

ПОТРЕБА ЗМІНИ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, президент Інституту виборчого права, народний депутат України

На підставі короткого аналізу еволюції застосування виборчих систем на виборах народних депутатів України і частково депутатів місцевих рад висвітлені критерії вибору варіанта пропорційної системи на виборах 2006 року, визначений головний негативний суспільно-політичний наслідок її застосування – відірваність обраних депутатів від виборців. Автор пропонує інший варіант пропорційної виборчої системи з регіональними виборчими списками, який, проте, зберігає основну рису чинного сьогодні варіанта – встановлення кількості мандатів, отриманих партією чи блоком, за підсумками голосування у загальнодержавному виборчому окрузі. В роботі розкрито основний зміст запропонованого варіанта виборчої системи, висвітлені модельні аспекти його застосування, вказано на можливість використання його для виборів депутатів районних і обласних рад.

Ключові слова: парламентські й місцеві вибори, виборча система, пропорційна виборча система, закриті виборчі списки, регіональні виборчі списки, голосування з преференціями.

Серед питань удосконалення національного виборчого законодавства сьогодні знову стає популярним питання, пов'язане з найбільш політизованою проблемою виборчого законодавства – проблемою виборчої системи як способу розподілу мандатів за підсумками голосування на виборах. Це дійсно дуже політизована складова виборчого права. Адже вибір виборчої системи – це питання політичної доцільності, принаймні в Україні на це ще у 1998 році вказав Конституційний Суд України.

Для українського законодавця проблема виборчої системи має два аспекти. Перший пов'язаний із критикою того варіанта пропорційної системи, який сьогодні застосовується на виборах народних депутатів України. Хоча ця система відіграла свою позитивну роль у структуруванні партійної системи України (див. [1-3]), їй, мабуть, все ж таки справедливо закидають закриті, жорсткі списки кандидатів, які відривають обраного депутата від виборця. Зауважимо, що така оцінка може бути лише політологічною, а не правовою.

Інший аспект проблеми виборчої системи актуальний у зв'язку з переходом до пропорційної системи також і на місцевих виборах. Тут з'являються як політологічні, так і правові проблеми з причини невідповідності такого способу формування місцевих рад і їх конституційного статусу органів місцевого самоврядування (див., наприклад, [4]).

Унаслідок цієї дискусії природно постає питання щодо можливих шляхів такої модифікації виборчої системи, яка б зберігала позитивні риси існуючої (щодо тенденції консолідації партійного спектра) і водночас забезпечувала певний вплив виборців на обрання того чи іншого кандидата, а також відновлювала більш тісний взаємозв'язок депутатів із виборцями.

Ми усвідомлюємо, що питання вдосконалення виборчої системи є питанням політичної доцільності, і тільки в разі розуміння і спільної підтримки з боку всіх парламентських сил, якої так складно сьогодні домогтися, стануть можливими подальші кроки вдосконалення виборчого законодавства. Проте ми переконані, що сьогодні складаються об'єктивні передумови для того, щоби нарешті конструктивно відповісти на одне із зауважень, яке досі було постійно присутнє у

заключних звітах міжнародної місії спостерігачів ОБСЄ/БДПЛ (див. [5]) та у висновках Венеціанської комісії (див. [6]), – щодо потреби прийняття виборчого кодексу в Україні.

Переходячи до суті проблеми, насамперед хочемо звернути увагу на те, що Україна вже має певний досвід застосування різних виборчих систем (див. [7]). Першою була, як відомо, двотурова система абсолютної більшості, яка у 1994 році у своїй крайній формі призвела до абсурдної ситуації, коли протягом усього скликання Верховна Рада України жодного дня не мала обраного повного конституційного складу, а починало роботу парламенту другого скликання лише трохи більше двох третин його конституційного складу [8]. Слід цього гіркого досвіду досі залишився у Конституції України, стаття 82 якої вимагає для дієздатності Верховної Ради України наявності не менше як 300 обраних народних депутатів.

Саме на підставі досвіду 1994 року, з огляду на можливу нерезультативність системи, законодавець дійшов висновку про недоцільність застосування на виборах систем абсолютної більшості. Саме тоді в Україні відмовилися від порогу явки виборців як підстави для того, щоб кваліфікувати вибори такими, що відбулися.

Двічі після того (у 1998 та 2002 роках) на виборах народних депутатів застосовувалася «змішана» виборча система. Підкреслимо: насправді це не була єдина (цілісна) система, це було застосування двох різних, між собою ніяк не пов'язаних виборчих систем для обрання незалежно двох половин складу парламенту (пропорційної системи в єдиному загальнодержавному окрузі з жорсткими списками кандидатів і мажоритарної системи відносної більшості в одномандатних округах). Роз'єднаність цих двох складових, дещо пом'якшена 1998 року правом кандидатів балотуватися як за списками, так і в одномандатних округах, на виборах 2002 року була повною внаслідок рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року (у справі про вибори народних депутатів України), яким одночасне балотування у двох округах (загальнодержавному й одномандатному) було визнано неконституційним (див. [9], с. 707).

Нарешті, на останніх виборах 2006 року застосовувалася лише пропорційна виборча система в її крайньому варіанті – за єдиними виборчими списками кандидатів із правом голосування лише за список у цілому (т.зв. «жорсткі списки»). Не слід давати негативну оцінку цій системі; політичні сили свого часу доклали багато зусиль для того, щоб вона була прийнята, виходячи з двох відомих критеріїв вибору виборчої системи.

Перший критерій – її доцільність. Ставилася конкретна ціль: система повинна була стимулювати розвиток загальнонаціональних партій і робити їх більш міцними і більш консолідованими. Це повинно було вивести політичну систему України зі стану розпорошеної багатопартійності у ситуацію, якщо можна вжити такий термін, «малопартійності», коли у державі реально існує не 150 партій, значна частина з яких суто формальна, а тільки такі партії, які дійсно представляють суспільні інтереси та ідеологічні течії. Зрештою, ця мета може вважатися досягнутою: в українському парламенті п'ятого скликання представлені п'ять політичних сил, ще декілька здобули представництво в органах місцевого самоврядування. Водночас неприйнятним вважався варіант пропорційної системи із застосуванням регіональних списків кандидатів, що могло б сприяти регіоналізації політичних партій замість того, щоби стимулювати партії набувати статусу загальнонаціональних.

Другий критерій, який визначав прийнятний варіант виборчої системи, – критерій її простоти. Система повинна бути достатньо «прозорою», такою, щоб практично кожен виборець при бажанні міг зрозуміти, яким чином голоси виборців перетворилися в мандати. Лише це дозволяє в умовах нашої дещо нестандартної, але високої недовіри народу до дій влади забезпечити необхідний рівень довіри до результатів виборів і, таким чином, – їх суспільне визнання та легітимізацію обраного парламенту.

Треба визнати, що саме ця простота системи і стала підставою для її теперішньої критики. Сьогодні вже відчувається інший, проблемний аспект цієї виборчої системи – породжена нею відірваність обраних від виборців. Перед-

бачене такою системою голосування «у цілому» за величезні списки з 450 кандидатів, по-перше, дуже ускладнює партіям формування цих списків. Адже не секрет, що навіть переможці останніх виборів визнають, що вони не дуже уважно підходили до підбору тих кандидатів, які записані у списки десь після 150 місця. А по-друге, такий варіант голосування не дає можливості виборцю жодним чином впливати на те, котра конкретно особа, котрий політик, включений до списку кандидатів, стає членом парламенту. Виборці відірвані від депутатів, депутати відірвані від виборців, і це стає сьогодні дуже серйозною проблемою.

Таким чином, на нашу думку, сьогодні виникла суспільно визнана потреба зміни виборчої системи. При цьому, як ми вже згадували, її треба модифікувати у такий спосіб, щоб зберегти ті позитивні риси чинної пропорційної виборчої системи, які вже згадувалися, – простоту і стимулювання концентрації політичного спектру, – і водночас підвищити ступінь зв'язку між депутатами і виборцями, ступінь впливу самих виборців, а не лише суб'єктів номінації кандидатів, на персональний склад майбутнього парламенту.

Експерти Інституту виборчого права пропонують варіант пропорційної виборчої системи, розробленої та змодельованої експертами. Певною мірою джерелом ідеї послужив законопроект С. Ларіна та інших, внесений, але не прийнятий у четвертому скликанні Верховної Ради України (див. [10]), із відповідною модифікацією.

Як відомо, основний зміст виборчої системи (у вузькому сенсі) полягає у способі «перетворення голосів виборців у мандати в представницькому органі» (див. [11], с. 1). Проте такий «спосіб перетворення» впливає і на спосіб номінації кандидатів, і на механізми голосування. Саме на ці аспекти пропонованої виборчої системи хочемо звернути увагу. Центральним елементом тут є спосіб встановлення результатів виборів та визначення обраних депутатів.

Таке встановлення повинно здійснюватися у декілька етапів.

Перший етап повністю повторює чинну сьогодні виборчу систему:

а) до розподілу мандатів допускаються партії (блоки), які *подолали виборчий бар'єр* (величину бар'єра можна обговорювати незалежно; як уже зазначалося, прийнятною є величина бар'єра у межах 3-5%) у **єдиному загальнодержавному виборчому окрузі** (тобто по всій Україні);

б) **кількість мандатів**, отриманих кожною партією (блоком), визначається за методом виборчої квоти і найбільших залишків (можна обговорювати застосування інших методів) відповідно до **кількості голосів**, отриманих партією (блоком) у **єдиному загальнодержавному виборчому окрузі**.

Таким чином, взаємна («зовнішня») конкуренція партій і блоків – суб'єктів виборчого процесу – здійснюється у **загальнодержавному масштабі**, і на цьому ж рівні визначається **розподіл кількості мандатів** між партіями (блоками).

Чинна сьогодні пропорційна виборча система закінчувала на цьому етапі процедуру розподілу мандатів, оскільки кількість мандатів при жорстких списках автоматично визначає прізвища обраних депутатів: відповідна кількість кандидатів у порядку їх включення до списку вважається обраними.

Другий етап, який покликаний замінити автоматичне вказання обраних, має визначити, яким чином отримані партією чи блоком мандати розподіляються «в межах» кожної партії чи блоку. Саме тут закладена основна новела пропонованої виборчої системи, яка дозволяє підвищити рівень персоналізації голосування, посилити зв'язок між виборцями та депутатами.

Запровадження другого етапу вимагає певної підготовки.

З цією метою пропонується територію загальнодержавного виборчого округу розділити на деяке число **виборчих регіонів** із *приблизно однаковою кількістю виборців* у них. У кожному такому регіоні партія (блок) на центральному рівні висуває свій (регіональний) список кандидатів із встановленою законом максимальною кількістю кандидатів у них. Ці регіональні списки однієї партії (блоку) на другому етапі конкурують **між собою** в межах партії (блоку), а не із списками інших партій.

Кількість виборчих регіонів підлягає дискусії. Їх повинно бути не дуже мало, щоб регіональні списки були не надто великими за кількістю кандидатів, і не дуже багато, оскільки при малій кількості кандидатів у списку втрачається

сенс пропорційного представництва. Реалістичною, на нашу думку, є кількість виборчих регіонів між 15 і 30. Водночас вони повинні бути приблизно рівними, зокрема, щоб різні регіони, їх виборці, а також партії (блоки), які висунули списки кандидатів, перебували в них у приблизно однакових стартових умовах. Без цієї умови запропонована система втрачає внутрішню послідовність і допускає суттєву деформацію сумарного волевиявлення виборців. Саме в цьому полягає основна відмінність від згаданого законопроекту С. Ларіна та інших, де пропонувалося за такі виборчі регіони взяти 27 регіонів України, визначених статтею 133 Конституції України (АРК, області, міста Київ та Севастополь). Але значна нерівність цих регіонів щодо кількості виборців у них (Донецька область і Севастополь відрізняються більш ніж у 12 разів) виключає їх рівноправну конкуренцію.

Зауважимо, що запропоновані нами «виборчі регіони» є допоміжними утвореннями і не повинні мати статусу виборчих округів у будь-якому сенсі цього терміна [12]: остаточні результати виборів встановлюються лише у загальнодержавному виборчому окрузі, і це має здійснювати Центральна виборча комісія, а для ролі територіальних виборчих округів як проміжних (між виборчою дільницею і Центральною виборчою комісією) територіальних утворень вони надто великі. Проте очевидно, що для повноцінного виконання функцій територіального виборчого округу (у його теперішньому розумінні) щодо підрахунку голосів він повинен повністю входити до території одного виборчого регіону.

Таким чином, на другому етапі встановлення результатів виборів розподіл мандатів здійснюється між регіональними списками однієї партії чи блоку у межах кількості мандатів, отриманої відповідно до першого етапу розподілу. Розподіл мандатів між різними регіональними списками однієї партії чи блоку здійснюється пропорційно внеску відповідного регіону у загальну кількість голосів, отриманих партією чи блоком. Таким чином, чим більше голосів у конкретному регіоні отримала партія (блок), тим більше представників відповідного регіонального списку цієї партії (блоку) отримають мандати. Технологічно розподіл мандатів між регіональними списками може здійснюватися за звичною сьогодні системою найбільших остач чи одним із відомих в теорії пропорційних виборчих систем методом дільників (наприклад, Д'Ондта). Отже, отримані мандати «походять» від відповідного регіону, що підвищує відповідальність обраних депутатів перед виборцями цього регіону, а також стимулює партії до роботи з виборцями у кожному з таких регіонів.

Можливий також варіант, за яким передбачається певна кількість мандатів, що розподіляються на загальнодержавному рівні. Зокрема, звичним стало визначення першої «п'ятірки» кандидатів від партії чи блоку. У цьому разі кандидати, внесені до цього загальнодержавного списку (з п'яти-десяти кандидатів), не включаються до регіональних списків і є загальнонаціональними лідерами партії чи блоку; вони отримують мандати автоматично, якщо відповідна партія чи блок подолали виборчий бар'єр. Очевидно, що при цьому розподілу між регіональними списками підлягає кількість місць, які отримала партія, за вирахуванням мандатів, наданих загальнонаціональному списку. Доцільно підкреслити, що в такому разі «ціна» одного мандата у регіональному списку (тобто кількість голосів, необхідних для отримання одного місця в парламенті) для різних партій стане різною. Якщо ж загальнодержавний список не передбачається, «ціна» мандата для всіх партій однакова.

Третій етап встановлення результатів виборів полягає у **визначенні осіб, обраних депутатами**. Він допускає два варіанти.

За першим варіантом можуть застосовуватися *жорсткі* регіональні списки, коли порядок кандидатів у регіональних списках визначається при висуванні й не може бути змінений за підсумками голосування (так, як це має місце сьогодні для загальнонаціональних списків).

Другий варіант передбачає можливість запровадження *голосування з перевагами*, при якому виборець, голосуючи за певну партію (блок), може (однак не зобов'язаний) одночасно проголосувати (віддати перевагу) за одного кандидата із списку цієї ж партії чи блоку (безвідносно до його порядкового номера у списку). У такому разі у першу чергу обраними вважаються ті

кандидати з відповідного списку, які отримали найбільше преференцій (тобто персональних голосів виборців на свою підтримку); у разі якщо після вичерпання преференцій залишаються нерозподілені мандати, їх отримують кандидати у порядку черговості у виборчому списку. Зауважимо, однак, що запровадження голосування з преференціями вимагає суттєвої модифікації форми бюлетеня, способу голосування, а особливо способу підрахунку голосів і форми протоколів дільничної та окружної комісії.

Описана вище виборча система з метою оцінки її можливості застосування була змодельована на основі результатів виборів 26 березня 2006 року.

Для модельного розрахунку ми здійснили певний поділ території України на 20 виборчих регіонів. При цьому було дотримано меж районів, міст обласного значення, у Києві – районів у місті (це вимога, традиційна у виборчому законодавстві) і водночас забезпечено приблизно рівну кількість виборців у таких регіонах. Середня кількість на один регіон (при їх загальній кількості 20) становить 1 мільйон 856 тисяч виборців; при цьому вдалося забезпечити максимальне відхилення в більшу сторону у 86 тисяч (4,5% від середньої кількості), а в меншу – 58 тисяч (3,1%). Таким чином, відхилення між мінімальною і максимальною кількістю виборців у змодельованих виборчих регіонах становить 144 тисячі виборців, тобто 7,7% від середньої кількості. Це достатньо високий рівень рівності кількості виборців. Звичайно, ціною досягнення такої рівності було недотримання меж областей і міста Києва. Знизивши ступінь дотримання рівності щодо кількості виборців у регіонах, можна зменшити порушення меж областей; проте при дотриманні таких меж неможливе навіть приблизне забезпечення рівності регіонів.

Модельний розподіл мандатів на підставі запропонованого поділу на 20 виборчих регіонів був проведений на підставі результатів виборів 2006 року (за офіційними даними Центральної виборчої комісії).

Перший етап розподілу мандатів, як ми вже вказували, відповідає чинній виборчій системі; тому кількість мандатів, які підлягають розподілу за запропонованою системою, відповідає реальному за підсумками цих виборів: Партія регіонів – 186 мандатів, Блок Юлії Тимошенко – 129, Блок «Наша Україна» – 81, Соціалістична партія України – 33, Комуністична партія України – 21 мандат. Тому основна мета модельного розрахунку полягала у розподілі отриманих цими суб'єктами місць між відповідними виборчими регіонами на підставі кількості голосів, поданих у цих регіонах за відповідних суб'єктів. Розподіл здійснювався за звичним для нас методом найбільших залишків (при наявності дробових остач місця віддавалися найбільшим остачам до вичерпання наявних мандатів).

Доцільно звернути увагу на дві особливості розподілу.

По-перше, у кожного з п'яти суб'єктів система забезпечила представництво практично у кожному регіоні: у «Нашої України» та СПУ немає представників лише у двох виборчих регіонах, у КПУ – у трьох. Таким чином, ідея зв'язку депутатів із відповідними територіями реалізується у такому підході достатньо повно.

По-друге, доцільно звернути увагу на не цілком рівне представництво виборчих регіонів: кількість мандатів у них (отриманих, очевидно, різними партіями і блоками) змінюється від 19 до 25. Це пов'язане з тим, що кількість мандатів визначається кількістю голосів, поданих у регіоні за партії, які подолали бар'єр; однак «ціна місця» (тобто кількість голосів, потрібних для отримання одного мандата), як ми вже вказували, визначається в межах України і є однаковою для усіх регіонів, тоді як явка виборців та кількість голосів, поданих за партії, що не подолали бар'єр, відрізняється у різних регіонах. Таким чином, система не фіксує апріорі кількість місць, які отримає той чи інший регіон, а стимулює представництво тих регіонів, де вища явка виборців.

Звичайно, це лише ілюстрація запропонованого для обговорення варіанта пропорційної виборчої системи. Проте варто ще раз звернути увагу на те, що ця система, з одного боку, зберігає дві особливості теперішньої пропорційної системи (як щодо стимулювання загальнонаціонального характеру партій, так і достатньої простоти, оскільки кількість мандатів розраховується просто). З іншого

боку, така система стимулює взаємозв'язки депутатів із відповідними регіонами і створює можливості для застосування преференційного, тобто більш персоналізованого голосування.

Ми провели також і модельний розрахунок у разі, коли виборчими регіонами слугували б 27 існуючих в Україні субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць (звичайно, без вимоги рівної кількості виборців). Висока неоднорідність адміністративно-територіального поділу України щодо кількості мешканців (і виборців) призводить до результатів, які не можна визнати справедливими. Зокрема, навіть у переможця виборів – Партії регіонів – є області, не представлені жодним депутатом; при використанні виборчих регіонів із рівною кількістю виборців розподіл мандатів для усіх партій значно більш рівномірний. Водночас розходження із орієнтовною кількістю мандатів, які мали б належати цим регіонам на підставі наявної кількості виборців, достатньо суттєві. При цьому як на заході, так і на сході України з'являються регіони як з перевищенням представництва, так і суттєво недопредставлені.

Наприкінці доцільно зауважити, що така виборча система може бути легко пристосована для обрання районних і обласних рад, де сьогодні найбільша проблема з дотриманням їх конституційного статусу, оскільки пропорційна система з єдиними жорсткими списками не забезпечує представництво відповідних територіальних громад.

Література

1. А. Романюк. Оцінка переваг і проблем пропорційної виборчої системи на прикладі країн Західної Європи та у світлі парламентських виборів в Україні у 2006 році // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 3(9). – С. 4-10.
2. Ю. Ключковський. Пропорційні вибори і розвиток партійної системи в Україні // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 3(9). – С. 11-19.
3. В. Фесенко. Вибори 2006. Практичне тестування пропорційної виборчої системи // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 4(10). – С. 4-12.
4. В. Кравченко. Політико-правові наслідки запровадження пропорційної системи на місцевих виборах в Україні. – К.: ПЦ «Фоліант», 2007. – С. 40-47.
5. Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. Заключний звіт Місії спостерігачів ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами // Н.В. Богашева, Ю.Б. Ключковський, Л.В. Колісецька. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989 – 2006 роки). – К.: Ін-т виборчого права, ПЦ Фоліант. – 2006. – С. 93-145.
6. Європейська правова експертиза українського виборчого законодавства // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 1(7). – С. 19-37.
7. Н.В. Богашева, Ю.Б. Ключковський. Еволюція виборчої системи в Україні // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2005. – № 1. – С. 42-49.
8. А. Ткачук. Скільки коштує недосконале законодавство? // *Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні*. – 1994. – Вип. 3(8). – С. 60-65.
9. Конституційне законодавство України / Упор. С.В. Лінецький, М.І. Мельник, А.М. Ришелюк. – К.: Атіка. – 2000.
10. Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 4285-2 від 31.12.2003 року, внесений народними депутатами України С.М. Ларінін, Р.В. Богатирьовою, Л.Ф. Кириченко, В.М. Горбалем, В.Л. Мусіякою, В.Я. Майстришиним // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=16548.
11. *Democracy and Elections* / Eds. V. Bogdanor, D. Butler. – Cambridge e.a.: Cambridge Univ. Press, 1983.
12. Ю.Б. Ключковський. Еволюція територіальної організації загальнонаціональних виборів // *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: Збірник матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2006 року)*. – К.: Атіка. – 2007. – С. 387-395.