

УДК 352.07; 342.8

Стогова О.В.

Державний вищий навчальний заклад
„Українська академія банківської справи
Національного банку України”

ВИБОРЧІ СИСТЕМИ ДЛЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ: ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ

У статті аналізується проблема визначення оптимальної для України системи місцевих виборів. Порівнюються системи виборів, що застосовуються на місцевих виборах в європейських країнах. Досліджується система місцевих виборів, що склалася в Україні. Аналізуються її переваги та недоліки. Автор робить висновки щодо вдосконалення виборчої системи для місцевих виборів в Україні.

Ключові слова: виборча система, місцеві вибори, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, голосування за списками, самовисування кандидатів.

Стогова О.В.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ДЛЯ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

В статье анализируется проблема определения оптимальной для Украины системы местных выборов. Сравниваются системы выборов, которые применяются на местных выборах в европейских странах. Исследуется система выборов, которая сложилась в Украине. Анализируются ее слабые и сильные черты. Автор делает вывод о необходимости усовершенствования избирательной системы для местных выборов в Украине.

Ключевые слова: избирательная система, местные выборы, пропорциональная избирательная система, мажоритарная избирательная система, голосование за списки, самовыдвижение кандидатов.

Stogova O.V.

ELECTORAL SYSTEMS ARE FOR LOCAL VIBORIV: PROBLEM OF DETERMINATION OF OPTIMUM MODEL

The article deals with the determination of optimum electoral system for local elections in Ukraine. The electoral systems used for local elections in European countries are compared. The Ukrainian electoral system is investigated. Its strong and weak points are analysed. The author makes a conclusion that the electoral system of local elections in Ukraine should be improved.

The keywords: electoral system, local elections, proportional electoral system, majoritinal electoral system, voting by lists, self-nomination.

Виборчі системи мають виконувати наступні функції: політична структуризація суспільства, представництво інтересів громадян політичними партіями, а головне – формування ефективної публічної влади. У контексті місцевих виборів маємо наголосити на формуванні ефективної системи місцевого самоврядування, яка найповніше представляла б місцеві інтереси та забезпечувала б їхню

реалізацію. На місцевих виборах в Європі застосовуються всі можливі варіанти виборчих систем: мажоритарна, пропорційна, змішана, з преференціями, з голосуванням за списки. Така різноманітність свідчить про спробу якнайповніше використати можливість виборчих систем для максимального представництва інтересів місцевих громад у конкретних умовах. А часті зміни правил проведення місцевих виборів демонструють намагання знайти оптимальну систему, яка б відповідала всім сучасним вимогам. Україна за роки незалежності випробувала мажори-

тарну, пропорційну систему формування місцевих рад і переходить до змішаної системи [1; 2]. Але система місцевих виборів за новим виборчим законом ще до виборів зазнала значної критики. Адже пошук вдалої системи місцевих виборів для України залишається актуальним.

У вітчизняній літературі питанням виборчих систем присвячено праці О. Барабаша, В. Кампа, Ю. Ключковського, В. Ковтунця, І. Кресіної, Р. Максакової, Є. Перегуди, В. Погорілка, М. Рябова, М. Ставнійчук, В. Співака, В. Федоренка та інших. У зарубіжній літературі цим проблемам приділено увагу в працях Ф. Бенетона, Ю. Габермаса, К. Гессе, М. Дюверже, К. Лійпгарта, Х. Лінца, А. Ліпсета, К. Льовенштайна, Г. Маєра, Я. В. Мюллера, П. Нісена, Дж. Сарторі, Г. Франкенберга, А. Шайо та інших. Науковцями приділяється значна увага проблемі типологізації виборчих систем та аналізу характеристик цих типів [3]; Б. Грофман [4] дослідив зв'язок виборчої системи з іншими компонентами політичної системи, зауважив, що однакові електоральні правила за різних обставин мають різні наслідки; П. Норріс [5] зосередив свою увагу на впливі електоральних систем на розвиток партійної системи. Слід зазначити, що панацеєю від недоліків мажоритарної та змішаної системи стали вважати змішані системи. Наприкінці ХХ ст. більшість європейських держав почали застосовувати саме цю систему у тому чи іншому вигляді. У зв'язку з цим особливо актуальним є дослідження С. Бірч [6], яке присвячене ефектам таких змішаних систем у країнах Східної Європи. Всі ці дослідження мають важливе значення для розуміння суті виборчих систем, принципів їх обрання для конкретних суспільств у певний історичний період. Теоретично дослідженою є проблематика формування стабільних урядів, коаліцій в парламентах. Але найменш дослідженою в електоральній політології залишається проблема визначення оптимальних правил проведення місцевих виборів, хоча саме місцева влада є найближчою до особи та має сприяти задоволенню її щоденних потреб і реалізації прав людини. Особливо актуальними для України є дослідження змішаних систем, що використовуються для проведення місцевих виборів в країнах Європи.

Метою даного дослідження є аналіз особливостей правил проведення виборів до місцевих органів влади, визначення наслідків застосування поширених виборчих систем та

розробка рекомендацій щодо проведення місцевих виборів в Україні.

Із запропонованих Б. Грофманом виділимо найпоширеніші на наш погляд критерії вибору виборчої системи [4, с.51]:

1) традиційна модель суспільного вибору, за якою надання переваги одній системі засноване на результатах, що очікуються;

2) модель „стандартної операційної процедури”, за якою вибір системи визначається культурною традицією (англомовні нації Африки частіше обирають мажоритарну систему) або поширеністю системи (німецька змішана система знайшла прихильників у багатьох країнах світу);

3) нормативна модель, що штучно створюється на підставі вивчення існуючих систем, аналізу їх сильних і слабких сторін. Але не слід переоцінювати такі моделі, оскільки в них головним критерієм є максимізація голосів, а такі наслідки як перспективи створення коаліції чи легітимність результатів не оцінюються.

Вибір системи для місцевих виборів в Україні на початку незалежності визначався другим критерієм, тобто моделлю „стандартної операційної процедури”, що склалася за радянських часів і обрано було мажоритарну систему вибору місцевих рад. Спроба стимулювати розвиток партійної системи в Україні за першим критерієм привела до переходу до пропорційної системи формування обласних, районних, міських та районних в містах рад. За нормативною моделлю в 2010 році здійснено спробу перейти до змішаної системи формування місцевих рад. У зв'язку з цим цікавим є європейський досвід визначення правил проведення місцевих виборів.

У країнах Європи, попри різноманітність виборчих систем, на виборах місцевих рад виділяють певні спільні риси [7, с.38]. 1) У більшості країн передбачена можливість висування позапартійних, незалежних кандидатів. Забезпечується ця можливість через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації та об'єднання виборців. На базовому рівні така можливість є у більшості країн, на регіональному – у Польщі, Словаччині, Естонії. 2) Застосовується пропорційна або змішана виборча система для місцевих виборів. Навіть у Великобританії з її традиційною мажоритарною системою відносної більшості активно обговорюється перехід до пропорційної виборчої системи. 3) На місцевих виборах у Європі не є поширеною практика блокування політичних партій. 4) Загальноєвропейська тенденція – забезпечення представниц-

тва жінок і національних меншин. 5) Виборчі системи на базовому рівні прив'язані до кількості виборців, що проживають на відповідній території, а не до статусу адміністративно-територіальної одиниці.

Опоненти пропорційної виборчої системи для вибору міської, районної, обласної та районної в місті ради з голосуванням за закритими списками наводять як головний аргумент „розрив” зв'язків депутатів і виборців. Звертається увага на той факт, що в умовах мажоритарної виборчої системи виборець знає, хто представляє його інтереси в раді. Існують і інші зауваження до системи голосування за закриті списки: обмеженість доступу до інформації про склад виборчих списків, про кандидатів, включених до них. Але слід зазначити, що зв'язок депутатів з виборцями забезпечується не лише мажоритарною, але і пропорційною виборчою системою з голосуванням за відкриті списки. Зрозуміло, що за умови розподілу мандатів між кандидатами не за чергою у списку, визначеному партією, а за перевагами виборців, депутати самі будуть зацікавлені у підтримці зв'язків із виборцями. Такі системи голосування застосовуються не лише у країнах Західної Європи, а й в посткомуністичних, таких як Польща, Латвія.

Актуальною у зв'язку з вищезазначеним є проблема застосування системи переваг в Україні. На наш погляд, використання переваг можливе лише за таких умов: невелика кількість мандатів у виборчому окрузі, помірна кількість учасників виборчого процесу, стабільність партійної системи. Крім того, переважна пропорційна система не сприяє стабілізації партійної системи, а стимулює роботу депутатів на свій особистий імідж. Голосування за відкриті списки може бути впроваджене за умови участі у виборчому процесі 5-8 партій, проведення адміністративної реформи, яка дозволить створити одномірні виборчі округи, де могла б розподілятися невелика кількість мандатів. За відсутності зазначених умов в Україні використання переваг на виборах є недоречним.

У країнах Європи застосування того чи іншого типу виборчої системи на місцевих виборах часто визначається величиною територіальної громади. Такий підхід використовується у Франції (встановлена межа 3500 виборців для різних типів виборчих систем), в Іспанії (250 виборців), у Польщі. Так, в Іспанії на виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців до 250 застосовується мажоритарна система відносної більшості з

голосуванням за відкриті списки в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету. А на виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, до рад провінцій та регіональних рад застосовується пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки партій в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету, провінції, автономної області [7, с.54]. У Франції вибори до муніципальних рад в комунах з кількістю виборців до 3500 застосовується мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі в два тури. При голосуванні до муніципальних рад в комунах з кількістю виборців понад 3500, рад регіонів та заморських територій – змішана виборча система з голосуванням у два тури в одному або кількох (великі міста) багатомандатних виборчих округах за партійні списки. На виборах до рад департаментів застосовують мажоритарну систему абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних округах. Важливо, що незалежні кандидати можуть висуватися на виборах до муніципальних рад з кількістю виборців до 2500, тобто кількість виборців впливає не лише на правила проведення виборів та визначення переможців, а й на способи висунення кандидатів [7, с.67]. У Польщі на виборах до рад гмін, де проживає менше 20000 жителів, застосовується мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритих списків. На виборах до рад гмін з кількістю виборців понад 20000 жителів, рад міст на правах повіту, рад повітів та сеймиків воеводств застосовується пропорційна виборча система з переважним голосуванням у багатомандатних виборчих округах [7, с.62].

В Україні виборчі системи прив'язані не до кількісного складу громади, а до типу місцевих рад, до яких проводяться вибори. Так, вибори до всіх міських рад в 2006 році проводилися за пропорційною системою, відповідно не однаковою є „ціна” мандата у різних містах. Для вибору сільських та селищних рад український законодавець обрав мажоритарну виборчу систему з голосуванням в одномандатних виборчих округах, без урахування кількості виборців. Відповідно до п.1. частини 4 статті 16 Закону мінімальний склад місцевої ради має становити не менше 12 депутатів, територія сіл і селищ має бути поділена на щонайменше 12 одномандатних округів з приблизно однаковою

кількістю виборців, з граничним відхиленням не більше 5 %. Як наслідок, навіть члени однієї родини можуть голосувати в різних округах [2].

Очевидно, що в силу складності застосування мажоритарної системи з голосуванням в одномандатних округах у невеликих селах, для формування рад у таких селах доцільно застосовувати мажоритарну систему з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі з голосуванням за кандидатів висунутих списком.

Оскільки малі місця в Україні за кількістю виборців наближаються до сіл і селищ, то очевидною є потреба у визначенні певної кількісної межі виборців, досягнення якої є передумовою для проведення виборів у відповідному місті за змішаною системою, а недосягнення – за тією ж виборчою системою, за якою формуються сільські та селищні ради.

Гострою проблемою для України є і правила обрання голів місцевих рад. Збереження прямих виборів голів сільських, селищних та міських рад потребує забезпечення їх підтримкою більшості жителів – тому для виборів сільських, селищних та міських голів доцільно застосовувати мажоритарну систему абсолютної більшості. За такої системи можливість виникнення конфліктів між відповідною радою та головою залишатиметься високою, однак голова спиратиметься на підтримку територіальної громади, що посилюватиме його роль в системі самоврядування.

Фахівцями висувається і пропозиція обирати сільських, селищних та міських голів відповідною радою. Прибічники цієї ідеї наводять такий аргумент: зменшиться конфліктність відносин між радами та головами, адже сама рада визначає кандидатуру на цю посаду. Але слід зазначити, що перехід до непрямих виборів сільських, селищних та міських голів потребує внесення змін до частини другої статті 141 Конституції України. Крім того, більш конфліктними стануть відносини між головами та більшістю відповідної ради з одного боку і меншістю, з іншого. Крім того, слід визнати, що ця ідея не користується популярністю серед громадян України.

Дискусійним є питання про відповідність положення Конституції України тих норм Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” 2004 року [1], якими визначався порядок формування обласних і районних рад. Відпові-

дно до частини четвертої статті 140 Конституції України районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Практика довела, що формування обласних і районних рад за пропорційною виборчою системою з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно району чи області, суперечить конституційній природі цих органів як таких, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а не окремих з цих громад [3, с.2]. Аналіз результатів виборів 2006 року свідчить, що районні і обласні ради представляють інтереси насамперед тих виборців, що проживають у більш населених адміністративно-територіальних одиницях. Закон „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” 2004 року не містив жодних механізмів запобігання формуванню списків кандидатів у депутати районних чи обласних рад з осіб, які проживають лише в одній адміністративно-територіальній одиниці області чи району, або взагалі на території іншої області. Таким чином, питання про те, чиї інтереси забезпечує районна чи обласна рада – спільні інтереси громад чи інтереси окремих з них – залежить не стільки від системи її формування, скільки від наявності в законі механізмів забезпечення прийняття цією радою рішень в спільних інтересах територіальних громад. Тому перехід до змішаної системи [2] формування районних та обласних рад лише частково усуває цю проблему – депутати мажоритарщики представляють інтереси свого округу, а серед депутатів, що обираються за партійними списками знову домінують жителі районних та обласних центрів.

За змішаної системи кількість партій, що проходять до виборного органу, збільшується. Така закономірність виділена С.Бірч, і вона дає підставу очікувати на місцевих виборах 2010 року зростання кількості політичних партій, що отримують представництво у міських, районних та обласних радах [6, с 107]. Але абсолютна кількість партій, що входять до відповідної ради є менш важливою ніж кількість партій, що „дійсно мають значення” [6, с.109]. Тому надзвичайно цікавим на нашу думку є дослідження результатів виборів до міських, районних та обласних рад, які обиратимуться за змішаною системою. Так, у Сумській обласній раді 2006 року скликання було представлено 6 полі-

тичних сил, в Сумській міській раді – 5, Глухівській міській раді – 6, Конотопській міській раді – 9, Лебединській міській раді – 6, Охтирській міській раді – 8, Роменській міській раді – 7, Шосткінській міській раді – 8. Таким чином, у міських радах на території Сумської області представлені від 5 до 9 політичних сил. Розглянемо склад районних рад Сумської області, представлено політичних сил у: Білопільській райраді – 9, Буринській райраді – 6, Великописарівській райраді – 7, Глухівській райраді – 6, Конотопській райраді – 7, Краснопільській райраді – 7, Кролевецькій райраді – 7, Лебединській райраді – 9, Липоводолинській райраді – 6, Недригайлівській райраді – 5, Охтирській райраді – 9, Путивльській райраді – 7, Роменській райраді – 8, Серединобудській райраді – 7, Сумській райраді – 7, Тростянецькій райраді – 9, Шосткінській райраді – 7, Ямпільській райраді – 10, тобто від 5 до 10 [9, с.120-135]. Не можна не звернути увагу на той факт, що різні за своїми функціями ради (міські, що представляють інтереси територіальної громади міста та районні, що представляють спільні інтереси територіальних громад в межах району) мають приблизно однакову кількість політичних сил у своєму складі. Цей факт підтверджує домінантний вплив виборчої системи на кількість політичних партій у виборному органі. Тому можемо зробити припущення щодо виборів до міських, районних та обласних рад 2010 року: абсолютна кількість політичних партій у складі рад має суттєво збільшитися. Але кількість партій у відповідних радах, що „дійсно мають значення” прогнозувати складно, оскільки вона залежить від підтримки політичних сил виборцями в певних адміністративно-територіальних одиницях, від принципів за якими склалися виборчі списки партій та висувалися кандидати мажоритарщики.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що на законодавчому рівні доцільно: 1) визначити мінімальні вимоги до кількості виборців в межах міста районного значення, що є необхідними для проведення виборів до міської ради такого міста за змішаною системою; 2) уніфікувати систему формування сільських, селищних та міських рад невеликих міст; 3) передбачити, що вибори до представницьких органів місцевого самоврядування у селах, селищах та невеликих містах проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами села, сели-

ща чи міста, з голосуванням за кандидатів, включених до списків (висунутих місцевими організаціями партій, виборцями). Реалізація вказаних пропозицій має наблизити виборчу систему до оптимальної та сприяти формуванню ефективної місцевої влади в Україні. Окремо слід звернути увагу на реалізацію таких принципів проведення місцевих виборів як забезпечення представництва інтересів жінок і меншин, що відображений в європейському законодавстві, але поки що не представлений в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. – Харків: Інформаційно-правовий центр „Ксілон”, 2006. – 352с.
2. Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, із змінами, внесеними згідно із Законом № 2491-VI (2491-17) від 30.08. 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/metod/kultura/npa/vd_mistsevi_vi.htm
3. Сотникова О. Введение в типологию избирательных систем / О. Сотникова // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Выпуск 3. – Харьков: Константа, 2005. – С.20-28.
4. Грофман Б. Избирательные системы и искусство конституционной инженерии: обзор основных открытий / О. Бернгард Грофман, Эндрю Рейнольдс // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. Выпуск 3. – Харьков: Константа, 2005. – С.29-70.
5. Норрис П. Электоральное реформирование и фрагментированная многопартийность: механические и психологические эффекты избирательных систем и их влияние на развитие партийной системы / Пиппа Норрис // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Выпуск 3. – Харьков: Константа, 2005. – С. 71-105.
6. Бирч С. Эффекты смешанных избирательных систем в Восточной Европе / Сара Бирч // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Выпуск 3. – Харьков: Константа, 2005. – С. 106-123.
7. Смельяненко К.С. Выборчі системи для місцевих виборів: європейський досвід та українське законодавство / К.С. Смельяненко // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління „Проблеми правового забезпечення реалізації функцій державного управління і місцевого самоврядування”. Серія „Право”. Т.1, вип. 2 – Донецьк, ДонДУУ, 2010.– С.36-69.

8. Пропорційні виборчі системи із відкритими та закритими списками для парламентських та місцевих виборів: матеріали семінару [Електронне видання] / Проект АМР США „Сприяння організації виборів в Україні”, Асоціація народних депутатів України. – К., 2005. – Режим доступу: http://www.cld.org.ua/lib/75_Propor_1.doc.
9. Хроніки. Вибори 2006 на Сумщині / [за загальною редакцією О.О. Хоруженка]. – Суми: ВАТ „Сумська обласна друкарня”, видавництво „Казацький вал”, 2006. – 188с.

УДК 321.7: 001.8

Ілленко Д.В.

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна

ДЕМОКРАТИЧНИЙ АУДИТ: ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ

У статті проведено порівняльний аналіз існуючих на сьогоднішній день основних концепцій, за допомогою яких здійснюється демократичний аудит. Розглянута можливість адаптації цих концепцій з урахуванням ролі культурних, історичних, національних та інших особливостей для оцінки рівня розвитку демократії в країнах пострадянського простору.

Ключові слова: демократія, вимірювання демократії, індекс демократії, індикатор демократії.

Ильенко Д.В.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ АУДИТ: ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ

В статье проведен сравнительный анализ существующих сегодня основных концепций, при помощи которых осуществляется демократический аудит. Рассмотрена возможность адаптации этих концепций с учетом роли культурных, исторических, национальных и других особенностей для оценки уровня развития демократии в странах постсоветского пространства.

Ключевые слова: демократия, измерение демократии, индекс демократии, индикатор демократии.

Ilienko D.

DEMOCRACY AUDIT: METHODOLOGY PROBLEMS

Comparative analysis of contemporary existing basic concepts for implementation of democracy audit was conducted in this article. There was also examined a capacity of these concepts adaptation for measurement of democracy standards in the countries of former Soviet Union taking into consideration their cultural, historical, national and other peculiarities.

Key words: democracy, democracy measurement democracy index, indicator of democracy.