

ПРОПОЗИЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ФРАКЦІЙ У СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ДЛЯ ВИБОРІВ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Аналітичний огляд

Київ, червень 2017 року

Цей аналіз законопроектів у сфері виборів до Верховної Ради України підготовлено в рамках проекту «Громадська підтримка реформування законодавства для парламентських виборів», що виконується Українським незалежним центром політичних досліджень спільно з експертами Групи з реформування виборчого законодавства Реанімаційного пакету реформ¹.

Предмет аналізу – відповідність запропонованих у законопроектах виборчих систем на відповідність моделям, що передбачають пропорційну виборчу систему, засновану на територіальних виборчих округах, і можливість персоніфікованого голосування за списки кандидатів.

Вступ

Зараз на розгляді у Верховній Раді України перебувають 5 проектів законів, які стосуються проведення виборів. Це:

- Проект Виборчого Кодексу України №3112 (внесений Валерієм Писаренком)
- Проект Виборчого Кодексу №3112-1(внесений Андрієм Парубієм, Олександром Черненком, Леонідом Ємцем)
- Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України», №1068 (внесений Юрієм Мірошніченком)
- Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками)» №1068-1 (внесений Юлією Тимошенко та ін.)
- Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» №1068-2 (внесений Віктором Чумаком, Наталією Агафоновою, Наталією Новак, Павлом Різаненком, Леонідом Ємцем)

Цей аналіз не є всеохопним документом. Головне його завдання – це опис та стислий аналіз запропонованих у законопроектах виборчих систем, які пропонуються на парламентських виборах, та можливих наслідків їх застосування. Також дається відповідь на питання, наскільки запропоновані в проектах законів виборчі системи та їх окремі елементи відповідають принципам та стандартам Венеційської Комісії Ради Європи.

Оскільки Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції 1755(2010), пункт 7.1.1. вважає, що «виборча реформа повинна передбачати не тільки ухвалення нового виборчого

¹ Даний аналіз підготовлено головним експертом Групи з реформування виборчого законодавства РПР Євгеном Радченком.

кодексу, але й запровадження нової виборчої системи; підтверджує свою рекомендацію щодо прийняття виборчої системи, яка передбачає пропорційну систему та ґрунтується на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах», а також враховуючи те, що Коаліційна угода від 2014 року передбачала «відмову від змішаної (пропорційно-мажоритарної) виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи виборів до Верховної Ради України, за якої виборці матимуть можливість голосувати за конкретних кандидатів в багатомандатних виборчих округах (пропорційна система з відкритими списками)», а також, що аналогічне зобов'язання містилося в Програмі діяльності уряду України на 2016 рік, - основну увагу в цьому аналізі приділено саме виконанню міжнародних рекомендацій та національних політичних декларацій.

ПРОЕКТ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ № 3112

Короткий опис законопроекту

Право висувати кандидатів на виборах матимуть виключно партії. Партії висуватимуть загальнодержавний список, в якому кожен кандидат закріплюватиметься за одним із 450 територіальних виборчих округів. У виборчому бюлетені в алфавітному порядку будуть зазначатися прізвища, імена та по батькові всіх включених до нього кандидатів. Виборець матиме право проголосувати лише за одного із кандидатів. Право на участь у розподілі депутатських мандатів матимуть партії, які у загальнодержавному окрузі отримали на свою підтримку не менше 3% голосів виборців.

Для розподілу мандатів ЦВК ранжує кандидатів у кожному із списків партій, які подолали виборчий бар'єр, у порядку спадання поданих за них голосів у відповідних ТВО. Після цього кількість голосів за кожного кандидата у депутати від кожної партії ділиться на сумарну кількість голосів, поданих за всіх кандидатів від відповідної партії, і визначається порівняльний показник. Для кандидата, який за результатами ранжування у списку отримав перше місце, порівняльний показник становить сумарну кількість голосів за всіх кандидатів, тобто він отримує гарантоване право на отримання мандата. Після визначення порівняльних показників для всіх кандидатів від усіх партій, кандидатів ранжує ЦВК в порядку спадання порівняльних показників. Мандати отримують кандидати, які мають 450 найбільших порівняльних показників.

Аналіз основних положень

1. Територіальна організація виборів

Єдиний загальнодержавний виборчий округ та 450 територіальних виборчих округів (у тому числі закордонний виборчий округ). Територіальні виборчі округи (ТВО) утворює ЦВК.

Вимоги до ТВО:

- 1) приблизно однакова кількість виборців з максимальним відхиленням від орієнтовної середньої кількості виборців в окрузі не більше, ніж на 10%;
- 2) округи утворюються з приблизно однаковою кількістю виборчих дільниць;
- 3) враховуються місця компактного проживання національних меншин;
- 4) неперервність меж округів;
- 5) врахування адміністративно-територіального устрою до рівня районів та міст обласного значення;

6) рішення про зміну меж округів не приймається після початку виборчого процесу; округи утворюються поза межами виборчого процесу.

Закордонний виборчий округ за своїм статусом є територіальним виборчим округом.

Зазначимо, що положення законопроекту в частині територіальної організації виборів є невиконуваними.

Мається на увазі вимога створювати округи з приблизно рівною кількістю виборців та приблизно рівною кількістю дільниць. Наприклад, на позачергових парламентських виборах 2014 року найбільшу кількість дільниць мав округ № 20. Це 314 дільниць з 157 749 виборцями. В той же час округ № 220 мав всього 72 дільниці з 145 430 виборцями. Така диспропорція в кількості дільниць виникає через те, що перший округ утворено в сільській місцевості, де кожна дільниця має незначну кількість виборців. В другому випадку округ утворено в м. Києві.

Також практично неможливо буде врахувати місця компактного проживання національних меншин. Це можна буде зробити лише для молдавської громади у Чернівецькій області, в той час, як румуни, угорці, кримські татари, болгари не отримають такої можливості. Окремо виникне проблема з російською національною меншиною. Вона матиме формальні підстави вимагати урахування місць компактного проживання російської меншості за мовною ознакою, а це понад 1/3 території країни.

Також з вимогою приблизно рівної кількості виборців не корелюється необхідність враховувати адміністративно-територіальний устрій до рівня районів та міст обласного значення.

Особливої уваги заслуговує закордонний виборчий округ, який пропонується виділити в окремий. За даними Державного реєстру виборців, станом на 30.11.2016 в закордонному виборчому окрузі перебуває 515 475 виборців, що в 6,4 раза перевищує середню кількість виборців в окрузі.

Також у законопроекті відсутня відповідь на питання про те, в яких саме регіонах України утворюватимуться територіальні виборчі округи – лише у тих, які підконтрольні Україні, чи також у тих, які належать до тимчасово окупованих територій (окремі райони Донецької та Луганської областей, Автономна Республіка Крим, місто Севастополь).

2. Виборчий бар'єр

Право на участь у розподілі депутатських мандатів матимуть партії, які у загальнодержавному окрузі отримали на свою підтримку не менше 3% голосів виборців.

Виборча система, запропонована цим проектом Кодексу, фактично передбачає голосування за конкретного кандидата, а не за партію, точно таке ж, як і при мажоритарній системі відносної більшості. Це означає, що кандидат, що отримав 80-90% голосів виборців, але партія якого не пододала 3%-ий бар'єр, не потрапляє до парламенту. Більше того, існує величезна ймовірність того, що такий округ взагалі не буде представлений депутатом, оскільки кандидати в цьому окрузі від «прохідних» партій можуть отримати низькі місця при внутрішньопартійному рейтингуванні.

3. Висування кандидатів

Кандидатів висувають виключно партії. Висування кандидатів здійснюється у формі загальнодержавного виборчого списку, в якому кожен з включених до нього кандидатів закріплюється за одним з ТВО. Кандидат не може бути висунутий у декількох

територіальних виборчих округах чи бути включеним до більш ніж одного списку кандидатів.

Цей проект Кодексу фактично зобов'язує політичні партії висувати кандидатів у всіх 450 виборчих округах. Адже якщо від партії в окрузі немає кандидата, то вона не отримає на свою підтримку жодного голосу у відповідному окрузі, що зменшуватиме кількість потенційних депутатських мандатів. Крім того, цим проектом кодексу передбачені підстави для відмови в реєстрації кандидата, наприклад:

- 1) кандидат висунутий двома й більше партіями
- 2) партія надала не всі документи для реєстрації.

Також передбачені підстави для скасування реєстрації кандидата. В тому числі й такі, як:

- 1) звернення кандидата у депутати не пізніше, як за сім днів до дня голосування, із письмовою заявою, яка не підлягає відкликанню, про відмову бути висунутим кандидатом;
- 2) звернення партії не пізніше, як за п'ятнадцять днів до дня голосування, про скасування рішення щодо реєстрації кандидата у депутати відповідно до рішення, прийнятого у порядку, передбаченому статутом партії.

На практиці це призведе до того, що значна кількість партій не буде мати своїх кандидатів у всіх округах. Це матиме відразу кілька негативних наслідків:

- Виборці-прихильники партії, яка не має кандидата у відповідному окрузі, не зможуть проголосувати за бажану політичну силу;
- Стимулюється боротьба партій, метою якої є скасування реєстрації максимальної кількості кандидатів від опонента. З огляду на підстави відмови та скасування реєстрації, ця боротьба полягатиме у фальшуванні заяв кандидатів про відмову бути висунутими від партії опонента, або заяви партії про скасування рішення про реєстрацію тощо.

Виборча система, запропонована цим законопроектом, дозволяє запровадити інститут самовисування, однак автори не розглядають такої можливості.

Окремої уваги потребує розгляд питання щодо закріплення кандидатів від кожної партії у закордонному виборчому окрузі. Такі кандидати не матимуть реальної змоги провадити передвиборну агітацію з огляду на розміри закордонного округу та кількість виборців, віднесених до нього. Фактично це закладає основи нерівних умов для кандидатів.

4. Конвертація голосів у мандати

ЦВК ранжує кандидатів у кожному із списків партій, які подолали виборчий бар'єр, у порядку спадання поданих за них голосів у відповідних ТВО. Після цього кількість голосів за кожного кандидата у депутати від кожної партії ділиться на сумарну кількість голосів, поданих за всіх кандидатів від відповідної партії і визначається порівняльний показник. Для кандидата, який за результатами ранжування кандидатів у списку отримав перше місце, порівняльний показник становить сумарну кількість голосів за всіх кандидатів, тобто він отримує гарантоване право на отримання мандата. Після визначення порівняльних показників для всіх кандидатів від усіх партій, кандидатів ранжує ЦВК в порядку спадання порівняльних показників. Мандати отримують кандидати, які мають 450 найбільших порівняльних показників.

Саме спосіб конвертації голосів у мандати дозволяє стверджувати, що запропонована авторами система не є ані пропорційною, ані з відкритими списками. Фактично проектом передбачено два види ранжування кандидатів. Внутрішньопартійний

рейтинг та загальний рейтинг порівняльних показників. Така комбінація неминуче призведе до негативних наслідків.

А) Наслідок пере- і недопредставництва

Запропонована виборча система для виборців носить дуже персоніфікований характер. За способом ведення агітації та голосуванням – це мажоритарна система відносної більшості, однак при розподілі мандатів використовується пропорційний принцип. Це означає, що значна кількість округів (на відміну від мажоритарних) не матиме свого представника в парламенті, а деякі округи, навпаки, – по два або й три депутати. Розрахунки вказують на те, що своїх представників можуть не мати від 29 до 37% округів.

Б) Наслідок спотворення пропорційності при встановленні результатів

На місцевих виборах-2015 депутатами стали кандидати, які в тому ж окрузі отримали 3-4-разову різницю в голосах. Справа в тім, що один з кандидатів балотувався від партії-фаворита, а інший - від партії, яка знаходилася на межі подолання бар'єру. Однак за цих умов кожна партія все одно гарантовано отримувала ту кількість мандатів, яка визначалася за пропорційним принципом. Автор проекту кодексу пропонує запровадити ще й рейтинг порівняльних показників. Наслідком його застосування буде перерозподіл мандатів на користь рейтингових кандидатів від великих партій. На практиці це означатиме, що «межові» партії, навіть подолавши бар'єр, не отримають мандатів, а партії-фаворити, навпаки, отримають більшу кількість мандатів, аніж за них проголосувало виборців.

В) Наслідок стимулювання політичної кризи в разі заміщення депутатського мандата

Загальний список з ранжування кандидатів створює умови, коли замість вибулого депутата від однієї партії отримає мандат депутат від іншої (можливо, від ідеологічного противника), і тим самим зміниться партійний розподіл мандатів у Верховній Раді. Це буде заважати формуванню коаліції чи уряду.

ПРОЕКТ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ № 3112-1 та

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» № 1068-2

Короткий опис

Виборчі системи, запропоновані цими законопроектами є тотожними, крім рівня бар'єру.

Парламентські вибори проводитимуться у 27 виборчих регіонах, межі яких загалом враховуватимуть межі областей. Кожна партія висуватиме два типи списків – єдиний список кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі та списки кандидатів у відповідних виборчих регіонах, з яких формується єдиний список кандидатів. У виборчих регіонах виборці голосуватимуть за відповідні регіональні списки партій, а не за єдиний список кандидатів. Голосування буде здійснюватися шляхом вписування порядкового номера списку партії до виборчого бюлетеня. Крім того, виборець факультативно може проголосувати також і за окремого кандидата, включеного до списку, за який він голосує (також шляхом вписування його порядкового номеру до бюлетеня). Бюлетень, в якому не буде зазначено жодного порядкового номеру списку, вважатиметься недійсним.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів отримуватимуть лише ті партії, на підтримку регіональних списків яких у загальнодержавному виборчому окрузі подано щонайменше 4% голосів виборців у проекті Кодексу (3% голосів виборців – у проекті закону 1068-2). Після визначення партій, які подолали виборчий бар'єр, ЦВК визначатиме виборчу квоту – кількість голосів, необхідну для отримання одного мандата. Ця квота визначатиметься діленням кількості всіх голосів у загальнодержавному окрузі за всі регіональні списки партій, які подолали виборчий бар'єр, на конституційний склад Верховної Ради України (450). Після цього ЦВК визначатиме кількість мандатів, які отримуватиме кожен регіональний список партії. Для цього кількість поданих за нього голосів у виборчому регіоні буде ділитися на виборчу квоту, і отримане число округлюватиметься до цілого числа. Ці мандати отримуватимуть кандидати від партії у виборчому регіоні, які отримали на свою підтримку найбільшу кількість голосів виборців. Нерозподілені в округах місця партії отримає список кандидатів від цієї ж партії у загальнодержавному виборчому окрузі. Місця, відведені списку кандидатів від партії у загальнодержавному окрузі, заміщуватимуться у порядку черговості, визначеної списком; при цьому кандидати, обрані у виборчих регіонах, не враховуватимуться.

Аналіз основних положень

1. Територіальна організація виборів

Єдиний загальнодержавний виборчий округ, виборчі регіони (27) і територіальні виборчі округи (ТВО). Межі кожного виборчого регіону збігаються з межами відповідних адміністративних регіонів (крім Києва і Дніпропетровської області, які поділяються на 2 регіони, і регіону, який включає Херсонську область, Севастополь і АР Крим) і визначені безпосередньо в проекті Виборчого кодексу та в проекті закону. Кількість ТВО визначає ЦВК.

Вимоги до ТВО:

- 1) неперервність меж;
- 2) врахування адміністративно-територіального устрою (до рівня районів і міст обласного значення);
- 3) утворюються поза межами виборчого процесу.

Закордонний виборчий округ включається до одного з виборчих регіонів у місті Києві.

Закріплення меж виборчих регіонів безпосередньо в проекті Кодексу та проекті закону є додатковою гарантією того, що при їх формуванні не буде застосовано джеремендерінг.

В законопроектах відсутні вимоги щодо врахування місць компактного проживання національних меншин. Це не є недоліком, оскільки при такому значному розмірі виборчого регіону жодна національна меншина не зможе претендувати на створення національного округу.

Додаткової уваги заслуговує те, що в цих проектах враховано ситуацію з тимчасово окупованою АР Крим і окремими районами Донецької та Луганської областей.

На перший погляд, недоліком проекту Кодексу та проекту Закону, є те, що виборчі регіони дуже різняться за кількістю виборців. Так, найбільший регіон – Донецький – нараховує 3 270 267 виборців, а найменший – Чернівецький – 704 469 виборців, що більш, ніж в 4 рази більше. Однак, враховуючи те, що при розподілі мандатів, використовується не регіональна, а загальнонаціональна виборча квота, кожний виборчий регіон отримає

пропорційну до кількості виборців кількість мандатів. Отже, зважаючи на особливості запропонованої виборчої системи, правило приблизно рівних округів не має значення.

Ще однією особливістю є те, що визначення кількості територіальних виборчих округів та їх утворення є виключною компетенцією ЦВК. Слід наголосити, що тут ТВО створюється виключно для поліпшення логістики виборів. У такому окрузі не висуваються і не реєструються кандидати, не встановлюються результати виборів, не відбувається розподіл мандатів. Отже територіальний виборчий округ є проміжною та технічною ланкою в територіальній організації виборів.

2. Виборчий бар'єр

Право на участь у розподілі депутатських мандатів отримують лише ті партії, на підтримку регіональних списків яких у загальнодержавному виборчому окрузі подано щонайменше 4% голосів виборців. У законопроекті 1068-2 цей бар'єр знижено до 3%.

Запропонована виборча система дозволяє застосувати не лише загальнонаціональний прохідний бар'єр, але й регіональні прохідні бар'єри. Однак автори обрали перший варіант. Застосування загальнонаціонального прохідного бар'єру в цьому випадку є виправданим з двох причин:

- такий бар'єр частково перешкоджає регіоналізації партій
- при розподілі мандатів може бути використано загальнонаціональну виборчу квоту.

3. Висування кандидатів

Кандидатів висувають виключно партії, регіональні організації яких були зареєстровані не менш як у 14 регіонах України. Партія висуває кандидатів у вигляді єдиного списку в загальнодержавному виборчому окрузі (далі – загальнодержавний виборчий список партії), який формується та затверджується з'їздом партії. З числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому ж з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні списки кандидатів у депутати у кожному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії повинен включати не менше п'яти кандидатів. Кандидат не може бути включений до кількох регіональних списків чи списків різних партій. Черговість кандидатів у регіональному списку та єдиному списку кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі визначається партією.

Система з регіональними округами та відкритими партійними списками так само, як і попередня, теоретично дозволяє запровадити інститут самовисування, наприклад, у спосіб формування регіонального списку незалежних кандидатів. Однак, відмова авторів від цього механізму є обґрунтованою, оскільки списки незалежних кандидатів-самовисуванців передбачають використання регіональних виборчих квот, в той час як законопроектом пропонується загальнонаціональна.

Те, що партія визначає порядок розташування кандидатів у регіональному списку, фактично робить такий список напівзакритим. Однак виборча система, запропонована авторами, є доволі гнучкою і може бути легко модифікована у напрямку більшого ступеня відкритості виборчих списків.

4. Спосіб голосування

Цими проектами передбачено кардинальну зміну способу голосування. З усталеної практики «позитивного голосування» пропонується перейти до способу вписування номерів.

Виборчий бюлетень містить текст з двох речень “Підтримую виборчий список політичної партії за порядковим № ____”; “Підтримую кандидата у народні депутати України від цієї політичної партії за порядковим № ____”. Порядковий номер партії, який вписується до бюлетеня, визначається шляхом жеребкування, яке проводиться ЦВК, і відображується в офіційному переліку партій-суб’єктів виборчого процесу. Цей перелік також вивіщується у кабінеті для таємного голосування. Порядкові номери кандидатів, які вписуються до бюлетенів, визначаються партійним списком.

У виборчому бюлетені виборець вписує номер партії та, додатково, може вписати номер кандидата від цієї партії, за якого він голосує. Якщо у бюлетені не вписано жодного номеру партії або вписано неіснуючий номер партії, бюлетень вважається недійсним. Якщо вписано неіснуючий номер кандидата, то бюлетень вважається дійсним і голос виборця зараховується як поданий на підтримку списку партії в цілому.

Така зміна може призвести до небажаних наслідків, а саме:

- Збільшення часу, необхідного виборцю, щоб проголосувати
- Зростання кількості недійсних бюлетенів з вини виборців, які не знатимуть про зміну способу голосування
- Збільшення ймовірності зловживань з боку виборчих комісій в разі, якщо виборець нерозбірливо вписав номери партій та кандидатів.

До переваг такого способу голосування слід віднести зменшення розміру бюлетенів, як наслідок, скорочення витрат на їх виготовлення, а також скорочення часу, необхідного для сортування бюлетенів при підрахунку голосів на виборчій дільниці.

Неможливість використання штампу «Вибув» слід також віднести до позитивів запропонованого способу голосування.

5. Конвертація голосів у мандати

Після визначення партій, які подолали виборчий бар’єр, ЦВК визначає виборчу квоту – кількість голосів, необхідну для отримання одного мандата. Ця квота визначається діленням кількості всіх голосів за всі регіональні списки партій, які подолали виборчий бар’єр, на конституційний склад Верховної Ради України (450).

Після цього ЦВК визначає кількість мандатів, які отримує кожен регіональний список партії. Для цього кількість поданих за нього голосів у виборчому регіоні ділиться на виборчу квоту, і отримане число округлюється до цілого числа. Ці мандати отримують кандидати від партії у виборчому регіоні, які отримали на свою підтримку найбільшу кількість голосів виборців. При цьому для окремого кандидата у списку встановлюється відсоток голосів, поданих за нього, у відношенні до кількості дійсних голосів виборців у цьому регіоні. Цей відсоток визначається з точністю до цілих шляхом відкидання дробової частини.

Нерозподілені в округах місця партії отримує список кандидатів від цієї ж партії у загальнодержавному виборчому окрузі. Місця, відведені списку кандидатів від партії у загальнодержавному окрузі заміщуються у порядку черговості, визначеної списком; при цьому кандидати, обрані у виборчих регіонах, не враховуються.

Цими проектами пропонується встановити, що для розподілу мандатів використовується загальнонаціональна квота. Це певною мірою незвична модель для систем з регіональними виборчими округами. Однак запропонований спосіб в українських умовах має ряд переваг:

- При формуванні виборчих регіонів не є критичною рівність кількості виборців у виборчих регіонах
- Ціна мандату є однаковою по всій Україні
- Загальнонаціональна квота є запобіжником для регіоналізації партій.

Другою особливістю проектів є те, що пропонується запровадити двоступеневий спосіб розподілу мандатів. Це означає, що кількість компенсаційних мандатів, що розподілятимуться на загальнонаціональному рівні, буде доволі значною. В українських умовах це можна вважати, швидше, перевагою, ніж недоліком. По перше, керівництво політичних партій зберігає вплив на регіональні партійні організації. У партіях-лідерах на загальнонаціональному рівні буде розподілено 11-15 мандатів (10-15%). Натомість для межових партій запропонована система фактично є системою з закритими списками, оскільки у виборчих регіонах вони здебільшого не наберуть голосів, необхідних для отримання хоч одного мандата. Таким чином, запропонована система:

- Пропонує баланс між регіональними партійними організаціями та партійним керівництвом
- Стимулює загальнонаціональний характер партій
- Не консервує існуючу партійну систему і дає шанс малим партіям потрапити до парламенту.

Третя особливість полягає в способі переміщення в регіональному списку окремого кандидата. Для цього встановлюється відсоток голосів, поданих за нього, у відношенні до кількості дійсних голосів виборців у цьому регіоні. Цей відсоток визначається з точністю до цілих шляхом відкидання дробової частини. Тобто для того, щоб кандидату піднятися вище, потрібно набрати на 1% голосів більше від сусіда по списку. Такий спосіб хоч і знижує ступінь відкритості списку, однак запобігає недобросовісній внутрішньопартійній конкуренції.

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ», № 1068

Короткий опис

Вибори відбуваються за пропорційною виборчою системою в загальнодержавному виборчому окрузі з закритими партійними списками. Кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована, або виборчий блок партій за умови, що всі партії, які входять до його складу, зареєстровані.

Виборчий блок може бути утворено двома і більше партіями на підставі рішень з'їзду (зборів, конференції) кожної з цих партій. Кількість кандидатів у депутати, що висувуються партією (блоком), не може бути меншою від вісімнадцяти осіб і більшою 450.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали один і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі.

Аналіз основних положень

1. Територіальна організація виборів

Єдиний загальнодержавний багатомандатний виборчий округ, 225 територіальних виборчих округів. ТВО утворюються Центральною виборчою комісією не пізніше як за сто днів до дня виборів.

Вимоги до ТВО:

- Утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць.
- Включає в себе один або кілька районів, міст.
- На території великих міст може бути утворено більше, ніж один територіальний виборчий округ.
- Не допускається включення до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів.

Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці.

Оскільки проектом закону запропоновано пропорційну виборчу систему в загальнонаціональному виборчому окрузі з закритими партійними списками, територіальні виборчі округи є проміжною ланкою в територіальній організації виборів.

За таких умов критерій формування округів відповідно до кількості виборців не має суттєвого значення. Більш доцільним є саме запропонований законопроектом принцип приблизно рівної кількості дільниць в окрузі. Це дозволить урівняти рівень навантаження на територіальні виборчі комісії.

З огляду на виборчу систему, також не можуть бути враховані межі компактного проживання національних меншин.

2. Виборчий бар'єр

У розподілі мандатів депутатів беруть участь партії (блоки), виборчі списки яких за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні (ст. 1 проекту).

Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали один і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі (ст. 96 проекту).

У різних частинах проекту закону згадується різний відсоток. Таким чином, незрозуміло, який саме бар'єр використовується. Зазначимо, що при пропорційній системі з закритими списками 1%-ий бар'єр не є загороджувальним. Так, на позачергових парламентських виборах 2014 року такий бар'єр подолали 12 партій.

3. Висування кандидатів

Кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована, або виборчий блок партій за умови, що всі партії, які входять до його складу, зареєстровані.

Виборчий блок може бути утворено двома і більше партіями, на підставі рішень з'їзду (зборів, конференцій) кожної з цих партій. Таке рішення підписується керівником партії та скріплюється печаткою партії. З'їзди (збори, конференції) партій, які приймають рішення про утворення виборчого блоку, можуть відбутися в будь-який час до закінчення терміну висування кандидатів у депутати.

Кількість кандидатів у депутати, що висуваються партією (блоком) не може бути менше, ніж вісімнадцять осіб.

Висування кандидатів у депутати здійснюється у вигляді виборчого списку. Усі кандидати включаються до єдиного виборчого списку партії (блоку). Черговість кандидатів у списку визначається на з'їзді (зборах, конференції). Особа може бути включена до виборчого списку лише однієї партії (одного блоку).

Цим проектом закону передбачається можливість утворення виборчих блоків. Хоч це і не суперечить міжнародним стандартам, але в українських умовах призведе до небажаних наслідків.

Можливість утворення блоків була передбачена на парламентських виборах 1998, 2002, 2006, 2007 років. Жоден з блоків, який потрапив до парламенту, не висував кандидатів на наступних виборах. Лише два блоки на наступних виборах використовували схожу з попередньою назву. Жоден блок не об'єднався в одну політичну партію.

Крім того, можливість утворення блоків ніяк не впливала на кількість суб'єктів виборчого процесу. Так, у 1998 р. їх 30, у 2002 – 33, у 2006 – 45, а в 2007 – 20. Водночас у 2012 та в 2014 рр., коли блоки вже не допускалися, кількість суб'єктів була, відповідно, 21 та 29.

Отже, в українських умовах блоки не є інструментом структуризації політичного життя, крім того, завдяки створенню нових блоків депутати уникали політичної відповідальності і переобирались до парламенту.

Слід також зазначити, що можливість створення блоків за умови 1%-го виборчого бар'єру може спровокувати виникнення аномально великої кількості суб'єктів висування кандидатів.

4. Конвертація голосів у мандати

Депутатські мандати розподіляються між списками партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів.

Виборча квота обчислюється шляхом ділення сумарної кількості дійсних голосів виборців на число депутатських мандатів.

Партії (блоки), виборчі списки від яких мають більші порівняно з іншими дробові залишки, після ділення отримують по одному додатковому депутатському мандату.

Отже, в запропонованому проекті застосовано найпростіший спосіб розподілу мандатів за пропорційною системою з закритими списками.

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ (ЗА ВІДКРИТИМИ ПАРТІЙНИМИ СПИСКАМИ)» №1068-1

Короткий опис

Вибори відбуваються за пропорційною виборчою системою в загальнодержавному виборчому окрузі з закритими партійними списками. До загальнодержавного виборчого списку від партії включається не менше ста і не більше чотирьохсот п'ятдесяти кандидатів у депутати. Особа, включена до загальнодержавного виборчого списку, повинна бути закріплена за одним з 450 територіальних виборчих округів. Перші десять осіб у загальнодержавному виборчому списку за територіальними виборчими округами не закріплюються. Право на участь у розподілі депутатських мандатів у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримують кандидати у депутати від партій, на підтримку виборчих списків яких у межах загальнодержавного виборчого округу подано

п'ять і більше відсотків дійсних голосів виборців. Депутатські мандати розподіляються між списками партій пропорційно до кількості отриманих голосів.

Аналіз основних положень

1. Територіальна організація виборів

Єдиний загальнодержавний багатомандатний виборчий округ, 450 територіальних виборчих округів. ТВО утворюються Центральною виборчою комісією. Рішення публікується не пізніше як за дев'яносто днів до дня виборів.

Вимоги до ТВО:

- Утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць
- Включає в себе один або кілька районів, міст
- На території великих міст може бути утворено більше, ніж один територіальний виборчий округ
- Не допускається включення до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів.

Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці.

Оскільки проектом закону запропоновано пропорційну виборчу систему в загальнонаціональному виборчому окрузі з закритими партійними списками, територіальні виборчі округи є проміжною ланкою в територіальній організації виборів.

За таких умов критерій формування округів відповідно до кількості виборців не має суттєвого значення. Більш доцільним є саме запропонований законопроектом принцип приблизно рівної кількості дільниць в окрузі. Це дозволить урівняти рівень навантаження на територіальні виборчі комісії

З огляду на виборчу систему, також не можуть бути враховані межі компактного проживання національних меншин.

2. Висування

Висувати кандидатів можуть лише партії. До загальнодержавного виборчого списку від партії включається не менше ста і не більше чотирьохсот п'ятдесяти кандидатів у депутати.

Особа, включена до загальнодержавного виборчого списку, повинна бути закріплена за одним з територіальних виборчих округів. Перші десять осіб у загальнодержавному виборчому списку за територіальними виборчими округами не закріплюються.

Якщо до загальнодержавного виборчого списку партії-суб'єкта виборчого процесу включено меншу кількість осіб, ніж кількість територіальних виборчих округів, то по окремим територіальним виборчим округам кандидат у депутати може не зазначатися.

Загалом спосіб висунення кандидатів, запропонований в цьому проекті закону, є типовим для пропорційних виборчих систем із закритими списками. Однак автори передбачили інститут закріплення кандидатів зі списку за територіальними виборчими округами. Ця норма введена для того, аби партія могла корегувати виборчий список кандидатів після виборів та за їх результатами. Саме можливість такої корекції автори законопроекту і вважають відкритими списками.

На практиці такий спосіб формування виборчого списку призведе до посилення ролі партійного керівництва, яке шляхом маніпуляцій з закріпленням «зручних» кандидатів у вигідних для партії округах сформує лояльний до себе депутатський корпус.

Норма законопроекту, яка визначає, що перші 10 кандидатів не закріплюються за округами, фактично суперечить принципу рівності кандидатів.

3. Конвертація голосів у мандати

Депутатські мандати розподіляються між списками партій пропорційно до кількості отриманих голосів.

Виборча квота обчислюється шляхом ділення сумарної кількості дійсних голосів виборців на число депутатських мандатів.

Партії, виборчі списки від яких мають більші порівняно з іншими дробові залишки, після ділення отримують по одному додатковому депутатському мандату.

Партія, яка має право на участь у розподілі депутатських мандатів, отримує право на внесення змін до черговості (порядкових номерів) кандидатів у загальнодержавному виборчому списку.

Внесення змін до черговості (порядкових номерів) кандидатів у загальнодержавному виборчому списку стосовно перших десяти кандидатів у загальнодержавному виборчому списку не допускається.

Внесення змін до черговості (порядкових номерів) кандидатів у загальнодержавному виборчому списку повинно відбуватися лише на основі результатів протоколу про попередні результати виборів народних депутатів України.

В запропонованому проекті застосовано найпростіший спосіб розподілу мандатів за пропорційною системою з закритими списками.

Однак автори законопроекту пропонують надати партіям можливість змінювати порядок розташування кандидатів у списку після виборів. Така ініціатива виглядає сумнівною, оскільки:

- Корекція списку є правом партій, а не обов'язком, а отже, закон може бути застосовано неоднаково
- Корекція списку може стосуватися не всіх, а лише окремих кандидатів, а отже, мати вибіркового характеру.
- На практиці внесення змін в розташування кандидатів після виборів надзвичайно підсилює партійне керівництво і згортає внутрішньопартійну демократію.

Слід зазначити, що подібні норми існують в законодавстві Сербії, і вони були неодноразово критиковані Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДПЛ. Як, наприклад, у Спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо проекту закону Республіки Сербія про внесення змін та доповнень до Закону про вибори депутатів парламенту, що прийнятий Радою з питань демократичних виборів на її 36 засіданні (Венеція, 24 березня 2011 р.) та Венеціанською комісією на її 86 Пленарній сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 р.).