

здобувач кафедри конституційного права
України Національного юридичного універ-
ситету імені Ярослава Мудрого

ФАКТОРИ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ ВИБІР СПОСОБІВ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СУЧАСНІЙ ЄВРОПІ

Стаття присвячена розгляду факторів, що впливають на вибір законодавцем того чи іншого способу формування органів місцевого самоврядування у розвинених країнах ЄС. Аналізуються обставини внутріполітичного життя у контексті того типу виборчої системи, що домінує у конкретній державі. Робиться висновок, що застосування певного способу формування місцевих легіслатур багато в чому залежить від типу партійної системи, який застосовується.

Ключові слова: виборчі системи, країни ЄС, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, вибори мерів, змішана виборча система, безпосередня демократія.

Статья посвящена рассмотрению факторов, влияющих на выбор законодателем того или иного способа формирования органов местного самоуправления в развитых государствах ЕС. Анализируются обстоятельства внутривнутриполитической жизни в контексте того типа избирательной системы, что доминирует в конкретном государстве. Делается вывод о том, что применение определенного способа формирования местных легислатур во многом зависит от типа партийной системы, используемого в стране.

Ключевые слова: избирательные системы, страны ЕС, пропорциональная избирательная система, мажоритарная избирательная система, выборы мэров, смешанная избирательная система, непосредственная демократия.

Article is devoted to the consideration of those factors that influence the choice by the legislator the methods of formation of the bodies of local self-government in the developed countries of the EU. Analyses the circumstances of the political life in the context of the type of electoral system, which is dominant in a particular state. It is concluded that the use of any method of formation of local legislatures in many respects depends on the type of party system used in the country.

Key words: electoral system, countries of the EU, proportional electoral system, the majoritarian election system, election of mayors, a mixed electoral system, direct democracy.

«Таємниця» вибору, а іноді й відмови від того чи іншого типу виборчої системи – одна з віковичних проблем юриспруденції та політичної науки. Немає числа дослідженням, які прагнуть з'ясувати, чому в одній країні «прижилася» відповідна організація виборчого процесу, а в іншій – аналогічна система зазнала повного краху, викликавши численні нарікання виборців.

Чому одні країни свято дотримуються одного і того ж типу виборчої системи (як, скажімо, Великобританія, що відкинула на референдумі 2011 р. пропонувану мажоритарну виборчу систему

з альтернативним голосуванням замість традиційної «мажоритарки» відносної більшості), а інші, як Україна, – до кожних нових виборів приходять з новою виборчою системою? Чи приймаються до уваги при виборі відповідного типу якісь специфічні умови – соціально-економічні, історичні, культурно-ціннісні та інші – або вирішальною залишається лише гола воля самих законодавців, які намагаються вгадати в даний момент найбільш вигідний для себе тип виборчої системи? Чи може та чи інша виборча система слугувати тією ланкою з відомої лєнінської метафори, вхопившись за яку,

© Новак О. М., 2013

можна витягнути весь ланцюг (демократизувати політичну систему, розвинути справжню багатопартійність і т. д.)? Все це аж ніяк не пусті запитання, на які давалися і даються різні відповіді.

Треба сказати, що в одному із центральних фокусів порівняльних конституційних досліджень ці питання опинились десь на рубежі 1940–1950-х рр. під впливом політичних перетворень, що почалися в Європі після падіння гітлерівського режиму, і спроб «щеплення» інститутів західного типу колишнім колоніальним країнам. Із наукових праць того періоду насамперед слід відзначити монографії Е. Лейкмана і Дж. Ламберта «Дослідження мажоритарної і пропорційної виборчих систем», перекладену російською мовою професором Г. Й. Морозовим, і М. Дюверже «Політичні партії» [див.: 4; 7]. Наступний сплеск наукового інтересу до подібного роду проблем припав на період після падіння «берлінської стіни» і утворення на території Європи нових, багато в чому дуже неоднозначних (порівняймо, наприклад, об'єднану Німеччину і республіки колишньої Югославії), але все ж таки демократичних режимів. У цьому зв'язку слід назвати роботи Е. Я. Баталова, А. Ю. Мельвіля, А. І. Ковлера, В. В. Маклакова, В. І. Лисенка та багатьох інших [див., напр.: 5; 8; 9]. Сьогоднішній інтерес дослідників до цієї тематики зумовлений, на наш погляд, спробами розібратися в тому, який тип виборчої системи буде оптимальним для сучасної України, зокрема на місцевих виборах.

Кинувши побіжний погляд на політичну карту Європи наших днів, неможливо не помітити абсолютний пріоритет пропорційної виборчої системи (голосування за партійний список) над усіма іншими. Зокрема, чиста «пропорціока» застосовується на місцевих виборах в Австрії, Бельгії, Данії, країнах Балтії, Нідерландах, ФРН, Португалії, Фінляндії, Чехії, Швеції [тут і далі інформація довідкового характеру надається за: 3]. У таких державах, як Угорщина чи Сло-

венія, місцеві вибори проводяться за змішаною системою в тому сенсі, що в невеликих за чисельністю виборчих округах вони проходять за мажоритарною, а вже в більш великих (скажімо, при виборах до угорських рад провінцій) – за пропорційною системою. У деяких європейських державах, наприклад, у Великобританії, де місцеві вибори відбуваються за, здавалося б, мажоритарною системою, кандидати балотуються не стільки в особистій якості, скільки більшою мірою як представники двох основних політичних партій – консерваторів і лейбористів (колись торі і вігі).

Чим же можна пояснити феноменальну поширеність на європейському континенті пропорційної виборчої системи, при тому що остання піддається запеклій критиці в країнах СНД як така, що провокує політичну корупцію, перешкоджає зв'язку з виборцями тощо?

На наш погляд, помітна затребуваність пропорційної системи пов'язана не стільки з її перевагами, хоча вони, безсумнівно, теж є, скільки з вадами її антипода – системи мажоритарної. Як вказує В. В. Маклаков, мажоритарна система «несправедлива тому, що втрачається велика кількість голосів, поданих виборцями за кандидатів, які програли» [9, с. 518]. Інший видатний фахівець у галузі конституційного права зарубіжних країн – О. О. Мішин ілюстрував цю ідею таким прикладом. Припустимо, в окрузі балотуються чотири кандидати (А, Б, В і Г). Кількість поданих за них голосів розподілилася таким чином: А – 2000 голосів, Б – 3000 голосів, В – 6100 голосів, Г – 1200 голосів. Зрозуміло, обраним буде кандидат В, який набрав більше голосів, ніж інші кандидати, проте всі вони разом набрали голосів більше, ніж переможець. Тому кандидат В – це до певної міри і до відомих меж «переможець меншини» [10, с. 141].

Можна навести інший приклад, що правда, пов'язаний вже з хитромудрим «перекроюванням» територій виборчих округів, яке отримало назву «джеррімен-

деринг». Так, за свідченням судді Конституційного Суду РФ Е. М. Аметистова, готуючись до дострокових виборів 1983 р., англійські консерватори «перекроїли» виборчі округи таким чином, що зібравши на 700 тис. голосів менше, ніж на попередніх виборах, і на 16% менше, ніж лейбористи, вони все ж таки отримали додатково 58 мандатів [2].

Що стосується власне переваг пропорційної системи, у тому числі на місцевих виборах (симптоматично, що вперше вона була використана саме на муніципальному рівні – у ході виборів 1891 р. до швейцарського кантону Тесина), то головна з них полягає, мабуть, у тому, що вона, як вказує О. В. Петришин, «дозволяє створити умови для мирного подолання існуючих в країні протиріч і усунення потенційної загрози національній єдності» [11, с. 54]. Головним чином це відбувається за рахунок того, що за пропорційною системою в органах місцевого самоврядування опиняються представники всіх політичних сил, які користуються підтримкою громади (принаймні, ті з них, які подолали виборчий бар'єр). У той час як при мажоритарній системі великі групи виборців зовсім не мають свого представництва в легіслатурах, якщо їх кандидати не набрали більшості голосів.

Зрозуміло, позначений тип виборчої системи сприяє також структуруванню та активізації діяльності політичних партій, розвитку усіляких програм загальнонаціонального розвитку. Партіям є сенс залучати симпатиків, розвиватися, вступати одна з одною в політичні спілки і т. д., оскільки саме вони стають головними дійовими особами на виборах. Як наслідок, обрані депутати являють собою не розрізнених одинаків, а певну співдружність політиків, об'єднаних спільністю ідеології. Невипадково в Англії кажуть: «Краще посередність з лав партії, ніж видатна особистість сама по собі» [цит. за: 12, с. 43].

Справедливості ради зазначимо, що сам факт існування в тій чи іншій

країні пропорційної виборчої системи ще не гарантує якісного демократичного результату. Так, у Німеччині 20-х рр. минулого століття за пропорційною системою були обрані представники двадцяти політичних партій, кожна з яких не мала навіть чверті місць у місцевих органах влади та представники яких не бажали співпрацювати один з одним. Результатом всього цього став прихід Гітлера до влади (хоча, як підкреслює О. В. Петришин, використання мажоритарної системи дало б фашистам абсолютну перемогу, чому все ж таки завдяки пропорційній системі вдалося запобігти [11, с. 55]).

Найважливішим фактором, що визначає і зумовлює тип виборчої системи на місцевих виборах, є те, який тип виборчої системи використовується в державі на виборах парламентських. Цей взаємозв'язок не випадковий. Цікаво, що згадувані нами кантональні вибори за партійними списками до швейцарської Тесини майже миттєво переросли кантональний рівень і перетворилися на систему, відповідно до якої став обиратися законодавчий орган вже всієї країни. У сучасній Європі «точкою відліку» слугує виборча система, за якою обирається парламент, а вже потім цій системі наслідують муніципальні вибори. Подібна закономірність спостерігається в Австрії, країнах Бенілюксу, Данії, Іспанії, Фінляндії, Швеції, деяких інших країнах, де на місцевому рівні застосовуються пропорційні системи, аналогічні тим, за якими формуються парламенти [див.: 3, с. 61–76]. У цьому зв'язку, зрозуміло, вкрай «доречними» видаються поширені у вітчизняній доктрині ескапади про те, що партійний принцип при формуванні місцевих рад неприпустимий, що їхні депутати повинні відстоювати місцевий, а не загальнонаціональний інтерес, критика фракційності в місцевих радах і т. п.

Важливо, що істотним чинником, що грає не останню роль при обранні того чи іншого типу виборчої системи на місцевих виборах, є кількість жителів у відповідній адміністративно-територіальній

одиниці. Наприклад, в Греції на виборах в комунах з кількістю виборців до 5000 чол. застосовується мажоритарна система відносної більшості, хоча із елементами пропорційності, а вже на виборах в комунах з кількістю жителів понад 5000 чол. і префектурах вибори проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості. В Іспанії на виборах до рад муніципалітетів з кількістю жителів 100–250 чол. використовується мажоритарна система відносної більшості, а на виборах до рад муніципалітетів понад 250 чол., а також до рад провінцій і регіональних рад – пропорційна виборча система за закритими списками. У Польщі при виборах до рад гмін, де проживає менше 20 000 чол., використовується мажоритарна система відносної більшості, а на виборах до рад гмін з чисельністю населення понад 20 000 чол., рад міст на правах повіту, рад повітів і сеймиків воеводств застосовується пропорційна система з преференціями [3, с. 62–71].

Зупинимося тепер на виборах мерів європейських міст.

Як свідчить статистика, в 17 державах ЄС мери обираються непрямыми виборами, і тільки в 9 – безпосередньо виборцями. Це такі держави, як Італія, ФРН, Польща, Словаччина, Словенія, Великобританія, Кіпр, Італія, Угорщина. При цьому цікаво, як проходять вибори мера Лондона, який до 2000 р. обирався Радою Великого Лондона. Нині вибори мера проходять за системою додаткового голосу (supplementary vote). Кожен лондонець має два голоси. Перший голос він віддає за найбільш сприятливого для себе кандидата, другий – менш сприятливому. До слова, використання другого голосу – не обов'язкове. Якщо один із кандидатів отримує абсолютну більшість голосів (50% + 1 голос), то він вважається обраним. Якщо жоден з кандидатів не набрав абсолютної більшості голосів, то зі списку кандидатів вибираються два кандидати, що набрали найбільшу кількість перших голосів. І ось тоді підраховуються другі голоси. Пере-

можцем визнається той з двох, хто набрав більше других голосів (можливо, таким оригінальним чином англійці економлять на другому турі) [див.: 6, с. 35, 36].

Останні на сьогоднішній час вибори мера Лондона пройшли 3 травня 2012 р. Переможцем був визнаний чинний мер, кандидат від правлячої Консервативної партії Олександр Борис де Пфедфель-Джонсон, більш відомий як Борис Джонсон. До свого першого обрання мером в 2008 р. він займав пост члена Палати громад британського парламенту (у 2001–2008 рр.), а раніше отримав широкую популярність як політичний оглядач газети «Daily Telegraph», редактор журналу «Spectator» і телеведучий.

Треба сказати, що довгі роки Лондон був єдиною в світі столицею, яка не мала ані мера, ані міської ради. Тільки в 1999 р. був прийнятий Акт про управління Великим Лондоном, котрий заснував Асамблею і мера як органи самоврядування, а роком пізніше відбулися перші вибори. Все це цілком логічно вкладалося в межі широкої програми модернізації британської політичної системи, проголошеної прем'єр-міністром Т. Блером. Тоді переможцем став представник Лейбористської партії Кеннет Лівінгстон, якого було переобрано на новий термін в 2004 р. і який поступився Б. Джонсону чотирма роками пізніше. Саме Лівінгстону належало знову стати основним суперником Б. Джонсона на чергових виборах 2012 р.

На нашу думку, все це свідчить про певну замкненість британської «політичної колоди», цілком зіставною з українською, і певний консерватизм англійських виборців, охочих бачити у виборчих бюлетенях головним чином знайомих їм політиків. Втім, справедливості заради відзначимо, що у виборчій кампанії 2012 р. брали участь також інші кандидати, що набрали від 4,5 (представник партії «зелених» Дж. Джонс) до 1,3% голосів виборців (кандидат від Британської національної партії К. Кортіділіа).

Переможцем у перегонах, як ми вже знаємо, вийшов Б. Джонсон, який набрав у кінцевому підсумку 51,5% голосів проти 48,5% у К. Лівінгстона.

Слід зазначити, що активне виборче право на виборах мера Лондона мають британські, ірландські, а також піддані Сполученого Королівства та громадяни ЄС, яким на момент виборів виповнилося 18 років і які зареєстровані в одному з тридцяти двох лондонських районів або власне в місті Лондоні. На початок 2012 р. кількість таких виборців становила 5,8 млн чоловік. У свою чергу, пасивне виборче право на даних виборах мають кандидати, яким виповнилося 18 і більше років, які мають право голосу і які зібрали підписи 10 зареєстрованих виборців у кожному з тридцяти трьох лондонських рад округів і внесли виборчу заставу у розмірі 10 тис. фунтів (застава повертається, якщо при підрахунку перших бюлетенів виявляється, що кандидат набрав 5 і більше відсотків голосів виборців) [інформація наведена за: 6].

Додамо також, що одночасно з виборами мера Лондона проходять вибори

в Лондонську Асамблею, до складу якої входять двадцять п'ять членів, чотирнадцять з яких обираються від одномандатних виборчих округів, на які рівномірно ділиться столиця, а 11 – за партійними списками від єдиного виборчого округу, що охоплює всю територію Лондона. Тим самим мер розглядається як виконавчий орган, а Асамблея – як орган, що здійснює контроль. Не випадково, відповідно до Акта про управління Великим Лондоном 1999 р. на мера покладено обов'язок мінімум десять разів на рік звітувати перед Асамблеєю [1, с. 288–290].

Підводячи проміжні підсумки, можна резюмувати, що основними факторами, що впливають на вибір типу виборчої системи на місцевих виборах, є: 1) тип виборчої системи на парламентських виборах; 2) чисельність виборців, зареєстрованих на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 3) у більшості випадків мери обираються непрямыми виборами, що дає можливість забезпечити ефективність інституту політичної відповідальності за результати політики на місцевому рівні.

Література

1. Алебастрова И. А. Основы конституционного права Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии / И. А. Алебастрова // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник / отв. ред. Б. А. Стрешин. – Т. 2. – М. : Норма, 2008. – С. 173–304.
2. Аметистов Э. Меньшинство на выборах – большинство в парламенте [Электронный ресурс] / Э. Аметистов. – Режим доступа: <http://www.terralegis.org/terra/amet/15amet05.html>.
3. Вибори в ЄС / за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.
4. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже. – М. : Триеста, 2007. – 544 с.
5. Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт / А. И. Ковлер. – М. : ИПП РАН, 1995. – 115 с.
6. Лафитский Д. В. Избирательная система Великобритании / Д. В. Лафитский // Современные избирательные системы. Вып. 1 / науч. ред. В. И. Лысенко. – М. : РЦОИТ : Норма, 2006. – С. 11–181.
7. Лейкман Э. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Э. Лейкман, Дж. Ламберт. – М. : Изд-во иностр. лит., 1958. – 366 с.
8. Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов / В. И. Лысенко. – М. : Наука, 1994. – 350 с.
9. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть / В. В. Маклаков. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 896 с.
10. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / А. А. Мишин. – М. : Белые альфы, 1996. – 400 с.
11. Петришин О. Пропорційна виборча система: історичний досвід запровадження / О. Петришин // Вісник ЦВК. – 2006. – № 1. – С. 53–57.
12. Туманов В. А. Общая характеристика партий и выборов в капиталистическом государстве / В. А. Туманов // Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов) / отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Наука, 1980. – С. 7–70.