

4. Словська І. Є. Методологія наукового аналізу системи парламентаризму / І. Є. Словська // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2015. – № 825. – С. 274–280.

5. Твердохлеб М. Ю. Аксиологічний підхід до парламентської діяльності: сутність та методи дослідження [Електронний ресурс] / М. Ю. Твердохлеб // Теорія та практика державного управління. – 2017. – № 1(56). – С. 1–8. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/1/11.pdf>

6. Цінності, стандарти, компетентність в парламентській діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2016. – 193 с.

7. Плавич С. В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. В. Плавич ; Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2009. – 16 с.

8. Назарова Ю. В. Аксиология парламентской культуры : автореф. дис. ... д-ра филос. наук : 09.00.13 / Назарова Юлия Владимировна. – Курск, 2014. – 34 с.

9. Гуссерль Э. Логические исследования. Картезианские размышления / Э. Гуссерль. – Минск : Харвест, 2000. – 752 с.

*\* Олькіна Олена Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».*

*Стаття надійшла до редакції 08.08.2017 р.*

УДК 342(477)

Кирило Турчинов \*

#### **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ ЗА ВІДКРИТИМИ СПИСКАМИ**

*У статті досліджено проблеми законодавчого забезпечення виборів за відкритими списками. Проаналізовано проведення виборів за відкритими списками у зарубіжних країнах. Запропоновано виборчу систему з відкритими списками для українських реалій.*

*Ключові слова: вибори за відкритими списками, політичні партії, виборча система.*

***Турчинов К. А. Проблемы и перспективы законодательного обеспечения выборов по открытым спискам.***

*В статье исследованы проблемы законодательного обеспечения выборов по открытым спискам. Проанализировано проведение выборов по открытым спискам в зарубежных странах. Предложено избирательную систему с открытыми списками для украинских реалий.*

*Ключевые слова: выборы по открытым спискам, политические партии, избирательная система.*

***Turchynov K. O. Problems and perspectives of legislative support for open-list elections.***

*The problems of legislative support for open-list elections are investigated in the article. Analyzed the holding of elections by open lists in foreign countries. An electoral system with open lists for Ukrainian realities is proposed.*

*Keywords: open-list elections, political parties, electoral system.*

Питання стосовно виборчої системи завжди були одними із найдискусійніших серед науковців, експертів та політиків. В Україні виборчі системи часто змінювалися: від мажоритарної до змішаної, від змішаної до пропорційної, від пропорційної знову до

змішаної. Однак питання «відкритих списків» на виборах для нашої держави є досить новим явищем, незважаючи на те, що зазначена тема обговорюється вже не перший рік. Останнім часом виборчу систему із відкритими списками почали обговорювати надзвичайно активно.

*Метою статті є аналіз проблеми законодавчого забезпечення виборів за відкритими списками та вироблення пропозицій для України.*

Під «відкритими списками» розуміють форму партійних списків, за якою виборці мають право виражати своє ставлення до кожного з кандидатів, занесених у конкретний партійний список. Із цією метою у виборчому бюлетені вони вказують, кого з кандидатів від даної партії хотіли б бачити обраним у першу чергу, кого у другу [1]. Тобто, виборець має можливість впливати на черговість кандидатів у партійному списку та замість партійного органу визначати хто більш гідний стати депутатом.

Варто зауважити, що при запровадженні відкритих списків у бюлетені обов'язково повинні зазначатись усі прізвища кандидатів. На думку колишнього народного депутата Ю. Ключковського, на відміну від традиційного способу голосування (відзначення позначкою обраної позиції у бюлетені) така система вимагає, щоб у виборчому бюлетені були зазначені не тільки назви партій, що висунули списки кандидатів, але й прізвища всіх кандидатів у кожному списку. При достатньо великій політичній активності округу фізичний розмір виборчого бюлетеня може бути дуже громіздким. Так у Бельгії, в окрузі Брюсселя на виборах початку 1990-х років паперовий бюлетень мав розмір квадратного метра. Це спонукало Бельгію до запровадження голосування за допомогою електронного бюлетеня (у вигляді магнітної картки), що тягне за собою істотні зміни як у технології голосування, так і підрахунку голосів. Негативний вплив системи відкритих списків може проявлятися у конкуренції між кандидатами з одного списку (від однієї партії). На думку науковця, таке стимулювання внутрішньопартійної конкуренції може бути серйозним випробуванням для міцності та консолідованості політичних партій. Свого часу запровадження системи відкритих списків у Польщі призвело до розколів у окремих партіях; однак кількаразове застосування цієї системи стабілізувало ситуацію [2, с. 70].

Враховуючи актуальність порушеного питання для нашої держави, потрібно брати до уваги досвід країн, які у виборах вже перейшли до відкритих списків.

Варто згадати, що рекомендація щодо запровадження відкритих списків в Україні містилась у Резолюції ПАРЄ «Функціонування демократичних інституцій в Україні» (2010 р.). У підпункті 7.1.2 цього документа зазначено: «Виборча реформа повинна передбачати не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи; Асамблея підтверджує свою рекомендацію щодо прийняття виборчої системи, яка передбачає пропорційну систему та ґрунтується на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах» [3]. Водночас у Рекомендації ПАРЄ від 15 січня 2017 р., яка має ту ж саму назву, відкриті списки так відверто не згадуються, наголошується лише на прийнятті виборчого кодексу та необхідності переходу до пропорційної виборчої системи у повній відповідності до європейських стандартів [4].

У новому Законі України «Про місцеві вибори», за яким, власне, і відбулися вибори 2015 р., було заявлено про запровадження відкритих списків. Однак система, яка застосовується на місцевих виборах в Україні, не є в повному сенсі системою із відкритими списками, оскільки, голосуючи за певний партійний список, виборець не має можливості вибору з-поміж кандидатів. Водночас виборець усе ж таки впливає на підсумковий розподіл місць у партійному виборчому списку, оскільки до рад потрапляють кандидати, які отримали у своїх територіальних округах більше голосів виборців порівняно з іншими кандидатами. За цією виборчою системою якщо партія набирає 5 відсотків голосів, то лідер списку від партії зразу отримує мандат. Інші кандидати від партії отримують мандат, якщо вони отримали найбільше голосів на своїх виборчих округах у порівнянні з іншими кандидатами від своєї політичної сили. Тому багато експертів вважає, що ця система не має нічого спільного із відкритими списками, а тільки значно ускладнює проведення виборів та підрахунок голосів.

Позитивним, на нашу думку, є те, що відкриті списки дають змогу виборцям безпосередньо вирішувати, хто з кандидатів повинен стати депутатом. Таким чином створюється більш тісний зв'язок між кандидатом та виборцем під час голосування.

На думку заступника Голови ЦВК А. Магери, в Україні має функціонувати чиста пропорційна система із відкритими регіональними списками. Він запропонував, щоб кожна політична партія висувала закритий загальнодержавний список із 450 кандидатів з одночасним розподілом їх за регіонами у відкритих списках. При цьому А. Магера наголосив, що в умовах тимчасової окупації частини території України повний склад парламенту можна обрати лише за пропорційною системою [5].

Варто зауважити, що виборчі системи із відкритими списками діють у багатьох зарубіжних країнах. Як зазначає М. Наход, у таких країнах ЄС, як Бельгія, Греція, Латвія, Люксембург, Польща, Словенія, Фінляндія, Швеція виборці можуть віддавати преференції окремим кандидатам у списку [6].

Візьмемо для прикладу виборчу систему Фінляндії. У цій країні фінський парламент – *Eduskunta* – обирається за пропорційною системою на підставі відкритих партійних списків. Фінський парламент складається з 200 депутатів, які обираються у 13 виборчих округах: 12 багатомандатних, величиною від 7 до 35 мандатів. Ще один округ – *Aland* є одномандатним.

Представники моніторингово-аналітичної групи «Цифра», які спостерігали за виборами 2015 року до *Eduskunta*, зазначають, що фінська виборча система не передбачає голосування за партію. При цьому віддати голос можна виключно за кандидата, вписавши його порядковий номер у спеціально відведене місце у бюлетені. На виборчих дільницях та у приміщеннях для голосування розміщені плакати із переліком партій. За словами представників моніторингово-аналітичної групи «Цифра», щоб здобути перемогу на округах партії висувують відомих для округу кандидатів, які користуються популярністю серед населення. У Фінляндії відсутній виборчий бар'єр, а розподіл мандатів між партіями та кандидатами здійснюється на основі індексів, які розраховуються за формулою Д'Онта (*D'Hondt*) – спеціальною формулою розподілення мандатів, що використовується у низці країн, зокрема й у багатьох європейських. Оскільки результати виборів встановлюються не на загальнонаціональному, а на рівні кожного округу, це провокує ефект розбіжності між індексами та кількістю відданих голосів персонально за кандидата. Як наслідок, можлива ситуація, за якої кандидат із більшою кількістю голосів поступається депутатством кандидату із більшим індексом [7].

До речі, вітчизняні науковці також підтримують використання методу Д'Онта при розподілі мандатів у разі запровадження відкритих регіональних списків. Так, науковці Національного інституту стратегічних досліджень вважають, що мандати мають розподілятися в багатомандатних виборчих округах між партіями, які здобули у кожному з таких округів підтримку не менше 5 %, із використанням методу дільників Д'Онда. Для розрахунку кількості мандатів кількість отриманих кожним виборчим списком голосів ділиться на послідовний ряд цілих чисел, починаючи з одиниці (1, 2, 3...) і закінчуючи числом, що дорівнює кількості мандатів до розподілу. Частки від ділення розташовуються у порядку спадання, і політична партія, залишок якої на відповідному кроці є найбільшим порівняно із залишками інших партій, отримує мандат [8].

Окрім запровадження нової системи підрахунку голосів, вітчизняні вчені вважають, що в Україні потрібно запровадити удосконалену пропорційну виборчу систему із відкритими списками кандидатів у депутати. На їхню думку, потрібно також запровадити регіональні виборчі списки та розподілити територію України на багатомандатні територіальні виборчі округи, які відповідатимуть адміністративно-територіальним одиницям регіонального рівня. При цьому слід передбачити фактичну непідконтрольність Українській державі окупованих територій (АР Крим, м. Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей) [8].

Потрібно вказати, що зазначене питання також жваво обговорюється і в українському парламенті. У Верховній Раді України зареєстровані законопроекти щодо запровадження

«відкритих списків» (реєстр. № 1068-1, 4222а, 1068-2). Одні з них базуються на моделі, де кандидати закріплюються за округами, при цьому перша десятка списку не закріплюється за конкретними округами, а при подоланні виборчого бар'єру отримує мандати. Наприклад, у законопроекті реєстр. № 4222а від 02.07.2014 р. (ініціатори: Соболев С. В. та ін.) зазначено, що територія України поділяється на 450 територіальних виборчих округів з приблизно рівною кількістю постійних виборчих дільниць. Особа, включена до загальнодержавного виборчого списку, повинна бути закріплена за одним із територіальних виборчих округів. Перші десять осіб у загальнодержавному виборчому списку за територіальними виборчими округами не закріплюються [9]. Інший законопроект, реєстр. № 1068-1 від 02.12.2014 р. (ініціатори: Тимошенко Ю. В. та ін.) хоч і містить поняття відкритих списків, насправді таку модель не пропонує. На цю позицію законопроекту звернуто увагу у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України [10].

Єдиний законопроект, який відрізняється від інших та дійсно дає виборцям можливість обирати чи весь список, чи конкретного кандидата – це законопроект реєстр. № 1068-2 від 11.12.2014 р. (ініціатори: Чумак В. В. та ін.). Відповідно до статті 86 зазначеного законопроекту, партія висуває кандидатів за єдиним списком кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі, який формується та затверджується з'їздом партії. Із числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому ж з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні списки кандидатів у депутати у кожному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії повинен включати не менше п'яти кандидатів. Виборець має право проголосувати за весь список обраної ним партії, або за окремого кандидата з регіонального виборчого списку цієї партії [11].

Маємо все ж своє бачення щодо запровадження відкритих списків, яке дещо відрізняється від бачення авторів наведених законопроектів, та пропонуємо свою модель відкритих списків.

Погоджуючись із пропозиціями окремих авторів, ми також пропонуємо розподілити Україну на регіональні округи, кількість яких відповідатиме адміністративно-територіальному устрою України. Зважаючи на те, що Україна складається з 24-х областей, Автономної Республіки Крим і 2-х міст зі спеціальним статусом – Києва та Севастополя, всю територію України слід поділити на 27 регіональних виборчих округів. Залежно від кількості населення, яке проживає в окрузі, на округ виділяється відповідна кількість мандатів.

Кожна політична партія висуває список кандидатів, який відповідає кількості мандатів. Наприклад, якщо на регіональний виборчий округ м. Київ припадає 26 мандатів, то партія в окрузі повинна висунути 26 кандидатів у депутати. Відповідно, у виборчому бюлетені подається список кандидатів, затверджений на з'їзді партії. Потрібно дати можливість виборцю одночасно підтримати чи всю партію із запропонованим списком, чи окремих кандидатів. Якщо виборці підтримали весь список, то кожен кандидат отримує по голосу. Кожен виборець, який підтримує ту чи іншу партію, може погодитися зі списком, затвердженим на з'їзді, або обрати тільки тих кандидатів, які, на його думку, найбільш гідні стати депутатами. При цьому важливо, що за яку б кількість кандидатів не проголосував виборець, за одного чи за весь список, партія у цілому отримує 1 голос.

Ми також вважаємо, що повинен існувати виборчий бар'єр, його можна зменшити до 3 % або залишити таким як є на сьогодні – 5 %. Якщо партія долає всеукраїнський виборчий бар'єр, вона бере участь у розподілі мандатів. Після цього мандати розподіляються партією пропорційно отриманій нею підтримці виборців на окрузі. Мандати дістаються тим кандидатам, які отримали найбільшу підтримку виборців. Водночас, якщо кількість голосів за кандидатів буде однаковою, можна розглядати варіант, коли значення має номер кандидата у виборчому списку. Тобто, якщо кандидат А (номер 3 у списку) та кандидат Б (номер 8 у списку) із одного списку отримали однакову кількість голосів, мандат отримує кандидат А, який у списку під номером 3.

Враховуючи, що більшість партій у нашій державі є об'єднаннями лідерського типу, запровадити парламентом таку модель буде вкрай важко. Саме тому ми вважаємо, що запропоновану модель потрібно доповнити винятком для першої п'ятірки, яка у

разі подолання партією виборчого бар'єру отримує мандати. При цьому перша п'ятірка зазначається у бюлетенях в всіх округах, щоб виборець бачив лідерів партії. При подоланні виборчого бар'єру ця п'ятірка потраплятиме у Верховну Раду України замість тих 5 кандидатів, які отримали найгірший прохідний результат.

Погоджуємося, що у запропонованій системі є один недолік – це складний бюлетень, який включатиме дуже велику кількість кандидатів. Це зробить його величезним за розміром. Зазначена проблема може бути вирішена шляхом запровадження електронного голосування, однак наша країна до цього ще не готова.

Як альтернативний варіант, на сьогодні реально зробити для кожного округу невеликі довідники, які будуть розміщуватись у кожній кабінці для голосування на виборах. У цих довідниках будуть зазначені партії з їх списками кандидатів у депутати. Щоб не було підробок чи замін довідників, необхідно засвідчити кожну його сторінку печаткою виборчої комісії. Сам виборець отримує бюлетень, в якому немає прізвищ кандидатів, а лише їхні номери та номери партій. Вичерпну інформацію виборець знаходить у довіднику у кабінці, звіряючи номери у бюлетені зі списками партій і кандидатів, і у бюлетені ставить відповідну позначку напроти тих, кого він підтримує. Наприклад, виборець хоче проголосувати за партію Б. Відповідно він бачить у довіднику першу п'ятірку та запропонованих кандидатів (додаток 1). Виборець ставить позначку у бюлетені (додаток 2) біля партії Б та біля запропонованого цією партією всього списку або обирає конкретних кандидатів із цього списку.

Таким чином бюлетень може мати невеликий розмір, що зекономить кошти на друк та спростить процедуру голосування. Водночас ця система потребує видання довідників, що вимагає додаткових коштів, а також затрат часу на пошук інформації в довідниках під час голосування, що, у свою чергу, може призвести до збільшення черг на виборах.

Ми пропонуємо ще один варіант виборчої системи за відкритими списками, який у більшій мірі враховує можливості наших реалій. У цій системі доцільно виділити регіональні округи відповідно до адміністративно-територіального устрою країни. Кількість мандатів має залежати від кількості населення в окрузі, з урахуванням першої п'ятірки – лідерів списку.

Регіональний округ пропонуємо розподілити на територіальні округи, кількість яких відповідатиме кількості мандатів. Тобто, на один територіальний округ припадає один мандат. Партія реєструватиме в регіональному окрузі певну кількість кандидатів відповідно до кількості мандатів. Повертаючись до попереднього прикладу, у регіональний виборчий округ м. Київ із 26 мандатами партія висуває 26 кандидатів. При цьому кожен партійний кандидат закріплюється за окремою територією округу. Партія в регіональному окрузі отримує кількість мандатів, пропорційну відсотку виборців, які підтримали її в цьому окрузі. Мандати отримують кандидати, якщо в територіальних округах, за якими вони закріплені, партія отримала максимальний результат. Таким чином депутатами стануть 26 висуванців партії в тих округах, де партія взяла максимальну кількість голосів.

При цій системі кабінки для голосування не будуть потребувати додаткового обладнання у вигляді довідників, а бюлетень буде приблизно таких розмірів, як зараз. Однак за цією системою будуть виникати ситуації, коли в одних територіальних округах перемогу отримують декілька кандидатів від різних партій, а в інших територіальних округах – жоден.

Ми вважаємо, що запровадження відкритих списків на виборах не тільки розширить права виборців, а й зменшить політично-корупційну складову, яка може виникати при формуванні виборчих списків. Наша держава вже готова до того, щоб запроваджувати відкриті списки. Про це наголошує програмний маніфест Майдану, прийнятий під час Революції Гідності, а також Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України.

Залишається питання – коли буде запроваджена ця нова система для обрання Верховної Ради України та який вона буде мати вигляд? Треба зважати на те, що не всі політичні сили підтримують виборчу систему за відкритими списками, тому її запровадження може бути відтерміноване на невизначений час.

Додаток 1

<p><b>Партія Б</b></p> <p>(Перша п'ятірка)  <b>Іванов Д. В., Кудір Д. П., Шевченко М. В., Ребров Н. В., Миток М. К.</b></p>	
<p>Андрієнко Андрій Андрійович  Іваненко Іван Іванович  .....  .....  .....  .....</p>	

Додаток 2

<p>Партія А (перша п'ятірка) –  Партія Б (перша п'ятірка) –  Партія В (перша п'ятірка) –  Партія Г (перша п'ятірка) –  Партія Г (перша п'ятірка) –  Партія Д (перша п'ятірка) –  Партія Е (перша п'ятірка) –  Партія Є (перша п'ятірка) –</p>	
<p>Підтримую весь запропонований список кандидатів –</p> <p>Підтримую кандидатів:</p>	
<p>_____ –  _____ –  _____ –  _____ –  _____ –  _____ –</p>	<p>_____ –  _____ –  _____ –  _____ –  _____ –  _____ –</p>

**Список використаних джерел:**

1. Ворона П. В. Відкриті партійні списки на місцевих та парламентських виборах в Україні – перспективи чи реальність [Електронний ресурс] / П. В. Ворона. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/1/02.pdf>

2. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія / Ю. Б. Ключковський; Національний університет «Києво-Могилянська Академія». – К. : Час Друку, 2011. – 132 с.

3. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/994\\_a19](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/994_a19)

4. The functioning of democratic institutions in Ukraine: Resolution 2145 (2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en>

5. В Україні має функціонувати пропорційна система з відкритими регіональними списками [Електронний ресурс] / Андрій Магера. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/45303-vyborcha-systema>

6. Наход М. А. Передумови та перспективи зміни виборчої системи для проведення виборів народних депутатів України [Електронний ресурс] / Михайло Наход. – Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу. – Режим доступу: <http://www.cpaec.org.ua/uk/news/view/210>

7. Моніторингово-аналітична група «Цифра». Вибори за кордоном. Фінляндія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cifragroup.org/?cat=38>

8. Аналітична записка «Запровадження пропорційної системи виборів народних депутатів як елемент модернізації політичної системи». – Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. – 15 арк.

9. Проект Закону про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51579](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51579)

10. Висновок Головного науково-експертного управління від 27.10.2016 р. до законопроекту № 1068-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52598)

11. Проект Закону про вибори народних депутатів України № 1068-2 від 11.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52880](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52880)

*\* Турчинов Кирило Олександрович – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

*Стаття надійшла до редакції 03.07.2017 р.*