

УДК 324(477) +324(4)

Анатолій ГОЛОВКА
(Ужгород)**ПРОПОРЦІЙНА СИСТЕМА ВІДКРИТИХ РЕГІОНАЛЬНИХ СПИСКІВ: ДОСВІД ЄВРОПИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. На сьогоднішній день перед молодого українською державою стоїть об'єктивна потреба модернізації демократичних інститутів. Одним із напрямків даного процесу є вдосконалення виборчого законодавства. Міжнародний досвід свідчить про те, що ефективно державне управління, своєчасне розв'язання та профілактика політичних конфліктів, досягнення загальносуспільного благополуччя, багато в чому залежить від ефективності роботи парламенту. В свою чергу, ефективна робота законодавчого органу країни залежить від створення виборчого законодавства, адекватного стану суспільно-політичних відносин та рівню розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблемі дослідження практики проведення парламентських виборів за мажоритарною, пропорційною та змішаною виборчими системами та пошуку ефективної виборчої системи для України присвячено ряд досліджень українських науковців, таких як: І. Сікідіна, М. Наход, С. Конончук, О. Ярош, О. Вагіна, М. Бучин, І. Федорій, Ю. Ключковський. Особливу увагу проблемі застосування виборчих систем приділяють і закордонні вчені, зокрема: А. Блейз, Д. Рає, А. Руппель, Д. Батлер, Д. Фаррелл, С. Белов. Однак, слід зазначити, що дослідженню практики використання пропорційної системи з відкритими регіональними списками, а тим більше перспективи її застосування в Україні приділено недостатньо уваги (зокрема, проблема застосування даної модифікації пропорційної виборчої системи більшою мірою досліджується лише в статті М. Находа). Частіше за все, дослідження вітчизняних науковців зводяться до аналізу ефективності використання «класичних» виборчих систем: мажоритарної, пропорційної та змішаної (І. Сікідіна, О. Вагіна, М. Бучин, І. Федорій та інші) або дослідженню практики застосування окремих їх різновидів, зокрема пропорційної виборчої системи з відкритими списками (С. Конончук, О. Ярош). Дослідження вищеперерахованих вчених є без сумнівів дуже важливими, проте, слід відмітити, що в процесі пошуку оптимальної виборчої системи потрібно аналізувати весь спектр можливих варіантів та модифікацій класичних виборчих систем.

Метою даної статті є дослідження досвіду інших країн у застосуванні на практиці пропорційної виборчої системи з відкритими регіональними списками, а також обґрунтування доцільності апробації даних модифікацій пропорційної виборчої системи в Україні. Відповідно до мети окреслюються такі *завдання*: 1) обґрунтування тези про недосконалість змішаної виборчої системи, яка зараз діє в Україні, та потребу її зміни; 2) дослідження досвіду європейських країн у застосуванні пропорційної виборчої системи з регіональними та відкритими списками та обґрунтування доцільності її використання;

Виклад основного матеріалу. Пошук оптимальної виборчої системи для проведення виборів будь-якого рівня в Україні є питанням, навколо якого постійно точаться як політичні, так і наукові дискусії. Вітчизняна практика підготовки виборчого законодавства та проведення виборів відповідно до законів, які себе добре зарекомендували, є швидше винятком, ніж правилом у нашій державі. Впродовж останніх років процедура обрання народних депутатів України зазнала радикальних змін. Так, у 1990 та 1994 роках народні депутати обирались винятково у мажоритарних виборчих округах, 1998 та 2002 роках вибори проводилися за змішаною системою, у 2006 та 2007 рр. – на пропорційній основі за закритими партійними списками, а в 2012 наша країна знову повернулася до змішаної виборчої системи [4].

На думку ряду експертів провідних українських аналітичних центрів, що об'єднались у Громадський консорціум виборчих ініціатив (Лабораторія законодавчих ініціатив, Український незалежний центр політичних досліджень, Громадська мережа ОПОРА, Комітет виборців України) наслідки повернення до змішаної виборчої системи під час парламентських виборів 2012 року мало чим відрізнялися від негативів породжених нею у 1998 та 2002 роках.

В першу чергу, це були наслідки інституційного характеру: низька політична структурованість парламенту; втрата великої кількості голосів виборців за рахунок «змарнованих» голосів у мажоритарних округах; спотворення волевиявлення виборців через фальсифікації на місцевому рівні; послаблення партійних структур та осередків тощо.

По-друге, мали місце наслідки політичного характеру. Зокрема за рахунок застосування незаконного впливу на виборців (адміністративний ресурс) в одномандатних виборчих округах, провладна партія мала можливість отримати значно більше мандатів, ніж отримала б за умови застосування пропорційної системи із закритими списками. Також, змішана система створює умови для активізації процесу міжфракційних переходів (вихід із опозиційної фракції двох депутатів в перший же день роботи новоствореної Верховної Ради) та послаблення підтримки уряду [4].

Можна також відзначити той факт, що відношення до виборчого законодавства України серед більшості українців дуже негативне. Відповідно до результатів опитування громадської думки, яке було проведене у лютому 2011 р. компанією TNS в межах щомісячного дослідження «Омнібус» на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив, більшість респондентів зазначили, що існуюче виборче законодавство треба змінювати. 27,6% опитаних вказували на необхідності проведення парламентських виборів 2012 року за змішаною виборчою системою (як і місцеві вибори 2010 року). 22,5% респондентів висловили довіру тій виборчій системі, за якою проводились парламентські вибори 2007, тобто пропорційної системи з закритими списками. Близько половини опитаних – 49%, вказали на необхідність зміни пропорційної системи, але при цьому виступили проти введення змішаної системи. Під час соціологічного дослідження було опитано 1200 респондентів віком від 16 до 75 років в більш ніж 80 населених пунктах всіх типів та в усіх регіонах України. При опитуванні витримані квоти за статтю й віком, математична точність вибірки становить +/- 3 % [5].

Практика правового регулювання виборчого процесу в більшості демократичних європейських країн доводить доцільність застосування пропорційної виборчої системи в одному загальнонаціональному окрузі (за якою проводилися минулі парламентські вибори в Україні) лише в країнах з невеликою кількістю населення. Наприклад, серед усіх європейських країн лише у двох (Словаччині та Молдові) парламентські вибори проводяться у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, а голосування за закритими списками практикується лише в 5 країнах – Іспанії, Македонії, Молдові, Португалії та Хорватії.

В той же час можна констатувати той факт, що практика застосування змішаної виборчої системи також не є популярною серед європейських країн. Наприклад, змішана та мажоритарна виборчі системи серед країн-членів ЄС, застосовується лише у Литві, Німеччині та Угорщині. Хоча треба відмітити, що в Німеччині де існують стійкі партійно-ідеологічні традиції, кандидати-мажоритарники які обираються в парламент є, переважно, представниками впливових політичних партій (соціал-демократів, християнських демократів і т. д.), і як показує політична практика, кандидати-самовисуванці приречені на поразку. Мажоритарна виборча система застосовується у Франції та Великобританії, але слід зазначити, що при стійких політичних традиціях, які проявляються у підтримці «класичних» політичних партій (лейбористів та консерваторів у Великобританії; соціалістів, консерваторів та лібералів у Франції), просування безпартійних кандидатів, які не мають чітких ідеологічних вподобань, є малоімовірним. Тобто, виходячи із прикладів Німеччини та Великобританії можна констатувати той факт, що мажоритарну виборчу систему доцільно застосовувати в країнах із стійкими політико-правовими традиціями. Оскільки, в Україні вони ще не сформувались доцільність застосування мажоритарної виборчої системи при виборах парламенту (або навіть половини його складу) знаходиться під питанням.

Водночас, у значній частині європейських країн громадяни на парламентських виборах можуть не просто голосувати за ту чи іншу партію, але й віддавати перевагу окремим кандидатам у списку, що дозволяє не тільки персоніфікувати політичний процес, але й дозволяє

адекватно представити інтереси різних суспільних груп. Подібна практика проведення виборчих перегонів застосовується в таких країнах, як Бельгія, Греція, Естонія, Ірландія, Латвія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Словенія, Фінляндія, Швеція та інші [4].

Виходячи із вищенаведених фактів, можна констатувати той факт, що пошук оптимальної виборчої системи для України не може зводитися до випробування тільки класичних виборчих систем. На сьогоднішній день оптимізація виборчої системи в Україні залежить від проведення відповідних реформ.

По-перше, є необхідність введення пропорційної виборчої системи регіональних партійних списків, характерною ознакою якої є принцип регіонального розподілу мандатів. Суть даного принципу полягає в тому, що виборці (як і при класичній пропорційній системі) голосують за партійні списки. Однак, мандати розподіляються в кожному регіоні окремо. При таких «виборчих правилах» партії для перемоги на виборах змушені включати в свої партійні списки якомога більше представників того чи іншого регіону (наприклад: якщо б така виборча система функціонувала в Україні то в парламенті були б більшою мірою представлені політики із Закарпаття, Львівської області, Криму і т. д.).

Другою необхідною умовою ефективного реформування виборчого законодавства в Україні є введення принципу відкритих списків, що дозволить виборцям в повній мірі впливати на формування парламенту. Механізми персоніфікованого голосування при пропорційній виборчій системі на сьогоднішній день діють в більшості європейських країн.

Тобто дана модифікація пропорційної виборчої системи є певним синтезом класичних пропорційної та мажоритарної виборчих систем і поєднує сильні сторони їх обох, а саме:

1. Сильні сторони пропорційної системи:

- можна більш-менш адекватно представити в парламенті інтереси різних суспільних груп;
- зменшує кількість можливостей для фальсифікації волевиявлення громадян;
- забезпечує партійну та ідеологічну структуру парламенту.

2. Сильні сторони мажоритарної системи:

- сприяє забезпеченню представництва регіонів в парламенті;
- забезпечує зв'язок між депутатом та регіоном (виборчим округом або областю) звідки він обирався;
- дозволяє виборцям голосувати за конкретних кандидатів.

В то же час пропорційна система відкритих регіональних списків допомагає уникнути таких негативних проявів вищеназваних виборчих систем, як:

1. Недоліки пропорційної системи:

- деперсоніфікація виборчого процесу, коли виборець голосуючи за партію, не може вплинути на обрання кандидатів, що будуть представляти його інтереси в парламенті;
- відсутність зв'язку між депутатом від тієї чи іншої партії і регіонами країни, оскільки депутатів обирають не виборці конкретного округу, а весь виборчий корпус країни;

2. Недоліки мажоритарної системи:

- викривлення результатів виборів, неврахування значної кількості голосів виборців (особливо це характерно для мажоритарної системи відносної більшості коли перемогу може здобути кандидат, що набрав 10-15% голосів виборців, тоді як близько 90% голосів залишаються неврахованими);
- відсутність в більшості депутатів стійких ідеологічних переконань [1, с. 59].

Загалом пропорційна виборча система відкритих регіональних партійних списків (далі пропорційна система відкритих регіональних списків або ПСВРС) вже апробована в окремих країнах Європи. Зокрема, вона діє при виборах в Данії, Латвії, Польщі, Румунії та інших європейських країнах.

Яскраво принципи ПСВРС виражені в виборчому законодавстві Данії. Парламент Данії, Фолькетинг, є однопалатним і складається з 179 членів, з яких 175 обираються від Данії, і по два від Фарерських островів і Гренландії. Для виборчих цілей територія Данії ділиться на 3 виборчі регіони: Копенгаген, острівні території та Ютландія. Виборчі регіони діляться на 17 багатомандатних округів, які, в свою чергу, діляться на 103 одномандатних округів. Межі виборчих округів збігаються з територіями адміністративних одиниць.

Згідно з Конституцією Королівства Данія, члени Фолькетінгу обираються на загальних

прямих виборах на основі таємного голосування. Конституція Данії 1953 р. прямо вказує на два головні принципи виборчого процесу: вибори повинні забезпечити пропорційне представництво, щоб забезпечити рівне представлення різних думок електорату; кількість місць у парламенті, які розподіляються в кожному регіоні має бути пропорційно кількості мешканців, числу виборців і щільності населення.

Таким чином, кількість місць у Фолькетинг розподіляється між округами 1 раз на 5 років в результаті перепису населення залежно від зазначених вище нами в Конституції Данії показників: а) кількість населення; б) кількість зареєстрованих виборців на останніх загальних виборах; в) щільність населення [2].

Ще одним яскравим прикладом застосування ПСВРС є Естонія. В даній балтійській країні, відповідно до закону «Про вибори Рійгікогу» від 2002 року, під час проведення виборів країна ділиться на 12 виборчих округів. Кількість мандатів у виборчому окрузі визначається Національною виборчою комісією (аналог української ЦВК) відповідно до кількості мешканців. Процедура визначення кількості мандатів наступна: 101 парламентський мандат ділиться на кількість виборців Естонії, яка визначається на основі даних реєстру народонаселення країни. Далі кількість виборців округу ділиться на отримане число. Округ дістає стільки мандатів скільки цілих чисел отримано у відповіді. Решта мандатів розподіляється за найбільшими залишками дробів. Порядок формування партійного списку не регулюється законодавством, але не може перевищувати загальну кількість мандатів, які надані округу більше ніж на два мандати. При голосуванні виборець вказує у призначеному для цього місці реєстраційний номер кандидата присвоєний йому у зведеному виборчому окружному списку. Таким чином виборець голосує одночасно і за кандидата і за партію від якої він висувається [3, с. 6].

Інший яскравий приклад застосування принципу відкритих регіональних виборчих списків – це виборча система Польщі. Як і у випадку Естонії, в Польщі під час виборів кількість мандатів відповідає кількості мешканців регіону (воєводства), і обчислюється шляхом поділу кількості виборців (загалом нараховується 41 виборчий округ). Проте, процес голосування трохи відмінний від попередніх прикладів. На виборчій дільниці польський виборець отримує бюлетень в якому вміщені окружні списки кандидатів. Виборець голосує тільки за одного кандидата. Таким чином він голосує за список загалом, і разом з тим виявляє особливу підтримку конкретному кандидату [3, с. 16].

На основі представлених фактів можна впевнитися в ефективності голосування за пропорційною системою із відкритими регіональними списками та його придатності для апробації в Україні. Ефективне застосування вищезгаданої модифікації пропорційної виборчої системи забезпечить гнучкість, адаптивність та ефективність проведення парламентських виборів в Україні.

Голова Центру Політичного Аналізу та Виборчого Консалтингу М. А. Наход на основі критеріїв запропонованих Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам провів порівняльний аналіз мажоритарної, пропорційної (та їх різновидів) і змішаної виборчих систем. Результати його дослідження наведені в таблиці 1 [4].

Таблиця 1.

Виборчі системи Критерій	Мажоритарна система		Пропорційна система				Змішана система	
	віднос- ної більшості	абсолют- ної більшості	з закрит. списками в єдиному окрузі	з закрит. списками у декільк. округах	з відкрит. списк. в єдиному окрузі	з відкрит. списк. у декількох округах	парале- льна	компен- саційна
Забезпечення територіального, партійно-політичного та структурного представництва	5	5	3	4	4	5	4	4

Зрозумілість і значущість виборів для виборців	4	5	2	3	4	5	3	2
Забезпечення стимулів до примирення (засіб врегулювання конфліктів)	1	1	2	2	2	4	3	3
Сприяння формуванню стабільної та ефективної виконавчої влади	3	3	3	3	3	3	3	3
Забезпечення підзвітності влади	2	2	4	4	3	3	3	3
Забезпечення індивідуальної підзвітності обраних представників	5	5	1	3	2	5	3	3
Заохочення партій до пошуку широкої підтримки	3	3	5	5	4	4	3	3
Сприяння існуванню ефективної опозиції	3	3	5	5	5	5	4	4
Забезпечення прийнятних для країни витрат на вибори	4	4	4	4	4	3	2	2
Відповідність міжнародним стандартам	4	4	1	2	3	5	2	3
РАЗОМ	34	35	30	35	34	42	30	30

Відповідно до оцінки за названими критеріями, найоптимальнішою виборчою системою (42 бали з 50) є пропорційна система з відкритими регіональними списками. Досить низькі показники пропорційної системи з закритими загальнонаціональними виборчими списками, а також змішаних виборчих систем вказують на те, у якому напрямку потрібно вдосконалювати виборче законодавство України в частині функціонування виборчих систем [4].

Висновки. Отже, можна констатувати той факт, що діюча змішана виборча система не відповідає рівню розвитку політичної системи та стану суспільних відносин в Україні. Це доводять численні недоліки інституційного та політико-правового характеру, що були виявлені під час застосування даної системи (зокрема під час парламентських виборів 2012 року), відповідно постає потреба у її зміні. Одним із варіантів її заміни є пропорційна виборча система відкритих регіональних партійних списків.

Досвід сучасних європейських демократій (Данії, Естонії та Польщі) доводить ефективність застосування ПСВРС на практиці. Ефективне застосування вищезгаданої модифікації пропорційної виборчої системи забезпечить гнучкість, адаптивність та ефективність проведення виборів до Верховної Ради. Також, оптимізація виборчої системи в Україні є виправданим кроком ще й в контексті євроінтеграційних амбіцій нашої країни.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бучин М. Порівняльний аналіз основних виборчих систем / М. Бучин, І.Федорій. – Львів: Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2009. – №21. – С. 58-62

2. Дания: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека [Електронний ресурс]. – Центр Мониторинга Демократических Процессов «Кворум». – Режим доступа : <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/67>
3. Конончук Г. Відкриті виборчі списки. Як це працює. Інформаційно-аналітичні матеріали / С. Г. Конончук, О. А. Ярош. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2012. – 44 с.
4. Наход М.А. Передумови та перспективи зміни виборчої системи для проведення виборів народних депутатів України [Електронний ресурс] / Михайло Андрійович Наход. – Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу. – Режим доступа : <http://www.craec.org.ua/uk/category/list/140>
5. Соціологи фіксують загальне зниження довіри українців до влади. Результати соціологічного опитування [Електронний ресурс]. – Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступа : http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=2228&ch_id=43&as=0

АНОТАЦІЯ

Головка А. ПРОПОРЦІЙНА СИСТЕМА ВІДКРИТИХ РЕГІОНАЛЬНИХ СПИСКІВ: ДОСВІД ЄВРОПИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано досвід застосування виборчих систем в Україні, а також наведено аргументи на користь ідеї про зміну діючої змішаної виборчої системи. Також обґрунтовано позицію про введення пропорційної виборчої системи відкритих регіональних списків, та проаналізовано досвід її застосування серед окремих європейських країн.

Ключові слова: виборча система, вибори, відкриті регіональні списки, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, змішана виборча система.

SUMMARY

Holovka A. THE PROPORTIONAL SYSTEM OF OPEN REGIONAL LISTS: EUROPEAN EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR UKRAINE

The article analyzes the experience of electoral systems in Ukraine and the arguments in favor of the idea of changing the current mixed electoral system. Also consistent views on the introduction of the proportional representation system of open regional lists and analyzes the experience of its use among some European countries.

Keywords: electoral system, elections, open regional lists proportional system, a majoritarian electoral system, a mixed electoral system.