

УДК 324

Особливості виборів до регіональних рад у країнах – членах Європейського Союзу

Тамара Ковальова,

кандидат філософських наук,
доцент кафедри соціології та соціальних технологій
Національного авіаційного університету

Юлія Каплан,

кандидат політичних наук,
старший консультант
Національного інституту стратегічних досліджень

У статті досліджуються особливості виборів до представницьких органів влади регіонального рівня 17 унітарних країн – членів ЄС. З'ясовано, що на субнаціональному рівні застосовуються усі основні типи виборчих систем – мажоритарна, пропорційна і змішана. Найбільш поширеною є пропорційна система з різними видами можливих преференцій виборців щодо голосування за окремих кандидатів.

Ключові слова: виборча система, субнаціональний рівень, регіональна рада, мажоритарна, пропорційна, змішана виборча система, преференції, „єдиний голос, що передається”, розмір округу.

The article studies the characteristics of electoral systems in representative bodies at the regional level of 17 unitary member states of the EU. The author determined that all the basic types of electoral systems: majoritarian, proportional and mixed are applied at the subnational level. The most common is the proportional system of different types of possible preferences of voters to vote for individual candidates.

Keywords: electoral system, subnational level, regional council, majority, proportional, mixed electoral systems; preferences, „single transferable vote”, district size.

Характер виборчої системи на субнаціональному рівні є одним з важливих чинників забезпечення ефективної діяльності органів регіональної влади, реалізації принципів самоврядування та децентралізації влади в країні загалом.

Основні типи виборчих систем в країнах ЄС на субнаціональному рівні

Регіональні виборчі системи у країнах ЄС зазнавали досить істотних змін з часу свого виникнення. Загальний аналіз процесів їх розвитку за останні п'ятдесят років засвідчує вплив на них чинників різної природи. Для країн „старої Європи” (Франції, Іспанії, Великої Британії, Данії, Нідерландів) ключовим фактором став процес децентралізації влади задля підвищення ефективності системи державного управління, а для східноєвропейських та балтійських країн основним чинником розвитку виборчих систем стали завдання розбудови демократичних політичних систем та вступ до Європейського Союзу.

Мажоритарна система виборів (majority or plurality) [1] передбачає перемогу за принципом відносної чи абсолютної більшості. Вона застосовується переважно в одномандатних округах, і тоді спрацьовує правило, за яким переможець отримує все (first-past-the-post). Слід відзначити, що за мажоритарним принципом можуть обиратися як індивідуальні кандидати (uninominal majority), так і політичні партії (party-list majority or plurinominal majority). Мажоритарна модель виборів окремих кандидатів, яка відома і в Україні, у країнах ЄС на регіональному рівні не використовується. При цьому, лише у двох країнах (Словаччині і Франції) застосовується мажоритарна система відносної та абсолютної більшості щодо партійних списків. У Франції, зокрема, [2] на рівні провінцій практикуються двотурові вибори у багатомандатних округах. У першому турі діє принцип абсолютної більшості, у другому – відносної. У виборах беруть участь політичні партії. За умови абсолютної (50 + 1 %) перемоги партії у першому турі партія отримує більшість місць у раді. Решта мандатів розподіляється між партіями, які подолали 5 % бар'єр пропорційно до отриманих ними голосів. Якщо жодна політична сила не одержує абсолютної підтримки, то організується другий тур, в якому можуть брати участь лише партії, що подолали 10 % бар'єр. Партія, яка набирає відносну більшість голосів у провінції, отримує чверть місць у раді, а решта місць розподіляється пропорційно між партіями, які у другому турі подолали 5 % бар'єр.

У Словаччині теж застосовується мажоритарна система відносної більшості у багатомандатних округах [3]. Списки партій відкриті, виборець має стільки голосів, скільки мандатів в окрузі. Жителі регіону мають право голосувати за кандидатів з різних списків. Депутатами стають кандидати, які набрали найбільше голосів у списку.

Перевагами мажоритарної системи є, на нашу думку, по-перше,

її простота і зрозумілість для виборців; по-друге, створення засад для формування стійкої та однорідної більшості у представницьких органах влади; по-третє, під час голосування за окремих кандидатів забезпечується зв'язок між кандидатом та виборцями і, відповідно, посилюється відповідальність депутата. Та все ж, попри всі свої переваги, мажоритарна система не забезпечує реалізації волевиявлення меншості чи окремих верств населення.

Пропорційна система (proportional representation) позбавлена відзначених вище вад [4]. Вона забезпечує пропорційне представництво різних груп населення, навіть найменших, а також реалізує максимально адекватне відображення уподобань населення у розкладі політичних сил відповідної ради. Слід зазначити, що в країнах-членах ЄС ця система найбільш поширена. Однак у кожній з них вона має свої особливості.

Найбільше країн віддають перевагу **пропорційній виборчій системі з відкритими списками та обмеженими преференціями** (closed but non-blocked lists) [5]. Така система дозволяє виборцям надавати преференції від одного до кількох кандидатів.

У Данії жителі регіону мають право віддати свій голос або за одного кандидата, або за увесь список в цілому. Підтримка окремого кандидата одночасно враховується як голос за увесь список [6]. Пропорційна система з преференцією одного голосу діє ще у кількох країнах: у Польщі на рівні воєводств [7], у Швеції на виборах до окружної ради (лену) [8], в Естонії [9] та Нідерландах [10].

У Чеській Республіці теж діє пропорційна виборча система з преференціями, однак у виборців може бути до чотирьох голосів для впорядкування списку політичної сили. Разом з тим, виборці можуть голосувати одночасно і за увесь список, якщо погоджуються з ранжуванням самої політичної сили.

Право не лише надавати преференцію кандидатові у списку, але й викреслювати прізвище кандидата мають виборці Латвії. Зокрема, на виборах до окружних рад країни жителі округів мають право відзначити знаком „+” кандидата, якого вони підтримують, і викреслювати того, якого не підтримують. Позначка „+” свідчить про особливу підтримку кандидата [11].

В кількох країнах застосовується **пропорційна виборча система з закритими списками** (closed and blocked). Це, зокрема, Іспанія [12], Португалія [13], Румунія [14]. Виборець має право голосувати лише за політичну партію загалом. Слід відзначити, що в Іспанії та Португалії пропорційна система з закритими списками діє і на загальнонаціональному рівні.

Іншим різновидом **пропорційних виборів з відкритими списками є система з єдиним голосом, що передається** (single transferable vote) [15]. Така система застосовується на виборах до Асамблеї Північної Ірландії [16], а також Ірландії [17]. Вона передбачає право виборця ранжувати

увесь список кандидатів у депутати. Для цього виборець проти прізвища кандидата ставить цифри від „1” до „N” в залежності від розміру списку. При цьому „1” означає найпріоритетнішу преференцію. Таким чином, виборець ранжує кандидатів у списку під номерами 1, 2, 3 ...N. Такий метод дозволяє мінімізувати відсоток втрачених голосів виборців, оскільки забезпечує послідовну передачу голосів у зазначеному виборцем порядку. Як тільки кандидат з головною преференцією (під номером „1”) набирає необхідну кількість голосів для отримання депутатського мандата, наступні голоси за нього переадресовуються на користь кандидата під номером „2” і так далі за списком.

Для поєднання переваг мажоритарної і пропорційної систем застосовуються так звані „змішані” форми: („additional-member system”, або „mixed-member system”, або „combined system”). Йдеться, перш за все, про поєднання персонального голосування в одномандатному окрузі та голосування за партійні списки у багатомандатному окрузі.

Змішана (мажоритарно-пропорційна) система передбачає наділення виборця двома голосами, один з яких він віддає за окремого кандидата від округу, а другий – за список політичної партії. У такий спосіб обираються асамблеї Лондона, Шотландії та Уельсу [18].

Змішана система діє в Італії [19]. Вибори до 20 регіональних рад прямо пов’язані з виборами президента регіону. Виборець отримує два бюлетені. В одному він голосує за кандидатуру президента (цей голос зараховується до підтримки партії, яка висунула кандидата). Другим бюлетенем виборець голосує за список партії, зокрема, за одного кандидата від неї, що теж зараховується на користь партії. Таким чином, **в Італії партійний список кандидатів до регіональних рад є напіввідкритим**. Партія президента отримує 20 % місць у раді. Решта місць (80 %) розподіляються між іншими політичними силами пропорційно до рівня їх підтримки жителями регіону. Якщо коаліція партій, що підтримувала переможця виборів президента регіону, здобуває за підсумками виборів більше 50 % від загальної кількості місць у регіональній раді, то квота президента регіону у регіональній раді зменшується до 10 % місць, а відсоток мандатів, які розподіляються за результатами голосування за партійні списки, збільшується до 90 %. Так трохи розширюється представництво опозиції у регіональній раді. Навпаки, коли президентська коаліція здобуває менше 40 % місць, то президентська квота доповнюється додатковими (щодо загальної кількості місць) мандатами з тим, щоби президент мав у раді принаймні 55 % місць. Така законодавча норма передбачена з метою сприяння формуванню у регіональній раді стабільної пропрезидентської більшості [20].

В Угорщині на рівні регіонів теж діє змішана виборча система [21]. Зокрема, у 19 областях на виборах до регіональних рад застосовується пропорційно-мажоритарна система, яка передбачає персональне голосування в одномандатних округах та за списки політичних партій у багатомандатних. Винятком є столиця, яка має адміністративно-

територіальний статус області, однак рада Будапешта обирається лише за пропорційною системою.

Таким чином, у 17 європейських країнах на субнаціональному рівні переважає пропорційна виборча система з преференціями. Найбільш поширеними є так звані обмежені преференції, а саме: відкритий список і можливість виборця віддавати перевагу одному (майже в усіх країнах з такою системою) чи кільком кандидатам (Чехія – виборці мають до чотирьох голосів). У Словаччині, незважаючи на те, що її виборча система є мажоритарною (вибори списків політичних партій за принципом відносної більшості), населення може надавати преференції і при цьому має стільки голосів, скільки розподіляється мандатів. Модель із закритими списками використовується у трьох країнах (Іспанія, Румунія, Португалія). На регіональному рівні у цих країнах не використовується мажоритарна система з персональним вибором.

Особливості технічно-процедурних норм

Ефективність реалізації будь-якої моделі виборчої системи залежить від її конкретних параметрів: від розміру округу за кількістю депутатів, які від нього обираються (магнітуда); від кількості депутатських мандатів, що розподіляються; від рівня прохідного бар'єра; від стану партійної системи та кількості політичних партій; від особливості політичної структурованості суспільства (зокрема, на рівні регіону); від переліку суб'єктів висування кандидатів на отримання мандатів виборчого органу; від методів переведення отриманих голосів у мандати.

Як свідчать результати загального огляду виборчих систем регіонального рівня 17 країн ЄС, найбільш поширеною формою є пропорційна система з різними видами виборчих списків. Найчастіше використовуються напіввідкриті списки та система „єдиного голосу, що передається”. Треба зазначити, що пропорційна система з преференціями потребує особливих умов для адекватної реалізації виборчих прав громадян на персональне голосування в межах партійного списку.

По-перше, на функціонування виборчої системи регіонального рівня істотно впливають особливості адміністративно-територіальної структури країни. Вагомим чинником є чисельність населення регіону. За наявності лише одного багатомандатного округу існуватиме великий за кількістю населення виборчий округ, що ускладнює громадянам надання преференцій у великому списку кандидатів. Для забезпечення ефективного преференційного голосування, як правило, великий регіон під час виборів поділяється на кілька багатомандатних округів. Це характерно, зокрема, для виборчих систем регіонального рівня у Швеції, Естонії, Італії та Польщі. В основному партії можуть включати до свого списку лише кандидатів від відповідного округу (забезпечення місцевого представництва), а самих кандидатів у такій кількості, скільки мандатів є у

відповідній раді. Однак кількість кандидатів у списку може бути й більшою, наприклад, в Естонії вона дорівнює кількості місць у раді плюс два.

Слід також відзначити, що на рівень репрезентативності виборного органу впливає магнітуда округу. Зокрема, великий за розміром округ передбачає розподіл більшої кількості мандатів, що, відповідно, підвищує можливості представництва ширшого спектра політичних сил. Одним із серйозних вад великих округів вважається послаблення зв'язку між виборцями і депутатами.

Кількість депутатських місць в обласній раді безпосередньо прив'язана до кількості населення регіону. Так, у Чехії кількість депутатів у регіональній раді прямо пропорційна населенню: від 10.001 до 50.000 – від 15 до 35 депутатів; від 50.001 до 150.000 – від 25 до 45 мандатів; більше 150.001 жителя – від 35 до 55 депутатів. В Угорщині кількість депутатів асамблеї графств може бути від 40 до 90. Якщо не більше 70.000 населення, то до ради входять близько 30 депутатів. У Латвії теж чітко визначені розміри обласних рад: якщо населення 50.001 та більше, то рада складається з 15 депутатів. У польських воєводствах, в яких проживає не менше 1 млн. населення, рада складається щонайменше з 45 депутатів. На кожні 500 тис. населення більше 1 млн. додається 5 депутатських мандатів.

Великого значення у формуванні ефективних регіональних рад набуває прохідний виборчий бар'єр, який може сприяти чи, навпаки, не сприяти успіхові великих (потужних) партій. Високий відсотковий бар'єр зменшує кількість малих партій, які можуть потрапити до ради. У цих країнах рівень прохідного бар'єра коливається від 3 % до 5 %. У Франції відсоток, необхідний для проходження у другий тур, найвищий – 10 %. У Польщі, Румунії, Латвії, Естонії прохідний бар'єр дорівнює 5 %. В Іспанії він різний у різних провінціях – від 3 % до 5 %. У Литві та Угорщині необхідно подолати 4 %. Найнижчий прохідний бар'єр (3 %) – в Італії та Швеції.

Реалізація пропорційної виборчої системи з преференціями потребує іншого важливого чинника, а саме досить високого рівня розвитку партійної системи. Йдеться про наявність невеликої кількості розвинутих партій. Це спрощує політичний вибір громадян, оскільки простіше обрати кандидатів від 5 – 6 партій, ніж від кількох десятків. Наявність потужних політичних партій теж пов'язана з особливостями політичної структуризації суспільства. За значних переваг тієї чи іншої політичної сили в регіоні важливо забезпечувати представництво прав та інтересів меншості (певних соціальних груп, етнічних меншин тощо).

Важливим чинником повноцінної реалізації права громадян обирати і бути обраними є забезпечення права самовисування та висування незалежних кандидатів, не маючи при цьому антиконституційних обмежень, зокрема таких, як членство у політичній партії. У більшості країн Європи суб'єктами висування кандидатів до обласних рад можуть бути окрім партій й громадські організації, групи населення, окремі виборці.

Найширший спектр таких суб'єктів передбачений чеським законодавством. У Чехії окрім партій суб'єктами виборчого процесу можуть бути політичні рухи, об'єднання партій і рухів, незалежні кандидати, об'єднання незалежних кандидатів, а також об'єднання партій і рухів. У Польщі таке право мають громадські організації та 300 жителів воєводства, які змогли зібрати відповідну кількість підписів щодо висування незалежного кандидата. У Словаччині незалежний кандидат для свого балотування має зібрати трохи більше підписів жителів регіону, а саме 400. У Латвії право висувати кандидатів можуть мати, окрім зареєстрованих юридично партій і блоків, незареєстровані політичні об'єднання. В Естонії законом про вибори на місцевому рівні передбачено право окремого громадянина одноосібно висувати незалежного кандидата.

Разом з тим, у деяких країнах лише партії можуть визначати кандидатів. Зокрема, винятково політичні партії є суб'єктом висування кандидатів у депутати обласних рад Португалії, що цілком закономірно, оскільки це зумовлюється наявністю в цій країні пропорційної системи з закритими списками. Така ж норма існує і в Литві, хоча там, як зазначалося вище, діє пропорційна система з напіввідкритими списками.

Висновки

1. У розглянутих нами країнах ЄС на регіональному рівні немає абсолютно ідентичних виборчих систем. У 17 країнах використовуються переважно два типи виборчих систем – пропорційна і змішана.

2. У жодній з розглянутих нами виборчих систем регіонального рівня не передбачено мажоритарних виборів з персональним голосуванням за окремих кандидатів, у кожній тією чи іншою мірою практикується голосування за партійними списками. Таким чином, на регіональному рівні визнається важливим забезпечення повноцінного політичного представництва різних соціальних груп та сприяння політичній структуризації суспільства.

3. Особливістю виборчих систем регіонального рівня країн ЄС є домінування різновидів пропорційної системи з відкритими списками та преференціями, орієнтація на забезпечення права виборця висловлювати своє ставлення до окремих кандидатів з партійних списків. Значного поширення набула модель „єдиного голосу, що передається”, яка передбачає право громадян визначати своє ставлення до кожного кандидата з партійного списку. Система „єдиного голосу, що передається” забезпечує мінімізацію втрати голосів виборців в обох проблемних для інших форматів пропорційних систем випадках – при голосуванні за кандидата, що не має шансів на перемогу, і при голосуванні за кандидата, що має суттєву підтримку.

4. У розглянутих країнах ЄС немає однакових виборчих систем на регіональному рівні. Обрані моделі залежать від цілей, які ставлять центральні та місцеві органи влади. Зокрема, задля розбудови ефективної

і стабільної партійної системи використовуються закриті списки та досить високий прохідний бар'єр (близько 5%). З метою підвищення ефективності місцевого самоврядування створюються передумови для злагодженої співпраці органів влади на місцевому рівні тощо.

5. У більшості європейських країн на законодавчому рівні закріплено право виборців на регіональних виборах висувати в умовах пропорційної системи незалежних кандидатів або висуватися самостійно. Ця норма забезпечує, по-перше, конституційне право громадян вільно обирати та бути обраними; по-друге, сприяє посиленню зв'язку виборців зі своїми кандидатами у депутати; по-третє, є одним із засобів забезпечення такої функції регіональних представницьких органів влади, як представництво інтересів усього населення регіону.

Література:

1. Voting systems / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.electoral-reform.org.uk/votingsystems/systems.htm>

2. Conduct of elections in France // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ambfrance-uk.org/French-elections-2007-French.html>

3. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / [За редакцією Ковриженка Д. С.]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006. – С. 21.

4. Conduct of elections in France / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ambfrance-uk.org/French-elections-2007-French.html>

5. Electoral systems and voting procedures at local level / Council of Europe / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://books.google.com.ua/books?id=s97xJsykGqwC&pg=PA29&lpg=PA29&dq=local+voting+system+in+Italy&source=bl&ots=c1sagj9hGi&sig=z5EifCcMT-Yue4dHwDndEox3OnE&hl=uk&ei=Je9iS7uRBZzkmgPLrKkr&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CA0Q6AEwATgK#v=onepage&q=local%20voting%20system%20in%20Italy&f=false

6. **Hanan Elva.** Audit of Institutional Structures and Electoral Systems at Local Level in six EU member states / Hanan Elva. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.ucd.ie/dempart/workingpapers/audit.pdf>

7. **Kowalczyk A.** Local Government in Poland. Decentralization: Experiments and Reforms/ A. Kowalczyk / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_5.PDF

8. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / [За редакцією Ковриженка Д. С.]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006. – С. 24.

9. Estonia: Local Government Council Election Act (2002 as amended 2004) / Legislation Database of OSCE / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legislationline.org/topics/country/33/topic/6>

10. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / [За редакцією Ковриженка Д. С.]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006. – С. 19.

11. Latvia: Election Law On City and Town Councils, District Councils and Pagasts Councils (1994 as amended 2004) / Legislation Database of OSCE / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legislationline.org/topics/country/19/topic/6>

12. Electoral systems and voting procedures at local level / Council of Europe / [Електронний ресурс].

– Режим доступу : http://books.google.com.ua/books?id=s97xJsykGqwC&pg=PA29&lpg=PA29&dq=local+voting+system+in+Italy&source=bl&ots=c1sagj9hGi&sig=z5EifCcMT-Yue4dHwDndEox3OnE&hl=uk&ei=Je9iS7uRBZzkmGpLrKkr&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CA0Q6AEwATgK#v=onepage&q=local%20voting%20system%20in%20Italy&f=false

13. **Freire Andre.** Second Order elections and electoral cycles in Democratic Portugal, 1975-2002. / Andre Freire / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2003/WP3-2003.pdf>

14. Romania: Law on Election of Local Public Administration (2004). / Legislation Database of OSCE / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legislationline.org/topics/country/8/topic/6>

15. Voting systems / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.electoral-reform.org.uk/votingsystems/systems3.htm#STV>

16. Northern Ireland Assembly elections. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.aboutmyvote.co.uk/how_do_i_vote/voting_system/local_government_elections_in.aspx

17. Guide to Ireland's PR-STV System. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/PublicationsDocuments/FileDownload,1895,en.pdf>

18. Local elections in England, Scottish Parliamentary elections, National Assembly for Wales elections. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.aboutmyvote.co.uk/how_do_i_vote/voting_system/local_government_elections_in.aspx

19. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / [За редакцією Ковриженка Д. С.]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006. – С. 15-16.

20. Il sistema elettorale [Електронний ресурс] // La Repubblica. it. – Elezioni regionali. – Режим доступу: <http://www.repubblica.it/speciale/2005/elezioni/regionali/sistema.html>.

21. Hungary: Act on Election Local Municipal Government, Representatives and Mayors (1990) / Legislation Database of OSCE / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legislationline.org/topics/country/25/topic/6>