



Відкриті відповіді про «відкриті списки»

Популярні питання

УКРАЇНСЬКИЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ ЦЕНТР ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
01004, м. Київ, вул. Антоновича, 10а, офіс 3
ucipr@ucipr.org.ua; (044) 537 07 80

www.ucipr.org.ua

#Відкриті

ФОРУМ ПИТАНЬ І ВІДПОВІДЕЙ ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ І ЕФЕКТІВ «ВІДКРИТИХ СПИСКІВ»

ЗМІСТ

1. Як впливають «відкриті списки» на якісний склад парламенту?.....	3
2. Які завдання вирішує пропорційна система із «відкритими списками»?..	4
3. Який ефект від «відкритих списків» у плані протидії політичній корупції?.....	6
4. Як вплине запровадження «відкритих списків» на появу «нових облич» і нових політичних партій у парламенті?	7
5. Чи здатні органи адміністрування виборів забезпечити підрахунок голосів у розрізі кандидатів і списків?	8
6. Чи можна забезпечити самовисування у рамках пропорційних систем?..	8
7. Наскільки персоналізоване голосування та висунення у різних виборчих регіонах здатні посилити внутрішньопартійну конкуренцію?.....	9
8. Яким чином «відкриті списки» впливають на гендерний вимір виборів?.....	9
9. Фінансування виборчих кампаній кандидатами, що включені до передвиборчих списків політичних сил, «власним коштом».....	9
10. Чи вплине поява виборчих регіонів на процеси сепаратизму, територіальної дезінтеграції?.....	10

Підготувала Валентина КЛИМЕНКО

Листопад 2017 р.

Публікація видана за підтримки Європейського Союзу і Центру демократії та верховенства права (проект «Посилення коаліції РПР») в рамках виконання проекту «Громадська підтримка реформування законодавства для парламентських виборів», який впроваджується УНЦПД. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю УНЦПД і в жодному разі не відображає погляди Європейського Союзу чи Центру демократії та верховенства права.

У ході дискусій про те, якою має бути оптимальна виборча система для формування парламенту в Україні, з'являється потреба більш точно розуміти що таке виборча система, які її основні принципи, елементи, наслідки. Багато питань викликають різні аспекти, пов'язані із «відкритими списками», які створюють можливості для громадян обирати не тільки поміж політичними силами, але й поміж кандидатами.

#Відкриті разом із політичним аналітиком Світланою Конончук дають відповіді на 10 питань, які найбільш часто виникають у читачів сторінки на Facebook <https://www.facebook.com/vidkryti/>

#1. Часто доводиться чути, що вибори за «відкритими списками» дадуть кращий склад парламенту. Чи варто, на Вашу думку, очікувати, що перехід до голосування за відкритими списками дозволить сформуванню більш якісний законодавчий орган, відкрити вхід до парламенту більш компетентним людям?

Із самого початку мушу сказати, що світ виборчих систем і правил у сфері формування представництва неозорий, у свою чергу їх поєднання може давати дуже різноспрямовані ефекти, тому було б поверхнево і невірно формувати очікування лише на основі якоїсь однієї ознаки виборчої системи чи якогось правила. Оцінювати ймовірні наслідки застосування виборчих систем можна робити тільки щодо конкретних моделей виборів і правил, що застосовуються в умовах конкретної країни. В ідеалі такі спостереження добре мати упродовж кількох електоральних циклів і в порівняльному розрізі стосовно кількох країн, їхніх політичних систем.

Навіть на Заході з його розвиненою дослідницькою культурою також обговорюється питання, як підходити до самого вивчення наслідків виборчих систем і як оцінювати стимули, які вони закладають. Поки що в силу різних обставин ми в Україні лише стоїмо перед гострою потребою власних досліджень виборчих систем та їхніх наслідків, які би задовольняли почасти хоча би вимогам об'єктивності, відтак у нас побутує дуже багато нічим не підкріплених очікувань. Преференційне голосування не має того магічного впливу на політичний процес, який йому приписується, і не створить одномоментно професійний, якісний, моральнісний склад парламенту.

Що стосується питання про те, чи можуть у парламенті України опинитися більш компетентні кандидати з різними добродійними якостями, які ми часто хочемо бачити у наших представників, то перш за все слід враховувати загальну культуру суспільства і те, наскільки в політику приходять такі люди.

Також потрібно враховувати, якою є практика політичних сил, наскільки селективними є правила номінування для того, щоб хтось став кандидатом у депутати. Мається на увазі, хто висувається, якими є процедури номінування в самих політичних партіях чи політичних середовищах загалом – відкритими конкурентними чи закритими або безальтернативними.

А «відкриті списки» – це можливість для виборця вибрати не тільки поміж політичними партіями, але й поміж кандидатами, яких партії висувають. На цьому етапі «відкриті списки», безумовно, можуть створити ситуацію відбору кандидатів. Однак, тут також, як я вже сказала, необхідно бачити багатство вибору, кількість кандидатів у списку партії має бути не меншою, аніж мандатів, які партія виграє, інакше рейтингування відбудеться, а відбір – ні.

#2. Якщо ми, виборці, не гарантовані від того, що у наступному складі парламенту будуть якісь такі особи, що стануть фігурантами кримінальних розслідувань, або популісти з їхніми порожніми ідеями, то який сенс заводитися довкола реформи виборчої системи і домагатися «відкритих списків»? Можливо, нехай партії, як і раніше, вирішують, хто з-поміж її кандидатів заслужив на «прохідне» місце? З іншого боку, може, є сенс повернутися до одномандатних округів? У них виборець точно бачить того кандидата, за якого голосує, і впевнений у його депутатській допомозі у разі потреби. Вибори в одномандатних округах є також поширеною і прийнятною світовою практикою, цю ідею поділяє багато українських експертів у сфері виборів.

Що стосується мажоритарки, то як така вона має право на життя. Практика виборчих систем у всіх країнах різна. Виборча система не належить до міжнародних стандартів. Країна може задати власну виборчу систему з огляду на те, які завдання у сфері демократії вона вирішує. Як зазначають визнані спеціалісти у сфері виборчих систем Ендрю Рейнолдс і Бен Рейллі, «вибір виборчої системи – одне із найбільш важливих інституціональних рішень для будь-якої демократії». Виборчі системи задають стимули, на які реагує політичне поле. Добре сформулювала тезу про роль виборчих систем Піппа Норріс, коли сказала, що виборча система і виборчі правила справляють вплив на стратегічну поведінку політиків, політичних партій і громадян. Єдина умова – виборча система має бути предметом широкого суспільного визнання, щоб забезпечувати довіру до процесу виборів, обраних осіб та власне представництва.

Принципова річ полягає у тому, що пропорційні системи, на відміну від мажоритарних систем більшою мірою забезпечують відповідність голосів виборців, відданих якійсь політичній силі, кількості тих місць, які вона матиме у представницькому органі. Таким чином, пропорційне

представництво різних електоральних груп робить внесок у зниження політичної та соціальної конфліктності у суспільстві, що цілком відповідає тим викликам, перед якими опинилися ми в Україні.

В одномандатних округах в умовах сучасної України результати виборів за всіх інших схожих параметрів гравців більш контрольовані адміністративним ресурсом, що, зокрема, показали вибори в Чернігові у 2015 році. Як наслідок, політична сила, що контролює адміністративний ресурс, має можливість наростити свої місця у парламенті. Це перше.

Друге. Виборча система у нас слабко когерує з політичною. Це видно і в підходах до фінансування політичних партій, яке зв'язане із пропорційною складовою, а не з результатами виборів загалом.

Третє, але не менш важливе. Система політичного впливу у парламенті орієнтована на взаємодію між політичними силами, що мають фракції. Позапартійні депутати, обрані в одномандатних округах, що не приєдналися до якоїсь із фракцій, не мають спроможності належного впливу у Верховній Раді для того, щоб діяти системно і вирішувати питання у функції законодавця, контролера виконавчої влади, комунікатора з суспільними групами. У коаліцію вони не входять, у формуванні уряду та інших органів, що формуються на політичній основі, участі не беруть.

Четверте. В одномандатних округах зараз ми не можемо отримати повний склад парламенту, а це важливо.

П'яте. В багатомандатних округах буде зручніше вирішити питання голосування для тих, хто не може в силу різних причин отримати тимчасову реєстрацію, це стосується групи внутрішньо переміщених осіб, у першу чергу. Суть цих питань висвітлена у виданні Міжнародної фундації виборчих систем 2016 року про участь ВПО у виборах. Загалом, це нечувана річ, коли держава не шукає рішення для того, щоб її громадяни, виборці, могли проголосувати. Хоча зараз є важлива і корисна ініціатива, спрямована на те, щоб не зумовлювати реєстрацію та можливість реалізації права голосу, але втілиться вона ще не завтра. Між тим, декілька багатомандатних округів або, тим більше, єдиний багатомандатний округ дозволять принаймні частині внутрішньо переміщених осіб реалізувати своє конституційне право вільно обирати і бути обраними.

Що ж стосується того, що нехай партії вирішують, хто заслужив на прохідне місце, – за партіями залишається основна їхня задача – вони пропонують суспільству політичні альтернативи розвитку і тих, хто буде приймати політичні рішення. Партії можуть побудувати передвиборчу тактику з урахуванням правил виборів. А загалом, для того, щоб люди

відмовилися від ідеї «відкритих списків», необхідно, щоб вони більше довіряли політичним партіям.

Наразі персоналізоване голосування в пропорційній системі несе ряд дуже суттєвих переваг і вирішує ряд задач: дає виборцю можливість вибору та зберігає партійну, а не дифузну основу представництва; обмежує вплив з боку окремих крупних спонсорів на партію; стимулює більшу увагу до роботи виборчих комісій з боку самих кандидатів; звужує привілейоване становище верхівки партій і каталізує політичний відбір; сприяє демократичній підзвітності парламенту суспільству, розширює демократичну основу виборів і створює ту систему взаємної відповідальності й діалогу між виборцем і політичними силами, яка на сьогодні не реалізується. На мою думку, на даному етапі без цього маленького, але принципово важливого елемента відкритості всі подальші спроби реформи парламентаризму в країні наражатимуться на корпоративізм патронатно-клієнтських відносин у політичному середовищі з усіма наслідками щодо державного управління.

#3. Чи дають «відкриті списки» позитивний ефект у плані боротьби з корупцією під час виборів?

Якби виборча система була засобом протидії політичній корупції, то якась із модифікацій виборчої системи уже була рекомендована у цій якості, але цього немає. Більше того, в літературі можна зустріти суперечні висновки про те, наскільки в якій системі працює корупція, але, як правило, така література описує якісь «короткі» випадки в окремих країнах, ці дослідження, на жаль, не завжди мають своє продовження, що не дає можливості зробити системні висновки

Я поділяю точку зору тих дослідників, які вважають, що потрібно розглядати вияви політичної корупції в різних умовах. Ми можемо говорити про те, як виборча система і правила виборів загалом впливають на стратегічну поведінку політичних гравців і виборців, враховуючи рівень витрат на кампанію та доходності від входження у систему публічної влади. Доки буде зберігатися можливість отримання зиску внаслідок зловживання становищем у системі влади, доти буде зберігатися основа для політичної корупції, а обсяги політичної корупції залежать від балансу обсягу політичної інвестиції з доходністю від неї. У нас, як ми бачимо, вкладаються багатомільйонні інвестиції у створення нових політичних сил, і зрештою, інвестори про це не жалкують, бо все ще є можливість отримувати високу ренту від участі у прийнятті політичних рішень.

На кожному із етапів виборчого процесу є свої форми корупційного впливу, але, безумовно, збільшення розміру округів, підвищення прохідного бар'єру, зміна правил голосування вплине на форми вияву корупції. Наприклад,

«Відкриті списки» не гарантують проходження кандидатам, які звикли купувати «прохідне» місце у виборчому списку, відтак, їхній ресурс може бути перенесений на рівень округу. Водночас, їм потрібно буде подбати про те, щоб їхня партія пододала загороджувальний поріг, тому частина їхнього ресурсу буде розподілятися на центральному рівні для ведення агітації партією та різного роду передвиборчої активності.

Часто акцентують на підкупі виборців, коли, по суті, купується їхнє рішення. Якщо ми будемо розглядати політичну корупцію у виборах як ланцюг кроків із неправомірного здобуття влади, то нам потрібно брати до уваги всі етапи підкупу у виборчому процесі, починаючи підкупу виборців задовго до виборів, із номінування кандидатів, коли купується рішення партії чи політичної групи, і закінчуючи оголошенням результатів виборів. У нас в країні, на жаль, є вплив на ЗМІ, підкуп рішень комісій і рішень окремих членів комісій, які адмініструють вибори. Давайте згадаємо лише ситуацію під час виборів 2012 року, коли у п'яти одномандатних округах не було обрано депутатів через те, що у кожному із цих округів від різних членів комісії надійшли протоколи з різними даними про результати голосування! Це не корупція і фальшування у виборах? Що характерно, у тій ситуації жоден орган влади не зробив жодного кроку для з'ясування обставин тієї «демократичної трагедії». Тому, поки у нас так працюють члени комісій, не слід покладатися лише на те, що зміна виборчої системи усуне політичну корупцію.

#4. Яким чином «відкриті списки» вплинуть на появу «нових обличч» і «нових партій»?

«Відкриті списки» будуть спонукати політичні партії пропонувати виборцю тих кандидатів, які зможуть допомогти партії отримати місця в парламенті. Але що то будуть за «обличчя», то вже питання електоральної стратегії політичної сили. Не виключено, що якась партія, спекулюючи на згадках про минуле, на ностальгійних почуттях, зробить ставку якраз на «старі» обличчя. Адже політичний відбір – це такий собі «ринок». З одного боку, політичні сили вивчають мотивацію виборця, реагують на актуальний суспільний запит, з іншого вони також здатні сформулювати вибір виборця, спрямувати його на підтримку тих чи інших тез, які не артикулювалися і не усвідомлювалися виборцем.

Що стосується партій, то від виборчої системи поява нових партій не залежить. Дійсно нові партії, які можуть демонструвати якусь нову організаційну структуру, систему розробки і прийняття рішень, побудову пропозиції виборцям на якихось нових позиціонуваннях щодо принципів і підходів до політики – це поки що не наша «історія». Загалом проходження партій в парламент залежить від багатьох чинників, а не тільки від «новизни». В Голландії, скажімо, при пропорційній системі, де для обрання

депутатом потрібно набрати просту квоту дійсних голосів, тобто кількість усіх дійсних голосів ділиться на 150 (за кількістю місць у палаті парламенту), і партії можуть провести принаймні одного депутата.

#5. Коли дискутують про «відкриті списки», часто говорять про великі складнощі у підрахунку голосів і у встановленні того, хто ж саме переміг, бо спочатку потрібно буде ще й прорейтингувати кандидатів залежно від того, скільки голосів вони набрали. Чи дійсно це технічно складно?

Підрахунок голосів по кожному кандидату, по політичній силі, по регіональних виборчих округах і по країні в цілому не має становити жодних технічних складнощів. Тезу про те, що складно порахувати голоси кожного кандидата, активно експлуатували усі роки, відколи почався рух за відкритість у виборчому процесі, для протидії ідеї персоналізованого голосування. Але навіть в Україні є практичний приклад того, як виборчі комісії підраховували голоси і щодо політичних сил, і щодо кандидатів у номінаційних округах на виборах до місцевих рад у 2015 році та розподілили мандати.

#6. Багатьох пропорційна система не влаштовує в силу того, що в ній не передбачається самовисування. Через це більш прийнятними є одномандатні округи.

Загалом немає такого зв'язку. Давайте згадаємо, – коли команда Януковича брала під контроль парламент і склад рад, на місцевих виборах 2010 року в частині мажоритарної системи теж було висування кандидатів тільки від партій. Водночас, пропорційні системи мають резерви для самовисування. Такі підходи можна побачити на прикладах Польщі й Естонії. В Естонії загалом передбачається висунення незалежних депутатів, які реєструються в окружній комісії, а потім укладається список незалежних кандидатів, з якого виборці можуть обирати. Кандидат – незалежно від того, чи він у списку партії, чи у списку незалежних, – може бути обраний, якщо набере голосів на окружну виборчу квоту, тобто, набере стільки голосів, скільки потрібно для здобуття одного мандата. Припустимо, в окрузі пропонується 10 мандатів і є 150 тисяч виборців, які проголосували за якусь політичну силу. Отже, один мандат «коштує» 15 тисяч голосів. Якщо кандидат їх набирає, він стає депутатом, причому кандидати, які входять у партійний окружний список, можуть бути обраними навіть у випадку, якщо їхня партія не долає загороджувальний поріг. У Польщі також виборці можуть створювати свої виборчі комітети і реєструвати незалежних (непартійних) кандидатів. Варіанти самовисування при пропорційній системі існують, потрібно лише продумати умови балотування. Більше того, Кодекс належної практики у виборчих справах рекомендує, щоб за будь-якої

системи громадяни могли реалізувати право бути обраним, а держава, у свою чергу, повинна забезпечити рівний доступ до виборних посад.

#7. Наскільки персоналізоване голосування та висунення у різних виборчих регіонах здатні посилити внутрішньопартійну конкуренцію?

Внутрішньопартійна конкуренція при номінуванні кандидатів існує у будь-якому разі при будь-якій виборчій системі. А якщо вона виражено не існує, значить, відбір в партії не відбувається. Багато чого залежить від внутрішньопартійних процедур і від того, наскільки самі члени партії вважають рішення вищого органу партії справедливим і здатним забезпечити їм тривалу партійну й політичну кар'єру. Політичні сили завжди зацікавлені в тому, щоб представити сильних кандидатів і водночас провести потрібних. Цього можна досягти і в пропорційній системі з персоналізованим голосуванням. Єдине, що у випадку з регіональними списками, партіям потрібно буде просто уважно вникнути в пропонувані правила, врахувати умови виборів, розумно спланувати тактику кампанії і розподілити ресурси. Мене більше лякає дискредитація персоналізованого голосування, до якої можуть вдатися прихильники контрольованих виборів ще на етапі розробки правил, не кажучи вже про застосування.

#8. Опоненти «відкритих списків» говорять, що «закриті списки» краще сприяють проведенню жінок на виборні посади. Які дані є щодо цього аспекту?

Тут також дослідницька література дає різні висновки, але ми зібрали дані по чотирьох електоральних циклах в трьох країнах, де застосовуються «відкриті списки». Наприклад, у період між виборами 2003 і 2015 років представництво жінок у парламенті Естонії зріс на 5% – від 18,8% до 23,8%. Аналогічна картина в Польщі, де є вимога забезпечувати не менше 35% представників однієї статі у виборчих списках. Та при застосуванні «відкритих списків» представництво жінок у парламенті постійно зростало і в 2015 році сягнуло 27%. У парламенті Латвії рівень представництва жінок у період між 2006-2014 роками коливається у проміжку між 19 і 21%. Очевидно, що гендерна політика починається у суспільних відносинах, здійснюється у різних видах, а під час виборів тільки виражається, але видно, що «відкриті списки» точно не руйнують політичні кар'єри жінок.

#9. Чи можуть кандидати, які балотуються від політичних сил і входять до списків політичних сил, фінансувати свою кампанію в регіональному окрузі?

Таке фінансування, безумовно, може вплинути на обрання кандидата (а це вже питання внутрішньої конкуренції), або на реноме політичної сили.

У проаналізованих нами випадках трьох країн на рівні держави, як правило, кандидати мають право фінансувати кампанії в окрузі, можуть варіюватися умови – наприклад, обмеження по сумі витрат, по формі внесків. Кожна країна може шукати власні рішення, але, як наголошується в рекомендаціях Групи держав проти корупції (GRECO), необхідно, щоб прозорість виборчого фінансування не можна було обійти через «власні кошти» партії чи кандидата, іншими словами, у будь-якому разі повинна забезпечуватися прозорість таких власних коштів кандидата – з яких джерел прийшли і як витрачені. Також принципово важливо, щоб звітність такого кандидата була частиною консолідованої фінансової звітності політичної сили.

У пропонованих положеннях Виборчого кодексу, який був ухвалений у першому читанні 7 листопада 2017 року, передбачається, що фінансування кампанії здійснюється тільки коштами політичних партій. Ця позиція має право на життя, лише слід розуміти, що якщо хтось розраховує на прибуток від своєї виборної посади, то він буде шукати способи профінансувати свою кампанію, у тому числі, через активність третіх осіб, прихованим чином або в якихось негрошових формах. Враховуючи лише офіційно задекларовані у 2017 році багатьма українськими високопосадовцями мільйонні обсяги готівки, можна очікувати, що вона буде входити у фінансування політичної боротьби і передвиборних кампаній, зокрема, тільки непрозорим чином.

#10. Чи несуть регіональні виборчі округи, в яких будуть представлені регіональні списки політичних сил, загрозу суспільній єдності та територіальній цілісності України?

Я не бачу таких загроз саме з цієї причини. Здається, причини суспільного розмежування і територіальної дезінтеграції лежать зовсім в іншій площині і фактична поява таких процесів відбулася задовго до запровадження регіональних виборчих округів і регіональних списків політичних сил. Відповідно до ідей Виборчого кодексу, регіональні списки і 27 виборчих регіонів пропонуються суто для того, щоб створити умови, щоб виборці могли краще ознайомитися із інформацією про кандидатів, якщо пощастить, то і з самими кандидатами, а також зробити обізнаний вибір і посприяти обранню декотрих із кандидатів із цих списків. Загалом 450 мандатів – місць у парламенті будуть розподілятися в одному багатомандатному окрузі.