

# **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ З ВІДКРИТИМИ СПИСКАМИ: МОЖЛИВИЙ ВПЛИВ НА ПОЛІТИЧНУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ**

## **Анотація**

У аналітичній записці розглянуто можливі переваги й ризики запровадження на виборах до Верховної Ради України пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Проаналізовано політичні передумови для запровадження цього варіанту виборчої реформи в Україні та загальні особливості застосування відповідної виборчої моделі на парламентських виборах у країнах ЄС. Здійснено оцінку можливого впливу пропорційної виборчої системи з відкритими списками в коротко- та середньостроковій перспективі на: діяльність Верховної Ради; розвиток партійної системи; внутрішньополітичний процес.

# **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ З ВІДКРИТИМИ СПИСКАМИ: МОЖЛИВИЙ ВПЛИВ НА ПОЛІТИЧНУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ**

## **I. Необхідність переходу до відкритих списків**

Реформування системи виборів до Верховної Ради України (ВР) протягом кількох останніх років є невід'ємною складовою дискусій про реформу політичної системи України. Мова йде про відхід від чинної змішаної системи, коли половина народних депутатів обирається в одномандатних округах, а половина – за закритими партійними списками в багатомандатному загальнонаціональному окрузі. На парламентських виборах в Україні з 1990 р. застосовувалися три виборчі системи: мажоритарна; пропорційна за закритими партійними списками (коли виборець не має права голосувати за окремих кандидатів зі списку) в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі; нині чинна змішана

мажоритарно-пропорційна (пропорційна складова – за закритими списками). Усі три виборчі системи у свій час зазнавали значної критики, у вітчизняному експертному середовищі сформувався своєрідний консенсус щодо необхідності переходу до іншої, відмінної від трьох зазначених, системи виборів.

Своєрідним фаворитом серед можливих нових варіантів виборчої системи на виборах до Верховної Ради України є пропорційні вибори з відкритими списками. Необхідність запровадження цієї системи проголошувалася ще в Програмному Маніфесті Майдану під час Революції гідності<sup>1</sup>. Зобов'язання щодо запровадження пропорційної системи з відкритими списками – «за якої виборці матимуть можливість голосувати за конкретних кандидатів у багатомандатних виборчих округах»<sup>2</sup>, міститься в чинній Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді поточного скликання. Утім, відповідний пункт Коаліційної угоди наразі не виконано, хоча терміном виконання визначався ще I квартал 2015 року.

Рекомендація щодо запровадження Україною цієї системи міститься і в Резолюції 1755 (2010) ПАРЄ «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухваленій ще у жовтні 2010 року. У підпункті 7.1.2 цього документа 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»<sup>3</sup>. Щоправда в останній за часом резолюції ПАРЄ з тією ж назвою – «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухваленій 25 січня 2017 року, у пункті 11, який стосувався виборчої реформи, відкриті списки

<sup>1</sup> Програмний Маніфест Майдану. – <http://maidan2013.com.ua/page/open/4.html>

<sup>2</sup> Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». – VI. «Реформа виборчого законодавства». – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>

<sup>3</sup> Резолюція 1755 (2010). Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи : ухвал. у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року. – [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a19](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19).

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»<sup>4</sup>.

## **II. Відкриті списки на парламентських виборах у європейських країнах**

Рекомендування Радою Європи саме пропорційної системи з відкритими списками є цілком зрозумілим з огляду на її поширеність у країнах Євросоюзу й інших європейських країнах за межами ЄС. Пропорційна система з преференційним голосуванням<sup>5</sup> застосовується на парламентських виборах у 21 із 28 країні ЄС, а також у Швейцарії, Норвегії та деяких інших європейських країнах. Водночас варто зазначити, що термін «виборча система з відкритими списками» означає не один конкретний варіант виборчої системи, а цілий набір різновидів у межах певного типу виборчої системи. Ці різновиди об'єднує надане виборцеві право віддавати свій голос за окремих кандидатів у партійних списках або визначати порядок їх розташування у цих списках. Варіативність цих різновидів досить велика – серед систем із відкритими списками у країнах ЄС важко знайти дві однакові. Вони відрізняються одна від одної за низкою параметрів, зокрема:

- за ступенем відкритості списків – наскільки виборець може впливати на підсумковий результат кандидатів, включених до партійного списку;
- за наявністю/відсутністю прохідного бар'єра, його величиною, особливостями урахування при визначенні результатів голосування;
- за способами переведення голосів у мандати (метод Д'Ондта, система єдиного перехідного голосу тощо);

---

<sup>4</sup> *Resolution 2145 (2017)*. The functioning of democratic institutions in Ukraine : Resolution of Parliamentary Assembly : adopted by the Assembly on 25 January 2017 (6th Sitting). – Provisional version. – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en>

<sup>5</sup> Термін «преференційне голосування» на наш погляд є більш точним, ніж «відкриті списки», оскільки в деяких виборчих системах з «відкритими списками» окремі партійні списки як такі відсутні (Ірландія, Мальта). Надалі обидва терміни вживатимемо як взаємозамінні.

- за магнітудою (кількістю депутатів, що обираються) багатомандатного виборчого округу.

Водночас, слід зазначити, що в країнах Євросоюзу, попри майже повсюдну поширеність преференційного голосування, спостерігаються й випадки відмови від нього і перехід до закритих списків. Зокрема, це відбулося під час виборчих реформ в Угорщині (виборча реформа 2012 р., перші вибори за новим виборчим законом відбулися у 2014 р.) і Румунії (реформа 2015 р., перші вибори – у 2016 р.).

Також варто зауважити, що наявний наразі у виборчій системі України варіант пропорційного голосування – за закритими партійними списками в загальнонаціональному виборчому окрузі – поміж країн ЄС застосовується лише в Угорщині.

### **III. Перехід до системи з відкритими списками: основні зміни**

Перехід на виборах Верховної Ради до пропорційної системи з відкритими списками означає дві макрозміни порівняно з чинною змішаною системою, передбаченою Законом України «Про вибори народних депутатів України». По-перше, скасовується мажоритарна складова виборів, по-друге, «відкриваються» партійні списки, виборцеві надається право віддавати свій голос за окремих кандидатів з партійних списків і, зрештою, визначати підсумковий, за результатами виборів, порядок розташування кандидатів у партійному списку.

Пропорційна система із закритими списками застосовувалася на виборах до Верховної Ради V і VI скликання – у 2006 і 2007 рр. Використання суто пропорційної виборчої системи не призвело до якихось помітних змін у партійній і, ширше, політичній системі України. Утім, заради об'єктивності варто зауважити, що відсутність впливу «пропорційного періоду» в історії виборів до Верховної Ради значною мірою зумовлена нетривалим строком застосування цього варіанту виборчої системи та конституційними змінами 2010 р., які скасували партійно-фракційний принцип формування парламентської коаліції більшості і, по суті,

нівелювали вплив пропорційної системи на структуру і діяльність парламенту.

Своєрідний варіант пропорційної виборчої системи з відходом від закритих відкритих списків в Україні було застосовано на місцевих виборах у 2015 р. і далі – протягом 2016 р. на виборах до міських рад об'єднаних територіальних громад. 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...»<sup>6</sup>.

Строго кажучи, система, яка нині застосовується на місцевих виборах в Україні, не є системою з 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. Тому нинішню систему виборів органів місцевого самоврядування України можна вважати проміжним варіантом між відкритими і закритими списками. Цю систему було піддано значній критиці вітчизняною експертною спільнотою саме за відмінність від класичного типу системи з відкритими списками.

**Потенційною перевагою пропорційної виборчої системи з відкритими списками є поєднання позитивних рис пропорційної і мажоритарної систем. Вибори за партійними списками забезпечують краще врахування в процесі виборів політичних уподобань суспільства, сприяють його політичній структуризації. Відкритість списків сприяє демократизації**

---

<sup>6</sup> Ч. 3 ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори» в ред. від 01.08.2016. – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

внутрішньопартійного життя і збільшує вплив виборців на партії. Водночас варто зауважити, що вплив власне виборчої інженерії (тієї або іншої виборчої системи або її окремого різновиду) на політичну структурування суспільства і на суспільно-політичні процеси в цілому не варто перебільшувати. Цей вплив зазвичай зумовлюється більш загальними трендами суспільного розвитку.

На наш погляд, велика **поширеність преференційного голосування в демократичних країнах пояснюється символічною важливістю цього електорального механізму з погляду суспільної легітимації виборів як таких**. Надання виборцю додаткових можливостей щодо впливу на формування органів влади підвищує довіру до виборів, до органів влади і до політичної системи в цілому.

#### **IV. Можливі наслідки запровадження системи з відкритими списками**

Наслідки запровадження пропорційної системи з відкритими списками складаються зі змін, спричинених пропорційною системою взагалі і змін, зумовлених суто «відкриттям» списків.

У політичній науці усталеною є думка, що перехід до пропорційної системи призводить до «зміцнення партійної системи та посилення структурованості парламенту»<sup>7</sup>, а в ширшому контексті «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»<sup>8</sup>.

Що стосується очікуваних переваг відкритих списків, то у висновках вітчизняних експертів, у політичних документах наводяться, наприклад, такі типові аргументи:

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Лузан, А. Пропорційна виборча система / А. Лузан // Політична енциклопедія : редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заступник голови) та ін. – Київ : Парлам. Вид-во, 2012. – С. 610.

- на відміну від системи із закритими списками, механізм персоніфікованого голосування не передбачає існування «прохідної частини списку», стимулює місцеві партійні організації добирати у списки «достойних людей», знижує вплив політичної реклами в ЗМІ та «зіркової п'ятірки» списку на вибір громадян<sup>9</sup>;

- відкриті списки стимулюють «внутрішньопартійну конкуренцію, а також відкривають двері до парламенту авторитетним людям з регіонів. Сама ідея відкритих списків покликана зменшити вплив партійного керівництва та гаманців олігархів на формування виборчих списків»<sup>10</sup>.

- пропорційна система відкритих списків має призвести до «забезпечення підзвітності і дієвості парламенту, стабільності партійної системи та можливості для ротації політичних еліт»<sup>11</sup>.

Відповідно, приймаючи рішення про перехід до пропорційної системи виборів з відкритими списками, варто критично оцінити як її переваги і вади впливатимуть на діяльність Верховної Ради України, партійну систему та демократизацію внутрішньої політики в цілому.

### *Вплив на діяльність Верховної Ради.*

1. Як свідчить політична історія демократичних країн ЄС, **перехід до пропорційної виборчої системи не матиме вирішального впливу на тривалість процесу формування та стабільність правлячих коаліцій.** В Україні серед політичних партій слабо розвинута культура політичного діалогу та компромісних рішень про розподіл влади. З огляду на це, виникає ризик, що нова виборча система у короткостроковій перспективі негативно впливатиме на стабільність роботи вже утворених парламентських коаліцій унаслідок відсутності мажоритарної складової корпусу народних депутатів, які виконували роль «резерву» під час важливих голосувань, «запобіжника»

<sup>9</sup> Конончук, С. Як відбувається голосування за відкритими списками / Світлана Конончук // День. – 2012. – 10 квіт. – <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobici/yak-vidbuvaetsya-golosuvannya-za-vidkritimi-spiskami>

<sup>10</sup> Канівець, О. Відкриті списки закриють двері до ВР багатьом нинішнім парламентарям / Олег Канівець // ЛІГА. Блоги. – 2016. – 28 берез. – <http://blog.liga.net/user/okanivets/article/21599.aspx>

<sup>11</sup> Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». – VI. «Реформа виборчого законодавства». – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>

від проведення позачергових виборів, забезпечуючи ситуативну підтримку багатопартійних урядових коаліцій.

**2.3 іншого боку, пропорційна система сприятиме чіткому розмежуванню сил, що входять до коаліції та опозиції. Це стимулюватиме політичну конкуренцію в період між виборами та сприятиме зростанню політичної відповідальності партій за наслідки ухвалених законодавчих актів та діяльність уряду. Тож у середньостроковій перспективі, після трьох-чотирьох виборчих циклів можна прогнозувати утвердження нових політичних звичаїв та правил співіснування правлячих та опозиційних сил, зваженого підходу до формування програм дій уряду на основі компромісів між членами коаліцій.**

*Вплив на розвиток партійної системи.*

**3. Скасування мажоритарної складової виборів призведе до пошуку індивідуальних політичних стратегій депутатами-мажоритарниками, які в переважній більшості є впливовими місцевими політиками. За нової системи вони будуть орієнтуватися на панівні настрої громадян щодо поточної підтримки політичних сил. Тому у короткостроковій перспективі це підвищить політичну вагу керівництва найбільш популярних партій, чії фракції з наближенням виборів будуть зростати і таким чином здобудуть більший вплив на законодавчий процес та склад уряду.**

**4. Частина представників місцевих еліт, які не зможуть досягти домовленостей про співпрацю з найбільш рейтинговими політичними силами, імовірно підуть шляхом формування нових політичних сил. Таким чином, наслідками переходу до системи з відкритими списками можуть стати часткове переструктурування партійної системи України, надання додаткового імпульсу створенню нових партій, що спиратимуться на окремі території, області чи макрорегіони. Такі сили можуть кинути виклик загальнонаціональним партіям, які у своїй стратегії також пристосовуються до настроїв виборців у окремих базових регіонах.**



**5. Поява нових політичних сил, орієнтованих на вирішення локальних питань для здобуття перемоги на виборах за пропорційною системою, здатна загострити питання зміни державного устрою. Можна припустити, що поширеними програмними засадами таких нових проектів стануть питання локального політичного порядку денного: дальша реформа децентралізації, розвиток територій, зміцнення місцевих бюджетів тощо.**

**6. При цьому на поведінку депутатів-мажоритарників можуть впливати окремі параметри пропорційної системи. Зокрема, вибір низького прохідного бар'єра для партій (3-1) % підштовхуватиме до створення та потрапляння у парламент нових політичних проектів; високий бар'єр чи застосування методу Д'Онדה при підрахунку голосів навпаки сприятиме рекрутуванню мажоритарників у лави найбільш потужних партій.**

**7. У разі запровадження нової виборчої системи найкращі стартові позиції здобудуть нинішні парламентські партії, які мають найвищі рейтинги електоральної підтримки та політичний вплив на розподіл суспільних ресурсів. Тому їхні виборчі списки розглядатимуться потенційними кандидатами як найбільш перспективні з точки зору здобуття парламентських мандатів. У разі зміни виборчої системи напередодні чергових виборів, фракційний склад парламенту нового скликання буде значною мірою подібний до структури попередньої Верховної Ради. Успіх нових політичних партій навіть при запровадженні пропорційної системи з відкритими списками є малоімовірним. Важливими для політичного успіху партій і за нової системи виборів залишатиметься їхній «партійно-інфраструктурний» потенціал: доступ до фінансових ресурсів, високий рівень медійної впізнаваності, розгалужені мережі місцевих осередків тощо. Тому після запровадження пропорційної системи з відкритими списками можна прогнозувати налагодження взаємовигідної співпраці місцевих еліт із партіями загальнонаціонального рівня та появу своєрідних «партійних холдингів», які складатимуться з парламентської партії та місцевих партій, присутніх лише у невеликій кількості місцевих рад.**

8. Досвід місцевих виборів 2015–2016 рр. свідчить про прагнення місцевих еліт у різних регіонах розвивати власні політичні проекти, активність яких зосереджена в межах певного регіону або території субрегіонального рівня. **Перехід до багатомандатних територіальних виборчих списків може підвищити шанси на потрапляння до Верховної Ради партій, які наразі мають низький рівень популярності на загальнонаціональному рівні, але значний ресурс підтримки серед місцевих еліт (Аграрна партія України, «Наш край», «Відродження» тощо).**

*Вплив на внутрішньополітичний процес.*

9. Окрім зацікавленості місцевих еліт у місцях у партійних списках, матиме місце й інша тенденція: впливові місцеві політики самі становитимуть інтерес для партій як кандидати, що здатні забезпечити високий електоральний результат у певному виборчому окрузі. За системи відкритих списків впливові, електорально популярні місцеві лідери ставатимуть предметом конкуренції між партіями, що може призвести до **зміцнення місцевих бізнес-політичних угруповань, збільшення їх політичного впливу на національному рівні у разі потрапляння до парламенту.**

10. **Запровадження відкритих списків згідно з теорією мало б посприяти підвищенню політичної конкуренції всередині партій.** Утім, з огляду на інституційну нестійкість переважної більшості сучасних українських партій внутрішньопартійна конкуренція з більшою імовірністю призведе до посилення міжпартійної міграції та створення нових партійних проектів. **Найбільше від таких відцентрових процесів можуть постраждати політичні сили, які були ситуативно утворені протягом 2014-2015 рр. як «політичні машини», пристосовані до потреб здобуття і утримання влади політиками – вихідцями з різних партій («Народний фронт», «Відродження»).**

11. Збільшення політичної ваги місцевих бізнес-політичних еліт може і не призвести до організаційного зміцнення місцевих осередків політичних

партій, оскільки формування територіальних списків може відбуватися і без урахування думки місцевих партійних активістів – шляхом неформальних механізмів комунікації між керівництвом партій та представниками місцевих еліт.

**12. У короткостроковій перспективі запровадження нової системи виборів не знизить вплив корупційних змов на формування партійних списків.** Об'єктом нових корупційних домовленостей стануть не місця в списку, а, наприклад, склад територіального списку (включення непрохідних кандидатів разом із потенційно прохідним), право на балотування в електорально сприятливому для певної партії окрузі тощо<sup>12</sup>. Також немає підстав розраховувати на зникнення такого явища, як підкуп виборців. Проте за умови забезпечення прозорості та законності процедури підрахунку голосів, збереження незалежних ЗМІ вплив таких корупційних домовленостей на вибір громадян слабшатиме з кожними наступними вільними виборами.

#### **V. Підготовка нового виборчого закону: стан законотворчої активності.**

Незадоволення громадськості чинною виборчою системою, наявні коаліційні зобов'язання природно зумовили появу в Верховній Раді проектів нового законодавства про вибори народних депутатів. Наразі на розгляді в парламенті знаходяться три законопроекти:

- «Проект Закону про вибори народних депутатів» № 1068 від 27.11.2014, ініціатор – Ю. Мірошниченко (фракція «Опозиційного блоку»);
- «Проект Закону про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками)» № 1068-1 від 02.12.2014, ініціатори – 12 народних депутатів з фракції «Батьківщини» на чолі з головою фракції Ю. Тимошенко;

---

<sup>12</sup> Розглядаємо варіант пропорційної системи з відкритими списками з виборами в багатомандатних територіальних виборчих округах.

- «Проект Закону про вибори народних депутатів» № 1068-2 від 11.12.2014, ініціатори – Н. Агафонова, Н. Новак, П. Різаненко (усі – з фракції «Блоку Петра Порошенка»), Л. Ємець («Народний фронт») і В. Чумак (позафракційний).

Законопроект Ю. Мірошниченка пропонує повернення до суто пропорційної системи виборів із закритими списками у варіанті, що застосовувався на виборах Верховної Ради у 2006 і 2007 рр. Як зазначило у своєму висновку ГНЕУ Апарату ВР: «законопроект... за своїм змістом майже повністю... відтворює текст Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р.»<sup>13</sup>.

Законопроект народних депутатів від фракції «Батьківщина», хоча й має в назві словосполучення «відкриті партійні списки», насправді цю виборчу модель не пропонує. Що й зазначено у висновку ГНЕУ Апарату ВР: «запропонована у проекті модель виборів не узгоджується з ідеєю «відкритих списків»<sup>14</sup>. Відмінністю цього проекту від пропорційної системи з закритими списками є лише закріплення за територіальними виборчими округами кандидатів із загальнодержавних виборчих списків партій (ст. 1 законопроекту), які утворюються в кількості 450 округів плюс закордонний виборчий округ (ст. 21). Запропонована виборча модель дещо подібна до чинної вітчизняної моделі виборів до місцевих рад за партійними списками. Однак, на відміну від виборів до місцевих рад, кількість голосів, подана за окремого кандидата зі списку партії, що пододала виборчий бар'єр, не дає йому автоматично права на участь у розподілі депутатських мандатів у багатомандатному окрузі. Лише передбачено право партії – суб'єкта виборчого процесу «на внесення змін до черговості (порядкових номерів) кандидатів у загальнодержавному виборчому списку» (ст. 163), яке «повинно відбуватися лише на основі результатів протоколу про попередні результати виборів народних депутатів України» (ст. 163).

<sup>13</sup> Висновок Головного науково-експертного управління 05.08.2016. – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52481](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52481)

<sup>14</sup> Висновок Головного науково-експертного управління 27.10.2016. – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52598)

**Законопроект № 1068-2 єдиний із трьох вищенаведених відповідає виборчій моделі з відкритими списками.** Законопроектом пропонується поділ загальнодержавного виборчого округу на 27 виборчих регіонів, які переважно збігаються з межами адміністративних регіонів України (закордонний виборчий округ пропонується включити до одного з виборчих регіонів) (ст. 23 законопроекту). Водночас, для проведення виборів планується залишити чинну систему територіальної організації виборів і формувати виборчі комісії на рівні чинних територіальних виборчих округів та виборчих дільниць. На рівні виборчих регіонів організація виборів (створення комісій) не передбачається: цей територіальний рівень виборчого процесу використовується лише при формуванні регіональних виборчих списків та при розподілі депутатських мандатів.

Згідно з законопроектом № 1068-2 партії – суб'єкти виборчого процесу формують загальнодержавні виборчі списки і з числа кандидатів, включених до загальнодержавних виборчих списків, формують регіональні виборчі списки в кожному виборчому регіоні. Ці списки повинні включати не менше п'яти кандидатів (ст. 86). При цьому «кандидат не може бути віднесений до двох чи більше різних регіональних виборчих списків» (ст. 86). Виборець має право окрім голосування за список партії в цілому проголосувати за окремого кандидата з регіонального виборчого списку обраної партії (ст. 146). Законопроект пропонує тривідсотковий виборчий бар'єр – право на участь у розподілі мандатів отримують партії, «на підтримку регіональних списків кандидатів від яких у межах загальнодержавного виборчого округу подано три і більше відсотків дійсних голосів виборців...» (ст. 1). Депутати, обрані від партії в регіональному виборчому окрузі, визначаються згідно з кількістю поданих за них голосів виборців (ст. 178).

Законопроекти №№ 1068-1 і 1068-2 не передбачають участі в виборах блоків партій і, наприклад, фахівці ГНЕУ Апарату ВР вважають це таким, що суперечить Конституції, оскільки на їхню думку «відповідно до чинної статті 81 Конституції України блоки політичних партій можуть бути суб'єктами

виборчого процесу»<sup>15</sup>. На наш погляд, це твердження потребує окремої правознавчої дискусії, а то й розгляду в Конституційному Суді України.

Підсумкові висновки ГНЕУ Апарату ВР по зазначених вище трьох законопроектах: № 1068 – «доцільно відхилити», № 1068-1 – «доцільно повернути на доопрацювання суб'єктам законодавчої ініціативи», № 1068-2 – «може бути прийнятий за основу з урахуванням висловлених зауважень». Головний по цих законопроектах комітет ВР – з питань правової політики та правосуддя – рекомендує всі три проекти виносити на голосування в сесійний зал Верховної Ради.

**Законопроект № 1068-2 в цілому відповідає засадничим принципам виборчої моделі з відкритими списками, хоча, на наш погляд, запропонована кількість виборчих регіонів є замалою, що зумовить велику магнітуду виборчих регіонів (у середньому 16–17 мандатів), великі розміри регіональних виборчих списків і, як наслідок, технічні проблеми при голосуванні (великі розміри бюлетенів, технічні помилки при їх заповненні тощо).**

Незважаючи на наявність зазначених трьох законопроектів, у травні 2016 р. Голова Верховної Ради України Андрій Парубій оголосив про створення робочої групи з розробки законопроекту про проведення парламентських виборів за пропорційною виборчою системою з відкритими списками<sup>16</sup>. Однак, за рік після цього, публічні результати роботи цієї групи відсутні.

Ще однією складовою питання про зміну виборчого законодавства є його кодифікація – створення єдиного Виборчого кодексу замість чинних трьох виборчих законів. Це також є регулярною рекомендацією з боку відповідних європейських структур, наприклад, вона міститься у звіті місії

---

<sup>15</sup> *Висновок* Головного науково-експертного управління 05.08.2016. – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52880](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52880)

<sup>16</sup> *Чайковська, В.* Андрій Парубій: «Якби Гройсман не підвищив депутатську зарплату останнім рішенням, я би зробив це першим» / Віолетта Чайковська // Українські новини. – 2016. – 16 трав. – <http://ukranews.com/ua/interview/1425-andriy-parubiy-yakby-groysman-ne-pidvyshhyv-deputatsku-zarplatu-ostannim-rishennyam-ya-by-zrobyv-ce-pershym>

ПАРЄ за підсумками парламентських виборів 2014 р.<sup>17</sup> Створення у Верховній Раді робочої групи з розробки Виборчого кодексу анонсувалося ще на початку 2015 р., однак наразі інформація про відповідну законотворчу роботу відсутня.

Реформа виборчого законодавства зазначена і як одна з реформ на сайті Національної ради реформ (НРР), відповідальним за реформу визначено Володимира Гройсмана, визначено склад цільової команди реформи<sup>18</sup>. Однак жодного рішення НРР щодо цієї реформи за весь час роботи НРР не ухвалено.

## ВИСНОВКИ

1. Пропорційна виборча система з відкритими списками широко використовується на парламентських виборах у країнах ЄС. Популярність зумовлена її значною привабливістю як ефективного засобу підвищення суспільної легітимності виборів, яке досягається завдяки посиленню впливу виборця на формування складу парламенту та нейтралізації суспільних побоювань щодо надмірної влади партійних верхівок.

2. **Перехід до пропорційної виборчої системи з відкритими списками є політичним зобов'язанням чинної парламентської коаліції та рекомендацією Ради Європи.** Відповідно, реалізація цієї виборчої реформи може мати позитивні іміджеві наслідки для парламентської коаліції всередині країни і для України в цілому у європейській громадській думці.

3. За умови забезпечення демократичної процедури виборів **пропорційна система відкритих списків у середньостроковій перспективі сприятиме зростанню політичної відповідальності партій між виборами, зокрема більшій прогнозованості та послідовності у плануванні та виконанні виборчих програм шляхом налагодження якіснішого законотворчого процесу та контролю за діяльністю коаліційного уряду.**

---

<sup>17</sup> *Observation of the early parliamentary elections in Ukraine* (26 October 2014). – 13. – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21316&lang=en>

<sup>18</sup> *Реформа виборчого законодавства*. – <http://reforms.in.ua/ua/reforms/reforma-viborchogo-zakonodavstva#team>

4. **Важливим наслідком запровадження нової виборчої системи стане посилення місцевих бізнес-політичних еліт, що, у свою чергу, може призвести до появи нових політичних проектів, програмні засади яких становитиме проблематика місцевого розвитку.** Також імовірна поява своєрідних «партійних холдингів», які складатимуться з парламентської партії та місцевих партій, присутніх лише у невеликій кількості місцевих рад. Перехід до багатомандатних місцевих виборчих списків може підвищити шанси на потрапляння до Верховної Ради партій, які мають низький рівень популярності на загальнонаціональному рівні, але значний ресурс підтримки серед місцевих еліт.

5. Одним із наслідків запровадження системи з відкритими списками стане посилення міжпартійної міграції та створення нових партійних проектів. Істотної демократизації внутрішньопартійного життя, зміцнення місцевих осередків партій не відбудеться.

6. Можливим наслідком запровадження нової виборчої системи у короткостроковій перспективі стане зростання нестабільності в роботі Верховної Ради унаслідок його переходу до нової жорсткої партійно-фракційної структури.

7. Якщо виборчу систему буде змінено напередодні чергових виборів Верховної Ради, фракційний склад парламенту наступного скликання буде значною мірою подібний до чинного скликання. Успіх нових політичних партій у цьому випадку є малоімовірним.

8. Дискусія щодо переходу до пропорційної системи з відкритими списками має вестися не лише щодо доцільності/недоцільності такого переходу а й – обов'язково – щодо конкретних параметрів майбутньої системи, які можуть істотно відрізнятися для різних її модифікацій. Зокрема, важливою є висота прохідного бар'єра та механізм його застосування (на загальнонаціональному рівні чи на рівні окремих округів).

9. Запровадження нової виборчої системи не призведе до суттєвого зменшення електоральної корупції, зокрема не варто у короткостроковій



перспективі очікувати зниження ризику підкупу виборців та корупційних змов.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

**З огляду на наведене вище, вважаємо за доцільне запропонувати народним депутатам України, керівництву Верховної Ради України, представникам Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України під час роботи над законодавчими ініціативами, які спрямовані на запровадження пропорційної системи виборів, врахувати такі пропозиції:**

**1. Відхилити законопроекти № № 1068 і 1068-1, законопроект № 1068-2 прийняти за основу.** Доопрацювання законопроекту варто здійснювати у форматі міжфракційної робочої групи з широким залученням науковців та експертів. Варто розглянути варіант синхронної розробки нового закону про вибори народних депутатів України та удосконалення чинного закону про місцеві вибори. Кодифікацію виборчого законодавства здійснювати після ухвалення виборчих законів із виборчою моделлю з відкритими списками.

**2. При переході до пропорційної системи з відкритими списками знизити виборчий бар'єр з 5 % до 3 %.** Це з високою імовірністю призведе до збільшення кількості парламентських партій і, відповідно, до зменшення відсотка «втрачених» голосів (голосів, відданих за партії, що не потрапили до ВР), що, своєю чергою, зробить склад ВР більш репрезентативним. Збільшення кількості парламентських партій також може полегшити процес утворення парламентських коаліцій більшості завдяки збільшенню числа можливих варіантів її утворення.

**3. З метою сприяння структуризації партійної системи України зберегти заборону на участь у виборах блокам політичних партій.** Правова проблема конституційного дозволу на участь у виборах блоків політичних партій потребує широкого наукового обговорення або, можливо, розгляду в Конституційному Суді України.

**4. Обрати модель відкритих списків з регіональними виборчими списками**, на які поділяються загальнонаціональні виборчі списки партій. **Максимальний розмір регіонального виборчого списку не повинен перевищувати 10 депутатських мандатів** ( $\approx 10$  мандатів) з метою уникнення технічних проблем з організацією процедури голосування.

**5. Запровадження регіональних виборчих списків потребуватиме змін у територіальній організації виборчого процесу:** запровадження додаткового, четвертого, рівня територіальної організації виборів («виборчі регіони» в термінології законопроекту № 1068-2) або укрупнення територіальних виборчих округів. **Пропонуємо запровадити додатковий рівень територіальної організації виборів** (умовна назва – «виборчі регіони»), на якому формуються регіональні виборчі списки, але не створюються виборчі комісії. Це дозволить уникнути внесення змін до чинного переліку виборчих округів, створених на постійній основі. Підсумковий розподіл мандатів на основі результатів голосування за регіональні виборчі списки покласти на Центральну виборчу комісію.

**6. Тимчасово окуповані території України формально включити до складу кількох виборчих регіонів**, у складі кожного з них – разом із територіями, на яких органи державної влади України здійснюють свої повноваження в повному обсязі. Забезпечити реалізацію права голосу громадян України, що проживають на тимчасово окупованій території, у порядку, визначеному Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

**7. Право на розподіл депутатських мандатів доцільно зберегти лише за партіями, які долають виборчий бар'єр у загальнодержавному виборчому окрузі.** (У деяких країнах парламентарями можуть ставати представники партій, які не подолали загальнодержавний виборчий бар'єр, але особисто набрали велику кількість голосів у своєму виборчому регіоні – т. зв. «особистий мандат»). Це дозволить уникнути надмірної регіоналізації партійної системи України.

**8. Закордонні дільниці за моделі з відкритими списками варто закріпити за одним або кількома виборчими регіонами. У світовій парламентській практиці це, зазвичай, виборчі регіони, які розташовані в столиці країни.**

Відділ розвитку політичної системи

*С.О. Янішевський*