

УДК 342.8:352/354

І. Олійченко,
М. Дітковська

ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Проаналізовано ведення Державного реєстру виборців у Деснянській районній у місті Чернігові раді, досліджено процеси підготовки бази даних для первинного наповнення, проведення первинного уточнення персональних даних, виконання робіт із періодичного формування відомостей, внесення змін у базу даних реєстру за наслідками періодичного уточнення, поновлення персональних даних. Виявлено проблеми ведення Державного реєстру виборців. Запропоновано шляхи удосконалення системи виборчих та референдумних процесів на базі Автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців” (далі – АІТС ДРВ).

Ключові слова: виборчий процес, державний реєстр виборців, інформаційне забезпечення, інформаційно-аналітична система, інформаційні технології, електронне урядування.

Протягом останніх років в Україні відбувалися події, які суттєво вплинули на проведення вітчизняного виборчого процесу. Розвиток демократії призвів до того, що вибори стали невід’ємним атрибутом життя. Однак за часи незалежності не вдалося створити налагоджений механізм проведення виборів. Виникають гучні скандали, що супроводжують виборчі кампанії, створюється соціальна напруженість у суспільстві, підривається довіра населення до демократичних інститутів. Для подолання негативних проявів під час виборчих кампаній необхідно забезпечити чесність і прозорість виборчого процесу, створити механізми які дають змогу відображати реальну ситуацію про підтримку певного кандидата народом або певної відповіді на запитання референдуму, тим самим не даючи сумнівів щодо легітимності державної влади. Важливою передумовою для успішної реалізації цього є вдосконалення виборчого процесу шляхом формування та розвитку його інформаційного забезпечення. Інформаційні системи дають змогу комплексно вирішувати завдання організації виборчого процесу на всіх етапах. У систему також закладаються функції узгодження роботи виборчих комісій, що дає змогу підводити підсумки голосування і доводити їх до кожного громадянина.

Проблеми вдосконалення виборчої системи на регіональному рівні вивчали В. Алексєєв, П. Ворона, Е. Глухачов, В. Кравченко, І. Кресіна, О. Лазор, Н. Мішина, В. Покотило, О. Чернецька та інші.

Питанням інформаційного забезпечення державного управління присвячені праці таких учених: О. Бакаєва, А. Берсуцького, Р. Калюжного, О. Крюкова, М. Лепи, К. Линьова, А. Панчука, В. Порохні, Л. Тимашової, В. Троня та інші. Однак проблеми інформаційного забезпечення удосконалення виборчого процесу на регіональному рівні вивчені недостатньо. Тому питання аналізу функціонування і удосконалення автоматизованої системи Державного реєстру виборців є особливо актуальним.

Метою статті є дослідження проблем удосконалення виборчого процесу на регіональному рівні, формування та розвиток інформаційного забезпечення проведення виборів і референдумів.

Об'єктом дослідження є процес ведення державного реєстру виборців на регіональному рівні.

Предметом дослідження є удосконалення системи виборчих та референдумних процесів на регіональному рівні.

Згідно із Законом України “Про вибори народних депутатів України”, створено 756 відділів ведення Реєстру виборців, із яких у районах та містах Києві і Севастополі – 502; у містах республіканського та обласного значення – 152; у районах міст обласного значення – 101; при Міністерстві закордонних справ України – 1 [1]. Правові та організаційні засади створення і ведення єдиного Державного реєстру виборців в Україні визначає Закон України “Про Державний реєстр виборців” № 698-V від 22.02.2007 р. Державний реєстр виборців визначається як автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. У ст. 25 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” закріплено використання автоматизованої інформаційної системи, яка застосовується при проведенні виборів народних депутатів України, Президента України, всеукраїнського референдуму [2].

У 1994 р. у роботу Центральної виборчої комісії було впроваджено Єдину інформаційно-аналітичну систему “Вибори”. Система давала змогу накопичувати інформацію про хід виборів, здійснювати облік даних про виборчі округи України з деталізацією всіх необхідних характеристик та етапів виборчого процесу, узагальнювати інформацію про хід реєстрації претендентів та кандидатів, формувати дані про кандидатів у депутати, збирати, контролювати та опрацьовувати оперативну інформацію, забезпечувати алгоритмічно-програмну підтримку процесу аналізу результатів голосування, формування звітів, статистичних та інформаційно-аналітичних довідок.

На сьогодні використовується більш досконала Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система “Державний реєстр виборців”, призначена для виконання інформаційно-технологічних процедур, спрямованих на забезпечення ведення Реєстру виборців в Україні (далі – Реєстр), а саме: ведення персоніфікованого обліку виборців; збереження в базі даних Реєстру ідентифікаційних персональних даних виборців; виявлення у Реєстрі кратних записів щодо одного виборця; формування проектів доручень розпорядника Реєстру; ведення обліку відповідей на запити виборців; формування, ведення обліку та виготовлення в порядку уточнення персональних даних Реєстру щорічних іменних повідомлень виборцям; формування та ведення обліку засвідчених цифровим підписом копій бази даних Реєстру для здійснення публічного контролю; формування та виготовлення попередніх списків виборців; формування та виготовлення списків виборців на виборчих дільницях; перевірка достовірності відомостей про виборців; формування та облік статистичних відомостей Реєстру щодо кількісних характеристик виборчого корпусу [3, 4].

З метою забезпечення реалізації конституційного виборчого права громадян в органах місцевого самоврядування сформовані відділи ведення Державного реєстру виборців. Як структурний підрозділ апарату Деснянської районної у місті Чернігові ради, відділ ведення Державного реєстру виборців був створений відповідно до розпорядження

голови ради 7 вересня 2007 р., яким затверджено і положення про відділ [5]. Основними завданнями відділу є: ведення персоналізованого обліку громадян України, що мають право голосу та проживають або перебувають на території Деснянського району; складання, уточнення та виготовлення списків виборців для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, для всеукраїнських та місцевих референдумів.

У своїй роботі відділ застосовує Автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему “Державний реєстр виборців”, яка функціонує з лютого 2009 р. До цього проводилися підготовчі роботи, до складу яких належало: опрацювання та відправка до ЦВК баз даних списків виборців за минулі періоди; створення локальної комп’ютерної мережі відділу ведення Державного реєстру виборців та під’єднання її до мережі Інтернет; налаштування мережевого обладнання для захисту інформації від несанкціонованого доступу, приєднання робочих станцій відділу до домену DRV.GOV.UA; створення єдиної комплексної системи захисту інформації; навчання працівників відділу тощо.

Підготовка бази даних для первинного наповнення здійснювалась засобами Інформаційно-аналітичної підсистеми “Списки виборців”, що дало змогу сформувати повну та актуальну електронну базу даних виборців Деснянського району, яка 10 січня 2009 р. була направлена до Центральної виборчої комісії для формування банку даних “Державний реєстр виборців”.

Станом на 27.11.2013 р. в АІТС ДРВ по Деснянському району зафіксовано 138512 громадян [6]. Відповідно до Закону України “Про Державний реєстр виборців”, суб’єктами подання відомостей до відділу ведення Державного реєстру виборців є сектор громадянства, імміграції і реєстрації фізичних осіб Деснянського ВМ ЧМВ УМВС України у Чернігівській області, відділ реєстрації актів цивільного стану, орган опіки і піклування Деснянської районної ради, військові частини та інші органи, передбачені Законом України “Про Державний реєстр виборців”, а також заяви виборців безпосередньо [7].

Проведення первинного уточнення персональних даних Реєстру складалось з таких етапів: уточнення органами ведення адресної підсистеми Реєстру (з 1 до 30 червня 2009 р.); подання органу ведення відомостей про виборців керівниками органів Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, органів опіки та піклування, органів охорони здоров’я, установ соціального захисту (з 1 до 15 червня 2009 р.); поновлення персональних даних Реєстру на підставі поданих органу ведення відомостей про виборців шляхом виконання відповідних дій з ведення Реєстру (з 1 червня до 31 липня 2009 р.); надсилання кожному виборцю, включеному до Реєстру, іменного повідомлення про проведення первинного уточнення персональних даних Реєстру з інформацією про права виборця щодо Реєстру та пропозицією перевірити свої персональні дані, усунути невідповідності та неточності в записі про себе, а також із роз’ясненням порядку звернення до органу ведення щодо усунення невідповідностей та неточностей (з 1 до 31 серпня 2009 р.); уточнення персональних даних Реєстру за результатами розгляду звернень виборців, отриманих за наслідками надсилання іменних повідомлень щодо уточнення персональних даних виборців, внесених до Реєстру (з 1 серпня до 15 вересня 2009 р.); усунення кратних включень виборців до Реєстру (з 15 червня до 15 вересня 2009 р.) (рис. 1).

До Деснянського району за інформацією Укрпошти надійшло 140000 іменних повідомлень. З них доставлено 138500 шт., повернуто 1500 шт. (адресат помер, вибув

тощо). Доставка здійснювалась у вересні 2009 р. У відділі проводяться роботи з періодичного формування відомостей. На рис. 1 надано результати зміни бази даних реєстру за наслідками періодичного уточнення бази даних Державного реєстру виборців у період 01.02.2012 – 29.02.2013 рр. Було опрацьовано 1019 записів про виборців.

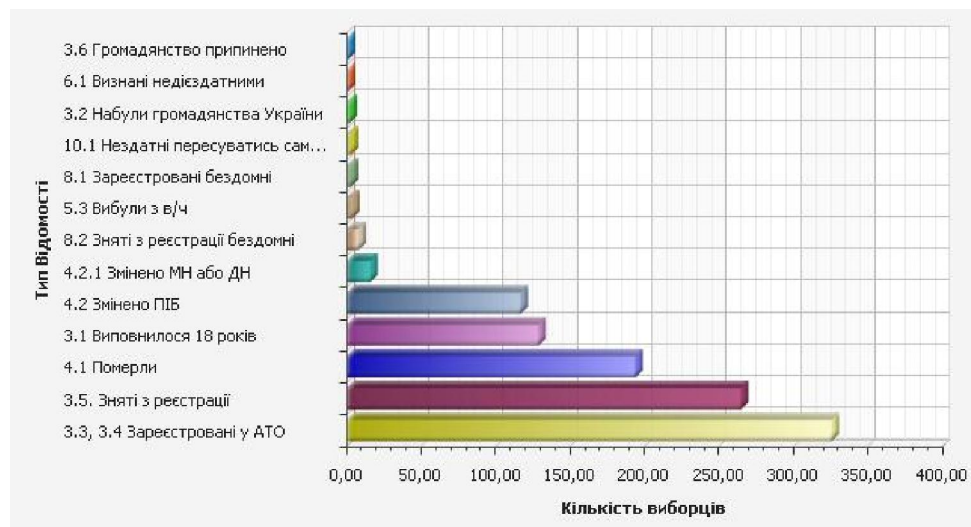


Рис. 1. Зміни бази даних реєстру за наслідками періодичного уточнення бази даних Державного реєстру виборців

З часом склад населення через міграційні та інші процеси змінюється, з'являються нові виборці, що досягли 18-річного віку, отримали громадянство, або прибули з інших регіонів. Змінюються також персональні дані виборців їх адреси тощо. Тож з метою забезпечення постійної підтримки бази даних Реєстру в актуальному стані, ст. 22 Закону України "Про Державний реєстр виборців" передбачено щомісячне поновлення бази даних Реєстру на підставі відомостей, які подаються органами, закладами, установами та організаціями, зазначеними в ст. 22 Закону України про Державний реєстр виборців за встановленими Центральною виборчою комісією формами.

Відомості подаються в розрізі Деснянського району міста Чернігова в одному примірнику на паперових носіях формату А4, до якого додається CD-R диск із електронним файлом відповідного подання, сформованим програмними засобами Microsoft Excel із застосуванням таблиці кодування символів WIN1251.

Станом на 27.11.2013 р. в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі "Державний реєстр виборців" по Деснянському району зафіксовано: записів – 148208; виборців – 140518; мають виборчу адресу – 138512; без виборчої адреси (вибули) – 2006; нездатні самостійно пересуватись – 748; вулиць – 265; будинків – 7866.

Проблемними питаннями ведення Державного реєстру виборців є помилки та неточності в поданнях суб'єктів подань. Зокрема неповнота подань про осіб, яким виповнилося 18 років, помилки в написанні прізвища, імені та по батькові виборців, невідповідність зазначених у поданнях населених пунктів сучасному адміністративно-

територіальному устрою України, неточності в датах та адресах при міграції виборців з однієї адреси на іншу тощо (табл. 1).

Таблиця 1

Планова кількість відомостей про виборців, що подаються суб'єктами подання до відділу ведення ДРВ Деснянського району міста Чернігова

Назва суб'єкта	Кількість форм, що подаються, од.	Планова кількість подань, осіб
Деснянський відділ міліції Чернігівського міського відділення УМВС України	7	233
Відділ державної РАЦС Чернігівського міського управління юстиції Чернігівської області	1	248
Військова частина А 0197	2	14
Військова частина А 3120 (госпіталь)	2	5
Військова частина А 0870 (полк зв'язку)	2	31
Військова частина А 2622	2	11
Батальйон в військової частини 3066 ВВ МВС України	2	26
Військово-музичний центр Сухопутних військ Збройних сил України	2	12
Чернігівський центр соціальної адаптації бездомних і безпритульних	2	32
Управління праці та соціального захисту населення Деснянської районної у місті Чернігові ради	1	25
Управління охорони здоров'я Чернігівської міської ради	1	13
Деснянський районний суд в місті Чернігів	2	7
Всього	26	657

Найбільшу питому вагу у поновленні персональних даних виборців займають відомості Деснянського відділу міліції Чернігівського міського відділення УМВС України. Отже, від якості та своєчасності їх подання до відділу більшою мірою залежить ефективність ведення Реєстру. Окрім того, на відміну від відділу реєстрації актів цивільного стану картотека сектору громадянства імміграції та реєстрації фізичних осіб ведеться в паперовому вигляді і фізично не може виконувати поставлених на неї завдань. Так, відомості періодичного поновлення заносяться в форми засобами Microsoft Excel вручну без використання довідників при заповненні персональних даних, що нерідко призводить до помилок у написанні власних назв. Аналогічна ситуація і з відповідями на запити відділу ведення щодо уточнення виборчих адрес та ідентифікаційних даних виборців.

Висновки

Виходячи з аналізу досвіду функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи "Вибори" та впровадження Автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи "Державний реєстр виборців", доцільно сформулювати шляхи удосконалення системи виборчих та референдумних процесів на базі (АІТС ДРВ):

– удосконалення понятійного апарату щодо Державного реєстру виборців в Україні та АІТС ДРВ;

- удосконалення технологічного процесу збору, обробки, передачі, зберігання і надання інформації користувачам для підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні і його складових на базі процесного підходу;
- побудова та удосконалення інтегрованої інформаційної системи з застосуванням єдиної системи принципів функціонування і розвитку на всіх її рівнях;
- забезпечення швидкого та рівного доступу до інформації про вибори і референдуми будь-якому громадянину України на базі концепції електронного урядування;
- забезпечення високої надійності АІТС ДРВ.

На сучасному етапі при функціонуванні Єдиної інформаційно-аналітичної системи АІТС ДРВ для підсистеми “верхнього рівня” використовується СУБД Oracle Enterprise Edition, а із засобів розробки прикладного програмного забезпечення – Borland Delphi Client/Server suite. Використання зазначеного системного програмного забезпечення вимагає від обслуговуючого технічного персоналу АІТС ДРВ наявності специфічних знань, що обмежує його можливості на рівні окружних, територіальних виборчих комісій. Тому для поліпшення роботи системи було застосовано два рівні – “верхній” та “нижній”. Система “верхнього” рівня – рівня Центральної виборчої комісії застосовувала одне системне програмне забезпечення, а на “нижньому” рівні (окружних, територіальних виборчих комісій) – інше. Центральна виборча комісія перед кожною черговою виборчою кампанією була змушена удосконалювати технічне і програмне забезпечення, що призвело до його невідповідності і морального старіння засобів, що втратили свою актуальність.

Для удосконалення системи, пропонується застосування в якості базового системного програмного забезпечення АІТС ДРВ СУБД Microsoft SQL Server 2000 Enterprise Edition для центральної бази даних та СУБД Microsoft SQL Server Desktop Edition для робочих станцій. Такі СУБД дають можливість усунути наслідки застосування в інформаційній системі СУБД Oracle Enterprise Edition та побудувати автоматизовану систему, яка забезпечить економію бюджетних коштів. Для ведення діловодства, доцільно використовувати пакет офісних програм Microsoft Office, який дає змогу готувати шаблони і тексти постанов, розпоряджень, інші документи, а комісіям обмінюватися цією інформацією засобами електронної пошти. Система повинна надавати можливість обміну інформацією за допомогою корпоративної мережі та електронної пошти щодо виборчих та референдумних заходів між Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями та комісіями нижчого рівня. Система організації та ведення діловодства повинна будуватись з урахуванням вимог Законів України “Про електронний документ та електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис”.

За допомогою WEB-ресурсу територіальні виборчі комісії, комісії з референдуму повинні мати можливість отримувати організаційно-методичні матеріали з Центральної виборчої комісії.

Згідно з концепцією електронного урядування, об’єктом автоматизації повинна бути поточна діяльність виборчої комісії, комісії з референдуму щодо організації і ведення діловодства, обліку та списання матеріальних цінностей, залучення на час підготовки та проведення виборів і референдумів технічних працівників, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації та обліку офіційних спостерігачів тощо. Це дасть змогу реалізувати послугу “держава – держава” (G2G – government-to-government), яка за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій поліпшить взаємодію між

урядовими установами; підвищити ефективність обміну інформацією; поліпшити планування і управління на місцях, а також послугу “держава – громадяни” (G2C – government-to-citizen), яка дає можливість перейти від способу доведення інформації до громадян через засоби масової інформації, до використання таких можливостей електронного уряду, як скорочення часу звернення, отримання повнішої інформації, досягнення прозорості діяльності, надання комплексних послуг. Окрім того, для людей, що живуть за кордоном, можлива організація таких послуг як онлайн реєстрація виборців, публікація результатів, застосування Інтернету для спрощення процесу голосування.

Література

1. Про вибори народних депутатів України : Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2012. — № 10/11. — С. 73.
2. Про Центральну виборчу комісію : Закон України № 1932-IV від 30.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 36. — С. 448.
3. Про затвердження Технічного завдання на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців” [Електронний ресурс] : Постанова Центральної виборчої комісії № 392 від 17.09.2007 р. — Режим доступу : www.cvk.gov.ua.
4. Стельмах О. АІТС “Державний реєстр виборців” [Електронний ресурс] / О. Стельмах. — Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_1/visnik_st_6.pdf.
5. Офіційний веб-сайт Деснянської районної у місті Чернігові ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://desn-rada.cn.ua>.
6. Державний реєстр виборців. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.drv.gov.ua>.
7. Про Державний реєстр виборців : Закон України № 698-V від 22.02.2007 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2007. — № 20. — С. 282.

**I. Olyichenko,
M. Ditkovska**

THE WAYS OF MODERNIZATION OF THE ELECTORAL PROCESS AND REFERENDUMS AT THE REGIONAL LEVEL

The conducting of State Voter Register in Desnyanskyi district council of the Chernigiv city is analyzed, the processes of preparing a database for initial filling, an initial specification of personal data, works with the periodic formation of information, changes in the registry database on the results of periodic refinement, renovation of personal data has been studied. The problems of maintaining the state register of voters are revealed. The ways of improving the system of election and referendum processes based on the Automated information and telecommunications system “State Voter Register” (AITS SVR) are suggested.

Key words: electoral process, the state register of voters, information supply, information and analytical system, information technology, e-government.