

## Виборча реформа в Україні: аналіз зареєстрованих в Парламенті виборчих законопроектів (станом на лютий 2018 р.)

### Вступ

7.11.2017 року народні депутати України проголосували в першому читанні проект Виборчого кодексу № 3112-1. Законопроект підтримали лише 226-ма голосами. Саме це дало підстави вважати, що голосування за проект Кодексу було випадковим.

Після голосування законопроекту народні депутати, відповідно до Регламенту ВРУ мають 2 тижні для подання поправок на друге читання. За твердженням Голови підкомітету з питань виборів і референдумів Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Олександра Черненка, було подано близько 4000 поправок. Така значна їх кількість може свідчити про те, що розгляд проекту Кодексу в другому читанні намагаються максимально затягти в часі.

6.12.2017 року було зареєстровано проект Закону про вибори народних депутатів (за мажоритарною системою) № 7366 (н.д. Барна та інші). Сам факт реєстрації цього проекту викликає багато запитань, оскільки має ознаки невідповідності положенням ч.4 ст.100 Регламенту ВРУ, згідно з якими альтернативні проекти не можуть реєструватись щодо прийнятого в першому читанні законопроекту.

Відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України, після реєстрації основного законопроекту народні депутати можуть зареєструвати альтернативні законопроекти протягом двох тижнів. Водночас, важливим у контексті реєстрації цього конкретного законопроекту є те, що у разі відкликання і повторного внесення законопроекту на розгляд Парламенту в межах двотижневого строку, строк внесення альтернативних законопроектів не переривається. Саме тому останнім днем для подання альтернативних законопроектів до проекту № 7366 (навіть у разі його відкликання та повторного внесення) було 20 грудня 2017 року.

Так, 8 грудня 2017 р. проект Закону № 7366 було відкликано, але 19 грудня, за день до кінця строку подання альтернативних законопроектів його було повторно внесено до Верховної Ради за підписами 30 народних депутатів від «Блоку Петра Порошенка «Солідарність», «Народного фронту», «Радикальної партії Олега Ляшка» та позафракційних народних депутатів, значна частина яких була обрана на виборах 2014 року в одномандатних округах. Через відкликання законопроекту та його повторне внесення через 10 днів, а саме 19 грудня, решта народних депутатів України мала лише один день на внесення альтернативних законопроектів.

Попри усю складність ситуації, до закінчення цього строку було зареєстровано три альтернативні законопроекти. Попри те, що строк передбачений на подання альтернативних до повторно зареєстрованого законопроекту Барни мав би закінчуватися 20 грудня 2017 року, відділ реєстрації законопроектів Апарату Верховної Ради фактично продовжив його. Відтак, кінцевий строк подання альтернативних законопроектів обчислювався з 19 грудня 2017 року (дати повторної реєстрації законопроекту), а не від 6 грудня 2017 року – як передбачено Регламентом Верховної Ради України. Завдяки цьому, народними депутатами України було зареєстровано ще чотири законопроекти.

## **Висновок щодо проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 7366**

6.12.2017 року було зареєстровано проект Закону про вибори народних депутатів (за мажоритарною системою) № 7366 (н.д. Барна та інші). Переважна більшість народних депутатів – ініціаторів законопроекту обрані в одномандатних округах.

### **Опис виборчої системи, запропонованої законопроектом №7366**

Ч. 3 ст. 1 проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 7366 (далі – Проект) визначає, що вибори депутатів здійснюються за мажоритарною системою відносної більшості в 450 одномандатних виборчих округах (далі – одномандатні округи).

Сама ідея запровадження мажоритарної системи відносної більшості в одномандатних округах не може бути підтримана з кількох причин.

Через агресію Російської Федерації Україна не контролює територію АР Крим та частини Донецької та Луганської областей. На цих територіях фактично не можуть утворюватися округи, окружні та дільничні виборчі комісії, не зможе відбуватися агітація, голосування та підрахунок голосів. Станом на лютий 2018 року не обрано 27 народних депутатів з 225 мажоритарних округів. Оскільки автори Проекту пропонують утворювати 450 округів, то в наступному скликанні ВРУ може бути вакантними 50-55 місць, що суттєво ускладнить ефективність роботи Парламенту, насамперед ухвалення законів.

Запровадження мажоритарної системи суперечить Коаліційній угоді, та Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні.

Мажоритарна система відносної більшості в українських умовах сприяє організації підкupu виборців під час виборів, а потім розвитку політичної корупції у міжвиборчий період.

### **Окремі положення Проекту**

Окремо слід зазначити, що Проектом не регулюється проведення виборів за кордоном. За даними державного реєстру виборців, поза межами України зареєстровано 518144 особи, це кількість виборців, які можуть обирати 6-7 депутатів.

Проект визначає, що одномандатні округи по можливості повинні відповідати таким вимогам:

- 1) приблизно однакова кількість виборців з максимальним відхиленням у кількості виборців в окрузі від орієнтовної середньої кількості виборців на не більше ніж 12%;
- 2) врахування місця компактного проживання національних меншин;
- 3) неперервність меж округів;
- 4) врахування адміністративно-територіального устрою;
- б) рішення про зміну меж округів не приймається після початку виборчого процесу;

За такої комбінації вимог до формування округів, практично неможливо буде врахувати місця компактного проживання національних меншин. Це можна буде зробити лише для молдаван в Чернівецькій області. Водночас 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 вимога щодо необхідності враховувати адміністративно-територіальний устрій.

Розглянемо кілька прикладів лише з однієї Дніпропетровської області. Середня кількість виборців в окрузі становитиме 79577 осіб (за даними Державного реєстру виборців станом на 13.12.2018).

Місто обласного значення Павлоград має 90 596 виборців, що перевищує 12% межу відхилення, а для утворення 2-ох округів виборців недостатньо.

Дещо інша ситуація в м. Новомосковську. Там зареєстровано 55 253 виборці, чого не вистачає для формування округу. Ситуацію можна було б врятувати, якщо об'єднати м. Новомосковськ з Новомосковським районом, де зареєстровано 57 818 виборців, однак тоді кількість виборців буде близько 104 000, чого не допускає проект.

Отже, ситуація, при якій один район буде розділений між двома округами буде дуже поширеною. За попередніми оцінками, від 100 до 200 округів буде сформовано без урахування всіх критеріїв, визначених Проектом.

Окружні виборчі комісії формуються за поданням партій, що мають фракції в Парламенті (обов'язкове включення) та партій, що висунули кандидатів (жеребкування), а дільничні, ще й кандидатів в одномандатних округах (жеребкування).

Такий спосіб формування комісій ставить під сумнів рівні можливості кандидатів та безсторонність комісії.

Наприклад, кандидат, висунутий парламентською партією може мати до 2 членів в ОВК та 3 членів ДВК, а кандидат, висунутий виборцями - жодного представника в комісіях.

Якщо детально проаналізувати норми щодо формування виборчих фондів та передвиборної агітації, то нерівність між кандидатами буде відчутною ще більше. Так, розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в одномандатних округах, не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів мінімальної заробітної плати. При цьому не має значення, скільки саме кандидатів висунула партія.

Розмір виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі не може перевищувати чотирьох тисяч розмірів мінімальної заробітної плати.

Отже, кандидат, висунутий партією має в своєму розпорядженні і свій, і партійний фонд.

Так само, кандидати, висунуті партіями мають перевагу в отриманні безкоштовного ефірного часу та друкованої площі для проведення агітації. Так, партія- суб'єкт виборчого процесу має по 60 хв. теле і радіо ефіру на всеукраїнському рівні, та по 20 хв. теле та радіоефіру на регіональному рівні. Також по 20 хв. ефірів мають кандидати, висунуті партією. А кандидати, висунуті виборцями лише по 20 хв. ефірів на регіональному рівні.

При цьому політична реклама на радіо та телебаченні не обмежується.

Законопроектом передбачено суттєві відмінності в процедурі висування кандидатів партіями та виборцями.

Так, політична партія висуває кандидатів на Зборах (конференції) в порядку визначеному її Статутом. А при висуванні претендента на кандидата в депутати виборцями не менш як п'ятдесят виборців, що проживають у межах виборчого округу, в якому висувається кандидат, підписують заяву про це із зазначенням прізвища, імені, по батькові, дати народження, серії і номера паспорта, домашньої адреси кожного з виборців. Претендент

на кандидата в депутати, висунутий виборцями, може бути зареєстрований як кандидат у депутати, якщо його підтримають своїми підписами не менш як три тисячі виборців даного виборчого округу.

Така норма ще більше поглиблює нерівність кандидатів, а також суперечить Кодексу Належних практик Венеціанської Комісії, відповідно до якого закон не має ставити вимогу зібрати підписи понад одного відсотка виборців у відповідному окрузі. Автори ж проекту пропонують збирати близько 4%.

Крім іншого, Проект містить невиконувану норму. А саме, список виборців, які підтримують претендента на кандидата в депутати, подається до окружної виборчої комісії не пізніше як за дев'яносто днів до дня голосування. Водночас висунання кандидатів за 90 днів до виборів лише починається.

Також, некоректно сформульовані положення, що регулюють внесення грошової застави. Проект визначає, що партія, яка висунула кандидатів в депутати в одномандатних округах, кандидат у депутати, який балотується в одномандатному окрузі в порядку висунання виборцями, після початку виборчого процесу та до подання документів Центральній виборчій комісії для реєстрації вносить на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії грошову заставу в розмірі десяти розмірів мінімальної заробітної плати. Очевидно, що малося на увазі, що партія вносить таку заставу за кожного кандидата, але в проекті закону це не записано.

Процедури, що регулюють голосування, підрахунок голосів, встановлення результатів виборів загалом подібні до чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України».

На жаль цим законопроектом ніяк не врегульовується низка важливих питань. Це:

- Участь у голосуванні внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів. Для них ніякого спеціального порядку не передбачено. Фактично, ці люди втрачають право голосу.
- Участь у голосуванні осіб, які знаходяться за кордоном. Відкриття закордонних виборчих дільниць Проектом не передбачено, що означає втрату права голосу і цією категорією громадян.
- Участь у голосуванні військовослужбовців, які перебувають в зоні проведення АТО. Військовослужбовці, які перебувають в АТО включаються до списків виборців за місцем дислокації військової частини. Зміна місця голосування Проектом не передбачена.
- Заборона чи обмеження політичної реклами на зовнішніх носіях, та телебаченні та радіо. Фактично кількість реклами обмежується лише розміром виборчого фонду партії чи кандидата. Відповідно ж до Рекомендації СМ/Рес (2007)15 Комітету Міністрів країн – членам Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації, країни-члени можуть розглянути можливість запровадження на законодавчому рівні обмеження щодо обсягу рекламного простору і часу, які конкретні партія або кандидат можуть придбати для розміщення політичної реклами.

Натомість автори законопроекту пропонують дивні норми, наприклад, відповідно до п. 3 ч.4. ст. 9 Проекту не може бути висунутий кандидатом й обраний депутатом громадянин, який змінив прізвище протягом останніх п'яти років до дня виборів. При цьому причини зміни прізвища не деталізуються. Отже, особа, яка змінила прізвище, наприклад, через шлюб позбавляється права висуватись та бути обраною?

Наслідки застосування цього проекту закону, у разі його прийняття теж залишаються важко прогнозованими. Цілком може скластись ситуація, при якій кількість позапартійних депутатів буде настільки значною, що партії не зможуть сформувати фракції, які

нараховуватимуть понад 225 депутатів. Позапартійні депутати можуть об'єднатись у групи чи лишитись позафракційними. Отже за такої системи цілком імовірним є ризик обрання роздрібненого Парламенту з 50-55 вакантними мандатами. Оскільки, Конституція України дає право формувати Коаліції у Верховній Раді лише фракціям, може скластись ситуація неспроможності Парламенту сформувати Уряді і, як наслідком, нові парламентські вибори. Також, вважаємо, що запровадження мажоритарної системи відносної більшості ставить під сумнів доцільність продовження державного фінансування політичних партій.

*Ухвалення цього Проекту є значним кроком назад у розвитку української політичної системи, оскільки зменшує роль політичних партій, не дозволяє обрати конституційний склад Парламенту, фактично позбавляє права голосу до 3 млн виборців, а також з великою імовірністю може призвести до неспроможності новообраного Парламенту сформувати Уряд.*

## **Висновок щодо проекту Закону України**

### **«Про вибори народних депутатів України (з відкритими для широкого обговорення партійними списками)» № 736-1**

Проект Закону «Про вибори народних депутатів України (з відкритими для широкого обговорення партійними списками)» № 736-1 (далі – Проект) зареєстровано 20 грудня 2017 року, як альтернативний. Розробниками є народні депутати від фракції «Батьківщина» на чолі з Ю. Тимошенко.

Законодавче забезпечення виборчих процедур знаходиться на достатньо високому рівні, однак розробники не врахували змін до законодавства про політичні партії, про протидію корупції тощо.

#### **Опис виборчої системи, запропонованої Проектом №736-1**

Вибори відбуваються за пропорційною виборчою системою в загальнодержавному виборчому окрузі з закритими партійними списками.

До розподілу мандатів допускаються партії, які отримали на свою підтримку у межах загальнодержавного виборчого округу не менш як п'ять відсотків дійсних голосів виборців.

Депутатські мандати розподіляються між загальнодержавними виборчими списками від партій – суб'єктів виборчого процесу пропорційно до кількості отриманих голосів цими списками.

До загальнодержавного виборчого списку від партії включається не менше ста і не більше чотирьохсот п'ятдесяти кандидатів у депутати. Кожен кандидат, крім перших п'яти, закріплюється за Автономною Республікою Крим, або областю, або містами Київ чи Севастополь, за якою в разі його обрання він буде закріплений вже як народний депутат України. Кількість закріплених за регіоном кандидатів визначається з розрахунку не більше як по два кандидати на територіальний виборчий округ та не менше трьох кандидатів за регіоном. Перші п'ять осіб у загальнодержавному виборчому списку за територіальними виборчими округами не закріплюються. Черговість кандидатів у списку визначається на з'їзді (зборах, конференції) партії, з урахуванням рівномірного закріплення кандидатів за регіонами.

#### **Окремі положення Проекту**

При формуванні загальнодержавного виборчого списку партія повинна забезпечити присутність у кожній десятці (місцях з першого по десяте, з одинадцятого по двадцяте і т.д.) виборчого списку не більше семі осіб однієї статі.

На з'їзді (зборах, конференції) партії, на якому здійснюється висування кандидатів у депутати, повинно бути присутніми не менше 300 делегатів.

Загалом спосіб висунення кандидатів, запропонований в цьому Проекті, є типовим для пропорційних виборчих систем із закритими списками. Однак автори передбачили інститут закріплення кандидатів зі списку за регіонами та територіальними виборчими округами. Таке закріплення є надлишковою процедурою, яка лише ускладнить застосування законодавства.

Норма Проекту, яка визначає, що перші 5 кандидатів не закріплюються за округами фактично суперечить принципу рівності кандидатів.

Позитивом Проекту є запровадження жорсткої 33% гендерної квоти. Причому недотримання цієї квоти тягне за собою відмову в реєстрації списку кандидатів від партії. Однак, слід пам'ятати, що Пункт I.2.5 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії стверджує таке: «Правові норми, які вимагають мінімального відсотка осіб кожної статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівного виборчого права, якщо вони спираються на положення конституції».

Ч. 2 ст. 24 Конституції України визначає: «Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.»

Отже Конституція України не передбачає позитивної дискримінації жінок при їх участі у політичному житті. Більше того, Основний Закон підкреслює необхідність надання обом статям рівних можливостей у громадсько-політичній діяльності.

Таким чином, норми, викладені в Проекті можуть розглядатись, як такі, що суперечать Конституції України та не відповідають міжнародним стандартам. Набагато обгрунтованішим виглядає сучасний стан законодавчого забезпечення гендерних квот. Партія, яка не дотрималась гендерної квоти не втрачає статус суб'єкта виборчого процесу, проте позбавляється частини щорічного державного фінансування.

Територіальну організацію виборів становлять: єдиний загальнодержавний багатомандатний виборчий округ, 225 територіальних виборчих округів. ТВО утворюються Центральною виборчою комісією.

Вимоги до ТВО:

- 1) утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць;
- 2) включає в себе один або кілька районів, міст;
- 3) на території великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ;
- 4) не допускається включення до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів.

Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці.

Оскільки Проектом 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 Проектом принцип приблизно рівної кількості дільниць в окрузі. Це дозволить урівняти рівень навантаження на окружні виборчі комісії

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

Окремої уваги потребують деякі норми, що визначають підстави для скасування реєстрації кандидатів в депутати. Зокрема, це можливість звернення партії не пізніше як за десять днів до дня голосування про скасування рішення щодо реєстрації кандидата у депутати відповідно до рішення, прийнятого за наслідками обговорення кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому списку з'їздом (зборами, конференцією) партії у порядку, передбаченому Статутом партії. Слід врахувати, що не у всіх партіях в їх Статутах може передбачатися така процедура обговорення, що ставить кандидатів від різних партій в неоднакові умови. Якщо вже законодавчо закріплювати таку підставу для скасування реєстрації кандидата, то необхідно закріпити і процедуру та наслідки такого обговорення, аби гарантувати однакове застосування законодавства до всіх кандидатів та партій. На думку розробників проекту, виборці мають право широко обговорювати кандидатів та звертатись до партії з пропозиціями щодо розгляду з'їздом партії питання про направлення заяви до ЦВК про скасування реєстрації того чи іншого кандидата.

Однак, такі норми навпаки узалежнять кандидата від керівництва партії, адже протягом майже всієї кампанії його реєстрацію може бути скасовано. Всі подібні норми є лише підсиленням імперативного мандата, неодноразово критикованого міжнародними організаціями.

Окремо слід звернути увагу на явно застарілі положення, запропоновані Проектом. Наприклад, для реєстрації кандидата необхідно подати Декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру кандидата у депутати, заповнену кандидатом власноручно, яка подається на паперових носіях та в електронному вигляді за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Згаданий закон втратив чинність 01.09.2016 року.

До відверто застарілих положень належать і норми, які регулюють формування виборчих фондів партій – суб'єктів виборчого процесу. Вони зовсім не враховують змін, внесених до законодавства про політичні партії, у зв'язку з запровадженням державного фінансування партій. Так, наприклад розмір виборчого фонду партії необмежений.

Автори Проекту зберігають позитивні норми 2006-07 років, що стосуються права на відповідь. Політична партія – суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати має право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія чи кандидат вважає недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь на таку інформацію. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, зобов'язаний надати партії чи кандидату, щодо яких поширено інформацію, яку партія чи кандидат вважає недостовірною, можливість опублікувати відповідь.

Безумовний обов'язок ЗМІ опублікувати відповідь є мінімальним захистом партій та кандидатів від замовних матеріалів, «джинси», фейків тощо. При цьому відповідь у виборчому процесі не є спростуванням і не позбавляє ні ЗМІ, ні партію розгляду цивільного спору після закінчення виборчого процесу.

До сумнівних та маніпулятивних ідей слід зарахувати спробу авторів обмежити ефірний час, який надається одній партії загальним обсягом не більше 100 хвилин для кожної телерадіоорганізації протягом строку проведення передвиборної агітації, за кошти виборчого фонду цієї партії. З одного боку, справді, є обмеження політичної реклами, як це і

було вказано в Рекомендації СМ/Рес (2007)15 Комітету Міністрів країнам – членам Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації, але з іншого, таке обмеження стимулює продукування коротких (15 -30 секунд) рекламних роликів, що лише перешкоджають усвідомленому вибору громадян.

Процедури голосування та підрахунку голосів практично тотожні до Закону, за яким проводились парламентські вибори в 2006 та 2007 роках. В силу особливостей пропорційної виборчої системи з закритими списками в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, в Проекті належно забезпечені права внутрішньо переміщених осіб, трудових мігрантів, військовослужбовців, які знаходяться в зоні АТО, українців, що мешкають за кордоном. Українці, що знаходяться за кордоном можуть проголосувати на закордонних виборчих дільницях, відкриття яких передбачено Проектом, а для інших категорій осіб існує інститут тимчасової зміни виборчої адреси без зміни місця проживання виборця.

Особливої уваги вимагають окремі норми, зафіксовані у розділі Проекту «Перехідні та прикінцеві положення». Зокрема, деякі зміни до Закону України «Про статус народного депутата України». Так, пропонується, що у разі невиконання або неналежного виконання народним депутатом своїх обов'язків, з'їзд політичної партії, за виборчим списком якої обрано народного депутата, може прийняти рішення про позбавлення його депутатського мандата. Рішення з'їзду політичної партії про позбавлення депутатського мандата є остаточним та не підлягає оскарженню в суді.

Крім того, що такі положення ще більше зміцнюють так званий «імперативний мандат», вони ще й мають ознаки невідповідності положенням статті 124 Конституції України, відповідно до яких юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір.

Не зважаючи на ряд позитивних норм, таких як:

- 5% виборчий бар'єр, що в українських умовах, запобігає утворенню регіональних партій;
- достатньо детальні виборчі процедури, що базуються на законах 2006, 2007 років;
- жорстку гендерну квоту;
- належне забезпечення прав ВПО, трудових мігрантів;
- безумовне право на відповідь;
- обрання повного складу Парламенту.
- 

Проект має і ряд суттєвих недоліків:

- виборча система, яку пропонує Проект є все ж не тою, яку обіцяли підтримати автори, коли підписували Коаліційну Угоду. Ця система, крім іншого суперечить кільком міжнародним документам, наприклад, Резолюції ПАРЄ № 1549 (2007), Резолюція ПАРЄ № 1755 (2010), Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2011)037 від 17.10.2011 р.)
- Проект має ознаки невідповідності Конституції України, зокрема ст.ст. 24, ст 124.
- не зважаючи на обмеження політичної реклами, він все ж стимулює розміщення коротких роликів, які перешкоджатимуть усвідомленому вибору громадян;
- зміцнює імперативний мандат, неодноразово критикований українськими експертами та міжнародними організаціями;
- містить ряд застарілих положень, що вимагають суттєвого доопрацювання.

Прийняття закону за таких умов є кроком назад у розвитку політичної системи України.

### **Висновок щодо проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 7366-2**

Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 7366-2 (далі - Проект) зареєстровано 20 грудня 2017 року, як альтернативний. Розробниками є народні депутати Л. Ємець, Г. Гопко, Н. Веселова. Н. Єднак.



Значною мірою, положення Проекту насамперед щодо виборчих процедур базуються на нормах, викладених в Проекті № 1068-2, який був відхилений народними депутатами в 2017 році.

### **Опис виборчої системи, запропонованої Проектом №7366-2**

За пропорційною системою, передбаченою Проектом, парламентські вибори проводитимуться у 28 виборчих регіонах, межі яких загалом враховуватимуть межі областей (за винятком Дніпропетровської області та м. Києва). На виборах кожна партія висуватиме два типи списків – єдиний список кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі та списки кандидатів у відповідних виборчих регіонах, з яких формуватиметься єдиний список кандидатів. У виборчих регіонах виборці голосуватимуть за відповідні регіональні списки, а не єдиний список кандидатів. Голосування здійснюватиметься шляхом вписування порядкового номера списку 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.

Після визначення партій, які подолали виборчий бар'єр, ЦВК визначатиме виборчі квоти – кількість голосів, необхідну для отримання одного мандата. Причому ці виборчі квоти визначаються окремо для кожного виборчого регіону та для загальнодержавного округу.

Після цього ЦВК визначатиме кількість мандатів, які отримуватиме кожен регіональний список партії. У кожному виборчому регіоні депутатські мандати розподіляються між регіональними виборчими списками кандидатів від партій, пропорційно до кількості голосів виборців, поданих на підтримку відповідного регіонального виборчого списку. Для визначення кількості депутатських мандатів, отриманих регіональним виборчим списком кандидатів від партії, кількість голосів виборців, поданих у виборчому регіоні на підтримку відповідного регіонального виборчого списку, ділиться на виборчу квоту. Ціла частина отриманої частки становить кількість депутатських мандатів, що отримали кандидати у депутати, включені до відповідного регіонального виборчого списку від цієї партії.

Кандидати у депутати, у яких частка від ділення поданих за них голосів виборців на загальну кількість голосів, поданих на підтримку відповідного регіонального виборчого списку партії становить не менше 0,005, розміщуються у верхній частині регіонального виборчого списку відповідної партії у порядку зменшення відповідних часток.

Для визначення кількості мандатів, отриманих партією в межах загальнодержавного виборчого округу, кількість голосів виборців, поданих за всі регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від цієї партії в межах загальнодержавного виборчого округу, ділиться на виборчу квоту для загальнодержавного виборчого округу.

Для цього кількість поданих за нього голосів у виборчому регіоні ділитиметься 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, замінюватимуться у порядку черговості, визначеної списком; при цьому кандидати, обрані у виборчих регіонах, не враховуватимуться.

Ця виборча система відповідає Коаліційній угоді та рекомендаціям міжнародних організацій і може бути застосована на парламентських виборах. Визначення кількості мандатів у виборчому регіоні, відповідно до кількості виборців розповсюджене в більшості європейських країн, які застосовують відкриті списки.

Однак, в умовах військового конфлікту на сході України та окупації АР Крим може призвести до негативних наслідків:

1. Неможливість обрання конституційного складу Парламенту.
2. Виборча квота в різних регіонах буде значно відрізнятись, що призведе до різної «ціни мандату».

### **Окремі положення Проекту.**

В територіальній організації виборів теж є особливості. Єдиний загальнодержавний виборчий округ, виборчі регіони (28) 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 визначені безпосередньо в Проекті. Кількість ТВО визначає ЦВК.

Територіальні виборчі округи утворюються в межах виборчих регіонів з приблизно рівною кількістю постійних виборчих діляниць.

Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення. На території міст Києва, Севастополя, інших великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ. Не допускається утворення територіального виборчого округу з територій, що не межують між собою.

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

В Проекті відсутні вимоги для врахування місць компактного проживання національних меншин. Слід зазначити, що це не є недоліком, оскільки, при такій значній величині виборчого регіону, жодна національна меншина не зможе претендувати на створення національного округу.

Недоліком в цьому Проекті є те, що не враховується окупація АР Крим та частин Донецької і Луганської областей. Більше того, проектом фактично передбачено можливість обрання неповного конституційного складу ВРУ.

З числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому ж з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні виборчі списки кандидатів у депутати у кожному виборчому регіоні. Партія може висунути регіональний виборчий список у кількості, яка не перевищує встановлену рішенням Центральної виборчої комісії, кількість депутатів, яка обирається у відповідному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії повинен включати не менше п'яти кандидатів у депутати.

Проектом передбачено жорстку гендерну квоту, недотримання якої тягне за собою відмову в реєстрації кандидатів. Однак, слід пам'ятати, що Пункт І.2.5 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії стверджує таке: «Правові норми, які вимагають мінімального відсотка осіб кожної статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципу рівного виборчого права, якщо вони спираються на положення конституції».

Ч. 2 ст. 24 Конституції України визначає: «Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.»

Отже Конституція України не передбачає позитивної дискримінації жінок при їх участі у політичному житті. Більше того, Основний Закон підкреслює необхідність надання обом статям рівних можливостей у громадсько-політичній діяльності.

Таким чином, норми, викладені в Проекті можуть розглядатись, як такі, що суперечать Конституції України та не відповідають міжнародним стандартам. Набагато обгрунтованішим виглядає сучасний стан законодавчого забезпечення гендерних квот. Партія, яка не дотрималась гендерної квоти не втрачає статус суб'єкта виборчого процесу, проте позбавляється частини щорічного державного фінансування.

Більше того, автори Проекту передбачають обов'язок партії замінити кандидата, якого партія вважає за потрібне виключити зі списків на кандидата тієї ж статі під тими ж номерами. Така норма може містити ознаки введення в оману виборців, оскільки агітаційна кампанія проводиться за одну особу, а виборці голосуватимуть за іншу.

Проектом не передбачено розміщення платної політичної реклами на телебаченні, радіо та носіях зовнішньої реклами за рахунок коштів виборчого фонду партії – суб'єкта виборчого процесу. Заборона чи обмеження політичної реклами на телебаченні та радіо оцінюється нами позитивно та існує в більшості європейських країн.

Неоднозначною є ініціатива авторів обмежити право партії чи кандидата на відповідь. За Проектом, засіб масової інформації має право відмовити у наданні відповіді у таких випадках:

- 1) якщо відповідь не містить посилання на інформацію, яка вважається недостовірною;
- 2) якщо обсяг відповіді перевищує обсяг того, що необхідно спростувати в інформації, яка містить факти, оголошені неправдивими;
- 3) якщо відповідь не обмежується спростуванням фактів, оголошених неправдивими;
- 4) якщо відповідь подана іншою мовою;
- 5) якщо публікація відповіді спричинить до порушення закону;
- 6) якщо публікація відповіді порушить законні права третьої особи.

Такі вимоги нівелюють сам інститут права на відповідь і роблять його схожим на спростування.

Важливою ініціативою є пропозиція доповнити Закон «Про Центральну виборчу комісію» статтею 33<sup>1</sup> "Центр підготовки учасників виборчого процесу". Згідно з Проектом, проходження навчання претендентами на посади в окружних виборчих комісіях буде однією з умов їх призначення на посади. Це особливо важливо з огляду на складність виборчої системи запропонованої Проектом.

Проектом також належно враховано інтереси внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів.

Крім іншого, Проект повністю враховує зміни до законодавства про протидію корупції та про політичні партії.

Проектом пропонується кардинальна зміна способу голосування. 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 вивішується у кабіні 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.

Штамп «Вибув» не використовується при зміні виборчого бюлетеня. Натомість інформація про вибулих кандидатів зазначається на інформаційних плакатах, які розміщуються у виборчих кабінках. 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.

Однак цих проблем можна уникнути, провівши масштабну просвітницьку кампанію, яка стосуватиметься зміни способу голосування.

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

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

*Отже пропонується Проект є таким, що повністю відповідає Коаліційній угоді, рекомендаціям міжнародних організацій (Резолюція ПАРЄ № 1549 (2007), Резолюції ПАРЄ № 1755 (2010), Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2011)037 від 17.10.2011 р.), належно захищає права внутрішньо переміщених осіб та українців, які мешкають за кордоном, містить суттєві обмеження щодо політичної реклами. Разом з тим, в Проекті є недоліки, що стосуються запровадження жорсткої гендерної квоти, та неможливості обрання конституційного складу Верховної Ради України. В разі, якщо проект Виборчого кодексу буде відхилено, цей законопроект нами рекомендується для підтримки в першому читанні з подальшим його доопрацюванням.*

### **Висновок щодо проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 7366-3**

Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 7366-3 (далі - Проект) зареєстровано 20 грудня 2017 року, як альтернативний. Розробники законопроекту – народні депутати В. Чумак, Н. Новак, Д. Добродомов, С. Лещенко, Ю Дерев’янка, І Попов, Б. Береза.

Положення Проекту, як і Проекту № 7366-2 майже повністю базуються на нормах, викладених в Проекті № 1068-2, який був відхилений народними депутатами в 2017 році. Незначні відмінності є лише в територіальній організації виборів та в розмірі прохідного бар'єру.

### **Опис виборчої системи, запропонованої законопроектом №7366-3**

За пропорційною системою, передбаченою Проектом, парламентські вибори проводитимуться у 28 виборчих регіонах, межі яких загалом враховуватимуть межі областей. На парламентських виборах кожна партія висуватиме два типи списків – єдиний список кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі та списки кандидатів у відповідних виборчих регіонах, з яких формуватиметься єдиний список кандидатів. У виборчих регіонах виборці голосуватимуть за відповідні регіональні списки, а не єдиний список кандидатів. Голосування здійснюватиметься шляхом вписування порядкового номера списку 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 номера списку, вважатиметься недійсним.

Згідно з Проектом, право на участь у розподілі депутатських мандатів отримуватимуть лише ті партії, на підтримку регіональних списків яких у загальнодержавному виборчому окрузі подано щонайменше 3% голосів виборців. 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 ділитиметься 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.

Цим проектом пропонується встановити, що для розподілу мандатів використовується загальнонаціональна квота. Це до певної міри 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 проекту закону 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 мандату.

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 проекту 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.

### **Окремі положення Проекту**

В територіальній організації виборів теж є особливості. Єдиний загальнодержавний виборчий округ, виборчі регіони (28) 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 визначені безпосередньо в Проекті. Кількість ТВО визначає ЦВК.

Територіальні виборчі округи утворюються в межах виборчих регіонів з приблизно рівною кількістю постійних виборчих діляниць.

Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення. На території міст Києва, Севастополя, інших великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ. Не допускається утворення територіального виборчого округу з територій, що не межують між собою.

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

В Проекті відсутні вимоги для врахування місць компактного проживання національних меншин. Слід зазначити, що це не є недоліком, оскільки, при такій значній величині виборчого регіону, жодна національна меншина не зможе претендувати на створення національного округу.

З числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому ж з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні виборчі списки кандидатів у депутати у кожному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії повинен включати не менше п'яти кандидатів у депутати.

Проектом закону передбачено жорстку гендерну квоту, недотримання якої тягне за собою відмову в реєстрації кандидатів. Однак, слід пам'ятати, що Пункт I.2.5 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії стверджує таке: «Правові норми, які вимагають мінімального відсотка осіб кожної статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівного виборчого права, якщо вони спираються на положення конституції».

Ч. 2 ст. 24 Конституції України визначає: «Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за

неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.»

Отже Конституція України не передбачає позитивної дискримінації жінок при їх участі у політичному житті. Більше того, Основний Закон підкреслює необхідність надання обом статям рівних можливостей у громадсько – політичній діяльності.

Таким чином, норми, викладені в Проекті можуть розглядатись, як такі, що суперечать Конституції України та не відповідають міжнародним стандартам. Набагато обгрунтованішим виглядає сучасний стан законодавчого забезпечення гендерних квот. Партія, яка не дотрималась гендерної квоти не втрачає статус суб'єкта виборчого процесу, проте позбавляється частини щорічного державного фінансування.

Проектом не передбачено обмежень щодо розміщення платної політичної реклами на телебаченні, радіо та носіях зовнішньої реклами за рахунок коштів виборчого фонду партії – суб'єкта виборчого процесу. Така норма дещо суперечить європейській практиці.

Автори Проекту зберігають позитивні норми, що стосуються права на відповідь. Політична партія – суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати має право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія чи кандидат вважає недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь на таку інформацію. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, зобов'язаний надати партії чи кандидату, щодо яких поширено інформацію, яку партія чи кандидат вважає недостовірною, можливість опублікувати відповідь.

Безумовний обов'язок ЗМІ опублікувати відповідь є хоч якимось захистом партій та кандидатів від замовних матеріалів, «джинси», фейків, тощо. При цьому відповідь у виборчому процесі не є спростуванням і не позбавляє ні ЗМІ ні партію розгляду цивільного спору після закінчення виборчого процесу.

Проектом також належно враховано інтереси внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів.

Крім іншого, Проект не повністю враховує зміни до законодавства про протидію корупції та про політичні партії. Виборчий фонд партії – суб'єкта виборчого процесу формується за рахунок її власних коштів, а також добровільних внесків фізичних осіб. Добровільний внесок фізичної особи до виборчого фонду одної партії не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу. Не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань власні кошти партії – суб'єкта виборчого процесу.

Проектом пропонується кардинальна зміна способу голосування. 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 кабіні 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 вписаного 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.

Штамп «Вибув» не використовується при зміні виборчого бюлетеня. Натомість інформація про вибулих кандидатів зазначається на інформаційних плакатах, які розміщуються у виборчих кабінках. 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.

Однак цих проблем можна уникнути, провівши масштабну просвітницьку кампанію, яка стосуватиметься зміни способу голосування.

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

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

Отже запропонований Проект є таким, що в основному відповідає Коаліційній угоді, рекомендаціям міжнародних організацій (Резолюція ПАРЄ № 1549 (2007), Резолюції ПАРЄ № 1755 (2010), Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2011)037 від 17.10.2011 р.), належно захищає права внутрішньо переміщених осіб та українців, які мешкають за кордоном, дає можливості обрання конституційного складу Верховної Ради України

Разом з тим, в проекті є недоліки, що стосуються запровадження жорсткої гендерної квоти, відсутності обмежень розміру виборчого фонду партії та обмежень, що стосуються політичної реклами на телебаченні та радіо. В разі, якщо проект Виборчого кодексу буде відхилено, цей Проект рекомендується нами для підтримки в першому читанні з подальшим його доопрацюванням.

### **Висновок щодо проекту Закону України**

#### **«Про вибори народних депутатів України (на засадах пропорційної системи з відкритими виборчими списками)» № 7366-4**

Проект закону «Про вибори народних депутатів України (на засадах пропорційної системи з відкритими виборчими списками)» № 7366-4 (далі - Проект) зареєстровано 22 грудня 2017 року, як альтернативний. Розробники законопроекту – народні депутати від фракції «Самопоміч» Т. Пастух, Т.Острікова., О. Березюк, О. Лаврик, О. Сироїд, О. Подоляк, І. Мірошніченко, О. Сотник, Р. Семенуха, Р. Сидорович.

Положення Проекту, як і № 7366-2 та № 7366-3 майже повністю базуються на нормах, викладених в проекті № 1068-2, який був відхилений народними депутатами в 2017 році. Незначні відмінності є лише в способі голосування та в розмірі прохідного бар'єру. Крім того, Проектом пропонується внести суттєві зміни до законів «Про державний реєстр виборців» та «Про Центральну виборчу комісію».

#### **Опис виборчої системи, запропонованої Проектом № 7366-4**



За пропорційною системою, передбаченою Проектом, парламентські вибори проводитимуться у 27 виборчих регіонах, межі яких загалом враховуватимуть межі областей. На парламентських виборах кожна партія висуватиме два типи списків – єдиний список кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі та списки кандидатів у відповідних виборчих регіонах, з яких формуватиметься єдиний список кандидатів. У виборчих регіонах виборці голосуватимуть за відповідні регіональні списки, а не єдиний список кандидатів. Голосування здійснюватиметься шляхом вписування порядкового номера списку 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.

Згідно з Проектом, право на участь у розподілі депутатських мандатів отримуватимуть лише ті партії, на підтримку регіональних списків яких у загальнодержавному виборчому окрузі подано щонайменше 5% голосів виборців. 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 ділитиметься 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.

Цим Проектом пропонується встановити, що для розподілу мандатів використовується загальнонаціональна квота. Це до певної міри 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 Проекту 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 мандату.

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 Проекту 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.

### **Окремі положення Проекту**

В територіальній організації виборів теж є особливості. 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 та АР Крим, яка приєднана до Херсонської області) і визначені безпосередньо в Проекті. Кількість ТВО визначає ЦВК.

Територіальні виборчі округи утворюються в межах виборчих регіонів з приблизно рівною кількістю постійних виборчих дільниць.

Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення. На території міст Києва, Севастополя, інших великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ. Не допускається утворення територіального виборчого округу з територій, що не межують між собою.

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

В Проекті відсутні вимоги для врахування місць компактного проживання національних меншин. Слід зазначити, що це не є недоліком, оскільки, при такій значній величині виборчого регіону, жодна національна меншина не зможе претендувати на створення національного округу.

З числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому ж з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні виборчі списки кандидатів у депутати у кожному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії повинен включати не менше п'яти кандидатів у депутати.

Проектом передбачено жорстку гендерну квоту, недотримання якої тягне за собою відмову в реєстрації кандидатів. Однак, слід пам'ятати, що Пункт 1.2.5 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії стверджує таке: «Правові норми, які вимагають мінімального відсотка осіб кожної статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівного виборчого права, якщо вони спираються на положення конституції».

Ч. 2 ст. 24 Конституції України визначає: «Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.»

Отже Конституція України не передбачає позитивної дискримінації жінок при їх участі у політичному житті. Більше того, Основний Закон підкреслює необхідність надання обом статям рівних можливостей у громадсько–політичній діяльності.

Таким чином, норми, викладені в Проекті можуть розглядатись, як такі, що суперечать Конституції України та не відповідають міжнародним стандартам. Набагато обгрунтованішим виглядає сучасний стан законодавчого забезпечення гендерних квот. Партія, яка не дотрималась гендерної квоти не втрачає статус суб'єкта виборчого процесу, проте позбавляється частини щорічного державного фінансування.

Проектом не передбачено розміщення платної політичної реклами на телебаченні, радіо та носіях зовнішньої реклами за рахунок коштів виборчого фонду партії – суб'єкта виборчого процесу. Заборона чи обмеження політичної реклами на телебаченні та радіо існує в більшості європейських країн.

Автори Проекту зберігають позитивні норми, що стосуються права на відповідь. Політична партія – суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати має право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія чи кандидат вважає недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь на таку інформацію. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, зобов'язаний надати партії чи кандидату, щодо яких поширено інформацію, яку партія чи кандидат вважає недостовірною, можливість опублікувати відповідь.

Безумовний обов'язок ЗМІ опублікувати відповідь є хоч якимось захистом партій та кандидатів від замовних матеріалів, «джинси», фейків тощо. При цьому відповідь у виборчому процесі не є спростуванням і не позбавляє ні ЗМІ, ні партію розгляду цивільного спору після закінчення виборчого процесу.

Проектом також належно враховано інтереси внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів.

Крім іншого, Проект не повністю враховує зміни до законодавства про протидію корупції та про політичні партії. Виборчий фонд партії – суб'єкта виборчого процесу формується за рахунок її власних коштів, а також добровільних внесків фізичних осіб. Добровільний внесок фізичної особи до виборчого фонду одної партії не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу. Не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань власні кошти партії – суб'єкта виборчого процесу.

Проектом пропонується кардинальна зміна способу голосування. 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 кабіні для таємного голосування. Порядкові номери кандидатів, які вписуються до бюлетенів, визначаються партійним списком.

Однак в іншій частині Проекту пропонується інший зміст виборчого бюлетеня та спосіб голосування. У виборчому бюлетені для голосування назви партій розміщуються у порядку їх номерів, визначених жеребкуванням, яке проводить Центральна виборча комісія за участю представників партій у Центральній виборчій комісії, кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій після закінчення реєстрації кандидатів у депутати від партій перед затвердженням форми і тексту виборчого бюлетеня. У виборчому бюлетені

зазначаються визначений жеребкуванням номер кожної партії, повна назва відповідної партії. Після назви кожної партії розміщується порожній квадрат, у якому виборець робить позначку щодо підтримки партії. Після квадрата розміщуються трафарети для вписування цифр, з яких складається порядковий номер кандидата у депутати у відповідному регіональному виборчому списку цієї політичної партії. У виборчому бюлетені для голосування виборець робить позначку "плюс" ("+") або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті навпроти назви партії, за кандидатів (кандидата) від якої він голосує. Виборець може голосувати за кандидатів у депутати лише від однієї партії.

У трафарети для вписування порядкового номера кандидата у депутати виборець вписує цифри, які позначають порядковий номер кандидата у депутати, за якого голосує виборець, у регіональному виборчому списку партії, яку він підтримав відповідно до частини першої цієї статті. У разі, якщо порядковий номер кандидата у депутата менший за 10, перший трафарет може залишатися порожнім або у нього вписується цифра «0».

Таким чином, розробники Проекту пропонують комбіноване голосування. При такому способі, виборець ставить позначку «+» навпроти номера та назви партії і вписує номер кандидата від цієї партії. Оскільки в законопроекті відсутня ст. 154 (вона «в роботі») важко однозначно визначити, чи голосування за окремого кандидата в регіональному списку є обов'язковим чи факультативним. Як впливає зі змісту ст. 155 Проекту, все ж факультативним.

Такий спосіб голосування має свої переваги та недоліки.

До переваг слід віднести зменшення ймовірності помилки виборця, який голосує за регіональний список партії, а значить незначну кількість недійсних виборчих бюлетенів.

До недоліків слід віднести наступні:

- Збільшення часу, необхідного виборцю, щоб проголосувати, оскільки пропонується два різні способи заповнення бюлетеня.
- Збільшення ймовірності зловживань з боку виборчих комісій, в разі якщо виборець нерозбірливо вписав номери кандидатів.
- Збільшення розміру виборчих бюлетенів, що призведе до збільшення витрат на їх виготовлення та подовження часу, необхідного для сортування бюлетенів при підрахунку голосів на виборчій дільниці.

Також слід звернути увагу на перехідні та прикінцеві положення Проекту. Розробники пропонують внести суттєві зміни до законів «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців». Переважно ці зміни спрямовані на уточнення меж розсуду Центральної виборчої комісії, інших виборчих комісій шляхом уточнення низки їхніх повноважень та на зміну порядку призначення членів таких колегіальних органів.

Отже пропонований Проект є таким, що в основному відповідає Коаліційній угоді, рекомендаціям міжнародних організацій (Резолюція ПАРС № 1549 (2007), Резолюції ПАРС № 1755 (2010), Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2011)037 від 17.10.2011 р.), належно захищає права внутрішньо переміщених осіб та українців, які мешкають за кордоном, дає можливість обрання конституційного складу Верховної Ради України, має обмеження, що стосуються політичної реклами на телебаченні та радіо

Разом з тим, в Проекті є недоліки, що стосуються запровадження жорсткої гендерної квоти, відсутності обмежень розміру виборчого фонду партії. Також цей Проект має певні суперечності, як от з формою та змістом виборчих бюлетенів, незавершені статті, повтори. В разі, якщо проект Виборчого кодексу буде відхилено, цей Проект можна рекомендувати для підтримки в першому читанні з суттєвим подальшим його доопрацюванням.

## **Висновок щодо проекту Закону України**

### **«Про вибори народних депутатів України» № 7366-5**

Проект Закону «Про вибори народних депутатів України» № 7366-5 (далі - Проект) зареєстровано 22 грудня 2017 р., як альтернативний. Розробник Проекту – народний депутат С. Каплін.

Фактично, це Закон, за яким проводилися вибори до Парламенту в 2006 та 2007 роках зі вставленими до нього окремими статтями з проекту Виборчого кодексу № 3112-1 та Проекту № 1068-2. Саме тому Проект містить значну кількість недоцільних та застарілих положень.

Закон про вибори народних депутатів, який взятий за основу Проекту втратив чинність 10.12.2011 року.

#### **Опис виборчої системи, запропонованої Проектом № 7366-5.**

Виборчу систему, яку пропонує розробник важко аналізувати, оскільки в окремих статтях Проекту, право висувати кандидатів мають партії та їх виборчі блоки, однак у інших, виборець може проголосувати лише за партії. Право на участь у розподілі мандатів отримують теж лише партії.

За пропорційною системою, передбаченою Проектом, парламентські вибори проводитимуться у загальнонаціональному виборчому окрузі та у виборчих регіонах, межі яких та кількість не вказана. На виборах кожна партія (блок) висуватиме два типи списків – єдиний список кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі та списки кандидатів у відповідних виборчих регіонах, з яких формуватиметься єдиний список кандидатів. Однак, кількість кандидатів у депутати, що висуваються партією (блоком), не може перевищувати кількості депутатів, яка становить конституційний склад Верховної Ради України, визначений Конституцією України, та не може бути меншою від вісімнадцяти осіб. Але, 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.

Якщо мінімальна кількість кандидатів становить 18 осіб, то виборчих регіонів має бути створено не більше 3-х?

Можна припустити, що блоки можуть висувати кандидатів лише в загальнодержавному виборчому окрузі, а партії ще й регіональні виборчі списки.

У виборчих регіонах виборці голосуватимуть за відповідні регіональні списки, а не єдиний список кандидатів. Голосування здійснюватиметься шляхом вписування порядкового номера списку 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. Однак, при цьому, розробник передбачає використання спеціального штампа для внесення змін до виборчого бюлетеня в разі вибуття списку партії (блоку) з виборів.

Згідно з Проектом, право на участь у розподілі депутатських мандатів отримуватимуть лише ті партії (блоки), на підтримку регіональних списків яких у загальнодержавному виборчому окрузі подано щонайменше 5% голосів виборців. 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 ділитиметься 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. Зазначимо, що блоки при розподілі мандатів у виборчих регіонах не згадуються.

Окремо слід зупинитись на питанні участі у виборах виборчих блоків політичних партій. Відновлення цих положень у Проекті вимагає внесення значних змін до законодавства про політичні партії. Зокрема, щодо:

- принципів та механізмів розподілу державного фінансування партій – учасників блоку, які подолали необхідний для отримання фінансування бар'єр;
- механізмів розподілу державного фінансування партій у разі розпаду блоку, чи виходу (виключення) або приєднання однієї чи кількох партій;
- фінансового звітування блоків;
- принципів та механізмів розподілу відшкодування витрат на передвиборчу агітацію між партіями – учасниками блоку.

Натомість, розробник не пропонує жодних змін до Закону «Про політичні партії».

Отже виборча система, запропонована розробником не може бути проаналізована, оскільки містить значні суперечності. При чому зазначимо статті, які було запозичено з тексту проекту Виборчого кодексу № 3112-1 або з Проекту закону № 1068-2 і вставлено в Закон «Про вибори народних депутатів» № 1665-15, який втратив чинність 10.12.2011. Це статті: 1, 2, 60, ч.8 ст.61, ч.3 ст.78, ч.8 ст.83, ч. 2,3,4,6,7,9,10 ст. 96, ст. 96-1, ст.96-2. Подекуди в ці статті внесено незначні уточнення.

### **Окремі положення Проекту**

Територіальну організацію виборів становлять: єдиний загальнодержавний багатомандатний виборчий округ, 225 територіальних виборчих округів. ТВО утворюються Центральною виборчою комісією.

Вимоги до ТВО:

- 1) утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць;
- 2) включає в себе один або кілька районів, міст;
- 3) на території великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ;
- 4) не допускається включення до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів.

Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці.

Однак, партії беруть участь в розподілі мандатів у виборчих регіонах, кількість яких та принципи їх формування Проектом не визначено.

Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через партії (блоки) у порядку, встановленому цим Проектом.

Однак, у тексті виборчого бюлетеня та в частині Проекту, якою регулюється розподіл мандатів у виборчих регіонах блоки не згадуються.

Відповідно до Проекту, звичайні виборчі дільниці утворюються окружними виборчими комісіями, за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст, де немає районних рад), районних у містах рад, а в разі відсутності таких органів - за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження. Зазначені подання вносяться до окружної виборчої комісії відповідними органами чи посадовими особами не пізніше як за п'ятдесят вісім днів до дня виборів.

Така норма виглядає дещо дивною, оскільки Центральною виборчою комісією утворено постійні виборчі дільниці, кожній з яких присвоєно 6-ти значний унікальний номер. З інформацією про кожну виборчу дільницю можна ознайомитись на сайті ЦВК.

Те ж саме стосується і закордонних виборчих дільниць, однак розробник пропонує їх заново створити.

Для складання та уточнення загальних списків виборців, які проживають на території кожного села, селища, міста та району у містах Києві та Севастополі, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад (міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення) утворюються робочі групи обліку виборців (далі - районні, міські робочі групи обліку виборців) на період з 1 серпня року, що передує року проведення чергових виборів, до дня проведення чергових виборів включно.

Дивним є те, що в Проекті не згадується Державний реєстр виборців, який існує в Україні з 2009 року. Можна припустити, що розробник пропонує відмовитись від ДРВ, натомість створити групи обліку виборців. Така пропозиція, на нашу думку, не є обґрунтованою, оскільки списки виборців, складені на основі даних Державного реєстру виборців є набагато точнішими та достовірнішими.

В Проекті пропонується повернутися до практики видачі відкріпних посвідчень на право голосу на виборах депутатів для тих виборців, які не можуть проголосувати на дільниці за місцем реєстрації. Вважаємо, що інститут зміни виборчої адреси без зміни місця проживання є набагато простішим для виборців.

Незрозумілими є й положення щодо форми, змісту виборчих бюлетенів. За Проектом виборчий бюлетень на виборах народних депутатів України містить текст, який складається з двох речень: «Підтримую виборчий список політичної партії за порядковим №»; «Підтримую кандидата у народні депутати України від цієї політичної партії за порядковим №». Кожне із зазначених речень починається з окремого рядка. У кінці кожного речення розміщуються по два трафарети для вписування цифр, з яких складається порядковий номер партії в офіційному переліку партій – суб'єктів виборчого процесу, затвердженому Центральною виборчою комісією відповідно до цього Закону, та порядковий номер кандидата у депутати у відповідному регіональному виборчому списку цієї політичної партії.

Водночас, якщо рішення про скасування рішення про реєстрацію усіх кандидатів у депутати від партії (блоку) прийнято за десять або менше днів до дня виборів, Центральна виборча комісія приймає рішення про внесення змін до виборчого бюлетеня. Такі зміни до виборчих бюлетенів вносяться членами дільничних виборчих комісій з використанням відповідного штампа. З Проекту не зрозуміло, які саме зміни будуть вносити члени дільничних виборчих комісій до бюлетеня.

Законопроект містить ще багато неточностей та незрозумілих положень, крім зазначених.

Отже Проект містить багато неточностей, прогалин, незрозумілих положень, не враховує діюче законодавство щодо Державного реєстру виборців, державного фінансування політичних партій та відповідно в такому вигляді не може бути ухвалений..

**Висновок щодо проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо**  
**виборів народних депутатів України» № 7366-6**

Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів народних депутатів України» № 7366-6 (дал - Проект) зареєстровано 28 грудня 2017 року, як альтернативний. Розробники Проекту – народні депутати О. Продан, О. Скрипник, О. Богомолець, С. Тарута, В. Романюк.

**Опис виборчої системи, запропонованої Проектом №7366-6**

Вибори народних депутатів України проводяться за пропорційною виборчою системою у загальнодержавному виборчому окрузі, який включає всю територію України та закордонний виборчий округ із закритими партійними списками.

Право висування кандидатів мають партії та блоки.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів отримуватимуть партії, які отримали на свою підтримку 2% голосів виборців, та виборчі блоки, за кандидатів від яких проголосували не менше 3% виборців. Вибори проводитимуться у єдиному загальнодержавному багатомандатному окрузі.

Розробники Проекту пропонують запровадити голосування на праймеріз. Метою праймеріз є остаточне розміщення кандидатів, відповідно до кількості голосів, поданих за кожного претендента у кандидати у депутати у кожному виборчому списку партії (блоку). Формування остаточного списку кандидатів від кожної партії (блоку) покладається на Центральну виборчу комісію.

Праймеріз є обов'язковими й організовується Центральною виборчою комісією. В праймеріз можуть брати участь виборці, які є прихильниками тієї чи іншої політичної партії (блоку).

Розробники Проекту вважають проведення праймеріз своєрідною альтернативою відкритим спискам, вважаючи, що таким чином збільшиться вплив рядових членів партії на порядок розміщення кандидатів в списку. Таким чином головний недолік закритих списків – всевладдя партійної верхівки – буде нівельовано.

Праймеріз, справді використовуються в багатьох країнах, як механізм впливу рядових членів партій на своїх лідерів щодо висування кандидатів на вибори, однак закріплення цього інституту як обов'язкового для всіх партій існує лише в Ізраїлі, Аргентині та Уругваї.

**Окремі положення Проекту**

Територіальну організацію виборів становлять: єдиний загальнодержавний багатомандатний виборчий округ, 225 територіальних виборчих округів. ТВО утворюються Центральною виборчою комісією.

Вимоги до ТВО:

- 1) утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць;
- 2) включає в себе один або кілька районів, міст;
- 3) на території великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ;



4) не допускається включення до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів.

Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці.

Оскільки Проектом 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 Проектом принцип приблизно рівної кількості дільниць в окрузі. Це дозволить урівняти рівень навантаження на окружні виборчі комісії

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

Окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за шістьдесят вісім днів до дня голосування на виборах.

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніше як за п'ятдесят вісім днів до дня голосування на виборах у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії.

Такий тривалий період існування, особливо дільничних виборчих комісій, зумовлений саме необхідністю виконання всіх процедур, пов'язаних з праймеріз. Ці процедури аналогічні до тих, які ДВК здійснює на виборах. Фактично, виборчі комісії повинні забезпечити проведення двох виборчих кампаній, що принаймні вдвічі збільшить вартість виборчої кампанії, як для державного бюджету, так і для партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

Окремої уваги потребують положення Проекту щодо складання списків виборців, як на праймеріз, так і на самі вибори. Розробники пропонують повернути цю функцію дільничним виборчим комісіям. Це викликано тим, що доступ до бази даних реєстру пропонується надати не лише органам ведення реєстру, а й дільничним виборчим комісіям. Крім того, Проектом пропонується, щоб до попереднього списку учасників праймеріз на звичайній виборчій дільниці включалися громадяни України – прихильники певної партії (блоку), які особисто зареєструвались для участі у голосуванні на праймеріз (голосуванні у день виборів) за допомогою веб-ресурсу “Особистий кабінет виборця” до дня виготовлення попередніх списків учасників праймеріз або були зареєстровані відповідним органом ведення Державного реєстру виборців або дільничною виборчою комісією для участі у голосуванні на праймеріз на відповідній виборчій дільниці. Особиста реєстрація виборців може здійснюватися за допомогою ID карти нового зразка, або банківських інструментів.

Ці положення неможливо буде виконати на базі існуючої структури, програмного забезпечення та телекомунікаційних каналів, які використовуються для функціонування Державного реєстру виборців. Оскільки:

- обмін даними для підтримання реєстру виборців здійснюється не в мережі Інтернет, що знижує ризик несанкціонованого втручання;
- кількість осіб, які мають право доступу до бази даних реєстру зростає на 300-400 тисяч осіб;
- значно впаде достовірність бази даних реєстру;
- перевірка особи виборця, який зареєструвався буде неможливою, оскільки банківська інформація, та інформація в ID карті не містить всіх даних, необхідних для

однозначної ідентифікації виборця. Для цього необхідно присвоювати виборцям специфічний номер, на зразок ідентифікаційного коду.

Крім іншого, доцільність таких процедур викликає значні сумніви, оскільки реєстрація виборців – прихильників партії (блоку) не буде масовою. Цілком можливо, що кількість таких людей не перевищувати 20-50 осіб на одну дільницю. А ДВК має працювати понад 2 місяці.

Цікавою є пропозиція розробників встановити додаткові вимоги до передвиборної програми. У передвиборній програмі партії (блоку) в обов'язковому порядку мають бути відображені наступні питання:

1) засади та пріоритети внутрішньої і зовнішньої політики для відповідної партії (блоку), першочергові кроки Кабінету Міністрів України, сформованого коаліцією депутатських фракцій, до якої входить фракція відповідної партії (блоку);

2) позиція (ставлення) партії (блоку) щодо існуючої на час виборів фіскальної системи, пропозиції щодо її зміни;

3) позиція (ставлення) партії (блоку) щодо існуючої на час виборів системи соціального захисту населення, пропозиції щодо її зміни;

4) позиція (ставлення) партії (блоку) щодо існуючої на час виборів системи охорони здоров'я, пропозиції щодо її зміни;

5) позиція (ставлення) партії (блоку) щодо існуючої на час виборів системи охорони здоров'я, пропозиції щодо її зміни.

Такі вимоги значно полегшать свідомий вибір громадян.

Заслуговує на підтримку норма про обов'язкові теледебати між представниками партій (блоків). Неучасть у теледебатах має наслідком скасування реєстрації усіх включених до виборчого списку відповідної партії (блоку) кандидатів у депутати.

Праймеріз проводитимуться наступним чином. Партії та блоки висуватимуть попередні списки претендентів у кандидати у депутати, черговість включення яких до списку визначатиметься на з'їзді. Кожен претендент матиме право створити власний виборчий фонд для фінансування своєї передвиборчої агітації. Право голосу у день голосування на праймеріз матимуть зареєстровані у Державному реєстрі виборців прихильники партій та блоків. Для голосування на праймеріз по кожній партії та блоку виготовлятиметься окремий виборчий бюлетень. Зареєстрований прихильник матиме право проголосувати відразу за декількох претендентів у кандидати у депутати, включених до такого виборчого бюлетеня. За результатами голосування на праймеріз Центральна виборча комісія складатиме остаточний список кандидатів у депутати від кожної партії та блоку, черговість у якому визначатиметься за результатами праймеріз, тобто відповідно до кількості голосів, поданих за кожного претендента у кандидати у депутати. Цей список реєструватиметься Центральною виборчою комісією.

Форма, колір і текст виборчих бюлетенів для голосування на праймеріз (голосування у день виборів) затверджується Центральною виборчою комісією не пізніше ніж за дванадцять днів до дня голосування на праймеріз.

Виборчі бюлетені для голосування на праймеріз для кожної партії (блоку) повинні бути різного кольору. Кольори виборчих бюлетенів для голосування на праймеріз та колір виборчого бюлетеня для голосування у день виборів мають відрізнятись.

У кожному виборчому бюлетені для голосування на праймеріз поряд з порядковим номером партії (блоку) також зазначається повна назва відповідної партії (блоку), а під назвою партії (блоку) - порядкові номери претендентів у кандидати у депутати у попередньому виборчому списку партії (блоку) та прізвища, власні імена (усі власні імена) та по батькові (за наявності) всіх зареєстрованих претендентів у кандидати у депутати, включених до попереднього виборчого списку партії (блоку). Між порядковим номером

претендента у кандидати у депутати у попередньому списку відповідної партії (блоку) та прізвищем кожного претендента у кандидати у депутати розміщується порожній квадрат.

Голосування на праймеріз проводиться в останню неділю сорокаденного строку до дня виборів з 8 години до 20 години без перерви.

У виборчому бюлетені для голосування на праймеріз виборець робить позначку (позначки) "плюс" ("+") або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті (квадратах) проти прізвища (прізвищ) претендента (претендентів) у кандидати від партії (блоку), за яких (якого) він голосує. Виборець може голосувати за не більш ніж 20 відсотків претендентів у кандидати у депутати, включених до виборчого бюлетеня для голосування на праймеріз від загальної кількості претендентів у кандидати у депутати, включених до виборчого бюлетеня для голосування на праймеріз.

Ці положення буде практично неможливо виконати. Для прикладу візьмемо позачергові парламентські вибори 2014 року. На цих виборах участь у виборах взяли 29 партій, які висунули 3128 кандидатів. Максимальна кількість кандидатів, висунутих партією - 219, мінімальна - 4, середня - 107.

Отже:

- Для партії (блоку), яка висуне 219 кандидатів, бюлетень буде близько 1.5-1.8 метри завдовжки. Такі бюлетені жодне поліграфічне підприємство України не друкує.
- Для партії (блоку), яка висуне середню кількість кандидатів, виборець має при голосуванні прочитати понад 100 прізвищ і має право віддати 21 голос. Процес голосування буде тривати щонайменше 15-20 хв.
- Для ДВК, яка рахуватиме 29 видів бюлетенів, причому кожен бюлетень їй доведеться перераховувати декілька десятків разів, процес підрахунку голосів на праймеріз може тривати від 1 до 2 тижнів.

Не заперечуючи проти самої ідеї праймеріз, зазначимо, що в такій редакції прийняття Проекту вимагатиме:

- три-чотирикратного збільшення видатків з державного бюджету на переробку Державного реєстру виборців, оплату праці членів ДВК, друк виборчих бюлетенів, тощо;
- двократного збільшення витрат політичних партій (блоків) та кандидатів, оскільки вони змушені будуть провести фактично дві виборчі кампанії;
- подвоєння зусиль правоохоронних органів, які муситимуть забезпечити транспортування та охорону виборчої документації та громадського порядку під час двох голосувань та двох підрахунків голосів.

-

Окремо слід зупинитись на питанні участі у виборах виборчих блоків політичних партій. Відновлення цих положень у Проекті вимагає внесення значних змін до законодавства про політичні партії. Зокрема, щодо:

- принципів та механізмів розподілу державного фінансування партій - учасників блоку, які подолали необхідний для отримання фінансування бар'єр;
- механізмів розподілу державного фінансування партійу разі розпаду блоку, чи виходу (виключення) або приєднання однієї чи кількох партій;
- порядку звітування тощо;
- принципів та механізмів розподілу відшкодування витрат на передвиборчу агітацію між партіями - учасниками блоку.

Натомість, розробник не пропонує жодних змін в закон про політичні партії стосовно зазначених питань.

Крім зазначених проблем, Проект має ще ряд суттєвих недоліків:

- Виборча система, яку пропонує Проект є все ж не тою, яку обіцяли підтримати автори, коли підписували Коаліційну Угоду. Ця система суперечить кільком міжнародним документам, наприклад, Резолюції ПАРЄ № 1549 (2007), Резолюції ПАРЄ № 1755 (2010), Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2011)037 від 17.10.2011 р.)
- Заборона чи обмеження політичної реклами на зовнішніх носіях, та телебаченні та радіо. Фактично кількість реклами обмежується лише розміром виборчого фонду партії чи кандидата. Відповідно ж до Рекомендації CM/Res (2007)15 Комітету Міністрів країнам – членам Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації, країни-члени можуть розглянути можливість запровадження на законодавчому рівні обмеження щодо обсягу рекламного простору і часу, які конкретні партія або кандидат можуть придбати для розміщення політичної реклами.
- Гендерна квота. Про це взагалі не згадується в Проекті, хоча вимога, щодо претендентів в кандидати може існувати.

Прийняття проекту закону в існуючому вигляді призведе до невиконання цілої низки міжнародних рекомендацій, суттєвого здорожчання виборчої кампанії катастрофічного зниження рівня захищеності та достовірності бази даних Державного реєстру. А головне, запровадження праймеріз саме в такому вигляді не гарантує справедливого формування остаточного списку кандидатів від кожної партії (блоку). Також, існує загроза неможливості виконання цілої низки процедур, через їх непродуманість. Отже, в такому вигляді законопроект не може бути прийнятий.

## **Висновок щодо проекту Закону України**

### **«Про вибори народних депутатів України» № 7366-7**

Проект Закону «Про вибори народних депутатів України» № 7366-7 (далі -Проект) зареєстровано 2 січня 2018 року, як альтернативний. Розробник Проекту – народний депутат Є. Мураєв.

#### **Опис виборчої системи, запропонованої Проектом №7366-7**

Як стверджує розробник, вибори депутатів проводяться у загальнодержавному окрузі, який включає в себе всю територію України і закордонний виборчий округ, та у 225 одномандатних округах, що утворюються Центральною виборчою комісією та існують на постійній основі.

З метою забезпечення висування партіями (блоками) відкритих списків кандидатів у депутати загальнодержавний виборчий округ поділяється на 27 регіональних виборчих округів.

Регіональні виборчі округи є постійними, утворюються у межах адміністративно-територіальних одиниць, визначених частиною другою статті 133 Конституції України, та включають у себе всі одномандатні округи, утворені у їх межах.

Межі кожного регіонального виборчого округу співпадають з межами відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Межі регіонального виборчого округу можуть змінюватися виключно разом із зміною меж відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Партія (блок) може висунути:

1) виборчий список кандидатів у депутати від партії (блоку) у загальнодержавному окрузі у кількості, яка не перевищує 225 осіб;

2) по одному кандидату у депутати в кожному одномандатному окрузі.

Кожен кандидат у депутати, включений до загальнодержавного виборчого списку, повинен бути закріплений за конкретним регіональним виборчим округом. Кандидат не може бути закріплений за двома чи більше регіональним виборчим округами.

Партія (блок) зобов'язана закріпити кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі за всіма регіональними виборчими округами. Партія (блок) може закріпити не менше трьох та не більше десяти кандидатів у депутати за регіональним виборчим округом, але не більше 225 кандидатів у депутати в цілому у загальнодержавному окрузі.

Черговість (порядкові номери) кандидатів у загальнодержавному виборчому списку визначається у алфавітному порядку за першою літерою прізвища кандидата у депутати.

У виборчому бюлетені зазначаються визначений жеребкуванням номер кожної партії (блоку) та повна назва відповідної партії (блоку). Між номером кожної партії та назвою цієї партії розміщується порожній квадрат.

Під рядком з назвою політичної партії (блоку) розміщується текст «Підтримую кандидата в депутати від цієї партії (блоку)». Після цього тексту розміщується порожній прямокутник для вписування прізвища та/або порядкового номеру кандидата у депутати у виборчому списку партії (блоку).

У порожньому прямокутнику біля тексту «Підтримую кандидата в депутати від цієї партії (блоку)», який розташований на наступному рядку після назви партії (блоку), за яку виборець віддає свій голос, виборець вписує прізвище та/або номер у виборчому списку партії (блоку) одного з кандидатів у депутати, якому він надає перевагу серед кандидатів, що закріплені партією (блоком) за відповідним регіональним виборчим округом.

Виборець може підтримати кандидата у депутати у загальнодержавному окрузі, закріпленого за відповідним регіональним округом лише тією партією (блоком), за виборчий список якої він голосує.

Встановлення результатів виборів відбувається в декілька етапів:

1. Визначаються партії (блоки), які подолали виборчий бар'єр. Право на участь у розподілі депутатських мандатів у загальнодержавному окрузі набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали п'ять і більше відсотків дійсних голосів виборців.
2. Визначається виборча квота, шляхом ділення суми всіх дійсних голосів виборців, відданих за всі партії, блоки, на 225.
3. Визначається кількість мандатів, які отримує кожна партія (блок), шляхом ділення кількості голосів, відданих за партію, блок на виборчу квоту.
4. Кандидати від кожної партії (блоку), що бере участь у розподілі мандатів ранжуються за такими правилами:
  - першим у списку розміщується кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців серед кандидатів у депутати, закріплених однією партією (блоком) за регіональним виборчим округом, у тому регіональному виборчому окрузі, де ця партія (блок) отримала найбільший відсоток серед інших партій (блоків). Якщо таких кандидатів більше одного, вони розміщуються в уточненому списку партії (блоку) у порядку зменшення кількості дійсних голосів, отриманих кожним з них. Інші кандидати у депутати розміщуються у порядку зменшення особистого індексу підтримки.
  - індекс підтримки вираховується як відсоток голосів виборців, які підтримали відповідного кандидата у депутати, у відношенні до загальної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку цієї партії (блоку) у загальнодержавному окрузі;
  - якщо особистий індекс підтримки двох або більше кандидатів у депутати однаковий, то ці кандидати в уточненому виборчому списку партії розміщуються в порядку зменшення кількості виборців, які підтримали виборчий список партії

(блоку) у відповідних регіональних виборчих округах, за якими ці кандидати були закріплені.

Встановлення результатів виборів в одномандатних округах аналогічне тому, яке закріплене в чинному Законі «Про вибори народних депутатів».

Сама ідея збереження мажоритарної системи відносної більшості в одномандатних округах не може бути підтримана, оскільки через агресію Російської Федерації, Україна не контролює територію АР Крим та частини Донецької та Луганської областей. На цих територіях не можуть утворюватися округи, окружні та дільничні виборчі комісії, не зможе відбуватися агітація, голосування та підрахунок голосів. Станом на лютий 2018 року не обрано 27 народних депутатів з 225 мажоритарних округів.

Запропонована виборча система є доволі екзотичною. Фактично пропонується паралельна система, за якою половина депутатів обирається за мажоритарною системою відносної більшості, а половина за системою, яка має ознаки системи обмеженого голосу, однак зі встановленням результатів у загальнонаціональному окрузі.

Така система надзвичайно складна і має непрогнозовані наслідки:

1. Провокує жорстку конкуренцію між кандидатами на рівні виборчого регіону, оскільки на особистий індекс кандидата впливає кожен голос. Це призведе до взаємопоборювання кандидатів від однієї партії, а не до внутрішньопартійної конкуренції.
2. Саме жорстка конкуренція має передбачати певну самостійність кандидата, зокрема наявність у кандидата власного виборчого фонду, однак Проектом це не передбачено. Є лише поточний рахунок. Це стимулюватиме використання коштів не в межах виборчих фондів.
3. Проект не гарантує на рівні регіону отримання партією (блоком) пропорційної кількості мандатів до голосів виборців, відданих у цьому регіоні. Оскільки голос за кандидата є факультативним, цілком може статись, що виборці в одному регіоні скористаються правом голосувати за кандидата зі списку, а в іншому - ні. Це означає, що від першого регіону буде більше депутатів, ніж від другого, навіть, якщо в другому регіоні партія (блок) набере більше голосів.
4. Голосування також технологічно складне. Пропонується застосувати позитивний спосіб та спосіб вписування. Це може призвести до значної кількості недійсних бюлетенів.
5. Підрахунок голосів на виборчій дільниці буде надзвичайно ускладнено, оскільки ДВК повинна буде виконати повну процедуру підрахунку в одномандатному виборчому окрузі, потім в багатомандатному, а потім, ще й встановити кількість голосів відданих за кожного кандидата від кожної партії (блоку) на рівні регіонального виборчого округу.

Ця система, крім іншого, суперечить кільком міжнародним документам, наприклад, Резолюції ПАРС № 1549 (2007), Резолюції ПАРС № 1755 (2010), Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2011)037 від 17.10.2011 р.)

### **Окремі положення Проекту**

Одномандатні округи:

- Утворюються в межах регіональних виборчих округів з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі.
- Відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати дванадцяти відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах.
- Територія одномандатного виборчого округу не може виходити за межі території відповідного регіонального виборчого округу. Межі одномандатних округів визначаються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, інтересів членів територіальних громад та проживання на відповідній території національних меншин.
- Адміністративно-територіальні одиниці, на території яких компактно проживають окремі національні меншини та які межують між собою, повинні входити до одного виборчого округу.
- У разі якщо в суміжних адміністративно-територіальних одиницях кількість виборців, які належать до національної меншини, є більшою, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб в одному з них виборці, які належать до національної меншини, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі.

За такої комбінації вимог до формування округів, практично неможливо буде врахувати місця компактного проживання національних меншин. Це можна буде зробити лише для молдаван в Чернівецькій області. Водночас 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.

Отже, ситуація, при якій один район буде розділений між двома округами буде дуже поширеною. За попередніми оцінками, до 50 округів буде сформовано без урахування всіх критеріїв, визначених Проектом.

Проектом пропонується чотирьохрівнева система виборчих комісій. А саме:

- 1) Центральна виборча комісія;
- 2) регіональні виборчі комісії;
- 3) окружні виборчі комісії;
- 4) дільничні виборчі комісії.

При чому регіональна виборча комісія створюється виключно для підготовки та проведення виборів депутатів у загальнодержавному виборчому окрузі. Аналіз повноважень регіональної комісії свідчить, що вона є зайвою ланкою в системі, оскільки повністю дублює повноваження ОВК в загальнонаціональному окрузі.

Крім іншого, законопроектом не передбачено обмеження політичної реклами. Її кількість фактично обмежується лише розміром виборчого фонду.

Гендерна квота також не передбачена, щоправда це є проблематичним з огляду на особливості запропонованої виборчої системи.

Проект не забезпечує належним чином права внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів на рівні одномандатних виборчих округів.

Окремо слід зупинитись на питанні участі у виборах виборчих блоків політичних партій. Відновлення цих положень у Проекті вимагає внесення значних змін до законодавства про політичні партії. Зокрема, щодо:

- Принципів та механізмів розподілу державного фінансування партій – учасників блоку, які подолали необхідний для отримання фінансування бар'єр.
- Механізмів державного фінансування у разі розпаду блоку, чи виходу (виключення) або приєднання однієї чи кількох партій
- Кількості фінансових звітів тощо.
- Принципів та механізмів розподілу відшкодування витрат на передвиборчу агітацію між партіями – учасниками блоку.

Натомість, розробник не пропонує жодних змін в закон про політичні партії стосовно зазначених питань.

Ухвалення Проекту буде мати цілий ряд негативних наслідків:

- Стимулювання занадто жорсткої внутрішньопартійної боротьби.
- Стимулювання використання коштів не з виборчого фонду.
- Неможливість обрання 450 народних депутатів.
- Ускладнення процедури голосування та підрахунку голосів на виборчих дільницях.
- Як наслідок, ускладнення процедури встановлення результатів виборів.

Прийняття проекту закону в існуючому вигляді призведе до невиконання цілої низки міжнародних рекомендацій (Резолюції ПАРЕ № 1549 (2007), Резолюції ПАРЕ № 1755 (2010), Висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2011)037 від 17.10.2011 р.), не дасть можливості обрати конституційний склад парламенту, не забезпечить права внутрішньо переміщених осіб, суттєво ускладнить процедури голосування та підрахунку голосів, може призвести до незбалансованого представництва кандидатів від одної партії, але з різних виборчих регіонів. Отже, в такому вигляді законопроект не може бути прийнятий.