

аз

аналітичні
записки

2014

червень

Олексій
СИДОРЧУК

Виборча система в Україні: як краще обирати парламент?

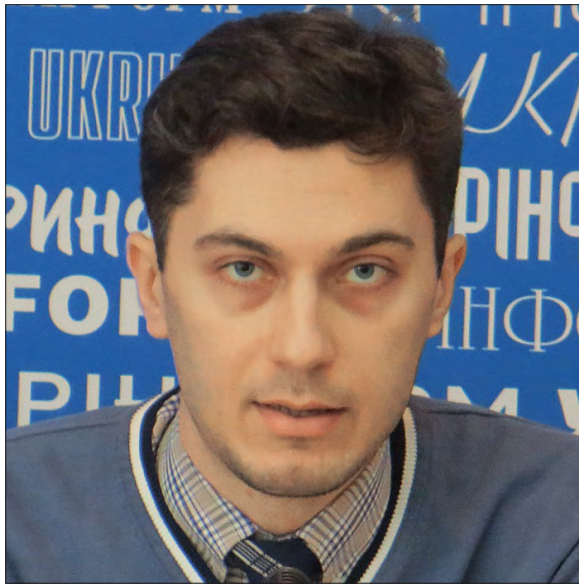
Виборча
система

аз



Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

Вступ



Олексій СИДОРЧУК,
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

Завершення революційних подій в Україні в кінці лютого цього року призвело до виконання переважної більшості вимог протестувальників. Одна з них, утім, так і лишилася невиконаною: призначення позачергових виборів до Верховної Ради. Її, згідно з даними опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології, на початку лютого підтримувало майже 60% учасників Майдану.

Причини такого бажання протестувальників були очевидними. По-перше, Верховна Рада VII скликання була обрана на нечесних виборах 2012 р., позначених зловживанням адміністративним ресурсом, підкупом виборців і грубими фальсифікаціями результатів голосування в мажоритарних округах. По-друге, колишня парламентська більшість, багато членів якої продовжують відвідувати сесійну залу й сьогодні, дискредитувала себе в очах великої частини населення підтримкою репресивної політики колишнього Президента Віктора Януковича. Найбільш яскравим прикладом цього стало голосуван-

ня депутатів Партії регіонів, Комуністичної партії і частини позафракційних за «диктаторські» закони, які спровокували ескалацію конфлікту на вулицях Києва і призвели до перших людських жертв.

Цілком закономірно, що після завершення подій на Майдані та відносного упорядкування політичного процесу питання перевиборів Верховної Ради міцно увійшло до політичного й суспільного дискурсу. Проблеми з нинішнім скликанням парламенту були ускладнені падінням рівня відвідуваності пленарних засідань, що суттєво ускладнило процес законотворення. Після зміни влади в країні, коли швидке реформування ключових суспільних сфер постало особливо гостро, нездатність Верховної Ради виконувати свої прямі обов'язки – ухвалювати нові закони – особливо бентежить.

З іншого боку, спокуса провести позачергові парламентські вибори в якнайкоротші терміни може затьмарити проблеми з чинною в Україні виборчою системою. Вона стала результатом непрозорого процесу розробки законодавства і була запроваджена

законом, ухваленим 17 листопада 2011 р. за допомогою шантажу з боку тодішніх пропрезидентських сил. Мало того, ухвалений у такий спосіб закон в основних моментах відтворив особливості змішаної виборчої системи, яку раніше застосовували на виборах 1998 і 2002 рр. Цю модель неодноразово критикували українські експерти й науковці за те, що вона поєднує гірші сторони двох «чистих» моделей – пропорційної та змішаної. Тому якщо позачергові вибори таки буде проведено в 2014 р., однак за чинною виборчою системою, якість новообраної Верховної Ради може виявитися далекою від бажаної, а її діяльність може бути сповнена тими самими негараздами, що притаманні нинішньому парламенту.

Відповідно, у цій роботі буде розглянуто можливості зміни моделі виборів до парламенту з метою приведення її у відповідність до завдань, які сьогодні стоять перед українською політичною системою. Для цього буде здійснено короткий аналіз прогалин діючої змішаної моделі на прикладі останніх виборів 2012 р. Після цього буде виокрем-

Опис проблеми

лено можливі шляхи вдосконалення виборчої моделі з урахуванням нових викликів, що виявили себе після завершення Майдану. Насамкінець буде представлено концепцію зміни нинішньої виборчої моделі та обґрунтовано доцільність її впровадження до часу проведення позачергових виборів до Верховної Ради.

Запровадження змішаної системи напередодні парламентських виборів 1998 р. було покликано пом'якшити недолугість чистої мажоритарної системи, яка на останніх виборах 1994 р. призвела до проходження в парламент 15 партій і великої кількості самовисуванців. Утім, запровадження пропорційного елементу не зняло проблеми внутрішнього дроблення парламенту: на виборах 1998 р. до парламенту потрапила 21 партія, на виборах 2002 р. – 10 партій. Зрештою, високого рівня консолідації партійного представництва в парламенті вдалося досягти завдяки переходу до чистої пропорційної моделі. Її використали на двох парламентських виборах 2006 і 2007 рр., в результаті яких до парламенту двічі проходило по 5 партій. Укрупнення парламентських фракцій, втім, не завадило депутатам відмовитися від пропорційної моделі та повернутися до змішаної системи напередодні виборів 2012 р. Це було здійснено в інтересах правлячої тоді Партії регіонів, яка намагалася провести через мажоритарну частину виборів велику кількість своїх відкритих і прихованих союзників. Ця

спроба, зрештою, увінчалася успіхом: якщо за пропорційним компонентом Партія регіонів здобула лише 72 мандати (тобто 32% місць від кількості депутатів, яких обирали за партійними списками), то за мажоритарним – вона отримала 115 мандатів (51%). Іншими словами, якби вибори проходили за чистою пропорційною системою, більшість у парламенті могли би сформувати три опозиційні партії – «Батьківщина», «УДАР» і «Свобода», які разом здобули 121 місце, або 54% – однак мажоритарна складова убезпечила партію влади від цього неприємного для неї сценарію.

Перемога правлячої партії на виборах 2012 р. стала закономірним результатом змішаної виборчої системи українського зразка. Найбільше небезпек при цьому було закладено в її мажоритарній складовій. В українському законодавстві був закріплений найпростіший варіант мажоритарної системи: в кожному виборчому окрузі обирається один кандидат (відповідно, виборчий округ іменується одномандатним), який набрав найбільше голосів виборців у день голосування

(тобто просту більшість – незалежно від того, чи становить вона понад 50% виборців, які прийшли на дільниці). Така система – серед багатьох різновидів виборчих моделей – є однією з найменш пропорційних, адже може призводити до втрати величезної кількості голосів тих виборців, які проголосували за всіх кандидатів, окрім переможця. Це означає, що обраний від одномандатного округу депутат може представляти лише 40%, 30% і менше виборців, які взяли участь у голосуванні, тоді як решта виборців опиняються не-представленими.

З іншого боку, у багатьох країнах, які застосовують подібну модель, низький рівень її репрезентативності компенсується консолідацією партій, які проходять до парламенту. Приміром, у Великій Британії застосування чистої мажоритарної моделі простої більшості протягом десятиліть забезпечувало представлення в парламенті лише двох партій. Це, у свою чергу, значно спрощувало процес утворення парламентської більшості та формування уряду на її основі. Тобто, такій моделі бракує репрезентативності ін-



тересів виборців, однак вона здатна підвищувати ефективність управління політичною системою.

В Україні, натомість, застосування мажоритарної моделі має протилежний наслідок – замість укрупнення парламентських партій вона призводить до фрагментації парламенту. Пояснити це можна кількома причинами. По-перше, Україна – на відміну від Великої Британії та інших держав зі схожою моделлю виборів – є електорально неоднорідною, тобто рівень підтримки тих самих партій у різних регіонах вельми відрізняється. Це дає змогу окремим партіям, які не мають відчутної підтримки на національному рівні, претендувати на проходження до парламенту через одномандатні округи. На останніх парламентських виборах цим скористалися 4 маргінальні партії: «Єдиний центр», Народна партія, Радикальна Партія Олега Ляшка і Партія «Союз», які разом отримали лише 7 мандатів. Відповідно, потрапивши до парламенту, вони не могли претендувати на будь-який серйозний вплив на законодавчий процес і були змушені приєднуватися до більших політичних сил.

По-друге, українська мажоритарна система завжди передбачала можливість самовисування. Попри те, що ця норма в теорії покликана демократизувати виборчий процес, дозволивши будь-якому громадянину висунути свою кандидатуру на виборах в обхід партій, на ділі вона мала вкрай деструктивні наслідки. Самовисування в українських умовах зазвичай означає приховування власної партійної приналежності, що, зважаючи на загальну непопулярність партій, є вигідним в електоральному плані. Водночас багато самовисуванців уже під час виборчої кампанії користуються підтримкою тієї чи іншої політичної сили, яка очікує від них лояльності в разі проходження до парламенту. Крім того, відсутність формального зв'язку кандидата з партією значно ускладнює його належну ідентифікацію з боку виборців, яким часто буває важко зрозуміти ідеологічні та програмні засади його діяльності. Зрештою, якщо самовисуванець потрапляє до парламенту, він із великою ймовірністю одразу приєднується до заздалегідь визначеної парламентської фракції або перетворюється

на об'єкт торгів з боку різних фракцій з приводу підтримки тих чи інших законодавчих ініціатив. Наслідки зазвичай – несприятливі, адже в першому випадку самовисуванець здійснює обман виборців, дезорієнтуючи їх під час виборчої кампанії, а в другому – вносить додаткову розпорошеність у внутрішню структуру законодавчого органу.

По-третє, наближеність кандидатів до виборців, яку має гарантувати мажоритарна система, в Україні здебільшого перетворювалася на зловживання адміністративним ресурсом з боку місцевої влади заради підтримки окремих кандидатів і поширення різних форм прямого і непрямого підкупу виборців з боку кандидатів-мажоритарників. Застосування нечесних методів боротьби в одномандатних мажоритарних округах у цьому разі частково пояснюється особливістю самої системи виборів, яка передбачає лише одного переможця і дуже високі ставки з боку всіх учасників перегонів. Відповідно, система «переможець отримує все», закладена в мажоритарній системі простої більшості, спонукає кандидатів використо-

увати весь арсенал інструментів заради підвищення власної популярності та дискредитації своїх конкурентів. Ця особливість мажоритарної системи яскраво виявила себе на останніх парламентських виборах 2012 р., коли спостерігачі фіксували масові порушення під час виборчої кампанії та фальсифікації результатів голосування у великій кількості мажоритарних округів. Наслідком цього стало офіційне рішення Центральної виборчої комісії про неможливість встановити результати голосування в п'яти мажоритарних округах. Однак і воно було лише верхівкою айсберга, яка приховувала масивний пласт виборчих порушень у переважній більшості округів.

У підсумку мажоритарний компонент змішаної виборчої системи мав дуже негативні наслідки для виборчого процесу, зокрема під час виборів 2012 р. З одного боку, він серйозно викривив представництво виборців у парламенті, нівелювавши голоси величезної кількості громадян (у 146 з 220 мажоритарних округів переможець набрав менше 50% голосів). З іншого боку, він роз-

порошив внутрішню структуру парламенту, додавши 4 парламентські партії з мінімальним представництвом і 48 самовисуванців, що ускладнило формування парламентської більшості, здійснення ефективного контролю за діяльністю уряду та законодавчий процес у цілому. Тож мажоритарний компонент став сприятливим середовищем для різного роду виборчих порушень і навіть фальсифікацій результатів голосування, знизивши рівень легітимності нової Верховної Ради.

Другий компонент чинної виборчої системи – пропорційний – в українських реаліях виявився менш проблемним, однак також розкрив свої вади. Перевагою пропорційної виборчої моделі над мажоритарною є врахування більшої частини голосів виборців завдяки розподілу депутатських мандатів пропорційно до кількості відданих голосів за партії-учасниці виборів. Це означає, що голоси переважної більшості виборців не зникають, як це часто буває в мажоритарних системах, а конвертуються в депутатські місця. Єдиним обмеженням пропорційності розподілу голосів в Україні є загороджувальний

бар'єр у 5% голосів усіх виборців, що взяли участь у виборах, які має набрати партія, аби потрапити до парламенту. У підсумку пропорційна система українського взірця дає змогу врахувати абсолютну більшість голосів виборців при розподілі депутатських мандатів: на виборах 2012 р. лише близько 7% виборців «втратили» свої голоси.

Зворотною стороною пропорційної системи в багатьох країнах світу є розпорошення парламентського представництва партій, яке утруднює формування коаліцій і взаємодію парламентських фракцій. Однак в Україні пропорційна модель, навпаки, сприяла консолідації парламенту шляхом зменшення кількості парламентських партій і усуненню категорії самовисуванців. Причина цього може парадоксальним чином критися в слабкому рівні розвитку української партійної системи, яка досі не спродукувала великої кількості партій, здатних представляти значні сегменти суспільства. У підсумку пропорційний компонент на виборах 2012 р. дав путівку до парламенту лише 5 партіям, причому партія, яка посіла 6-те місце в перегонах, зна-

чно відстала і від 5-го місця, і від прохідного бар'єру в 5%. З іншого боку, досвід виборів 2006 і 2007 рр. вказує на те, що пропорційна система завдяки укрупненню парламентських партій дала стимул до налагодження процесу формування коаліцій. Іншими словами, навіть діюча в Україні пропорційна частина виборчої системи здатна виконувати обидва ключові завдання виборчої системи краще, ніж мажоритарна: по-перше, сприяти кращому представництву громадян у парламенті завдяки суттєвому зниженню кількості втрачених голів і, по-друге, спростувати процес формування парламентської більшості та взаємодії парламентських фракцій за рахунок укрупнення останніх і ліквідації категорії депутатів-самовисуванців.

Поза тим, пропорційна система в Україні також має свої помітні хиби. Головна із них полягає у так званій системі закритих списків, яка передбачає, що виборці голосують за заздалегідь визначені списки партій і не мають змоги підтримувати окремих кандидатів із цих списків. Це означає, що партії монополізують право визначати порядок розта-

шування своїх кандидатів і, таким чином, імовірність їх проходження до парламенту. В українських реаліях це здебільшого означає, що кандидати, які прагнуть потрапити до парламенту, зосереджують свою увагу не на роботі з виборцями, а на задоволенні інтересів партійних лідерів, порушуючи таким чином зв'язок зі своїми виборцями. Партії, в свою чергу, можуть завдяки такій системі звертати мінімальну увагу на потреби виборців чи тиск громадянського суспільства, покладаючись на електоральний потенціал власного бренду чи лідера. У партійні списки за таких умов часто потрапляють бізнесмени чи просто заможні люди, які вклали гроші у виборчу кампанію тієї чи іншої партії, родичі, знайомі чи партнери лідерів партії або навіть державні службовці, здатні підтримати партію адміністративним ресурсом.

Наслідком такої системи є відносно низька якість партійних списків і, відповідно, майбутніх депутатів. Це, у свою чергу, призводить до незалученості багатьох депутатів до законодавчого процесу, нездатності депутатів виконувати свої професійні обов'язки,



Рекомендації

низької відвідуваності пленарних засідань і засідань комітетів, неуваги депутатів до роботи з виборцями. До того ж депутати, які не зв'язані надто сильною прихильністю до ідей партії, за списком якої вони пройшли, більш уразливі до підкупу й шантажу, які досі є поширеними практиками у стінах українського парламенту. Це також має наслідком низький поріг міцності парламентських фракцій, які часто розпадаються чи зменшуються в обсязі після будь-яких політичних потрясінь у країні. У результаті від цього страждає ефективність роботи парламенту як законодавчого та контрольного органу.

Другим помітним недоліком української пропорційної системи в межах існуючої змішаної моделі є існування лише одного загальнонаціонального списку партій. Такий різновид пропорційної системи є рідкістю у світовій практиці, адже суттєво обмежує зв'язок виборців із партіями під час виборчого процесу. За такої моделі виборці з усієї країни змушені вибирати з-поміж єдиних списків партій, які з об'єктивних причин не можуть враховувати специфіку окремих ре-

гіонів. У підсумку партії здебільшого просто відмовляються від формування такого списку, що представляв би різні регіони країни. Не дивно, що багато виборців сприймають такі списки, а отже і самі партії, відірваними від їхніх інтересів. Укупі із закритими списками це призводить до послаблення ентузіазму громадян щодо участі в парламентських виборах, до зниження явки і – як наслідок – рівня суспільної довіри до обраного законодавчого органу.

Підсумовуючи, слід зазначити, що діюча нині змішана виборча модель поєднує відверто слабкий різновид мажоритарної системи, який призводить до диспропорцій у представленні голосів виборців, розпорошує парламентські фракції та дає зелене світло виборчим порушенням, із недосконалою пропорційною системою, яка хоч і сприяє врахуванню більшої частини голосів виборців і укрупненню парламентських фракцій, однак дає низьку якість партійних списків. Вибір цієї моделі став можливий, оскільки вона задовольняла інтереси колишнього Президента Януковича та його Партії регіонів, а

її негативні наслідки яскраво виявили себе під час та після виборів 2012 р. Відповідно, попри зміну електоральної карти після завершення революційних подій на Майдані застосування аналогічної моделі на ймовірних позачергових парламентських виборах із великою вірогідністю дасть схожі проблеми з якістю складу нової Верховної Ради.

Досвід функціонування змішаної виборчої системи в Україні вказує на три основні проблеми, які необхідно розв'язати в процесі її зміни. По-перше – диспропорційний характер мажоритарної системи простої більшості, яка призводить до втрати невинувато великої частки голосів виборців, викривлюючи таким чином представлення інтересів громадян у парламенті. По-друге – вразливість виборчого процесу в мажоритарних одномандатних округах до різного роду порушень, передусім зловживань адміністративним ресурсом і підкупу виборців, які серйозно порушують чесний і вільний характер виборів. По-третє – погану якість і низький рівень підзвітності депутатів, обраних за пропорційною системою із закритими списками, внаслідок того, що виборці не мають можливості обирати конкретних кандидатів усередині партійних списків. На три вказані проблеми звертають увагу більшість українських експертів із виборчих питань, тому наразі в експертному середовищі існує консенсус з приводу необхідності їх вирішення. На нашу думку, варто додати ще й четверту проблему – право

самовисуванців брати участь у виборах, що призводить в українських реаліях до обману виборців, безвідповідальності майбутніх «незалежних» депутатів і розпорошення депутатського корпусу.

Як видно з короткого аналізу, наведеного вище, три з чотирьох перелічених проблем є наслідком мажоритарного компоненту чинної змішаної системи виборів. Як ми вже зазначали, мажоритарна система в українських умовах не здатна виконувати жодної з двох основних задач будь-якої виборчої системи: пропорційне представлення інтересів громадян у парламенті та забезпечення ефективності роботи парламенту. Диспропорційність є невід'ємною ознакою мажоритарної системи як такої, однак її негативний вплив на структурованість парламенту пояснюється саме її невдалою модифікацією, яку використовують в Україні. Відповідно, вбачається необхідність у тому, аби як мінімум радикально змінити мажоритарний компонент існуючої виборчої системи.

Одним із варіантів такої модифікації стало б запровадження мажоритарної системи

абсолютної більшості з паралельним скасуванням можливості самовисування. Модель абсолютної більшості передбачає обрання того кандидата, який набрав більше 50% голосів виборців. Якщо цього не стається під час першого голосування, відбувається повторне голосування – так званий другий тур, – до якого зазвичай потрапляють два кандидати, що здобули найбільше голосів у першому турі. За умови відсутності графі «проти всіх», один із цих двох кандидатів у будь-якому разі набере абсолютну більшість голосів. Така система має низку переваг над однотуровою моделлю. По-перше, переможець виборів в одномандатному окрузі буде зобов'язаний отримати абсолютну більшість голосів, таким чином зменшивши кількість утрачених голосів і загалом підвищивши свою легітимність як представника інтересів виборців свого округу. По-друге, система абсолютної більшості спонукатиме кандидатів до більш консенсусної взаємодії та побудови електоральних коаліцій для перемоги на виборах. Це, у свою чергу, знижуватиме градус напруги на виборах і послаблюватиме стиму-

ли для кандидатів вживати всі наявні засоби боротьби з опонентами. Заборона самовисування, відтак, зніме проблему «незалежних» кандидатів, які вводитимуть виборців в оману і розмиватимуть структуру майбутнього парламенту.

Слід зазначити, що схожа модель вже мала досвід функціонування в Україні – на позачергових парламентських виборах 1994 р. Однак тоді вона мала два виражені прорахунки. По-перше, закон давав виборцям можливість проголосувати «проти всіх», у результаті чого навіть у другому турі в деяких округах жоден із кандидатів не набрав більше 50%. По-друге, обов'язковою умовою визначення переможця виборів в одномандатному окрузі була явка понад 50%, яка також не завжди мала місце. У підсумку навіть після кількох турів перевиборів до Верховної Ради тоді було обрано лише 405 депутатів (із 450 необхідних). Відповідно, ліквідація графі «проти всіх» і усунення обов'язкового порогу явки могли б вирішити проблему неукомплектованості парламенту.

Поза тим, навіть описана мажоритарна

система абсолютної більшості зберегла би помітні прогалини. По-перше, її диспропорційний характер хоч і був би зменшений, але все одно лишився достатньо високим, адже збереглася б сама система «переможець отримує все». По-друге, вразливість мажоритарної системи до виборчих порушень різного характеру так само не було б ліквідовано. У цьому полягає особливість українського виборчого процесу, яку навряд чи можна усунути простою модифікацією мажоритарної системи. Отримуючи змогу прямого контакту з виборцями відносно невеликого округу, багато кандидатів одразу спокушаються експлуатувати його за допомогою підкупу чи використання власних владних і фінансових ресурсів, намагаючись перетворити виборчий округ на свою «вотчину». Тому на цьому етапі збереження мажоритарного компоненту – навіть суттєво вдосконаленого – видається не найкращою опцією для української політичної системи.

З іншого боку, досвід функціонування пропорційної виборчої системи засвідчив, що вона водночас сприяє кращому від-

творенню голосів виборців у складі парламенту, призводячи до куди меншої кількості втрачених голосів, і консолідує партійне представництво в парламенті, зменшуючи кількість парламентських партій і усуваючи депутатів-самовисуванців. Тому навіть пропорційна система з закритими списками, яка в чистому вигляді діяла в 2006 і 2007 рр. і була частиною змішаної моделі на виборах 2012 р., має подвійну перевагу над мажоритарною моделлю. Крім того, парламентські вибори 2006 і 2007 рр. були найбільш чесними з усіх виборів до Верховної Ради в історії України. Це було спричинено не в останню чергу виборчою моделлю, яка значною мірою нівелювала загрози підкupu та зловживання адміністративним ресурсом.

Серйозним аргументом на користь відновлення чистої пропорційної системи є й прямування України в бік посилення повноважень парламенту після відновлення редакції Конституції 2004 р. Оскільки сильніший парламент потребує для належного функціонування сильних партій, виборча система також має бути спрямована на укрупнення

і консолідацію партій. Пропорційна система в українських умовах сприяє цьому куди більше, ніж мажоритарна, бо спонукає партії розбудовувати регіональні мережі та шукати шляхи залучення якомога більшої кількості потенційних виборців. До того ж вона автоматично відсікає маргінальні партії, не здатні подолати загороджувальний бар'єр на національному рівні, які в разі проходження до парламенту утруднюють створення коаліцій і ведення законодавчого процесу.

Поза тим, серйозної уваги потребують ті мінуси системи, які пов'язані з закритими для виборців партійними списками. Хоча відновлення пропорційної системи взірця 2006 і 2007 рр., безперечно, буде кроком уперед порівняно з чинною змішаною системою, однак більш оптимальним для України було б удосконалення існуючої пропорційної моделі шляхом запровадження принципу відкритих списків або списків із преференціями. Цей принцип реалізовано у виборчих моделях багатьох країн світу і може передбачати різноманітні варіації, однак загалом зводиться до того, що виборець може обирати не

лише партію, а й конкретного її кандидата (варіанти включають голосування за двох і більше кандидатів, подачу рівноцінних голосів за кожного кандидата чи їх ранжування, можливість «негативного» голосування проти кандидата тощо). Таким чином виборцям дають змогу впливати не лише на те, які партії потраплять до парламенту, а й на те, які кандидати зі списку цих партій стануть депутатами.

Переваги такої системи голосування для України очевидні. По-перше, партії матимуть менше шансів провести до парламенту нездатних до депутатської діяльності кандидатів, що змогли заручитися підтримкою лідерів партії. По-друге, виборці впливатимуть на склад обраних ними до парламенту партій, встановлюючи прямий зв'язок із новообраними депутатами. По-третє, така система спонукатиме виборців ретельніше підходити до вибору партій і кандидатів та загалом відповідальніше ставитися до свого права голосу. По-четверте, запровадження списків із преференціями з великою вірогідністю підвищить інтерес громадян до виборів, що

приведе до зростання явки і збільшення суспільної легітимності парламенту. Загалом така модифікація пропорційної системи матиме сприятливий вплив на якість як майбутніх депутатів, так і самого виборчого процесу.

Окрім закритого характеру партійних списків, ще одним прорахунком пропорційного компоненту української змішаної системи є наявність лише одного загальнонаціонального округу. Це призводить до того, що виборці з усіх населених пунктів України змушені голосувати за єдині списки партій, що склалися без урахування їхньої регіональної специфіки і негативно відображаються на інтересі й залученості громадян до виборів. Закономірним виходом із цієї ситуації стало б додавання регіональних багатомандатних округів, у кожному з яких партії, що беруть участь у виборах, мали би формувати окремі списки кандидатів. Подібні регіональні списки були би ближчими до виборців і стимулювали б їх до активнішої участі у виборах.

Регіональні відкриті списки мають і свої загрози. Одна з них полягає в тому, що кандидати від партій можуть поводити себе

подібно до кандидатів-мажоритарників в одномандатних округах, намагаючись «скупити» чи іншим незаконним чином отримати голоси виборців. Головною протидією цьому є створення відносно великих округів, масштаб яких робив би спроби кандидатів купити прихильність виборців безперспективними. Крім того, в умовах пропорційної моделі без можливості самовисунання подібна поведінка кандидатів априорі обмежена їх партійною приналежністю і потребою діяти в межах правил, установлених їхніми політичними силами. Інша загроза може актуалізувати себе, якщо виборча система з відкритими регіональними списками передбачатиме встановлення переліку партій, що пройшли до парламенту, на основі результатів голосування в округах. Це загрожуватиме потраплянням до парламенту суто регіональних партій, які представлятимуть інтереси виборців обмеженої частини країни, та загальним розмиванням структури парламенту багатьма дрібними партіями. Аби уникнути цієї небезпеки, необхідно передбачити, що до парламенту потрапляють лише ті партії, які на-

брали певний відсоток голосів усіх виборців країни, тобто в межах загальнонаціонального округу. У такому разі кількість мандатів, які отримують партії, що подолали загальний бар'єр, в кожному окрузі, можна буде визначити пропорційно до розподілу їх голосів в цих округах.

Очевидно, що будь-яка виборча система є недосконалою, а наслідки її застосування завжди коригуються політичною практикою країни, де її впровадили. В Україні запропонована пропорційна система з відкритими регіональними списками може мати кілька небажаних наслідків. По-перше, вона послаблюватиме партійну дисципліну, спонукаючи членів одного партійного списку конкурувати між собою за прихильність виборців. З іншого боку, це є зворотною медаллю посилення внутрішньопартійної демократії, тому в цьому випадку знайти рішення, яке однаковою мірою гарантувало б дисципліну та демократію всередині партій, практично неможливо. По-друге, відкриті списки ускладнять контроль парламентських партій над своїми депутатами, що в українських умовах може ста-

ти сприятливим ґрунтом для невиправданих змін фракцій – під впливом відсутності сталої політичної позиції або підкупу й шантажу з боку представників конкуруючої фракції. Подібні випадки були поширені протягом усієї історії парламентаризму в незалежній Україні, а самі депутати-перебіжники вже отримали зневажливе прозвісько «тушки». Рецепт проти цього недоліку можна назвати лише відповідальність і сумлінність виборців під час пошуку кандидатів, за яких вони ладні віддати свій голос.

Варто зазначити, що описана виборча модель вже досить тривалий час обговорюється в експертних колах і знайшла своє відображення уже в кількох законопроектах, що їх різного часу вносили до парламенту (останній із них було зареєстровано в парламенті 2 червня за реєстраційним номером 4906-1). Однак, зважаючи на інтереси ключових політичних акторів останніх кількох років, шанси на ухвалення відповідних законодавчих змін завжди були близькими до нуля. Поточна «післямайданна» ситуація дає підстави для стриманого оптимізму, адже поки що існує

вікно можливостей для проведення досить швидких реформ у різних сферах, у тому числі виборчій. Перешкодою для цього, хоч як дивно, може стати надто сильне бажання провести позачергові вибори парламенту в найкоротші терміни, що здатне виправдати неспроможність змінити виборчу систему нестачею часу для належної розробки нової моделі. Тому, на нашу думку, представники українського громадянського суспільства мають наполягати на тому, що позачерговим виборам до Верховної Ради має передувати зміна виборчої моделі на пропорційну з регіональними відкритими списками. В іншому разі якість парламенту нового скликання може бути схожою на нинішню.

Насамкінець варто порушити ще одне питання пропорційної моделі – рівня загорджувального бар'єру, подолання якого дає змогу партії потрапити до парламенту. Думки експертів із цього приводу розділилися. Частина з них підтримує збереження нинішнього 5-відсоткового бар'єру, інші твердять про необхідність його зниження до 3% або бодай 4%, тоді як треті наполягають на його

Висновки

повній відміні. На нашу думку, закладений у чинному законодавстві бар'єр у 5% цілком виправданий і не потребує перегляду в бік зниження. Перш за все, зниження прохідного бар'єру може відкрити дорогу до парламенту маргінальним або близьким до маргінальних партіям, не здатним ефективно впливати на законодавчий процес внаслідок малочисельності свого представництва в парламенті. Зростуть шанси і потрапляння до парламенту одноразових виборчих проектів, які можуть за короткий термін часу набрати певну кількість голосів виборців, однак нездатні ні до парламентської, ні до партійної діяльності. Найсвіжішим прикладом цього була партія «Україна – Вперед!», яка під час виборів 2012 р. певний час сподівалася подолати 5-відсотковий бар'єр, однак була штучним і нежиттєздатним утворенням. Крім того, зниження бар'єру послабить стимули для політичних сил розширяти власне електоральне поле та консолідувати зусилля з партіями схожого ідеологічного спрямування, що утруднить загальний розвиток партійної системи. В цілому такий крок може усклад-

нити формування коаліцій у парламенті та призвести до фрагментації законодавчого органу. Із цих міркувань зниження виборчого бар'єру видається недоцільним.

В Україні протягом більшого часу її незалежної історії використовували лише дві моделі парламентських виборів – мажоритарну простої більшості та пропорційну з закритими списками (за винятком виборів 1994 р.) Нинішня система виборів є рівномірним поєднанням цих двох систем, кожна з яких застосовується для обрання половини депутатського складу Верховної Ради – 225 народних обранців. За час свого функціонування обидві системи продемонстрували свої хиби. Передусім це стосується мажоритарної моделі: по-перше, вона суттєво викривлювала репрезентативність голосування, не враховуючи велику частину голосів виборців (часто – понад 50%) під час визначення переможців в одномандатних округах; по-друге, вона відкривала дорогу до парламенту самовисуванцям, які зазвичай приховували свою політичну приналежність і розмивали партійне представництво в парламенті; по-третє, вона створювала сприятливі умови для порушень законодавства під час виборчого процесу. Іншими словами, вона не сприяла ні репрезентативності депутатського

корпусу, ні ефективності роботи парламенту.

Пропорційна модель була придатнішою для реалізації цих завдань, оскільки сприяла більш справедливому розподілу депутатських місць та краще структурованому парламенту. Однак і вона мала свої прорахунки, які впливали з закритого характеру партійних списків й існування лише одного загальнодержавного виборчого округу. Перше призводило до неможливості виборців визначати депутатів від партій, за які вони голосували, і низької якості депутатського складу Верховної Ради. Друге мало наслідком відірваність партійних списків від регіональних особливостей і слабший зв'язок партій із власними виборцями. Поєднання мажоритарної та пропорційної моделей в змішану систему на виборах 2012 р. показало прогалини обох компонентів, при цьому значно більше негативних проявів дала саме мажоритарна складова.

Для того, аби виправити вказані дефекти та посилити роль партій в умовах розширення конституційних повноважень Верховної Ради, доцільним видається відмова від ма-

Виборча система в Україні: як краще обирати парламент?

жоритарної складової та перехід до чистої пропорційної системи виборів. При цьому найбільш відповідним цілям посилення репрезентативності виборів та підвищення ефективності роботи парламенту є запровадження пропорційної системи з регіональними відкритими списками. Згідно з нею, виборці матимуть змогу голосувати за списки партій, які ті висувають у межах регіональних округів, і вибирати конкретного кандидата зі списку партії, якого вони хочуть бачити депутатом. Це дозволить посилити зв'язок партій і їхніх кандидатів із виборцями, спонукати виборців відповідальніше підходити до сво-

го голосу та підвищувати рівень власної виборчої активності, а також покращити якість депутатського корпусу. З іншого боку, зниження загороджувального бар'єру, який наразі становить 5%, вбачається непотрібним кроком, який лише збільшить шанси потрапляння до парламенту маргінальних партій і утруднить взаємодію партій усередині нового парламенту. Усі з вищевказаних ознак запропонованої виборчої системи, окрім 5-відсоткового бар'єру, уже закріплено в кількох законопроектах, тому їх розгляд і ухвалення найближчим часом має стати одним із пріоритетів Верховної Ради цього скликання.

Виборча система

Інформаційно-аналітичне видання
«Аналітичні записки»

Тема:
«Виборча система в Україні:
як краще обирати парламент?»

Видання здійснено в рамках проекту «Громадський соціологічний Консорціум» за фінансової підтримки Європейського Союзу, програми Matra Посольства Королівства Нідерландів, Міжнародного Фонду «Відродження», а також у рамках проекту «Стимулювання діалогу щодо транзитних процесів» за фінансування Національного фонду підтримки демократії США.

Автор: Олексій СИДОРЧУК,
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»
Для листів: а/с В-271, м. Київ, 01001, Україна
Телефон: (380 44) 581-3317
E-mail: dif@dif.org.ua
<http://www.dif.org.ua>

При передруку або частковому використанні матеріалів посилання на Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» обов'язкове.
© Благотворителі Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», 2014

Поліграфічні послуги: ФОП І.П.Артюшенко
Адреса друкарні:
Вул. Виборзька, 84 м.Київ, Україна
+380 442277817; +380503588088
Формат 84x104/16. Папір крейд.
Тираж 150 прим.

2014

червень