

considered. The evolution of the electoral system underwent significant legislative changes almost for every parliamentary election, partly local elections. The electoral system was tested in the electoral process in the form of majoritarian, proportional and mixed. During election campaigns, the structuring mechanism in Ukraine should create a relationship between electoral preferences and the party structure of the parliament. It was found that the change in the electoral system transforms the mechanisms of recruitment to the political-power elites. As a result of the local elections on October 25, 2020, the candidates were mostly deputies who received a mandate from the party, while not even overcoming the electoral quota. The electoral system guaranteed the seats of deputies to the candidates who were in the first positions in the all-party lists, provided that their party passed the electoral barrier. The new administrative-territorial division in Ukraine reduced the number of administrative units and the number of local deputies. It was analyzed that a proportional electoral system with open regional lists would be optimal for Ukraine at the moment. The President of Ukraine V. Zelenskyi proposed a draft law on reducing the number of parliamentarians to three hundred, which remained a decision without its practical implementation. The decrease in the number of people's deputies in the Ukrainian parliament requires further research. The conclusion is substantiated that it is necessary to raise the level of the electoral barrier, to elect political parties on ideological grounds, and to structure the chambers of the Ukrainian parliament into a bicameral parliament. As a result, this would help increase the structure of the parliament and normalize the ways of entering the political elite in Ukraine.

Keywords: electoral system, majority electoral system, proportional electoral system, political elite, local elections.

<https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series22.2022.32.04>

УДК 342.8

Анна Бучинська,

аспірантка Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
імені І. Ф. Кураса НАН України
ORCID:0000-0002-1850-3605; EMAIL: buchynska.anna@gmail.com

ЗМІНА ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЕЛЕМЕНТ ВИБОРЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ: ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена вивченню наслідків зміни виборчого законодавства в Україні та дослідженню причинно-наслідкових зв'язків між зміною виборчих систем і якісними нововведеннями в політичне середовище. Зазвичай, в Україні зміни виборчого законодавства відбувалися напередодні чергових виборів кожного електорального циклу, що дає підстави стверджувати, що це стало своєрідною виборчою технологією в політичній боротьбі. Адже перевага надавалась тій виборчій системі, за якої саме партія влади могла б набрати максимальну кількість голосів. Нехтуючи порадами міжнародних організацій спостереження за виборами, нівелюючи експертну думку вітчизняних громадянських організацій, політики, залежні від представників фінансово-промислових груп, продовжували маніпулювати прогалинами в законодавстві та не кодифікували виборче законодавство до грудня 2019 року. Як відбувалася еволюція виборчих систем, основні мотиви законодавчих нововведень та причини вибору оптимальної системи виборів для українського суспільства є предметом аналізу у цій статті.

Ключові слова: виборча система, парламентські вибори, виборче законодавство, електоральний цикл, виборча технологія.

Постановка проблеми. Активна електоральна участь громадян – це невід'ємна ознака демократичного та відповідального суспільства, в якому інститут виборів слугує інструментом ротації політичних еліт. Право обирати та бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування на основі загального та рівного виборчого права за умов здорової політичної конкуренції та чесних виборів є ознакою прямої демократії. На прикладі

сусідніх країн ми маємо змогу побачити до чого призводить систематичне і планомірне порушення основних політичних прав громадян, тому для здорового суспільства важливим є функціонування всіх демократичних інститутів, які нерозривно пов'язані між собою.

Інститут виборів слід розглядати не лише як інструмент легітимації політичного процесу, а й як засіб політичної соціалізації населення, адже користуючись загальним виборчим правом та цікавлячись передвиборчими програмами партій, громадяни підвищують рівень політичної свідомості та культури і завдяки цьому якість політичного класу теоретично може покращуватися. Не дивлячись на те, що в Україні регулярно проводяться вибори усіх представницьких органів влади, демократія в нашій країні характеризується як недостатньо зріла, а демократичні інститути народовладдя потребують вдосконалення та регулювання. Значні недоліки існують у виборчому законодавстві України, до якого вносились зміни перед кожним голосуванням задля забезпечення інтересів чинної на певний час політичної сили та провладних груп. Однією з причин частої зміни виборчого законодавства було прагнення посередництвом виборчої системи налагодити процеси законотворення та формування партійної системи України відповідно до прагматичних цілей правлячого політичного класу. Без наявних об'єктивних причин, політики то відмовлялись від змішаної виборчої системи у 2006 та 2007 роках, то знову ж таки повертались до неї у 2012, 2014 та 2019 роках. Зокрема, нові закони про вибори народних депутатів України приймалися у 1993, 1997, 2001, 2004 та 2011 роках, з безліччю змін та доповнень. Характерну тенденцію мають і кримінальне законодавство та законодавство про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за виборчі злочини та адміністративні проступки (Бондаренко та ін., 2019, с. 9). Зміни механізму формування вищого законодавчого органу відбувались напередодні виборчого процесу, що фактично дестабілізувало виборчу систему та свідчило про намагання політиків вибудувати сприятливу для себе кон'юнктуру для забезпечення представництва у владі або для збереження існуючого впливу.

Така негативна риса політичної боротьби за владу актуалізує необхідність постійного аналізу та дослідження недоброчесних маніпуляцій в законодавстві, і як наслідок – впливу цих змін на електоральну участь громадян. Тому, проводячи дослідження ставимо за **мету** довести, що зміну виборчих систем варто розглядати як елемент виборчих технологій. Відповідно до мети **завдання статті** полягають у аналізі еволюції змін виборчих систем України; дослідженні передумов запровадження нововведень до виборчого законодавства та обґрунтуванні оптимальної виборчої системи України.

Методологічною основою статті є загальнонаукові принципи дослідження. Завдяки використанню історичного підходу було проаналізовано еволюцію нововведень до виборчого законодавства та змін виборчих систем в Україні. На основі методу критичного дискурс-аналізу було досліджено питання вибору найбільш оптимальної виборчої системи для українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням юридичних питань пов'язаних з виборчим законодавством та виборчих систем в Україні займається Ю. Клочковський, Д. Ковриженко, Б. Мохончук, О. Олійник. Історичним аспектам та динаміці змін виборчих систем присвячені роботи Р. Балабана, Т. Бевз, І. Жданова, О. Сидорчука, Н. Тарасенко. Питанням впливу кланово-олігархічної системи на політичне життя суспільства присвячені роботи О. Бабкіної, С. Брехарі, Г. Зеленько. Для отримання всебічної, експертної оцінки виборчого процесу слід послуговуватись звітами Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПІЛ та громадянської мережі ОПОРА.

У результатах та дискусіях встановлено, що досліджувати політичне життя, політичну систему та вибори в Україні без згадки про представників фінансово-промислових груп (далі ФПГ), було б помилково, адже саме вони контролюють значну частину економіки України, володіють основними телевізійними каналами, більше того, вони не лише впливають на траєкторію ухвалення державних рішень, а й стають ініціаторами створення нових політичних інститутів – партій та фондів. Дослідниця С. Брехаря (2021, с. 250), як

вивчає вплив представників великого бізнесу на політику, надає таке визначення ФПП – це групи компаній промислового, торговельного, фінансового спрямування, що об'єднані спільними інтересами, адже їх діяльність контролюється одним або кількома пов'язаними юридичними або фізичними особами, а відносини між підприємствами у складі ФПП впливають на результати їх діяльності. Для ФПП вважають характерним поєднання політичних, економічних і адміністративних складових, контроль над певними сегментами промисловості через систему політико-адміністративного патронажу, наявність медійного ресурсу.

Зокрема, в науковому дослідженні авторського колективу Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (2021), вчені приходять до висновку, що в Україні за роки незалежності сформувався гібридний, кланово-олігархічний політичний режим, за якого вирішальний вплив у політиці мають наближені до фінансово-промислових груп особи або ж самі представники олігархату. За наявності гібридної системи, політичний клас, який займається професійною політикою, має бізнесові або інші зв'язки з певними ФПП. Це призводить до існування так званих «інституційних пасток» – інститутів та інструментів, які створювалися з метою забезпечення інтересів (політичних, бізнес-інтересів) ФПП, наслідки застосування яких мають кумулятивний ефект: з часом вони призводять до нагромадження проблем, які починають руйнувати державу через вихолощення її функцій. Через таку негативну особливість, в Україні існують відповідні механізми інкорпорації політичного класу, що формують так звану «превентивну виборчу систему», за якої обирається та модель цілком демократичної виборчої системи, яка дає можливість максимально пристосувати її до інтересів ФПП з метою максимально гарантованого залучення до представницьких органів влади «своїх» людей. В Україні найбільш прийнятною для ФПП була змішана мажоритарно-пропорційна виборча система. Саме тому, всі рекомендації міжнародних експертних груп десятиліттями ігнорувалися.

Як зазначає Г. Зеленько (2021, с. 153-155), наявність пропорційної складової у загальнонаціональному окрузі при змішаній виборчій системі слугує інструментом, що змушує нові політичні партії, які ще не заангажовані олігархами і мають незрівнянно малі бюджети, звертатися за інформаційною підтримкою до власників телевізійних каналів, які належать все тим же олігархам, аби підвищити свої шанси на прихід до парламенту. Тому, виборчі системи, які застосовувалися в Україні, цілком ефективно виконували функцію, заради якої вони запроваджувалися – відтворення у владі представників ФПП. Мажоритарна складова за змішаної виборчої системи була інструментом, який давав можливість масово скупити голоси виборців у мажоритарних округах, а в парламенті досягати потрібних результатів голосувань саме за рахунок міжфракційних переходів мажоритарників. Крім того, ця виборча система уможливила формування системи «превентивних заходів», які дозволяли ще на етапі виборчої кампанії з високою вірогідністю отримати бажаний результат. Це досягалося за рахунок недопуску потенційних опонентів певних кандидатів через формальні причини (неправильно складена декларація, оформлені документи), відсутність адекватної реакції територіальних виборчих комісій на скарги, відхилення судами позовних заяв на порушення прав потенційних опонентів «потрібних кандидатів» або ж затягування розгляду цих справ, ігнорування компетентними органами масових порушень виборчого процесу, формування «правильних» складів виборчих комісій і т.ін. Ці «переваги» виборчої системи активно експлуатувалися й постмайданними політичними силами, які так само влаштовували політичні торги з тих чи інших питань, мобілізуючи голоси фракцій і окремих депутатів, які відверто заявляли про свою опозиційність.

Суперечки щодо виборчої системи точились у парламенті з часів проголошення незалежності України. У листопаді 1993 р. парламент розглядав альтернативні мажоритарній виборчій системі варіанти, але тоді на підтримку виборів за змішаною системою, тобто за повноцінну участь партій у виборчому процесі, виступила лише частина депутатів членів Соціалістичної партії України, Руху, Партії демократичного відродження України і частина комуністів. Тому голосування за вибори за змішаною системою було заблоковано – проти

цього проголосували 199 депутатів. Причинами такої ситуації була відсутність впливових політичних партій та слабкий процес становлення багатопартійності, позиція «непартійних» депутатів, яким була не вигідна пропорційна виборча система, а також спротив виконавчої влади (Бевз, 2010, с. 8).

Парламентські вибори 1994 р. відбулися за мажоритарною системою абсолютної більшості. Як зазначає І. Жданов (2018, с. 323), застосування такої виборчої системи з самовисуванням кандидатів у депутати, в умовах зародження політичних партій та формування демократичних інститутів, унеможливило створення дуалістичної парламентської системи, стабільної урядової підтримки та стійкої політичної структуризації парламенту, яка мало залежала від результатів виборів. В округах, де кандидати не набирали необхідної кількості голосів, вибори тривали майже два роки. За таких обставин, мажоритарна система виборів була малоефективною та потребувала реформування. Тому, на третій сесії Верховної Ради України другого скликання відбувся розгляд нового проекту закону про вибори. Перше читання закону про вибори відбулося 5 березня 1997 р., законопроект підтримали 232 депутати, а вже під час розгляду цього закону в другому читанні голосування заблокувала депутатська група «Конституційний центр» і фракція «Аграрники України», які в першому читанні підтримали запропоновану комісією пропорцію 50 на 50. Лише 24 вересня 1997 р. Верховна Рада 226 голосами «за» проголосувала за змішану систему виборів, а 22 жовтня 1997 р. президент поставив підпис під прийнятим документом (Бевз, 2010, с. 9-10). Затвердження змішаної виборчої моделі надало можливість політичним партіям впливати на політичний процес в Україні та хоча б частково нівелювати недоліки мажоритарної системи.

Відповідно до вищезгаданих законодавчих змін, вибори до парламенту 1998 р. вперше були проведені за змішаною, мажоритарно-пропорційною системою. У розподілі мандатів брали участь партії, що набрали понад 4% від загальної кількості голосів виборців (Final report, р. 5). Як зазначає Т. Бевз (2010), через недосконалі механізми реєстрації не були сформовані потужні авторитетні партії. Половина партій, що брала участь у виборах, набрала від 1,3% до 0,14% голосів, тільки вісім партій подолали виборчий бар'єр, значну кількість місць – 118 – отримали позапартійні депутати.

За рік до парламентських виборів 2002 року розпочався новий етап змін до виборчого законодавства. 18 січня 2001 р. парламентарі 254 голосами ухвалили Закон України «Про вибори народних депутатів» в якому було передбачено впровадження пропорційної виборчої системи. Через тиждень після ухвалення закону глава Адміністрації Президента України В. Литвин заявив, що прийнятий Верховною Радою Закон, що передбачає впровадження пропорційної системи виборів, за словами політика, нині не на часі для України, оскільки до виборів за партійними списками потрібно йти поступово, а запровадження пропорційної системи виборів залишається у перспективі політичного структурування, тому на наступні вибори парламенту було запропоновано залишити змішану систему, істотно вдосконаливши закон. 20 лютого 2001 р. Президент України повернув зі своїми пропозиціями Закон «Про вибори народних депутатів України» для повторного розгляду Верховною Радою. Президент Л. Кучма відхилив п'ять разів нову версію виборчого закону, тому у жовтні 2001 р. парламент все ж таки пішов на поступки та ухвалив закон зі збереженням змішаної системи виборів (Бевз, 2010, с. 11). Парламентські вибори 2002 р. були проведені за мажоритарно-пропорційною системою. Половина депутатів – 225 осіб, обиралися в одномандатних округах, за системою відносної більшості, а іншу половину обирали в загальнодержавному виборчому окрузі, за виборчими списками кандидатів від партій або блоків, що мали подолати 4% бар'єр для отримання місць в Парламенті (Заключний звіт, 2002, с. 7). Як бачимо, зміни у виборчому законодавстві та збереження недосконалої змішаної системи виборів стали предметом суперечок між президентом та парламентом. Не дивлячись на явну перевагу запропонованого парламентом варіанту пропорційної виборчої системи, президент та його соратники, скориставшись ситуацією в свою користь, досягли того, що парламентські вибори 2002 р. пройшли за змішаною виборчою системою.

Виборча система на парламентських виборах 2006 р. була змінена на пропорційне представництво, відповідно до якого 450 народних депутатів України обиралися в єдиному загальнодержавному окрузі. Це стало результатом політичного компромісу між пропрезидентськими та опозиційними силами, адже 25 березня 2004 року Верховна Рада проголосувала за новий закон про парламентські вибори і згодом, закон, який було істотно змінено в новій редакції від 7 липня 2005 р., набрав чинності 1 жовтня 2005 р.. Верховну Раду п'ятого скликання було обрано на подовжений на рік термін, порівняно з попередніми скликаннями, п'ятирічний термін. Прохідний бар'єр для розподілу депутатських мандатів між партіями/блоками було зменшено від чотирьох до трьох відсотків. Законодавці, не беручи до уваги попередні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, в пропозиціях яких прохідний бар'єр обчислювався на основі всіх голосів виборців, включаючи недійсні бюлетені та голоси «проти всіх», що не виражало чіткого вибору виборця, який можна врахувати при розподілі мандатів (Заключний звіт, 2006, с. 6-7).

Крім того, передбачалося, що кандидати можуть балотуватися лише за партійними списками та списками виборчих блоків. Незалежні кандидати, що не належать до жодної політичної партії чи блоку, не мали змоги балотуватися. Це обмеження суперечило пункту 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ (1990) і ще більше посилювалось через те, що подавати списки кандидатів могли лише ті політичні партії, які були засновані принаймні за рік до виборів. Незалежність кандидатів чи обраних народних депутатів надалі обмежувалася через зазначене запровадження в Конституції концепції «імперативного мандату», яке не дозволяло парламентареві переходити до іншої партії/блоку чи покидати свою фракцію, залишаючись при цьому незалежним депутатом у парламенті (Вищий адміністративний суд України, 2015).

Позачергові парламентські вибори 2007 р. були наслідком політичної кризи, яка розгорнулася навесні 2007 р. між Президентом України та правлячою коаліцією через розподіл повноважень і відповідних конституційних прерогатив між Президентом і Кабінетом Міністрів, яку ще більше ускладнила неефективна система стримувань і противаг. Протистояння завершилось 27 травня, коли Президент, Прем'єр-міністр та Голова Верховної Ради України досягли згоди про проведення 30 вересня 2007 р. виборів до Верховної Ради України. На позачергових парламентських виборах була застосована пропорційна виборча система, відповідно до якої 450 депутатів Верховної Ради обирались по загальнонаціональному багатомандатному виборчому округу строком на п'ять років. Депутатські мандати розподілялися пропорційно за списками політичних партій та блоків. Які отримали більш ніж три відсотки усіх поданих голосів (Заключний звіт, 2007, с. 5).

Як наголошує Г. Зеленько (2009, с. 41), прийняття пропорційної виборчої системи з жорсткими списками не покращило електоральну ситуацію, адже це призвело до того, що виборці не могли вплинути на формування списків кандидатів від партії. Цей процес перетворився на партійні торги, за якого місця у виборчому списку можна було купити. Як наслідок, це призвело до посилення корупції всередині партій та своєрідного партійного вождізму, коли лише найбільш впливові партійні функціонери мали реальний вплив на формування виборчих списків. Зокрема, на думку науковиці, станом на 2007 рік, в країні з населенням в сорок шість мільйонів та зареєстрованими майже півтора сотнями політичними партіями, тривідсотковий прохідний бар'єр занадто малий, адже теоретично за таких умов до парламенту може пройти більше одного десятка партій. За таких умов, мажоритарна та пропорційна виборча система з низьким обмежувальним бар'єром мають практично однакові негативні наслідки для складу парламенту і як результат – за таких виборчих систем він не може бути структурованим.

Парламентські вибори 2012 р. були проведені відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів», прийнятого у листопаді 2011 року. Прийняті нововведення повертали змішану паралельну виборчу систему, яка використовувалася на виборах 1998 та 2002 рр. Відповідно до неї половина з повного складу парламенту 450 осіб – обиралася за пропорційними закритими виборчими списками в єдиному загальнодержавному окрузі, а

решта 225 депутатів обирались у рівній кількості одномандатних округів за багатопартійною системою з одним туром голосування (система простої більшості). Парламент обирався строком на п'ять років, а прохідний бар'єр був підвищений з 3% до 5% набраних дійсних голосів, в порівнянні з виборами 2007 р. (Остаточний звіт, 2012, с. 8). Самовисування допускалося лише в одномандатних виборчих округах, а виборчі блоки не мали права висувати своїх кандидатів на виборах (Ковриженко, 2011).

Свідоме нехтування порадам міжнародних експертних організацій щодо проведення виборів, повернення до системи виборів з численними недоліками, закритість процесу реформування виборчого законодавства – свідчення навмисного використання владного ресурсу для проведення нечесних виборів. Варто зауважити, що регрес виборчого законодавства обумовлений політичним контекстом, адже у 2010 р. на виборах президента перемогу здобув В. Янукович, кандидат від Партії регіонів. Після цього партія створила правлячу коаліцію з Комуністичною партією та Блоком Литвина. У 2010 р. на місцевих виборах Партія регіонів була лідируючою, це й надало їй значну владу на всіх рівнях (Остаточний звіт, 2012, с. 5). Як зазначає Г. Зеленько (2021, с. 149), після проходження до влади В. Януковича, з березня 2010 р. і до кінця роботи Верховної Ради VII скликання, через відміну норми про право фракції на формування коаліції більшості та індивідуалізації права на входження до такого об'єднання, надало можливість депутатам легально переходити від одного політичного табору до іншого, зазвичай президентського. З того часу в парламенті сформувався так званий «ринок депутатських послуг», на якому депутати («тушки») за перехід до іншої фракції, або за голосування чи участь у просуванні певного законопроекту отримували додаткове, звісно ж нелегальне матеріальне винагородження. Водночас формування порядку денного роботи парламенту здійснювалося за його межами – з президентської Адміністрації, Кабміну, Партії регіонів, пізніше РНБО.

Отже, після проведення аналізу законодавства, відповідно до якого були проведені парламентські вибори 2012 року, можна стверджувати, що змішана виборча система повернула недоліки, які були характерними під час її застосування на минулих виборах 1998 та 2002 р. Це свідчить про відсутність політичної волі та свідоме бажання державного керівництва використовувати шпаринки та недосконалості в законі задля забезпечення власних інтересів.

Позачергові вибори народних депутатів України 2014 р. проводилися в особливо складних політичних, безпекових та економічних умовах. Через вторгнення російських військ до України навесні 2014 р., уряд втратив контроль у частині Донецької та Луганської областей (Остаточний звіт, 2014, с. 7). Через дії проросійських бойовиків вибори не проводилися в дев'яти з двадцяти одного округу в Донецькій області та в шести з одинадцяти округів Луганської області. Також, відповідно до Закону про статус тимчасово окупованих територій, вибори не проводилися в Криму і Севастополі, на території яких розташовані дванадцять мажоритарних округів. Таким чином, з 225-ти округів вибори не проводилися в двадцяти семи округах, і в парламент могли бути обраними максимум 198 депутатів, а в цілому з урахуванням пропорційної складової – не більше 423 депутатів. Незважаючи на неповний склад депутатів, Верховна Рада восьмого скликання була обраною і вважалася легітимною, адже було обрано не менше 2/3 її конституційного складу (Тарасенко, 2015). Парламентські вибори 2014 року були проведені за змішаною пропорційно-мажоритарною системою, відповідно до якої половина народних депутатів обиралась на основі пропорційного представництва за закритими партійними списками в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, а друга половина – в одномандатних округах простою більшістю. Політичні партії мають набрати мінімум 5% усіх відданих голосів, щоб брати участь у розподілі мандатів за пропорційним компонентом виборів. Не заважаючи на те, що змішана виборча система вже довгий час є предметом суперечок в Україні, а її мажоритарну складову фахівці вважають особливо вразливою для фальсифікацій, парламент, що переобирався, виборчу систему не реформував.

Необхідно відзначити, що протягом червня-серпня 2014 р. на розгляд Верховної Ради України VII скликання вносилося понад 10 проектів виборчих законів, більшість з яких передбачала запровадження вже на парламентських виборах 2014 року різних моделей пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками зі своїми особливостями. Однак жоден із цих законопроектів прийнятий не був, і позачергові парламентські вибори у 2014 р. відбулися за старою пропорційно-мажоритарною системою (Вищий адміністративний суд України, 2015). В науковому дослідженні вчених Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (2021, с. 150) зазначено, що після втечі В. Януковича та відновлення дії Конституції України у редакції 2004 р., парламент частково повернув собі традиційну функціональну ідентичність. Проте, негативні риси роботи за попереднього режиму повністю не зникли, адже механізми кооптації політичного класу були збережені. Незважаючи на передвиборні обіцянки П. Порошенка, за роки своєї каденції йому так і не вдалося інституалізувати владу, а саме: унормувати процедуру розпуску парламентської більшості, відмовитися від використання пропорційно-мажоритарної виборчої системи, унормувати діяльність парламентської опозиції, слідчих комісій та ін.

Не зважаючи на складний безпеково-політичний стан, в країні точилась запекла політична боротьба, а зацікавлені сторони у виборах так і залишили недосконалу систему виборів задля можливості скористатися прогалинами у виборчому законодавстві та мажоритарною складовою, аби отримати перемогу на якомога більшій кількості округів. Відповідно до давніх рекомендацій ОБСЄ/БДПІЛ та Венеціанської комісії, які суттєво не змінюються та абсолютно нехтуються українськими законотворцями, виборча реформа повинна бути проведена завчасно до наступних виборів, а сам процес повинен бути прозорим і всеохоплюючим.

Виборча кампанія позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 р. була проведена за змішаною мажоритарно-пропорційною виборчою системою та за скороченим виборчим процесом (не більше ніж 60 днів). Саме питання зміни виборчої системи було ключовим предметом дискусій Президента з депутатськими фракціями та Головою Верховної Ради напередодні публікації Указу. 22 травня 2019 р. парламент відмовився розглядати президентський законопроект, в якому пропонувалося ліквідувати мажоритарну складову та проводити вибори виключно на основі пропорційної системи із закритими списками та зменшити прохідний бар'єр для партій з 5% до 3% (Остаточний звіт, 2020, с. 29-30). За офіційними даними Центральної виборчої комісії (2020), за результатами голосування на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 р. до Верховної Ради України дев'ятого скликання було обрано 424 народних депутати України – 225 у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, включених до виборчих списків п'яти політичних партій, а також 199 народних депутатів України – в одномандатних виборчих округах.

За даними остаточного звіту громадянської мережі ОПОРА (2020, с. 3), не дивлячись на те, що за час проведення попередніх виборів до парламенту 2014 р., залишилися не змінними положення регулювання системи виборів та здійснення основних виборчих процедур, до Закону «Про вибори народних депутатів» вносилися поправки шість разів, які пов'язані зі змінами у нормативно-правових актах в сфері антикорупційної політики, декомунізації, реформ поліції та юстиції. Попри те, що виборче законодавство було частково покращене, основним його недоліком було збереження змішаної виборчої системи. В черговий раз законодавці та представники органів державної влади не доклали належних зусиль для досягнення політичного консенсусу та вчасного прийняття Виборчого кодексу до проведення парламентських виборів 2019 р., положення якого відповідають задекларованим намірам запровадити пропорційну систему з відкритими списками.

Як показує практика, чинне законодавство програє винахідливості політтехнологів, які діють в інтересах фінансово-промислових груп та тих осіб, які це законодавство створює, завчасно підготовлюючи необхідні суперечки та прогалини в законах (Бондаренко та ін.,

2019, с. 9). Адже, не дивлячись на численні рекомендації міжнародних місій зі спостереження за виборами та експертів з виборчого права, які після проведення чергових виборів вказують на практично одні й ті ж самі недоліки, надаючи конкретні поради з їх вирішення, зацікавлені сторони виборчого процесу не вносять позитивних змін, свідомо нехтуючи порадам. Саме відсутність політичної волі щодо вдосконалення виборчого законодавства зацікавленими, провладними бізнес групами, призвела до нормалізації практики корумпованого проведення та організації виборчого процесу.

Отже, на основі вивчення еволюції внесених змін до виборчого законодавства та виборчої системи України, можна зробити **висновок**, що зацікавлені політичні еліти, перебуваючи під впливом ФПГ, керувалися виключно суб'єктивними інтересами, зневажаючи рекомендаціями міжнародних експертних груп з виборів та не прислухаючись до представників громадянського суспільства. Знаючи, що виборча система впливає на результативність голосування та електоральну участь громадян, представники законодавчої влади в Україні віддавали перевагу на користь змішаної системи виборів, зловживаючи недоліками мажоритарної складової, використовуючи це як елемент виборчих технологій. Як зазначає Д. Ковриженко (2011), проведення виборів за змішаною системою сприяє провладним партіям отримати значно більше голосів в парламенті, за рахунок зловживання адміністративним ресурсом в одномандатних округах, ніж у разі проведення виборів за пропорційною системою з голосуванням у єдиному загальнодержавному окрузі з закритими партійними списками. В свою чергу, О. Сидорчук (2014, с. 9-10) доводить, що за наявності пропорційної системи з закритими списками, виборець фактично позбавлений можливості вносити зміни в список кандидатів, результатом чого стає слабка комунікація з кандидатом та зменшення необхідності нести політичну відповідальність. В свою чергу це призводить до того, що велика кількість депутатів не залучена до законодавчого процесу, парламентарі не відвідують пленарні засідання та засідання комітетів, не працюють на встановлення комунікації з виборцями. Відповідно до коментаря експертів громадянської мережі ОПОРА (2019), саме тому, у Виборчому кодексі закріплені положення про перехід до повністю *пропорційної виборчої системи з відкритими регіональними партійними списками*, відповідно до якої виборці матимуть можливість голосувати за партію і додатково за конкретного кандидата чи кандидатку в регіональному партійному списку від цієї партії. Право на участь у розподілі депутатських мандатів матимуть партії, які подолають п'ятивідсотковий загальнодержавний виборчий бар'єр. Запропонований варіант виборчої системи слід розглядати як найбільш оптимальний, адже при застосуванні пропорційної системи виборів нівелюється корупційна складова, яка можлива за використання мажоритарної системи на окремих виборчих округах, а також підвищується роль партій в суспільстві. Разом з тим відкриті регіональні списки будуть додатково заохочувати виборців більш обачно ставитись до вибору кандидатів, підвищуючи їх обізнаність та політичну культуру.

Водночас, прийняття Виборчого кодексу у грудні 2019 р. не сприяло стабілізації виборчого законодавства, адже протягом 2020-2021 рр. зміни до кодексу вносилися п'ять разів, зокрема системні нововведення в липні 2020 року, через шість місяців після прийняття кодексу (Ключковський, 2021, с. 10). Така тенденція планомірних змін виборчого законодавства надзвичайно послаблює можливість забезпечити дотримання виборчих прав громадян та протидіяти використанню адміністративного ресурсу, підкупу виборців та іншим проявам недобросовісної практики проведення виборів. Тим не менш, вперше механізми підготовки та організації виборчого процесу встановлено завчасно, а не за кілька місяців до початку електорального циклу. В той же час, Україна не приречена на існування в умовах панування кланово-олігархічного панування. Звісно, за роки незалежності відбулося фактичне злиття представників великого бізнесу та політики, проте, дві революції, які були спрямовані на усунення існуючого режиму, збільшення ролі громадянського суспільства та підвищення рівня політичної культури свідчать про розуміння наявної проблеми несправедливості та використання ситуації безкарності можновладців в українському

суспільстві. За наявності політичної волі, застосування інструментів демократії, таких як стала виборча системи, кодифіковане виборче законодавство, дієвих механізмів стримувань та противаг, реальних інструментів політичної відповідальності, зроблять можливим усунення інституційних недосконалостей, які були сформовані за часи незалежності України.

ВИКОРИСТАННІ ДЖЕРЕЛА:

1. Айвазовська, О. (Ред.). (2020). *Остаточний звіт за результатами спостереження громадянської мережі ОПОРА на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року*. <https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/OPORA-Ostatocnyi-zvit-NDU-21-lipnya-2019-roku.pdf>
2. Бевз, Т. (2010). Трансформація виборчої системи в умовах української політичної дійсності. *Наукові записки ІПЕіУНД ім. І.Ф. Кураса НАН України*. Вип. 50, 6–17.
3. Бондаренко Б., Задоя К., Калмиков Д., Кириченко Ю., Хавронюк М., Шехавцов Р. (2019). *Відповідальність за порушення виборчого законодавства: посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів*. Київ, 122 с.
4. Вищий адміністративний суд України, (2015). *Аналіз стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії)*. <https://ips.ligazakon.net/document/view/ASS00296?an=1>
5. Громадянська мережа ОПОРА, (2019). *Новий «новий» Виборчий кодекс – за якою системою відбуватимуться майбутні вибори в Україні?* <http://opora.vn.ua/novij-novij-viborchij-kodeks-za-yakoyu-sistemoyu-vdbuvatimutsya-majbutn-vibori-v-ukran1.html>
6. Жданов, І. (2018). Вибори та ефективність влади. *Наукові записки. ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*, Вип. 50, 318-332. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zdanov_vplyv.pdf
7. *Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ Парламентські вибори 31 березня 2002 року Україна, 2002*. 33 с. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2002_osce_ndu.pdf
8. *Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. Позачергові вибори до Верховної Ради 30 вересня 2007 року, Варшава*. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2007_osce_ndu.pdf
9. *Звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року*. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2006_osce_ndu.pdf
10. Зеленько, Г. (2009). «Без пропорційного представництва «важкі суспільства стали б неможливими суспільствами». *Збірник наукових праць Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методи викладання соціально-політичних дисциплін*, Вип. 1, 39-43. https://www.academia.edu/24631116/_Без_пропорційного_представництва_важкі_суспільства_стали_б_неможливими_суспільствами_
11. Зеленько, Г. (Ред.). (2021). *Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні : монографія*. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України.
12. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (2021). *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми (до 30-річчя Незалежності України)*. Київ.
13. Ключковський, Ю. (Ред.). (2021). *Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар*. Київ: К.І.С.
14. Ковриженко, Д. (2011). *Загальний аналіз нового Закону «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. №9265-д від 17.11.2011 р.* Лабораторія законодавчих ініціатив. <https://parlament.org.ua/2011/11/18/zagalnij-analiz-novogo-zakonu-pro-v-2/>

15. Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ. Вибори до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року, Варшава. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2012_osce_ndu.pdf
16. Позачергові вибори народних депутатів України, 26 жовтня 2014 р. остаточний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2014_osce_ndu.pdf
17. Сидорчук, О. (2014). *Виборча система в Україні: як краще обирати парламент?* К.: Благотійний фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва».
18. Тарасенко, Н. (2015). *Парламентські вибори 26 жовтня очима українських експертів*. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=443:vibori-2014&catid=
19. Центральна виборча комісія (2019). *Вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року*. Аналітичний звіт. <https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/2019-NDU-ua-Analytical-report.pdf>
20. Final report OSCE/ODIHR Parliamentary elections 29 march 1998, 23 p. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/1998_osce_ndu_en.pdf

REFERENCES:

1. Aivazovska, O. (Red.). (2020). *Ostatochnyi zvit za rezultatamy sposterezhennia hromadianskoi merezhi OPORA na pozacherhovyykh vyborakh narodnykh deputativ Ukrainy 21 lypnia 2019 roku*. [The final report on the results of the observation of the civil network OPORA on the extraordinary elections of People's Deputies of Ukraine on July 21, 2019]. <https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/OPORA-Ostatochniy-zvit-NDU-21-lipnya-2019-roku.pdf> [in Ukrainian].
2. Bevz, T. (2010). *Transformatsiia vyborchoi systemy v umovakh ukrainskoi politychnoi diisnosti*. [Transformation of the electoral system in the conditions of Ukrainian political reality]. Naukovi zapysky IPEiUND im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy, Vyp. 50, 6-17. [in Ukrainian].
3. Bondarenko B., Zadoia K., Kalmykov D., Kyrychenko Yu., Khavroniuk M., Shekhavtsov R. (2019). *Vidpovidalnist za porushennia vyborchoho zakonodavstva: posibnyk dlia chleniv vyborchyykh komisii, politseiskyykh, slidchyykh ta suddiv*. [Liability for violation of election legislation: a guide for members of election commissions, police officers, investigators and judges]. K. 122 s. [in Ukrainian].
4. Vyshchyi administratyvnyi sud Ukrainy, (2015). *Analiz stanu parlamentskoho vyborchoho zakonodavstva Ukrainy: napriamky ta shliakhy yoho udoskonalennia zghidno z rekomendatsiitamy misii OBSIe/BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy ta Yevropeiskoi komisii «Za demokratiuu cherez pravo»*. [Analysis of the state of parliamentary election legislation of Ukraine: directions and ways of its improvement in accordance with the recommendations of the OSCE/ODIHR election observation mission and the European Commission "For Democracy through Law"]. (Venetsians koikomissii) <https://ips.ligazakon.net/document/view/ASS00296?an=1> [in Ukrainian].
5. Hromadianska merezha OPORA, (2019). *Novyi «novyi» Vyborchyy kodeks – za yakoiu systemoiu vidbuvatymutsia maibutni vybory v Ukraini?* [The new "new" Electoral Code - under what system will the future elections in Ukraine be held?] <http://opora.vn.ua/novij-novij-viborchij-kodeks-za-yakoyu-sistemoyu-vdbuvatymutsya-majbutn-vibori-v-ukran1.html> [in Ukrainian].
6. Zhdanov, I. (2018). *Vybory ta efektyvnist vlady. Naukovi zapysky*. [Elections and government efficiency]. IPEiUND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, Vyp. 50, 318-332. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zdanov_vplyv.pdf [in Ukrainian].
7. Zakliuchnyi zvit Misii OBSIe/BDIPL Parlamentski vybory 31 bereznia 2002 roku Ukraina, [Final report of the OSCE/ODIHR Mission Parliamentary elections of March 31, 2002 Ukraine] 2002. 33 s. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2002_osce_ndu.pdf [in Ukrainian].
8. Zakliuchnyi zvit Misii OBSIe/BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy. Pozacherhovi vybory do Verkhovnoi Rady 30 veresnia 2007 roku. [Final Report of the OSCE/ODIHR Election

- Observation Mission. Early Parliamentary elections to the Verkhovna Rada on September 30, 2007]. Varshava. 36 s. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2007_osce_ndu.pdf [in Ukrainian].
9. Zvit Misii OBSIe/BDIPL zi sposterezhennia za vyboramy. Vybery do Verkhovnoi Rady Ukrainy 26 bereznia 2006 roku. [Report of the OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Elections to the Verkhovna Rada of Ukraine on March 26, 2006] 36 s. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2006_osce_ndu.pdf [in Ukrainian].
10. Zelenko, H. (2009). «Bez proporsyynoho predstavnytstva «vazhki suspilstva staly b nemozhlyvymy suspilstvamy». [Without proportional representation, “difficult societies would become impossible societies]. Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni M.P. Drahomanova. Seriiia 22. Politychni nauky ta metody vykladannia sotsialno-politychnykh dystsyplin, Vyp. 1, 39-43. [in Ukrainian].
11. Zelenko, H. (Red.). (2021). *Zminy politychnykh rezhymiv i perspektyvy zmitsnennia demokracji v Ukraini : monohrafiia*. [Changes in political regimes and prospects for strengthening democracy in Ukraine: monograph]. Kyiv : IPiEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
12. Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy (2021). *Politychni protses u nezalezhnii Ukraini: pidsumky i problemy (do 30-richchia Nezalezhnosti Ukrainy)*. [The political process in independent Ukraine: results and problems (to the 30th anniversary of Ukraine's Independence)]. Kyiv. [in Ukrainian].
13. Kliuchkovskyyi, Yu. (Red.). (2021). *Vyborchyi kodeks Ukrainy. Knyha persha. Zahalna chastyna. Naukovo-praktychnyi komentar*. [Election Code of Ukraine. Book one. General part. Scientific and practical commentary]. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
14. Kovryzhenko, D. (2011). *Zahalnyi analiz novoho Zakonu «Pro vybery narodnykh deputativ Ukrainy» (reiestr. №9265-d vid 17.11.2011 r.)*. [General analysis of the new Law "On Elections of People's Deputies of Ukraine" (reg. No. 9265-d dated November 17, 2011)]. Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv. <https://parlament.org.ua/2011/11/18/zagalnij-analiz-novogo-zakonu-pro-v-2/> [in Ukrainian].
15. Ostatochnyi zvit Misii zi sposterezhennia za vyboramy OBSIe/BDIPL. Vybery do Verkhovnoi Rady 28 zhovtnia 2012 roku. [Final Report of the OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Elections to the Verkhovna Rada on October 28, 2012]. Varshava. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2012_osce_ndu.pdf [in Ukrainian].
16. Pozacherhovi vybery narodnykh deputativ Ukrainy, 26 zhovtnia 2014 r. ostatochnyi zvit Misii sposterezhennia za vyboramy OBSIe/BDIPL. [Early elections of People's Deputies of Ukraine, October 26, 2014, final report of the OSCE/ODIHR Election Observation Mission]. 62 s. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2014_osce_ndu.pdf [in Ukrainian].
17. Sydoruk, O. (2014). *Vyborcha systema v Ukraini: yak krashche obyraty parlament?* [Electoral system in Ukraine: how best to elect the parliament?]. K.: Blaholiinyi fond «Demokratychni initsiatyvy imeni Ilka Kucheriva». [in Ukrainian].
18. Tarasenko, N. (2015). *Parlamentski vybery 26 zhovtnia ochyma ukrainskykh ekspertiv*. [Parliamentary elections on October 26 through the eyes of Ukrainian experts]. Tsentr doslidzhen sotsialnykh komunikatsii NBUV. http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=443:vibori-2014&catid= [in Ukrainian].
19. Tsentralna vyborcha komisiia (2019). *Vybery narodnykh deputativ Ukrainy 21 lypnia 2019 roku*. [Elections of People's Deputies of Ukraine on July 21, 2019]. Analitychnyi zvit. <https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/2019-NDU-ua-Analytical-report.pdf> [in Ukrainian].
20. Final report OSCE/ODIHR Parliamentary elections 29 march 1998, 23 p. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/1998_osce_ndu_en.pdf

Anna Buchynska,

PhD Student, Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine
Change of the Election Legislation as an Element of Election Technologies:

Application Practices in Ukraine

The article explores the consequences of changes in the Ukrainian electoral legislation and examines causal relationships between changes in electoral systems and qualitative innovations in the political environment. Usually, changes to the electoral legislation took place on the eve of the next election of each electoral cycle, which gives grounds to claim that this has become a kind of electoral technology in the political struggle, since preference was given to the electoral system under which the party in power could gain the maximum number of votes. Disregarding the advice of international election monitoring organizations and leveling the expert opinion of domestic civil organizations, politicians dependent on representatives of financial and industrial groups continued to manipulate gaps in the legislation and did not codify the election legislation until December 2019. This article analyzes how the election systems evolved, as well as the main motives of legislative innovations and the reasons for choosing the optimal election system for Ukrainian society.

Keywords: *electoral system, parliamentary elections, electoral legislation, electoral cycle, electoral technology.*

<https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series22.2022.32.05>

УДК352+323

Віктор Гаврилюк,

аспірант кафедри політичних наук

Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

ORCID 0000-0003-0682-9429; EMAIL: victorgavrilyuk@ukr.net

ДОСВІД УРЯДУ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ АКТУАЛЬНИХ ЗАВДАНЬ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ: УРОКИ ДЛЯ УРЯДУ УКРАЇНИ

Брекзит, пандемія, санкційна політика, створюють не найкращу економічну картину в історії Британії минулих десятиліть. Економічні та політичні реалії 2022 р. переконують, що Україна, як і Велика Британія, потребує «економічного дива». М. Тетчер на посаді прем'єр-міністра вдалося втілити це «диво» в реальність. Ще раніше Британії вдалося вирішити масштабну післявоєнну економічну кризу. Визначення прикладів актуального досвіду уряду Великої Британії під час реалізації актуальних завдань у соціально-економічній сфері дозволило обґрунтувати шляхи вдосконалення діяльності уряду України з метою підвищення рівня політичної відповідальності та подолання негативних соціально-економічних наслідків війни РФ проти України. Використано політико-, порівняльно-історичний методи, метод експертного консультування. У статті з'ясовано, що відновлення Європи за планом Маршалла допомогло і Великій Британії, але подальше відсторонення від ЄЕС спричинило відставання у економічному розвитку. Чинниками подальшого економічного успіху Великої Британії стали реформи уряду М. Тетчер: приватизація збиткових державних підприємств; зниження прибуткового податку та збільшення непрямих податків; скорочення дотацій підприємствам, депресивним регіонам; реформування державного апарату; стимулювання розвитку малого бізнесу; підтримка наукових досліджень; дерегуляція промисловості, бізнесу, соціальної сфери. Визначено шляхи вдосконалення діяльності уряду України з метою підвищення рівня політичної відповідальності та досягнення очікуваних результатів у соціально-економічній сфері: створення світового фонду для постраждалих від агресії РФ (України, Грузії, Молдови); воєнні успіхи, перемога України у війні – це нові можливості для уряду у проведенні непопулярних реформ; пропагування України як важливої частини європейської продовольчої та воєнної безпеки – альтернатива суперництву в спільноті; закономірним шляхом для поліпшення післявоєнного економічного становища України є повноцінне членство в ЄС.

Ключові слова: *уряд, план Маршалла, Україна, Велика Британія, Європейський Союз, репарації, РФ, держава-терорист.*