

Р. В. КОСТИШИН

**ВІДКРИТІ ПАРТІЙНІ СПИСКИ:
ДОЦІЛЬНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ**

В статті автор розглядає актуальні проблеми виборчого законодавства України, досліджує питання відкритих партійних списків в сучасній виборчій системі, а також пропонує ряд пропозицій і механізмів в отно-

© КОСТИШИН Руслан Васильович – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

шении устранения упущений и противоречий в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: избирательное законодательство, избирательные системы, открытые партийные списки, персональная ответственность.

The author of the article examines the actual problems of electoral legislation of Ukraine, investigates problems of open party registers in the modern system of election and makes proposals concerning the elimination of gaps and contradictions in the legislation in force. The solution of this problem will secure the function of electoral legislation of Ukraine and will give a new impulse for further development of inner party democracy, personal responsibility for implementation of electoral obligations.

Key words: electoral legislation, electoral system, open party registers, personal responsibility.

Виборче законодавство є одним із головних чинників, що визначає якість функціонування органів державної влади. Воно покликане забезпечувати демократичні процеси у суспільстві і сприяти розвитку політичних партій, а також регламентувати здійснення ними основної функції формування і вираження політичної волі громадян. У світовій політичній науці існує єдиний показник ефективності певної виборчої системи, це кількісна та якісна відповідність новостворених органів влади реальному волевиявленню виборців.

Необхідність дослідження виборчого законодавства України, його теоретичних основ, проблем його вдосконалення та практики застосування безпосередньо впливає з проголошення України Основним Законом держави суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Фундаментальним принципом функціонування будь-якої цивілізованої демократичної держави є принцип народовладдя. Тому забезпечення принципів народовладдя, особливості його реалізації, пріоритет прав людини і громадянина, реформування держави на загально визначених світових ідеях конституціоналізму – є одними з найактуальніших питань. Особливим підтвердженням зазначеного є теза, що виборче право виступає базовою юридичною структурою, в межах якої через встановлені виборчі правила здійснюється становлення демократичної держави як форми організації народовладдя.

Україна пройшла порівняно невеликий шлях як незалежна держава, однак вже має досить суттєвий досвід функціонування різноманітних видів виборчих систем. За цей час питання виборчого законодавства неодноразово було і продовжує бути предметом найгостріших дискусій та наукових досліджень. В Україні проблеми безпосереднього народовладдя, і зокрема різні аспекти правового регулювання виборів, досліджувалися І.П. Бутком, Ф.Г. Бурчаком, Р.К. Давидовим, В.В. Копейчиковим, М.І. Корнієнком, О.В. Лавриновичем, П.Ф. Мартиненком, В.Ф. Мелашенком, О.М. Мироненком, О.Г. Мурашиним, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіхом, В.Ф. Погорілком, П.М. Рабіновичем, А.О. Селівановим, Ю.М. Тодикою, Є.А. Тихоновою, О.Ф. Фрицьким, М.В. Цвіком, В.М. Шаповалом, Ю.С. Шемшученком, Н.Г. Шукліною, Л.П. Юзьковим та іншими.

Сучасні зарубіжні вчені також приділяють значну увагу правовим проблемам організації виборів як однієї із основних форм безпосереднього народовладдя. Це дістало своє відображення в працях С.А. Авак'яна, Ю.О. Веденєєва, В.І. Васильєва, О.А. Вишнякова, О.М. Волкової, О.В. Іванченка, А.І. Ковлера, Є.І. Колюшина, В.В. Комарової, О.О. Кутафіна, В.І. Лисенка, Ю.А. Новикова, О.С. Постникова, А.Я. Сливи, Б.О. Страшуна та інших дослідників.

Поруч з цим наукові дослідження у галузі сучасного виборчого законодавства України не охоплюють всю повноту проблеми й спонукають до розроблення як нових напрямків наукового пошуку, так й до науково-обгрунтованих пропозицій щодо вдосконалення виборчого законодавства. У зв'язку з цим, метою статті є аналіз сутності та місця партійних списків у сучасній виборчій системі, а також виявлення і розробка пропозицій щодо усунення прогалин та протиріч у діючому законодавстві України.

На сьогоднішній день Україна одна з небагатьох держав світу, у якій діє пропорційна виборча система із жорсткими списками. Основними рисами цієї системи є те, що партії отримують кількість мандатів відповідно відсотковому результату за підсумками виборів та формують виборчий список без втручання виборців. Саме зазначена особливість, яка знаходить своє вираження у неможливості впливати на формування списку партії є однією з переліку причин неприйняття цієї системи жодною демократичною державою.

Вадою описаної пропорційної виборчої системи є те, що вона не надає виборцеві можливості голосувати за окремих кандидатів, конкретних осіб із партійного списку кандидатів. Він голосує за список загалом, а парламентські мандати розподіляються між кандидатами відповідно до порядку розташування їхніх прізвищ у списку. У разі подолання партією виборчого бар'єра мандати отримують передусім її лідери, бо саме їхні прізвища у списку перші. Вважається, що відсутність можливості голосувати за конкретних кандидатів не сприяє відповідальності депутатів перед виборцями.

Щоб надати виборцеві можливість голосувати за окремих кандидатів із партійного списку, в деяких країнах практикується преференційне голосування: у списку виборчого бюлетеня виборець у певний спосіб (наприклад, порядковими цифрами 1, 2, 3...) позначає прізвища кандидатів, яким віддає перевагу. Така система, що надає виборцеві змогу голосувати не тільки за політичну партію, а й за конкретних кандидатів, дістала назву системи відкритих списків, і обраними виявляються не обов'язково ті кандидати, прізвища яких на початку списку, а ті, що отримали найбільшу кількість перших переваг.

Преференційне голосування можливе, якщо у виборчому списку прізвищ кандидатів небагато (наприклад, до десяти) й виборець може розподілити між ними свої переваги. Для цього вибори мають відбуватися не в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, де партії висувають списки із сотень кандидатів, а в багатьох багатомандатних виборчих округах. Що, однак, ускладнює голосування (вже хоча б тому, що не всі виборці здатні визначити власні переваги стосовно кандидатів, яких вони можуть і не знати), підрахунок голосів, а особливо – розподіл депутатських мандатів, бо значна їх частина припадає на залишки голосів за кожним партійним списком понад виборчу квоту.

Але недоліком преференційного голосування є те, що вибори в багатьох багатомандатних виборчих округах за пропорційною виборчою системою, як і за мажоритарною, можуть призвести до такої самої партійної роздрібності парламенту. Оскільки в різних округах долатимуть виборчий бар'єр і кандидати від різних партій, то до парламенту (в Україні) потраплять представники десятків партій і він не зможе нормально працювати.

Нині на потребі змінити виборче законодавство найбільше наполягають лідери депутатської фракції «Блок Литвина» у Верховній Раді, причому їхні заяви з цього приводу не завжди послідовні. Вони то наполягають на поверненні до ма-

жоритарної виборчої системи, то закликають до запровадження системи відкритих списків, то пропонують поєднати перше й друге. Наприклад: «Фракція наполягає на комплексному, послідовному розв'язанні проблеми рівності перед законом. У тому числі шляхом прийняття нового виборчого закону, суть якого у відновленні округів, відкритості виборчих списків, закріпленні кожного народного депутата за територіями, реальному механізмі відкликання та системі звітності парламентаріїв перед виборцями»¹.

Різноманітні варіанти моделей виборчої системи (мажоритарної, змішаної та пропорційної), які знає вітчизняна практика, дають змогу порівняти і оцінити переваги і недоліки кожної з них. Скрізь призму зазначеного, будь-які варіанти, що віддаляють депутатів від виборців повинні бути однозначно оцінені як неприйнятні. Це не означає необхідності повернення до мажоритарної системи, що стосується виборів до Верховної Ради України та до Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Однак, існуюча пропорційна система повинна бути приведена у відповідність існуючим політичним, економічним та соціальним умовам нашої держави. І перш за все це стосується закритих списків, які створюють відірваність парламенту од виборців. На цей недолік існуючої пропорційної системи в Україні неодноразово звертали увагу Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ), Венеціанська комісія.

Моніторинговий комітет ПАРЄ, аналізуючи сучасну виборчу систему в нашій державі, безпосередньо зазначав:

«Існуюча виборча система із закритими партійними списками в єдиному національному виборчому окрузі є порочною за своєю природою:

- a) вона позбавляє виборців будь-якої можливості впливу на списки;
- b) сприяє створенню не стільки політичних партій, скільки співтовариств із загальними комерційними інтересами;
- c) вона душить внутрішньопартійну демократію і веде до появи слабких партій-корпорацій у молодому українському суспільстві, що розвивається»².

Не можна не погодитися із зазначеними висновками експертів. Більш того на нашу думку, можливо додати, що існуюча виборча система унеможливілює персональну відповідальність депутатів перед виборцями, породжує непрозорі принципи добору кандидатів у виборчий список партії, відсутність ротації політиків у парламенті. На зазначені недоліки виборчої системи звертав увагу і Президент України Віктор Ющенко на нараді з питань боротьби проти корупції 15 квітня 2008 року.

Після висновків ПАРЄ українські політики, експерти стали розглядати перехід до відкритих партійних списків як можливість вирішення проблем, породжених закритими списками. Але, на нашу думку, цей висновок передчасний та не повністю відповідає дійсності.

Які позитивні наслідки може принести запровадження відкритих списків в Україні? Перш за все, це можливість виборцям голосувати не за список партії в цілому, а за конкретного кандидата. Звичайно, неприйнятним є той факт, що партійні списки формують лідер і вузьке коло наближених до нього, адже це призводить до обрання у верховну раду «партійно-номенклатурних» депутатів, а не народних. В умовах існування закритих партійних списків лідери відповідних партій та блоків мають фактично диктаторські повноваження. На це звертає увагу багато обраних та фактично діючих депутатів, говорячи про те, що «партієць, який перебуває в закритому виборчому списку з волі політичного лідера, ставши

народним депутатом, намагається передусім думати про те, подобається чи не подобається його позиція партійному керівництву, а вже потім про інтереси виборців»³. Така жорстка залежність членів партії від політичних лідерів, на нашу думку, позначається на ступені демократичності в партійних лавах, спрямованості подальшої роботи та лобювання інтересів обраного народного депутата.

В умовах дії закритих партійних списків виборців, з однієї сторони, позбавляється необхідності достеменно знати кадровий склад тієї політичної сили, якій він віддає свій голос. Адже, вибір його стосується лише саме партії, блоку, а в певних випадках, навіть, можна сказати кольоровому бренду, якому він симпатизує. Своїми діями він наочно демонструє довіру щодо представлення його інтересів відповідній політичній силі, особове обрання залишаючи вже її керівникам. І в цьому є певна логіка. Однак, чи обмежується виборче право тих виборців, бажання обрання яких стосується не лише відповідної партії, блоку, а конкретних її представників? На нашу думку, так. Тому що виборці повинні мати змогу обрати не лише політичні партії, які пропонують їм злагожені перспективи, а й представників од цих партій до законодавчого органу.

Другим позитивним наслідком запровадження відкритих списків є посилення персональної відповідальності обраних депутатів від виборців. Прибічники відкритих списків найчастіше роблять акцент на тому, що їх застосування надасть змогу повернути в політичне життя відповідальність. Бо громадяни знатимуть, хто конкретно представляє їх у парламенті, а народні депутати будуть думати не про абстрактний народ, а про конкретних людей, перед якими їм треба буде звітувати. З цією точкою зору можна погодитися з певною мірою умовності. Питання відповідальності народних обранців має набагато більшу площину проблематики, ніж запровадження відкритих, чи збереження закритих списків виборців. Адже життя вимагає не лише теоретичного, а й практичного погляду на проблему і розуміння того, що обрання народним депутатом конкретної особи, не є запорукою його відданої роботи, яка буде присвячена проблемам виборців та регіону, який він представляє. Доцільним в даному випадку є приклад діяльності певних міських голів, які хоча і обираються, умовно скажімо, «відкритим списком», але досить типово не звертають особливої уваги на бажання виборців, приймаючи навіть рішення, які майже одноставно тими ж виборцями і не підтримуються. Складність даного питання, на нашу думку, полягає тому, що діяльність народних обранців повинна мати характер не лише правомірності, а й моральності. Остання ж категорія, в умовах становлення громадянського суспільства, може бути оцінена кожним його представником по різному. Однак це не повинно зменшувати значення таких складових у відповідальності депутата за його діяльність. Ми повинні розуміти, що шкода, яка завдана іміджу країні або її певному регіону внаслідок певних аморальних складових у діях або бездіяльності представника народу, може бути не меншою, ніж шкода спричинена внаслідок вчинення карного діяння. Тому питання політичної відповідальності народних обранців, безперечно, потребує детального наукового дослідження. Це ж стосується і відповідальності по зобов'язанням, які беруть на себе самі політичні партії та блоки.

Третім позитивним наслідком запровадження відкритих списків ми можемо назвати створення внутрішньопартійної конкуренції.

Однак ми повинні розуміти, що запровадження відкритих списків не є панацеєю від зазначених вище недоліків існуючої виборчої системи. Адже проблема не в розкритті таємниці партійних списків, бо ці списки передаються до Цент-

ральною виборчої комісії і ознайомитися із їх змістом ніякої проблеми не викликає. Проблема криється у відсутності дійового механізму голосування, який би давав виборцям можливість обирати найкращих із запропонованих списків. А запровадження такого механізму викликає не менше проблемних моментів, на які необхідно звернути увагу.

По-перше, чи може запровадження відкритих списків призвести до ослаблення та розколу основних політичних партій та зниження політичної відповідальності? По-друге, якою стане партійна система внаслідок відкриття списків? По-третє, яким має бути дизайн подібної моделі, аби дати швидкий ефект та не ускладнити систему? Поки що на ці питання однозначної відповіді не має.

Практичні труднощі у реалізації запровадження відкритих списків торкнуться механізму виборчої системи. Наприклад, на що будуть схожі виборчі бюлетені, де надруковано по 450 прізвищ від кожної партії? Яким повинен бути виборчий бюлетень: таким, що дає можливість голосування тільки за кандидата, чи ж на вибір – або за список в цілому, або ж за конкретного кандидата з цього списку? На якому рівні – центральному чи місцевому – будуть затверджуватися регіональні партійні списки? Йдеться не про формальну, а про реальну процедуру. Чи зможуть відкриті списки подолати ситуацію, коли партійні списки формуються партійним керівником або його найближчим оточенням? Чи набудуть місцеві партійні організації більшу вагу і вплив на висунення кандидатів? Ми повинні розуміти, що рівень внутрішньопартійної демократії вимірюється не кількістю «незгодних» з лінією партії, а їхньою можливістю реально впливати на процеси всередині партії. У тому числі і на ті, що стосуються виборів і номінацій кандидатів. Це лише основні питання, які потребують вирішення на етапі запровадження відкритих списків.

Одним з можливих варіантів запровадження механізму відкритих партійних списків експерти називають створення 450 приблизно рівних округів, у кожному з яких партії виставляють по одному кандидату. При цьому, голосуючи за цього призначеного партією кандидата, виборець віддає голос також і за його партію⁴. Однак, вказана система потребує доопрацювання, оскільки виникає питання про можливість впливу виборців на обраного депутата. Більш того, відсутній механізм протидії партійної корупції, яка може проявлятися у продажі найпрохідніших округів.

Однак відкрити списки в тому вигляді, у якому вони існують сьогодні, абсурдно. Якщо в бюлетені на вибір виборця будуть представлені списки з 450 кандидатів від кожної партії/блоку, то такі бюлетені вже не в переносному, а в буквальному значенні будуть схожими на простирадла.

Так, щоб якось врегулювати цю проблему, необхідно розбити багатомандатний загальнодержавний виборчий округ на більшу кількість регіональних округів.

Кількість таких округів може істотно варіюватися, що, певна річ, вплине на всю конфігурацію виборчої системи.

Якщо регіональних округів буде багато, відповідно кількість депутатів, що обираються від цих округів, буде невеликою, і навпаки.

Цей момент може суттєво вплинути не тільки на поведінку виборців, політичних партій, логіку проведення виборчої кампанії, результат виборів, але також і на характер поствиборчої комунікації в трикутнику виборець–депутат–партія.

Виникають питання і з приводу того, яким буде виборчий бюлетень: таким, що дає можливість голосування тільки за кандидата, чи ж на вибір – або за список в цілому, або ж за конкретного кандидата з цього списку?

Ця, на перший погляд, дрібниця також може істотно вплинути на результат виборчої кампанії, а отже, і на персональний склад парламенту.

Цікавим є ще один нюанс, а саме: у якому порядку будуть розташовуватися кандидати в списках – за алфавітом або ж у тій черговості, в якій їх розмістить партія?

Це має чимале значення, оскільки електоральні симпатії людей найчастіше сфокусовані не на стільки конкретному кандидаті, як на партії в цілому.

На практиці це може виглядати так: виборець ставить позначку навпроти першого кандидата зі списку не стільки тому, що останній є його осмисленою і найбільш бажаною преференцією, скільки тому, що відстань між клітинкою навпроти цього кандидата і назвою партії найменша.

У цьому контексті важливо з'ясувати і ще дещо: на якому рівні – центральному чи місцевому – будуть затверджуватися регіональні партійні списки.

Цікавою пропозицією є запровадження пропорційно-рейтингової системи, в якій поєднуються найкращі риси як мажоритарної, так і пропорційної системи⁵. Сутність даної системи полягає у тому, що виборець замість хрестика вписує тризначний номер обраного ним кандидата з відкритого списку партії, яку підтримує виборець. Таким чином, відаючи голос своїй партії, виборець водночас впливає на те, яке саме місце посідає обраний ним кандидат в остаточному списку, затвердженому ЦВК. Виборці безпосередньо впливають на внутрішньопартійний рейтинг кандидатів у депутати.

Процес визначення остаточних результатів виборів при використанні пропорційно-рейтингової системи відбувається у два етапи. Перший цілком ідентичний тому, що діє і нині. Бюлетені обробляються у той самий спосіб, як і тепер: підраховується лише загальна кількість голосів, відданих за партії. Новація пропорційно-рейтингової системи виявляється лише на другому етапі – під час підрахунку рейтингу кандидатів.

На нашу думку, запропонована система заслуговує на увагу, оскільки вона не тільки дає можливість голосувати за конкретного кандидата, але й унеможлиплює продаж місць у списках. Більш того, у виборах зможуть брати участь і малі партії. А двоетапна обробка виборчих бюлетенів зробить фальшування результатів виборів значно складнішим.

Проблематичним, на наш погляд, у запропонованій системі є порядок підрахунку рейтингу кандидатів, адже електронні системи голосування сьогодні не гарантують таємності голосування; неможливості фальсифікації результатів. Таким чином, при всіх позитивних моментах зазначена система також потребує доопрацювання.

Таким чином, позитивним моментом запровадження відкритих списків є те, що саме вони можуть стати фундаментом задля вирішення проблеми відсутності відповідальності партій, блоків перед виборцями відносно виконання передвиборних обіцянок, а також за інші дії депутатів, які несумісні із статусом народнообранця.

Вирішення зазначених питань забезпечить не лише оптимальне функціонування виборчої системи в Україні, а й дасть поштовх до розвитку внутрішньопартійної демократії, персональної відповідальності та громадянського суспільства.

1. Заява про позицію депутатської фракції. «Блок Литвина» щодо питання про зняття недоторканності посадових осіб // *Голос України*. – 2008. – 12 березня. 2. *Бойко Н.* В очікуванні відкритих списків // *Українська правда* (12 червня 2008 р.) // <http://www.prawda.com.ua/> 3. *Яке виборче законодавство потрібне Україні?* // *Віче*. – <http://www.viche.info/journal/647/> 4. Міжнародний центр перспективних досліджень. *Можливі шляхи еволюції парламентської виборчої системи в Україні*. Київ, 13 лютого 2008 року. www.icps.kiev.ua/ 5. *Гурчик І.* Відкриті списки. Хтось проти? // *Українська газета*. – № 45 (185) від 18–31 грудня 2008 р. – С. 4.