

УДК 351.862.4:342.84

DOI: 10.35432/tisb352026355059

Валентин Орлов*кандидат наук з державного управління, доцент, перший проректор**Державного університету економіки і технологій м. Кривий Ріг**<https://orcid.org/0000-0002-6505-470X>**e-mail: orlov_vv@duet.edu.ua*

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРАМИ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Протягом тривалого часу управління виборами в Україні зводилося до адміністрування виборчих процедур – законодавчо встановлених норм, реалізація яких розумілася як адміністративно-правова процедура. Однак управлінські функції виборчої адміністрації характеризуються ширшим змістом, який визначається не лише адміністративною діяльністю, а й іншими ознаками, властивими органам державного управління. У рамках цієї статті здійснено пошук шляхів вирішення протиріччя між державно-управлінським характером й змістом функцій виборчої адміністрації та обмеженою здатністю виборчих комісій повноцінно виконувати такі функції.

Еволюція розуміння змісту управління виборами демонструє зміни в підходах до визначення сутності управління виборами. Від адміністрування процедур у виборчому процесі та визнання такої діяльності функцією держави до усвідомлення того, що адміністрування виборів є елементом системи державного управління – такий процес пошуку місця для органів виборчої адміністрації в системі публічної влади. Все частіше автори визнають, що виборчим комісіям притаманні всі ознаки органів державного управління.

Мета статті – обґрунтувати концептуальні основи статусу виборчої адміністрації як системи органів державного управління у формах прямої демократії (вибори та референдуми).

Зміни сучасного інституту виборів актуалізують проблему якості виборчої адміністрації. В рамках дослідження здійснено обґрунтування концептуальних засад статусу виборчої адміністрації як системи органів публічного управління виборами та референдумами. Виявлено специфічні ознаки органів публічного управління виборами, які характеризують їх як елемент системи публічного управління. Уточнено дефініцію «Публічне управління виборами», яка може лягти в основу якісного нового розуміння статусу виборчих комісій. Сформовано концептуальне бачення місця органів публічного управління виборами у виборчій системі та значення їх діяльності для процесів державотворення в Україні в умовах суспільних трансформацій та повоєнних викликів.

Виборча система повоєнної України вплине на зміну характеру та змісту діяльності виборчих комісій, що суттєво змінить їх функціональну роль та статус у виборчому процесі. Діяльність виборчої адміністрації носить ознаки органів публічного управління, і тому адміністрування виборчих процедур у функціях цих комісій доцільно замінити публічним управлінням виборами як цілеспрямованою публічною управлінською діяльністю спеціальних колегіальних органів, створених державою, які виконують завдання та функції держави у сфері підготовки, організації та проведення виборів як інструменту періодичної зміни влади в умовах демократичного політичного режиму.

Якісно нове розуміння публічного управління виборами актуалізує нові статуси виборчих комісій усіх рівнів, інноваційну конфігурацію системи управління виборами, нові вимоги до членів комісій, особливо до їх керівного складу. Логіка змін дозволяє зробити висновок про потребу у новій методології публічного управління виборами.

Ключові слова: вибори, виборча система, виборча адміністрація, виборчі комісії, публічне управління виборами, органи публічного управління виборами, державотворення.

Valentyn Orlov

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, First Vice-Rector,
State University of Economics and Technology, Kryvyi Rih
<https://orcid.org/0000-0002-6505-470X>
e-mail: orlov_vv@duet.edu.ua*

FORMATION OF THE INSTITUTE OF PUBLIC ELECTION MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF STATE-BUILDING

For a long time, election management in Ukraine was reduced to the administration of election procedures - legally established norms, the implementation of which was understood as an administrative and legal procedure. However, the administrative functions of the election administration are characterized by a broader content, which is determined not only by administrative activities, but also by other features inherent in state administration bodies. This article seeks ways to resolve the contradiction between the state-administrative nature and content of election administration functions and the limited ability of election commissions to fully perform such functions. The evolution of understanding the content of election management demonstrates changes in approaches to defining the essence of election management. From the administration of procedures in the election process and the recognition of such activities as a function of the state to the realization that election administration is an element of the state administration system - such a process of finding a place for election administration bodies in the system of public power. Increasingly, authors recognize that election commissions are inherent in all the features of state administration bodies.

The purpose of the article is to substantiate the conceptual foundations of the status of the election administration as a system of state administration bodies in the forms of direct democracy (elections and referendums).

Changes in the modern institution of elections actualize the problem of the quality of election administration. As part of the study, the conceptual foundations of the status of the election administration as a system of public administration bodies for elections and referendums were substantiated. Specific features of public administration bodies for elections were identified, which characterize them as an element of the public administration system. The definition of "Public administration of elections" was clarified, which can form the basis of a qualitatively new understanding of the status of election commissions. A conceptual vision of the place of public administration bodies for elections in the election system and the significance of their activities for the processes of state formation in Ukraine in the conditions of social transformations and post-war challenges was formed.

The electoral system of post-war Ukraine will affect the change in the nature and content of the activities of election commissions, which will significantly change their functional role and status in the election process. The activities of the election administration bear the characteristics of public administration bodies, and therefore the administration of election procedures in the functions of these commissions should be replaced by public administration of elections as a purposeful public administrative activity of special collegial bodies created by the state, which perform the tasks and functions of the state in the field of preparation, organization and conduct of elections as an instrument of periodic change of power in a democratic political regime.

A qualitatively new understanding of public administration of elections actualizes the new statuses of election commissions of all levels, the innovative configuration of the election management system, new requirements for members of commissions, especially their management. The logic of changes allows us to conclude that there is a need for a new methodology of public administration of elections.

Keywords: election, electoral system, election administration, election commissions, public election management, public election management bodies, state-building.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сучасна українська держава попри складні умови війни за незалежність демонструє інтенсифікацію процесів державотворення, формує якісно нові інститути у структурі державного механізму та активно трансформується на шляху європейської інтеграції. Одним з ключових інститутів формування системи органів публічної влади є вибори, формалізовані у виборчій системі, яка є об'єктом публічного управління.

Тривалий час управління виборами в Україні зводилось до адміністрування виборчих процедур – законодавчо встановлених норм, виконання яких розумілося як адміністративна правова процедура. Проте, управлінські функції виборчої адміністрації характеризуються більш широким змістом, який визначається не лише адміністративною діяльністю, але й іншими ознаками, що притаманні органам державної влади чи органам місцевого самоврядування (їх виконавчим органам). В умовах, коли виборча система України адаптуватиметься до перших повоєнних виборів та європейських стандартів демократичного волевиявлення, важливо усунути суперечність між публічно-управлінським характером й змістом функцій виборчої адміністрації та обмеженою здатністю виборчих комісій реалізувати такі функції у повному обсязі через низку чинників, що пов'язані з недосконалістю діяльності самих комісій у попередній практиці проведення виборів усіх рівнів в Україні.

Вирішення такого протиріччя вимагає більш докладного й глибокого наукового аналізу сутності та публічно-управлінської природи виборчої адміністрації в Україні та її ролі і значення у процесах формування публічної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблематика діяльності органів адміністрування виборів періодично ставала предметом наукового осмислення деяких зарубіжних та вітчизняних дослідників. У міжнародному просторі наукових досліджень ролі органів управління виборами у забезпеченні якості виборчої системи слід відзначити висновки, що їх зробив З. Мухаммад, який визначає управління виборами як діяльність, що створює та керує інституційною основою у виборчій конкуренції [18]. Також заслуговують на увагу висновки Ш. Мозаффара та А. Шедлера щодо концептуалізації управління виборчим процесом як сукупності пов'язаних видів діяльності, що включають нормотворчість, застосування правил та їх судовий розгляд правил та інших [17].

Досліджували проблематику управління виборами у контексті розвитку чи реформування виборчої системи й вітчизняні науковці, зокрема: О. Діденко, Л. Костецька [5], Ю. Кучеренко [7], О. Майданник [8], Р. Сарай та інші.

Так, О. Діденко визначає у своєму дослідженні конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії, разом з тим наділяє інші виборчі комісії виключно функціями адміністрування виборчих процедур [3].

Важливо відзначити й роль міжнародних міжурядових організацій [13], що просувають демократію у контексті виборів та референдумів та досліджують чинники, які забезпечують їх демократичний характер крізь призму виборчої адміністрації, в тому числі й на основі спостережень за виборами. Такі дослідження цінні тим, що активно вивчають практику проведення виборів та референдумів у різних країнах світу, узагальнюють тенденції, формують тренди, визначають перспективи розвитку інституту управління виборами. Дані рекомендації у контексті європейської інтеграції опрацьовуються відповідними органами виборчої адміністрації в Україні. Зокрема, мова йде про рекомендації Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ за результатами місій зі спостереження за виборами в Україні у 2014–2020 роках. На основі цих спостережень Центральна виборча комісія своєю постановою схвалила пропозиції щодо змін до

законодавства України, спрямовані на врахування рекомендацій Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації за безпеки та співробітництва в Європі за результатами місій зі спостереження за виборами в Україні [11].

Окремі положення, викладені у працях Н. Богашової, О. Богашова, Ю. Ключковського, В. Когутюка, О. Олькіної [9], К. Осадчук та інших, лягли в основу формування висновків за результатами проведеного у рамках цієї статті дослідження та спонукали до пошуку шляхів вирішення проблеми.

Еволюція розуміння змісту виборчого управління демонструє зміни у підходах до визначення сутності управління виборами. Від адміністрування процедур у виборчому процесі та визнання такої діяльності як функції держави до усвідомлення того, що виборча адміністрація є елементом системи державного управління – таким є процес пошуку місця органів виборчої адміністрації у системі публічної влади. Дедалі частіше автори визнають, що виборчим комісіям притаманні всі ознаки органів державного управління.

В. Когутюк обґрунтовує розширене тлумачення поняття «державне управління виборчим процесом» з позицій політологічного, соціального, правового, філософського та інтегрованого (управлінського) підходів [4]. Цілком погоджуємось з підходами автора, тим не менше вбачаємо можливість в більшому узагальненні його висновків та поширенню їх на територіальні виборчі комісії, які організують вибори до органів місцевого самоврядування, та інші виборчі органи, що управляють виборчими процесами в інших складових публічної сфери.

Слід зазначити, що визначення авторами місця виборчих комісій у системі публічного управління характеризується певним ступенем непослідовності. Так О. Богашов, пропонуючи авторську концепцію української системи органів управління виборчим процесом, справедливо вважає органи управління виборчим процесом невід'ємним складником системи органів публічної влади в сучасній державі. В той же час, він вважає необхідним встановлення системних зв'язків цих органів з іншими інститутами державної та муніципальної влади [2].

Якщо, на думку автора, виборчі комісії є частиною системи публічного управління, то логічно передбачити наявність субординаційних, вертикальних чи горизонтальних зв'язків між ними. Однак автор наполягає все ж таки на їх встановленні, ймовірно тому, що його позиція щодо належності виборчої адміністрації до системи публічної влади має підґрунтя для сумнівів. І дійсно, далі О. Богашов констатує неповноцінність виборчих органів у сенсі їх публічно-владного статусу. Він пише, що «взаємодія з ними в процесі організації та проведення виборів має важливий характер, зважаючи на існування значної організаційно-правової залежності виборчих органів» [2].

Дійсно, у сучасному практичному полі реалізації виборчими комісіями своїх повноважень спостерігається певна детермінованість їх повноважень іншими органами влади: виконавчої/місцевого самоврядування (фінансування), законодавчої (визначення виборчих процедур), судової (виборчі спори). Так залежність дисонує з декларованим та закріпленим законодавчо принципом незалежності виборчих комісій, їх конституційно-правовим призначенням.

Н. Богашева та Ю. Ключковський, характеризуючи виборчі комісії в системі поділу влади, доходять висновку про належність цих державних органів до галузі виконавчої влади. Водночас вони визнають, що виборчі комісії є не цілком типовими органами виконавчої влади з огляду на тимчасовий характер більшості з них, спосіб їх формування та характер стосунків з іншими органами виконавчої влади [1]. Така суперечлива позиція разом із теоретико-методологічною і правовою невизначеністю до цього часу статусу та місця виборчих комісій у полі публічної влади, створюють проблеми як для самих комісій, так і для виборчої системи в цілому.

Більш радикально пропонує вирішувати дану проблему К. Осадчук, яка вважає, що

формування в Україні виборчої влади як самостійної гілки державної влади видається не тільки доцільним, а й необхідним напрямом розвитку нашої держави [10].

Отже, різні точки зору на проблему місця виборчих органів у системі влади, є ознакою її дискусійності. Однак, невирішеність проблеми тягне невизначеність правового статусу усіх виборчих комісій, обмежуючи їх незалежність та можливості реалізувати свої повноваження.

Слід також зазначити, що більшість авторів зводить проблему до форми функціонування органів адміністрування, у той час як мова має йти про сутнісний зміст діяльності органів виборчої адміністрації, який, в свою чергу, визначає їх місце у механізмі держави і у системі публічного управління.

Попри включеність органів виборчої адміністрації до процесів публічного управління виборами як елементом системи державної влади, інститут публічного управління виборами не знайшов належного організаційно-правового оформлення у нормативному аспекті попередніх виборчих систем. На жаль, не відбулося закріплення такого логічно довершеного статусу органів, що виконують завдання та функції держави щодо забезпечення функціонування інституту виборів, і у чинному кодифікованому виборчому законодавстві. Попри це, враховуючи концепт майбутніх трансформацій системи публічної влади в Україні, реформування виборчої системи та потребу у інституційованому публічному виборчому менеджменті в контексті напружених та організаційно складних повоєнних виборів, важливо визначити організаційно-правовий та інституційний статус органів управління виборами. Від цього багато в чому залежатиме цілісність виборчої системи, якість виборів та результативність процесів державотворення в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування концептуальних засад статусу виборчої адміністрації як системи органів публічного управління формами прямої демократії (виборами та референдумами). Основними дослідницькими завданнями можна визначити:

- виявлення специфічних ознак органів публічного управління виборами, які характеризують їх як елемент системи публічного управління;
- уточнення дефініції «публічне управління виборами», яка може лягти в основу якісного нових статусів виборчих комісій для різних рівнів виборів;
- формування концептуального бачення місця органів публічного управління виборами у виборчій системі та значення їх діяльності для процесів державотворення в Україні в умовах трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Процеси державотворення, які тривають в Україні попри війну та соціальні катаклізми, зумовлюють розвиток всіх елементів державного механізму. Не дивлячись на мораторій щодо проведення виборів під час війни, інститут виборів, як інструмент формування публічної влади в Україні, потребує постійного удосконалення та розвитку.

Більше того, завершення воєнного стану актуалізує необхідність оновлення публічної влади на всіх щаблях її структури, адже змінюваність влади, як одна з характерних рис демократії, вимагає інтенсифікації підготовки до проведення в Україні всіх видів виборів, передбачених виборчим законодавством, адже війна унеможливила їх проведення, проте, не відмінила інструмент виборів. Цей інститут публічної сфери не втрачає своєї актуальності навіть в умовах, коли вибори не проводяться з об'єктивних причин. Логічно припустити, що і система органів управління виборами, яка призводить у дію механізм виборів, має бути готовою до майбутніх електоральних подій. Час, що пройшов після останніх виборів суттєво змінив не тільки ландшафт виборчої системи, але й запусив процеси модернізації виборчої адміністрації в контексті європейської інтеграції України. Саме цим продиктовано дослідницький інтерес до проблематики управління виборами, до усвідомлення та обґрунтування якісно нової парадигми інституту управління виборами в Україні.

Сучасні суспільства переживають періоди глибоких змін. Глибокі зміни, що очікують нашу державу у повоєнному періоді, зумовлені масштабними політичними, соціальними, економічними та безпековими викликами. А тому в умовах післявоєнного відновлення постає потреба не лише у стабілізації державних інституцій, але й у їхній якісній зміні з метою адаптації до нових умов. Сьогодні в Україні відбувається, по-суті, трансформація не тільки політичної системи, свідками чого ми є весь період війни, але й інституту виборів. Сучасні виборчі процеси, які переживають таку саму глибоку трансформацію, визначаються умовами політичного, технологічного, економічного, соціального розвитку, залежать багато в чому й від безпекових чинників. Вибори, які будуть проводитися після нашої перемоги, будуть абсолютно іншими за змістом, характером, якістю, в тому числі й якістю управління ними. Ми констатуємо вже сьогодні серйозну трансформацію інституту виборів в контексті тих соціальних змін, які відбуваються у суспільстві. Сьогодні для національної системи виборів надзвичайно важливим є процес реформування виборчої процедури і в рамках цього забезпечення адаптивності, інклюзії, здатності підтримувати довіру громадян навіть у надскладних суспільно-політичних умовах.

Визначаючи проблеми сучасної виборчої системи Р. Сарай веде мову про необхідність сприяння підвищенню кадрового потенціалу членів виборчих комісій та якості схвалюваних ними рішень, забезпечення контролю за ефективністю та доброчесністю діяльності Центральної виборчої комісії [14].

Доброчесність є важливим якісним показником, який, на жаль, не був повністю реалізований у попередніх виборах. Це публічна виборча доброчесність членів виборчих комісій, яка буде «must have» для всіх повоєнних виборів. Тому що запит на доброчесність надзвичайно великий і яскраво виражений в сучасному українському суспільстві. А відтак, крім професіоналізму, знання законодавства у сфері виборів, члени виборчих комісій повинні бути доброчесними в сучасному розумінні цього слова. Отже, статус органів виборчої адміністрації сьогодні за своїми ознаками має пряме відношення до системи публічної влади.

Т. Стукан до ознак, які характеризують публічну владу, відносить такі: безособовість; поширюється на все суспільство; джерелом влади є народ; здійснюється в межах законотворчості, публічного адміністрування та на принципах правосуддя; існує громадський контроль; ураховується громадська ініціатива [15].

Практично всі ці ознаки є характерними рисами виборчої адміністрації, а саме:

- виконання завдань і функцій держави;
- наявність публічно-владних повноважень;
- колегіальність у прийнятті рішень;
- вимога професійності та професійної підготовки;
- запит на публічну доброчесність органів управління виборами як умову якості виборів.

Це далеко неповний перелік ознак, які свідчать про значний ступінь включеності виборчих комісій у систему публічного управління в цілому, та виборами зокрема. Тому доходимо до висновку, що органи адміністрування виборів, як ми звикли їх називати, по-суті є органами публічного управління виборами, а якщо поширювати цю тезу на референдуми, то і органами публічного управління референдумами.

Говорячи про включеність інституту виборів у процес управління державою, ми маємо на увазі й те, що свої функції він реалізує у площині публічного права, а отже, набуває публічно-владних, публічно-управлінських повноважень. Такий взаємозв'язок виборчої системи та механізму держави дозволяє сформувати нову якість виборчої адміністрації, зокрема й органів адміністрування виборів. З огляду на публічний характер повноважень виборчих комісій та специфіку їх публічного статусу, вважаємо за необхідне уточнити категорію «управління виборами» як нову дефініцію «публічне управління виборами».

Виходячи з такого розуміння, публічне управління інститутом виборів являє собою:

- цілеспрямовану діяльність суб'єктів публічного управління виборами (органів державної влади та місцевого самоврядування, органів публічного адміністрування виборів, їх посадових осіб, наділених владними повноваженнями) на об'єкт, під яким маємо на увазі вибори як об'єктивне явище суспільно-політичного життя та соціально-політичний інститут, яке реалізується у процесуальній формі (виборчого процесу) через політичних акторів (суб'єктів виборчого процесу) з метою досягнення мети – легітимації органів публічної влади чи їх посадових осіб у спосіб, встановлений виборчим законодавством;
- публічно-управлінський вплив через публічно-владні повноваження, що належать відповідним органам, уповноваженим в рамках виборчого процесу на виконання завдань і функцій держави щодо регулювання процесів, процедур та технологій, що забезпечують реалізацію головного призначення виборів;
- систему колегіальних органів як суб'єктів публічного права, на які покладено відповідні повноваження щодо забезпечення функціонування інституту виборів та його інфраструктури, їх посадових осіб;
- складова системи публічної влади та органів публічного управління та адміністрування держави, її державного апарату, органів місцевого самоврядування, на яку покладено специфічні завдання організації та проведення виборів усіх рівнів виборчої системи;
- послідовна єдність дій та рішень органів публічного управління виборами, яка являє собою процес, що складається з управління (прийняття публічно-управлінських рішень) та адміністрування (сервіс виборчої інфраструктури) та спрямована на реалізацію обов'язкових процедур, технологій та дій. Що необхідні для правомочного формування органів публічної влади чи обрання її посадових осіб;
- система форм і методів діяльності органів зі специфічним статусом, які у межах визначених законодавством про вибори повноважень можуть використовувати у своїй діяльності методи, методики та інструменти публічно-управлінської діяльності, передбачені виборчими процедурами;
- визначений законом обсяг повноважень, які дозволяють самостійно, на основі колегіальних рішень, визначати норми, що обов'язкові для виконання та передбачають санкції у разі порушення для всіх суб'єктів виборчого процесу.

Таким чином, у внутрішньому змісті дефініції «публічне управління виборами» ми виявляємо декілька аспектів, зокрема: діяльнісний, публічно-управлінський, системно-структурний, процесуальний, методологічний та нормотворчий. Коротку змістову характеристику кожного з них в контексті сфер прояву подано у таблиці 1.

Таблиця 1

Аналіз змісту дефініції «публічне управління виборами»

Аспекти, що характеризують зміст дефініції «публічне управління виборами»	Зміст аспекта, що визначає сутність дефініції «публічне управління виборами»	Сфера прояву
Діяльнісний аспект	Діяльність колегіальних органів та їх посадових осіб щодо організації та проведення виборів	Публічно-правова сфера суспільства, політична система, система публічного управління
Управлінський аспект	Здійснення управлінського впливу на суб'єктів виборчого процесу	Сфера соціального, політичного, публічного, соціотехнічного управління
Системний аспект	Органи публічного управління виборами об'єднані у цілісну	Сфера суспільних відносин, що визначена

	систему, яка має горизонтальні та вертикальні внутрішні зв'язки та являють собою суб'єкт публічного управління виборами	виборчою системою
Структурний аспект	Система органів управління виборами має внутрішню ієрархічну структуру, специфічною рисою якою є незалежність кожного органу та підпорядкованість нижчих органів вищим	Сфера публічного управління виборами, що має власну внутрішню структуру
Процесуальний аспект	Повноваження органів публічного управління виборами співвідносяться зі стадіями виборчого процесу та взаємопов'язані цілісністю цього процесу	Сфера правозастосування, яка визначається виборчим законодавством як виборчий процес
Методологічний аспект	Використання специфічних методів, методик та інструментів публічного управління виборами, які визначається виборчими процедурами	Сфера публічного управління та адміністрування
Нормотворчий аспект	Унормування на основі колегіальних публічно-управлінських рішень варіативних моделей поведінки суб'єктів виборчого процесу.	Сфера виборчого права та виборчих спорів

Джерело: складено автором

Сукупність важливих аспектів, що визначають внутрішній зміст дефініції «публічне управління виборами», в цілісності та єдності дають підстави визначати діяльність органів адміністрування виборів саме як публічне управління виборами. До множинності аспектів, які подані у таблиці, варто було б додати ще один – технологічний, адже вплив інформаційних технологій на всі аспекти виборів є беззаперечним. Це дуже актуальне питання, яке фактично відображає дискусію, що відбувається між прихильниками електронного голосування і його критиками, тими, хто скептично дивиться на те, що ці технологічні новації можуть бути запроваджені саме в Україні і саме сьогодні.

Електоральне поле України в умовах повоєнних виборів та демографічних змін буде надзвичайно розсосередженим. Кілька мільйонів виборців за кордоном, що володіють рівними правами з виборцями, які знаходяться на території України, ставлять на порядок денний технологічну та політичну проблему забезпечення рівних прав цих громадян на найближчих виборах. Це, цілком логічно актуалізує технологічну потребу у цифрових інструментах публічного управління виборами, здатних забезпечити ці права та, маємо надію, і достовірність результатів, стійкість виборчої системи, її ефективність та спроможність виконати основну функцію – легітимізувати обрану владу. Попри ризики втручання в інформаційні системи, Україна не тільки протистоїть загрозам інформаційних та кібератак, але й розвиває свою цифрову інфраструктуру, яка може бути засобом цифровізації виборів та виборчих процедур.

Інформатизація та перехід до нових форм комунікативної взаємодії в епоху інформаційного суспільства фактично змінює парадигму того, що ми звикли розуміти під виборами як формою прямої або непрямої демократії. Інформаційне суспільство створює передумови для того, щоб кожен голос мав право і технічні можливості бути врахованим при прийнятті важливих публічно-управлінських рішень або при формуванні публічної влади за результатами виборів.

На нашу думку, достатньо ефективним інструментом проведення виборів можуть

виступати цифрові платформи з їх можливостями забезпечення електронного голосування. Проте, сьогодні не тільки вибори можуть бути піддані подібній цифровій трансформації. Це можна застосувати по відношенню до такої форми прямої демократії як референдуми. Референдуми можуть сьогодні достатньо активно на основі цифрових інструментів перетворитися на основний механізм цифрової (електронної) демократії. Виходячи з цього, важливо розуміти, що виборча адміністрація має бути однаково підготовленою як до виборів, так і до референдумів.

Варто зауважити, що технологізація виборів вимагає відповідного рівня підготовки членів виборчих комісій. Враховуючи незворотність цього процесу, варто розвивати цифрові методи інформаційного забезпечення управління виборами. Характерними рисами, що визначають зміст та характер діяльності сучасних органів публічного управління виборами, є їх технологічний зміст та включеність у різні форми електронного урядування. Оскільки об'єктом управлінського впливу виборчої адміністрації в електронному урядуванні є інформаційні ресурси, що передбачають використання електронних інструментів, таких як державні реєстри (Державний реєстр виборців, Державний демографічний реєстр тощо) та електронні інструменти адміністрування виборчих процедур, важливо, щоб виборчі комісії мали навички використання таких інструментів.

Багато вітчизняних науковців підтримують цю тенденцію, характеризуючи її вже не як тренд, а як об'єктивну потребу часу. Так, В. Тенюх констатує широкий розвиток у країнах світу такої форми електронної демократії як електронні вибори. Ця форма, на думку авторки поширюється не тільки у розвинених країнах світу, але й у молодих демократіях [16]. У зв'язку з цим виникає потреба в уточненні функцій органів управління інструментами електронної демократії, адже така перспектива вимагає розвитку не тільки об'єкта управлінського впливу, але й його суб'єкта.

На думку О. Кравчук та Л. Матвієнко, цифровізація виборів є одним із ключових напрямків модернізації демократичних практик у сучасному світі. А найбільш перспективним напрямком цифровізації виборів, на їх думку, є впровадження електронного голосування [6, с. 109]. Говорячи про електронне голосування, слід констатувати, що цифрові трансформації у публічному управлінні, як і його цифрові інструменти, дійсно, сьогодні тісно перетинаються з виборчим полем і змінюють його ландшафт, суттєво впливаючи на якісно новий функціонал органів публічного управління виборами.

Тим більше, що українське законодавство визначає електронне голосування як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема як участь в різноманітних опитуваннях, що передбачає використання електронних засобів ідентифікації та підрахунку голосів [12, С. 144].

Перспективи впровадження цифрових інструментів у систему управління виборами впливатимуть на якісні вимоги до суб'єкта публічного управління виборами – виборчу адміністрацію. Це вимагає відповідних кваліфікацій, підготовки та практики, що безумовно, видозмінює не тільки парадигми управлінської функції виборчої адміністрації, але й персональні вимоги до членів виборчих комісій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зміни сучасного інституту виборів актуалізують проблему якості виборчої адміністрації. В рамках дослідження здійснено обґрунтування концептуальних засад статусу виборчої адміністрації як системи органів публічного управління виборами та референдумами. Виявлено специфічні ознаки органів публічного управління виборами, які характеризують їх як елемент системи публічного управління. Уточнено дефініцію «Публічне управління виборами», яка може лягти в основу якісного нового розуміння статусу виборчих комісій.

Такими чином, можемо констатувати, що докорінні зміни у політичному ландшафті повоєнної України вплинуть на зміну виборчої системи, на характер і зміст діяльності

виборчих комісій, що суттєвим чином змінить їх функціональну та статусну роль у виборчому процесі. Ця роль, на наш погляд, несе в собі ознаки публічно-управлінської діяльності, а отже, на зміну адмініструванню виборчих процедур у функції цих комісій приходять публічне управління виборами – цілеспрямована публічно-управлінська діяльність створених державою спеціальних колегіальних органів, що виконують завдання і функції держави у сфері підготовки, організації та проведення виборів як інструменту періодичної змінюваності влади в умовах демократичного політичного режиму.

Таке розуміння публічного управління виборами актуалізує нові статуси виборчих комісій всіх рівнів, якісно нову конфігурацію системи управління виборами, інші вимоги до членів комісій, особливо до їх керівного складу. В рамках дослідження сформовано концептуальне бачення місця органів публічного управління виборами у виборчій системі та значення їх діяльності для процесів державотворення в Україні в умовах суспільних трансформацій та повоєнних викликів.

Логіка змін дозволяє зробити висновок й про якісно нову методологію публічного управління виборами, що може бути перспективами наукових розвідок у розрізі даної проблематики у майбутньому.

Перспективним методом публічного управління виборами, що прямо впливає з електронної демократії та електронного урядування, є електронне голосування. Його феномен та здатність забезпечити вірогідність вітчизняних виборів належить більш ретельно дослідити у теорії публічного управління та апробувати у практиці повоєнних виборів в Україні.

Список використаних джерел

1. Богашева Н., Ключковський Ю. Виборчі комісії в системі поділу влади. *Науковий вісник Чернівецького університету*: Збірник наук. праць. Вип. 641: Правознавство. 2012. С. 113.
2. Богашов О.А. Конституційно-правовий статус органів управління виборчим процесом в Україні: монографія. – К., 2013. – с. 6.
3. Діденко О. М. Конституційно-правові гарантії права обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... докт. філософії : 081 Право. Національна академія внутрішніх справ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 222 с. URL: <https://ccu.gov.ua/library/konstytuciyno-pravovi-garantiyi-prava-obyraty-ta-but-y-obranym-do-organiv-derzhavnoyi-vlady>
4. Когутюк В.Ю. Теоретико-методологічні засади розвитку державного управління виборчим процесом в Україні (на основі досвіду країн ЄС). : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2017. 20 с. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/.../Когутюк%20В.Ю>.
5. Костецька Л. М. Проблеми регулювання виборчого процесу в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 1. С. 154-160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2017_1_26
6. Кравчук О., Матвієнко Л. Модернізація виборчих процесів засобами штучного інтелекту як інноваційний механізм публічного управління. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія: Екологія. Публічне управління та адміністрування*. 2025. Т. 1. № 7. С. 109. DOI: 10.32782/2786-5630-2025-1-7-109 URL: <https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eco-pa/article/view/211>
7. Кучеренко Ю. С. Інститут виборчої системи: світовий досвід і його використання в Україні. Наукові праці. Державне управління. 2017. № 293. С. 8-11. DOI: 10.33663/1563-3349-2017-293-8-11 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdu_2017_293_4
8. Майданник О.О. Перспективи розвитку виборчої системи. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 74-78. DOI: 10.32782/2524-0390/2018.3.16 URL: http://pap.in.ua/3_2018/16.pdf

9. Олькіна О. Конституційно-правова природа виборчих комісій за стандартами європейської моделі конституціоналізму. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 1. С. 31-42. DOI: 10.30970/jcl.1.2019.3 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ujcl_2019_1_5
10. Осадчук К.О. Щодо нормативного закріплення виборчої влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1(7), 2015. С. 20. URL: http://www.pjv.nua.ua/od.ua/v1_2015/6.pdf
11. Про заходи щодо врахування рекомендацій Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі за результатами місій зі спостереження за виборами в Україні: Постанова Центральної виборчої комісії від 03.10.2025 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0048359-25#Text>
12. Публічно-управлінські детермінанти демократичного розвитку України в умовах війни : монографія / Петровський П.М., Дробот І.О., Дзяна Г.О., Федорчак О.В. / за заг. ред. проф. П.М. Петровського. Львів : ЛА «Піраміда», 2024. – С.144. URL: <https://ena.lpnu.ua/handle/ntb/68352>
13. Рекомендації Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ за результатами місій зі спостереження за виборами в Україні у 2014–2020 роках: Остаточний звіт Обмеженої місії БДІПЛ зі спостереження за виборами ОБСЄ. 2021. URL: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2025/02/2020_osce_mv.pdf
14. Сарай Р.Д. Правова природа реформування сучасної виборчої системи України: переваги та недоліки. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2021 Серія ПРАВО. Випуск 64. DOI: 10.24144/2307-3322.2021.64.12 URL: <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/236818>
15. Стукан Т. М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування, Механізми публічного управління* № 4 (31), 2021, с. 40 (37-41). DOI: 10.32836/2310-9653-2021-4.7 URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/4/7.pdf>
16. Тенюх В.В. Публічне управління електронним виборчим процесом. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*, 2017, № 1 (57). С. 94. DOI: 10.32836/2310-9653-2017-1-94 URL: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2017/19.pdf
17. Mozaffar S., Schedler A. The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 2022, 23(1), 5–27. DOI: 10.1177/0192512102023001001 URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512102023001001>
18. Muhammad Z. S. Electoral Governance dalam Pemilihan Umum Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2019 (Studi pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi DKI Jakarta). Sarjana thesis, Universitas Brawijaya. URL: <https://repository.ub.ac.id/id/eprint/212069>

References

1. Bohasheva, N., & Kliuchkovskiy, Yu. (2012). Vyborchi komisii v systemi podilu vlady [Electoral commissions in the system of separation of powers]. *Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu: Zbirnyk nauk. prats. Vyp. 641: Pravoznavstvo – Scientific Bulletin of Chernivtsi University: Collection of Scientific Papers. Issue 641: Jurisprudence*, 113. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvchnu_law_2012_641_28 [in Ukrainian].
2. Bohashov, O. A. (2013). Konstytutsiino-pravovyi status orhaniv upravlinnia vyborchym protsesom v Ukraini: monohrafiia [Constitutional and legal status of election management bodies in Ukraine: monograph]. Kyiv, 6. [in Ukrainian].
3. Didenko, O. M. (2021). Konstytutsiino-pravovi harantii prava obyraty ta buty obranym do orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Constitutional and legal guarantees of the right to elect and be elected to state authorities and local self-government bodies in Ukraine] (Doctoral dissertation). *Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav*. Kyiv.

Retrieved from https://nauu.edu.ua/files/diser_didenko.pdf [in Ukrainian].

4. Kohutiuk, V. Yu. (2017). Teoretyko-metodolohichni zasady rozvytku derzhavnoho upravlinnia vyborchym protsesom v Ukraini (na osnovi dosvidu krain YeS) [Theoretical and methodological principles of the development of state management of the electoral process in Ukraine (based on the experience of EU countries)] (Extended abstract of candidate's thesis). Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukraini. Kyiv. Retrieved from http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?S21STR=Korytjuk%20B.IO. [in Ukrainian].

5. Kostetska, L. M. (2017). Problemy rehuliuвання vyborchoho protsesu v Ukraini [Problems of regulating the electoral process in Ukraine]. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1, 154–160. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2017_1_26 [in Ukrainian].

6. Kravchuk, O., & Matviienko, L. (2025). Modernizatsiia vyborchykh protsesiv zasobamy shtuchnoho intelektu yak innovatsiinyi mekhanizm publichnoho upravlinnia [Modernization of electoral processes by means of artificial intelligence as an innovative mechanism of public administration]. Naukovi visnyk Vinnytskoi akademii bezpererвної osvity. Serii: Ekolohiia. Publichne upravlinnia ta administruannia – Scientific Bulletin of Vinnytsia Academy of Continuous Education. Series: Ecology. Public Management and Administration, 1(7), 109. <https://doi.org/10.32782/2786-5630-2025-1-7-109> [in Ukrainian].

7. Kucherenko, Yu. S. (2017). Instytut vyborchoi systemy: svitovy dosvid i yoho vykorystannia v Ukraini [The institution of the electoral system: world experience and its use in Ukraine]. Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia – Scientific Works. Public Administration, 293, 8–11. <https://doi.org/10.33663/1563-3349-2017-293-8-11> Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdu_2017_293_4 [in Ukrainian].

8. Maidanyk, O. O. (2018). Perspektyvy rozvytku vyborchoi systemy [Prospects for the development of the electoral system]. Porivnialno-analitychne pravo – Comparative and Analytical Law, 3, 74–78. <https://doi.org/10.32782/2524-0390/2018.3.16> Retrieved from http://pap.in.ua/3_2018/16.pdf [in Ukrainian].

9. Olkina, O. (2019). Konstytutsiino-pravova pryroda vyborchykh komisii za standartamy yevropeiskoi modeli konstytutsionalizmu [Constitutional and legal nature of election commissions according to the standards of the European model of constitutionalism]. Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava – Ukrainian Journal of Constitutional Law, 1, 31–42. <https://doi.org/10.30970/jcl.1.2019.3> Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ujcl_2019_1_5 [in Ukrainian].

10. Osadchuk, K. O. (2015). Shchodo normatyvnoho zakriplennia vyborchoi vlady v Ukraini [Regarding the normative consolidation of electoral power in Ukraine]. Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk – Carpathian Legal Bulletin, 1(7), 20. Retrieved from http://www.pjv.nuaua.od.ua/v1_2015/6.pdf [in Ukrainian].

11. Tsentralna vyborcha komisiia [Central Election Commission]. (2025). Pro zakhody shchodo vrakhuvannia rekomendatsii Biuro z demokratychnykh instytutiv i prav liudyny Orhanizatsii z bezpeky ta spivrobotnytstva v Yevropi za rezultatamy misii zi sposterezhennia za vyboramy v Ukraini: Postanova Tsentralnoi vyborchoi komisii vid 03.10.2025 r. № 48 [On measures to take into account the recommendations of the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe based on the results of election observation missions in Ukraine: Resolution of the Central Election Commission of October 3, 2025, No. 48]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0048359-25#Text> [in Ukrainian].

12. Petrovskyi, P. M., Drobot, I. O., Dziana, H. O., & Fedorchak, O. V. (2024). Publichno-upravlinski determinanty demokratychnoho rozvytku Ukrainy v umovakh viiny [Public

management determinants of the democratic development of Ukraine in war conditions]: monohrafiia. Lviv: LA «Piramida», 144. Retrieved from <https://ena.lpnu.ua/handle/ntb/68352> [in Ukrainian].

13. OSCE. (2021). Rekomendatsii Biuro z demokratychnykh instytutiv i prav liudyny (BDIPL) OBSYe za rezultatamy misii zi sposterezhennia za vyboramy v Ukraini u 2014–2020 rokakh: Ostatochnyi zvit Obmezhenoi misii BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy OBSYe [Recommendations of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) based on the results of election observation missions in Ukraine in 2014–2020: Final Report of the OSCE ODIHR Limited Election Observation Mission]. Retrieved from https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2025/02/2020_osce_mv.pdf [in Ukrainian].

14. Sarai, R. D. (2021). Pravova pryroda reformuvannia suchasnoi vyborchoi systemy Ukrainy: perevahy ta nedoliky [Legal nature of reforming the modern electoral system of Ukraine: advantages and disadvantages]. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Serii: PRAVO – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: LAW, 64. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.12> [in Ukrainian].

15. Stukan, T. M. (2021). Publichna vlada: kharakterystyka, oznaky ta formy proiavu [Public power: characteristics, features and forms of manifestation]. Publichne upravlinnia ta mytne administruannia – Public Management and Customs Administration, 4(31), 40. <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2021-4.7> Retrieved from <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/4/7.pdf> [in Ukrainian].

16. Teniukh, V. V. (2017). Publichne upravlinnia elektronnykh vyborchym protsesom [Public management of the electronic electoral process]. Derzhava ta rehiony. Serii: Derzhavne upravlinnia – State and Regions. Series: Public Administration, 1(57), 94. <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2017-1-94> Retrieved from http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2017/19.pdf [in Ukrainian].

17. Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique, 23(1), 5–27. <https://doi.org/10.1177/0192512102023001001> Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512102023001001>

18. Muhammad, Z. S. (2023). Electoral Governance dalam Pemilihan Umum Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2019 (Studi pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi DKI Jakarta) [Electoral Governance in the 2019 Legislative General Election of the House of Representatives (Study at the Provincial General Election Commission of DKI Jakarta)] (Sarjana thesis). Universitas Brawijaya. Retrieved from <https://repository.ub.ac.id/id/eprint/212069> [in Indonesian].

Надійшла / Received 12.01.2026

Прийнято до друку / Accepted 04.03.2026

Опубліковано онлайн / Published online 17.03.2026