

Застосування виборчої системи

при проведенні місцевих виборів у розрізі конституційно-правового досвіду Європейського Союзу



Н. С. Рибак

здобувач Національного університету «Острозька академія»

У статті розглянуто застосування виборчої системи при проведенні місцевих виборів у розрізі конституційно-правового досвіду Європейського Союзу. Зокрема, висвітлено такі її види, як мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система та змішана виборча система. Зроблено висновок, що конституційно-правові засади застосування того чи іншого виду виборчої системи у державах-членах ЄС здебільшого визначаються регіональними актами з урахуванням історичного розвитку певної території.

Ключові слова: виборча система, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, змішана виборча система, Європейський Союз.

В статье рассмотрено применение избирательной системы при проведении местных выборов в разрезе конституционно-правового опыта Европейского Союза. В частности, освещены такие ее виды, как мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система и смешанная избирательная система. Сделан вывод, что конституционно-правовые основы при-

менения того или иного вида избирательной системы в государствах-членах ЕС в основном определяются региональными актами с учетом исторического развития определенной территории.

Ключевые слова: избирательная система, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, смешанная избирательная система, Европейский Союз.

The article discusses the use of the electoral system during the local elections in the context of constitutional and legal experience of the European Union. In particular, it highlights such as the types of majoritarian electoral system, proportional election system and mixed electoral system. It was concluded that the constitutional and legal principles applying any sort of electoral system in EU member states, largely determined by regional acts including the historical development of a territory.

Keywords: electoral system, majority electoral system, proportional electoral system, mixed electoral system, the European Union.

Одним із основних інститутів безпосередньої демократії є вибори, котрі згідно з Конституцією України віднесені до основних засад конституційного ладу України. Разом з тим, вітчизняний конституційно-правовий досвід нагально засвідчив про наявність суттєвих електоральних розривів між виборцями та обрайними ними представниками до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це виразилось у вкрай низькому виконанні обрайними кандидатами своїх передвиборчих програм, у відсутності постійної комунікації між місцевою владою та електоратом і суттєвому дистанціюванні обрайних представників від виборців. Однією з основних при-

чин цьому є неефективне застосування виборчої системи при проведенні в Україні виборів загальною та місцевими зокрема.

Вищевикладене безумовно неабияк актуалізує всестороннє дослідження конституційно-правових засад виборчої системи, у контексті назви даної статті, при формуванні представницьких органів місцевого самоврядування України крізь призму відповідного зарубіжного конституційно-правового досвіду. Тим більше у вітчизняній науці конституційного права означеній проблематиці приділено недостатню увагу. Тому зважаючи на політику зближення України з Європейським Союзом, про що неодноразово декларувалося на офіційному рівні [1, с. 13; 2, с. 3], вбачаємо за доцільне проаналізувати досвід застосування виборчої системи при проведенні місцевих та регіональних виборів у державах-членах Європейського Союзу та виробити конкретні практичні рекомендації щодо його перенесення на національно-правовий ґрунт, що й є метою цієї статті.

Проблематика вивчення виборчої системи загальною та дослідження конституційно-правових засад зокрема знайшла своє відображення у наукових працях таких вчених, як К. Бабенко, М. Баглай, Ю. Барабаш, К. Барановський, А. Георгіца, Д. Ковриженко, О. Лавринович, О. Марцеляк, А. Мішин, В. Погорілко, М. Савчин, М. Ставнійчук, Б. Стращун, Ю. Тодика, В. Федоренко, Т. Хартлі, В. Шаповал та ін. Проте, як вбачається, недостатню увагу було приділено аналізу конституційно-правових засад застосуванню виборчої системи в Україні при проведенні місцевих виборів та окресленню шляхів її вдосконалення на основі аналізу відповідного конституційно-правового досвіду Європейського Союзу.

Термін «виборча система» в науці конституційного права використовується у двох значеннях – широкому і вузькому. У широкому значенні під виборчою сис-

темою розуміють систему суспільних відносин, які складаються з виборами органів публічної влади та визначають порядок їх формування [3, с. 190]. Виборча система є одним із найважливіших елементів політичної системи суспільства і регулюється конституційно-правовими нормами, які в сукупності утворюють конституційно-правовий інститут виборчого права [4, с. 51]. Виборча система у вузькому значенні – це певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб [3, с. 190]. При цьому виокремлюють три основні види виборчих систем, які різняться порядком установаження результатів голосування: система більшості – мажоритарна; система пропорційного представництва – пропорційна; та змішана система – пропорційно-мажоритарна [5, с. 257].

У державах-членах Європейського Союзу при проведенні місцевих та регіональних виборів застосовуються у різній мірі всі три вищезазначені види виборчої системи. Тому розглянемо конституційно-правові засади кожної з них окремо.

І. Мажоритарна система (фр. *majorite* – більшість) – система визначення результатів виборів, завдяки якій депутатські мандати (один або кілька) отримують тільки ті кандидати, які отримали встановлену законом більшість голосів, а усі інші кандидати вважаються не обраними. Виділяється три види мажоритарної виборчої системи: відносної більшості, абсолютної більшості та кваліфікованої більшості [6, с. 456].

Мажоритарна система відносної більшості – обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні, але не обов'язково більше половини. У випадку рівності голосів питання вирішується шляхом жеребкування або проведенням повторних виборів [7, с. 133]. У джерелах з конституційного права цей

вид мажоритарної системи ще називають англійською моделлю [3, с. 191].

Зокрема, мажоритарна система відносної більшості застосовується у Греції, де на виборах до кінотитів з кількістю виборців не більш як 5 тис. кандидатів, список яких дістав відносну більшість голосів виборців, одержують 3/5 місць у раді. Решта розподіляються між іншими суб'єктами виборчого процесу пропорційно до кількості отриманих голосів. Щоб ці само 60 відсотків місць дісталися представникам певного списку на виборах до кінотитів з кількістю виборців понад 5 тис. і префектур, треба дістати 50 відсотків + 1 голос виборця. Якщо жоден список не одержав абсолютної більшості голосів у першому турі, проводиться другий тур, до участі в якому допускаються кандидати двох списків, що дістали найбільшу кількість голосів у першому турі. 3/5 місць у раді за результатами другого туру одержує партія, список якої підтримано великою кількістю голосів. Решта місць розподіляються між кандидатами від списків пропорційно до кількості отриманих ними голосів у першому турі [8, с. 35].

У Польщі на виборах до рад гмін, де проживає менш як 20 000 жителів, застосовується мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатному окрузі – відкриті списки [9, с. 70].

Мажоритарна система абсолютної більшості – обраним вважається той кандидат, який отримав у виборчому окрузі більше від половини всіх голосів виборців, внесених до списку виборців. У разі якщо жоден кандидат не набирає абсолютної більшості голосів, проводиться другий тур виборів, у якому беруть участь, як правило, лише ті два кандидати, що набрали в першому турі найбільшу кількість голосів. У другому турі обраним вважається той кандидат, який набрав відносну більшість голосів, тобто більше, ніж його суперник [10, с. 51]. У джерелах із конституційного права цей

вид мажоритарної системи ще називають французькою моделлю [3, с. 191].

Що ж стосується застосування мажоритарної системи абсолютної більшості при проведенні місцевих та регіональних виборів у країнах Європейського Союзу, то вона здебільшого застосовується при проведенні виборів мерів. Зокрема, у більшості держав ЄС з прямими виборами мерів ці вибори проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості і лише у 4 з 25 країн – за мажоритарною системою відносної більшості [9, с. 60].

Мажоритарна система кваліфікованої більшості – обраним вважається кандидат або список, який отримав певну кваліфіковану більшість голосів виборців, яка є більшою за абсолютну (2/3, 3/4) [6, с. 464]. Така система не використовується на виборах регіональних та місцевих органів влади у країнах Європейського Союзу через її низьку результативність, оскільки, як свідчить практика проведення виборів, жоден кандидат не має підтримки такої великої кількості голосів.

II. Пропорційна виборча система (лат. *proportio* – співрозмірність) – система визначення результатів виборів, за якої депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості поданих за них голосів виборців у багатомандатному окрузі [3; с. 191]. Тобто чим більший відсоток голосів отримала партія на виборах, тим більший відсоток депутатів вона буде мати у виборному органі місцевої влади.

За впливом виборців на розташування кандидатів у списку для голосування розрізняють такі види пропорційної виборчої системи:

1. Пропорційну виборчу систему з жорсткими списками – виборець голосує за список партії, що він обирає в цілому. У виборчому бюлетені вказуються тільки назви, емблеми партій, іноді певна кількість перших кандидатів за партійним списком [11, с. 733]. За такої системи

на розміщення кандидатів у списку виборців визначає партія. Виборець під час голосування не має жодних важелів впливу на їх розташування. Він лише голосує за той список, який подала політична партія для участі у виборах. Іноді цю систему ще називають пропорційною виборчою системою закритих списків, оскільки під час голосування виборець має змогу бачити лише першу п'ятірку кандидатів, інші кандидати, які теж обираються за списком цієї політичної партії, виборець не бачить.

Цей вид пропорційної виборчої системи застосовується в Іспанії під час виборів до рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, до рад провінцій і регіональних рад. Голосування здійснюється у єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету, провінції, автономної області. До участі в розподілі депутатських мандатів на окремих видах виборів допускаються партії, що подолали бар'єр або у 3% (ради провінцій у Країні Басків, законодавчі збори більшості автономних областей), або у 5% (ради муніципалітетів, ради провінцій на Канарських островах, Законодавчі збори Кастилії та Леону, Валенсії, Баlearських островів) [8, с. 35].

2. Пропорційна виборча система преференцій (лат. *praeferre* – перевага) – надає можливість виборцю голосувати не лише за конкретну партію, а й робити помітку навпроти номера того кандидата від цієї партії, якому він віддає свій голос. Тобто у даному разі на розміщення кандидатів у виборчому списку партій впливають самі виборці шляхом віддання своєї переваги тому чи іншому кандидату [12, с. 211-212].

Зокрема, у Люксембурзі в муніципалітетах із кількістю виборців більш як 3000 – пропорційна система з голосуванням за відкритими списками: виборці мають кількість голосів, що дорівнює кількості мандатів в окрузі, і можуть віддати всі голоси на підтримку одного списку або кан-

дидатів із різних списків (до двох голосів за одного кандидата). Місця між кандидатами від партії розподіляються відповідно до преференцій. А от у муніципалітетах з кількістю виборців до 3000 – система з перерозподілом місць у два етапи: кожен виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється в межах округу, і може голосувати за різних кандидатів від різних списків. Кандидати, що одержали більш як 50% голосів, вважаються обраними. Якщо після цього залишаються вакантні місця, їхню кількість множать на два, що й визначає, скільки кандидатів мають право на участь у розподілі нерозподілених місць. Із цих кандидатів членами муніципальної ради стають ті, хто дістав більше голосів виборців [8, с. 35-36].

У Польщі на виборах до рад гмін із кількістю виборців понад 20000 жителів, рад міст на правах повіту, рад повітів і сеймиків воеводств застосовується також пропорційна виборча система із преференційним голосуванням у багатомандатних виборчих округах. Мандати одержать тільки ті суб'єкти висування списків, що подолали виборчий бар'єр у 5% дійсних голосів. Розподіл мандатів між кандидатами здійснюється на основі преференцій виборців [9, с. 71].

3. Система напівжорстких списків передбачає можливість голосувати як за списком у цілому, так і визначати преференції (переваги), помітивши або вписавши прізвища одного чи кількох кандидатів [11, с. 733]. Зокрема, вибори проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням за виборчі списки в одному (в невеликих муніципалітетах) або декількох (великі муніципалітети та ландтаги) багатомандатних округах. В одних землях голосування здійснюється за закриті списки, в інших – за напіввідкриті (виборець має один голос і може підтримати список у цілому або надати перевагу окремому кандидату у цьому списку). Кількість отриманих партією місць визначається шляхом ділен-

ня голосів, поданих за її список на квоту Т. Хейра, нерозподілені місця розподіляються за методом д'Ондта. Місця між кандидатами у списку розподіляються залежно від того, яка система голосування застосовувалась – або в черговості, визначеній партією, або з урахуванням преференцій виборців [9, с. 61].

У пропорційній виборчій системі результати виборів підраховуються за допомогою виборчого коефіцієнта (виборчої квоти, виборчого метра, виборчого методу) – дільника, що використовується для визнання кількості місць, які отримає кожен список під час розподілу. Найчастіше використовується простий коефіцієнт, що отримується після голосування шляхом ділення у кожному окремому окрузі загальної кількості поданих голосів на кількість місць для заміщення (заповнення) [6, с. 469-470].

Виборчий коефіцієнт отримується шляхом розрахунку певної математичної формули. У країнах Європейського Союзу на виборах регіональних та місцевих органів влади застосовуються такі виборчі коефіцієнти, які мають назву прізвищ своїх засновників: а) метод природної виборчої квоти (метод Томаса Хейра); б) правило найбільшої середньої (система Віктора д'Ондта); в) метод Імперіалі; г) метод Хейра-Німейера; г) метод штучної виборчої квоти (метод Генрі Друпа); д) метод А. Сент-Лагю. Якщо кількість місць, відведених для окремого списку, не дорівнює загальній кількості голосів, отриманих за цим списком, тобто є певний надлишок, то він враховується при остаточному розподілі голосів виборців з урахуванням методики того чи іншого виборчого коефіцієнта, який застосовується на виборах [7, с. 145].

Аналіз висновків Венеціанської комісії щодо виборчих законів, інших джерел, які визначають порядок застосування різних видів пропорційної системи при проведенні місцевих та регіональних виборів

у державах-членах ЄС, дозволяє простежити одну загальноєвропейську тенденцію – тенденцію до забезпечення представництва національних меншин та жінок у органах місцевого самоврядування. На місцевих виборах у Франції партії, які не забезпечують квоту представництва жінок у списках із розрахунку 51% жінок до 49% чоловіків, отримують менший обсяг державного фінансування. На виборах в окремих землях Німеччини для партій меншин не застосовуються виборчі бар'єри. Нові виборчі закони Румунії та Хорватії стали предметом критики Європейської комісії за демократію через право та інших експертів саме через відсутність належних механізмів забезпечення представництва в органах самоврядування національних меншин.

Отже, у більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах переважно персоніфіковані (голосування за «напівзакриті» та «відкриті списки»). Голосування за закриті списки передбачено лише в окремих країнах (деякі землі в Австрії, Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія). Проте навіть і в них пропорційна виборча система не застосовується в округах, де розподіляється 120 – 150 мандатів (як це має місце, наприклад, в Україні). Більше того, на відміну від України, на місцевих виборах у країнах Європейського Союзу не поширена практика «блокування» партій. Іншими словами, партії висувають кандидатів на виборах самостійно, а не в складі блоків. Виняток із цього правила становлять лише окремі країни [9, с. 60].

III. Змішана виборча система – виборча система, у якій поєднуються мажоритарна і пропорційна виборчі системи. За цього виду виборчої системи одна частина депутатів представницького органу обирається за мажоритарною виборчою системою, а інша – за пропорційною [10, с. 51].

Змішана система, наприклад, діє в Італії на виборах до муніципальних рад з кіль-

кістю виборців не більш як 15000. Вона «прив'язана» до виборів мера, з голосуванням у єдиному багатомандатному виборчому окрузі за кандидатів у списках і одномандатному виборчому окрузі на виборах мера. Партії висувають кандидатів на посаду мера і списки кандидатів до муніципальних рад. Виборець може проголосувати за одну із запропонованих кандидатур на посаду мера і, крім того, надати преференцію одному кандидату в списку партії. Голоси, віддані за мера, вважаються голосами на підтримку партії, яку він представляє. Мером стає кандидат, що дістав більше голосів. І 2/3 місць у муніципальній раді одержує партія, яку представляє мер. Решта розподіляються між іншими партіями. Розподіл отриманих місць між кандидатами здійснюється на основі преференцій виборців. Із кандидатів, які не одержали преференції, депутатами стають ті, хто у списках був на вищій позиції [8, с. 35-36].

Таким чином, попри різноманітність виборчих систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, проміжному та регіональному рівнях у країнах Європейського Союзу, можна виділити й певні спільні риси застосовуваних виборчих систем.

По-перше, конституційно-правові застави застосування того чи іншого виду виборчої системи у державах-членах ЄС, здебільшого визначаються регіональними актами з урахуванням історичного розвитку певної території. Тому досить поширеною у Європейському Союзі є практика, коли не лише у межах однієї держави, а навіть однієї адміністративно-територіальної одиниці у різних місцевостях застосовується різні види виборчої системи. Особливо це виразно простежується в державах з федеративною формою державного устрою, зокрема, Німеччині та Австрії.

По-друге, у переважній більшості країн Європейського Союзу передбачено мож-

ливість висування не лише партійних, а й позапартійних (незалежних) кандидатів. Можливість участі незалежних кандидатів у виборах забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, а й у постсоціалістичних державах. У більшості випадків, щоправда, лише при формуванні представницьких органів самоврядування на базовому рівні, однак у деяких країнах (наприклад у Польщі, Словаччині, Естонії) – на всіх виборах до органів місцевого самоврядування.

По-третє, у більшості країн Європейського Союзу на місцевих виборах застосовуються пропорційні або змішані ви-

борчі системи з пропорційною складовою. Навіть у країнах, де вибори традиційно проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Великобританія), сьогодні активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, і формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій.

По-четверте, виборчі системи в країнах Європейського Союзу на базовому рівні місцевого самоврядування «прив'язані» до кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не до виду органу, що формується, як, наприклад, в Україні.

Література

1. *Budkin V.* The «Wider Europe» Scenario / V. Budkin // *Politics and the Times.* – 2004. – № 1. – Р. 11-20.
2. *Hryshenko K.* Ukraine in the Sea of International Relations / K. Hryshenko // *Politics and the Times.* – 2004. – № 1. – Р. 3-10.
3. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навч. посіб. – Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2007. – 568 с.
4. *Шляхтун П. П.* Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.
5. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. А.* Конституційне право України: Підруч. / За заг. ред. проф. В. А. Федоренка. – 3-е вид., перероб. і доопр.; передм. проф. В. В. Коваленка. – К.: КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2005. – 896 с.
7. Сравнительное избирательное право: Учеб. пособ. / Под ред. В. В. Маклакова. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 208 с.
8. *Тихонов В.* Вибір честі, вибір частини, вибір – частіше? / В. Тихонов // *Віче.* – 2010. – № 5. – С.33-37.
9. *Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженка Д. С.;* Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.
10. *Шляхтун П. П.* Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
12. *Совгиря О. В., Шукліна Н. Г.* Конституційне право України: Навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.