

УДК 324

П. В. Ворона,

д. держ. упр, доц.,

голова Полтавської обласної ради,

м. Полтава

ВІДКРИТІ ПАРТІЙНІ СПИСКИ НА МІСЦЕВИХ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ – ПЕРСПЕКТИВИ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ ?

У статті розкрито особливості застосування на місцевих виборах в Україні відкритих партійних списків. Проаналізовано досвід їх використання у країнах Західної Європи та пострадянського простору.

Ключові слова: коаліційна угода, місцеві вибори, відкриті партійні списки, політичні партії, виборчі програми, місцеве самоврядування, терито-ріальні громади, місцеві ради, обласна рада, районна рада.

Постановка проблеми. Питання проведення місцевих виборів восени 2015 р. стало одним із найактуальніших в обговоренні політологів та політиків. Неодноразово мали місце гіпотетичні заяви щодо їх перенесення у зв'язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи (АТР), але після заяви Президента України про їх проведення у передбачений Конституцією України час, громадськість не сумнівається, що місцеві вибори відбудуться. Хоча для правлячих партій (Блок Петра Порошенка, Народний фронт) їх проведення в нинішніх умовах не є сприятливим, на що вказують результати опитування щодо впливу та довіри до політичних партій. Але об'єктивна потреба у вирішенні проблеми модернізації демократичних інститутів є вимогою сьогодення [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародний досвід свідчить про те, що ефективна робота органів державного управління та органів місцевого самоврядування, своєчасне розв'язання та профілактика місцевих політичних конфліктів, досягнення загальносуспільного благополуччя залежать від ефективності роботи місцевих представницьких органів влади, перш за все, регіонального рівня. У свою чергу, ефективна робота представницького органу

кожного регіону залежить від створення ефективного модернізованого виборчого законодавства, цивілізаційного стану суспільно-політичних відносин та рівня розвитку суспільства. Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної проблематики свідчить, що дослідження практики проведення місцевих виборів (до обласних, районних, міських рад) за мажоритарною, пропорційною та змішаною виборчими системами та пошуку ефективної виборчої системи для України є досить актуальними. Зокрема, даній проблемі присвячено низку публікацій українських науковців Р. Балабана, М. Бучина, О. Вагіної, Ю. Ключковського, С. Конончука, М. Находа, І. Федорія та О. Яроша. Особливу увагу проблемі застосування виборчих систем приділяють закордонні вчені, зокрема Д. Батлер, С. Белов, А. Блейз, Д. Рає, А. Руппель, Д. Фаррелл. Однак слід зазначити, що дослідженню практики використання пропорційної системи з відкритими регіональними списками, а тим більше перспективи її застосування в Україні приділено недостатньо уваги. Частіше за все, дослідження вітчизняних науковців зводяться до аналізу ефективності використання «класичних» виборчих систем: мажоритарної, пропорційної та змішаної (М. Бучин, О. Вагіна, І. Скідіна, І. Федорій та ін.) або дослідженню практики застосування окремих їх різновидів, зокрема пропорційної виборчої системи з відкритими списками (С. Конончук, О. Ярош).

Мета дослідження. Праці вищеперерахованих вчених є, без сумнівів, дуже важливими, проте слід відмітити, що в процесі пошуку оптимальної виборчої системи потрібно аналізувати всі можливі варіанти та модифікації виборчих систем, що використовуються на місцевих виборах. Ці модифікації систем ми і маємо розглянути в статті.

Виклад основного матеріалу. Виборча система – це ключовий елемент політичної системи. Їй належить провідна роль у формуванні органів державної влади, місцевого самоврядування, легітимізації влади, а також у відображенні громадських настроїв [3]. Перспективу змін виборчого законодавства варто розглядати відповідно до коаліційної угоди яка є свого роду дороговказом спільних дій парламентської більшості по модернізації країни. У коаліційній

угоді у розділі «Реформа виборчого законодавства» протягом I кварталу 2015 р. запропоновано забезпечити підзвітність і дієвість парламенту, стабільність партійної системи та можливість для ротації політичних еліт. Для цього треба відмовитись від змішаної (пропорційно-мажоритарної) виборчої системи та запровадити пропорційну систему виборів до Верховної Ради України, за якої виборці матимуть можливість голосувати за конкретних кандидатів у багатомандатних виборчих округах (пропорційна система з відкритими списками). Також запропоновано забезпечити законодавче закріплення відповідальності суб'єктів виборчого процесу за порушення вимог виборчого законодавства. Посилення відповідальності політичних партій за невиконання ними вимог щодо відкритості та прозорості фінансування їхньої діяльності [11].

Коаліційна угода правлячих партій парламенту передбачає «удосконалення системи місцевих виборів шляхом проведення місцевих виборів згідно з вимогами Конституції України та з урахуванням особливостей реформи децентралізації місцевого самоврядування» [11]. Передбачається змінити систему місцевих виборів з метою забезпечення справедливого представництва виборців в місцевих радах, зберегти мажоритарну систему на рівні сільських та селищних рад та запровадити пропорційну виборчу систему з відкритими списками при проведенні місцевих виборів на інших рівнях. Коаліція планує запровадити вибори міських голів великих міст (відповідно до закону) у два тури та за принципом абсолютної більшості виборців, що проголосували. Внесено пропозицію зменшити граничну кількість депутатів місцевих рад. Ці зміни запропоновано здійснити протягом першого півріччя 2015 р.

З приводу системи виборів є певна політична воля урядовців. Місцеві вибори будуть проводитися за відкритими партійними списками – Міністр юстиції. «Основний блок – це питання щодо виборчої системи. Два основних моменти: введення відкритої пропорційної системи виборів до місцевих рад – те, чого потребує суспільство і що прибере найбільш корумповану – мажоритарну складову. Я в, це буде іспит перед змінами до закону про вибори

народних депутатів», – наголосив П. Петренко [9].

Зупинимося на певних особливостях проведення місцевих виборів за відкритими партійними списками. Відкриті (вільні, пільгові) списки є такою формою партійних списків, що надають право виборцям виражати своє ставлення до кожного з кандидатів, занесених у конкретний партійний список. Для цього у виборчому бюлетені вони вказують, кого з кандидатів від даної партії хотіли б бачити обраним у першу чергу, кого у другу тощо. Всі голоси, подані за кандидатів тої чи іншої партії, додаються, якби вони були подані за партійні списки. Далі відбувається розподіл місць між партіями, але у відповідності з кількістю голосів, отриманих кожним із кандидатів. Таким чином, партійні лідери втрачають монополію на можливість скласти партійні списки кандидатів, а виборці отримують більшу свободу вибору. Таке представництво стає більш «особистісним». Тому цю систему інколи в літературі називають квазісписочною пропорційною системою. Однак і в таких виборчих системах головну роль відіграють голоси, подані за партії, і саме вони покладені в основу розподілу депутатських місць між ними [2].

Відкриті виборчі списки (ВВС) використовуються у багатьох країнах Європи, але в різних модифікаціях. Пропорційна виборча система із застосуванням преференційних пропорційних партійних списків є найпоширенішою серед держав-членів ЄС (Австрія, Бельгія, Фінляндія, Швеція, Польща). Окремо варто розглянути досвід Італії, Іспанії, Великобританії, Німеччини, Франції, Латвії. Адже питання обрання української моделі місцевих виборів до кінця ще не вивчено, вона постійно вдосконалюється адекватно розвитку громадянського суспільства. Одним із спірних питань української моделі є участь у виборах громадських організацій та політичних блоків, формування списку незалежних чи позапартійних кандидатів [4; 13–15].

Повчальні і цікаві особливості зарубіжного досвіду партійних систем місцевих виборів. Їх аналіз сприяє розробці й запровадженню в Україні більш ефективної виборчої системи.

В Австрії використовується пропорційна система з голосуванням за виборчі списки в одному багатомандатному окрузі (невеликі муніципалітети) або декількох багатомандатних округах (великі муніципалітети та ландтаги). В окремих землях голосування здійснюється за закриті списки або за напіввідкриті (виборець має один голос і може підтримати список у цілому або надати перевагу окремому кандидату у цьому списку) [3].

У Бельгії на всіх місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з голосуванням за виборчі списки в одному (вибори до муніципальних рад, окружної ради Брюсселя) або декількох (ради провінцій, Парламент Фландрії, Регіональна Рада Валлонії) багатомандатних округах.

У Польщі на виборах до рад гмін з кількістю виборців понад 20 000 жителів, рад міст на правах повіту, рад повітів та сеймиків воєводств застосовується пропорційна виборча система з преференційним голосуванням у багатомандатних виборчих округах. Виборець може голосувати на підтримку одного кандидата з одного списку [16].

У Швеції на всіх місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з голосуванням у єдиному багатомандатному (невеликі комуни) та в багатомандатних виборчих округах з голосуванням за напівзакриті списки (виборець може надавати преференцію кандидату у списку) і 3 % бар'єром на виборах до рад графств [18].

С. Конончук, керівник політичних програм Українського незалежного центру політичних досліджень, висловлює своє бачення з приводу ВВС. Варто знати, що немає єдиної моделі голосування за відкритими списками. Кожна із країн розробляє свою, залежно від того, яких цілей вона хоче досягнути саме через вибори [5]. Тому й Україні слід пропонувати свою. Вищезгадані країни довго йшли до формування своїх ефективних виборчих систем. На цей процес впливають об'єктивні та суб'єктивні чинники становлення держав. Тому і в Україні сьогодні постає питання: яку модифікацію обрати, щоб виборцю-громадянину не було складно у волевиявленні або взагалі не зробило цей вибір важким. В. Матчук, який спостерігав за виборами до сейму Польщі, що

проводяться за системою відкритих партійних списків, зазначає: «Головний висновок, зроблений після цього спостереження: все, що нам розповідають про «неймовірну складність» відкритих списків – величезна омана і брехня. Насправді таке голосування відбувається дуже просто і для виборців, і для самих виборчих комісій, які потім підраховують кількість голосів» [8]. Окрім цього, викликає інтерес, що «польське законодавство не забороняє заходити у кабінку для голосування вдвох чи втрох. Людям дозволяють також голосувати через пошту. При цьому їм не обов'язково доводити з медичною довідкою свою недієздатність. Додому у них зі скриньками ніхто не їздить. Уявіть тепер, скільки людей в Україні могли б виявити бажання «проголосувати» по пошті. У Польщі – країні з 42-мільйонним населенням – таких виявилось трохи менше тисячі» [10].

Різні моделі відрізняються суб'єктами висунення (це можуть бути на вибір країни - партії, блоки, об'єднання виборців, організації національних меншин чи незалежні кандидати-самовисуванці). Наприклад, в Естонії не дозволяється балотуватися блокам партій, але дозволено партіям і незалежним кандидатам. У Латвії, навпаки, висувати кандидатів можуть партії і блоки, а незалежних кандидатів закон не передбачає. У Польщі, крім партій і блоків партій, правом висунення наділені спілки виборців. Достатньо ініціативи 15 виборців для того, щоб висунути своїх кандидатів в окрузі.

Також існують відмінності в умовах балотування: якщо у деяких країнах рівень фінансової застави для партій і незалежних кандидатів однаковий (Естонія), то в Румунії незалежному кандидату доводиться, крім фінансової застави, додатково збирати підписи в тій колегії, де він висувається. Це робиться для стимулювання проходження в парламент партій, які можуть потужніше впливати на формування змісту політики, аніж набір розрізнених кандидатів [17; 19]. У Польщі партії, блоки, спілки виборців мусять зібрати однаково по 1000 підписів виборців округу, а фінансова застава взагалі не практикується [16].

Неоднаковими є й виборчі бюлетені. Вони можуть бути, власне, самим списком партії чи блоку (чи також списком від виборців, як у Польщі), в якому виборець позначає бажаного кандидата. А можуть бути листком, в якому виборець вказує номер зі списку усіх кандидатів, що балотуються в окрузі і яким присвоєно такий номер (такий порядок в Естонії) [13].

Але основне, спільне у цьому механізмі – це можливість виборця віддати голос саме тому кандидату, якому він довіряє, і можливість кандидата не залежати від волі партійної верхівки. Чим більше голосів він отримає – тим вищі його шанси бути обраним.

Цікавий досвід використання виборча система ВВС у Литві. 1 березня 2015 р. в Литві відбулись місцеві вибори. Розглянемо принципи роботи цієї системи на прикладі виборів депутатів міської ради Вільнюса. Територія міста становить один багатомандатний виборчий округ – мешканці литовської столиці одержують однакові зразки бюлетеня й голосують за ті ж партійні списки кандидатів, незалежно від місця проживання. У бюлетені виборцю пропонується дві опції – можна проголосувати за партійний список без надання преференцій жодному кандидату, а також можна додатково вписати в спеціальні квадратики до п'яти порядкових номерів кандидатів із цього списку. Перед виборами литовцям доставляють спеціальні брошури зі списками партій і порядковими номерами кандидатів для ознайомлення. Такі самі брошури та загальний список партій із кандидатами також знаходиться на виборчих дільницях. Право на участь у розподілі представницьких мандатів одержують політичні партії, які подолали 4% виборчий бар'єр, і блоки політичних партій, якщо вони набрали не менше 6% голосів виборців. Депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості одержаних голосів [1]. Обраними вважаються кандидати, які одержали найбільшу кількість персональних преференцій виборців.

Варто детальніше зупинитись на процедурі підрахунку голосів і процесі рейтингування кандидатів. Першим кроком члени дільничної виборчої комісії відсортовують бюлетені за партійною підтримкою. Далі бюлетені за кожно

партію розділяють на ті, що без голосів за кандидатів та ті, в яких виборець віддав свою преференцію конкретному кандидату. Третім кроком члени комісії рейтинують кандидатів, за яких проголосували виборці. Для цього використовуються спеціальні форми. [1].

К. Одарченко вважає дискусію щодо відкритих списків риторикою. Це природньо, на його думку, через низку реалій. І робить спробу обговорити тези «за» та «проти». «По-перше, в суспільстві та й серед недосвідченого політикуму (не розуміючого систему державного управління) є різні ілюзії з приводу практики. По-друге, подані законопроекти показують західні практики, але не були обговорені в спільноті реальних практиків, й не апробовані (у моделюванні, тестуванні тощо)» [10].

Тож, у підсумку, відкриті списки (у західній термінології: PR list or STV) – це форма партійних списків, за якої виборець впливає на склад, виражає своє ставлення до конкретних політиків. Це працює таким чином: «пакетним вибором» виборець голосує за групу лідерів від партії в регіоні; вибором одного політика з певної кількості запропонованих від кожної партії (або партій та груп незалежних кандидатів); рейтинговим вибором кандидатів (ранжування, наприклад, від 1 до 5 за пріоритетністю для виборця) [6].

Але є певні проблемні моменти застосування ВВС: формування «формальних» списків зі зрозумілим фаворитом на місцях та велика кількість помилок і маніпуляцій при голосуванні. При використанні ВВС особливого значення набиратимуть маніпуляції, пов'язані з нігілізмом виборця та працівників комісій. Навіть зараз технічні кандидати (наприклад, однофамільці) забирають від 1 % у реального учасника. Члена ДВК легко виносять печатки, порушують інші процедури, не розуміючи глибину відповідальності. На чому гратимуть більш досвідчені опоненти? У нових бюлетенях з великою різноманітністю кандидатів знайдуть велику кількість помилок під час «хаотичного» голосування. Відповіді щодо місця у бюлетені, інформації на стенді, «правила заповнення» – взагалі робота з пояснення системи голосування стане місцем роботи «сірих технологій» під час

виборів. І тому результати виборів за ВВС будуть значною мірою залежати від членів дільничних виборчих комісій [7].

Окрім цього, зберігаючи таку ж саму систему фінансування політичних проектів, присутність слабких або загалом відсутність партійних структур на місцях, складний доступ до рейтингових медіа ресурсів, готовність виборців брати участь у «мотиваційних» програмах тощо, ми отримуємо ті ж самі «сфальсифіковані» результати, що були і за інших форм виборчих систем. Тому важливим є механізм реальних, а не «косметичних» змін у свідомості виборців та формування відповідальної позиції серед політичних еліт. Важливою для впровадження нової виборчої системи ВВС має стати освітня програма, системна освітня та просвітницька робота серед виборців та політичних партій по впровадженню новел ВВС, яку необхідно провести до найближчих місцевих виборів. Сьогодні це практично неможливо, адже відсутній самий новий виборчий закон і час. І складається враження що і правлячим партіям сьогодні це не вигідно робити – через це і така негативна динаміка змін місцевого виборчого закону [10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Реформування системи місцевих виборів є необхідністю. Позитивні наслідки їх впровадження підтверджено світовою практикою, серед яких: загострення внутрішньопартійної кокуренції, що сприятиме вибору найбільш достойних людей до депутатських корпусів, формування низових партійних структур та більш ефективна їх робота на місцях, можливість для виборців формувати склад органів влади не за партійною ознакою, а особистісно.

Заяви вітчизняних політиків про те, що українці не розберуться з новою виборчою системою, мають певні підстави і тут потрібна серйозна освітня робота. Адже поляки давно голосують на місцевих виборах за системою з відкритими списками, але система дала збій через таку дрібницю, як зміна зовнішнього вигляду бюлетеня. Окрім цього, голосування за відкритими списками створює низку переваг у порівнянні з закритим голосуванням за

списком у цілому. По-перше, у країнах, де застосовується механізм голосування за відкритими списками (або персоніфікованого голосування), відсутнє таке поняття, як «прохідна частина списку». Кожен активний політик мусить працювати так, щоб його обрали виборці, а не дбати про гроші для купівлі «прохідного» місця. По-друге, зростає роль місцевих партійних організацій, які мусять добрати до списку достойних людей, бо якщо вона подасть у регіональний список не вартих уваги кандидатів, виборцю округу буде складно підтримати улюблену партію. По-третє, оскільки вибори відбуваються в округах, політикам слід звітувати перед виборцем, а не ховатися за рекламою на центральних телеканалах чи іменами «зіркової п'ятірки».

Під час виборів ми віддаємо своє право на представлення наших інтересів у владі, довіряємо комусь управляти державою від нашого імені. Тому виборець повинен мати право вибору такої людини.

Наскільки перспективним є запровадження відкритих списків – питання майбутнього. Готуючись до виборів, Верховна Рада «провалила» всі законопроекти з відкритими списками. Надто не вигідними здаються нинішнім партійним босам «відкриті списки», які здатні зменшити їхній вплив у партіях і потребують партійної роботи задля суспільства. Але й суспільство вже давно потребує реальних партій, здатних просувати перспективу України [5].

«Громадські діячі», які активно лобіюють «відкриті списки», погано розуміють, чим вони є на практиці: бюлетень, на якому український виборець має усвідомлено і відповідно до свого внутрішнього переконання поставити «галочку».

Найголовніше, що необхідно зрозуміти: пропорційна система з відкритими списками не розв'язує сьогоденних проблем українського виборчого процесу. Нікуди не дінуться ті, хто голосує за гроші, хто купує голоси, хто ці голоси «рахає». Не зросте і кількість відповідальних виборців, які вивчають кандидатів і свідомо обирають їх.

Проблем тільки додасться. Через більшу кількість прізвищ у бюлетенях. Через плутанину, яка є найбільш живильним середовищем для фальсифікацій –

як під час голосування, так і при підрахунку ...

Великою проблемою стане процес адаптації українського виборця до нової значно складнішої системи місцевих виборів, що підтверджує зарубіжна практика.

Список використаних джерел

1. *Бойко Н.* Країна бурштину: місцеві вибори та відкриті партійні списки [Електронний ресурс]. / Н. Бойко. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/7/7060726/>.
2. Відкриті чи закриті? Дискусія як обирати місцеву владу триває [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpattia.net.ua/Zmi/62601-Vidkryti-chy-zakryti-Dyskusiia-iak-obyraty-mistsevu-vladu-tryvaie>.
3. *Ворона П.* Особливості та суперечності проведення місцевих виборів на пропорційній основі [Електронний ресурс] / П. Ворона. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-1-22.pdf>.
4. *Ключковський Ю.* Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія / Ю. Ключковський. – К. : Час Друку, 2011. – 132 с.
5. *Конончук С.* Як відбувається голосування за відкритими списками [Електронний ресурс] / С. Конончук. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/uk/article/podrobici/yak-vidbuvaietsya-golosuvannya-za-vidkritimi-spiskami>.
6. *Костишин Р.* Відкриті партійні списки: доцільність впровадження та проблеми їх реалізації [Електронний ресурс] / Р. Костишин. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8975/29-Kostyshyn.pdf?sequence=1>.
7. *Максименко Р.* Регіональні партійні списки [Електронний ресурс] / Р. Максименко. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/05/24/6234058/>.
8. *Матчук В.* Відкриті списки: не такий страшний чорт... Досвід Польщі [Електронний ресурс] / В. Матчук. – Режим доступу : <http://razom.org.ua/opinions/13103/>.
9. Місцеві вибори будуть проводитися за відкритими партійними списками. – Міністр юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/POLITICS/miscevi-vibori-budut-provoditisya-za-vidkritimi-partiynimi-spiskami-ministr-yusticiyi-168915_.html.
10. *Одарченко К.* Відкриті списки – чи застосуємо практично? [Електронний ресурс] / К. Одарченко. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/kodarchenko/article/16383.aspx>.
11. Оприлюднено повну версію коаліційної угоди: весь текст. Ліга новості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://samopromich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciynna-uhoda_parafovana_20.11.pdf.
12. Порошенко, Тимошенко та Садовий – лідери у президентському рейтингу (за inf.rbc.ua) // Село Полтавське. – 16.04.2015. – №14. – С. 8.
13. Estonia. Local Government Council Election Act Passed 27 March 2002 // Riigi Teataja. – 2002. – № 36. – 407.
14. Latvia. The Election Law On City and Town Councils, District Councils and Pagasts Councils [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.cvk.lv/pub/?doc_id=29073.
15. Lithuania. Law on Elections to Local Government Councils passed 7 July 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/168.HTM>.
16. Poland. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw // Dziennik Ustaw. – 1998. – № 95. – Poz. 602.
17. Romania. Law №. 70/1991 on local elections // Monitorul Oficial. – 1996. – № 79.

18. Sweden. The Elections Act 1997: 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/94/00/a374a0ac.pdf>.

19. Pirvulescu Christian. Local public administration in Romania [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012721.pdf>.

Vorona P. V. Open party lists for local and parliamentary elections in Ukraine – prospects or reality?

In the article the features of the application in the local elections in Ukraine open party lists. Investigated the experiences in the countries of Western Europe and the former Soviet Union.

Key words: coalition agreement, local elections, open party lists, political parties, electoral programs, local government, local community, local councils, regional Council, district Council.

Ворона П. В. Открытые партийные списки на местных и парламентских выборах в Украине – перспективы или реальность?

В статье раскрыты особенности применения на местных выборах в Украине открытых партийных списков. Исследован опыт их использования в странах Западной Европы и на постсоветском пространстве.

Ключевые слова: коалиционное соглашение, местные выборы, откры-тые партийные списки, политические партии, избирательные программы, мест-ное самоуправление, территориальные общины, местные советы, областной совет, районный совет.