

Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Києво-Могилянська школа врядування імені Андрія
Мелешевича

ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ ГОЛОСУВАННЯ ВИБОРЦІВ, ЩО
ЗНАХОДЯТЬСЯ ПОЗА МЕЖАМИ УКРАЇНИ

HOW TO ENSURE THE VOTING OF VOTERS WHO
ARE OUTSIDE UKRAINE

Курсова робота

Науковий керівник доцент Києво-Могилянської школи врядування імені Андрія Мелешевича, кандидат наук з державного управління, доцент Ільченко-Сюйва Леся Василівна	Виконав здобувач освітньо-наукової програми “Суспільна політика і врядування” Жека Олександр Миколайович
--	---

Рекомендована оцінка

Я, Жека Олександр Миколайович, підтверджую, що ця курсова робота відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 3.1 Положення про академічну доброчесність здобувачів освіти у НаУКМА, зі змістом якого я ознайомлений/ознайомлена.

Надаю згоду на безоплатне використання цієї курсової роботи повністю або частково в навчальних цілях.

Київ 2023

1. ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПРИДАТНОЇ ДЛЯ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

1.1. Формулювання проблеми

Як забезпечити голосування виборців, що знаходяться поза межами України.

Через повномасштабну військову агресію Російської Федерації проти України, що розпочалась 24 лютого 2022 року, мільйони громадян України, що наділені активним виборчим правом, вимушено перебувають за кордоном в пошуках безпеки. Відповідно до інформації від директорки Інституту демографії та соціальних досліджень імені Михайла Птухи Елли Лібанової, станом на листопад 2023 року, близько 9 мільйонів українців перебувають за межами країни, з яких близько 3 мільйонів - трудові мігранти, решта - воєнні мігранти, з яких близько 4,2 мільйони перебувають в країнах ЄС.¹ За даними видання Форбс, на листопад 2022 року, близько половини з воєнних біженців складають неповнолітні діти, з чого можна зробити висновок, що не менше трьох мільйонів громадян наділених виборчим правом перебувають за кордоном.

Водночас, як зазначає Елла Лібанова, як мінімум половина воєнних біженців не планують повернення в Україну після завершення війни. Враховуючи те, що швидше за все, ті громадяни, що приймуть рішення повернутись до України будуть повертатись через певний час після завершення війни, переважна більшість поточних воєнних біженців як мінімум перші місяці після завершення війни і надалі перебуватимуть за кордоном. В той же час, як зазначають експерти, чим довше триває війна, тим менший відсоток громадян планує повернення до України після завершення воєнного стану.

Водночас, ймовірність призначення виборів в перші 3-6 місяців після завершення воєнного стану є досить висока.

Як зазначають експерти, чим довше триває війна, тим менший відсоток громадян планує повернення до України, що в свою чергу означає, що відсоток виборців, що будуть знаходитись за межами України при проведенні перших повоєнних виборів збільшується з кожним днем війни.² Відповідно, ці громадяни перебуватимуть поза межами України, або як мінімум поза межами реєстрації своєї виборчої адреси.

У зв'язку з цим постає проблема, яким чином забезпечити доступність для голосування для таких громадян, оскільки відсутність можливості для участі у виборах таких громадян, може поставити під сумнів легітимність таких виборів а також легітимність інституцій, що будуть обиратись на цих виборах.

Це стане наслідком того, що по-перше, відбудеться значне зниження явки виборців. Якщо мільйони людей не зможуть проголосувати, це може значно вплинути на результати виборів, які не будуть відображати реальні політичні уподобання громадян України.

По-друге, це може призвести до зменшення довіри до виборів. Якщо люди відчуватимуть, що вони не мають можливості впливати на результати виборів, це може призвести до зниження їхньої довіри до демократичних інститутів.

Окрім цього, неучасть значної частини виборців у виборах може мати негативні соціально-економічні наслідки, оскільки матиме місце зниження представництва інтересів різних соціальних груп. Якщо частина потенційних виборців буде відсутня на

¹ (За кордоном перебувають майже 9 мільйонів українців : сайт URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3790729-za-kordonom-perebuva-ut-majze-9-miljoniv-ukrainciv-demograf.html>)

² (Що довше триватиме війна, то менше українців повернуться з-за кордону : сайт URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3737039-so-dovse-trivati-me-vijna-to-mense-ukrainciv-povernutsa-zza-kordonu-demograf.html>)

виборах, це може призвести до того, що інтереси цих груп не будуть належним чином представлені в органах влади.

Щоб мінімізувати ці негативні наслідки, важливо забезпечити можливість участі у виборах для якомога більшої кількості українців, незалежно від того, де вони перебувають на момент виборів.

Окрім того, в багатьох прифронтових регіонах повністю або частково зруйнована цивільна інфраструктура, яка необхідна для проведення голосування, тому окрім біженців, що виїхали за кордон та внутрішньо-переміщених осіб, складнощі з участю у виборах можуть відчувати також ті виборці, що перебуватимуть в Україні на момент виборів, але проживатимуть в місцевостях із зруйнованою інфраструктурою.

1.2. Замовник аналізу

Центральна виборча комісія - є постійно діючим колегіальним державним органом, який наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів різних рівнів, як вказано в Законі України “Про Центральну виборчу комісію”.

1.3. Симптоми проблеми

1.3.1. Опис симптомів

Основним симптомом є фактичне фізичне переміщення значної кількості громадян України наділених активним виборчим правом за кордон, де виборча інфраструктура не дозволяє взяти участь у виборах переважній більшості з цих громадян. Такий висновок можна зробити виходячи зі статистики участі громадян України за кордоном на попередніх виборах. Для прикладу, в другому турі президентських виборів, що відбулись 21 квітня 2019 року, на території Польщі на виборчих дільницях для голосування, що були облаштовані в приміщенні посольства та консульств України проголосувало всього 7880 осіб.³ Хоча в 2019 році нараховувалось більше мільйона трудових мігрантів з України в цій країні.⁴ Одна з основних причин низької кількості - дуже низька пропускна спроможність тієї незначної кількості дільниць на таку кількість виборців.

Окрім цього, навіть в межах України, скоріш за все, виникнуть інфраструктурні перешкоди при реалізації виборчого права. Перш за все це стосуватиметься тих територій, які найбільше постраждали від воєнних дій, і де фізична інфраструктура необхідна для проведення виборів дуже сильно пошкоджена.

Це може стати причиною недостатньої кількості виборчих дільниць, обмеження їхньої пропускної здатності, виникнення технічних проблем під час самого голосування, такими як складнощі при підрахунку голосів на певних дільницях та належної доставки бюлетенів та протоколів до виборчих комісій.

1.3.2. Причинно-наслідкові зв'язки

Повномасштабне військове вторгнення російської федерації, що триває в Україні, є основною причиною того, що мільйони українців були змушені покинути свої домівки в пошуках безпеки за межі України. Окрім того, додатковий стрес пов'язаний зі зміною місця проживання, який часто супроводжується логістичними труднощами, ставить питання участі у виборах у не пріоритетне положення.

³ (Президентські вибори-2019: за кого проголосували українці за кордоном : сайт URL: https://24tv.ua/vibori_2019_ukrayina_2_tur_za_kogo_golosovali_za_kordonom_21_04_2019_n1142645)

⁴ (Польща наша: як масовий приїзд українців змінив сусідню країну : сайт URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/06/18/7097408/>)

Також, існує ряд логістичних бар'єрів, які ускладнюють або навіть унеможливають участь українських біженців у виборах. Приміром, навіть якщо громадяни України, які вимушено перебувають за кордон мають високу мотивацію до участі у виборах, відповідно до поточної процедури, вони мають приїхати до української дипломатичної установи, яка у більшості випадків знаходиться лише у столиці певної країни. Це означає, що можуть бути випадки, коли громадянам потрібно витратити багато часу та ресурсів, щоб відвідати дипломатичну установу особисто. Проте навіть якщо вони здійснять спробу взяти участь особисто у голосуванні, пропускна спроможність дільниць, як показує досвід попередніх виборів, не може справитись з великою кількістю охочих проголосувати і не всі охочі встигають проголосувати до закриття дільниць.⁵

У випадку, якщо мільйони громадян України, що наділені активним виборчим правом не матимуть можливості віддати свій голос на виборах, це значно знизить загальну явку виборців, і, відповідно, може спричинити ряд негативних факторів. До таких факторів можна віднести ймовірність того, що легітимність інституції обраних на таких виборах може піддаватись сумніву, окрім того, це може збільшити соціальну нерівність та несправедливість, коли значна частина представників українського суспільства не зможе взяти участь у волевиявленні.

1.3.3. Доказова база

– як були виявлені симптоми проблеми;

З 24 лютого 2022 року почалось повномасштабне військове вторгнення російської федерації, в Україні встановлено правовий режим воєнного стану, що викликало велику хвилю громадян, які вимушено і не заплановано покинули територію України в пошуках безпеки за кордоном.

– які факти, з яких джерел були використані;

Відповідно до даних Центру економічних стратегій, станом на кінець червня 2023 року за кордоном через війну перебуває 5,6–6,7 млн українців.⁶

– наскільки надійними є джерела інформації;

Надійність джерел не викликають сумнівів.

– в який спосіб встановлені причинно-наслідкові зв'язки, чи використовувалися при цьому кількісні чи якісні методи.

Причинно-наслідкові зв'язки встановлювались шляхом використання вже наявних даних у відкритому доступі.

1.4. Масштаби проблеми

Проблема є дійсно масштабною, і зачіпає всіх громадян України, всі гілки влади, та особливо гостро стоїть для виборних державних органів. У випадку піддання сумніву легітимності тих чи інших виборів через неучасть значної частини виборців, можуть виникнути сумніви легітимності цих інститутів, що може підірвати основи конституційного ладу в країні.

1.5. Новизна проблеми й нагальність її вирішення

⁵ (Вибори 2019: чому так мало українців голосують за кордоном : сайт URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-47852365>)

⁶ (Біженці з України: хто вони, скільки їх та як їх повернути : сайт URL: <https://ces.org.ua/refugees-from-ukraine-ukr-final-report/>)

Новизною, як і нагальністю є те, що України за часи своєї незалежності ще не стикалась з катаклізмами такого масштабу, як зараз. Кількість біженців з України є безпрецедентною, і ці факти вказують на те, що проблема потребує швидкого рішення.

Наслідками не вирішення проблеми може бути неучасть у виборах значної частини виборців, що може стати призвести до підняття питання щодо легітимності обрання тих чи інших інституцій.

1.6. Законодавча та інституційна база реалізації чинної політики

1.6.1. Законодавча база

Чинна політика керується Виборчим кодексом України, і вочевидь, що вирішення проблемного питання потребувати внесення змін до цього нормативно-правового акту, де будуть закріплені новели, прийняття яких є необхідним для вирішення цієї проблеми.

1.6.2. Інституційна база

– які органи влади можуть вплинути на вирішення проблеми, в чому полягають їхні повноваження і як вони розподілені;

Зміна формату голосування може бути здійснена шляхом прийняття Верховною Радою України змін до Виборчого кодексу України.

– як саме проблему намагалися вирішити раніше і хто це робив;

Раніше не було подібних викликів і потреби у вирішенні цієї проблеми.

– хто оцінював попередні спроби вирішення проблеми, чи були встановлені причини невдач;

Оцінка не проводилась через відсутність попередніх спроб вирішення проблеми.

– що перешкоджає вирішенню проблеми зараз.

Для вирішення проблеми потрібно внести законодавчі зміни. Наразі немає інформації про розробку подібних змін.

1.7. Чинники середовища, що формують контекст проблеми

Соціальне середовище - масштабна соціальна криза пов'язана з великою кількістю біженців з України та внутрішніх переселенців всередині країни в силу повномасштабної військової агресії рф проти України після 24.02.2022.

Фізичне середовище - в кризовому становищі, в силу фізичного переміщення значної частини виборців поза межі свого проживання, в тому числі за кордон.

Економічне середовище - також в кризовому стані, з огляду на масштабне падіння ВВП країни з часу початку повномасштабної військової агресії рф.⁷

Політичне середовище - у відносній стабільності, враховуючи обставини і те, що інституції продовжують функціонувати незважаючи на військовий стан.

Компонента	Елемент	Значимість	Вплив на проблему
------------	---------	------------	-------------------

⁷ (Фінансово-економічні наслідки війни : сайт URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/550614_finansovoeconomichni_naslidki.html)

1. Соціальна	1.1 Війна 1.2 Еміграція	3	3 x +1	Соціальна компонента складає суть проблеми, вирішенням її є ціллю
2. Економічна	2.1 Падіння ВВП	2	3 x 0	Не критично, може створювати труднощі при реалізації
3. Політична	3.1 Відносна стабільність	2	3 x +1	Відносна політична стабільність впливає сприятливо
4. Фізична	4.1 Переміщення виборців 4.2 Зруйнована інфраструктура	3	3 x -1	Створює труднощі при вирішенні проблеми

1.8. Корисний досвід

На сьогодні у світі є ряд країн, де було впроваджено систему віддаленого голосування (через пошту, електронне голосування, тощо) досвід яких може бути корисним для України. Міжнародний досвід віддаленого голосування виборців є різноманітним. Деякі країни, такі як Естонія, Норвегія та Швейцарія, мають багаторічний досвід використання віддаленого голосування в електоральних процесах. Інші країни, такі як США та Канада, нещодавно почали експериментувати з віддаленим голосуванням.

Голосування по пошті в США.

Голосування по пошті в США - це процес голосування, при якому виборець отримує бюлетень поштою, заповнює його вдома і відправляє назад поштою. Цей метод голосування доступний у всіх штатах США, але правила його реалізації можуть відрізнятися від штату до штату. Зазвичай, щоб голосувати поштою, виборець повинен подати заявку на отримання бюлетеню. Цю заявку можна подати в онлайн-режимі, по телефону або поштою. У деяких штатах для отримання бюлетеню потрібно мати поважну причину, наприклад, бути військовослужбовцем або проживати далеко від місця голосування. Бюлетень, який отримує виборець, зазвичай виглядає так само, як і бюлетень, який він отримав би на дільниці. На ньому перераховані всі кандидати і

пропозиції, за які можна голосувати. Виборець заповнює бюлетень вдома і відправляє його назад поштою.⁸

Бюлетені, які надходять поштою, повинні бути отримані виборчою комісією до певного терміну. Цей термін зазвичай встановлюється за кілька днів до дня виборів. Якщо бюлетень не надходить до виборчої комісії до цього терміну, він не буде врахований.

У 2020 році голосування по пошті стало особливо актуальним через пандемію COVID-19. Багато штатів розширили доступ до голосування по пошті, щоб заохотити виборців голосувати з дому. Це призвело до значного збільшення кількості бюлетенів, які були подані поштою.⁹

Після виборів 2020 року президент Дональд Трамп і його союзники звинуватили голосування по пошті в поширенні фальсифікацій. Однак жодних доказів цих звинувачень не було представлено.

За даними Бюро перепису населення США, у 2020 році 47% виборців США голосували поштою. Це на 10,9% більше, ніж у 2016 році.¹⁰

Досвід Нідерландів.

В країні практикується надсилання виборчих бюлетенів поштою, в тому числі для громадян, що знаходяться за кордоном.

Є можливість принести запакований конверт з бюлетенем в посольство/консульство. Виборець може отримати бюлетень поштою за 12 тижнів до виборів. Якщо є проблеми з поштою, є варіант уповноважити когось в Нідерландах проголосувати замість виборців, це має назву voting by proxy.¹¹

2. ПІДСТАВИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО ВТРУЧАННЯ

Кожна демократична держава має забезпечити право кожного громадянина на волевиявлення, що є основою формування демократичних інституцій.

Кожен громадянин повинен мати рівні можливості для здійснення свого права на голосування, незалежно від місця перебування. Тому держава повинна забезпечити рівні можливості голосування для всіх громадян, в тому числі і тих, які перебувають за кордоном.

В результаті повномасштабної військової агресії російської федерації проти України, що є негативним екстерналієм, мільйони громадян України, що наділені активним виборчим правом були змушені покинути Україну в пошуках безпеки за кордоном. У зв'язку з цим, щонайменше 10% виборців технічно не матимуть можливість віддати свій голос за обрання того чи іншого демократичного інституту. Неврахування голосів такої кількості громадян може мати критичні наслідки при визначенні результатів голосування, які можуть необ'єктивно відображати вподобання громадян.

Якщо вибори не є вільними та рівними для всіх громадян, то результати цих виборів можуть бути піддані сумніву щодо їх легітимності.

⁸ (Voting by Mail/ Absentee Voting : сайт URL: <https://www.eac.gov/election-officials/voting-by-mail-absentee-voting>)

⁹ Ibid

¹⁰ (Youth Mail-In Voting Increased in 2020, but Restrictions Threaten Access in 2022 : сайт URL: <https://circle.tufts.edu/latest-research/youth-mail-voting-increased-2020-restrictions-threaten-access-2022>)

¹¹ (Voting by post if you live outside the Netherlands : сайт URL: <https://www.netherlandsworldwide.nl/voting-abroad/postal-voting>)

Поточна процедура волевиявлення не зможе враховувати голоси громадян, що вимушено знаходиться за кордоном, тому вона потребує вдосконалення, щоб відповідати потребам та вимогам часу.

Для подолання цієї проблеми впровадження інструментів щодо віддаленого голосування могли б вирішити цю проблему, як мінімум частково.

3. КОНСУЛЬТАЦІЇ

3.1. Організовані заінтересовані групи

Громадянська мережа “Опора” - неурядова організація, що спеціалізується на спостереженні за виборчим процесом і моніторингом дотримання демократичних принципів. Буде прихильною до вирішення цієї проблеми.

Міжнародна асоціація волонтерів, переселенців і біженців України - неурядова організація, займається вирішенням нагальних проблем переселенців за кордоном. Буде прихильна до вирішення проблеми.

3.2. Заінтересовані органи влади

Всі центральні органи державної влади.

В першу чергу - Верховна рада України, Кабінет Міністрів України, Офіс Президента України - всі три органи будуть прихильні до вирішення проблеми. Кабінет Міністрів може бути менш прихильним, з огляду на необхідність пошуку додаткового фінансування для вирішення проблеми, і може виступати за збереження статусу кво. Центральна виборча комісія - буде прихильна, проте буде очевидна перешкода - пошук матеріальних ресурсів на реалізацію політики.

Ймовірний факт неможливості участі значної частини виборців у обранні виборних інституцій викличе занепокоєння цих суб'єктів, оскільки це може мати масштабні негативні довготривалі наслідки.

Ці суб'єкти можуть виступати ініціаторами нових політик, що можуть бути враховані при розробці нового законодавства для зміни поточного виборчого процесу.

3.3. Ставлення громадськості

На цей момент опитування щодо ставлення громадськості до цього питання не проводилось.

Підсумок консультацій:

Стейкголддер	Впливовість	Прихильність	Рейтинг (В х П)	Що робитиме стейкголддер	Як на це реагувати
1. Опора	1	+2	2	Джерело інформування громадськості про необхідність змін	Підтримка
2. Міжнар. асоціація	1	+2	2	Може стимулювати українців за	Підтримка

				кордоном підтримувати зміни	
3. Кабінет міністрів	3	0	0	Може виступати проти розробки нової політики	пошук додаткових джерел фінансування поза держбюджетом
4. Верховна Рада	4	+1	4	Відповідальна за прийняття змін	Підтримка
5. Центральна виборча комісія	4	+1	4	Відповідальна за імплементацію змін	Підтримка
6. Офіс Президента	4	+2	8	Ініціатива проведення змін	Підтримка

4. ОПИС ОБМЕЖЕНЬ

Ресурси політики (inputs) - законодавча робота (розробка законопроекту, прийняття змін до виборчого кодексу), є критичною для реалізації політики; фінансові ресурси для імплементації нової політики; кадрові і експертні ресурси для реалізації політики.

Можливі обмеження ресурсів:

- правовий - можливе недосконале законодавче визначення яку саме роль має відігравати кожен суб'єкт імплементації політики, що викличе складнощі при імплементації;
- фінансовий - неспроможність виділити фінансування необхідне для імплементації політики;
- майновий - можливі труднощі із залученням обладнання для виготовлення спеціальних бюлетенів для віддаленого голосування;
- кадровий - можливі труднощі із навчанням персоналу для проведення виборів за зміненими правилами;
- інформаційний - інформаційна кампанія про зміни може бути не інформативною, що призведе до поганого інформування громадян про нововведення;
- організаційний - у випадку вдалого правового ресурсу, організаційно не має виникає проблем;
- примусу - низька ймовірність виникнення проблем;
- часу - коротке вікно можливостей для імплементації політики, перед початком виборчого процесу.
- довіри - не має виникати проблем;

- більшості - може статись у випадку, якщо якась політична сила дійде до висновку, що для них буде краще, якщо вимушені переселенці не будуть голосувати.

Основним обмеженням може бути недосконалість політичного процесу, зокрема під час підготовки владних (державно-політичних) рішень, оскільки певна частина парламенту може вирішити, що для їхньої політичної сили буде краще зберегти статус кво, з огляду на електоральні перспективи.

5. МОДЕЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ

5.1. Мета вирішення проблеми

Мета: недопущення ситуації, коли явка виборців на післявоєнних виборах може бути настільки низькою, що може поставити під сумнів їх легітимність.

5.2. Очікувані результати

- Відсоток громадян, що матимуть можливість проголосувати на виборах збільшиться;
- Легітимність виборів, як однієї з основних форм народовладдя, не буде піддаватись сумніву

5.3. Індикатори результативності та цільові індикатори

1. Відсоток виборців, що технічно має можливість проголосувати на повоєнних виборах серед загальної кількості виборців з числа воєнних біженців - не менше 75%.
2. Загальна явка на післявоєнних виборах (у процентах %) за новим механізмом більша, або менша не більше ніж на 5%, порівнюючи з останніми довоєнними виборами такого ж рівня.

Назва індикатора результативності	Одиниця вимірювання	Базове значення індикатора	Цільове значення (цільовий індикатор)
1. Відсоток виборців, що технічно має можливість проголосувати на повоєнних виборах серед загальної кількості виборців з числа воєнних біженців	%	<1%	75%
2. Загальна явка на післявоєнних виборах (у процентах %) за новим механізмом	%	X	Цільовий індикатор = x, або менший за x не <3%

<p>більша, або менша не більше ніж на 5%, порівнюючи з останніми довоєнними виборами такого ж рівня</p>			
---	--	--	--

6. ФОРМУЛЮВАННЯ ВАРІАНТІВ ПОЛІТИКИ

6.1. Варіант 1: Збереження чинної політики

Відповідно до статті 62 Виборчого кодексу України, чинна система голосування передбачає особисте таємне голосування у спеціально відведених і облаштованих приміщеннях шляхом залишення відмітки на виборчому бюлетені і вкиданні його у виборчу урну.¹²

6.1.1. Опис інструментів чинної політики

Чинне законодавство передбачає особисте вручення бюлетенів виборцям в спеціально відведених для цього виборчих дільницях, які вони таємно заповнюють, та викидають заповнений бюлетень у виборчу скриньку.

Процес передбачає лише один варіант голосування, без альтернатив, що б включали будь-які опції дистанційного голосування.

6.1.2. Переваги збереження чинної політики

Переваги є такі:

- Україна має понад 30 років досвіду використання саме цього способу голосування. Процес відповідно вдосконалювався, враховуючи ті чи інші проблемні моменти, що виникали протягом процесу голосування. Міжнародна спільнота дуже позитивно оцінювала вибори в Україні особливо після Революції Гідності, і визнавала їх такими, що відповідають демократичним вимогам (як приміров висновок ОБСЄ щодо двох турів виборів Президента України в 2019 році¹³).
- Цей метод не передбачає додаткових фінансових витрат на розробку і імплементацію нових процесів. Витрати будуть пов'язані лише з традиційними і усталеними операційними процесами.
- Готова і чинна законодавча база, яка на цей момент не конфліктує з іншими нормативними регулюваннями.
- Персонал, що був залучений до організації і проведення виборів (члени виборчих комісії, спостерігачі, та ін.) не потребуватимуть додаткового навчання, що може зайняти тривалий період часу.

6.1.3. Недоліки збереження чинної політики

¹² (Виборчий кодекс України : сайт URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>)

¹³ (Місія БДІПЛ зі спостереження за виборами, Остаточний звіт : сайт URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf>)

Недоліки є такі:

- За збережжям чинної політики мільйони виборців, що є воєнними закордонними біженцями не зможуть взяти участь у повоєнних виборах.

6.2. Варіант 2: Змішаний тип голосування - запровадження електронного голосування для тих виборців, що знаходяться за кордоном.

6.2.1. Завдання й заходи з реалізації варіанта

- Проведення оцінки вартості розробки інструменту для електронного голосування.
- Пошук фінансування для імплементації проекту.
- Розробка нормативно-правової бази нового інструменту. Прийняття нормативно-правових актів.
- Внесення змін до Виборчого кодексу України.
- Пошук виконавців розробки інструменту для електронного голосування.
- Розробка проекту інструменту для електронного голосування.
- Тестовий запуск інструменту для електронного голосування, усунення недоліків.
- Запуск готової Єдиної електронної системи голосування, яка буде єдиним і виключним інструментом для електронного волевиявлення громадян. Ця система буде інтегрована із Єдиними реєстром виборців.

6.2.2. Потенційні переваги варіанта

Переваги варіанту є такі:

- У випадку успішної імплементації, пропонує найдоступніший для громадян варіант вирішення проблеми з голосуванням для тих громадян, що вимушено знаходяться за кордоном.
- Основне голосування буде відбуватись за чинним механізмом, тобто шляхом особистої участі в таємному голосуванні на виборчій дільниці. Не передбачає радикальної зміни чинної політики.
- Є готові успішні напрацювання щодо створення електронних інструментів для органів державної влади протягом останніх років, які мають дуже високий рівень захисту від кібер-атак (наприклад Єдина державна електронна система у сфері будівництва).
- Україна може запозичити успішний досвід інших країн, де застосовується електронне голосування для громадян, що знаходяться за кордоном.

6.2.3. Потенційні недоліки варіанта

Недоліки варіанти є такі:

- Висока вартість імплементації. Можливі труднощі з пошуком ресурсів для імплементації.
- Великі безпекові ризики зовнішнього втручання в електронну систему голосування, з огляду на досвід інших країн;
- Розробка і впровадження інструменту для електронного голосування займе тривалий період часу.

6.3. Варіант 3: Змішаний тип голосування - запровадження голосування поштою для тих виборців, що перебувають за кордоном.

6.3.1. Завдання й заходи з реалізації варіанта

- Проведення оцінки вартості розробки інструменту для голосування поштою.
- Пошук фінансування для імплементації проекту.

- Розробка нормативно-правової бази нового інструменту. Прийняття нормативно-правових актів.
- Внесення змін до Виборчого кодексу України.
- Пошук виконавців розробки інструменту для голосування поштою.
- Розробка проекту інструменту для голосування поштою.
- Тестовий запуск інструменту для голосування поштою, усунення недоліків.
- Запуск готового інструменту для голосування поштою

6.3.2. Потенційні переваги варіанта

Перевагами цього варіанту є:

- Є найбільш інклюзивним способом голосування, що дозволить переважній більшості громадян мати доступ до голосування;
- опція поштового голосування буде використовувати такі ж бюлетені, які використовуються для очного голосування на виборчих дільницях, що спрощує процес розробки нового механізму;
- є менш затратним з огляду на витрату часу та матеріальних ресурсів, порівнюючи з іншими альтернативами;

6.3.3. Потенційні недоліки варіанта

Недоліками цього варіанту є:

- Вимагатиме додаткових матеріальних та часових витрат, порівнюючи з варіантом збереження чинної політики;
- Вимагатиме залучення великої кількості персоналу для фасилітації процесу в різних країнах, а також їхнього навчання;
- Вимагатиме додаткову роботу щодо налагодження співпраці з іншими країнами для сприяння процесу з боку поштових систем цих відповідних країн;
- збільшує ризики фальсифікації;

7. ПОРІВНЯННЯ ВАРІАНТІВ ПОЛІТИКИ

7.1. Опис критеріїв порівняння

Чинники, що будуть враховуватись при визначенні кожного критерію порівняння:

- *результативність*

Критерії оцінювання	Оцінка варіанту політики		
	Збереження чинної політики	Чинне + електронне голосування	Чинне + голосування поштою
Ймовірність досягнення мети	1	3	3
Тривалість досягнення мети	1	1	2
Охоплення воєнних	1	3	3

переселенців за кордоном			
сумарна оцінка	3	7	8

- *ефективність*

Об'єкт впливу	Опис варіанта політики					
	Збереження чинної політики (бали)		Чинне + електронне голосування (бали)		Чинне + голосування поштою (бали)	
	вигоди	витрати	вигоди	витрати	вигоди	витрати
Держава	1	1	1	3	3	2
Громадяни	1	1	2	3	3	2
Бізнес	1	1	3	3	3	2
Рейтинг:	3		2		1	

- *справедливість*

Ознака	Нерівність у розподілі вигід/витрат порівняно зі збереженням чинної політики	
	Чинне + електронне голосування	Чинне + голосування поштою
Громадяни, що голосують в Україні	0	+
Громадяни, що голосують за кордоном	+	+
Сумарна оцінка	0+	+

- *політична здійсненність*

Критерії	Якісний опис варіанта політики
----------	--------------------------------

оцінювання	Збереження чинної політики	Чинне + електронне голосування	Чинне голосування поштою +
Відповідність пріоритетним завданням уряду	3	2	1
Ймовірність політичної підтримки	1	3	2
Ставлення громадськості	3	2	1
Рейтинг	3	2	1

- адміністративна здійсненність

Критерії оцінювання	Опис варіанта політики		
	Збереження чинної політики	Чинне + електронне голосування	Чинне голосування поштою +
Наявність нормативно-правової бази	1	3	2
Ймовірність реалізації за чинних адміністративних умов	1	3	2
Достатність фінансових ресурсів	1	3	2
Зацікавленість службовців Центральної виборчої комісії	3	2	1
Рейтинг	1	3	2

7.2. Порівняння варіантів політики

Критерій	Оцінка варіанта політики
----------	--------------------------

порівняння	Збереження чинної політики	Чинне + електронне голосування	Чинне + голосування поштою
Результативність	1	2	3
Ефективність	1	2	3
Справедливість	1	2	3
Адміністративна здійсненність	3	1	2
Політична здійсненність	3	1	2
Сумарна оцінка	9	8	13

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ Й РЕАЛІЗАЦІЯ

8.1. Рекомендований варіант політики

Рекомендований варіант за результатами порівняння варіантів політики - варіант 3, змішаний тип голосування - запровадження голосування поштою для тих виборців, що перебувають за кордоном.

Цей варіант отримав найвищу сумарну оцінку з огляду на всі критерії порівняння, тому при вирішенні проблеми замовнику слід реалізовувати саме цей варіант політики. Окрім того, цей варіант дозволить вирішити проблему з голосуванням тих громадян, що перебувають за кордоном з найкращим співвідношенням витрат та отриманих вигод.

8.2. Реалізація політики

Замовнику слід вжити такі заходи реалізації політики:

- Проведення оцінки вартості розробки інструменту для голосування поштою.
- Розробка нормативно-правової бази нового інструменту, а саме - проект закону про внесення змін до Виборчого кодексу.
- Винесення на розгляд Верховної Ради проекту закону через Кабінет Міністрів України.
- В координації з Кабінетом Міністрів України провести аналіз пошуку фінансування імплементації політики. Комунікація з міжнародними донорами для гарантування покриття витрат на розробку та імплементацію політики.
- Відкрити конкурс на пошук виконавців розробки та імплементації політики.
- У координації з розробником технічних інструментів реалізації політики, брати участь у розробці політики.
- Контролювати тестовий запуск інструменту для голосування поштою, контролювати усунення та вдосконалення недоліків.
- Провести інформаційну кампанію спрямовану на широкий загал щодо впровадження нової політики.
- Організувати пошук та навчання персоналу, що буде залучений до роботи нової політики.

- Налагодити комунікацію і співпрацю з поштовими адміністраціями цільових країн, де проживає найбільша кількість українських воєнних біженців, для фасилітації процесу.
- Запуск готового проекту для голосування поштою.

Прогнозовані позитивні результати від впровадження політики:

- Зниження соціальної напруги через потенційну неучасть значної частини громадян у виборах;
- Усунення загрози виникнення ситуації, коли повоєнні вибори можуть викликати сумніви щодо легітимності, з огляду на неможливість участі значної частини громадян, що перебувають за кордоном;
- Зміцнення довіри до державних інститутів, які спромоглись вирішити гостру соціальну проблему.

Можливі негативні наслідки, якщо рекомендовану політику не буде ухвалено:

- Може породити суспільні дискусії щодо спроможності Центральної виборчої комісії організувати виборчий процес з огляду на об'єктивну реальність;
- Викличе необхідність пошуку можливих альтернатив, що забере додаткові ресурси;
- Проблема лишиться невирішеною.

8.3. Створення підтримки рекомендованому варіанту

8.3.1. Цілі і завдання комунікацій

Цілі та завдання:

- Інформування інших органів державної влади щодо необхідності реалізації рекомендованого варіанту політики шляхом проведення круглих столів, інформаційних розсилок, прямої внутрішньої комунікації;
- Отримати підтримку широкої громадськості, в першу чергу від представників громадянського суспільства щодо необхідності реалізації цього варіанту політики;
- Налагодити комунікацію з міжнародною спільнотою через проведення круглих столів, конференцій, обговорень, інформаційних подій для представників дипломатичних представництв в Україні;
- Передбачити і підготувати список проблемних моментів, що можуть виникнути в процесі реалізації політики, розробити варіанти аргументації шляхів їх подолання.

Ризики та способи нейтралізації:

- Негативне сприйняття громадянським суспільством ідеї впровадження варіанту політики. Нейтралізація - широке висвітлення позитивних міжнародних досвідів вирішення питання віддалення голосування громадян на виборах.
- Критика щодо надмірних фінансових витрат для реалізації варіанту політики. Нейтралізація - наголос на пошук міжнародного донорського фінансування на реалізацію політики.

8.3.2. Групи інтересів, на які вплине реалізація політики

Цільова	Впливовість	Прихильність	Роль	Очікування	Дії
---------	-------------	--------------	------	------------	-----

авдиторія	(шкала - 1-4 - ((1) невисока; (2) помірна; (3) висока; (4) визначальна).	(-2, -1, +1, +2 (протидіятиме; незаінтересована; заінтересована; підтримуватиме).			
1.Громадянське суспільство	2	+1	2x1 = 2	Надання конструктивних пропозицій щодо вдосконалення політики. Вірогідність велика	Інформувати представників НГО про труднощі, що виникають в процесі імплементації. Ймовірність реальна.
2. Кабінет міністрів	4	+2	4x2 = 8	Створення механізмів полегшення процесу реалізації політики. Ймовірність велика.	Тісна координація роботи на всіх етапах. Ймовірність реальна.
3. Спільноти українських біженців за кордоном	1	+2	1x2 = 2	Сприяння інформаційній роботі серед біженців щодо нової політики. Ймовірність велика.	Надання представникам спільнот оперативної інформації щодо деталей впровадження політики.

8.3.3. Ключові повідомлення

1. Ключові повідомлення для громадянського суспільства:

- a. Вдосконалення формату голосування задля залучення якомога ширшого кола виборців до процесу голосування.
 - b. Експертиза громадянського суспільства дуже цінна для замовника політики.
 - c. Громадянське суспільство є ефективним комунікаційним містком між замовником політики і широким загалом.
2. *Ключові повідомлення для Кабінету Міністрів України*
- a. Реалізація політики може стати однією з перших успішних повоєнних реформ.
 - b. Реалізуючи політику, критично важливо продемонструвати широкому загалу, що державні інституції зосереджені на створенні середовища при якому інструменти прямої демократії громадян будуть максимально дотримані.
 - c. Рішення Кабінету Міністрів України можуть сприяти швидкій і ефективній реалізації політики.
3. *Ключові повідомлення для Спільноти українських воєнних біженців за кордоном.*
- a. Спільноти біженців - найкоротший шлях комунікації між замовником політики і виборцями за кордоном.
 - b. Комунікація має відбуватись в обидва боки.
 - c. Воєнні біженці за кордоном - громадяни, які голосують за своє майбутнє в демократичній Україні.

8.3.4. Методи та способи інформування

- Інформаційні публікації про наміри впровадження політики у формі друкованих бюлетенів, буклетів, що будуть поширюватись громадянам при наданні адміністративних послуг, а також розповсюджуватись через поштові скриньки. Створення відповідних вебсайтів з можливістю прямої комунікацією з представниками замовника політики через форму зворотнього зв'язку.
- Інформаційні репортажі у ЗМІ про плани запровадження політики.
- Просвітницькі заходи для громадськості у місцях скупчення українських біженців за кордоном.
- Директивний зв'язок з громадянами - потенційними виборцями за кордоном, через канали комунікацій між органами влади країн, які прихистили біженців.

8.3.5. Фінансове забезпечення

Для реалізації політики може знадобитись до 50% вартості проведення виборів Президента України у 2019 році, що складала 2,5 мільярди гривень. Тобто потрібно буде додатково залучити близько 1,25 мільярди гривень на реалізацію політики. Джерела фінансування - уряди країни Великої Сімки, Європейський Союз.

8.4. Оцінювання реалізації

8.4.1. Цілі оцінювання

Цілями оцінювання є:

- 1) Визначити ефективність та раціональність витрачання ресурсів, які було витрачено на реалізацію політик;
- 2) Визначити відповідність отриманих результатів встановленим цілям;

- 3) Визначити ставлення широкого загалу до імплементації політики;
- 4) Визначити успішність реагування політики на виклики, що виникали в процесі її реалізації.

8.4.2. Організація оцінювання

План оцінювання:

Перший етап (через 6 місяців після початку реалізації політики, до проведення перших повоєнних виборів).

- опитування всіх стейкхолдерів залучених у реалізацію політики;

Другий етап (протягом 2 місяців після проведення перших повоєнних виборів)

- опитування всіх стейкхолдерів залучених у реалізацію політики; вибірково опитати 1000 громадян, що проголосували через пошту за кордоном.

Ресурси необхідні для проведення оцінювання:

- залучення дослідницької організації для реалізації оцінювання;
- передбачити в загальному бюджеті реалізації політики витрати на проведення оцінювання;
- покласти відповідальність за організацію оцінювання на замовника політики;

Можливі обмеження:

- у випадку зростання загального кошторису реалізації політики, необхідно буде провести додаткову роботу щодо пошуку фінансування.

8.4.3. Проведення оцінювання

Для оцінки ефективності цієї політики буде використано такі показники:

Показники досягнення цілей:

- Загальна кількість виборців, що проголосували віддалено через пошту (має бути >0)

Показники ефективності:

- Скільки громадян, що перебувають за кордоном, які дізнались про можливість проголосувати поштою реалізували це право.

Показники результативності:

- Відсоток виборців, що технічно має можливість проголосувати на повоєнних виборах серед загальної кількості виборців з числа воєнних біженців
- Загальна явка на післявоєнних виборах (у процентах %) за новим механізмом більша, або менша не більше ніж на 5%, порівнюючи з останніми довоєнними виборами такого ж рівня

Критерії оцінювання, перший етап:

- чи проведенні консультації з усіма зацікавленими стейкхолдерами?
- який відсоток працівників ЦВК підтримує політику?
- чи підготовлено вчасно проект закону про внесення змін до Виборчого кодексу?
- чи проведено в запланованих часових рамках конкурс на пошук виконавців, і чи обрано виконавців?
- чи є негативні відгуки щодо нової політики від громадськості?

- чи є зворотній зв'язок від нових працівників, що будуть працювати над реалізацією політики?

Критерії оцінювання, другий етап:

- чи вдалось досягти індикатори результативності зазначені в п. 5.3.?
- чи є нова політика життєздатною?
- який відсоток заходів реалізовується вчасно?
- відгуки виборців від голосування поштою;
- які виникали проблеми на етапі підготовки і самого голосування?

Методи збору інформації:

- телефонні співбесіди з відповідними стейкхолдерами;
- анонімне анкетування виборців, які скористались цим методом голосування.

8.3.4. Рекомендації щодо подальших дій

- У випадку розриву між показниками вказаними в п.5.3. і реальними результатами більше менше ніж на 40% політику варто переглянути для подальшого доопрацювання.
- У випадку розриву між показниками вказаними в п.5.3. і реальними результатами більше ніж на 40% необхідно розглянути варіант припинення політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стаття. *За кордоном перебувають майже 9 мільйонів українців* : сайт URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3790729-za-kordonom-perebuvaut-majze-9-miljoniv-ukrainsiv-demograf.html> (дата звернення: 11.12.2023)
2. Стаття. *Що довше триватиме війна, то менше українців повернуться з-за кордону* : сайт URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3737039-so-dovse-trivatime-vijna-to-mense-ukrainsiv-povernutsa-zza-kordonu-demograf.html> (дата звернення: 11.12.2023)
3. Стаття. *Президентські вибори-2019: за кого проголосували українці за кордоном* : сайт URL: https://24tv.ua/vibori_2019_ukrayina_2_tur_za_kogo_golosovali_za_kordonom_m_21_04_2019_n1142645 (дата звернення: 11.12.2023)
4. Стаття. *Польща наша: як масовий приїзд українців змінив сусідню країну* : сайт URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2019/06/18/7097408/> (дата звернення: 11.12.2023)
5. Стаття. *Вибори 2019: чому так мало українців голосують за кордоном* : сайт URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-47852365> (дата звернення: 11.12.2023)
6. Стаття. *Біженці з України: хто вони, скільки їх та як їх повернути* : сайт URL: <https://ces.org.ua/refugees-from-ukraine-ukr-final-report/> (дата звернення: 11.12.2023)
7. Стаття. *Фінансово-економічні наслідки війни* : сайт URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/550614_finansovoekonomichni_naslidki.htm (дата звернення: 11.12.2023)
8. *Voting by Mail/ Absentee Voting* : сайт URL: <https://www.eac.gov/election-officials/voting-by-mail-absentee-voting> (Accessed December 11, 2023)
9. Article. *Youth Mail-In Voting Increased in 2020, but Restrictions Threaten Access in 2022* : сайт URL: <https://circle.tufts.edu/latest-research/youth-mail-voting-increased-2020-restrictions-threaten-access-2022> (Accessed December 11, 2023)
10. *Voting by post if you live outside the Netherlands* : сайт URL: <https://www.netherlandsworldwide.nl/voting-abroad/postal-voting> (Accessed December 11, 2023)
11. *Виборчий кодекс України від 31.03.2023 №396-IX*: сайт URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 11.12.2023)
12. *Україна. Вибори Президента 31 березня та 21 квітня 2019 року. Місія БДІПЛ зі спостереження за виборами, Остаточний звіт* : сайт URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf> (дата звернення: 11.12.2023)