

Ігор Савченко, Андрій Осаволук, Дмитро Прокопчук

ДО ПОШУКІВ ОПТИМАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ: ВІДКРИТІ СПИСКИ

*Стаття присвячена дослідженню сучасної (змішаної) виборчої системи в Україні, її негативному впливу на якість місцевого самоврядування та легітимність центральних органів влади. Автори статті наголошують на необхідності відкритих списків як способу оптимізації виборчої системи. **Ключові слова:** вибори, виборча система, місцеве самоврядування, легітимність, відкриті списки.*

***Igor Savchenko, Andriy Osavolyuk, Dmytro Prokopchuk. Looking for the optimal electoral method: the open lists.** This article is dedicated to the research of modern (mixed) electoral method in Ukraine, its negative influence on the quality of local government and the legitimacy of central government. The authors argue that open-lists are an effective way of electoral method optimization. **Keywords:** elections, electoral method, local government, legitimacy, open lists.*

Оптимізація виборчої системи держави є важливим елементом упорядкування суспільного життя загалом. Проблемою демократії і, зокрема, виборчого процесу є те, як у результатах виборів найповніше і найчіткіше відобразити суспільну преференцію, а отже, й агрегувати суспільне благо. На практиці виходить, що внаслідок різних систем виборів перемогти можуть зовсім різні актори.

Чіткі правила гри забезпечують її легітимність та стабільність. Наявний перебіг виборчого процесу в Україні яскраво ілюструє

те, як недосконалість правил «гри» (форми) впливає на її результат (зміст). Проблема полягає не в тому, щоб максимально спростити правила, запобігши можливим маніпулюванням ними, а виробити, науково обґрунтувати модель організації виборчого процесу, яка б забезпечувала рівність усіх претендентів і реальну залученість громадян у процес обрання цих претендентів.

Не кон'юнктурні інтереси політичної еліти, а раціональна аргументація та ефективний міжнародний досвід повинні бути основою для вироблення оптимальної виборчої системи в Україні. Інакше, користуючись сентенцією С. Рябова, вибори, замість ідеї втілення народоправства, перетворяться на «квазідемократичне декорування непривабливої залаштункової борні» [7]. Таким чином, короткострокові цілі політичних гравців бути обраними нівеликують цінність самого вибору.

У цьому контексті роль політичної науки у поєднанні з юридичною є дуже важливою, адже суспільству треба не лише допомогти усвідомити принципи виборчого процесу, але й виробити найбільш оптимальну систему, за якої кожен громадянин зможе особисто долучатися до процесу державотворення, запобігши його здійсненню на основі клановості та вузьких кулуарних інтересів. Цю проблему розглядають багато дослідників. Зокрема, у цій статті ми спиралися на дослідження таких науковців, як Ю. Ключковський, І. Коліушко, О. Майборода, Н. Попадюк та ін. Також вартими уваги є доповіді учасників круглого столу, організованого Інститутом виборчого права у березні 2007 року [9].

Згідно із Законом України «Про вибори народних депутатів України» народні депутати обираються за пропорційною системою із закритими списками у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Натомість чинний Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» визначає таку структуру виборчої системи на місцевому рівні:

– *мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах* — для обрання депутатів сільських, селищних рад і сільських, селищних, міських голів; для обрання половини складу Верховної Ради АР Крим, обласних, районних, міських, районних у містах радах;

– *пропорційна виборча система із закритими списками у багатомандатних виборчих округах* — для обрання половини складу Верховної Ради АР Крим, обласних, районних, міських, районних у містах радах.

Донедавна вибори до місцевих рад проходили виключно за пропорційним принципом. Але сьогодні на різних рівнях органів місцевого самоврядування застосовуються різні виборчі системи. Теоретично змішана виборча система повинна поєднувати у собі переваги мажоритарної та пропорційної. У нас же, навпаки, аналізуючи чинні нововведення у законодавство про місцеві вибори, складається враження, що вони органічно поєднали недоліки цих систем.

Стаття 35 реформованого в липні цього року Закону лише формально декларує відхід від суто пропорційного принципу розподілу влади у місцевих радах. Фактично ж нова норма ситуацію не змінює, адже право висунення кандидатів у ці ради по мажоритарних округах мають лише місцеві організації партій. Це нововведення прямо суперечить статті 38 Основного закону, згідно з якою громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Як бачимо, зміни до Закону не зменшили залежність депутата місцевої ради, міського голови від політичних партій і не наблизили їх до громадян. Основними суб'єктами виборчого процесу (серед тих, які борються за владу) залишаються партії, які обмежують вибір громадян тими кандидатурами, висунути яких вважають за потрібне.

Останні роки засвідчили повну нездатність пропорційної виборчої системи забезпечити ефективне самоврядування на місцях, а саме:

А. Підміна реальних справ ідеологічним просторікуванням

Після 2006 р. партійні списки радикально змінили специфіку роботи рад. Адже коли люди голосують за партію, вони вибирають певну політичну платформу (позиція щодо мовного питання, визнання ролі УПА тощо), безвідносно до того, що ця політична сила пропонує на місцевому рівні. Насправді ж місцеве самоврядування — це, насамперед, водопостачання, каналізація, вивіз сміття, утримання житлових будинків, транспорт, об'єкти торгівлі тощо. Ніхто, крім органів самоврядування, не може забезпечити цього комплексу заходів. Партії використовують риторику загальнодержавного характеру і дуже рідко проявляють ініціативи у питаннях муніципальних. Голосуючи на місцевому рівні за партійними списками, громадяни вибирають не сумнівних виконавців, що забезпечують утримання інфраструктури міста, а за бренд певної політичної сили, від чого в місті не стане чистіше і тепліше.

Б. Падіння рівня роботи органів місцевого самоврядування з населенням

Місцеві ради повністю формуються (а отже, і контролюються) політичними партіями. У виборчому законі не прописано вимог кваліфікаційного характеру до депутатів місцевих рад, а зважаючи на «чолобитний» статус депутатів, їх цінність як управлінців практично нульова. При закритих списках виборець, голосуючи за партію, може зовсім не знати людей, які складають ці списки. Коли ж депутат іде на вибори за мажоритарною виборчою системою, так чи інакше його особиста роль та відповідальність зростають в рази, як і вимоги до кандидата. Останні ж роки ми мали змогу спостерігати ситуацію, коли в окремих областях на виборах до місцевих рад майже не велися передвиборчі кампанії, адже електорат у будь-якому разі, наприклад, у Луганську, голосуватиме за Партію регіонів, яка потім завдяки своїм «бійцям» здійснюватиме контроль на місцевому рівні. Таким чином, робота органів місцевого самоврядування з громадами скоротилася у рази.

В. Відсутність реального територіального представництва

У чинному Законі до кандидатів у депутати місцевих рад немає вимоги реєстрації на території громади, яка належить до певної територіальної одиниці. Якщо ж у ради можуть проходити люди, які ніколи й не проживали на території певної територіальної громади, то як вони можуть адекватно захищати інтереси цієї громади? Разом з тим, депутата місцевої ради, який проходить за партійними списками, практично неможливо відкликати через його тісний зв'язок не з громадою, а з партією (цей зв'язок залишається таким попри відміну імперативного мандата для депутатів місцевих рад). Колізія в законодавстві полягає в тому, що депутата, навіть якщо й можна виключити з партії, неможливо виключити з фракції відповідної партії у місцевій раді, адже цілісної картини правового зв'язку депутата й партії поки що не вироблено.

Г. Зростання конфліктності між міськими головами та радами

Те, що депутати міської ради є дуже залежними від політичних партій, а міський голова обирається за мажоритарною системою, створює високий ризик того, що ці суб'єкти будуть належати до різних політичних сил та йтимуть на конфронтацію одне з одним. Тому будь-який міський голова змушений заручитися прихильністю депутатів ради ще на початку своєї каденції. Причому заручитися можна будь-якими засобами: елементарним підкупом

чи навіть вступом до політичної сили, якою представлена більшість у раді. Інакше міський голова ризикує взагалі не приступити до виконання своїх обов'язків через зрив опозиційною більшістю засідання ради, на якому, за Законом, оголошується новообраний міський голова.

Д. Монополізація публічної влади в регіонах

У багатьох областях є вірогідність того, що в радах не просто більшість, і навіть не $2/3$, а майже 100% місць можуть належати представникам однієї партії. В такому разі населення платить податки не за управління справами громади, а за втілення партійних програм.

Подібні проблеми пропорційної виборчої системи із закритими списками стосуються і загальнодержавного рівня:

1. Фактичне запровадження партійного цензу

Пасивне виборче право громадян України може бути реалізоване лише опосередковано — через належність до політичної партії. Цим, як, зокрема, вважає О. Мучнік, було порушено права громадян, передбачені ст. 24 Основного закону, яка вважає недопустимими будь-які привілеї чи обмеження за політичними та іншими ознаками [5, с.142].

2. Збільшення ролі політичних лідерів партій

За умов нерозвиненості інституту парламентаризму спостерігається зростання авторитарних тенденцій у діяльності партій, коли рішення в партії ухвалюються вузьким колом осіб, що диктують свої умови народним обранцям, які суттєво втрачають свій зв'язок з виборцями. Створюється сприятливий ґрунт для активного впливу олігархів на владу. Про це, зокрема, наголошує О. Майборода, наводячи думки інших аналітиків щодо нівелювання ідеї народного представництва чинною пропорційною виборчою системою [4, с. 50].

3. Виникнення можливостей для спотворення, перекручення волі виборців.

Склад парламентської більшості не завжди ідеологічно відповідав результатам волевиявлення, коли, приходячи до влади, політичні домовленості та інтереси ставилися вище від суспільної відповідальності партій, які вступали в коаліцію зі своїми ідеологічними супротивниками. Під час виборів критика своїх опонентів була для партій джерелом поповнення електорального багажу, а після виборів домовленості з цими «опонентами на час виборів» давали можливість мати реальний доступ до владних ресурсів.

4. *Негативний вплив на репрезентативність парламенту*

Наявна система жорстких списків позбавляє депутата зв'язку з регіонами. За словами М. Ставнійчук, серед 450 народних депутатів, обраних за результатами позачергових виборів 2007 р., в Києві проживало близько 61% від загальної кількості. І це при тому, що частка киян у населенні України становить лише близько 6% [8, с. 4].

5. *Обмеження можливостей вибору, наданих громадянам*

М. Дюверже зазначав, що факт складання виборчого списку партією, яка тим самим вирішує — хто, скоріше за все, пройде, а хто — ні, прямо суперечить ідеї демократичності виборів [1]. При чому порядок визначення місць у списку партії є достатньо корумпований. Виборці лише фіксують попередній вибір партій. Вибори відбуваються, але не на виборчих дільницях. На виборах просто визначається — скільки місць у парламенті матиме кожна партія. Питання ж про те, хто буде посідати ці місця, не виноситься. Ця практика чимось нагадує «вибори» в Радянському Союзі, де основні обрання відбувалися через систему рад, а на всенародних виборах має місце лише процедура затвердження (легітимації) обранців.

Міжнародний досвід застосування «відкритих» списків і можливість його імплементації в Україні

Важливим у цьому контексті механізм виборів до парламентів Литви та Чеської Республіки — держав колишнього соціалістичного табору, які суттєво випередили Україну щодо ефективності власної виборчої системи.

а) *Механізм виборів до парламенту Литви.* Відповідно до «Закону про внесення змін до закону про вибори до Сейму» [2], вибори до парламенту Литви відбуваються за змішаною виборчою системою. Половина складу парламенту (70 членів) обирається за пропорційною виборчою системою в багатомандатному загальнонаціональному окрузі, друга половина (71 депутат) — в одномандатних округах. Висування кандидатів у члени сейму здійснюється політичними партіями або коаліціями партій в одномандатних та багатомандатних округах. Також в одномандатних округах можуть висувати свою кандидатуру будь-які інші громадяни Литовської Республіки (самовисуванці), які можуть бути обрані членами Сейму, якщо таке самовисування підтримується підписом щонайменше 1000 виборців відповідного округу.

У багатомандатному виборчому окрузі висування кандидатів відбувається партією/коаліцією шляхом подачі списку кандидатів.

Партія/коаліція сама визначає порядок розміщення кандидатів у цьому списку, але завдяки наявності преференційної системи голосування списки партії/коаліції можна вважати відкритими. Під час голосування виборець голосує окремо за партію/коаліцію, а також може **віддати перевагу п'ятьом кандидатам зі списку** цієї партії/коаліції. Таким чином, виборець має шанс безпосередньо впливати на порядок розташування кандидатів.

Щоб підбити підсумки виборів по багатомандатному округу, вираховується особистий рейтинг кожного кандидата, який залежить від того, скільки виборців віддали йому перевагу. Таким чином, кандидати з найвищим рейтингом посідають перші місця у виборчому списку партії/коаліції і мають більші шанси стати членами парламенту.

б) *Механізм виборів до парламенту Чеської Республіки.* Виборчий процес до чеського парламенту регламентується «Законом №247. Про вибори до парламенту Чеської Республіки та про зміни до деяких інших законів» [3].

Чеський парламент є двопалатним і складається з нижньої (Палати Делегатів) та верхньої палат (Сенату). Нас, передусім, цікавлять вибори до нижньої палати парламенту та принцип застосування відкритих списків на виборах до неї.

Вибори до Палати Делегатів відбуваються за пропорційною виборчою системою з регіональними списками (регіоналізація списків підвищує вірогідність того, що склад новообраної нижньої палати буде максимально відображати регіональні вподобання виборців). Партія або коаліція партій може подавати списки кандидатів на голосування у кількох виборчих округах, але ці списки не повинні містити одних і тих самих осіб, **кандидат у делегати може балотуватися лише в одному виборчому окрузі.**

Висування кандидатів відбувається через подання регіональних партійних списків. Самовисуванці також можуть подавати свою кандидатуру, хоча це також відбувається через партійний список. У такому разі в списку буде вказано, що такий кандидат є позапартійним.

Розподіл місць у нижній палаті відбувається в два тури. В першому турі є регіональна виборча квота: залежно від того, скільки виборців проголосувало загалом у першому турі в певному регіоні, визначається, скільки місць буде мати цей регіон у представницькому органі.

На виборах до нижньої палати також діє система преференційного голосування. У першому турі виборець може голосувати як

за певну партію, так і за окремих кандидатів зі списку цієї партії (але не більше, ніж за чотирьох). Як і в Литві, чеський виборець має безпосередню можливість впливати на порядок розміщення кандидатів у списку партії.

Кількість місць, які матиме партія/коаліція у парламенті від певного регіону, буде залежати від того, скільки голосів отримала партія/коаліція у цьому регіоні.

У другому турі виборів виборці не беруть участі. Головними суб'єктами тут є Центральна Виборча Комісія, голови політичних партій або особи, уповноважені діяти від імені коаліції. У другому турі дорозподіляються місця у Палаті Делегатів, які залишилися вільними після першого туру. Місця розподіляються між тими політичними силами, яким вдалося пройти встановлений відсотковий бар'єр. Таким чином, партії/коаліції, які набрали найбільшу кількість голосів на виборах, мають право на кілька додаткових місць у Палаті Делегатів.

Потрібно зазначити, що процедура застосування відкритих списків є досить поширеною сьогодні в Європі. Іноземний досвід міг би підказати нам, який вигляд повинна мати система з відкритими списками в Україні. Над аналізом та можливою імплементацією європейських систем преференційного голосування серйозно замислюються науковці, зокрема Н. Попадюк, яка вважає, що запровадження такої системи в Україні суттєво змінило б політичну палітру держави [6, с. 53]. На нашу думку, на виборах до Верховної Ради України та обласних рад найоптимальнішою є пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками. На базовому ж рівні (село, селище, місто, район у місті) та районному найдоцільнішим є запровадження мажоритарної системи виборів.

Разом з тим, ми не заперечуємо недоліків такої системи у вигляді «купування» округів та народження місцевих «панків». Але це вже проблема іншої категорії, адже нам треба створити необхідні умови для справедливого волевиявлення, а те, чи приходитимуть «панки» до влади, чи купуватиметься голос на виборах, залежить від самих виборців і рівня їх раціональності у власному виборі.

Як ми змогли переконатися, принцип використання відкритих списків базується головним чином на впровадженні **системи преференційного голосування**. Головний плюс такої системи полягає в тому, що до парламенту проходять особи, які користуються найбільшою підтримкою населення. Таким чином, система преференційного голосування відображає об'єктивні настрої

суспільства, а тому є більш демократичною. Парламент, обраний за такою системою, користується більшою легітимністю в суспільстві. Система преференцій також передбачає, що виборець має змогу голосувати відразу за кількох кандидатів, які йому найбільше подобаються, і не обмежувати себе вибором лише одного варіанта.

Висновок. Чинна виборча система позбавляє громадян можливості реального вибору. Вони бачать не свого представника у владі, а лише партійний популізм або риторичку лідера, який грає на конфронтації суспільних настроїв. Сучасна виборча система є однією з причин «тупцювання» на місці місцевого самоврядування та загальної корумпованості центрального апарату влади. Крім того, наша виборча система позбавляє суспільство почуття причетності до процесів вироблення публічної політики, а тому призводить до катастрофічно низького рівня довіри до влади. Потрібно надати виборцю реального права обирати, а не просто голосувати. Поки що ж «справжній вибір було зроблено до нас», — як говорить у культовому фільмові «Матриця».

Теоретично виборче законодавство має регулювати процес перебігу та здійснення політичної боротьби («politics»). Коректно продумана виборча система ставить політичні суб'єкти у певні рамки. Система з відкритими списками дійсно сполучає в собі позитивні сторони як пропорційної, так і мажоритарної виборчих систем, замінюючи обидві з них. Вона, з одного боку, надає переваги тим кандидатам, які щось реально робили і, таким чином, стали відомими людям, з іншого, її зручно застосовувати на загальнонаціональному рівні. Базуючись на досвіді наших західних сусідів, ми можемо вирішити проблему регіонального представництва у Верховній Раді завдяки відкритим спискам із можливістю надання преференцій конкретним кандидатам.

Такого роду оптимізація виборчого законодавства дасть змогу демократизувати виборчий процес, зробити владу більш відповідальною, ближчою до суспільства, зміцнить довіру до неї. Головне — така система сама підштовхуватиме великі партії до активізації діалогу з населенням, наприклад, у вигляді проведення «праймеріз» (зادля визначення, яких кандидатів вигідно взагалі виставляти в список).

1. Дюверже М. Политические партии / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.democracy.ru/library/misk/political_parties_duv/

2. Закон про внесення змін до закону про вибори до Сейму // Збірник Виборчих Законів Країн Центральної Та Східної Європи. — Міжнародна фундація виборчих систем, Вашингтон, Д.К, 2002 р. — С. 151–186.

3. Закон № 247. Про вибори до Парламенту Чеської Республіки та про зміни до деяких інших законів // Збірник Виборчих Законів Країн Центральної Та Східної Європи. — Міжнародна фундація виборчих систем, Вашингтон, Д.К, 2002 р. — с.509–536.

4. Майборода О.М. Модель виборчої системи і політична відповідальність депутата: проблема взаємозалежності / О.М. Майборода // Наукові записки / ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАНУ. — 2008. — Вип. 38. — С. 45–56.

5. Мучнік О. Конституційна реформа: цілі, алгоритм, форми реалізації / О. Мучнік // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2. — С. 141–144.

6. Попадюк Н. Преференційне голосування: європейський досвід і можливість застосування в Україні / Надія Попадюк // Юридичний журнал. — 2008. — № 7/8. — С. 52–53.

7. Рябов С.Г. Вульгаризми політичної думки [відеозапис]. — К.: Телестудія НАУКМА: Міжнародний благодійний фонд Відродження Києво-Могилянської академії, 2004.

8. Ставнійчук М. «Закрита виборча система вичерпала себе / Марина Ставнійчук // Дзеркало тижня. — 2009. — 28 берез. — 3 квіт. (№11). — С. 4.

9. Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні: доповіді, виступи. Матеріали круглого столу. — К.: ПЦ «Фоліант», 2007. — 158 с.