

**Наталія Піроженко**

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент

**Юлія Хромова**

кандидат наук з державного управління

## ВДОСКОНАЛЕННЯ АВТОМАТИЗОВАНОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

У статті проаналізовано проблеми функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у сучасних умовах реформування адміністративно-територіального устрою, змін законодавства та розроблено шляхи її вдосконалення. Встановлено, що Реєстр є унікальним інструментом автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання. Проаналізовано питання виявлення кратних записів у Реєстрі. Досліджено можливості використання Інтернету для проведення просвітницької кампанії перевірки персональних даних виборців, а також запровадження новітніх інформаційних технологій у виборчому процесі.

**Ключові слова:** списки виборців, автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців», кратні записи, «особистий кабінет виборця», електронне голосування, підрахунок голосів за допомогою спеціальних засобів.

**Nataliya Pirozhenko, Yuliya Khromova**

## IMPROVEMENT IN AUTOMATIC INFORMATION AND TELECOMMUNICATION SYSTEM «STATE REGISTER OF VOTERS»: CURRENT CHALLENGES

**Problem setting.** Ukraine has a significant experience of compilation of voter lists for national and local elections using software for automated information and telecommunications system «State register of voters.» A special role in this process was given to the creation of an effective tool for ensuring constitutional rights of citizens to participate in elections. Consequently, the data about citizens included in the voter list are complete and confirm that they have the right to vote. A voter may be included in only one voter list and only one polling station based on the document confirming its registration place within the territory of the polling station.

**Recent research and publications analysis** shows that to the problems of functioning of automatic information and telecommunications system «State Register of Voters» were dedicated researches of domestic scientists and practitioners (O. Arakielova A. Vitrenko M. Ditkovska, A. Lukash, I. Oliychenko, O. Stelmach, B. Furashev, J. Usenko-Chorna, L. Shamina and others). However, to problems and improvement of functioning of the State Register of Voters weren't enough highlighted in scientist's materials.

**Paper objective** is to define the problems of functioning of automatic information and telecommunications system «State Register of Voters» in the current conditions of reforming the administrative-territorial system, changes in legislation and its improvement. To achieve the objectives we have to solve the following tasks: 1) examine the automated tool for saving information about citizens of Ukraine and the objects according to registration of their place of residence; 2) identify issues to analyze multiple records in the Register; 3) explore the possibility of using the network «Internet» in the educational campaign to conduct verification of personal data of voters; 4) examine experience of implementation of new information technologies in an electoral process.

**Paper main body.** In Ukraine voter lists are individually completed for each election using the methodology determined by law and time limits. Today exists a new system of voter registration in the form of the permanent automatic and regularly renewable State Register of Voters.

To provide the principle of one-time registration of the voter in the Register there were organized efforts to identify multiple records, by which system qualifies the voter as a unit of accounting and by results of check deletes from the database.

Making lists of voters using software tools of Register is an integral part of the election process in Ukraine today. At the same time the current state of law reform calls for further improvement of the Register and quality of voter lists for relevant elections.

**Conclusions of the research.** Summing up the presentation of material, it should be noted: First, the automatic information and telecommunications system «State Register of Voters» is a unique tool for automatic saving information about citizens of Ukraine and the objects according to the registration of their place of residence. Secondly, detection of multiple records unfortunately still exists, but it shows that the Register receives qualitative changes in personal data of voters in the process of clarifying. Thirdly, resources of the «Internet» should be widely used to conduct educational campaign to check personal data of voters, increase their legal culture and training of active social position. Fourthly, implementation of new information technologies allows their use in an electoral process due to electronic voting and counting with appropriate tools. The carried out research made it possible to formulate a number of practical recommendations for organizing and holding democratic elections in Ukraine.

**Keywords:** poll, automated telecommunication system «State Register of Voters», multiple entries, «voter's private cabinet», evoting, poll with custom resources.

Наталія Пироженко, Юлія Хромова

## УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АВТОРИЗИРОВАННОЙ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ»: ВЫЗОВЫ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

В статье проанализированы проблемы функционирования автоматизированной информационно-телекоммуникационной системы «Государственный реестр избирателей» в современных условиях реформирования административно-территориального устройства, изменения законодательства и разработаны пути ее совершенствования. Установлено, что Реестр является уникальным инструментом автоматизированного хранения информации о гражданах Украины и объектах, по которым осуществляется регистрация их места жительства. Проанализированы вопросы выявления кратных записей в Реестре. Исследованы возможности использования Интернета для проведения просветительской кампании проверки персональных данных избирателей, а также внедрение новейших информационных технологий в избирательном процессе.

**Ключевые слова:** списки избирателей, автоматизированная информационно-телекоммуникационная система «Государственный реестр избирателей», кратные записи, «личный кабинет избирателя», электронное голосование, подсчет голосов с помощью специальных средств.

Постановка проблеми

Невід'ємною складовою організації та порядку проведення вільних, прозорих виборів у кожній демократичній країні є формування списків виборців. Необхідність складання списків виборців обумовлена передусім тим, що хоча, відповідно до Конституції України, вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі загального виборчого права шляхом голосування, проте не всі громадяни держави мають право обирати.

На сьогодні в Україні вже накопичено значний досвід складання списків виборців для загальнодержавних і місцевих виборів за допомогою програмних засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців». Особливу роль у цьому процесі було відведено створенню ефективного інструменту забезпечення конституційних прав громадян на участь у виборах. Відтак, дані про громадян, що включені до списку виборців, є повними та підтверджують, що вони мають виборче право. Виборець може бути включений тільки до одного списку виборців і тільки по одній виборчій дільниці на підставі документа, що підтверджує його місце реєстрації на території відповідної виборчої дільниці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питанням функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» присвячено ряд досліджень вітчизняних науковців та практиків (О. Аракелова, А. Вітренко, М. Дітковська, О. Лукаш, І. Олійченко, О. Стельмах, В. Фурашев, Ж. Усенко-Чорна, Л. Шаміна та інші). Проте проблемам функціонування та вдосконалення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» приділено недостатньо уваги в матеріалах науковців. Найчастіше публікації з даної тематики зводяться до надання статистичної інформації або констатації процесу функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, а проблеми вдосконалення цієї системи не досліджені належним чином.

Метою даної статті є визначення проблем функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у сучасних умовах реформування адміністративно-територіального устрою, змін законодавства та її вдосконалення.

Для досягнення мети маємо вирішити наступні завдання: 1) розглянути інструмент автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання; 2) проаналізувати питання виявлення кратних записів у Реєстрі; 3) дослідити можливості використання мережі «Інтернет» для проведення просвітницької кампанії перевірки персональних даних виборців; 4) вивчити досвід запровадження новітніх інформаційних технологій у виборчому процесі.

Слід розуміти, що списки виборців – це офіційний документ, засвідчений підписом керівника відділу ведення Державного реєстру виборців, яким саме й свідчить про наявність у громадянина права голосу на виборах. На підставі цього документа (списку виборців) встановлюється загальна кількість виборців, які зареєстровані на території виборчої дільниці, та видаються виборчі бюлетені. При проведенні голосування на виборчій дільниці дозволяє ідентифікувати виборця наявність відомостей про нього в списку виборців.

Доцільно зазначити, що процедура внесення відомостей про громадян до списку виборців забезпечується урегульованістю вимог щодо точності, повноти списку та гарантії забезпечення права бути внесеним до нього та голосувати.

Відтак, в Україні списки виборців складаються для кожних виборів окремо з використанням визначеної законом методології та часових меж. На сьогодні діє нова система реєстрації виборців у формі постійного автоматизованого та регулярно поновлюваного Державного реєстру виборців (далі – Реєстр). Правові та організаційні засади створення і ведення Реєстру визначено Законом України «Про Державний реєстр виборців». Метою даного Закону є як забезпечення кожному, хто має право голосу, гарантії та механізмів його реалізації, так і умови чіткого дотримання однократності голосування кожного виборця.

Завданням Реєстру є ведення персоніфікованого обліку виборців та складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів.

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Особливо слід відзначити, що в Україні такі дані узагальнено та внесено до єдиної автоматизованої системи вперше, а за відсутності Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання особи, Реєстр є цінним напрацюванням Центральної виборчої комісії, яке містить таку масштабну інформацію не тільки щодо персональних даних виборців, а й реєстру геонімів (узагальнювальне поняття для назв вулиць, проспектів, площ тощо), в якому акумульовано інформацію про 346 070 вулиць та понад 9 мільйонів будинків.

Відтак Реєстр є унікальним інструментом автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання, якою не володіє навіть Державна міграційна служба України. Крім того, вже існують законопроекти, що передбачають використання бази даних Реєстру для первинного формування Єдиного державного демографічного реєстру, хоча світова практика використовує протилежний підхід.

Функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи відбувається згідно з законодавством і на сьогодні є єдиною системою, що містить інформацію про всіх виборців України. У Реєстрі відомості про виборців поновлюються щомісяця, інформація надається відповідному органу ведення Державного реєстру виборців: від уповноваженої особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб; керівника відділу державної реєстрації актів цивільного стану; командира військової частини (формування), дислокованої в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; районного (районного у місті, міського, міськрайонного) суду; керівника установи виконання покарань; керівника центру обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб, або соціальної служби, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб; керівника закордонної дипломатичної установи України; Міністерства оборони України; керівника відповідного районного (районного у місті, міського) органу охорони здоров'я, установи соціального захисту, сільського, селищного, міського голови.

На етапі первинного наповнення бази даних Реєстру відомостями про виборців, Служба Розпорядника Реєстру зіткнулась із проблемою кратності громадян, коли у системі з'явилися однакові або схожі відомості про громадян. З метою забезпечення принципу однократності включення виборця до Реєстру було організовано його уточнення, яке попередньо виявило близько 605 тис громадян-кратників.

Кратні записи – це записи з однаковими або майже однаковими ідентифікаційними даними, за якими система кваліфікує виборця як одиницю обліку (ідентифікаційні персональні дані – прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження). Такі записи перевіряються органом ведення Реєстру, та за результатами перевірки зайві записи видаляються з бази даних.

Акцентуємо увагу, що відомості про зареєстроване місце проживання громадян України обробляються та зберігаються у спеціальних місцевих підрозділах Державної міграційної служби України (далі – місцеві підрозділи ДМС України), які поки що не мають єдиної інформаційної системи реєстрації громадян,

а отже можуть надавати недостовірну інформацію. В Україні реєстрація місця проживання та перебування фізичних осіб включає в себе внесення відомостей до паспортного документа або видачу вкладного талона до паспортного документа про зареєстроване місце проживання із зазначенням адреси житла особи та до адресно-довідкової картотеки місцевих підрозділів ДМС України [5, с. 112].

Однак через масштабнішу міграцію населення (внутрішню та зовнішню), особливо пов'язану з обставинами проведення антитерористичної операції та отримання статусу тимчасово окупованої території Крим, інформація місцевих підрозділів ДМС України не завжди виявляється точною і не оновлюється в автоматичному режимі.

Проте, працівниками відділів ведення Реєстру здійснюються перевірка відомостей про виборців, включених до Реєстру, а також відомостей, що підлягають внесенню до бази даних Реєстру відповідно до статті 17 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [1]. Такі дії виконуються згідно із Порядком здійснення органами ведення Реєстру візуального та автоматизованого контролю повноти і коректності персональних даних Державного реєстру виборців, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11.03.2009 року № 14 із змінами і доповненнями від 05.12.2013 року [3], з використанням програмних засобів АІТС «Державний реєстр виборців». Коректність персональних даних Реєстру забезпечується забороною внесення до бази даних Реєстру некоректних відомостей та знищенням або виправленням некоректних відомостей даними, підтвердженими відповідними документами.

Відтак, робота щодо уточнення бази даних Реєстру виявила, що лише три відсотки виборців звернулись безпосередньо до відділів ведення Реєстру за внесенням змін до своїх персональних даних (прізвище, ім'я, по-батькові, дата та місце народження, місце реєстрації). Це дуже низький показник, що свідчить про слабкий зворотний зв'язок з виборцями, але може бути підвищений через формування правової культури та активної громадської позиції кожного громадянина.

Зазначимо, що складання списків виборців для участі у загальнодержавних та місцевих виборах має різну природу включення до них виборців, тому що на перших у голосуванні беруть участь усі дієздатні громадяни України, а на других – лише ті, хто має право голосу на відповідних місцевих виборах (до списків виборців, які формуються за допомогою засобів АІТС «Державний реєстр виборців», автоматично не включаються військовослужбовці строкової служби та особи, що відбувають покарання).

Слід наголосити, що у зв'язку із запровадженням Реєстру змінено і формат відповідальності особи, яка підписує списки виборців. До запровадження Державного реєстру виборців особа, яка поставила підпис на списках виборців, відповідала як за своєчасне надання їх відповідній виборчій комісії, так і за вірогідність даних списку виборців, тому як зараз цей підпис має лише засвідчувальний характер дійсності списків виборців.

З метою отримання об'єктивної оцінки стану якості в АІТС «Державний реєстр виборців» створена підсистема оцінки якості складання списків виборців, яка



фіксує інформацію, що отримана відділами ведення Реєстру від виборчих комісій за результатами обробки копій списків виборців після дня голосування. Зокрема, у зазначеній підсистемі фіксується кількість змін в уточненому списку виборців, що внесені дільничною виборчою комісією, після його виготовлення та передавання відповідним дільничним комісіям [5, с.116]. Інформація фіксується по кожній виборчій дільниці.

У цьому аспекті доцільно стверджувати, що якість складання списків виборців значно зростає: йде систематична робота з удосконалення механізму складання та внесення змін до списків виборців під час відповідного виборчого процесу.

З метою оперативного та якісного подання відомостей про виборців органами адміністрування та ведення Державного реєстру виборців регулярно проводяться робочі наради, семінари із представниками суб'єктів подання відомостей періодичного поновлення персональних даних Реєстру.

Зазначимо, що в час впровадження сучасних інформаційних технологій кожен виборець через мережу «Інтернет» може перевірити свої персональні дані у Державному реєстрі виборців (включення або не включення до Реєстру, можливі помилки у персональних даних), відвідавши на офіційному веб-сайті «Державний реєстр виборців» (WWW.DRV.GOV.UA) «особистий кабінет виборця». Проте у разі виявлення в ході перевірки помилок або невключення до Реєстру виборця потрібно особисто звернутись до відповідного відділу ведення Реєстру.

Серед питань, що можуть вплинути на підвищення якості даних Реєстру, є внесення громадян України, які не досягли віку 18 років, але отримали паспорт громадянина України та змінили зареєстроване місце проживання. Так, у зв'язку з відсутністю Єдиного державного демографічного реєстру про місце реєстрації громадян, до числа повнолітніх виборців ці особи не потрапляють, тому що паспорт їм видано в іншій адміністративно-територіальній одиниці, а до відомостей про зареєстрованих на відповідній території вони теж не будуть включені, тому що не досягли віку 18 років. Виявляється, якщо виборець не буде активним (змінювати або уточнювати свої персональні дані), то залишиться не включеним до Реєстру.

Також слід врахувати, що на часі перебуває запровадження паспортів громадян України у формі ID-карти, які починають діяти в Україні з 1 січня 2016 року, тому найближчим часом слід очікувати спрощення голосування через застосування новітніх виборчих технологій з електронного голосування та підрахунку голосів за допомогою спеціальних засобів.

Системи електронного голосування застосовуються на виборах з 1960-х років, відколи з'явилися перфокarti. Сучасна система оптичного сканування може зчитувати відмітку, поставлену виборцем, з бюлетеня. Системи прямого запису голосів, які накопичують голоси на одному пристрої, на сьогодні використовуються в Бразилії, також вони поширені в Індії, Нідерландах, Венесуелі і США. Також існують гібридні системи, які включають пристрій заповнення електронного бюлетеня (зазвичай це сенсорний екран) або інший допоміжний пристрій друку паперового бюлетеня. У Франції застосування електронних засобів для голосування було дозволено ще в 1969 році, однак уперше вони

були використані на регіональних і місцевих виборах у 2004 році.

Так, голосування через систему Інтернет завоювало популярність і використовується на урядових виборах і референдумах у Великобританії, Естонії та Швейцарії, а також муніципальних виборах у Канаді і партійних виборах у США та Франції. Ця система дозволяє встановити факт участі громадянина у голосуванні, що повністю виключає можливість його багатократного голосування (відразу як виборець з'явиться на виборчій дільниці, в електронному реєстрі буде зроблено запис про його участь у голосуванні).

Також серед сучасних розробок слід відзначити комплекс для електронного голосування (далі – КЕГ), у складі якого передбачено пристрій сенсорного голосування. КЕГ призначений для проведення електронного голосування на виборчій дільниці без використання паперового бюлетеня, автоматизованого підрахунку голосів виборців, учасників референдуму, встановлення підсумків голосування. Впровадження безпаперових технологій повинне гарантувати таємницю голосування, збереження і недоторканність кожного голосу і при цьому забезпечити прозорість, можливість контролю з боку членів виборчих комісій і спостерігачів. Такі системи знижують вірогідність записів некоректного голосу, тому що передбачають негайний зворотний зв'язок для уточнення намірів виборця.

Сьогодні в Україні набирає оберт реформа децентралізації місцевого самоврядування, що має на меті збільшення повноважень органів місцевого самоврядування і територіальних громад. Вона здійснюється відповідно до державної політики, що задекларована у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [4; 2]. Проте, на роботу Реєстру це вплине лише через зміну назв деяких адміністративно-територіальних одиниць після об'єднання територіальних громад та через переформування організаційно-правових форм відділів ведення Державного реєстру виборців.

Таким чином, з наближенням до європейських вимог неможливо уявити нашу країну без якісного функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців». Складання списків виборців за допомогою програмних засобів Реєстру на сьогодні є невід'ємним елементом виборчого процесу в Україні. Разом з тим, сучасний стан реформування законодавства передбачає подальше вдосконалення Реєстру та підвищення якості списків виборців на відповідних виборах.

✎ Підсумовуючи виклад матеріалу, є можливість зробити ряд узагальнень.

По-перше, автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців» є унікальним інструментом автоматизованого збереження інформації про громадян України та об'єкти, за якими здійснюється реєстрація їх місця проживання.

По-друге, виявлення кратних записів, на жаль, ще має місце, але це свідчить про те, що до Реєстру вносяться якісні зміни персональних даних виборців у процесі їх уточнення.

По-третє, ресурси мережі «Інтернет» варто широко використовувати для проведення просвітницької

кампанії перевірки персональних даних виборців, підвищення їх правової культури та виховання активної громадянської позиції.

По-четверте, запровадження новітніх інформаційних технологій дозволяє використовувати їх у виборчому процесі через електронне голосування та підрахунок голосів за допомогою спеціальних засобів.

Проведене дослідження дало змогу сформулювати ряд практичних рекомендацій для забезпечення організації та проведення демократичних виборів в Україні, відтак для складання якісних списків виборців запропоновано:

- внести доповнення до пункту першого статті 6 Закону України «Державний реєстр виборців» у частині обробки у Державному реєстрі виборців паспортних даних виборців (з метою встановлення повної ідентифікації громадянина та уникнення кратного включення виборця);
- внести зміни до пункту п'ятого статті 14 Закону України «Державний реєстр виборців» у зв'язку із проведенням адміністративно-територіальної реформи;
- внести зміни до Закону України «Державний реєстр виборців» відносно положення про внесення до Державного реєстру виборців осіб, які досягли 16 років та отримали паспорт громадянина України, з метою відстеження їхнього місця реєстрації та забезпечення виборчих прав;
- – надалі поширювати інформацію стосовно перевірки своїх персональних даних в «особистому кабінеті виборця» на порталі Державного реєстру виборців (<https://www.dr.gov.ua>) через надання можливості поширення такої інформації в інших соціальних мережах: «ВКонтакте», «Фейсбук», «Однокласники» тощо.

З огляду на це вважаємо, що прозорість виборчих процедур – єдина найбільш важлива характеристика виборчого процесу, яка підтверджує загальну довіру до адміністраторів виборів.

#### Література.

1. Про Державний реєстр виборців [Електронний ресурс] : закон України від 22.02.2007 р. № 698-V із змінами від 21.09.2010 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України, Стратегія від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. – Назва з екрану.

3. Про Порядок здійснення органами ведення Державного реєстру виборців візуального та автоматизованого контролю повноти і коректності персональних даних Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 11.03.2009 р. № 14 зі змінами від 15.10.2009 р. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрану.

5. Хромова Ю. О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Ю.Хромова ; Одеськ. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса, 2014. – 251 с.