

**ПИРОГА І. С.,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри конституційного  
права і порівняльного правознавства  
(Ужгородський національний  
університет)

УДК 342.821

### ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано прийнятий у першому читанні Виборчий кодекс України в частині виборів народних депутатів. У підготовці до другого читання нами запропоновано внести такі зміни: скасувати загальнодержавні списки партій і повністю відкрити регіональні, змінити систему підрахунку голосів, вирівняти реальний прохідний бар'єр у регіонах.

**Ключові слова:** партійні списки, виборчі регіони, квоти, прохідний бар'єр, підрахунок голосів.

В статье проанализирован принятый в первом чтении Избирательный кодекс Украины в части выборов народных депутатов. При подготовке ко второму чтению нами предложено внести следующие изменения: отменить общегосударственные списки партий и полностью открыть региональные, изменить систему подсчета голосов, выровнять реальный проходной барьер в регионах.

**Ключевые слова:** партийные списки, избирательные регионы, квоты, проходной барьер, подсчет голосов.

The article analyzes the adopted in the first reading the Electoral Code of Ukraine in the part of the election of people's deputies. In preparing for the second reading, we proposed to make the following changes: to cancel the national lists of parties and fully open the regional ones, to change the system of vote counting, to align the real passage barrier in the regions.

**Key words:** party lists, electoral regions, quotas, passage barrier, count of votes.

**Вступ.** Наближення законодавства до європейських стандартів забезпечує просування України в напрямку інтеграції до європейської спільноти. Велике значення має приведення українського виборчого законодавства та практики проведення виборів у відповідність до європейських виборчих стандартів. У 21 із 28 країн ЄС, а також у Швейцарії, Норвегії та деяких інших європейських країнах на парламентських виборах застосовується пропорційна система з преференційним голосуванням (із відкритими списками). В Україні застосовується варіант пропорційного голосування – за закритими партійними списками в загальнонаціональному виборчому окрузі. Серед країн ЄС така система застосовується лише в Угорщині. Зобов'язання щодо запровадження пропорційної системи з відкритими списками міститься в чинній Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді поточного скликання [1]. Відповідний пункт Коаліційної угоди досі не виконано, хоча термін виконання спливає ще в I кварталі 2015 р.

Запровадження в Україні пропорційної системи з відкритими списками рекомендовано Резолюцією 1755 ПАРЄ «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухваленій



у жовтні 2010 р. У підпункті 7.1.2 Резолюції зазначено: «[Асамблея] вважає, 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»[2]. В останній Резолюції ПАРС з тією ж назвою – «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухваленій 25 січня 2017 р., відкриті списки прямо не згадувалися, наголошувалося лише на необхідності переходу до пропорційної системи: «Асамблея знову закликає до прийняття єдиного Виборчого кодексу, який запроваджує пропорційну виборчу систему у повній відповідності до європейських стандартів» [3].

Одна з основних і загально визнаних проблем виборчого законодавства України – відірваність як народних депутатів України, так і депутатів місцевих рад від виборців через відсутність впливу виборців на персональний склад депутатського корпусу. Перехід до відкритих списків дозволяє повністю або частково (залежно від норм прийнятого закону) вирішити цю проблему.

**Постановка завдання.** Мета роботи – проаналізувати переваги і недоліки різних моделей виборчої системи і запропонувати оптимальну для України електоральну систему, яка передбачає преференційне голосування з повністю відкритими регіональними партійними списками.

**Результати дослідження.** На місцевих виборах у 2015 р. і протягом 2016 р. на виборах до міських рад об'єднаних територіальних громад застосовувався варіант «відкритих списків». Вибори проводилися «за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій <...> із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією <...> об'єднаної міської територіальної громади» [4]. Ця система не є системою з відкритими списками, оскільки, голосуючи за партійний список, виборець не має можливості вибору з-поміж кандидатів. Хоча виборець впливає на остаточний розподіл місць у партійному виборчому списку, до рад потрапляють кандидати, які отримали більше голосів виборців у своїх територіальних округах.

Перехід до пропорційної системи з відкритими списками вимагає таких змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: скасовується мажоритарна складова частина виборів, виборцеві надається право голосування за окремих кандидатів у партійному списку.

Переваги відкритих списків:

- відсутня «прохідна частина списку», знижується вплив політичної реклами в ЗМІ та «зіркової п'ятірки» списку на вибір громадян;
- зменшується вплив партійного керівництва та гаманців олігархів на формування виборчих списків, посилюється внутрішньопартійна конкуренція, що спонукає партії добирати у списки «достойних людей» із регіонів;
- забезпечується підзвітність і дієвість парламенту, стабільність партійної системи та можливість для ротації політичних еліт.

Під час проведення виборів із закритими списками виборці орієнтуються на лідера партії і першу п'ятірку списку. Закриту частину списку уособлює керівництво партії, яке часто вдається до продажу прохідних місць для фінансування виборів (реклама у ЗМІ, підкуп виборців, організація концертів на підтримку партії тощо). Оскільки у відкритих списках число «п'ятірок» залежить від кількості регіональних виборчих округів, керівництво партії змушене вдаватися до підбору кандидатів за іншим принципом, зважаючи на прихильність виборців до конкретних кандидатів, що забезпечить їм більший вплив на формування і, можливо, реалізацію передвиборчої програми партії.

Що стосується впливу гаманців олігархів на формування виборчих списків, то він залишиться. Значного покращення підзвітності та дієвості парламенту сподіватися також



не доводиться, принаймні в найближчій перспективі. Водночас надання виборцю додаткових можливостей впливу на формування органів влади підвищує довіру до виборів, до органів влади і до політичної системи в цілому.

У політичній науці усталеною є думка, що перехід до пропорційної системи призводить до «зміцнення партійної системи та посилення структурованості парламенту» [5]. З погляду впливу на суспільство в цілому, «перевага пропорційної системи полягає в тому, що вона сприяє політичному структуруванню суспільства, створює більш широкі можливості розвитку демократії, найбільш повно представляє інтереси усіх соціальних груп» [6].

Потенційною перевагою пропорційної виборчої системи з відкритими списками є поєднання позитивних рис пропорційної і мажоритарної систем. Теоретично пропорційна система сприятиме більш чіткому розмежуванню сил, що входять до коаліції та опозиції. На жаль, досвід України доводить хибність такого висновку. За результатами останніх виборів до Верховної Ради створена коаліція п'яти партій. За два роки три з них вийшли з коаліції і оголосили перехід до опозиції. Збережена коаліція двох партій, у яких немає достатньої кількості депутатських мандатів для формування більшості. Для проведення ситуативних голосувань доводиться залучати мажоритарну складову частину корпусу народних депутатів, які в діючій нині виборчій системі виконують роль «резерву» під час важливих голосувань. Інколи голосування підтримує і дуже «опозиційний блок», зрозуміло, за певну винагороду (наприклад, захист від переслідування, гарантії недоторканості бізнесу тощо). З іншого боку, в українському парламенті часто практикується перехід депутатів між фракціями (явний чи прихований). Все це викликає великі сумніви щодо того, що перехід до відкритих списків сприятиме зростанню політичної відповідальності партій за наслідки ухвалених законодавчих актів та діяльність уряду.

Перехід до пропорційної виборчої системи не матиме вирішального впливу на тривалість процесу формування та стабільність правлячих коаліцій. В Україні практично відсутні політичні партії. Сучасне партійне поле України складається з акторів, які не є повною мірою політичними партіями, а швидше партійними субститутами<sup>1</sup>, оскільки не виконують завдання, характерні для інституту політичних партій у демократичних країнах. Значна частина депутатів розглядає роботу в парламенті як особливо привілейований вид бізнесу, який передбачає практично вільний доступ до державного бюджету і «дах» для власного бізнесу. Наслідком цього є квотний розподіл місць у виконавчій владі. Відсутність зацікавлення у законотворчій роботі призводить до вільного відвідування сесійної зали, засідань у комітетах; відсутність в округах; ігнорування голосувань із різних причин; очікування винагороди за потрібні голосування (у будь-якій формі) тощо.

Наївно думати, що пропорційна система сприятиме чіткому розмежуванню сил, що входять до коаліції та опозиції, стимулюватиме політичну конкуренцію в період між виборами та сприятиме зростанню політичної відповідальності партій за наслідки ухвалених законодавчих актів та діяльність уряду. Досвід України показує, що ці сподівання марні. Більш імовірне посилення міжпартійної міграції та створення нових партійних проєктів. Значна частина депутатів готова перейти до будь-якої партії, яка має шанси на успіх на виборах.

Перехід до пропорційної системи дає і певні переваги. Скасування мажоритарної складової частини виборів стимулюватиме пошук індивідуальних політичних стратегій впливовими місцевими політиками. З іншого боку, впливові місцеві політики самі становитимуть інтерес для партій як кандидати, котрі здатні забезпечити високий електоральний результат у своєму виборчому окрузі. На поведінку місцевих еліт можуть впливати параметри пропорційної системи. Низький прохідний бар'єр для партій (до 3%) сприяє формуванню нових партій, які формують локальний політичний порядок денний: децентралізація і зміцнення місцевих бюджетів, розвиток територій та ін. Високий прохідний бар'єр чи застосування

<sup>1</sup> Під партійними субститутами розуміються організації партійного типу, що не виконують належним чином функції представництва електорату, реалізуючи вузькогоспідні інтереси власної організації.



методу Д'Ондта у підрахунку голосів, навпаки, сприятиме притоку місцевої еліти до лав найбільш потужних партій. Перехід до багатомандатних територіальних виборчих списків однозначно збільшить представництво регіональних еліт у Верховній Раді незалежно від прохідного бар'єру та методу підрахунку голосів. Підвищиться роль партій, які не мають підтримки на загальнонаціональному рівні, але мають підтримку на місцях. Однак, незважаючи на регіональну підтримку, що базується на обміні благ на голоси, у загальнонаціональному масштабі такі квазіпартійні об'єднання не здатні виробити та реалізувати політичний курс, привабливий на всеукраїнському електоральному полі. Регіональна підтримка квазіпартій стимулює диференціацію електорату, який підтримує вирішення локальних, а не загальнодержавних проблем.

Слід мати на увазі, що спиратися на впливовість партійних субститутів вигідно як окремим політичним лідерам, так і великому бізнесу. Бізнес не мотивований фінансувати розвиток партійної системи, оскільки ефект фінансування проявляється лише через 1–2 або більше електоральних циклів, тоді як фінансування партійних субститутів, завдяки їх інкорпорованості в неформальну мережу розподілу владних ресурсів, дозволяє отримати вигоду в тому ж самому електоральному циклі.

Партійні субститути на українському політичному ринку відстоюють вузькогосподарські інтереси власної організації, підміняючи ними національні, у той час як партії покликані служити реалізації національних інтересів та сприймати їх як власні. Орієнтиром розвитку партійної системи України має стати формування системи з відносно невеликою кількістю партій, що сприятиме інституціоналізації партій та їх реформатуванню в організації, що здатні виконувати належні їм як специфічному інституту функції. На фрагментацію партійно-політичного поля впливає багато чинників: тип виборчої системи, величина виборчого округу тощо.

Українські партії у своїй основі не відповідають головному критерію – не мають ідеологічної платформи і є структурами, що лобіюють вузькокорпоративні інтереси. Цей факт повинен насторожити ідеологів суто пропорційної системи, з огляду на її можливу недієздатність за таких умов. За відсутності політичних партій заснована на них система є мало життєздатною. Пропорційні системи дають можливість проникати в парламенти відвертим маргіналам. І саме тому Україна знову стоїть перед вибором парламентської виборчої системи.

Найбільш оптимальною формулою, яка максимально повно зможе забезпечити представництво національних політичних еліт та дотримання інтересів регіонів у законодавчій владі, є пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками.

У Верховній Раді України зареєстрований і включений до порядку денного «Проект Закону про вибори народних депутатів» № 1068-2 від 11 грудня 2014 р. [7]. Формально проект відповідає виборчій моделі з відкритими списками. Однак законопроект відхилений Верховною Радою 19 жовтня 2017 р. Натомість 07 листопада 2017 р. прийнято у першому читанні проект Виборчого кодексу №3112-1 від 02 жовтня 2015 р. [8]. Проект закону «Про вибори народних депутатів України» №1068-2 фактично повністю тотожний нормам Виборчого кодексу, за винятком прохідного бар'єру. Прохідний бар'єр у законопроекті №1068-2 складає 3%, у Виборчому кодексі – 4% голосів (ст. 374), поданих на підтримку регіональних списків у межах загальнодержавного виборчого округу.

Виборчий кодекс передбачає поділ загальнодержавного виборчого округу на 27 виборчих регіонів, які переважно збігаються з межами адміністративних регіонів України (ст. 338). З'їздом партії формується та затверджується список кандидатів загальнодержавного виборчого округу (ст. 341). Кількість кандидатів не визначається, але не може перевищувати кількісний склад Верховної Ради України, визначений ст. 76 Конституції України (450 депутатів). Порядковий номер кандидата у списку визначає партія. З числа кандидатів загальнодержавних виборчих списків партії формують регіональні виборчі списки в кожному виборчому регіоні (не менше 5 кандидатів у списку), тобто мінімальне число кандидатів у всіх регіональних списках 135, а решта  $450 - 135 = 315$  кандидатів становлять



закриту частину регіональних списків. Виборець зобов'язаний голосувати за партію, але за бажанням може проголосувати і за одного з кандидатів із числа 135, включених до регіонального списку. Виборець не підтримує жодного кандидата у регіональному списку, якщо голосує лише за партію.

Технічно голосування досить складне, оскільки ні списку партій, ні списку кандидатів у бюлетені не наводиться. Для інформування виборців пропонується у кабіні для голосування розмістити стенди, на яких подано порядкові номери партій і кандидатів у регіональних списках партій (ст. 367). Єдиний плюс – уніфікований розмір бюлетеня [9]. Такі ж зауваження висловлено Головним науково-експертним управлінням у висновку від 05 серпня 2016 р. щодо «Проекту Закону про вибори народних депутатів» № 1068-2 від 11 грудня 2014 р.

У короткостроковій перспективі запровадження системи виборів із відкритими списками не знизить вплив корупційних змов на формування партійних списків. Об'єктом нових корупційних домовленостей стануть не місця в списку, а, наприклад, склад регіонального списку (включення непрохідних кандидатів разом із потенційно прохідним), право на балотування в електорально сприятливому для певної партії окрузі тощо. Також немає підстав розраховувати на зникнення такого явища, як підкуп виборців.

Недолік електоральної системи – наявність двох списків: загальнодержавного і регіональних виборчих списків. Черговість кандидатів у загальнодержавному виборчому списку визначає лише партія на з'їзді (зборах, конференції). Виборці ніяк не можуть впливати на черговість у цьому списку. Черговість у регіональних списках також визначає партія, але виборці мають можливість впливати на черговість результатами голосування.

Відкриті списки треба розуміти так, що черговість кандидатів у цьому списку повинна визначатися виключно виборцями. Партія пропонує – виборці затверджують відповідні кандидатури. Ця теза узгоджується з конституційною нормою ст. 5: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Виконання цієї норми несумісне з загальнодержавним партійним списком, а тому його слід скасувати.

Ступінь відкритості партійних списків визначається числом кандидатів, які включені до регіонального списку для голосування. Законопроект визначає лише нижню межу (не менше п'яти кандидатів у регіональному списку), що передбачає можливість формування парламенту на 30% за регіональними списками і на 70% – за закритими партійними списками. Цю пропорцію бажано змінити радикально – скасувати списки кандидатів загальнодержавного виборчого округу, а вибори проводити виключно за регіональними списками, які є повністю відкритими. Число кандидатів у регіональному списку в середньому дорівнює  $450/27=16,6$  кандидатів (магнітуда округу). Точне число кандидатів у регіональному списку залежить від числа виборців у регіоні. У дуже великих регіональних округах магнітуду округу бажано зменшити, поділивши регіон на два, три чи більше, сформувавши округи приблизно з однаковою магнітудою. Одночасно вирівнюється реальний прохідний бар'єр у регіонах, який наближується до прохідного бар'єра, передбаченого Виборчим кодексом. Формулу, за якою можна визначити реальний прохідний бар'єр, запропонував А. Лейпхарт:  $T=75\%/(M+1)$ , де  $T$  – величина бар'єра,  $M$  – магнітуда округу. Результати розрахунків реального прохідного бар'єру для кожного з 27 передбачених законопроектом регіональних округів наведено в [10]. З огляду на приведені результати обчислення можна запропонувати оптимальний регіон, в якому обирається сім депутатів – це Івано-Франківська, Хмельницька та Житомирська області. У Донецькій області доцільно виділити три регіони, у Дніпропетровській, Харківській, Львівській і м. Києві – по два. Всього в Україні доцільно визначити 33 регіони.

Голосування на виборах зводиться до вписування двох цифр у кожному рядку виборчого бюлетеня (ст. 366, 368):

1. «Підтримую виборчий список політичної партії за порядковим №» –
2. «Підтримую кандидата у народні депутати України від цієї політичної партії за порядковим №» – .



Розмір бюлетеня не залежить ні від числа партій, які беруть участь у виборах, ні від числа кандидатів у регіональних списках кожної партії. Вважаємо за доцільне відкрити повністю регіональні списки партій, число кандидатів у яких дорівнює магнітуді округу.

Скасування загальнодержавного виборчого списку вимагає зміни порядку підрахунку голосів. Розподіл мандатів в регіоні здійснюється за встановленою виборчою квотою відповідно до кількості поданих за них голосів виборців (ст. 375, 376, 377). У кожному регіоні зазвичай виявиться певна кількість голосів виборців (менша за виборчу квоту), які не використані у розподілі депутатських мандатів. Під час остаточного розподілу мандатів невикористані голоси виборців у регіонах додаються до голосів, які партія здобула в тих регіонах, де є найбільший залишок невикористаних голосів виборців.

Запропоновані зміни до проекту Кодексу дозволять виборцям впливати на персональний склад Верховної Ради України. Це підвищить відповідальність партії у формуванні виборчих списків і збереже роль політичних партій як загальноукраїнських носіїв політичних програм розвитку держави і суспільства.

**Висновок.** У роботі проаналізовано положення Виборчого кодексу в частині виборів депутатів Верховної Ради. У підготовці Кодексу до другого читання запропоновано скасувати загальнодержавні виборчі списки і повністю відкрити регіональні; змінити порядок остаточного розподілу депутатських мандатів: невикористані в регіоні голоси, подані за партію, під час розподілу мандатів передаються у ті регіони, де кількість невикористаних голосів, поданих за партію, є найбільшою. Доцільно сформулювати виборчі регіони з однаковою магнітудою, сформувавши три регіони в Донецькій, по два – в Дніпропетровській, Харківській, Львівській і м. Києві, решту регіонів – згідно з Виборчим кодексом: всього тридцять три регіони в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>.
2. Резолюція 1755. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи: ухвал. у Страсбурзі (Французька Республіка) 04 жовтня 2010 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a19](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19).
3. Resolution 2145. The functioning of democratic institutions in Ukraine: Resolution of Parliamentary Assembly: adopted by the Assembly on 25 January 2017 (6th Sitting). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en>.
4. Закон України «Про місцеві вибори» від 01 серпня 2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
5. Дослідження найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та право творення: аналіт. доповідь /за заг. ред. О.А. Фісуна. Київ: НІСД, 2007. С. 3.
6. Лузан А. Пропорційна виборча система. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець, Ю. Шаповал. Київ: Парлам. вид-во, 2012. С. 610.
7. Проект Закону про вибори народних депутатів» № 1068-2 від 11 грудня 2014 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52880](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52880).
8. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02 жовтня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56671](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671).
9. Дубовик С. Удосконалення форми виборчого бюлетеня для голосування. Вісник Центральної виборчої комісії. 2017. № 1 (35). С. 32–33.
10. Електоральні системи: показники ефективності та варіанти для України: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/670/>.

