати, перевіряти, компілювати, налагоджувати та запускати програмне забезпечення з єдиною метою тестування, перегляд або оцінка кодексу або системи виключно для некомерційних цілей» (Уряд Норвегії, Міністерство місцевого самоврядування та регіонального розвитку 2011).

Цілісність даних також порушиться, якщо відповідна інформація надходить із великими затримками, або коли доступ до таких даних настільки громіздкий, що фактично стає неможливим. Враховуючи, що бюрократичний тягар може становити ризик навіть для проактивних органів управління виборчим процесом (ОУВП), доцільно розробити спеціальний протокол щодо того, як управляти цією конфіденційною інформацією. Як зазначила місія ЄС у Венесуелі у 2006 році: «Технічне співробітництво не завжди супроводжувалося адміністративною гнучкістю; Надмірна бюрократія CNE іноді перешкоджала плинності комунікацій. Також було відзначено відсутність процедури, за допомогою якої CNE могла б своєчасно та офіційно реагувати на запитання та зауваження, що могло б підвищити ступінь прозорості системи».

### **3.6 Комплексність**

Окрім оприлюднення всіх відповідних даних, місія аудиторів має бути викладена таким чином, щоб вона охоплювала всі проблемні питання, які породжує будь-який проєкт електронного голосування. Хоча це очевидна мета для будь-якого нагляду, про неї часто забувають, оскільки аудит обмежується певними технічними нюансами, які фактично виключають деякі ключові питання. Наприклад, деякі процедури сертифікації ґрунтуються на пасивній або реактивній схемі перевірки, яка обмежує обсяг перевірки того, що машина робить те, що від неї очікується після введення певного набору даних. Таким чином, схема верифікації не включає проактивну методологію, здатну виявити приховані прогалини як у теоретичному дизайні, так і в практичній реалізації.

Аудит може перевірити правильну роботу пристроїв для голосування, але він не здатний оцінити, з яким рівнем комп'ютеризованих атак зіткнеться машина для голосування.

Аудит в Естонії, наприклад, відповідав цим зразкам. Як згадує БДПЛ, «проведений аудит виявився проведеним дуже ретельно. Однак, схоже, що аудиторів попросили перевірити, чи були запроваджені процедури достатніми для досягнення їхніх цілей» [26]. Однак естонська влада впроваджує й інші тести, які в поєднанні з нинішнім могли б досягти всебічності, якої вимагає цей розділ. Незалежно від того, чи так це чи ні, важливо зазначити, що аудиту або навіть кількох наглядів може бути недостатньо, якщо загальна схема не охоплює всі відповідні питання.

Ще один поширений спосіб розпочати необ'єктивний аудит полягає у виключенні певних процесуальних етапів. При використанні місцевих машин для голосування ключову роль відіграють постачальники, але є й інші зацікавлені сторони, які мають важливі завдання, наприклад, ті, хто відповідає за зберігання машин для голосування та повсякденне поводження з ними. У Франції муніципалітети купують машини для голосування і піклуються про них, але «процес сертифікації [лише] охоплює машини та внутрішні процедури управління постачальниками, включаючи інформацію, яку вони надають місцевим органам влади... [Вона] не охоплює стандарти безпеки та управління, які використовуються місцевими органами влади. Постачальники зобов'язані надавати своїм клієнтам загальні вказівки, але їх реалізація значною мірою залежить від місцевих органів влади» [26]. Тому цей протокол сертифікації не відповідатиме принципу комплексності, адже він обов'язково має включати всі відповідні етапи та пристрої, які впливають на саме електронне голосування.

Процедури роздільної аутентифікації та голосування також можуть обмежити обсяг аудиту, коли на вичерпний огляд підлягає лише останній. При використанні місцевих машин «спостерігачі повинні переконатися, що



система ідентифікації та система голосування не пов'язані або не взаємопов'язані, щоб гарантувати таємницю голосування» [24], але, якщо застосовується голосування через Інтернет, «головними проблемами в цьому типі систем є здатність надійно ідентифікувати виборця, що може бути зроблено за допомогою персонального ідентифікаційного номера (PIN) або електронного підпису» [26].

Наприклад, у Норвегії та Естонії рішення для інтернет-голосування включають процедури аутентифікації, які зазвичай використовуються для інших державних служб, і варто запитати, до якої міри ці ідентифікаційні канали повинні бути подані під ті ж заходи, що передбачені для механізмів електронного голосування. Норвезька влада наголошує на важливості прозорості та прийняла відкриту політику, яка полягає у повному оприлюдненні відповідних даних. Але, що важливо, така відкритість не охоплює аутентифікацію, якою частково займається інша публічна структура. Насправді, перелік питань, які необхідно включити, набагато довший, ніж ідентифікація (і включає, наприклад, плани на випадок надзвичайних ситуацій), і жодне з цих питань не повинно розглядатися як ізольовані теми, не пов'язані з самою системою електронного голосування.

Нарешті, ще один спосіб обмеження всебічності аудиту може полягати у використанні настільки загальних критеріїв, що стає надзвичайно складно відстежити, чи правильно був проведений аудит. У Франції, наприклад, будь-яка система електронного голосування повинна відповідати набору зі 114 правил, затверджених міністерством, але ці вимоги мають дуже різні профілі. У той час як деякі з них описані дуже докладно (зазвичай ті, що пов'язані з фізичною стабільністю), інші мають лише загальні рамки. Як зазначила Шанталь Енгхард, «вимоги до точності різко погіршуються, коли обговорюються критичні органи, пов'язані з безпекою, оскільки процедури тестування не встановлені... Тому безпека машин для голосування далеко не гарантована. Держава, схоже, не усвідомила, наскільки важко забезпечити

комп'ютерну систему і переконатися, що вона взагалі не винна» (Enguehard 2007, мій переклад). Щось подібне відбувається і в Бельгії, де список вимог дуже короткий. Отже, у 2007 році БДПЛ наголосила, що «тести повинні охоплювати всі аспекти системи. Детальний вичерпний перелік необхідних критеріїв має бути розроблений як основа для тестування» [26].

Нещодавні впровадження електронного голосування, як правило, використовують так звану наскрізну (E2E) верифікацію, аудит системи електронного голосування, який спирається на криптографічні протоколи та дозволяє зовнішнім аудиторам перевірити правильність роботи всієї програми, включаючи всі кроки. Система буде побудована таким чином, щоб зовнішні аудитори могли розуміти і контролювати її функції, зберігаючи і не порушуючи звичайних ролей внутрішніх менеджерів. Норвегія, наприклад, використовувала таку технічну структуру під час судового процесу інтернет-голосування, проведеного в десяти муніципалітетах у вересні 2011 року. Хоча теоретично вона є оптимальною, її фактична корисність, ймовірно, залежить від кількості припущень, які аудитори повинні прийняти: іншими словами, перевірка E2E може бути здійсненою лише за умови виконання деяких попередніх умов, і тому такі попередні вимоги можуть поставити під загрозу фактичну всеосяжність цього механізму.

### **3.7 Незалежність**

Будь-який проект електронного голосування зазвичай включає власний протокол аудиту. Власне, ці внутрішні механізми верифікації є стратегічними складовими загальної структури, адже вони активно виявляють прогалини. Таким чином, аудит є нормальною гарантією якості в будь-якій комп'ютеризованій структурі, але цей вид аудиту не є корисним для наших цілей. З точки зору спостерігача на виборах, внутрішні аудити можуть бути цікавими даними, але вони завжди потребують додаткового зовнішнього нагляду. Такі органи внутрішнього контролю можуть проводити власну

технічну перевірку, але спостереження вимагає зовнішньої оцінки того, чи добре розроблений внутрішній протокол, який використовується постачальником, охоплює всі відповідні питання та повністю впроваджений. Як зазначає ОАД, «для того, щоб гарантувати, що остаточний підрахунок голосів відображає волю, висловлену виборцями, результати можуть бути представлені на аудит безпеки, проведений незалежною зовнішньою стороною» [24].

Якщо ми проводимо зовнішню верифікацію, незалежність, очевидно, стає ключовим словом. Ті особи або організації, які проводять зовнішній аудит, повинні мати можливість довести, що вони не піддаються впливу з боку постачальника електронного голосування. Теоретично здається, що виконати цю вимогу легко, але реалізація часто стає проблематичною. Суб'єкти, які представлені як незалежні, фактично наймаються та оплачуються постачальником або виборчими органами. Інші претендують на незалежність, адже не входять до складу виборчого відомства, але належать до загальної адміністративної сфери, і, незважаючи на їхню професійну діяльність, варто задуматися, чи не підірвати такі зв'язки їхню незалежність та здатність вільно аналізувати проект електронного голосування.

Венесуельські звіти надають цікаві дані щодо питання незалежності. Наприклад, у 2006 році деякі аудити координували професори з Центрального університету Венесуели [25]. Хоча національні та міжнародні спостерігачі, а також представники кожної кандидатури були присутні на таких аудитах, з нашої точки зору, дійсно важливим є фактичний рівень незалежності цього академічного резерву, і звіт не надає додаткової інформації, за допомогою якої можна було б це оцінити. Щось подібне також відбувається в Коауїлі, першому штаті з електронним голосуванням у Мексиці, де ОВВ має намір підвищити довіру громадян, набираючи науковців з місцевих університетів.

Варто зауважити, що використання академіків не обов'язково гарантує незалежність. За нейтральним виглядом, який вдає, що лише сприяє

науковому вдосконаленню, ховаються приватні та/або економічні інтереси, які можуть поставити під загрозу методи нагляду. Однак інші рішення також мають аналогічні проблеми. У Франції та Бельгії, наприклад, приватні аудитори вибираються і навіть оплачуються самими постачальниками, і варто було б запитати, наскільки ці відносини здатні забезпечити надійний результат.

Вибірчі органи в інших країнах доручають окремим фізичним або юридичним особам проводити ті чи інші аудити, але знову ж таки, незалежність може бути поставлена під загрозу. Норвегія, наприклад, прийняла проактивну прозору політику, яка включала навіть спонтанні перевірки E2E, але її влада також найняла деяких гравців, таких як IFES, для проведення різних оцінок. Враховуючи, що вони оплачуються, цілком обґрунтовано мати деякі початкові сумніви щодо неупередженості таких аудиторів. Естонія дотримується схожої схеми, оскільки її влада найняла як міжнародну аудиторську фірму, так і IT-експерта для проведення аудитів.

У Бельгії використовується цікавий підхід: доручення аудиту має проводитися адміністративним органом. Існує офіційна сертифікація, яку беруть на себе приватні структури, але існує також додатковий контроль, який проводить так званий Collège d'Experts, спеціальний комітет, який призначається парламентськими палатами з числа їх внутрішнього персоналу, як правило, з відділів інформаційних технологій (IT). Коледжу надається доступ до всієї необхідної інформації, включаючи звіт про сертифікацію, який передається лише Міністерству та постачальнику, і він видає звіт через п'ятнадцять днів після виборів. Незалежно від професійної поведінки його членів, варто запитати, наскільки такий орган може виконати вимогу незалежності. Незважаючи на функціональну автономію, яку їй надають, вона все ще є внутрішньою галуззю державного управління, і деякі деталі навіть загрожують такій теоретичній незалежності.

Згідно з рекомендаціями оціночної місії БДПЛ, завдання Колеж повинні бути посилені, оскільки зараз експерти не отримують ні плати за це завдання,

ні звільнені від своїх повсякденних обов'язків протягом цього періоду» [26]. Більше того, «громадська організація [Pour une Ethique du Vote Automatisé] PourEVA висловила занепокоєння щодо системи висування кандидатур Колегії експертів, підкресливши, що палати парламенту також є остаточними суддями щодо дійсності виборів своїх власних членів» [26]. Нарешті, сам Коледж попросив про більш практичну незалежну структуру. У своєму останньому звіті вона знову заявляє, що «її місія породжує як реальну відповідальність, так і значний надлишок роботи. Враховуючи, що більшість експертів, як правило, є офіційними особами своїх відповідних парламентських асамблей, важливо, щоб такі установи (і особливо їхні внутрішні адміністрації) усвідомлювали важливість та час, необхідний для їхньої місії під час відбору експертів» [29].

На закінчення цього розділу слід зазначити, що знайти повністю незалежну особу вкрай складно. Незалежно від конкретної професійної поведінки, кожен профіль має особливості, які можуть поставити під загрозу діяльність. Науковці, окремі експерти, приватні аудитори чи адміністративні органи можуть з різних причин не відповідати незалежному профілю, на який повинен звертати увагу будь-який проект електронного голосування. Мабуть, найкращим варіантом було б припустити, що повністю самостійних гравців не існує і, припустивши цей факт, визначити, як досягти тієї ж мети іншими засобами. З цієї точки зору, розумним рішенням може бути множинність.

### **3.8 Множина**

Плюралізм тісно пов'язаний з прозорістю. Навіть якщо виборчим органам вдасться подати систему електронного голосування на розгляд повністю незалежного зовнішнього аудитора, результат, ймовірно, буде недостатнім з демократичної точки зору. Окрім професійної надійності чи ненадійності зовнішнього аудитора, основна слабкість будь-якої системи електронного голосування, як зазначалося раніше, полягає у складності для

пересічних громадян проведення власної верифікації. Цю трудність неможливо подолати там, де є лише один аудитор, оскільки всі виборці змушені довіряти одній особі чи організації. Громадяни, ймовірно, будуть обговорювати фактичну незалежність і надійність аудитора; навряд чи буде загальне визнання; А отже, один аудитор, навіть маючи високу кваліфікацію, не в змозі досягти головної соціально-правової мети свого завдання: тобто нового способу формування довіри громадян до системи електронного голосування.

Таким чином, множинність може бути хорошим рішенням. Існуватиме пул незалежних і зовнішніх аудиторів, кожен з яких призначатиметься різними способами та різними зацікавленими сторонами. В оптимальних умовах навіть не було б потреби в конкретних зустрічах, оскільки повне розкриття всіх відповідних даних дало б можливість кожному експерту провести власну верифікацію. Така плюралізм надасть громадянам широкий спектр думок про проект електронного голосування, і громадянам не доведеться сліпо вірити ані виборчим органам, ані окремій фізичній чи юридичній особі. У Керівництві ОАД також наголошується на тій самій ідеї: «Важливо, щоб ОАД/МСВ дотримувалися того, що системи оцінювання та аудиту застосовуються у проектах з виборчих технологій, особливо коли в них беруть участь різні політичні актори». [25].

У «Довіднику ЄС» також є таке посилання: «Політичні учасники (партії, кандидати та прихильники позицій на референдумах) мають власні інтереси у виборчому процесі через своє право бути обраними та брати безпосередню участь у врядуванні. Тому їм має бути дозволено контролювати всі процеси, пов'язані з виборами, та дотримуватися процедур, включаючи, серед іншого, функціонування електронних та інших виборчих технологій на виборчих дільницях, центрах підрахунку голосів та інших виборчих об'єктах, а також транспортування бюлетенів та інших чутливих матеріалів». [25]. Ще одна настанова наголошує на тих самих критеріях для окремих громадян.

Незважаючи на те, що ця настанова має на меті охопити широкий спектр даних, що розкриваються таким зацікавленим сторонам, її формулювання також можна розуміти вузько, оскільки вони обмежують нагляд лише тим, що відбувається на виборчих дільницях. Машина для голосування практично не надають доказів своєї правильної роботи на виборчих дільницях, а тому належний контроль повинен включати і попередні етапи.

Короткий огляд деяких прикладів електронного голосування покаже нам випадки, коли постачальники розкривають відповідні дані будь-кому після підписання угоди про нерозголошення. Теоретично існуватиме множинність стейкхолдерів, які проводитимуть аудити, хоча, як уже зазначалося, угоди про нерозголошення також можуть стати головним ключем, що обмежує ефективність таких множинних аудиторів.

Бельгія має намір досягти як незалежності, так і плюралізму, оприлюднивши вихідний код політичним партіям до дня виборів. Незважаючи на те, що існує формальна процедура сертифікації, яку передбачають приватні аудиторські фірми, політичні партії отримують вихідний код і можуть проводити власні аудити. Враховуючи, що головними гравцями в цій конкуренції є політичні партії, і враховуючи, що вони переслідують суперечливі інтереси, розкриття цих критично важливих даних для всіх них чітко відповідає принципу плюралізму. Венесуела, схоже, переслідує ту ж мету, про що повідомляла місія ОАД у 2006 році: «Під час передвиборчого етапу CNE проводить аудит найважливіших компонентів процесу. Ці аудити передбачають активну участь технічних спеціалістів з конкурсних кандидатів, які схвалили системи, а також супровід EOM / OAS. Терміни і характер аудитів були попередньо узгоджені між сторонами і CNE» (OEA2008: 36 і 39, мій переклад).

Йдучи цим шляхом, повне розкриття всіх відповідних даних остаточно закріпило б принцип множинності, оскільки будь-хто, навіть без попереднього офіційного дозволу, міг би проаналізувати систему електронного голосування.

Бельгія підходить до цього сценарію, оприлюднюючи вихідний код після дня виборів. Він завантажується на сайт і кожен може проаналізувати те, що раніше було відомо лише політичним партіям, офіційним аудиторам та міністерству. Норвегія також робить крок вперед, публікуючи всі технічні дані без обмежень. Існує загальна ліцензія, яка обмежує дозволені дії самим аудитом і виключає діяльність, пов'язану з отриманням прибутку, але не більше того. У поєднанні з верифікацією E2E цей фреймворк відповідає як принципам всеосяжності, так і множинності.

### 3.8 Прозорість

І останнє, але не менш важливе: ще одним важливим принципом є принцип прозорості. При цьому прозорість не означає передачу технічних даних; Це питання вже розглядалося в першому розділі, коли говорять про цілісність даних. Прозорість також не означає вільного та універсального доступу до технічних даних, оскільки ми припускаємо, що довіру за дорученням, незалежність, а також плюралізм можна задовольнити без надання інформації всім. Однак, що здається незаперечним, так це те, що результати, отримані в результаті різних проведених аудитів, публікуються. Якщо ці звіти залишаться таємними, як це відбувається в деяких країнах, пересічний громадянин не матиме можливості оцінити, чи правильно були проведені аудити і чи правильно працює система електронного голосування. Як тільки буде зроблено припущення, що громадяни повинні довіряти третім сторонам, секретність цих повідомлень знову породить сліпу віру, якої ми намагаємося уникнути. Негативні висновки, наприклад, ніколи не будуть опубліковані, а громадяни ніколи не отримають збалансованої оцінки.

Як уже згадувалося, цей темний сценарій є звичайною практикою в деяких країнах. У Казахстані, наприклад, непрозорість охоплює як звіти, так і попередні керівні принципи: «Сертифікаційна документація для останніх змін у системі перед виборами 2007 року містить посилання на системні вимоги,



викладені в документі Комітету національної безпеки (КНБ). Це не публічний документ. Центральна виборча комісія (ЦВК) не змогла надати МСВ ОБСЄ/БДПЛ жодних документів щодо вимог КНБ, а КНБ не відповіла на письмовий запит про надання інформації». [26]

У Франції та Бельгії звіти про сертифікацію обробляються дуже обмеженим чином, і це навіть спровокувало офіційні рекомендації міжнародних місій з оцінки виборів. Франція, наприклад, «повідомила ОБСЄ/БДПЛ ЕАМ, що відповідно до рекомендації Комісії з адміністративних документів (Commission d'accès aux documents administratifs), офіційної консультативної ради, звіти про сертифікацію не можуть бути представлені громадськості на тій підставі, що промислова таємниця та належне проведення виборів можуть бути скомпрометовані» [26]. Остання включає Колеж експертів в обмежене коло зацікавлених сторін, які отримують цей документ, але політичні партії, спостерігачі на виборах, а також окремі особи залишаються виключеними.

Слідом за іншими повідомленнями місій БДПЛ варто зазначити, що Естонія також має низку обмежень. У 2007 році, наприклад, у підсумковому звіті були перераховані наступні документи, які трималися в таємниці: результати неофіційних оглядів програмного забезпечення представниками банків, університетів і державних чиновників в різний час; звіт, опублікований аудиторською фірмою KPMG Baltics; і, можливо, аудит вихідного коду, проведений незалежним експертом.

Дивно, але певні стейкхолдери іноді зупиняють передачу даних, громадяни не отримують інформації, і лише обраний пул гравців може осмислено оцінити проект електронного голосування. Наприклад, у президентських виборах 2006 року у Венесуелі «висновки аудитів не завжди доводилися керівництвом політичних партій до широкого загалу або засобів масової інформації під час виборчої кампанії. Таким чином, серед громадян залишалися сумніви щодо надійності системи» [25].

### **3.9 Контрольний журнал перевірених виборцями документів (VVPAT)**

Як зазначалося вище, паперові журнали можуть стати хорошим рішенням для надання достатньої кількості доказів про ефективність системи електронного голосування.

Цей вид аудиту кардинально відрізняється від вже проаналізованих. Він не є комп'ютерною, а тому квитанція про голосування – це те, з чим може впоратися кожен виборець, навіть без спеціальних знань. Однак ця простота не виключає і інших проблем, які слід враховувати. Макет паперових стежок, їх використання та законодавча база у разі виникнення протиріч – це три аспекти, які можуть породити різні виклики.

Що стосується макета, деякі проблеми зі зручністю використання неминучі. Квитанція виборця має бути прочитана та контрольована виборцем, але це завдання вимагатиме спеціальних макетів, адаптованих до кожного типу громадян, включаючи тих, хто має вади або якимось чином незручно керувати такими пристроями. Більш того, конструкція машини для голосування може сильно відрізнитися в різних країнах. У той час як деякі рішення включають принтер і скриньку для отримання чеків, які вбудовуються в саму машину для голосування (що дозволяє уникнути будь-яких фізичних маніпуляцій з боку виборця), в інших варіантах використовується окрема традиційна скринька для голосування, і виборцям доводиться переносити квитанцію з кабінки для голосування до цієї виборчої скриньки. Венесуела і Коауїла (Мексика) використовують цей другий варіант, а мексиканська столиця (Mexico DF) – перший.

Також є деякі країни, які впровадили незвичайні VVPAT. Наприклад, у Бельгії виборчі органи доручили академічному консорціуму оцінити своє поточне рішення для електронного голосування та запропонувати шляхи його оновлення. У підсумковому звіті було перераховано п'ять варіантів, але перевага надавалася системі, де виборець, обравши свою кандидатуру за

допомогою машини для голосування, отримував бюлетень з двома секціями, які потрібно було вставити в автоматичну скриньку для голосування. Один розділ заснований на електронному вигляді, але інший зрозумілий людині і тому бере на себе роль паперового сліду.

Норвегія також впроваджує паперові чеки в нових форматах. Враховуючи, що інтернет-голосування відбуватиметься з неконтрольованих середовищ, доставка паперових листів із вартістю голосів є критично важливою та може суперечити міжнародним стандартам. Однак норвезька влада має намір подолати такі бар'єри.

По-перше, виборці мають можливість відкликати свої голоси, а отже, отримання може не бути достатнім доказом для третіх сторін – чого міжнародні стандарти намагаються уникнути.

По-друге, комплексні криптографічні заходи дозволяють доставляти квитанції зі змістом даного голосу відповідному виборцю без прив'язки його особи до одного бюлетеня.

Запровадження квитанцій про голосування не означає, що їх завжди враховуватимуть наприкінці дня голосування. Деякі виборчі органи передбачають такий перерахунок голосів лише у випадку конкретних скарг. Так відбувається, наприклад, у Коауїлі, Мексика. Більше того, як видно з прикладу Венесуели у 2005 та 2006 роках, цей паралельний перерахунок може вплинути на довіру громадян. У 2006 році перерахунок голосів на паперових носіях відбувся на 54% виборчих дільниць, що значно більше, ніж у попередньому році. Зі статистичної точки зору це рішення не мало сенсу, оскільки менша кількість відсотків надала б вагомий доказ правильності виконання електронного підрахунку. Однак референдум 2005 року викликав певні занепокоєння щодо централізованих процедур, які використовуються для вибору виборчих дільниць для повторного підрахунку голосів, і через такого роду критику виборчі органи вирішили збільшити кількість виборчих дільниць та децентралізувати процедуру, щоб кожен виборчий центр, Маючи

в ньому кілька виборчих дільниць, вирішуватиме, які дільниці використовуватимуть паперові стежки для другого перерахунку.

Наостанок варто запитати, яким буде юридичне рішення сценарію, який певною мірою притаманний самим голосуванням. Якщо є можливість порівняти електронні результати з паперовим перерахунком, можна виявити розбіжності та за допомогою законодавства визначити, який результат слід враховувати: електронний, той, що виданий квитанціями, чи ні. Рішення стає ще важливішим, якщо ми усвідомлюємо, що це не просто теоретичний сценарій.

Наприклад, у президентських виборах 2006 року у Венесуелі ОАД засвідчила, що «на 92% спостережуваних виборчих дільниць результати аудиту збігалися з результатами підрахунку голосів, надрукованих машиною для голосування». Це означає, що до 8% виборчих дільниць не змогли зіставити електронний та паперовий перерахунок голосів. Парадоксально, але звіт місії ЄС наводить інші цифри, оскільки включає незначні 0,19% розбіжностей, головним чином через неправильне поводження з порожніми бюлетенями офіційними радами кількох виборчих дільниць. [25]

Незважаючи на важливість таких розбіжностей, обидва звіти не зосереджують свою увагу на законодавчій базі щодо цих справ, можливо, через загальнонаціональний підрахунок голосів та відсутність близьких результатів. Однак на місцевих виборах для визначення переможця може стати необхідним один єдиний бюлетень, а тому правила, що регулюють розбіжності, мають бути чітко встановлені.

### **3.10 Висновок**

З точки зору, зосередженої на питаннях спостереження за виборами, непрозорість електронного голосування є початковим бар'єром. Враховуючи, що канал голосування базується на комп'ютеризованих засобах, нефахівець-спостерігач не в змозі зрозуміти, як він працює. Потрібні специфічні знання, а

тому пересічні громадяни та спостерігачі виключаються з таких завдань спостереження. Враховуючи цей проблемний сценарій, виборчим органам варто шукати відповідні заходи для компенсації такої слабкості: тобто дії, які б збалансовували рамки, в яких контроль за виборчими процедурами був переданий пулу фахівців.

Довіра за дорученням є розумним способом досягнення такої мети, але проксі-рішення має ґрунтуватися на процедурному підході. Враховуючи, що аудити, сертифікації та інші подібні заходи контролю обов'язково включатимуть складну технічну базу, громадяни не зрозуміють відповідних результатів, але зможуть оцінити, чи є процедура, прийнята для проведення таких контролів, достатньою з демократичної точки зору. Тому виборчі органи повинні адаптувати свої протоколи спостереження, включивши до них двоетапну методологію. На першому етапі будуть присутні комп'ютерні експерти, які також можуть бути спостерігачами на виборах, а на другому етапі – решта зацікавлених сторін, які повинні будуть забезпечити, за допомогою процедурної оцінки, чесність і точність першої групи.

## ВИСНОВКИ

За результатами проведених досліджень встановлено наступне:

1) ні радикальна НПМ, ані простий легалізм не є найкращим варіантом для реформ державного управління в країнах з перехідною економікою. Слід запропонувати певний ефективний баланс, адаптований до місцевих умов. У будь-якому разі, впровадження радикальних реформ НПМ може набути сенсу, якщо базова і надійна «веберіанська» адміністрація не буде добре налагоджена.

2) очевидно, що для країн, які зрештою приєдналися до ЄС, існував чіткий перелік вимог до членства в ЄС або асоціації, які мають бути прийняті. По-перше, зовнішня умовність членства в ЄС чинила політичний та економічний тиск на політичні та адміністративні еліти з метою проведення політичних та адміністративних змін, а також демонстрації достатнього прогресу у вступі. По-друге, модель правління ЄС слугувала адміністративною доктриною для реформи внутрішнього державного управління, сприяючи внутрішньому консенсусу всередині регіональних політичних та адміністративних еліт. Це дозволило мобілізувати політичні, адміністративні та фінансові ресурси і подолати короткострокові політичні інтереси в рамках вступної угоди.

3) якщо на реформи державного управління в нових країнах-членах ЄС значною мірою вплинула перспектива членства в ЄС, то в період після вступу в ЄС це вже не так. Після їх вступу до ЄС контроль Європейської комісії був замінений набагато слабшими інструментами контролю у випадку невиконання або затримки імплементації. Не виключено, що ці фактори в поєднанні з низкою недоліків у політичній та партійній системах знижували готовність нових країн-членів ЄС до проведення послідовних реформ державного управління на внутрішньому рівні.

4) на цей час діє міжнародний стандарт ISO/TS 54001, місія якого полягає в тому, щоб забезпечити громадянам, кандидатам і політичним

організаціям більш надійні, прозорі, вільні та чесні послуги у виборчому процесі.

5) незважаючи на проаналізовані документи в третьому розділі, слід зазначити, що досі не маємо ґрунтовної методологічної бази, за допомогою якої можна було б вирішувати проблеми, що виникають під час спостереження за виборами з використанням механізмів електронного голосування. У той час як звіти ЕОМ/ЕАМ зосереджені на одній країні, загальний підхід, що використовується в офіційних довідниках, підриває їх корисність, а дискусійний документ ODIFiR не призначений для використання як інструмент для практичного впровадження. Нарешті, серед документів Ради Європи лише керівні принципи щодо прозорості, схоже, безпосередньо пов'язані з проблемами спостереження.

б) запропоновано рекомендації «Виборчі стандарти: рекомендації щодо спостереження за виборами за допомогою електронних технологій», що базуються на декількох принципах, необхідних для такої процедурної оцінки:

Цілісність даних, що розкриваються аудиторам; всеосяжний обсяг таких засобів контролю; незалежність, кількість і способи призначення зацікавлених сторін, які беруть на себе ці завдання; і, нарешті, як відповідні результати доносяться до громадян. Цілісність даних означає, що комп'ютерні експерти повинні отримувати всю відповідну інформацію, необхідну для виконання свого технічного завдання. Враховуючи, що постачальники можуть неохоче розкривати інформацію, виборчі органи повинні встановити чіткі правила щодо того, які дані дійсно потрібні, а які ні.

Аудити, сертифікації та випробування повинні бути всеосяжними і не можуть виключати дані компоненти системи голосування. У цьому випадку виборчі органи повинні усвідомлювати, що додатки для електронного голосування, як правило, є результатом змішування кількох технічних складових, але ця складність не може призвести до поділу цих елементів та перегляду лише суті системи електронного голосування. Кожен пристрій, який

може вплинути на продуктивність програми електронного голосування, має бути протестований.

7) враховуючи, що припускається, що спостереження за виборами в електронному режимі базуватиметься на проксі-рішенні, незалежність гравців, яким можна довіряти, є важливою. Більше того, як тільки визнається, що жоден гравець не може надати профіль повної незалежності, плюралізм також стає важливим, оскільки громадяни не повинні довіряти одній фізичній чи юридичній особі. Виборчі органи повинні встановити чіткі правила щодо призначення аудиторів таким чином, щоб були дотримані як незалежність, так і більшість. Повне розкриття інформації також слід оцінювати як оптимальну основу для залучення багатьох гравців.

8) проксі-метод також вимагає, щоб результати технічних оглядів не зберігалися в таємниці, як це іноді трапляється. Якщо відповідні остаточні звіти не будуть опубліковані, підхід, заснований на довірі за дорученням, не має сенсу, оскільки громадяни не отримають жодних даних. Дебатів не буде, а потенційні слабкі місця не будуть оприлюднені. Тому виборчі органи повинні вимагати оприлюднення такого кінцевого результату, незалежно від потенційного спротиву з боку постачальників і навіть від самих аудиторів.

9) нарешті, VVPAT можуть стати в деяких випадках хорошим засобом підвищення довіри громадян без проксі-рішень. Але варто зауважити, що паперові стежки мають і інші проблеми з їх виконанням. Планування, їх фактичне використання та законодавча база щодо потенційних розбіжностей – це питання, які необхідно правильно вирішити для правильного використання паперових квитанцій. Тому виборчі органи повинні усвідомлювати, що впровадження VVPAT як таких буде правильним рішенням лише за наявності надійної технічної та правової бази, яка передбачає та усуває ризики.



## ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ

- 1 E. Ongaro and S. van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, [https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_2)
- 2 Pavel, Jan. 2009. *Veřejné zakázky v ČR*. Praha: Hálkova nadace
- 3 Coombes, David and Tony Verheijen. 1997. *Public Management Reform: Comparative Experience from East and West*. European Commission
- 4 Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2004 *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- 5 Jenei, Gyorgy and Akos Szalai. 2002 *Modernizing Local Governance in a Transitional Nation: Evaluating the Hungarian Experience*, *Public Management Review*, 4/3: 367–86.
- 6 Drechsler, Wolfgang. 2005. *The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*, *Halduskultuur*, 6: 94–108.
- 7 Schick, Alan. 1998 *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*. *World Bank Research Observer*, 13/1: 123–31.
- 8 Peters, Guy B. 2008. “Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics”. In *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*. Edited by Guy B. Peters. Budapest: Open Society Institute.
- 9 Dunn, William. N., Katarina Staronova, and Sergei Pushkarev. 2006. *Implementation the Missing Link in the Public Administration Reform in CEE*. Bratislava: NISPACE.
- 10 World Bank. 2006. *Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia*. October. Available online at: <http://www.lrv.lt/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf>.
- 11 Nakrošis, Vitalis. 2008. “Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Result-Based Management”. In *Mixes, Matches and Mistakes*:

---

*New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*. Edited by Guy B. Peters. Budapest: Open Society Institute.

12 World Bank. 2003. Understanding Public Sector Performance in Transition Countries – An Empirical Contribution. June 30. Available online at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/UPSP%20final.pdf>

13 Bouckaert, Geert, Juraj Nemec, Vitalis Nakrošis, György Hajnal, and Kristiina Tõnisson. 2009. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPACEE Press

14 Verheijen, Tony, and Yelena Dobrolyubova. 2007. Performance Management in the Baltic States and Russia: Success Against the Odds? *International Review of Administrative Sciences*. 73, 2: 205-215.

15 Linz, Juan José, and Alfred C. Stepan. 1996. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

16 Charter of the Organization of American States. Signed in Bogotá in 1948 and amended by the Protocol of Buenos Aires in 1967, by the Protocol of Cartagena de Indias in 1985, by the Protocol of Washington in 1992, and by the Protocol of Managua in 1993. – URL: [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-41\\_charter\\_OAS.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.pdf)

17 Department of Electoral Cooperation and Observation Publications. – URL: <http://www.oas.org/en/spa/deco/Publicaciones.asp>

18 Electoral Observation Missions and Recommendations Database. – URL: <http://www.oas.org/eomdatabase/recommsS.aspx?lang=en>

19 Manual for OAS Electoral Observation Missions. General Secretariat of the Organization of American States, 2008. – URL: [http://www.oas.org/en/spa/docs/Manual\\_Misiones\\_publicado\\_en.pdf](http://www.oas.org/en/spa/docs/Manual_Misiones_publicado_en.pdf)

20 Technical specification ISO/TS 17582. First edition 2014-02-15. Quality management systems – Particular requirements for the application of ISO 9001:2008 for electoral organizations at all levels of government. – URL: [http://www.eces.eu/template/ISO\\_TS\\_17582\\_2014\\_\(EN\).pdf](http://www.eces.eu/template/ISO_TS_17582_2014_(EN).pdf)

- 
- 21 OAS-led Quality Management Standard on Electoral Processes Officially Approved by ISO. February 19, 2014. – URL:  
[http://www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-053/14](http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-053/14)
- 22 Briefing Note ISO/TS 17582 – Electoral Assurance. November 21, 2014. – URL:  
<http://www.venice.coe.int/files/141120%20Briefing%20Note%20ISO-OEA%20v3.doc>
- 23 Norris P., Martinez i Coma F. What Citizens Want from Elections: Understanding the Roots of Electoral Legitimacy. Paper for the ECPR Joint Workshops session on ‘What citizens want from democracy: Popular attitudes to existing political processes and their alternatives’, University of Warsaw, Warsaw, 29 March – 2 April 2015. – URL:  
<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/0bd44836-c264-4515-8185-92759cec3b73.pdf>
- 24 Organización de Estados Americanos[OEA], Observing the Use of Electoral Technologies. A Manual for OAS Electoral Observation Missions (Washington DC: Organization de Estados Americanos), available at  
<http://www.oas.org/es/sap/docs/Technology%20English-FINAL-4-27-10.pdf>
- 25 European Commission, Handbook for European Union Election Observation, Second Edition, available at  
[www.eueom.eu/index.cfm?objectid=535F9509-2872-11DF-ACBDE2808AECDBDC](http://www.eueom.eu/index.cfm?objectid=535F9509-2872-11DF-ACBDE2808AECDBDC)
- 26 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), and Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), OSCE/ODIHR Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe [OSCE] and Office for Democratic Institutions and Human Rights [ODIHR], 2008), available at <http://www.osce.org/odihr/elections/34725>

---

27 Vähä-Sipilä, ntti (ed.), A Report on the Finnish E-Voting Pilot (Helsinki: Electronic Frontier Finland) available at [http://www.ffi.org/blog/2008-03-20-Tapani-Tarvainen.html](http://www.EFFI.org/blog/2008-03-20-Tapani-Tarvainen.html)

28 Bull, Christian, Safety first! Verifiability in the e-vote 2011-system', The Norwegian E-voting Conference (Oslo: Ministry of Local Government and Regional Development, 2011), available at [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/e\\_vote\\_conference/ChristianBull.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/e_vote_conference/ChristianBull.pdf)

29 International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2012