

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

КОРОТКИХ-БУЛАВІНА ВАЛЕНТИНА ЮРІЇВНА
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 32:324
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ**
(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

В. Ю. Коротких-Булавіна
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Якобчук Валентина Павлівна
(прізвище, ім'я, по батькові)

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління
за результатами попереднього захисту Коротких-Булавіну Валентину Юріївну допущена до захисту

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № _____ від « _____ » березня 2022 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Якобчук В.П.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

« _____ » березня 2022 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти Коротких-Булавіна Валентина Юріївна
захистила

(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:
сума балів за 100-бальною шкалою _____
за шкалою _____
за національною шкалою _____

Секретар ЕК _____ - _____
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Пугачова Н.С.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

Коротких-Булавина В.Ю. Напрями підвищення ефективності управління виборчим процесом в Україні – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет Міністерства освіти і науки України, Житомир 2022.

Демократизація виборчого процесу та децентралізація виборчої системи та політики України вимагають пошуку напрямів підвищення ефективності управлінням трансформацію інституційного забезпечення виборчого народовладдя. Механізми публічного управління виборчим процесом повинні бути спрямовані на формування принципово нової моделі політичного устрою в країні, спроможної вирішувати ряд актуальних проблем державотворення.

Оцінка ефективності управління виборчим процесом в Україні показує необхідність модернізації інституційного забезпечення виборів, потребу в переході до змішаної системи, більш широкого застосування позитивного досвіду реформування виборчих систем в країнах демократії.

Ключові слова: Виборчий процес, виборча система, публічне управління, ефективність, бенчмаркінг, модель.

SUMMARY

Korotkikh-Bulavina V. Iu. Directions for improving the efficiency of the election process management in Ukraine – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Work for the degree of «Master» in the specialty 281 «Public Administration» – Polissya National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Zhytomyr 2022.

The democratization of the electoral process and the decentralization of the electoral system and policy of Ukraine require the search for ways to increase the efficiency of governance and the transformation of the institutional support of electoral democracy. Mechanisms for public management of the electoral process should be aimed at forming a fundamentally new model of political system in the country, capable of solving a number of pressing problems of state formation.

Assessment of the effectiveness of electoral management in Ukraine shows the need to modernize the institutional support of elections, the need to move to a mixed system, the wider application of positive experience in reforming electoral systems in democracies.

Key words: Electoral process, electoral system, public administration, efficiency, benchmarking, model.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ	8
1.1. Сутнісні характеристики та основні аспекти організації виборчого процесу	8
1.2. Класифікаційні ознаки виборів	11
1.3. Виборчі системи та їх функції	13
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ	18
2.1. Інституційне забезпечення управління виборчим процесом в Україні	18
2.2. Характеристика виборчих систем України	22
2.3. Проблеми підвищення ефективності управління виборчим процесом	25
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ	29
3.1. Бенчмаркінг зарубіжного досвіду управління виборчим процесом	29
3.2. Шляхи застосування зарубіжного досвіду управління виборчим процесом в Україні	32
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	37
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	39
ДОДАТКИ	44

ВСТУП

Актуальність теми. Розвиток демократичних основ державності в Україні, посилення активності інститутів громадянського суспільства посилюють актуальність удосконалення механізмів забезпечення ефективності управління . виборчим процесом на всіх рівнях публічного адміністрування. Інструменти прямої представницької демократії реалізуються, перш за все, через участь громадян країни у виборчому процесі, чим визначають свою участь у формуванні державної стратегії і тактики, функціях органів публічної влади. Такі можливості для громадянського суспільства забезпечує ст. 5 Конституції України, надаючи можливості народу приймати участь в механізмах прийняття рішень, як прямо, так опосередковано. На пряму через участь в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і опосередковано через делегування своїх інтересів в виборчі органи.

Курс України на євроінтеграційні процеси передбачає формування нової моделі публічного менеджменту ґрунтованого на партисипації та максимальній публічності, прозорості, відкритості та відповідальності кожного громадянина за публічні дії. В зв'язку з чим, зростає актуальність і значення досліджень питань управління нормами прямої демократії та виборчим процесом на засадах європейських стандартів. Такі дослідження сприяють удосконаленню публічної сфери управління та розкривають механізми практичної реалізації теоретичних ідей в публічне управління. Серед науковців в сфері публічного управління досі немає одностайності в підходах до понятійного апарату в сфері публічного управління, інструментів впровадження демократичних принципів публічного менеджменту, оцінки ефективності управління виборчими процесами.

Аналіз досліджень і публікацій. В дослідженні акцентовано увагу на тому, що виборчий процес має ознаки політичного процесу, а безпосередньо вибори публічний процес формування органів публічної влади на усіх рівнях. Питання управління виборчими процесами аналізувались в працях ряду

українських дослідників, а саме А. Колодійом, С. Конончуком, О. Мазуром, Б. Райковським, А. Романюком, С. Рябовим тощо, які наголошували на принципових змінах у політичних та виборчих процесах, відображали нові тенденції розвитку інструментів демократії. Сучасному виборчому процесу в Україні потрібна раціоналізація управління, активізація участі інститутів громадянського суспільства, гуманізація механізмів референдумів та громадських слухань шляхом відмови від примусових форм організації виборчого процесу та посилення професіоналізму учасників.

Інституціоналізація та демократизація виборчого процесу аналізувалась вченими в контексті державно-управлінських механізмів прямої демократії, ці аспекти розглядались Г. Атаманчуком, В. Бакуменком, А. Денисовим, О. Лазор, П. Надолішнім, Н. Нижном, Ю. Сурмінім, юридично-правові механізми організації виборчого процесу та управління ним досліджувались Я. Давидовичем, М. Мельником, Ю. Ключковським, В. Погорілком, М. Ставнійчуком, Є. Радченком, В. Шаповалом.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій підвищення ефективності механізмів управління виборчим процесом в Україні.

Для досягнення мети дослідження було поставлено ряд таких **завдань**:

- визначити сутність та основні риси виборчого процесу;
- класифікувати виборчі процеси та системи;
- відобразити інституційне забезпечення управління виборчим процесом в Україні;
- виявити проблеми організації виборчого процесу в Україні;
- дослідити зарубіжний досвід управління виборчим процесом;
- адаптувати зарубіжний досвід управління виборчим процесом до умов України.

Об'єктом дослідження є виборчий процес в Україні.

Предметом дослідження є актуальні питання, що визначають напрями формування інституційного забезпечення підвищення ефективності управління

виборчим процесом в Україні.

Методи дослідження. При написанні кваліфікаційної роботи використовувались загальнонаукові і спеціальні методи дослідження. До загальнонаукових методів наукового пізнання належить діалектичний, що дав можливість проаналізувати сутність виборчого процесу та напрями управління ним, історико-пізнавальний метод, за допомогою якого відображено виникнення та розвиток інститутів управління виборчим процесом, які є базовими для подальшого розвитку виборчої системи України та пошуку напрямів удосконалення управління виборчим процесом, логічний метод, що використовувався при оцінці ефективності управління виборчим процесом в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в систематизації теоретичних та прикладних аспектів виникнення та функціонування системи управління виборчим процесом в Україні. На основі аналізу виборчих систем проаналізовано змістовні елементи та механізми прийняття рішень при управлінні виборчими процесами, роль основних суб'єктів у виборчій системі країни, досліджено проблемні питання управління виборчими процесами.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури, додатків.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

1.1. Сутнісні характеристики та основні аспекти організації виборчого процесу

Виборчий процес це найважливіша частина реалізації норм прямої демократії, розвитку партисипації, публічності та відкритості воєвиявлення волі народу. Теорія конституційного права визначає різні підходи до тлумачення понятійного апарату «виборчий процес», по різному характеризує склад його основних елементів, взаємовпливи і взаємозв'язки у виборчій системі. Таким чином, об'єктивність досліджень напрямів підвищення ефективності управління виборчим процесом може бути забезпечена лише на основі детального аналізу досвіду організації виборчих процесів в країнах демократії. У цьому зв'язку, перш за все потрібно визначити субординацію понять «процес», «політичний процес» та «виборчий процес». Термін «процес» походить від латинської (processus), що в перекладі на українську означає «просувати». Змістовне наповнення категорії «політичний процес», в теоріях публічного управління, еволюціонує, від розробки до впровадження в практику побудови державності, певних політичних концепцій, включаючи формування базових ідей, політичних теорій та концепцій, до формування громадянської позиції до політичних інститутів та суб'єктів, органів публічної влади [27,28 с. 138].

Так, визначаючи понятійний апарат теорії виборчого процесу, Кравченко В. відзначає, що виборчі процеси повинні регулюватись правовому полі та визначатись соціальними інтересами суспільства, вимірюватись ефективністю організації виборів органами публічної влади, активністю інститутів громадянського суспільства з їх підготовки та проведення [12, с. 120]. Професором В. Погорілком ефективність виборчих процесів визначається

здатністю системи публічного управління формувати демократичну систему виборів відповідно до Конституційних норм і чинного законодавства України, «основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації й проведення виборів у державі» [25, с. 49].

Климковою І виборчий процес визначається, як регламентоване та закріплене виборче право, «послідовна діяльність суб'єктів виборчих правовідносин – громадян в статусі виборців і кандидатів, виборчих комісій, органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських об'єднань, засобів масової інформації та інших учасників виборчого процесу з передачі або отримання влади шляхом проведення виборів» [5, с. 67]. зазначають, що виборчий процес розглядається як форма реалізації та технологічна інфраструктура конституційних принципів реалізації виборів і забезпечення виборчих прав у рамках запровадженого законодавчо комплексу виборчих процедур. Зазначені процедури забезпечують реалізацію політичного права громадян обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування [25, с. 48]. Більшість науковців оцінюють ефективність управління виборчим процесом результативною реалізацією комплексу заходів, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів, що здійснюються органами публічного управління з організації виборів [7, с. 3].

Також, зарубіжні і вітчизняні дослідники, аналізуючи проблематику виборів, визначають різні підходи до трактування категорії «управління виборчими процесами». Михальченко М. застосовує термін «виборче управління» для стандартизації управлінських виборчих дій та процедур по ефективному залученню виборців, кандидатів, партій, інститутів громадянського суспільства до вирішення стратегічних питань публічного управління [19]. В цілому погоджуючись з такими підходами, вважаємо, що поняття ефективності управління виборчим процесом потрібно розширити до оцінки результативності адміністрування виборчого процесу в широкому розумінні, виходячи з комплексної оцінки якості організації, планування, мотивації, контролю та комунікації воєвиявлення громадян.

Досліджуючи ефективність управління виборчим процесом, з'ясовано, що погляди дослідників сходяться в тому, що виборчий процес – це врегульований законодавчо процес, послідовність дій, пов'язана з уповноваженими органами з метою належної організації та проведення виборів. Виборчий процес має також містити дії, пов'язані з чітким контролем на всіх етапах його проведення та відкритим, прозорим плануванням виборчого процесу. Для забезпечення ефективної реалізації виборчого процесу державні органи влади повинні дотримуватись:

- 1) принципів плюралізму;
- 2) принципів законності ;
- 3) рівноправності політичних інститутів;
- 4) принципів відкритості виборчих процесів і процедур;
- 5) свободи передвиборчих агітаційних заходів, доступності до інформаційних джерел;
- 6) рівності кандидатів до виборчої системи;
- 7) неупередженого ставлення до кандидатур та партійних блоків зі сторони публічної влади і громадянського суспільства [25, с. 47].

Реалізуючи дані принципи органи публічної влади створюють ідеологічну базу для ефективної реалізації виборчого процесу, забезпечують гарантії публічності, відкритості, прозорості діяльності виборчої системи.

Склад суб'єктів виборчого процесу є однією з його головних складових політичної організації влади, так як суб'єкти є важливим елементом будь-яких відносин. Права і обов'язки суб'єктів виборчого процесу визначають ступінь демократичності відносин. Реалізація виборчих відносин можлива лише через дії суб'єктів цих відносин. Таким способом реалізуються справи з виборчими відносинами - виборчі етапи та процедури, компетенція суб'єктів, які складають лише зміст таких відносин. Статус суб'єктів виборчих відносин передбачає: по-перше, юридичне підґрунтя їх реалізації шляхом виборчих дій, етапи або процедури, а, по-друге, наявність у них процесуальних прав і обов'язків.

Отже, процесуальні права і обов'язки мають різний характер, їх носії виконують різні функції в цих відносинах. Це свідчить про можливість урізноманітнення, відповідно до якого суб'єкт виборчої системи може бути нормовстановлюючим учасником, ініціатором, організатором, безпосереднім учасником, гарантом виборчих процесів [8, с. 13]. Проте, цей поділ не є сталим. Відтак, відповідно до реалізації своїх виборчих обов'язків, учасники певної групи можуть здійснювати перехід з однієї в другу. Президентом країни повинні бути гарантовані законність проведення виборів, публічна організація процесу голосування тощо [11, с. 155].

1.2. Класифікаційні ознаки виборів

Існують різноманітні класифікації виборів в залежності від критеріїв та функцій виборчої системи. Так, можна застосувати класифікації в залежності від:

1) способу волевиявлення:

– прямі, що передбачають вирішення питань через норми прямої демократії;

– непрямі, що передбачають делегування інтересів громадян-виборців країни особам – виборщикам, депутатам тощо;

2) назви органу чи посади, на яку здійснюються вибори:

– на посаду Президента України;

– до парламенту;

– до представницьких органів місцевого самоврядування;

– до представницького органу територіальної автономії;

– на посади сільських, селищних, міських голів.

3) територіальної ознаки:

– загальнодержавні, що охоплюють волевиявлення всіх громадян держави;

– місцеві, що охоплюють окрему територію, громаду, іншу адміністративно-територіальну одиницю або регіон;

4) за об'єктної ознаки:

- вибори до парламенту, в місцеві представницькі органи;

5) періоду проведення:

– чергові, що відбуваються при завершенні терміну повноважень.

– позачергові;

– повторні.

6) правового забезпечення:

– дійсні;

– недійсні.

7) кількості учасників:

– часткові, що передбачають право участі громадян певних адміністративно-територіальних одиниць або регіонів;

– загальні, що передбачають участь всі громадян з правом голосу.

Виділяють такі функції виборів:

1) реалізація народного і національного суверенітету;

2) стабілізація політичної системи, а також легітимація конкретних інститутів влади (наприклад, парламенту, уряду, президента);

3) диференціація політичного керівництва у відповідності до політичної діяльності;

4) забезпечення стабільності, поступовості та наступності функціонування влади;

5) формування і вираження суспільної думки [22, с. 35].

Суб'єкти виборчого процесу представлені окремими виборцями; виборчими комісіями; спеціально утвореними виборчими органами; органами публічної влади, органами місцевого самоврядування; партіями тощо [17, с. 94].

1.3. Виборчі системи та їх функції

Демократичне забезпечення діяльності виборчих систем світу визначає особлива нормативно-правова та інституціональна база, що еволюційно сформувалась в кожній країні. З іншого боку, для всіх країн виборчі системи ототожнюються зі сукупністю загальних правил, процедур та принципів, визначених та законодавчо закріплених з метою забезпечення об'єктивності воєвиявлення громадян при народному голосуванні та розподілі функцій делегування їх інтересів.

У демократичному світі виділяють три головні типи виборчих систем – мажоритарну, пропорційну та змішану. Деякі науковці в сучасних умовах виділяють ще гібридну виборчу систему. Відповідно до мажоритарної системи перемогу отримує той кандидат, який одержав найбільше голосів, ніж усі інші його опоненти.

За цією системою проходять вибори у 76 країнах світу. Виключно мажоритарна система діє в США, Великобританії, Франції та Білорусі. У Білорусі за мажоритарною системою абсолютної більшості в нижню палату парламенту вибирається 110 депутатів. У верхній палаті місцеві ради призначають 56 сенаторів та ще 8 – призначає президент. Термін роботи всього парламенту становить чотири роки. У Британії парламент двопалатний. Вибори проходять лише в нижню палату. Громадяни обирають за мажоритарною системою абсолютної більшості 659 депутатів терміном на п'ять років. 782 лорда засідають у верхній палаті (їх кількість може варіюватися), їх робота тимчасовими рамками не обмежена [18, с. 28].

В залежності від кількості обраних депутатів, мажоритарні виборчі системи можуть бути представлені трьома видами:

- 1) мажоритарна система відносної більшості – найпростіший вид мажоритарної системи. Обраними вважаються кандидати, які отримали переважну більшість голосів. При умові однакових кількісних параметрів голосів за декількох кандидатів, застосовується жеребкування. Така виборча

система використовується в Великій Британії, Канаді, США, Японії.

2) мажоритарна система абсолютної більшості – для обрання кандидата вимагає отримати більше половини голосів виборців. В даному випадку діє формула $50\% + 1$ голос. У випадку, якщо жоден кандидат не одержав абсолютної більшості, проводиться другий тур виборів. В ньому беруть участь лише двоє кандидатів. Отримання простої більшості голосів є перемогою. Діє у Франції, Україні, Еквадорі.

3) мажоритарна система кваліфікованої більшості, при якій обраність кандидата, або списку кандидатів визначається кваліфікованою більшістю голосів. В практиці публічного управління такі системи застосовують не часто, причина в низькій результативності. До 1993 р. вона працювала в Італії, також діє в Чилі. Світова практика свідчить про те, що мажоритарна виборча система допомагає формувати стабільний уряд. Вибори, відповідно до такої системи, сприяють отриманню перемоги політичним силам, які мають міцну матеріально-фінансову базу та потужні регіональні структури.

При використанні пропорційних виборчих систем виборцю потрібно голосувати за списки кандидатів від політичної партії або блоку партій. Підставою для обрання тієї чи іншої партії є пріоритети політичних платформ чи програм, які задекларовані зазначеною політичною партією. В такому випадку мандати розподіляються між політичними силами пропорційно до кількості голосів, які вони набрали [19].

За пропорційною виборчою системою вибори проводяться у 49 країнах світу, з яких 25 – європейські країни. Класичними її представниками є Австрія, Іспанська республіка, Швецька республіка, Норвегія, Бельгія, Голандія.. Пропорційна виборча система діє в Латвії: однопалатний парламент складається зі 100 депутатів, яких обирають на чотири роки за пропорційною системою з відкритими списками.

Історична еволюція політичних систем в демократичних країнах, відображає пріоритет пропорційних виборчих систем, в яких формується монополія кількох партійних інститутів. Розвинуті партійні системи не мають

сталої більшості лише однієї з партій в виборчих органах, вони представлені різновидами, які залежать від жорсткості використання списків і преференцій у виборчому процесі пропорційних виборчих систем:

- використання жорстких списків;
- напівжорсткі списки;
- списки на основі преференцій.

Таблиця 1.1

Особливості виборчих систем

Види виборчих систем	Позитивні сторони систем	Негативні сторони систем
1	2	3
Пропорційні	Органами влади відображається дійсна картина політичних процесів в суспільстві, напрями політичної діяльності; забезпечено зворотні зв'язки державних органів влади та інститутів громадянського суспільства; відбувається сприяння демократичному політичному плюралізму і багатопартійної системи.	Виникнення труднощів формування урядових структур, недостатність домінуючих політичних інститутів з чіткими і реальними програмами; створені багатопартійні об'єднання мають різні цілі і завдання. Урядові інститути нестабільні; пропорційність виборчої системи викликає ситуацію коли до влади приходять сили, що, не користуються підтримкою багатьох соціальних груп в країні та отримують представницькі функції в органах публічної влади; недостатня комунікація між депутатським корпусом і виборцями; так як пропорційна система здійснює голосування політичних партій, це викликає високу ступінь залежності депутатських рішень від партійних інтересів. Парламентарі політизують виборчий процес при обговоренні і прийнятті законодавчо-адміністративних рішень.
Мажоритарні	Закладена можливість створення ефективного і результативного урядування; дозволяють потужним, організаційно сформованим партійним інститутам швидко перемогти у виборчому процесі і створити однопартійний уряд.	Розподіл мандатів відбувається при одержанні кандидатським корпусом більшості голосів; двома партіями, які набирають переважну кількість голосів, проводиться до органів влади переважна кількість кандидатів; голоси інших кандидатів, не відіграють суттєвої ролі в організації виборчого процесу, таким чином, велика частка виборців не представлена в органах публічної влади; партії, що одержали на виборах недостатньо голосів, можуть бути представлені більшістю депутатських місць;.

Продовження табл. 1.1

1	2	3
Змішані	Достатні зв'язки між кандидатами та виборцями; голосування здійснюється за конкретного кандидата; є можливості контролювати діяльність депутатів, ступінь відповідальності перед виборцями; здійснюється сприяння партійній системі та партійній ідеології. Забезпечує укрупнення політичних інституцій, формує стійкий уряд, створює можливості для збереження зв'язків між виборцями й депутатським корпусом; формує умови для багатопартійності в політичній системі країни»	Поєднує переваги мажоритарної та пропорційної виборчих систем.

Джерело: адаптовано автором [11]

Пропорційні виборчі системи з напівжорсткими списками (Австрія) надають можливості виборцям голосування або за партійними списками, або віддати переваги конкретним кандидатам у списках. Практика показала, що більша частина виборців схильні обрати перший варіант. Таким чином, кандидат з початку списку має більші шанси для обрання.

Застосування пропорційних виборчих систем з жорстким списком (Ізраїль та Португалія) дозволяють політичним об'єднанням-учасникам виборчого процесу (партіям, блокам, коаліціям тощо) пропонувати свої виборчі списки, самостійно визначати наступність прізвищ кандидатів. Пропорційні виборчі системи з преференціями (Бельгія, Фінляндія, Нідерланди, Норвегія) враховують персональне вподобання виборців. Тобто громадяни можуть не тільки проголосувати за конкретну партію чи коаліцію, а й обрати у списку номери тих кандидатів, яких вони особисто хотіли бачити в парламенті [21].

В табл. 1.1 наведені порівняльні характеристики різних виборчих систем. Характеристика різних видів виборчих систем показує, що змішані виборчі системи поєднують переваги мажоритарних і пропорційних виборчих систем.

Світова практика показує пріоритет лінійного змішування виборчих систем, з можливостями для частки парламентів обиратись за мажоритарними принципами, а частині за пропорційними.

Прикладом є Німеччина, в якій нижня палата парламенту – Бундестаг – на 50 відсотків обирається за мажоритарною системою відносної більшості, а ще на 50 відсотків – за партійними списками. За цим же принципом обирають парламенти у Словенії, Литві та Грузії. Угорський парламент третину місць відводить депутатам-«мажоритарникам», решту – депутатам-«списочникам». Ще є структурне змішування. Згідно з ним парламент складається з двох палат: одна обирається за мажоритарним принципом, інша – за пропорційним. Таку систему виборів застосовують Польща та Австралія [19].

Підводячи підсумки теоретичному обґрунтуванню пошуку механізмів та інструментів підвищення ефективності управління виборчим процесом в сучасних умовах, можна констатувати переваги змішаних виборчих систем. Ці системи позбавлені ряду недоліків попередніх систем та мають більш посилену базу принципів демократії, реалізації прав і свобод пересічних громадян, які є основою нової моделі публічного менеджменту на всіх рівнях.

РОЗДІЛ 2.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ

2.1. Інституційне забезпечення управління виборчим процесом в Україні

Реформи виборчого процесу в країні почались з перших днів незалежності і продовжуються по теперішній час в напрямку модернізації моделі публічного управління. Конституційні норми визначають свободу виборів як один з основних принципів організації публічної влади, а народ носієм суверенітету та незалежності. Конституція закріплює політичну і правову свободу вибору громадянином України, як суб'єкту виборчого процесу, суб'єктів делегування їх інтересів у органи влади всіх рівнів, та напрями реалізації виборчої політики створення в суспільстві умов необхідних для розвитку особистості. З 1998 року вибори до органів влади проводяться за Законом «Про вибори народних депутатів України». Народні депутати обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за змішаною системою [7].

В доповнення до Конституції та основного закону, який регулює вибори в Україні, прийнято ряд інших законодавчих актів, що регулюють виборчий процес «Закон України «Про вибори Президента України»; Закон України «Про Центральну виборчу комісію»; Закон України «Про політичні партії в Україні»; Закон України «Про місцеві вибори»; Закон України «Про доступ до публічної інформації»; Кримінальний кодекс України; Цивільно-процесуальний та Адміністративний Кодекси України; укази Президента; рішення судів та Центральної виборчої комісії України [23, с. 137].

Науковці систему виборчого законодавства здебільшого ділять на чотири групи законодавчих актів. Зрозуміло, що основу цієї системи представляє Конституція України – основний Закон держави, який є серцевиною усієї

правової системи. Другу групу складають спеціальні конституційні законодавчі акти – галузеві закони з питань виборів. Вони можуть бути як загальними (Закон України «Про Центральну виборчу комісію», Закон України «Про Державний реєстр виборців»), так і такими, що регулюють порядок організації і проведення конкретних видів виборів: Закон України «Про вибори Президента України» – вибори Глави Держави, Закон України «Про вибори народних депутатів України» – вибори до Верховної Ради України, Закон України «Про місцеві вибори» регулює організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост [23, с. 138]. Усі згадані закони пов'язані з Конституцією за предметом галузевого регулювання.

Загальним законодавчим актом у галузі виборчого права є Закон України «Про Центральну виборчу комісію» [40]. Він визначає статус загальнонаціонального постійно діючого державного органу з питань виборів. Цим законодавчим актом визначено порядок формування, склад і структуру Центральної виборчої комісії, а також функції, повноваження та порядок діяльності.

До загальних нормативно-правових актів у сфері виборчого процесу належить і відносно новий для нашої держави Закон України «Про Державний реєстр виборців» [33], який визначає правові та організаційні засади створення й ведення в Україні єдиного Державного реєстру виборців – автоматизованого банку даних, призначених для зберігання, обробки даних та користування ними. Цю базу даних створено для публічного обліку громадян, що мають права голосу відповідно до ст. 70 Конституції України [9]. До третьої групи належить ряд нормативно-правових актів, що визначають конституційні норми виборчого процесу– це Закони України: «Про громадянство України» [32], «Про звернення громадян» [35], «Про громадські об'єднання» [31], «Про місцеве самоврядування в Україні» [36].

Четверту групу становлять галузеві законодавчі акти, які регулюють

процедурні аспекти реалізації виборчої політики, а саме нормування адміністративних, житлових, інформаційних, цивільних, кримінальних, кримінально-процесуальних, фінансових, цивільно-процесуальних, господарських, трудових, митних, пенсійних, інформаційних законодавчих норм і процедур. Опосередковано на ефективну реалізацію виборчого процесу, також впливає законодавство про освіту, зв'язок, банківську діяльність, податкове та інші законодавства. Так, наприклад, для регулювання виборчих правовідносин застосовуються деякі норми фінансового (щодо питання фінансування виборчих кампаній), трудового (оформлення відпусток для кандидатів) законодавства, а також інформаційного законодавства. До законодавчого регулювання інформаційного забезпечення виборчого процесу до галузевих законодавчих актів також відноситься Закон України «Про інформацію», Закон України «Про телекомунікації» [23].

Значну роль у правовому регулюванні виборчого процесу відіграють підзаконні нормативно-правові акти, що забезпечують ефективність вирішення процедурних питань. Ними є, зокрема, парламентські акти, насамперед постанови Верховної Ради України щодо призначення чергових та позачергових виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 73, п.п. 2, 7, 28, 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України) [12].

Демократизація виборчого процесу є визначальною характеристикою участі громадян у політичному житті демократичних країн та центральним елементом політичного процесу. Центральною виборчою комісією (ЦВК) проводиться робота по організації та проведенню виборів, на засадах демократії та об'єктивності волевиявлення. Відповідно до ст.1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», ЦВК це постійно діючий державний орган, що координує виборчий процес, здійснює підготовку та проведення виборів Президента України і народних депутатів. Комісією забезпечується виконання контрольної функції за виборчим процесом і розробка методичного

забезпечення діяльності виборчих органів [23, с. 139].

На сьогоднішній день, після того, як президент наклав вето на ряд проектів, у Верховній Раді підготовлений новий пакет виборчих законопроектів. В них збережена важлива позиція щодо «відкритих списків», проте з'явилася низка інших, незапланованих новацій. У зв'язку з цим, у Верховній Раді доопрацюються всі виборчі законопроекти. У результаті цього, на розгляд Ради представили фактично нові документи. Виборчий кодекс скоротився майже в два рази після правок, з 588 статей кодекс скоротився до 289. Положення про відмову від мажоритарної системи виборів залишили і залишили п'ятивідсотковий прохідний бар'єр до Ради.

Одночасно з введенням численних змін, деякі пропозиції президента були проігноровані. Так, у новому законопроекті не додали положення щодо захисту виборчих прав людей з інвалідністю. На них наполягав президент. Більше того, деякі положення взагалі прибрали. Зокрема, про переклад або титрування жестовою мовою передвиборної агітації в ЗМІ. Можна стверджувати, що у порівнянні з попередньою редакцією, передвиборчі агітаційні дії в засобах масової інформації чітко регульовані. Водночас фахівці позитивно відзиваються на те, що в новій редакції зазначене запровадження системи електронної подачі документів до ЦВК і ДРВ. Відновлені права на участь в виборах до місцевих органів влади внутрішньо переміщеним особам і трудовим мігрантам.

Оновлені також правила проведення місцевих виборів. Депутатів обласних і міських рад з населенням понад 90 тисяч запропоновано обирати за пропорційними системами по відкритих регіональних партійних списках. Усі інші частини виборчого кодексу, відповідно до законопроекту, набирають чинності з 1 січня 2020 року.

Визначені напрями підвищення ефективності виборчого процесу та оновлення виборчого законодавства мають оптимістичні прогнози щодо майбутнього України. Проте, на даний час постійно триває процес напрацювання нових за змістом та формою законодавчих актів. Триває пошук

нових виборчих процедур, які, з одного боку, створюють можливості для гарантування виборчих прав громадян України, з іншого – забезпечують контроль дотримання законності реалізації виборчого процесу, ведеться боротьба з фальсифікаціями. Для зростання ефективності виборчого процесу потрібно посилити системність, комплексність, чіткість прийняття рішень в управлінні виборчим процесом.

З усього наведеного вище випливає, що інституційне забезпечення виборчого процесу важлива сторона ефективної виборчої політики. У виборчому процесі повинні органічно поєднатись інструменти конституційних, адміністративних, фінансових, трудових, інформаційних інститутів держави. Виборчий процес набуває ефективності та результативності при застосуванні міжгалузевого, комплексного підходу, це передбачає не тільки зміну норм законодавства, але і форм та механізмів функціонування виборчої системи.

2.2. Характеристика виборчих систем України

Проблеми вибору ефективних виборчих систем відображають процес розвитку демократії в суспільстві та пошук шляхів для реального волевиявлення виборців, які відповідають загальноприйнятим демократичним стандартам організації виборчого процесу. Ці аспекти вкрай важливі тому, що в залежності від застосованих систем організації виборів, переваги можуть бути для різних політичних сил. Виборчі системи визначають механізм обрання народних депутатів та роль виборців у виборчих процесах в напрямку зростання результативності волевиявлення народу. Відповідно до Конституції України, у Верховну Раду обираються депутати на принципах загальності, рівності і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, терміном на п'ять років [18, с. 26].

Дослідження виборчих систем, які використовувалися в постсоціалістичних країнах показало, що великий вплив на цей процес мала

позиція партійної номенклатури, а саме те, на скільки вона була сильною. Там, де комуністична еліта була сильною, встановлювалась мажоритарна система абсолютної більшості (Азербайджан, Албанія). У державах, де комуністична партія відігравала маргінальну роль, були запроваджені пропорційні виборчі системи (Чехія, Естонія, Латвія, Польща та ін.). Змішані системи використовувалися в країнах, де комуністична чи соціалістична влада була збалансована з народною опозицією (Угорщина, Росія, Хорватія та ін.) [14, с. 34].

За роки незалежності виборчі системи в Україні постійно змінювалися. Україна застосовувала по черзі мажоритарну, змішану та пропорційну виборчі системи на виборах народних депутатів. Проте, кожні 5 років перед новими виборами народних депутатів України змінювалося законодавство, яке регламентувало застосування виборчої системи. Звідси і виникає проблема нестабільності виборчого законодавства [18, с. 26]. У чинному Законі України «Про вибори народних депутатів України» визначається, що вибори проводяться за змішаною мажоритарно-пропорційною системою [29].

Для визначення доцільності виборчої системи слід взяти за основу загальноприйняті критерії демократичних виборів. Так, Декларація Міжпарламентського Союзу наголошує на необхідності проведення вільних і справедливих виборів. У ст. 71 Конституції України встановлено, що вибори «є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [9].

У 1997 році шляхом запровадження на виборах народних депутатів України змішаної системи вдалося досягти компромісу між прихильниками мажоритарної та пропорційної виборчих систем. Не дивлячись на усунення складної процедури, яку по праву слід вважати дискримінацією політичних партій, через рік після прийняття Закону 1997 року, жодна з 30 партій, які висувалися на виборах, не отримала більшості в парламенті. Кандидати, які представляли «прохідні» партії, отримали низькі результати в одномандатних виборчих округах [14, с. 38]. Таким чином, знову виникла потреба у зміні

виборчого законодавства через виявлені проблеми та недоліки. Напередодні 2002 року виник конфлікт між парламентом і Президентом щодо нового Закону «Про вибори народних депутатів». У результаті численних ветувань із боку Президента, виборча система була залишена без змін. Спроба повністю відійти від мажоритарної системи провалилася [29].

Остаточний перехід до пропорційної системи вдалося закріпити лише у Законі від 2004 року. З одного боку, вибори проводилися за закритими списками виборців. З іншого, усувалися недоліки, які обмежували роль партій у виборчому процесі. Законом від 2011 року було повернено мажоритарний елемент у вигляді змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи. За такою системою проводилися вибори і надалі. Враховуючи переваги та недоліки кожної з застосованих в Україні виборчих систем, не можна однозначно рекомендувати впровадження мажоритарної або пропорційної системи. Не вирішує питання і те, щоб залишити змішану систему.

Компромісним рішенням є пропорційна система передаваного голосу. Вона включає позитивні риси як мажоритарної, так і пропорційної виборчих систем. З огляду на це, саме цю систему слід запровадити на виборах народних депутатів, оскільки саме вона найточніше виражає дійсне волевиявлення виборців та відповідає загальноприйнятим демократичним стандартам виборів. Крім того, посилюється персоніфікація голосування, оскільки виборці не обмежені конкретною партією [14, с. 37].

Таким чином, процес еволюції виборчої системи України в напрямку підвищення рівня її ефективності триває і по теперішній час. Досвід формування ефективних виборчих систем країн демократії показує, що найбільш результативними є змішані системи виборів. Українські політичні та виборчі реалії сьогодні є малоефективними і потребують радикальних змін виборчого процесу. Модернізація виборчої системи України в напрямку створення пропорційної і збалансованої є важливим шляхом трансформації публічного управління .

2.3. Проблеми підвищення ефективності управління виборчим процесом

Вітчизняний виборчий процес спрямований на міжнародні інституційні норми, які регламентують загальні засади функціонування виборчих систем, виборчих процедур тощо. Разом з тим, є проблеми практичної реалізації демократичних принципів діяльності виборчої системи, це пов'язано з недосконалістю застосування норм, що потребує відповідних змін і трансформацій в механізмах публічного управління. Виборчий процес в Україні потребує нової виборчої культури, що передбачає підвищення ступеня прозорості, відкритості та відповідальності усіх учасників виборчого процесу, потребує переосмислення світоглядних позицій політиків і управлінців. Вітчизняна практика такого переосмислення не відображає, оскільки виборче законодавство ухвалюється наспіх, незадовго до проведення виборів. [4, с. 226].

Систематична зміна виборчих інститутів не сприяє утвердженню нової виборчої культури в суспільстві, стабільності виборчої системи, які є важливими інструментами модернізації виборчого процесу. Сучасна виборча система в Україні не сприяє розвитку політичної еліти в напрямку демократизації та публічності, створює умови для зловживань адміністративним ресурсом, для підкупу виборців тощо. За думкою фахівців потрібно впроваджувати пропорційні системи з відкритими списками на всіх рівнях виборчого процесу [23, с. 137].

Проблеми нестабільності виборчого процесу та виборчої системи роблять неефективними кожні наступні вибори, таким чином потрібно прийняти стабільне виборче законодавство, яке буде довготривалим і стабільним. Прийнятий Виборчий кодекс трансформує змішану виборчу систему, створює умови для застосування пропорційних відкритих списків, дає можливість скасувати недоліки мажоритарної системи. Таким чином, теперішній політичний курс держави є невизначеним, що потребує компромісних рішень та застосування змішаних виборчих систем. Альтернативою у такому випадку

може слугувати пропорційна система з відкритими списками. Вона поєднує позитивні риси як мажоритарної, так і пропорційної систем виборів. Зокрема, виборець отримує змогу чинити вплив на політичні партії [23, с. 138].

Аналітична доповідь про виборчі системи Національного Інституту Стратегічних Досліджень розкриває такі перспективи відкритих списків в Україні:

1. «Відкриті списки» сприятимуть конкуренції та чіткому розмежуванню політичних сил;

2. Запровадження на виборах народних депутатів України пропорційної виборчої системи з відкритими списками не впливатиме на стабільність правлячої коаліції.

3. «Відкриті списки» не впливатимуть на зміцнення місцевих бізнес-груповань та їх вплив на загальнонаціональному рівні, оскільки корупційні змови стосуватимуться не місць у «першій п'ятірці», а місць у регіональному списку

4. Підвищення «ваги» популярних партій означає, що за нової виборчої системи парламент нового скликання мало відрізнятиметься від нинішнього, оскільки найпопулярніші є найвпливовішими.

5. Поява нових політичних сил сприятиме вирішенню питань локального значення [47].

Слід окремо відмітити, що запровадження пропорційної виборчої системи з «відкритими» списками дійсно вирішить проблему, яка існувала на виборах 2014 року – «прикриття відомими особами». Тоді для забезпечення перемоги партії на виборах до її списків включалися відомі журналісти, активісти та інші відомі державні та культурні діячі [1].

Суперечки навколо доцільності цього типу виборчої системи можна завершити висновком Венеціанської комісії: «немає жодних підстав, щоб зробити абсолютний вибір на користь будь-якої конкретної виборчої системи. Кожна має свої переваги і свої недоліки, які варіюються залежно від того, які функції, що їх виконує виборча система, є предметом розгляду. Жодна виборча

система не може бути найкращою або найгіршою чи хоча б хорошою або поганою. Слід погодитися з тим, що кожній виборчій системі притаманні недоліки. Втім, постійні «пошуки» найбільш прийнятної системи призводять до нестабільності законодавства про вибори.

Доцільно також розглянути проблеми, які виникли під час президентських та парламентських виборів 2019 року. Найбільшою перешкодою для цих виборів міжнародні спостерігачі назвали кремлівську агресію, що не дала проголосувати 16% українців.

Експерти високо оцінили роботу Центрвиборчкому з організації цих позачергових парламентських виборів у дуже стислі строки. І при цьому зазначили, що причиною невисокої явки виборців міг стати обраний час – літні канікули. Тобто, необхідно доопрацювати виборчий кодекс, підтвердити гендерні квоти, полегшити голосування для переселенців та переглянути процедуру фінансування виборчих кампаній

Спостерігачі відзначили також проблеми з політичним фінансуванням виборчих кампаній. Рекомендацією було посилити роль мас-медіа у протидії негативному впливові дезінформації.

Особливістю виборчого процесу є його надзвичайно прискорений темп (фактично на кампанію відведено лише 58 днів), що створює додатковий тиск як на організаторів виборів, так і на кандидатів та партії – суб'єктів виборчого процесу. Так, ЦВК зіткнулася з проблемою дотримання законних строків проведення публічних закупівель в умовах швидкоплинного виборчого процесу та самоусунення парламенту від законодавчого врегулювання цієї проблеми.

Проте, в цілому вибори пройшли законно. Україна провела демократичні вибори. Незважаючи на війну та стислі часові строки, уряд, органи адміністрування виборів, політичні партії, кандидати, спостерігачі та громадяни доклали спільних зусиль, щоб виборчий процес відбувся відповідно до норм українського законодавства, міжнародних стандартів та відображав волевиявлення виборців [26, с. 124].

Україна має широкий досвід у застосуванні мажоритарної, пропорційної

та змішаної виборчих систем на виборах народних депутатів. Проте, виборчі системи змінювалися кожні 5 років, перед черговими виборами. Це вказує на нестабільність українського законодавства про вибори. Виникає потреба у запровадженні довготривалої виборчої системи, яка не буде скасована чи змінена перед наступними парламентськими виборами. Вибір оптимальної виборчої системи для України був і залишається дискусійним питанням. Від цього залежить можливість певної політичної сили отримати перемогу на виборах. При обґрунтуванні доцільності конкретної виборчої системи за основу береться як наявний досвід України, так і досвід зарубіжних держав. Крім того, враховується здатність виборчої системи виражати дійсне волевиявлення виборців та її відповідність демократичним засадам.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

3.1. Бенчмаркінг зарубіжного досвіду управління виборчим процесом

Ефективність виборчих систем зарубіжних країн, перш за все, пов'язана з дотриманням основних положень та принципів конституційних норм, та поширення практики закріплення їх в основних виборчих нормативно-правових актах країн. Конституція Фінляндії зазначає, що представники парламентських інституцій обираються прямим, пропорційним та таємним голосуванням. Для парламентських виборів країна поділяється, виходячи з кількості громадян Фінляндії, на округи, кількістю від 12 до 18-ти. Статтею 37 Конституції Грузії передбачено, що парламент складається зі 150 членів, які обираються в одному багатомандатному виборчому окрузі терміном до 4 років на пропорційній основі загальним, вільним, рівноправним та прямим виборчим правом та таємним голосуванням [21].

Конституційні норми Швейцарської республіки передбачають, що Національна Рада, яка складається з 200 депутатів обирається кожні 4 роки за системою пропорційного представництва. У Данії депутатів обирають загальним, прямим голосуванням, що зазначається конституцією країни. Правила проведення виборів встановлює Закон про вибори, який для забезпечення рівного представництва різних верств виборців вирішує питання щодо доцільності введення пропорційної системи з проведенням виборів у одномандатних виборчих округах[21].

Вищі законодавчі органи, Державні Збори, Словенії, як зазначено у конституції, складаються з 90 депутатів. Виборча система регулюється законом, який приймають Державні збори двома третинами голосів усіх депутатів. Депутати обираються за принципом пропорційного представництва з 4% межею. У конституції Норвегії дуже детально прописані процедури обрання депутатів до Стортингу (парламенту). Зокрема, що 157 депутатів обирають

представники округів, а решта 8 обираються для отримання більшої міри пропорційності. Описано також кількість представників від кожного округу, а також як діляться голоси виборців, відданих за кожен партію, та розподіляються мандати. Народна асамблея Албанії, відповідно до основного закону країни, складається зі 140 депутатів. 100 депутатів обираються в одномандатних виборчих зонах з приблизно рівною кількістю виборців. 40 депутатів обираються з багатоіменних списків партій чи партійних коаліцій відповідно до їхнього рейтингу [21].

Виборчий процес в Чеській Республіці проводиться на основі таємного голосування загальним, рівним та прямим правом голосу за принципами пропорційного представництва. Вибори до Сенату проводяться таємним голосуванням на основі загального, рівного та прямого права голосу, за принципом правила більшості. У 18 статті Конституції зазначається, що голосувати може кожен громадянин, який досяг 18 років та має право голосу[21].

Конституційні норми Австрійської республіки включають статті з описом принципів обрання членів, делегованих Австрійською Республікою до Європейського Парламенту, Національної та Федеральної рад. Щодо виборчої системи, то Національна рада обирається на основі рівних, прямих та особистих виборчих прав чоловіків і жінок, яким виповнилося 18 років. Територія поділена на просторово закриті виборчі округи, межі яких можуть не перетинати межі земель. Кількість депутатів ділиться між кваліфікованими виборцями виборчих округів пропорційно до кількості громадян, які за результатами останніх виборів проживали в певному виборчому окрузі [21].

Палата депутатів Італії обирає депутатів прямим та загальним виборчим правом. Кількість депутатів – 630 (12 з яких обираються по закордонному виборчому округу). Також стаття 56 Конституції передбачає, що розподіл місць серед виборчих округів отримують шляхом ділення кількості жителів республіки. Парламент Швеції складається з 349 членів, яким також призначаються заступники. Обирається законодавчий орган шляхом

проведення вільних, таємних і прямих виборів. Голосування на таких виборах відбувається за партію, з можливістю для виборця висловити перевагу конкретному кандидату. У Люксембурзі Палата складається з 60 депутатів, що прописано в статті 51 Конституції. А кількість депутатів, які мають бути обрані у кожному з округів, визначає закон [21]. Конституція Латвії зазначає, що Парламент обирається на загальних, рівних, прямих та таємних виборах на основі пропорційного представництва. В Іспанії вибори в кожному виборчому окрузі, що співпадають із територією провінцій, проводяться на основі пропорційного представництва. Загальна кількість депутатів розподіляється відповідно до закону [18, с. 27].

Аналіз показав, що визначальний вплив на ефективність виборчого процесу мають демократичні традиції, наявність досвіду проведення демократичних виборів. Більшість країн світу будують децентралізовані системи виборчих органів з потужними координаційними зв'язками, з лібералізацією субординації повноважень вищих органів адміністрування виборчого процесу. Результати дослідження дають право зробити висновок про відсутність єдино «правильної» моделі виборчого процесу, яка може застосовуватись як шаблон для національного законотворення. Міжнародні стандарти виборів представляють собою лише комплекс принципів і ідей, а не механізмів їх досягнень. Важливе значення відіграє механізм забезпечення зміни поколінь у державно-владних структурах [21].

З іншого боку, Українські закони, що регулюють виборчий процес, фактично не містять норм, які б ішли в розріз з міжнародними стандартами. Проте для України, у зв'язку з прийняттям нею курсу на гармонізацію національного законодавства з європейським виборчим правом, постає ряд питань відповідності законодавчої бази України, враховуючи особливості побудови системи адміністрування виборчим процесом, економічним, політичним та етнокультурним особливостям нашої країни. Розробка напрямів удосконалення виборчих процесів в Україні, основний шлях підвищення ефективності функціонування виборчої системи, модернізації моделі

публічного управління.

3.2. Шляхи застосування зарубіжного досвіду управління виборчим процесом в Україні

Виборча реформа України рухається в напрямку скасування змішаної системи парламентських виборів та заміну її на повністю пропорційну систему з відкритими партійними списками, що було ановано в 2012 році рекомендаціями Венеціанської комісії та Парламентської асамблеї Ради Європи. Особливо корисним є досвід формування виборчих систем та управління виборчим процесом у Польщі та країнах Балтії. В дослідженнях порівнюються проблеми підвищення ефективності виборчого процесу в Україні з розвитком класичних демократій Великої Британії, Франції, Німеччини. Такі дослідження є актуальними та затребуваними, але ми переконані, що до аналізу управління виборчим процесом доцільно включати і інші групи країн – з різними моделями управління виборчим процесом.

На відміну від України, а також переважної більшості нових та перехідних демократій, де застосовується незалежна модель управління виборчим процесом, у Іспанії досить успішно функціонує змішана модель управління, а у Норвегії – незалежна. Саме досвід цих країн доцільно використати як приклад для побудови ефективної та достатньо стабільної системи органів управління виборчим процесом. Основні функції з управління виборчим процесом, які в Україні покладено на систему виборчих комісій, в Іспанії здійснюють виборчі ради, а у Норвегії – виборчі комітети. Хоча призначення та повноваження цих органів досить подібні, існують і суттєві відмінності у їх формуванні та діяльності [21].

Порівняно недавно стала на шлях демократизації розвитку виборчого процесу Іспанія. Перші демократичні вибори в країні, після падіння диктатури Франко, відбулися у 1977 р. Нижня палата парламенту Іспанії, Конгрес

депутатів, складається з 350 депутатів, які обираються в межах провінцій на чотирирічний термін за пропорційною виборчою системою закритих списків. На відміну від України, де місця у парламенті розподілялись на загальнонаціональному рівні, в Іспанії розподіл здійснюється наступним чином: по 2 місця відводяться кожній з 50 провінцій і по одному заморським територіям (містам Сеута і Мелілья), решта 248 місць розподіляються між провінціями пропорційно до кількості населення, що проживає у їх межах [1].

Конгрес депутатів Іспанії представлений 52 багатомандатними округами у більшості з яких обирають невелику кількість депутатів. 3-ох відсотковий виборчий поріг участі у розподілі мандатів у окрузі, радикально зменшує пропорційність результатів і надає перевагу двом великим політичним партіям, які мають стабільну підтримку у регіонах. Вибори всіх рівнів в Іспанії проводяться чотирирівневою структурою виборчих рад, яку складають Центральна виборча рада (далі ЦВР), регіональні, провінційні або зональні виборчі ради, а також дільничними виборчими комісіями. Всі виборчі ради є незалежними органами. ЦВР та виборчі ради нижчих рівнів відповідають за здійснення управління виборчим процесом, забезпечують нагляд за діями та логістику роботи дільничних виборчих комісій і державних службовців, які виконують відповідні завдання в ході виборчого процесу [3, с. 9].

Контролювання організації виборчого процесу в Іспанії здійснюється представництвами виборчих рад, що підкріплюється можливістю розгляду скарг і апеляцій з виборчих питань до того як ці справи будуть розглянуті судами. Виборчі ради є автономними, нейтральними і незалежними органами та діють відповідно до своїх обов'язків та повноважень. Ці органи не підпорядковуються жодним органам виконавчої гілки влади. Їхнім основним завданням, відповідно до закону є забезпечення прозорості, законності і об'єктивності виборчого процесу, рівності всіх його суб'єктів. За 20 років, які діє Органічний виборчий закон, діяльність системи виборчих рад сприймалась належним чином громадськістю та отримала позитивні оцінки. Змішана модель управління виборчим процесом, що була запроваджена в 1977 році з

наділенням виборчих рад квазі-судовими повноваженнями та підсилена органами державної влади стала ефективним, неупередженим і життєздатним елементом іспанської демократії [21].

Норвегія, на відміну від Іспанії, представлена функціонуванням урядової, децентралізованої моделі управління виборчим процесом. В країні відсутній єдиний орган, який відповідає за організацію та проведення виборів. Адміністративна і правова відповідальність щодо проведення виборів розділена між національними та місцевими органами державної влади. Єдиної структури, на чолі з центральним керівним органом, який би наділяв повноваженнями з організації виборчого процесу відповідні місцеві органи влади не існує.

Парламент Норвегії складається з 169 депутатів, з них 150 парламентарів представляють інтереси відповідних округів і обираються за пропорційною системою відкритих партійних списків у цих адміністративних округах. У кожному з 19 округів обирається певна кількість депутатів (в середньому 7-8), яка визначається на основі зваженого розрахунку кількості мешканців та площі території округу. Ще 19 парламентарів обираються у загальнонаціональному окрузі, щоб компенсувати відхилення у пропорційності розподілу мандатів загалом по країні. Ці 19 місць, по одному на округ, розподіляються між партіями, які отримали меншу частку місць у парламенті, ніж відсоток голосів на виборах [21].

Розподіл мандатів на парламентських виборах у Норвегії відбувається за модифікованим методом Сен-Лагю. Право участі у розподілі мандатів мають лише ті партії, які подолали 4% бар'єр по країні загалом, беруть участь у розподілі компенсаційних мандатів. У 2002 та 2005 рр. виборче законодавство зазнало змін. Відповідно до цих змін управління виборчим процесом у Норвегії здійснюються наступними органами: а) виборчими комітетами, які обираються муніципальними радами; дільничними комітетами, які призначаються муніципальними радами; б) виборчими комітетами округів, які обираються асамблеями округів; в) Національною радою з питань виборів, яка призначається урядом у рік проведення парламентських виборів [15, с. 10].

Механізми підвищення ефективності управління виборчим процесом в Норвегії ніколи не піддавались критиці зі сторони політичних опонентів, тому що урядова модель управління користується високим рівнем довіри, не дивлячись на те, що вибори проводились під керівництвом міністрів, які є політичними особами. У Норвегії вибори ніколи не розглядались, як інститут який вимагає абсолютно незалежного підходу до управління.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду підвищення ефективності виборчого процесу показує, що системи управління виборчим процесом у країнах зі змішаною та урядовою моделями управління є більш стабільними, ніж в країнах, що застосовують незалежні моделі. Для організації ефективного управління виборчим процесом в Україні можна застосувати ряд елементів, які успішно зарекомендували себе в демократичних країнах Європи. Підготовка змін у виборчому процесі в Україні та продовження роботи над Виборчим кодексом може бути результативним при широкому залученні досвіду роботи виборчих комісій, як проміжної ланки державної служби. та досвіду формування центральної та територіальних виборчих комісій на експертній основі з залученням відповідних фахівців до їх роботи з правом дорадчого голосу на період виборчого процесу [20, с. 51].

Використання досвіду реформування системи органів управління виборами Норвегії доцільне при розгляді можливостей заміни інституту представництва суб'єктів виборчого процесу у Центральній виборчій комісії під час виборів, окремим дорадчим органом, який би формувався з числа уповноважених від політичних партій осіб та діяв під час виборів при ЦВК. Проведення жеребкування серед дорослого населення (з певними обмеженнями щодо судимості, осілості, рівня освіти) для заповнення складу дільничних виборчих комісій також може бути цікавим і корисним експериментом в Україні, який здатний суттєво підвищити загальний рівень правової та політичної культури наших громадян.

Заходи, які суттєво можуть підвищити ефективність управління виборчим процесом, пов'язані з впровадженням системи електронного голосування.

Наприклад, у Франції інтернет-голосування застосовується для громадян, які перебувають за кордоном, а для того, аби віддати у такий спосіб свій голос, обов'язково потрібно з'явитися на виборчу дільницю. Цікавий досвід розвитку системи е-виборів у США, де впроваджувалися найрізноманітніші експерименти в даній царині – від використання сенсорних машин для голосування чи скануючих електронних засобів і аж до застосування спеціальних оптичних комплексів. Проте найцікавішим та одним з найбільш успішних справедливо вважається досвід Естонії, в основі системи електронного голосування якої лежить використання мережі Інтернет, а також спеціальної ідентифікаційної картки, яка посвідчує особу виборця. Цей захід є дуже зручним для виборця, адже не потрібно йти на дільницю, фактично зводяться до нуля усі фальсифікації і, головне – такий спосіб головування набагато дешевший, адже не потрібно залучати величезний штат людей для організації процесу виборів [20, с. 52].

Таким чином, підвищення ефективності національної виборчої системи пов'язане з формуванням сучасної системи інституційного забезпечення виборчого процесу у відповідності до міжнародних виборчих стандартів, які забезпечують повні можливості балотування для кожного громадянина незалежно від приналежності до політичних інститутів.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Дослідження показало, що ефективність виборчого процесу залежить від послідовності виборчих процедур, сукупності форм комунікації та взаємодії суб'єктів виборчої системи достатніх для повного, легітимного і демократичного волевиявлення та визнання результатів виборів. Акцентовано увагу на світовій практиці демократичних країн, в яких домінує три типи виборчих систем – мажоритарна, пропорційна та змішана. ряд науковців також визначають наявність гібридних виборчих систем. У кожній з них є позитивні сторони та недоліки. Зазначено, що змішані виборчі системи мають суттєві переваги, оскільки вони поєднують позитивні риси та переваги мажоритарних та пропорційних виборчих систем.

Український виборчий процес регламентується дією законів «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», які відповідають демократичним правовим світовим стандартам і при послідовному їх дотриманні створюють основу для ефективності функціонування виборчої системи. Сьогодні еволюція виборчої системи України має новий рівень трансформації викликаний проблемами неефективного використання змішаної системи в напрямку переходу до пропорційної виборчої системи.

В дослідженні доведено, що утвердження демократичної виборчої культури важливий шлях підвищення ефективності виборчого процесу. Таким чином, перехід до пропорційних систем з відкритими списками забезпечує персоніфікацію виборчого процесу, посилює можливість для виборців впливу на виборчу політику. Аналіз напрямів підвищення ефективності виборчого процесу в демократичних країнах приводить до висновку, що демократична побудова виборчих систем на основі публічності, прозорості та відкритості забезпечує народовладдя. Децентралізація виборчих систем, ще один шлях до зростання ступеня їх результативності. Ефективна модель організації виборчого

процесу повинна враховувати не лише утвердження демократичних принципів, але і національну ідентичність виборчої політики.

Основним напрямом підвищення ефективності виборчої системи України є подальший розвиток і вдосконалення виборчого процесу, покращення його правового забезпечення в напрямку посилення народного волевиявлення; імплементація у національну виборчу систему міжнародних виборчих стандартів; запровадження єдиного підходу щодо регламентації етапів виборчого процесу; визначення у Конституції України засад, форм та засобів народного контролю за народовладдям та народним волевиявленням.

Основні напрями подальшої трансформації виборчого процесу полягають в:

- правовому забезпеченні повного та демократичного волевиявлення народу на основі конституційних принципів;
- посиленні правозахисних функцій в діяльності виборчих систем шляхом переходу до нових механізмів управління виборчим на основі міжнародних виборчих стандартів;
- посиленні народного контролю за виборчим процесом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№3112-1): матеріали за результатами регіональних дискусій Ю. Ключковський, О. Бурмагін, В. Венгер, Є. Радченко. К., 2018. 98 с.
2. Бевз Т. Трансформація виборчої системи в умовах української політичної дійсності. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2010. Вип. 6. – С. 6-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2010_6_3
3. Волкович О. Ю. Перспективи запровадження електронного голосування в Україні як чинника реалізації демократичних засад держави. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. №1. С. 1-14.
4. Ільницький М.С. Виборчий процес як форма реалізації принципів демократизації. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2018. №2(19). С. 224-236.
5. Климкова І.І. Вибори і виборчі системи: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: ДП«Видавничий дім «Персонал», 2011.160 с.
6. Ключковський Ю. Виборчий процес: процедурний аспект. *Право*. 2014. №3 (15). С. 5-14.
7. Когутюк В.Ю. Понятійно-категорійний апарат державного управління виборчим процесом на засадах європейських стандартів. Теорія та практика державного управління. 2015. №2(49).С. 1-7.
8. Колодій А. Ф. Управління виборчим процесом як складова демократичного врядування. К.: НАДУ, 2012.68 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
10. Костецька Л. Порівняльний аналіз виборчих систем. Теоретичні та прикладні питання державотворення. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2017_20_11

11. Костецька Л. Проблеми регулювання виборчого процесу в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. С. 154-171.
12. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2000. 320 с.
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
14. Кухарчук О. С. Еволюція виборчої системи Україн. Чорноморський літопис. 2014. №10. С. 33-39.
15. Кучеренко Ю. С. Інститут виборчої системи: світовий досвід і його використання в Україні. Наукові праці. Державне управління. 2017. №293. – С. 8-11.
16. Майданник О.О. Перспективи розвитку виборчої системи. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №3. С. 74-78.
17. Медвідь Ф. Виборча система України: політико-правові засади генези і становлення. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2010. №6. С. 92-100.
18. Михайлова Д. С. Досвід виборчих систем України в політико-правовому аспекті. *Політичне життя*. 2018. №4. С. 23-30.
19. Михальченко М. Порівняльний аналіз європейських виборчих систем URL: http://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/mychalchenko_porivnialnyi.pdf
20. Наход М. Категорії «вибори» та «виборчий процес» в сучасній науці державне управління. *Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (8 квіт. 2011 р.): у 2 ч. Ч. 1*. Львів, 2011.С. 49–53.
21. Наход М.А. Досвід країн розвиненої демократії з управління виборчим процесом для України URL: http://www.cpaec.org.ua/files/orway_and_Spain_Experience_Visnyk_LRIDU_NADU.doc.

22. Нестерович В.Ф. Поняття, сутнісні риси та види норм виборчого права України. 2018. №3 (64). С. 33-39.
23. Нечаєва Г.М. Політико-правові аспекти законодавчого забезпечення виборчого процесу в сучасній Україні. *Сучасне суспільство*. 2019. №1 (17). С. 134-143.
24. Петровець О. Операція «електронізація», або Чи готова Україна до онлайн-виборів URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/03/18/7209309/>
25. Погорілко В. Ф. Поняття виборчого процесу та його загальна характеристика *Вісник Запорізького державного університету*. 2011. №1. С. 47–50.
26. Позачергові вибори народних депутатів України 2019: посібник для суддів. Л. Гончар, О. Губська, Д. Ковриженко, Б. Мохончук, Н. Писаренко, П. Романюк, М. Цуркан *Позачергові вибори народних депутатів України 2019: посібник для суддів* К., 2019. 252 с.
27. Поліщук І. Виборчий процес як детермінанта сучасної політики. *Політичний менеджмент*. 2005. №3. С. 137-146.
28. Поспелова І.М. До проблем визначення та дотримання стадій виборчого процесу. *Порівняльно-аналітичне право* 2015. №4. С. 81-84.
29. Про вибори народних депутатів України: Закон України №4061-17 від 17 листопада 2011 року URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
30. Про вибори Президента України: закон України №474-XIV від 5 березня 1999 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>
31. Про громадські об'єднання: закон України від 22 березня 2012 року №4572-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
32. Про громадянство України: закон України від 18 січня 2001 року №2235-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
33. Про Державний реєстр виборців: закон України від 22 лютого 2007 року №698-V URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16>
34. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13 січня 2011 року №2939-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

35. Про звернення громадян: закон України від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
36. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
37. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 37–38. Ст. 366.
38. Про політичні партії в Україні: закон України від 5 квітня 2001 року №2365-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
39. Про пропозиції щодо вдосконалення Виборчого кодексу України, повернутого з пропозиціями Президента України для повторного розгляду Верховною Радою України: постанова від 11 листопада 2019 року №1954 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1954359-19>
40. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 року №1932-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 36. С. 448.
41. Проект Виборчого Кодексу України 3112-1 від 02 жовтня 2015 року URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671
42. Прокоф'єв О.В. Аналіз переваг та недоліків різних типів виборчих систем, випробуваних в Україні URL: <http://studies.in.ua/ru/tezisy/1198-analz-perevag-ta-nedolkv-rznh-tipv-viborchih-sistem-viprobuvanih-v-ukrayin.html>
43. Пундор Ю.О. Актуальні проблеми виборчого законодавства України за результатом виборів 2019. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. №3. С. 60-63.
44. Сакір-Молочко Н. В. Класифікація виборчих систем світу. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2018. №1(3). С. 54-65.
45. Сон С.С. Принцип рівного виборчого права за європейськими стандартами. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. №4. С. 31-34.
46. Чупрін Р.В. Гібридні виборчі системи в сучасному світі: основні різновиди та тенденції застосування на загальнонаціональному рівні *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2016. №1/2(29/30). С. 15-20.
47. Шаміна Л.В. Сучасний стан і перспективи розвитку адміністративно-

правового забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-7-2014/item/248-suchasnyu-stand-i-perspektyvy-rozvytku-administratyvno-pravovoho-zabezpechennya-realizatsiyi-konstytutsiynykh-vyborchykh-prav-hromadyan-ukrayiny-shamina-l-v>

48. Шубенко В.А. Вибори і виборча система України URL: <https://www.sworld.com.ua/konfer39/257.pdf>.

49. Mozaffar S. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction S. Mozaffar, A. Schedler International Political Science Review. 2002. Vol. 23 № 1. P. 127.