

УДК 342.827.2(477)

ПРОПОРЦІЙНА СИСТЕМА ВІДКРИТИХ СПИСКІВ В УКРАЇНІ – ПЕРСПЕКТИВА ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ?

Новиков О.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Андрійцьо А.М.

Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена висвітленню актуальних питань реформування виборчої системи в Україні. Охарактеризовано головні недоліки змішаної виборчої системи в Україні. Визначено причини існування чинної змішаної виборчої системи. Аргументовано необхідність запровадження в Україні пропорційної виборчої системи відкритих списків. Проаналізовано досвід демократичних держав.

Ключові слова: виборча система, вибори, політичні партії, мажоритарна систем, пропорційна система, відкриті партійні списки.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в світі не існує досконалої виборчої системи. Виборча система кожної держави формується індивідуально, і залежить від багатьох факторів: історичних, культурних, політичних. Усі відомі виборчі системи мають свої переваги та недоліки. Тому для України як держави, яка стала на шлях демократичного розвитку одним із головних завдань є модернізація чинної виборчої системи. Адже як показує досвід розвинених країн, належне та дієве державне управління, яке здійснюється з метою загальнодержавного благополуччя, багато в чому залежить від ефективної роботи законодавчого органу. 21 лютого 2014 року в рамках конституційної реформи Україна здійснила перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, тобто парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ) як законодавчий орган став головним у політичній системі України. Наділивши законодавчий орган такими суттєвими повноваженнями – виникає питання яким чином підвищити його якісний склад і лібералізувати спосіб

отримання мандата, тому чинна змішана виборча система не відповідає рівню розвитку політичної системи та стану суспільних відносин в Україні. Одним із варіантів її заміни є пропорційна виборча система відкритих партійних списків.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Питання пошуку оптимальної виборчої системи, зокрема запровадження пропорційної системи відкритих списків в Україні займалися такі науковці: М. Наход, І. Сікідіна, М. Бучин, С. Конончук, О. Ярош, І. Федорій, Р. Костишин, П. Ворона Ю. Ключковський, В. Фесенко, О. Сидорчук, М. Рибачук, Б. Райковський, І. Жданов.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кількість публікацій, слід зазначити, що вивченню та дослідженню практики використання пропорційної системи з відкритими списками, а також можливості її застосування в Україні приділено недостатньо уваги. Найчастіше, українські науковці досліджують та аналізують використання «класичних» виборчих систем: пропорційної, мажоритарної та змішаної. Наприклад, у мо-

нографії Ю. Ключковського «Виборчі системи та українське законодавство» можливості запровадження пропорційної системи відкритих списків взагалі не висвітлюється, тільки згадується як підвид пропорційної системи.

Мета статті. Головною метою цієї наукової статті є комплексне дослідження пропорційної системи відкритих списків з урахуванням зарубіжного досвіду задля аналізу доцільності запровадження даної виборчої системи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Наразі в нашій державі відповідно до чинного ЗУ «Про вибори народних депутатів в Україні» закріплена змішана (пропорційно-мажоритарна) виборча система за якою:

1) 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій;

2) 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах [1].

Головними недоліками даної змішаної виборчої системи є:

для пропорційної виборчої системи із закритими списками:

1. При закритих списках можливе використання «технології паротягу», коли на перших позиціях виборчого списку ставляться популярні особи, які потім відмовляються від своїх мандатів, в результаті чого в парламент потрапляють нікому не відомі особистості з кінця списку;

2. Виборці голосують за весь список, таким чином слабшає зв'язок між виборцями і їх виборними представниками [2, с. 4];

3. Власники політичних партій продають місця в прохідній частині виборчого списку. Це перетворює партійне будівництво у найприбутковіший бізнес і породжує корупцію серед політичних еліт.

4. Послаблюється професійний потенціал ВРУ. З досвіду попередніх скликань ми бачимо, що депутати, які купили собі місце у ВРУ є не завжди активними в питаннях законодавчої ініціативи, вони не проявляють себе у роботі профільних комітетів, пропускають пленарні засідання ВРУ.

Для мажоритарної системи:

1. головний недолік полягає у банальній купівлі в населення депутатського мандату. Сучасна українська мажоритарна виборча система в першу чергу дискредитувала себе через корупцію в електоральному полі та втрату зв'язку з виборцями після виборів;

2. дискримінуються, так звані «треті» партії, які практично втрачають шанси бути представленими у законодавчому органі тому, що виборці часто орієнтуються на представників найбільших та найвпливовіших партій, вважаючи, що представники так званих «третіх» партій не зможуть ефективно працювати в парламенті в умовах меншості;

3. при застосуванні мажоритарної системи є можливість (особливо у державної влади) впливати на результати виборів, застосовуючи різноманітні маніпулятивні технології (масове «переселення» виборців з одного округу до іншого, маніпулювання з кордонами виборчих округів) [3].

Як можна побачити, пропорційно-мажоритарна система, яка є чинною в Україні має багато недоліків і потребує негайного реформування. Парламентська асамблея Ради Європи резолюцією № 1755 від 04.10.2010 щодо України наголошувала на тому, що: «Виборча реформа повинна передбачати не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи, підтверджує свою рекомендацію щодо прийняття виборчої системи, яка передбачає пропорційну систему та ґрунтується на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах» [5]. 27 листопада 2014 року фракції парламентської більшості зафіксували в Коаліційній угоді, що протягом I кварталу 2015 року буде прийнято новий Закон України «Про вибори народних депутатів України». Зокрема, у пункті 1.1 Розділу 6 Коаліційної угоди було прописано, що: «Відмова від змішаної (пропорційно-мажоритарної) виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи виборів до Верховної Ради України, за якої виборці матимуть можливість голосувати за конкретних кандидатів у багатомандатних виборчих округах (пропорційна система з відкритими списками)» [4].

Минуло три роки, але всі різні законопроекти, які ставилися на голосування у парламенті (а саме, законопроект № 4906–2 внесений Р. Кошулинським, законопроект № 4222а внесений С. Соболевим, законопроект № 1068–1 внесений Ю. Тимошенко, законопроект № 1068–2 внесений В. Чумаком, Н. Агафоновою; Н. Новак; П. Різаненком; Л. Ємцем, законопроект № 1068 внесений Ю. Мірошниченком) так і не були проголосовані ВРУ. Дані законопроекти є схожими між собою, тому доцільним є аналіз одного з таких законопроектів, а саме законопроекту № 4222а.

Відповідно до основних положень даного законопроекту:

Вибори народних депутатів України здійснюються за пропорційною системою із відкритими партійними списками – загальнодержавним виборчим списком із закріпленням кандидатів у депутати за територіальними виборчими округами. Вибори відбуваються на території України, яка поділяється на 450 територіальних виборчих округів з приблизно рівною кількістю постійних виборчих дільниць. Кількість таких округів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі встановлюється Центральною виборчою комісією з урахуванням їх адміністративно-територіального устрою. Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст. На території великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ.

Кандидатом у народні депутати може бути будь-який громадянин України, який відповідно до статті 9 цього законопроекту має право бути кандидатом у депутати. Партія висуває кандидатів у депутати, шляхом включення їх до загальнодержавного виборчого списку, які формуються та затверджуються з'їздом партії. Висування кандидатів у депутати партією та формування загальнодержавного виборчого списку здійснюється на її з'їзді (зборах, конференції), який скликається і проводиться у порядку, встановленому статутом партії.

До загальнодержавного виборчого списку від партії – суб'єкта виборчого процесу включається не менше ста і не більше чотирьохсот п'ятдесяти кандидатів у депутати від цієї партії. Особа, включена до загальнодержавного виборчого списку, повинна бути закріплена за одним з територіальних виборчих округів. Перші десять осіб у загальнодержавному виборчому списку за територіальними виборчими округами не закріплюються. Черговість (порядкові номери) кандидатів у загальнодержавному виборчому списку від партії – суб'єкта виборчого процесу визначається на з'їзді (зборах, конференції) цієї партії при висуванні кандидатів у депутати та формуванні відповідного списку.

У загальнодержавному виборчому списку щодо кожного кандидата зазначаються:

- 1) порядковий номер кандидата у загальнодержавному виборчому списку;
- 2) прізвище, ім'я (усі імена), по батькові (за наявності) кандидата;
- 3) число, місяць і рік народження;
- 4) громадянство;
- 5) партійність;
- 6) відомості про освіту;
- 7) місце роботи (заняття), посада, яку займає кандидат;
- 8) наявність представницького мандата на час висування;
- 9) місце проживання та виборча адреса кандидата;
- 10) номер територіального виборчого округу, який закріплюється за кандидатом у депутати.

У бюлетені зазначаються такі відомості про суб'єкта виборчого процесу:

- 1) визначений жеребкуванням номер кожної партії;
- 2) повна назва відповідної партії;
- 3) прізвища, імена, по батькові перших десяти кандидатів у депутати за загальнодержавним виборчим списком від партії – суб'єкта виборчого процесу;
- 4) прізвище, ім'я, по батькові кандидата у депутати, який закріплений за відповідним територіальним виборчим округом, з відомостями про рік народження, освіту, посаду (заняття), місце роботи, місце проживання, партійність.

Між номером кожної партії та її назвою розміщується порожній квадрат.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримують кандидати у депутати від партій, на підтримку виборчих списків яких у межах загальнодержавного виборчого округу подано п'ять і більше відсотків дійсних голосів виборців. Депутати, обрані за загальнодержавними виборчими списками від партій – суб'єктів виборчого процесу, визначаються в порядку черговості осіб в уточненому загальнодержавному виборчому списку від партії – суб'єкта виборчого процесу відповідно до кількості депутатських мандатів, отриманих загальнодержавним виборчим списком від партії – суб'єкта виборчого процесу [6].

Тобто, можна чітко простежити, що нормативно-правове забезпечення задля впровадження пропорційної виборчої системи відкритих списків є достатнє. Пропорційна виборча система з від-

критими списками дозволила б усунути ряд недоліків чинної в Україні змішаної виборчої системи:

По-перше, мінімізується вплив корупційних схем та суттєво знизяться шанси того, що партії зможуть провести до ВРУ нездатних до депутатської роботи кандидатів.

По-друге, зросте загальна заінтересованість громадян до виборчого процесу, виборці будуть ретельно підходити до вибору достойного кандидата в народні депутати України.

По-третє, за такої виборчої системи установлюється прямий зв'язок між конкретним кандидатом та виборцем, адже виборці знатимуть конкретно за кого голосують.

По-четверте, зросте внутрішньопартійна конкуренція, кожний активний політик змушений буде працювати так, щоб його обрали виборці, а не дбати про гроші для купівлі «прохідного» місця.

Чому ж українські парламентарі не хочуть навіть розглядати законопроекти в яких йдеться про зміну виборчої системи? Я вважаю, що основними є дві причини: 1) висока вірогідність використання корупційних схем і тому партійні лідери не зможуть «заробити» на продажі місць; 2) страх не потрапити до нового складу парламенту.

Крім того, перед тим як впровадити таку виборчу систему доцільно проаналізувати досвід розвинених, демократичних зарубіжних країн.

Відповідно до «Закону про внесення змін до закону про вибори до Сейму», 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 партійно/коаліцією шляхом подачі списку кандидатів. Партія/коаліція сама визначає порядок розміщення кандидатів у цьому списку, але завдяки наявності преференційної системи голосування списки партій/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 [7, с. 181–182].

Згідно із Виборчим Кодексом Польщі для виборів Сейму територія Польщі поділяється на 41 виборчий округ, у кожному з яких обирається певна кількість депутатів (від 7 до 16) відпо-

відно до кількості виборців, які там проживають. Виборчий округ охоплює територію воєводства або його частину. Межі виборчого округу не можуть порушувати меж повітів та міст на правах повітів, які до нього входять. Право висування кандидатів у виборах належить виборчим комітетам. Ці комітети утворюються політичними партіями та їх коаліціями, а також виборцями. Вони займаються також проведенням виборчих кампаній. Виборчі комітети партій створюють їх керівні органи. Громадяни можуть створювати виборчі комітети виборців. Для утворення такого комітету треба зібрати щонайменше 1000 підписів громадян. Кожний кандидат отримує порядковий номер у списку. Кандидат не має права бути внесеним більше, ніж до одного такого окружного списку, та не може одночасно брати участь у виборах до Сейму та Сенату. У день виборів виборець має право голосувати (поставити знак «х») лише за один список виборчого комітету і за лише одного кандидата з цього списку. Для отримання мандатів виборчі комітети партій повинні набрати щонайменше 5% дійсних голосів в усій країні, коаліційні комітети – 8%. Відповідно серед окружних списків цих виборчих комітетів розподіляться мандати у кожному виборчому

окрузі пропорційно від числа набраних голосів. А вже з кожного окружного списку депутатами стають кандидати, які набрали найбільше голосів, незалежно від їх порядкового номеру [8].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку в цьому напрямку. Результати проведеного дослідження свідчать про те, що чинна змішана (пропорційно-мажоритарна) система має багато недоліків і не відповідає сучасному розвитку політичної системи в Україні, а тому потребує негайного реформування. Альтернативою чинної виборчої системи повинна була стати пропорційна виборча система відкритих списків, дане положення було закріплено в пункті 1.1 Розділу 6 Коаліційної угоди 2014 року. Але всі законопроекти, які виносились на розгляд Верховної Ради України не були прийняті. У парламентській більшості відсутня політична воля реформувати змішану виборчу систему, тому що в такому випадку партійні лідери не зможуть у повному обсязі використовувати корупційні схеми для продажу місць в партійному списку. Політичні еліти, котрі контролюють парламентську більшість ВРУ будуть прагнути зберегти владу, спираючись на невідреформовану виборчу систему.

Список літератури:

1. Закон України «Про вибори народних депутатів України від 17.11.2011 № 4061–VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
2. Журавський В. С. Яка виборча система найоптимальніша для сучасної України? / В. С. Журавський // Голос України. – 2011. – № 94.
3. Кобрицький В. В. Мажоритарна і пропорційна виборчі системи: переваги та недоліки [Електронний ресурс] / В. В. Кобрицький // Український науковий журнал. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://social-science.com.ua/article/73>
4. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
5. Резолюція 1755 (2010) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a19
6. «Проект Закону про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками)» від 02.07.2014 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51579
7. Савченко І. До пошуку оптимальної виборчої системи: відкриті списки / І. Савченко, Д. Прокопчук // Наукові записки. – 2010. – № 50. – С. 176–185.
8. Мельник І. Відкриті партійні списки як у Польщі [Електронний ресурс] / І. Мельник // Збруч. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://zbruc.eu/node/25393>

Новиков А.В.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Андрийцо А.М.

Институт прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОТКРЫТЫХ СПИСКОВ В УКРАИНЕ – ПЕРСПЕКТИВА ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

Аннотация

Статья посвящена освещению актуальных вопросов реформирования избирательной системы в Украине. Охарактеризованы главные недостатки смешанной избирательной системы в Украине. Определены причины существования действующей смешанной избирательной системы. Аргументирована необходимость ввода в Украине пропорциональной избирательной системы открытых списков. Проанализировано опыт демократических государств.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, политические партии, мажоритарная систем, пропорциональная система, открыты партийные списки.

Novikov O.V.

Yaroslav Mudryi National Law University

Andriitso A.M.

Criminal Justice and Prosecutors' Training Institute

Yaroslav Mudryi National Law University

OPEN LIST PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM IN UKRAINE – PERSPECTIVE OR REALITY?

Summary

The article presents current questions of reforming in the electoral system in Ukraine. Characterization of the main disadvantages of the mixed electoral system in Ukraine. Definition of the main reasons why the current mixed electoral system in Ukraine exists. The argumentation of necessity to create open list proportional electoral system in Ukraine. The analysis of experience in democratic states development.

Keywords: electoral system, elections, political parties, majoritarian system, proportional system, open party lists.