



Доклад

Аркадия Любарева

в рамках экспертной миссии

на местных выборах в Украине 2015 года

**Законодательство Украины о местных выборах и его применение на
выборах 25 октября 2015 года**



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Резюме

25 октября в Украине прошли выборы областных, районных, городских, поселковых и сельских советов, а также глав городов, поселков и сел. При этом на выборах областных, районных и городских советов использовался новый для Украины вариант пропорциональной избирательной системы, предусматривающий разбиение партийного списка на части, соответствующие территориальным округам (число которых равно числу мандатов), и в каждой части могло быть не более одного кандидата. Такая модель создавала у избирателей иллюзию, что они (как при мажоритарной системе) выбирают конкретных кандидатов, в то время как в реальности их голос в первую очередь засчитывался партии. Расчеты показали, что большая часть голосов способствовала избранию не тех кандидатов, которые значились в соответствующих бюллетенях.

Кроме того, при такой системе искажается территориальное представительство. Значительная часть территориальных округов не получила своего депутата, в то время как от многих округов были избраны по два депутата, а от некоторых – по три. При этом на выборах областных советов ущемленными оказались в основном крупные и средние города.

При использовании пропорциональной системы применялся завышенный заградительный барьер (5%), что привело к значительной потере голосов избирателей и снижению представительности ряда избранных советов.

На выборах глав сел, поселков и городов с числом избирателей менее 90 тысяч использовалась мажоритарная система относительного большинства, в результате чего некоторые кандидаты победили, получив менее 30% голосов и оторвавшись от основного соперника менее чем на 2%. Легитимность избранных таким образом глав вызывает большие сомнения.

Определенную проблему представляло совмещение большого числа избирательных кампаний, затруднявшее выбор избирателей и осложнявшее работу избирательных комиссий. Минусом можно считать и краткие сроки проведения кампаний.

На выборах по партийным спискам были введены гендерные квоты, но они оказались малоэффективными. Доля женщин в избранных советах областей и крупных городов осталась невысокой.

Выявлены также проблемы в формировании избирательных комиссий, в процессе регистрации кандидатов, в законодательном регулировании информирования избирателей и предвыборной агитации, при подготовке избирательных бюллетеней. Следует также принять меры по повышению прозрачности процесса подведения итогов голосования.

В ходе определения результатов выборов произошло несколько инцидентов, ставящих под сомнение легитимность избранных органов или должностных лиц. Так, при повторном голосовании на выборах главы Кировограда результаты выборов были изменены путем сомнительной с правовой точки зрения отмены итогов голосования на двух избирательных

участках. На выборах Киевского областного совета результаты распределения мандатов не соответствовали методике, предусмотренной законом.

Делается вывод о необходимости комплексной реформы избирательного законодательства Украины.

Введение

В период работы в составе экспертной миссии с 13 по 27 октября 2015 года я посетил города Киев, Кировоград, Одессу, Хмельницкий, Черновцы, а также поселок городского типа Добровеличковку (районный центр Кировоградской области) и город районного значения Помошную (Добровеличковский район Кировоградской области).

В ходе визита я посетил ряд избирательных комиссий: Киевскую городскую, Кировоградскую областную, Хмельницкую областную, Хмельницкую городскую, Первомайскую районную в г. Черновцы, Добровеличковскую районную и поселковую. Встречался также с депутатом Верховной Рады Украины А.М. Черненко, руководителем Службы распорядителя Государственного реестра избирателей Центральной избирательной комиссии Украины А.В. Стельмахом, главой Кировоградской областной рады А.А. Черноиваненко, секретарем Кировоградской городской рады (исполняющим обязанности главы г. Кировограда) И.И. Марковским, кандидатами на должность главы г. Кировограда и поселка Добровеличковка, кандидатами в депутаты Киевской городской рады, Кировоградской областной и городской рады, Одесской областной рады, Хмельницкой городской рады, Черновицкой городской рады, представителями политических партий, общественных объединений, включая Комитет избирателей Украины (КИУ) и гражданскую сеть ОПОРА, СМИ, наблюдательских миссий ОБСЕ и ЕНМО, экспертами.

Главной моей задачей была оценка избирательного законодательства (и в первую очередь избирательной системы) и его действия на практике.

Обстоятельства принятия нового закона

Местные выборы в Украине 25 октября 2015 года проводились на основании Закона от 14 июля 2015 года № 595-VIII «О местных выборах» (с изменениями, внесенными согласно Закону № 676-VIII от 04.09.2015). Иными словами, они проводились по новому закону, принятому менее чем за два месяца до начала избирательной кампании.

Обстоятельства принятия этого нового закона важны для понимания проблем избирательной реформы в Украине. На рассмотрение Верховной Рады в мае 2015 года были представлены четыре альтернативных законопроекта. При этом один из них готовился рабочей группой во главе с депутатом А.М. Черненко, созданной распоряжением председателя Верховной Рады. В эту группу вошли депутаты Верховной Рады из нескольких фракций, представители КИУ и гражданской сети ОПОРА, такие признанные эксперты в области избирательного законодательства как Ю.Б. Ключковский, Д. Ковриженко, Е.В. Радченко.

Однако в первом чтении был принят другой законопроект, который готовился кулуарно и был внесен группой депутатов из фракций «Блок Петра Порошенко», «Народный фронт» и «Радикальная партия Олега Ляшко». Он был менее проработан, в частности, в нем сохранились многие положения прежнего закона, которые неоднократно критиковались экспертами. При принятии во втором чтении законопроект был существенно изменен, но при этом многие поправки вносились с голоса в ходе заседания Верховной Рады. В результате получился довольно несовершенный закон.

При этом необходимо отметить, что депутатское большинство отказалось (окончательно – во втором чтении) от идеи введения открытых списков, которая была предусмотрена в предвыборных программах партий «Батьковщина», Блок Петра Порошенко, Радикальной партии Олега Ляшко, а также в коалиционном соглашении. При этом некоторые политики пытались ввести общество в заблуждение, утверждая, что закон предусматривает открытые списки, но твердая позиция ряда экспертов пресекла распространение этого обмана.

Избирательная система на выборах представительных органов

На местных выборах 2015 года использовались три избирательные системы. Главы городов с числом избирателей более 90 тыс. избирались по мажоритарной системе абсолютного большинства. Главы меньших городов, поселков и сел избирались по мажоритарной системе относительного большинства. Также по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных округах избирались депутаты поселковых и сельских советов.

Для выборов областных, городских и районных советов была принята избирательная система, почти идентичная той, которая использовалась на выборах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в 2007 и 2011 годах. Выборы проводились исключительно по партийным спискам, самовыдвижение не было предусмотрено. Территория единого округа разбивалась на территориальные округа, число которых равно числу мандатов в избираемом округе. В каждой части списка, привязанной к определенному территориальному округу, – не более одного кандидата (но могло и не быть никого). В центральной части списка, не привязанной к территориальным округам (которая получала мандаты вне очереди), – один кандидат (т.н. первый кандидат).

В избирательном бюллетене указывались порядковый номер, большими буквами полное название местной организации партии, дальше маленькими буквами в скобках – фамилия, имя и отчество первого кандидата в списке кандидатов, далее через тире – прописными буквами фамилия, имя и отчество кандидата в депутаты, закрепленного за территориальным избирательным округом. Между порядковым номером и указанными сведениями размещался пустой квадрат, в котором избиратель ставил знак, голосуя за данную партию.

При распределении мандатов внутри списка, как уже выше отмечено, первым получал мандат кандидат, не отнесенный ни к какому территориальному округу. Остальные мандаты передавались кандидатам в порядке убывания процента поданных за них голосов.

Существенным моментом при нарезке территориальных округов является положение о том, что число избирателей в них должно быть по возможности максимально приближенной к средней численности избирателей. При этом на выборах областного совета на территории каждого района или города областного значения должен быть образован как минимум один округ. На выборах районных советов такое же правило касалось каждого села, поселка или города районного значения. Соблюдение этого требования приводило к тому, что на практике округа получались существенно неравными по числу избирателей. Это неравенство на выборах в областные советы было усилено решением ЦИК Украины выделять крупным городам не более 20% округов независимо от доли избирателей. Например, доля избирателей Кировограда в области – 25%, но у Кировограда 19% округов; доля избирателей Одессы – 41%, но у нее тоже 19% округов. В результате, например, на выборах в Кировоградскую областную Радугу размер округа варьировался от 5892 избирателей до 18172.

Такую систему можно считать крайним (наиболее жестким) вариантом широко распространенной в России системы партийных списков, разбитых на территориальные группы. В своем мягком варианте такая система имеет два преимущества перед системой «линейных» (не разбитых на группы) закрытых списков. Во-первых, она обеспечивает не только политическое, но и территориальное представительство, причем оба представительства сочетаются, то есть территориальное представительство получают по крайней мере наиболее сильные (а в идеале – все) партии. Впрочем, стоит отметить, что территориальное представительство особенно важно для общенациональных выборов, а также для выборов областных и районных советов; для выборов городских советов оно большого значения не имеет. Во-вторых, эта система предусматривает умеренную внутривнутрипартийную конкуренцию, которая препятствует излишней централизации и бюрократизации партий, а также партийной коррупции и дает преимущества кандидатам, пользующимся реальной поддержкой избирателей.

Однако в жестком варианте, принятом для местных выборов в Украине, эти достоинства проявляются в меньшей степени, а зачастую превращаются в недостатки. Как показывали и теоретический анализ, и российский опыт, при данной системе территориальное представительство неизбежно получается искаженным.

Поскольку число территориальных округов равно числу распределяемых мандатов, а в каждом списке есть так называемый первый кандидат, не приписанный к территориальным группам и получающий мандат вне очереди, легко заранее определить, что без депутатов останутся как минимум столько округов, сколько партий пройдет в совет (если первые кандидаты не откажутся от мандатов). Но поскольку избирательная система допускает, что в одном округе могут быть избраны два или даже три кандидата (от разных партий), то в таких случаях соответственно увеличивается и число округов, остающихся без депутата.

Эти прогнозы полностью сбылись. В таблице 1 представлены данные по большому числу выборов – к областным советам и городским советам областных центров добавлены также два района Кировограда и выборочно (в основном из разных областей) ряд районов и городов областного и районного значения. Эти данные не учитывают возможные

дальнейшие отказы первых кандидатов от мандатов¹ (среди них есть и действующие мэры, а также депутаты Верховной Рады), из-за чего окончательный расклад мог немного измениться.

Таблица 1. Территориальное представительство по результатам местных выборов 2015 года

Область, район, город	Число мандатов	Прошло партий	Число округов, где			Доля округов, где нет депутата
			нет депутата	два депутата	три депутата	
<i>Выборы в областные советы</i>						
Винницкая область	84	8	23	11	2	27%
Волынская область	64	7	14	7	0	22%
Днепропетровская область	120	7	25	16	1	21%
Житомирская область	64	8	21	13	0	33%
Закарпатская область	64	6	14	8	0	22%
Запорожская область	84	8	20	10	1	24%
Ивано-Франковская область	84	6	21	11	2	25%
Киевская область	84	8	26	16	1	31%
Кировоградская область	64	8	21	11	1	33%
Львовская область	84	9	22	13	0	26%
Николаевская область	64	7	17	10	0	27%
Одесская область	84	6	17	11	0	20%
Полтавская область	84	10	28	15	2	33%
Ровенская область	64	6	15	9	0	23%
Сумская область	64	8	18	8	1	28%
Тернопольская область	64	8	16	8	0	25%

¹ В некоторых случаях выбытие первых кандидатов уже было учтено в тех данных, которые были размещены на сайте ЦИК Украины: по два кандидата выбыло в Харьковской области и г. Ичня, по одному – в Полтавской области, Лубенском и Мелитопольском районах, городах Харьков, Александрия, Дрогобыч, Жмеринка, Измаил, Каховка, Новоднестровск, Кролевец и Немиров.

Харьковская область	120	6	27	23	0	23%
Херсонская область	64	7	17	8	1	27%
Хмельницкая область	84	7	22	11	2	26%
Черкасская область	84	8	22	14	0	26%
Черниговская область	64	7	22	15	0	34%
Черновицкая область	64	10	21	11	0	33%
<i>Выборы в советы областных центров</i>						
Винница	54	6	14	6	1	26%
Днепропетровск	64	5	18	11	1	28%
Житомир	42	6	13	7	0	31%
Запорожье	64	7	19	10	1	30%
Ивано-Франковск	42	6	12	6	0	29%
Киев	120	5	20	15	0	17%
Кировоград	42	9	9	0	0	21%
Луцк	42	7	13	6	0	31%
Львов	64	7	16	7	1	25%
Николаев	54	4	11	7	0	20%
Одесса	64	5	13	8	0	20%
Полтава	42	7	15	8	0	36%
Ровно	42	7	15	6	1	36%
Сумы	42	6	14	6	1	33%
Тернополь	42	7	12	5	0	29%
Ужгород	36	9	16	5	1	44%
Харьков	84	4	8	5	0	10%
Херсон	54	8	17	7	1	31%

Хмельницкий	42	6	9	3	0	21%
Черкасы	42	8	17	5	2	40%
Чернигов	42	7	11	4	0	26%
Черновцы	42	6	11	5	0	26%
<i>Выборы в советы других городов областного значения</i>						
Александрия	36	7	12	4	1	33%
Бердичев	36	8	13	5	0	36%
Бердянск	36	7	13	4	1	36%
Васильков	34	9	12	3	0	35%
Днепродзержинск	42	9	15	6	0	36%
Дрогобыч	36	8	11	4	0	31%
Дубно	34	9	12	3	0	35%
Жмеринка	34	9	12	4	0	35%
Измаил	36	2	4	3	0	11%
Калуш	36	8	10	2	0	28%
Канев	34	8	11	3	0	32%
Каховка	34	8	12	5	0	35%
Ковель	36	7	13	6	0	36%
Кременец	26	6	10	4	0	38%
Кременчуг	42	8	13	5	0	31%
Кривой Рог	64	7	15	8	0	23%
Лозовая	36	9	13	4	0	36%
Нежин	36	8	13	5	0	36%
Нетешин	34	7	12	5	0	35%
Новоднестровск	26	8	9	2	0	35%

Очаков	26	7	8	1	0	31%
Чоп	26	6	9	3	0	35%
Энергодар	34	7	11	4	0	32%
<i>Выборы в советы городов районного значения</i>						
Вилково	26	5	8	3	0	31%
Збараж	26	7	9	2	0	35%
Ичня	26	7	10	5	0	38%
Корсунь-Шевченковский	26	8	11	3	0	42%
Кролевец	26	6	8	3	0	31%
Немиров	26	6	11	6	0	42%
Овруч	26	9	12	3	0	46%
Перечин	26	6	6	0	0	23%
Подгородное	26	8	11	1	1	42%
Скадовск	26	8	10	2	0	38%
<i>Выборы в советы внутригородских районов</i>						
Кировский район Кировограда	42	9	11	2	0	26%
Ленинский район Кировограда	36	8	10	2	0	28%
<i>Выборы в районные советы</i>						
Добровеличковский район Кировоградской области	34	6	12	6	0	35%
Еланецкий район Николаевской области	26	5	9	4	0	35%
Изюмский район Харьковской области	26	6	8	2	0	31%
Кицманский район Черновицкой области	36	6	8	2	0	22%

Коломыйский район Ивано-Франковской области	43	7	11	4	0	26%
Летичевский район Хмельницкой области	34	7	13	6	0	38%
Лубенский район Полтавской области	34	6	9	4	0	26%
Мелитопольский район Запорожской области	34	5	6	2	0	18%
Менский район Черниговской области	34	7	9	2	0	26%
Перемышлянский район Львовской области	34	10	12	2	0	35%

Как видно из таблицы, везде доля округов, оставшихся без депутатов, оказалась значительной – и в областях, и в районах, и в различных городах. Наименьшая она в Харькове (10%), Измаиле (11%), Киеве (17%) и Мелитопольском районе (18%), в остальных случаях больше 20%, достигая 34% в Черниговской области, 38% в Летичевском районе, 44% в Ужгороде и 46% в Овруче. Любопытно, что лишь в двух городах (Кировограде и Перечине) ни в одном округе не было избрано более одного депутата.

При этом важно осознать, что округа, лишённые депутатов, чаще всего разбросаны по территории не случайно. Из теоретических соображений можно понять, что без депутатов должны оставаться прежде всего округа с наиболее плюралистичным голосованием, где каждая партия получает меньшую долю, чем в других округах. Таковыми чаще всего являются городские территории. С этой точки зрения наиболее интересна география распределения депутатов по округам на выборах областных советов. Оказалось, что здесь ситуация с представительством областных центров сильно различается. Некоторые города получили даже больше депутатов, чем им выделено было округов, – это Луцк, Николаев, Тернополь и особенно Харьков (где голосование оказалось менее плюралистичным, чем в области). Днепропетровск и Хмельницкий получили столько же депутатов, сколько у них было округов. В остальных областных центрах депутатов избрано меньше. Наиболее ущемленными оказались Херсон (5 депутатов из 12 округов), Полтава (5 из 16), Черновцы (4 из 12), Черкассы (3 из 16), Кировоград (2 из 12), Ужгород (1 из 6) и особенно Чернигов (ни одного депутата из 12 округов).

Ущемленными оказались также многие средние и небольшие города. В частности, Кременчуг в Полтавской области (6 из 12), Каменец-Подольский в Хмельницкой области (1 из 6), Первомайск в Николаевской области и Новая Каховка в Херсонской области (1 из 5), Энергодар в Запорожской области (1 из 4), Новоград-Волынский в Житомирской области, Вознесенск в Николаевской области, Лубны в Полтавской области, Шепетовка в

Хмельницкой области, Ирпень в Киевской области (1 из 3). Без депутатов остались города Калуш в Ивано-Франковской области и Изюм в Харьковской области (по 4 округа), Люботин в Харьковской области, Староконстантинов в Хмельницкой области, Васильков, Обухов и Фастов в Киевской области (по 2 округа).

Кроме того, данная избирательная система имеет то свойство, что кандидат, чья партия заняла в его территориальном округе первое место, может оказаться неизбранным, а кандидат, чья партия получила в этом округе меньше голосов, – избранным. С точки зрения логики пропорциональных выборов это не страшно, но избиратели, которым внушали логику мажоритарных выборов (см. ниже), в этом случае могут счесть такой результат несправедливым.

Мне удалось получить данные, содержащие результаты всех партий по всем территориальным округам, только для выборов Черновицкой городской Рады. Кроме того, для выборов Черновицкой областной рады я получил такие данные только для партий, допущенных к распределению мандатов. Поэтому только для этих двух выборов я смог проверить, насколько часто возникала такая ситуация.

На выборах Черновицкой областной Рады по округу № 65 избран кандидат, занявший в округе только пятое место, а четыре кандидата, получившие большее число голосов, остались без мандатов. По округам № 30 и 33 избраны только кандидаты, занявшие четвертые места. По округам № 1, 8 и 57 избраны кандидаты, занявшие третьи места, а кандидаты, занявшие первые два места, не избраны. По округам № 25, 61 и 62 избраны кандидаты, занявшие вторые места, а лидеры мандатов не получили. По округам № 5, 7, 9 и 17 избраны кандидаты, занявшие первые и третьи места, а кандидаты, занявшие вторые позиции, остались без мандата. По округу № 34 избраны кандидаты, занявшие второе и четвертое места, и не избраны занявшие первое и третье. По округу № 48 избраны кандидаты, занявшие второе и пятое места, и не избраны занявшие первое, третье и четвертое. Таким образом, такие аномалии имели место в 15 округах из 43, в которых были избраны депутаты.

Несколько меньше аномалий на выборах Черновицкой городской Рады. Здесь по округу № 33 избран кандидат, занявший только шестое место, а пятеро, получившие больше голосов, остались без мандатов. По округам № 4 и 31 избраны только кандидаты, занявшие четвертые места. По округам № 8, 12, 17 и 18 избраны только кандидаты, занявшие вторые места. По округу № 29 избраны кандидаты, занявшие первое и четвертое места, а те, кто занял вторую и третью позиции, мандатов не получили. Итого 8 аномалий на 31 округ, где были избраны депутаты.

Также из данных по г. Черновцы можно увидеть, сколь незначительный перевес в голосах определял избрание кандидатов. Так, у «Блока Петра Порошенко – Солидарности» мандат получил кандидат с 17,52%, а следующий за ним с 17,28% остался без мандата. Здесь судьбу мандата решили 4 голоса. У «Самопомощи» мандат получил кандидат с 11,54%, но не получил кандидат с 11,41% (судьбу мандата решили 3 голоса). У лидера выборов (партия «Родной город») мандат получил кандидат с 22,84%, но не получил кандидат с 22,27% (судьбу мандата решили 9 голосов).

Важно также отметить, что, в отличие от мажоритарной системы и некоторых вариантов смешанной системы, на которые рассматриваемая избирательная система внешне похожа, здесь кандидат, получивший значительную поддержку избирателей (и даже занявший в своем округе первое место), может не получить мандат только потому, что его партия не преодолела заградительный барьер. У меня нет данных, насколько часто встречалось такое явление, но в качестве примера могу привести ситуацию в округе № 1 по выборам в Черновицкую городскую Раду, где кандидат И.И. Гораш, выдвинутый партией «Авто-Майдан», получил 21,0% голосов и занял второе место, но сама партия получила лишь 2,3% голосов.

Что касается внутривыборной конкуренции, то она в данных условиях представляла соревнование не столько личностей и программ, сколько финансовых и иных ресурсов. В отличие от системы открытых списков избиратель не мог выбирать кандидата внутри партийного списка: он выбирал партию и одновременно голосовал за кандидата, которого партия поставила на его округ. Другое дело, что последовательность получения кандидатами мандатов в некотором смысле зависела от избирателей: там, где больше избирателей голосовало за партию, там у кандидата было больше шансов получить мандат. Тем самым кандидаты стимулировались работать в своем округе. Но к правам избирателей это не имеет отношения.

Более того, система эта и особенно пропагандистская кампания вокруг нее могли вводить избирателей в заблуждение. То, что в каждом округе значилось по одному кандидату от разных партий, создавало иллюзию выборов по мажоритарной системе. И в ходе кампании некоторые политики и эксперты давали избирателям такие советы: смотрите фамилию кандидата, напечатанную большими буквами, и, если он вам нравится, – голосуйте за эту партию. Иными словами, предлагали избирателю руководствоваться правилами выбора, уместными при мажоритарной системе. Но при этом избирателю не объясняли, что его голос может достаться совсем не этому кандидату, а другому кандидату из той же партии.

Результаты выборов дают возможность оценить, какая доля избирателей получила в результате голосования за партию не того кандидата, который значился в бюллетене. Для этого я просуммировал по каждой партии результаты избранных кандидатов и разделил полученную сумму на число голосов, полученных партией во всех округах.

Оказалось, что лишь в единичных случаях частное получилось более 50%. Это Оппозиционный блок в Николаевской области (62%), Николаеве (52%) и Кривом Роге (51%), «Возрождение» в Харьковской области (81%) и Харькове (72%), «Блок Петра Порошенко – Солидарность» в Киеве (53%) и «Доверяй делам» в Одессе (55%) – частное более 50% получилось только у лидировавших в данном городе или области партии и только в том случае, если их доля мандатов была значительной. В остальных же случаях частное было менее 50%, зачастую существенно меньше, и это означает, что большинство избирателей получили не тех кандидатов, за которых они голосовали (если они голосовали, исходя из личности кандидата, а не партийных предпочтений).

Вот более подробные данные по Кировоградской области. У «Блока Петра Порошенко – Солидарности» избранные кандидаты получили 30% от числа голосов, поданных за партию. У «Батьковщины» – 35%, у Оппозиционного блока – 23%, у Радикальной партии

Олега Ляшко – 11%, у партии УКРОП – 13%, у «Свободы» – 11%, у партии «Наш край» – 17%, у «Самопомощи» – 9%. Вместе у восьми прошедших партий избранные кандидаты получили только 23% от числа голосов, поданных за эти партии. Иными словами, более трех четвертей избирателей получили не тех кандидатов, за которых они голосовали.

Этот факт был бы не столь существенным, если бы партии представляли из себя монолитные группы единомышленников. Возможно, некоторые партии таковыми являются. В частности, признаки такой партии можно увидеть у «Самопомощи». В этом отношении любопытны ее результаты на выборах в Черновицкую городскую Думу. Партия выдвинула только 19 кандидатов, то есть из 42 округов у нее не было кандидатов в 24. Оказалось, что средний результат партии в округах, где у нее был кандидат, составил 10,3%, а в округах, где кандидата не было, – 8,8%, то есть ниже, но ненамного. Если ранжировать округа по проценту голосов за партию, то будет видно, что занятые и вакантные округа чередуются. Так, первые два места (19,5 и 16,7%) заняли округа № 34 и 29, где у партии были кандидаты. Но на третьем и четвертом местах (13,2 и 12,8%) оказались округа № 4 и 3, где кандидатов не было. На пятом месте (12,6%) округ № 8, где был кандидат, а на шестом (12,1%) – округ № 30, где кандидата не было. И так далее. Два последних места получили округа № 15 и 16 (4,6 и 4,5%), где у партии не было кандидатов, а третье с конца – округ № 18 (5,2%), где кандидат был. Таким образом, можно понять, что в данном случае главным фактором в голосовании был партийный бренд, а личности кандидатов играли меньшую роль.

К сожалению, у меня не было возможности сделать аналогичный анализ для других успешных партий. Но, судя по некоторым данным, в настоящее время большинство украинских партий – рыхлые, и в данной кампании партийные списки чаще всего представляли собой конгломерат различных групп влияния. В качестве иллюстрации сошлюсь на публикацию в одной из кировоградских газет: *«Недавние непримиримые оппоненты, нещадно оскорблявшие друг друга в социальных сетях и на бумаге, вдруг оказались соратниками. В одних флаконах, то бишь списках, майдановцы и регионалы, ватники и вышиватники, коррупционеры и их обличители – о какой идеологии тут можно говорить?»*². В таких условиях для избирателя должно быть действительно важно выбрать не только определенную партию, но и конкретного кандидата в ней. Но такую возможность дают только открытые списки. Система же, использованная на этих выборах в Украине, не может приводить к точному отражению позиций избирателей. Более того, полагаю, что данная система, стимулируя активность кандидатов по принципу «каждый за себя», способствует еще большему разрыхлению партий и тем самым снижает возможности политического представительства избирателей.

Еще один важный аспект: система, использованная на выборах в областные, районные и городские советы, не давала возможности участвовать в выборах независимым кандидатам. Параллельно проходили выборы в поселковые и сельские советы по мажоритарной системе, и в этих выборах независимые кандидаты (самовыдвиженцы) не только участвовали, но и чаще всего добивались успеха. Так, по данным ЦИК Украины на 20.11.2015, в сельские советы избран 117371 депутат, в поселковые – 11259 депутатов, в

² Мармер Е. Парад биг-морд // Украина Центр, 13.10.2015 (<http://uc.kr.ua/parad/>).

сумме получается 128630. Из них самовыдвиженцев 112397. Таким образом, самовыдвиженцы среди избранных в поселковые и сельские советы составляют 87,4%.

Между тем, разница между поселками и городами районного значения не слишком велика, и нетрудно предположить, что, если бы на городском уровне самовыдвижение допускалось, там также доминировали бы независимые кандидаты. Вероятно, немалая доля самовыдвиженцев успешно участвовала бы, при наличии такой возможности, также в выборах районных и областных советов. Сторонники пропорциональной системы часто выдвигают в ее пользу тот аргумент, что эта система способствует развитию партий. Однако отсутствие возможности участвовать в выборах в качестве независимых кандидатов³ способствует тому, что кандидаты начинают примыкать к партиям не по идеологическим, а по прагматическим соображениям, и тем самым приводит к еще большему разрыхлению партий.

Полагаю, что украинскому экспертному сообществу необходимо инициировать профессиональную дискуссию с целью выбора избирательной системы, наиболее подходящей для нынешней политической ситуации. При этом важно не ограничиваться одним-двумя вариантами, а рассмотреть более широкий спектр известных избирательных систем.

Безусловно, одной из наиболее перспективных следует считать систему открытых списков. Однако в случае использования этой системы необходимо продумать нормы, регулирующие внутрипартийную конкуренцию, чтобы она способствовала консолидации партий на политической основе, а не их распаду. Также важно сделать, чтобы данная система была понятна избирателю. Кроме того, необходимо помнить, что открытые списки не решают проблему независимых кандидатов.

Не следует сразу же отвергать и систему списков, разделенных на территориальные группы. Желательно только уйти от ее крайнего варианта, когда единый округ разбивается на большое число территориальных округов. Лучшим вариантом такой системы можно считать вариант, применяемый в Российской Федерации на выборах в Государственную Думу, при котором сами партии имеют возможность определять в установленных рамках территории, к которым привязываются территориальные группы в списках.

Перспективной я также считаю связанную смешанную систему, подобную той, которая применяется в Германии и Новой Зеландии. Она одновременно обеспечивает пропорциональность партийного представительства, территориальное представительство, а также возможность участия в выборах независимых кандидатов.

Кроме того, важно понимать, что для разных уровней выборов могут быть оптимальными разные избирательные системы. В частности, территориальное представительство важно в Верховной Раде, областных и районных советах, но им можно пренебречь в городских

³ Отмечу, что при пропорциональной системе в принципе возможно участие независимых кандидатов и в некоторых странах им такое право предоставляется. Однако они в любом случае не могут на равных конкурировать с политическими партиями, и массовое голосование за них в этом случае приводит к значительной «потере» голосов избирателей.

советах, особенно для небольших городов. Поэтому вполне возможен подбор различных систем для разных уровней выборов.

Избирательная система на выборах глав городов, поселков и сел

Как отмечалось выше, избирательная система на выборах глав городов зависела от числа избирателей в городе. Если это число равно или больше 90 тыс., должна была применяться мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, если меньше – относительного большинства. Также система относительного большинства применялась на выборах глав поселков и сел.

Не вполне ясно, почему в качестве границы было выбрано число 90 тыс. Кроме того, в законе не было сказано, на какую дату фиксируется число избирателей. Из-за этого возник «павлоградский казус». При назначении выборов число избирателей в г. Павлограде Днепропетровской области было больше 90 тыс., но после первого тура выборов оно оказалось меньше. На этом основании ЦИК Украины приняла 27 октября разъяснение, согласно которому повторное голосование в городе не должно проводиться, а результаты выборов должны быть подведены в соответствии с системой относительного большинства.

Между тем, очевидно, что планка в 90 тыс. избирателей носит технический характер, а избирательная система – принципиальный характер. Изменение избирательной системы после назначения выборов, а тем более после проведения первого тура голосования абсолютно недопустимо – хотя бы потому, что как кандидаты в своей тактике ведения кампании, так и избиратели в своем выборе в первом туре ориентируются на избирательную систему, и, если бы система изначально была бы другой, иными, скорее всего, были бы и итоги голосования.

В данной ситуации Киевский апелляционный административный суд принял 29 октября правильное решение, признав противоправным разъяснение ЦИК.

Тем не менее, остается резонный вопрос, почему должны применяться разные избирательные системы в зависимости от числа избирателей. Использование на выборах глав городов системы абсолютного большинства обусловлено тем, что для легитимности главе нужно заручиться поддержкой абсолютного большинства избирателей. Степень конкуренции и уровень поддержки кандидатов в первом туре мало связаны с числом избирателей в городе, а определяются почти исключительно политической ситуацией в нем.

В качестве примера можно привести несколько городов, где выборы главы 25 октября 2015 года прошли в один тур. Так, на выборах главы г. Светловодска Кировоградской области был избран В.В. Козярчук, получивший всего 15,8% голосов, в то время как второе место занял кандидат Ю.Н. Котенко с 14,1% голосов. На выборах главы г. Новомосковска Днепропетровской области был избран В.И. Литвищенко с 22,7% голосов, при этом второе место занял А.М. Барсук, получивший 21,5%. На выборах главы г. Ковель Волынской области победил О.А. Киндер с 29,8% голосов, в то время как его основной соперник С.Д. Кошарук получил 29,1%. Легитимность указанных глав вызывает большие сомнения.

Совмещение выборов разных уровней

Традиционно в Украине все местные выборы проводятся одновременно. Не стали исключением и выборы 25 октября 2015 года. Избиратели в городах районного значения, поселках и селах голосовали одновременно на четырех выборах (главы города, поселка или села; депутатов городского, поселкового или сельского совета; депутатов районного совета; депутатов областного совета). Также одновременно на четырех выборах голосовали избиратели городов, где сохранились районные советы – Днепропетровска, Кривого Рога, Житомира, Кировограда, Полтавы, Херсона и Чернигова (главы города; депутатов районного совета; депутатов городского совета; депутатов областного совета). В остальных городах областного значения избиратели голосовали одновременно на трех выборах (главы города; депутатов городского совета; депутатов областного совета). И только в Киеве одновременно проходили два вида выборов (главы города и депутатов городского совета).

Такое совмещение большого числа выборов создает сложности для избирателей, политических партий, кандидатов и избирательных комиссий. Избирателям трудно делать осознанный выбор сразу по стольким номинациям, и они неизбежно уделяют одним выборам больше внимания, а на других голосуют почти наугад. Кроме того, они часто просто путают кандидатов, баллотирующихся на разные должности. В таких условиях партиям и кандидатам труднее (особенно на выборах, которым избиратели уделяют меньше внимания) доносить свои позиции до избирателей, и агитация приобретает еще более лапидарный (упрощенный) характер. Кроме того, многие кандидаты вынуждены баллотироваться одновременно на несколько позиций, и это также запутывает избирателей и приводит к отказам от мандатов.

Существенно возрастает нагрузка на избирательные комиссии. В результате они допускают ошибки как на стадии подготовки к выборам (регистрация кандидатов, утверждение текстов избирательных бюллетеней), так и в процессе голосования и подсчета голосов. Процесс подведения результатов выборов затягивается, что снижает доверие к ним общества.

Дополнительные проблемы создает использование на разных выборах различных избирательных систем – это тоже усложняет как выбор избирателей, так и работу партий и избирательных комиссий. Так, на данных выборах в одни советы использовалась мажоритарная система, в другие – пропорциональная. Как отмечалось в разделе 4, для разных видов и уровней выборов могут оказываться оптимальными различные избирательные системы, поэтому в данном вопросе не следует стремиться к унификации.

В связи с этим целесообразно, особенно с учетом проходящей децентрализации, сопровождаемой реформой административно-территориального деления страны, развести выборы разного уровня – как минимум отделить выборы районных и областных советов от выборов городских, поселковых и сельских советов.

Заградительный барьер

По примеру выборов в Верховную Раду, в новом законе о местных выборах заградительный барьер был повышен с 3 до 5%. Это привело к снижению уровня представительности многих избранных советов.

В таблице 2 для выборов в областные советы и городские советы областных центров приведен один из главных показателей представительности – суммарная доля голосов, полученных партиями, которые участвовали в распределении мандатов. Отметим, что в данных условиях этот показатель четко связан с известным индексом диспропорциональности Лузмора-Хэнби: в сумме этот индекс и доля голосов, полученных прошедшими в совет партиями, чаще всего составляют 100%.

Кроме того, в таблице приведены число партий, участвовавших в распределении мандатов, а также эффективное число партий, характеризующее как реальный уровень конкуренции, так и степень партийной фрагментации (индекс Лааксо-Таагеперы). К сожалению, в трех случаях (Тернопольская область, Ивано-Франковск и Николаев) основные индексы не удалось вычислить из-за неполных данных на сайте ЦИК Украины.

Таблица 2. Показатели конкуренции и представительности для местных выборов 2015 года

Область, город	Число партий			Доля голосов за прошедшие партии, %
	участвовавших	эффективное *	прошедших	
Винницкая	12	6,48	8	90,9
Волынская	15	7,63	7	84,3
Днепропетровская	13	5,60	7	88,6
Житомирская	16	8,89	8	82,4
Закарпатская	16	7,84	6	77,1
Запорожская	13	7,05	8	87,1
Ивано-Франковская	15	7,90	6	78,3
Киевская	14	8,10	8	87,0
Кировоградская	12	7,24	8	90,5
Львовская	16	8,78	9	88,2
Николаевская	12	7,31	7	84,7
Одесская	16	7,78	6	78,4

Полтавская	17	11,01	10	88,4
Ровненская	15	8,22	6	74,3
Сумская	15	9,64	8	80,1
Тернопольская	12	?	8	?
Харьковская	15	5,45	6	84,9
Херсонская	15	8,50	7	79,2
Хмельницкая	14	8,68	7	83,2
Черкасская	15	9,45	8	83,5
Черновицкая	15	8,55	10	91,9
Черниговская	12	7,78	7	88,7
Киев	40	8,29	5	63,8
Винница	18	7,56	6	74,5
Днепропетровск	20	5,57	5	78,2
Житомир	19	8,63	6	76,2
Запорожье	23	8,70	7	78,9
Ивано-Франковск	16	?	6	?
Кировоград	16	9,15	9	89,2
Луцк	18	6,33	7	87,3
Львов	17	6,56	7	83,1
Николаев	17	?	4	?
Одесса	20	5,66	5	77,9
Полтава	21	12,15	7	69,5
Ровно	18	10,33	7	76,0
Сумы	22	9,10	6	61,6
Тернополь	18	7,89	7	80,1

Ужгород	21	11,84	9	75,4
Харьков	20	3,18	4	78,9
Херсон	17	9,71	8	82,9
Хмельницкий	19	9,45	6	73,7
Черкассы	20	11,56	8	77,4
Черновцы	20	9,74	6	71,8
Чернигов	16	8,04	7	78,3

* Эффективное число партий (индекс Лааксо-Таагеперы) вычисляется по формуле $1/\sum v_i^2$, где v_i – доля голосов (от числа действительных бюллетеней), полученных каждой партией, участвовавшей в выборах.

Хотя партийная фрагментация в большинстве случаев была довольно высока, в низкой степени представительности следует винить в первую очередь завышенный заградительный барьер.

Так, в Киеве в горсовет не прошли Партия решительных граждан (4,8%), Оппозиционный блок (4,8%) и «Демократический альянс» (4,6%). Таким образом, в случае 4-процентного барьера степень представительности была бы не 63,8%, а 78,0%. А если бы барьер был 3-процентный, то прошла бы еще партия «Рух за реформы» (3,1%), и степень представительности выросла бы до 81,2%.

В Полтаве в интервале от 4 до 5% оказались четыре партии: УКРОП (4,9%), «Сила людей» (4,4%), Радикальная партия Олега Ляшко (4,2%) и Оппозиционный блок (4,0%). Таким образом, и здесь при 4-процентном барьере степень представительности была бы значительно выше – 87,1% вместо 69,5%.

В Сумах при 3-процентном барьере добавилось бы шесть партий: «Воля народа» (4,9%), Радикальная партия Олега Ляшко (4,7%), УКРОП (4,4%), «Возрождение» (3,9%), Партия простых людей Сергея Каплина (3,3%) и «Наш край» (3,2%). И степень представительности выросла бы с 61,6% до 86,0%.

Гендерные квоты

Как и многие страны, Украина сталкивается с проблемой гендерного дисбаланса в органах власти. В 2013 году НДИ проводил исследования и выяснил, что доля женщин в областных советах составляла 12%, в районных – 23%, в поселковых – 46% и в сельских – 51%. Иными словами, на нижнем уровне (села и поселки) можно было говорить о гендерном паритете, а в районах и тем более в городах наблюдался явный дисбаланс. Кроме того, видна была тенденция усиления дисбаланса при повышении уровня выборов.

Для решения этой проблемы украинские законодатели решили прибегнуть к стандартному для европейских стран методу – гендерным квотам в партийных списках. В отношении партийных списков в законе было записано: «Представительство лиц одного пола в избирательных списках кандидатов в депутаты местных советов в многомандатных избирательных округах должно составлять не менее 30 процентов от общего количества кандидатов в избирательном списке».

Однако закон не предусматривал никаких санкций за несоблюдение данной квоты. Причины этого не вполне ясны. Возможно, все дело в том, что закон принимался в спешке, и просто забыли прописать санкции. Но не исключено, что это сделали осознано, опасаясь, что санкции окажутся опаснее, чем нарушения. Такую осторожность я могу понять: например, в России введение гендерных квот с санкциями в виде отказа в регистрации и отмены регистрации партийных списков дало бы новый импульс технологии выбивания кандидатов из партийных списков.

По данным КИУ, на выборах в Киеве и областных центрах из восьми основных партий суммарная доля женщин в списках у семи была больше 30% – от 30,4% до 33,7%. И только у «Блока Петра Порошенко – Солидарности» она ниже – 27,3%. Аналогично в разрезе этих городов: в большинстве городов доля больше 30% – от 30,1% до 36% (в Запорожье), но ниже 30% в Ивано-Франковске (29,7%), Ровно (28,5%) и Черкассах (27%). При этом в каждом городе был хотя бы один список-нарушитель. Всего квота была соблюдена в 72% списков⁴.

На выборах в областные советы нарушителей было больше. Только в 8 областях суммарная доля женщин в списках была выше 30% (максимум 33% в Полтавской области), а в 14 – ниже (минимум 26,3% в Ровненской области). Всего квота была соблюдена в 61% списков⁵.

Стоит отметить важный момент: практически нигде (не считая некоторых малочисленных списков) доля женщин сильно не превышала установленную законом квоту. Это свидетельствует, что в партиях эту квоту восприняли как обременение, которое нужно в лучшем случае выполнить по минимуму.

Тем не менее, несмотря на нарушения и отсутствие санкций за них, промежуточная цель была достигнута. Общая доля женщин в списках на выборах в областные советы составила 29,6%, а на выборах в горсоветы Киева и областных центров – 32,1%. Однако в достижении конечной цели (повышения доли женщин в избранных советах) квоты оказались неэффективными.

По данным КИУ, доля женщин среди избранных депутатов областных советов составила 15%. То, что она повысилась по сравнению с прошлым созывом, где было 12%, – слабое утешение. Разницу нельзя назвать существенной. Максимальная доля получилась в Сумской области (21,9%), минимальная – в Одесской (9,5%)⁶. На выборах в горсоветы Киева и областных центров доля женщин – 18%. При этом лишь в Чернигове этот

⁴ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_gender_monitoring_eng

⁵ http://issuu.com/press.kvu.kyiv/docs/cvu_statement_2_gender_monitoring_e

⁶ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_5_gender_monitoring_e

показатель превысил 30% (составив 33,3%), на втором месте Львов (25%). Наименьшая доля женщин получилась в Ужгороде (8,3%)⁷.

Для советов других уровней я сделал выборочные расчеты: в каждой области случайным образом выбрал один район, один город областного значения (не являющийся областным центром), один город районного значения, один поселок и одно село. Результат: средняя доля женщин в районных советах – 22%, в советах городов областного значения – 24%, в советах городов районного значения – 28%, в поселковых советах – 43%, в сельских советах – 52%. В поселковых советах есть достаточная (хоть и не очень большая) доля партийных выдвиженцев, среди них доля женщин – 39%.

Отдельно я сделал расчеты по Черновцам, где у меня есть полная электоральная статистика. Средний результат кандидатов-мужчин – 6,4%, кандидатов-женщин – 4,8%. По партиям, прошедшим в городской совет, у мужчин средний результат – 13,1%, у женщин – 10,7%. По партиям, не прошедшим в городской совет, у мужчин средний результат – 2,7%, у женщин – 2,0%.

Иными словами, за женщин голосуют хуже, но не значительно хуже. Но дальше срабатывают мажоритарные механизмы, и отставание женщин на 25% в доле голосов трансформируется в 8-кратное преобладание мужчин в числе мандатов.

КИУ также обнародовал результаты своего мониторинга, согласно которым присутствие женщин-кандидатов в наружной рекламе (билборды, плакаты, реклама в СМИ) составляло 15% от участия мужчин⁸.

Таким образом, можно считать установленными следующие факты.

1. Гендерный дисбаланс растет с повышением уровня выборов. На уровне сельских советов полный паритет: и мужчин, и женщин примерно 50%. На поселковом уровне женщин уже около 40%, на уровне городов районного значения – около 30%, на уровне районов и областных центров – около 20%, на уровне областей – 15%.
2. Гендерные квоты, введенные действующим законом, оказались малоэффективны. Законодатели добились того, что доля женщин в партийных списках достигла 30% и более. Однако повсеместно доля женщин в избранных по партийным спискам советах оказалась меньше их доли в списках.
3. В большинстве партийных списков доля женщин – около 30%. Это означает, что партии стремились выполнить требование закона на минимальном уровне.
4. По оценке КИУ женщины-кандидаты были в целом менее активны в агитационной кампании, чем кандидаты-мужчины.

⁷ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_4_gender_monitoring_e

⁸ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_3_gender_monitoring_e

5. Расчеты, сделанные на основе доступных мне данных электоральной статистики, показывают, что женщины-кандидаты в среднем получают меньше голосов, чем кандидаты-мужчины (на 20–25% от результата мужчин).

Возможные объяснения этих фактов таковы.

1. Избиратели (в том числе женщины) охотнее голосуют за кандидатов-мужчин. Но тогда непонятно, почему такого нет на уровне сельских советов?

2. Женщины менее активны и менее мотивированы в борьбе за депутатские кресла. Опять-таки непонятно, почему это не относится к советам низшего уровня?

3. Партийные руководители, среди которых преобладают мужчины, сознательно дискриминируют женщин. До введения гендерных квот и системы списков, разбитых по территориальным округам, такое объяснение могло казаться (и, видимо, казалось) верным. Теперь же требуются дополнительные уточнения, в чем дискриминация. Вариант первый: женщин ставили в менее перспективные округа. Однако сомнительно, что партийное руководство способно было хорошо предвидеть, какие округа более или менее перспективные, особенно на выборах городских советов. Вариант второй: партии давали кандидатам-женщинам меньше денег на агитацию. Это тоже сомнительно. По моим данным, партии скорее выравнивали финансовые возможности кандидатов, чем усиливали финансовое неравенство.

4. Если исходить из представления, что кандидаты в основном самостоятельно добывали средства на свою агитационную кампанию, то можно предположить, что бизнесмены, среди которых преобладают мужчины, менее расположены финансировать кампании кандидатов-женщин. Этот вариант лучше всего объясняет, почему дисбаланс растет с повышением уровня выборов – растет роль финансовой составляющей. Однако выдвигание данного фактора как главной причины гендерного дисбаланса равносильно признанию того, что деньги на украинских выборах играют решающую роль.

Таким образом, пока ясного ответа нет. В этом направлении следует продолжать исследования, в том числе путем опроса непосредственных участников выборов. И только на основании проведенных исследований можно принимать решение о внесении соответствующих изменений в законодательство о выборах.

Тем не менее, пока можно обсуждать общие подходы к вопросам обеспечения гендерного равенства. В частности, если обсуждать возможные санкции за несоблюдение гендерной квоты в партийных списках, то, на мой взгляд, не следует прибегать к крайним мерам – отказу в регистрации или отмене регистрации. Санкции должны быть более мягкими. Например, за несоблюдение гендерной квоты можно принудительно сократить список-нарушитель, исключив из него избыток кандидатов доминирующего пола.

Что касается самих квот и их эффективности, то решение этого вопроса в значительной степени связано с избирательной системой. Так, в случае закрытых «линейных» списков проблема решается просто введением нормы о том, что лица одного пола не должны

занимать в списке более двух позиций подряд⁹. В случае системы списков, разбитых на территориальные группы, допустимо, на мой взгляд, установление такого порядка распределения мандатов, при котором кандидаты, принадлежащие к доминирующему полу, при превышении квоты уступают места кандидатам другого пола, стоящим в рейтинге ниже их.

Что касается системы открытых списков, то есть надежда, что она позволит обходиться без жестких квотных норм. Если для значительной части избирателей конкретной партии будет важно гендерное представительство, они, сделав выбор в пользу своей партии, смогут затем выбрать в списке этой партии кандидата соответствующего пола.

Продолжительность избирательной кампании и сроки избирательных действий

Согласно закону, очередные местные выборы назначаются не позже чем за 90 дней до дня выборов, но при этом избирательный процесс начинается за 50 дней до дня выборов.

Полагаю, что продолжительность избирательной кампании неоправданно сокращена. Особенно это касается нынешней кампании, поскольку в ней использовалась новая избирательная система, и всем участникам избирательного процесса необходимо было к ней адаптироваться.

При этом по закону выдвижение кандидатов начиналось лишь за 34 дня до дня голосования, то есть реальная продолжительность кампании была сокращена еще на 16 дней. Представление документов на регистрацию заканчивалось за 24 дня до дня голосования, то есть на выдвижение кандидатов отводилось лишь 10 дней. Соответствующая избирательная комиссия должна была принять решение о регистрации или об отказе в регистрации не позднее чем на третий день со дня принятия документов, но не позднее чем за 23 дня до дня голосования. Таким образом, на регистрацию кандидатов, представивших документы в последний день, отводился всего один день. Нет сомнений в том, что такие сжатые сроки стали одной из причин многочисленных ошибок в процессе регистрации, а затем и подготовки избирательных бюллетеней.

На агитационную кампанию в результате было отведено лишь 22 дня.

Избирательные комиссии

Давней проблемой украинских выборов является порядок формирования избирательных комиссий. Хотя принцип формирования из представителей конкурирующих партий призван обеспечить их независимость, на практике эта цель не всегда достигается из-за наличия большого количества «технических» кандидатов и партий. При этом значительное число членов комиссий оказываются плохо подготовленными и некомпетентными, чему способствует также допускаемая законом ротация членов комиссий – в том числе перед самым днем голосования.

⁹ Однако, если это требование будет воспринято партиями как чрезмерное обременение, они будут стараться обойти его через выбытие кандидатов из списка и/или отказы от получения мандатов, что потребует введения дополнительных санкций и в целом приведет больше к негативным, чем позитивным последствиям.

Явно недостаточной является оплата труда членов комиссий. Кроме того, сложилась порочная практика, когда оплату труда членов комиссий частично или даже полностью осуществляют партии, их назначившие. В такой ситуации члены комиссии ориентированы не на соблюдение требований закона, а на защиту интересов соответствующих партий, в том числе и путем нарушения закона, а также на беспринципные сговоры.

Полагаю, что порядок формирования избирательных комиссий требует реформирования. Для обеспечения их независимости наиболее целесообразно формировать их из представителей партий, пользующихся наибольшей поддержкой избирателей на соответствующей территории (но не только парламентских партий или партий, прошедших в соответствующий совет, а из более широкого круга). Таким образом, можно минимизировать участие в избирательных комиссиях «технических» партий, торгующих своими местами. Такой подход позволит в том числе формировать избирательные комиссии до начала избирательной кампании, а еще лучше – на определенный срок (вплоть до 5 лет), что сделает их более компетентными и профессиональными. Также нужно существенно ограничить возможности замены членов комиссий и запретить членам комиссий получать деньги от участников избирательной кампании (но одновременно увеличить их вознаграждение из бюджетных средств).

Выдвижение и регистрация кандидатов

Не вполне продуманы некоторые нормы закона, касающиеся выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков, которые приводили к конфликтам. Так, закон предусматривает ряд вполне разумных запретов на одновременное участие гражданина в качестве кандидата на нескольких выборах и санкции за их нарушение в виде отмены его регистрации. Однако при этом ЦИК Украины не включала в свою базу данных кандидатов в поселковые и сельские советы, в силу чего была затруднена полная проверка соблюдения данных запретов. Это на практике приводило к тому, что нарушения указанных запретов в ряде случаев оставались ненаказанными. С другой стороны, закон трактуется так, что регистрация кандидата отменяется на всех выборах, где он был зарегистрирован (хотя прямо это в законе не сказано). Полагаю, что это чрезмерно: на одних выборах регистрацию кандидата можно сохранить.

Закон в качестве условия регистрации кандидата требует от него представления большого числа документов, при этом отсутствие любого документа является основанием для отказа в регистрации. И хотя в законе сказано, что ошибки и неточности, выявленные в поданных на регистрацию кандидатов документах, подлежат исправлению и не являются основанием для отказа в регистрации, на практике, по данным КИУ, имели место отказы в регистрации из-за неправильно оформленных документов, в частности, автобиографии (по-видимому, неправильное оформление документа трактовалось как его отсутствие). Кроме того, закон не предусматривает возможности кандидата донести недостающий документ, а также обязанности избирательной комиссии проинформировать кандидата об отсутствии или ненадлежащем оформлении требуемого документа.

Закон разумно предусматривает регистрацию кандидатов и партийных списков на основании денежного залога. Однако условия возврата залога сомнительны: в случае состоявшихся выборов он возвращается только избранному кандидату (на выборах по

мажоритарной системе) или партии, участвовавшей в распределении мандатов (на выборах по пропорциональной системе). Полагаю, что для мажоритарной системы условия возврата залога обязательно должны быть расширены: залог должен возвращаться кандидатам, получившим достаточную поддержку избирателей (более 10% или даже более 5%). На выборах по пропорциональной системе возврат залога может быть предусмотрен для партий, получивших более 2%. При таком условии размер залога может быть увеличен, и в этом случае залог будет стимулировать участие в выборах серьезных кандидатов и партий и ограничивать участие несерьезных, в том числе «технических».

Информирование избирателей и предвыборная агитация

Имеются непродуманные нормы и пробелы также в регулировании предвыборной агитации и информировании избирателей.

Так, закон определяет политическую рекламу как одну из форм предвыборной агитации. В реальности политическая реклама – более широкое понятие, поскольку это деятельность, которой партии занимаются не только в период избирательной кампании, но и в межвыборный период, в то время как предвыборная агитация ограничена по времени рамками избирательной кампании. В связи с этим в законе четко не определено, как квалифицировать те элементы политической рекламы, которые были созданы и размещены до начала кампании, но продолжали действовать (распространяться) в ходе кампании.

Представители СМИ жаловались на противоречия в регулировании размещения политической рекламы. Так, согласно части 6 статьи 57, средство массовой информации, которое предоставило эфирное время или печатную площадь одному кандидату, не может отказать в предоставлении эфирного времени или печатной площади на тех же условиях другому кандидату на соответствующих местных выборах. Однако согласно части 6 этой же статьи, время вещания, отведенное на политическую рекламу на радио и телевидении, не может превышать 20% фактического объема вещания в течение астрономических суток телерадиоорганизацией любой формы собственности; печатная площадь, отведенная на политическую рекламу на протяжении избирательного процесса в печатных средствах массовой информации, не может превышать 20% объема печатной площади каждого номера издания или приложения к нему. В результате может возникнуть и часто возникает в реальности ситуация, когда печатное СМИ не может разместить рекламу все желающих кандидатов или партий без значительного увеличения объема издания, а такое увеличение объема не всегда возможно по технологическим причинам. Что касается эфирного времени, то его увеличение просто невозможно. Такие проблемы следует регулировать иначе.

В части 8 статьи 60 говорится, что «все материалы предвыборной агитации должны быть отделены от других материалов и обозначены как таковые». Такая слишком общая формулировка приводит к тому, что данное требование выполняется лишь формально и при чтении газеты нет ясности, какие материалы являются агитационными, кем они заказаны и оплачены. Правильнее требовать, чтобы каждый агитационный материал сопровождался указанием, из какого фонда он оплачен.

Согласно части 4 статьи 56, плакаты, стенды, листовки и другие печатные агитационные материалы (кроме материалов, которые размещаются на носителях наружной рекламы)

размещаются только в местах, определенных и оборудованных местными органами исполнительной власти или органами местного самоуправления не позднее чем за 45 дней до дня голосования. В реальности это требование не выполняется и не может выполняться, поскольку указанных мест явно недостаточно при том количестве кандидатов и партий на одновременно проходящих трех–четырёх кампаниях. Более того, в случае подчинения кандидатов и партий данному ограничению они оказываются в сильной зависимости от местных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, которые могут не выполнить свои обязанности по оборудованию указанных мест либо по халатности, либо с политическим умыслом.

Часть 11 статьи 60 требует, чтобы предвыборные агитационные материалы снимались в 24 часа последней пятницы, которая предшествует дню голосования, соответствующими службами местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Полагаю, что такое требование в реальности выполнимо только в отношении материалов, которые размещаются на носителях наружной рекламы. Все листовки, размещенные в других местах, в реальности удалить невозможно, и мое наблюдение показывает, что заметная их часть фактически остается на своих местах и в день голосования. При этом полагаю, что вред от их сохранения незначительный, но больший вред проистекает, во-первых, от того, что не выполняется требование закона, а во-вторых, еще больший вред может принести выборочное применение данной нормы, когда листовки одних партий будут сохраняться, а листовки других – срывать. В связи с этим считаю целесообразным ограничить требование снятия только в отношении материалов, которые размещаются на носителях наружной рекламы.

Действующий закон предусматривает наличие в помещении для голосования только плакатов, разъясняющих порядок голосования и ответственность за нарушение законодательства о выборах. В результате на избирательных участках не было никакой информации о кандидатах и партиях, участвовавших в выборах (в том числе о составе партийных списков), что затрудняло выбор избирателей.

Подготовка к голосованию, голосование, подсчет голосов и подведение итогов выборов

На прошедших выборах было много проблем с подготовкой избирательных бюллетеней. В частности, было много ошибок в текстах бюллетеней, что связано, скорее всего, с низкой квалификацией членов и руководителей избирательных комиссий. В то же время, в некоторых случаях (Красноармейск, Мариуполь) возникли проблемы и конфликты из-за выбора типографии, где бюллетени печатались, в результате чего выборы были сорваны. Видимо, этот вопрос следует урегулировать в законе.

Наиболее серьезные проблемы в процессе подведения итогов голосования и результатов выборов представляет, на мой взгляд, непрозрачность этого процесса. Не предусмотрена законом и не практиковалась публикация итогов голосования по каждому избирательному участку – ни предварительных, ни окончательных данных. Это не позволяет участникам выборов и обществу убедиться в правильности подведения итогов.

Более того, ЦИК Украины не публикует даже полных итогов голосования по территориальным избирательным округам и в целом достаточных данных для того, чтобы можно было убедиться в правильности распределения мандатов. Опубликовано лишь сколько голосов получили списки партий на конкретных выборах¹⁰, а также сколько голосов получили партии, допущенные к распределению мандатов, в тех округах, от которых избраны их кандидаты. Это затрудняет анализ результатов выборов и позволяет скрывать многие негативные моменты.

В частности, по выборам в Киевскую областную Раду на сайте ЦИК опубликована информация, согласно которой Оппозиционный блок получил 25,5% голосов в округе № 49, 8,1% голосов в округе № 64 и т.д. и в соответствии с этим избраны кандидаты Н.Г. Фурдичка, Ю.А. Чередниченко и др. Однако из этих данных мы не можем узнать, что Ю.В. Грицун получил 15,5% голосов в округе № 54, Р.А. Пирский – 13,4% в округе № 82, В.М. Гламазда – 12,6% в округе № 55 и Г.И. Бондаренко – 9,0% в округе № 24. Эти четыре кандидата написали (предположительно под давлением) заявления об отказе от мандатов, благодаря чему мандаты получили Ю.А. Чередниченко и др.¹¹ Между тем, отказы избранных кандидатов от мандатов – это крайне негативное явление, которое демонстрирует неуважение к избирателям и в значительной степени обесценивает даже те небольшие достоинства, которые имеет использованная на этих выборах избирательная система.

В целом непрозрачность процесса подведения итогов голосования снижает доверие общества к результатам выборов и порождает домыслы и подозрения даже в тех случаях, когда итоги голосования были подведены честно.

В то же время в ходе определения результатов выборов произошло несколько случаев, которые можно расценивать как серьезное нарушение буквы и духа закона, в результате чего результаты выборов не соответствуют волеизъявлению избирателей. Мне известны два таких случая.

На выборах в Киевскую областную Раду в соответствии с полученными партиями голосами и методикой распределения мандатов, предусмотренной законом, должно было получиться следующее распределение мандатов: «Блок Петра Порошенко – Солидарность» – 22 мандата, «Батьковщина» – 17 мандатов, «Самопомощь» – 9 мандатов, Радикальная партия Олега Ляшко – 9 мандатов, УКРОП – 8 мандатов, «Наш край» – 7 мандатов, «Свобода» – 7 мандатов, Оппозиционный блок – 5 мандатов. В принятом областной избирательной комиссией протоколе распределение получилось иным: «Блок Петра Порошенко – Солидарность» – 22 мандата, «Батьковщина» – 16 мандатов, «Самопомощь» – 10 мандатов, Радикальная партия Олега Ляшко – 9 мандатов, УКРОП – 7 мандатов, «Наш край» – 7 мандатов, «Свобода» – 7 мандатов, Оппозиционный блок – 6 мандатов. Другими словами,

¹⁰ При этом в нескольких случаях (Тернопольская область, Ивано-Франковск, Кировоград, Николаев) опубликованы данные только по партиям, допущенным к распределению мандатов, что не позволяет даже вычислить процент голосов, поданных за партии.

¹¹ Мельник О. Крестный отец. Бывших соратников Виктора Януковича расколел передел мандатов Киевоблсовета // КиевВласть, 24.11.2015

(http://kievvlst.com.ua/text/krestnij_otec_bivshih_soratnikov_viktora_janukovicha_na_kievshhine_raskolol_peredel_mandatov_kievoblsosveta33066.html).

областная избирательная комиссия незаконно добавила по одному мандату партиям «Самопомощь» и Оппозиционный блок за счет партий «Батьковщина» и УКРОП¹².

Как отмечается в решении Окружного административного суда г. Киева от 6 ноября 2015 года № 826/24626/15¹³, судом установлено, что совершение действий, установленных частью 7 статьи 86 Закона № 595-VIII фактически комиссией не осуществлялось, поскольку соответствующий расчет результатов осуществлен компьютерной программой, которая была разработана программистом, что работал у ответчика. Кроме того, председатель ответчика, представляя членам комиссии проект обжалуемого протокола, сообщил о наличии математических расхождений в распределении дополнительных депутатских мандатов. Однако после ознакомления членов комиссии с таким проектом, председателем ответчика был поставлен указанный вопрос на решение комиссией. Наряду с этим других вариантов протокола на обсуждение и голосование членами избирательной комиссии внесено не было. Решение об утверждении обжалуемого протокола было принято по результатам голосования членов комиссии.

Иными словами, избирательная комиссия сначала уклонилась от выполнения своих функций, доверив важнейшие расчеты компьютерной программе, а затем приняла большинством голосов протокол несмотря на информацию о том, что результаты расчета не соответствуют закону, то есть не потрудились самостоятельно проверить правильность составления протокола.

Областная организация партии «Батьковщина» подала иск против областной избирательной комиссии в Окружной административный суда г. Киева. В судебном заседании ее требования поддержали представители партий УКРОП, «Свобода» и Радикальной партии Олега Ляшко, а также два представителя ответчика (председатель и член областной избирательной комиссии). Против требований возражали один из представителей ответчика и представители партий Оппозиционный блок, «Самопомощь» и «Наш край».

Несмотря на очевидную незаконность обжалуемого протокола, суд принял решение, согласно которому, оспаривая протокол, истцом избран ненадлежащий способ защиты нарушенных прав и интересов, поскольку протокол является лишь документом, который устанавливает итоги определенных действий, выполненных комиссией. По мнению суда, предметом обжалования по результатам составления протокола могут быть только действия или решения, которые зафиксированы в таком протоколе. Суд обратил внимание сторон, что предметом обжалования могут быть действия, по выполнению ответчиком, в частности, части 7 статьи 86 Закона № 595-VIII. Однако указанное не являлось предметом административного иска по делу № 826/24626/15. Также суд отметил, что комиссия в силу положений части 12 статьи 89 Закона обязана принять решение об итогах голосования и результатах выборов, которое может быть предметом обжалования в силу положений ст. 94

¹² По данным с сайта ЦИК Украины, председатель окружной избирательной комиссии представлял партию «Батьковщина», а секретарь – Оппозиционный блок. 12 из 18 членов комиссии представляли 5 парламентских партий, участвовавших в выборах в областную Раду (по 3 от «Солидарности» и «Батьковщины», по 2 от «Самопомощи», Радикальной партии Олега Ляшко и Оппозиционного блока) и 6 – партии, в выборах в областную Раду не участвовавшие.

¹³ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53242624>

Закона № 595-VIII. Далее суд пространно объяснил, что он лишен возможности выйти за пределы исковых требований. В результате в удовлетворении абсолютно законных требований было отказано.

Судебные споры продолжались и дальше, но в конечном счете оспорить абсолютно незаконное решение областной избирательной комиссии не удалось. Это очень печальный и очень опасный прецедент: поскольку положения закона о порядке распределения мандатов между списками кандидатов сформулированы вполне ясно и однозначно и по сути сводятся к выполнению последовательности арифметических операций с однозначным результатом, их безнаказанное нарушение создает ощущение вседозволенности.

По-видимому, в этой связи следует проанализировать и при необходимости пересмотреть нормы, определяющие порядок обжалования решений избирательных комиссий о результатах выборов.

На выборах главы г. Кировограда при повторном голосовании оба кандидата получили примерное равное число голосов. Лидировал А.О. Стрижаков с 25069 голосами, за ним шел А.П. Райкович с 24814 голосами; таким образом, разрыв составил всего 255 голосов. У штаба кандидата Райковича возникло подозрение, что на нескольких избирательных участках, где Стрижаков получил наибольшую поддержку, его результат был достигнут незаконным путем (вбросы, подкуп избирателей и т.п.). В частности, речь шла об участках № 350861 и 350867, где Стрижаков получил соответственно 67,9 и 76,3%, а отрыв Стрижакова от Райковича составил соответственно 299 и 334 голоса.

Пересчет бюллетеней по этим двум участкам не выявил существенных расхождений с ранее составленными протоколами (в одном случае результаты пересчета полностью совпали с протоколом, в другом 5 бюллетеней были дополнительно признаны недействительными). Впрочем, если высокий результат Стрижакова был достигнут путем вбросов или подкупа, при пересчете и не могли быть обнаружены расхождения. Однако никаких доказательств подобных нарушений штаб Райковича не представил. Кроме того, данные участки расположены на территории, где Стрижаков ранее избирался депутатом городской Рады, и потому его высокий результат там вполне объясним. Здесь стоит добавить, что в течение дня выборов и сразу после завершения голосования представители штабов обоих кандидатов заявляли о том, что выборы проходят честно и без нарушений.

Тем не менее, итоги голосования по избирательным участкам № 350861 и 350867 были признаны недействительными; основанием стали незначительные (и часто встречающиеся в украинской практике) нарушения, которые не могли повлиять на итоги голосования. При этом участковая избирательная комиссия № 350867 принимала решение о недействительности итогов в новом составе: были заменены все 8 членов от Райковича (большинство прежних членов комиссии были против такого решения) и незаконно лишены полномочий два члена от Стрижакова. Иными словами, решение принимали люди, не участвовавшие в проведении голосования.

В результате, согласно итоговому протоколу городской избирательной комиссии, А.П. Райкович получил 24435 голосов, а А.О. Стрижаков – 24057 голосов, и А.П. Райкович был признан избранным главой города.

Таким образом, решающее влияние на результаты выборов оказали решения о признании недействительными итогов голосования на двух избирательных участках, которые весьма сомнительны с правовой точки зрения и были приняты под очевидным административным воздействием.

Кроме того, правовая логика в данном случае диктует следующий подход. Если признание недействительными итогов голосования на одном или нескольких участках приводит к смене победителя, это означает, что мы не можем выявить действительную волю избирателей. Следовательно, результаты выборов надо признавать недействительными.

Именно такой логикой руководствовались в Украине в 2004 году, когда признали недействительными результаты повторного голосования на президентских выборах. Однако в последующие годы в украинском избирательном законодательстве так и не был урегулирован вопрос о порядке признания результатов выборов недействительными.

Заключение

Анализ украинского избирательного законодательства и его применения на практике позволяет сделать вывод о необходимости комплексной избирательной реформы. Наилучшим вариантом такой реформы было бы принятие избирательного кодекса, регулирующего организацию и проведение всех выборов.

Такой кодекс, с одной стороны, позволит установить единые для всех выборов правила в тех вопросах, которые требуют унификации. С другой стороны, в нем должна быть учтена специфика выборов разного уровня. В частности, следует обсудить возможность установления разных избирательных систем для выборов областных, районных и городских советов.

Кроме того, необходимо позаботиться о надлежащем применении избирательного законодательства. Одно из направлений в данном аспекте также связано с избирательным законодательством. Необходима реформа порядка формирования избирательных комиссий и замены их членов, которая позволила бы сделать эти комиссии одновременно независимыми и компетентными. Важно также совершенствовать порядок разрешения избирательных споров.