

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.95

В. А. Стукаленко

кандидат юридичних наук, доцент
Одеський інститут фінансів Українського державного
університету фінансів та міжнародної торгівлі,
кафедра прикладної економіки
вул. 25-ї Чапаївської дивізії, 6, Одеса, 65070, Україна

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОПОРЦІЙНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

У статті висвітлено актуальні питання, пов'язані з поняттям «пропорційна виборча система» та характеристикою її різновидів. Зазначено, що залежно від того, як визначається кількість голосів, необхідних для обрання кандидата, розрізняють: пропорційну виборчу систему із жорсткими списками; пропорційну виборчу систему з преференціями; пропорційну виборчу систему з напівжорсткими списками.

Проаналізовано проблеми, які здійснюють значний вплив на ефективність застосування пропорційної виборчої системи. Акцентується увага на позитивних та негативних рисах пропорційної системи із жорсткими списками, з преференціями, з напівжорсткими списками.

Ключові слова: виборці, партії, пропорційна виборча система із жорсткими списками; пропорційна виборча система з преференціями; пропорційна виборча система з напівжорсткими списками.

Постановка проблеми. Стан сучасної виборчої системи в Україні впливає на політичну ситуацію і, як наслідок, на стабільність державної влади. Аналіз проведених президентських і парламентських виборчих кампаній визначив необхідність правового реформування української виборчої системи. Причин тому декілька: суперечливість українського виборчого законодавства, що породжує недовіру до виборів; недосконалість сучасного українського виборчого законодавства; необхідність державного визнання соціальної цінності демократичного відтворення державної влади в рамках адекватної виборчої системи.

Тому наукове осмислення сутності різних виборчих систем, особливо пропорційної, вивчення її позитивних та негативних рис дозволить спочатку на теоретичному рівні визначитися із найбільш ефективною виборчою системою для нашої країни, а потім реалізувати це на практиці. Також ця проблема є особливо актуальною для України — у зв'язку із побудовою

демократичного суспільства. І хоча немає прямого зв'язку між типом виборчої системи і рівнем дотримання демократичних принципів виборів, усе ж виборча система здійснює опосередкований вплив на демократичні принципи виборів. У даний час питання вибору оптимальної виборчої системи постало дуже гостро.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема типології та характеристики пропорційних виборчих систем детально досліджена у політичній та юридичній науках. Її досліджували, зокрема, такі науковці, як А. Автономова, Л. Алехічева, Ю. Веденеєва, Ю. Дмитрієв, А. Зіновієв, А. Іванченко, В. Ізраєлян, А. Мішин, Т. Кіс, В. Копейчиков, Р. Панків, А. Постников, В. Погорілко, Ю. Шведа, М. Юрій та інші. Однак сьогодні багато науковців та політиків на основі аналізу виборчої практики України апелюють до необхідності зміни виборчої системи, не даючи, однак, чіткої та однозначної відповіді на питання, чому і яка саме модель виборчої системи потрібна нашій державі.

Постановка завдання. У даній статті пропонується дослідити зміст та різновиди пропорційної виборчої системи і на основі порівняльного аналізу основних переваг та недоліків пропорційної виборчої системи запропонувати оптимальний варіант виборчої системи для України, із врахуванням рівня дотримання демократичних принципів виборів в умовах цієї моделі.

Виклад основних досліджень. Залежно від порядку визначення результатів виборів, виборчі системи прийнято поділяти на три різновиди: мажоритарну, пропорційну та змішану.

В Україні застосовуються різні виборчі системи: на виборах Президента України та місцевих виборах — мажоритарна, на виборах народних депутатів України — змішана.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061, вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою: 1) 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій; 2) 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах [1].

Детальніше зупинимося на характеристиці пропорційної виборчої системи.

Сьогодні пропорційна система поширена більш як у 60 країнах світу і є найбільш поширеною системою виборів в країнах Латинської Америки, в Австрії, Бельгії, Греції, Іспанії, Ізраїлі, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Швеції, Швейцарії тощо.

Ідея пропорційної виборчої системи була обґрунтована Луї Сен-Жюстом ще 1793 р., але почала застосовуватися лише наприкінці ХІХ ст. (Сербія, 1888 р.; Бельгія, 1889 р. тощо) [2]. Пропорційна виборча система (лат. *proportionalis* — співрозмірний) — система, за якої мандати розподіляються між списками політичних партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів. Пропорційні виборчі системи (чи точніше, системи пропорційного представництва) виникли як антитеза до мажоритарних

систем, які мали на меті: забезпечити представництво у парламенті більш широкого політичного спектра, аніж це має місце у двопартійній системі, та гарантувати представництво суспільних меншин [3, с. 56].

Як показує досвід, основу принципу пропорційного представництва становлять не виборці, а політичні партії. Вибори тут спрямовані на досягнення якомога більшої відповідності між поданим за партію числом голосів та одержаним нею представництвом у парламенті. З огляду на це пропорційна виборча система вважається більш справедливою, ніж системи більшості [4].

Дана система характеризується створенням багатомандатних виборчих округів. У такому разі виборці голосують за партійний список кандидатів у депутати. При пропорційній системі депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості голосів виборців, зібраних кожною з них у межах виборчого округу.

Є два шляхи створення виборчих округів при застосуванні пропорційної системи підрахунку голосів. Найбільш поширений спосіб, коли межі виборчих округів збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць. Рідше застосовують спосіб, коли територія всієї держави складає єдиний виборчий округ. Тобто при застосуванні цієї системи округи можуть бути багатомандатними або у формі єдиного багатомандатного округу.

Існує багато варіантів пропорційної системи голосування, наприклад: система із загальнонаціональним партійним списком; система з регіональними партійними списками; система з закритим списком; система з відкритим списком.

При пропорційній системі із загальнонаціональним партійним списком голосування відбувається у масштабі всієї країни в межах єдиного загальнонаціонального округу. Дана система голосування застосовується в Ізраїлі, Нідерландах [5].

При пропорційній системі з регіональними партійними списками голосування відбувається в округах. Дана система голосування застосовується у Скандинавських країнах, Австрії, Греції, Данії, Іспанії, а також при виборах половини депутатів нижньої палати парламенту Німеччини тощо. Однією із особливостей цієї системи є те, що виборці голосують за представників однієї партії чи блоку, але в кожному регіоні мандати розподіляються окремо, відповідно до набраних партіями у цьому регіоні голосів та відповідно до кількості мандатів, які припадають на цей регіон. За такої системи партії змушені включати до партійних списків якомога більше місцевих політиків, а отже — регіони будуть представлені в парламенті. Таким чином, дана виборча система сприяє поєднанню партійної структуризації суспільства з традиційною системою територіального представництва [6].

Ось чому в період децентралізації влади в Україні застосування пропорційної системи з регіональними партійними списками буде дуже доцільним з ряду причин. По-перше, більше місцевих політиків будуть представлені в парламенті, і вони будуть зацікавлені відстоювати інтереси своїх конкретних виборців, інтереси певних територій. По-друге, виникне більш

тісний зв'язок між виборцями, кандидатами, занесеними у партійний список, та певними партіями. По-третє, підвищується особиста зацікавленість кандидатів, занесених у партійний список, працювати на певний електорат та інше.

При пропорційній системі з закритим списком виборець голосує за партію і не може виразити свою перевагу окремим кандидатам, занесеним у партійний список. Кандидати у партійному списку розташовуються у порядку убутної важливості, і ті, що розташовані у кінці списку, мають менше шансів на перемогу.

При пропорційній системі з відкритим списком дозволяється голосувати за партію і виражати перевагу комусь з її кандидатів, тобто виборці можуть змінити розташування кандидатів у списку (преференційоване голосування). Робиться це різними способами: виборець ставить хрестик навпроти прізвищ кандидатів, яких він хотів би бачити (Бельгія); вписує прізвища кандидатів у бюлетень (Італія); розташовує кандидатів за ступенем значущості (Швейцарія, Люксембург тощо) [5].

Зупинимось на більш традиційній класифікації, за впливом виборця на розташування кандидатів у списку. Відповідно до цієї класифікації розрізняють такі види пропорційних систем: 1) із жорсткими списками; 2) з преференціями; 3) з напівжорсткими списками.

Система жорстких списків практикується в Іспанії, Португалії, Ізраїлі, Росії, Україні. При застосуванні жорстких списків виборець голосує за список партії, що він обирає, в цілому. У виборчому бюлетені вказуються тільки назви, емблеми партій, іноді певна кількість перших кандидатів у партійних списках.

Пропорційна система з жорсткими списками має свої переваги: при голосуванні обирається передусім політична платформа і програма майбутньої діяльності партії; дана система найпростіша за формою здійснення і найдешевша. Недоліком її є те, що партійний список може «витягнути» у депутати, сенатори і т. п. невідомих, некомпетентних, непопулярних політиків. Тобто при застосуванні жорстких списків виборець голосує за партію загалом і не може вплинути на розташування кандидатів.

Система преференції практикується у Бельгії, Нідерландах, Фінляндії та інших державах. При застосуванні преференції (в перекладі означає «перевага») виборець не лише голосує за список, а й віддає голоси кандидатам із списку у порядку їх привабливості для виборця. Таким чином, обирається той, хто отримав найбільше число преференцій, в разі рівності кількості преференцій у кількох кандидатів від партії перевагу віддають тому, хто займає вище місце у партійному списку. Перевагою системи преференції є розширення сфери волевиявлення саме виборців, бо голосують і списки, і персоналії. До недоліків можливо віднести те, що виборець орієнтується більше на окремих політичних осіб, а не на інтереси й завдання партії в цілому.

Система напівжорстких списків практикується в Швейцарії, Австрії, Італії. Вона передбачає можливість для виборця голосувати як за список загалом, так і можливість надавати перевагу певному кандидату.

Запровадження системи з напівжорсткими списками викликане необхідністю подолати вади системи жорстких списків і преференцій.

При реальному застосуванні пропорційних виборчих систем необхідно брати до уваги той факт, що, як правило, у виборах бере участь достатньо велика кількість партій. Тому часто вживаються спеціальні заходи для того, щоб обмежити цю кількість, не допускаючи надмірної політичної фрагментації складу парламенту; таке обмеження робиться за рахунок партій, які мають малу підтримку виборців [3, с. 64]. Тобто у більшості країн, де діє пропорційна виборча система, встановлюється виборчий (електоральний) бар'єр, тобто для того, щоб не допускати швидкого зростання малих непередставницьких партій та роздрібненості парламенту, для зручності роботи парламенту застосовують виборчий поріг (бар'єр) — мінімальна кількість голосів виборців, необхідна для того, щоб партія змогла брати участь у розподілі депутатських мандатів.

Хоча виборчий бар'єр порушує ідею пропорційності, але водночас сприяє структуризації партійно-політичних інтересів, сприяє ефективній роботі парламенту. Як правило, в різних країнах виборчий поріг (бар'єр) становить 2–5 %. Хоча ці пороги бувають різні, наприклад: у Нідерландах — 0,67 %; Ізраїлі — 1 %; Данії — 2 %; Аргентині, Греції, Румунії — 3 %; Австрії, Болгарії, Італії, Норвегії, Словенії, Швеції, Болгарії — 4 %; Німеччині, Естонії, Грузії, Угорщині, Молдові, Польщі, Чеській Республіці, Словаччині — 5 % [3, с. 66]; Ліхтенштейні, Єгипті — 8 %; Туреччині — 10 %. У деяких державах якщо на виборах утворюється партійний блок, законом передбачено підвищення електорального бар'єру. Наприклад, виборчий бар'єр в Угорщині — 5 %, якщо утворено блок з двох партій — 10 %, з трьох — 15 % [6].

Як відомо, ідеальної виборчої системи не існує. Доцільно акцентувати увагу на тому, що пропорційній виборчій системі притаманні як позитивні риси, так і негативні.

До основних позитивних рис пропорційної системи виборів можливо віднести такі: а) існує менше можливостей для фальсифікацій результатів волевиявлення громадян; б) враховуються інтереси різних суспільних груп (тобто забезпечується більш адекватне представництво політичних сил); в) сприяння розвитку партійної системи та партійної ідеології і, як наслідок, розвиток політичного плюралізму; г) пропорційне представництво сприяє формуванню багатопартійності, що складається із самостійних і стабільних партій з жорсткою структурою; г) забезпечується представництво меншостей (наприклад, етнічних, релігійних та т. п.) [4]; д) депутат має набагато більше можливостей, щоб виконати передвиборні обіцянки, маючи підтримку політичної партії, та інше; е) голоси виборців розподіляються пропорційно, мінімізується їх втрата. Навіть при використанні виборчого бар'єру рідко буває, щоб виявилось неврахованим більше однієї четвертої голосів, і ще рідше ця кількість наближається до однієї другої. Застосування пропорційної виборчої системи підвищує переконання виборців в тому, що їхні голоси не пропадають марно і мають вплив на результати виборів, нехай навіть цей вплив буде невеликим [5].

Для багатьох молодих демократичних держав, особливо тих, де спостерігається глибокий поділ суспільства, однією з найголовніших умов демократичної консолідації є залучення до роботи в парламенті усіх значних суспільних груп. Якщо і більшість, і меншість не будуть представлені в цих політичних системах, що зароджуються, то наслідки можуть бути катастрофічними [4].

В Україні юридичним підґрунтям представництва «меншості» є Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061. Так, відповідно до ч. 3 ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України», адміністративно-територіальні одиниці, на території яких компактно проживають окремі національні меншини та які межують між собою, повинні входити до одного виборчого округу. У разі якщо в суміжних адміністративно-територіальних одиницях кількість виборців, які належать до національної меншини, є більшою, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб в одному з них виборці, які належать до національної меншини, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі [1].

Однак «твердження про те, що пропорційна система сприяє представництву «меншості», — зазначає Гі Ладейре, — є справедливим почасти: пропорційне представництво дає добре організованій групі тиску — чи то союзу, чи то релігії, етнічній групі або ідеологічній фракції — шанс здобути місця [4]. На думку Б. Кроуфорда і А. Лійпхарта, пропорційна виборча система сприяє появі «відчуття приналежності» у представників меншин і допомагає їм відчувати себе інтегрованими в суспільство.

Ф. Коен, на підставі кількісного аналізу 100 країн та 233 етнічних груп у період 1945–1989 рр., стверджує, що пропорційні інститути (федералізм, пропорційна виборча система, багатопартійність) породжує етнічні конфлікти низької інтенсивності, які, проте, виникають частіше, тоді як за мажоритарних інститутів результати протилежні.

К. де Сільва зазначає: «У будь-якому випадку існує стільки ж прикладів того, що пропорційна система допомагає зменшити вплив етнічних відмінностей, як і тих, що доводять неспроможність пропорційної системи з цим упоратися» [2, с. 248].

Але пропорційній виборчій системі притаманні і недоліки. До основних негативних рис можна віднести:

- потенційно збільшує вплив партійної еліти при формуванні виборчих списків, особливо якщо використовується система із закритим списком;
- досить складна система обрахунку голосів виборців;
- виборці голосують не за конкретних людей, а за партійний список, у якому можуть виявитися прізвища невідомих, некомпетентних, непопулярних політиків;
- виникає можливість купівлі місць у партійних списках;
- складно контролювати належне виконання передвиборчих обіцянок як всередині партії, фракцій, так і з боку громадськості;
- відірваність народних обранців від суспільства, тобто слабкий зв'язок депутатів з виборцями, оскільки депутата обирають не виборці конкретного виборчого округу, а виборчий корпус усієї країни;

– неадекватність репрезентації інтересів виборців у представницьких органах різного рівня. Так, М. Ставнійчук справедливо зазначає: «Навряд чи можна стверджувати, що парламент, обраний за існуючою в Україні виборчою системою, сутнісно відповідає принципам електорального та регіонального представництва. Серед 450 народних депутатів, обраних за результатами позачергових виборів 2007 року, в Києві проживало близько 61 % від загальної кількості, у той час як частка киян у населенні України становить лише близько 6 %» [7];

– оскільки до парламенту може потрапити багато політичних сил, то це може ускладнити процедуру формування парламентської більшості, що може призвести до створення нестабільного уряду;

– дана система виборів може породжувати велику кількість фракцій у парламенті, які змагаються між собою, і як наслідок — негативно впливає на стабільність роботи останнього;

– обмеження свободи дій депутата, його залежність від партійного керівництва, від партійної фракції у парламенті;

– відсутність персональної відповідальності депутата перед виборцями за свої дії.

У наукових колах активно обговорюється питання про вплив систем голосування на конфігурацію партійної системи країни і характер міжпартійних взаємовідносин. Західний політолог Р. Кац, проводячи дослідження у Великій Британії, Ірландії та Італії, дійшов до таких висновків: пропорційне представництво сприяє прояву з боку партій більш ідеологізованих і радикальних позицій з політичних питань, ніж в умовах відносно більшості; у двопартійних системах ідеологічні позиції партій поступово наближаються; партії, які конкурують в малих округах, будуть переважно орієнтуватися на персоналії лідера і патронаж, а партії, що конкурують у великих округах, будуть схильні до проблемної орієнтації [5].

Доцільно зазначити, що кожна партія за такої системи отримує реальну можливість мати своїх членів у парламенті, не вступаючи в коаліції з іншими партіями, і не змушена вдаватися до тактики компромісів [2, с. 244].

Враховуючи різні варіанти виборчих систем, найпростішим для застосування в Україні може бути запровадження пропорційної виборчої системи з регіональними списками. При цьому абсолютно може бути застосована звичайна пропорційна виборча система, при якій кожна партія висуває свій список загальнонаціональний, який складається із сукупності регіональних списків. Партія може на загальнонаціональному з'їзді висунути всі регіональні списки, і в округах мало би бути від 10 до 15 мандатів на кожний округ. У такому випадку вибори можуть проводитись в округах із застосуванням так званих напівжорстких преференцій.

При застосуванні будь-якої виборчої системи просто неможливо уникнути певних небажаних, навіть потенційно руйнівних ефектів, тому досконалої виборчої системи не існує як такої. Проте кожна виборча система може бути удосконалена. У кожній країні виборча система визначена відповідним виборчим законодавством, яке деталізує основні положення, зафіксовані в конституції. У законодавстві відображені положення про

порядок висунення кандидатів, вимоги до них, процедуру голосування й підрахунку голосів, джерела фінансування. На відміну від багатьох країн світу, структура виборчої системи в Україні не виписана в Конституції. У ній зазначені тільки загальні умови виборчого процесу. Зокрема, ст. 77 Конституції України визначає, що «порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом» [2, с. 244].

Висновки. Розвиток суспільства на сучасному етапі характеризується найбільшими перетвореннями нашої держави та її правової системи, і тому порядок організації і проведення виборів привертає пильну увагу з боку суспільства. Головна мета — забезпечення справжньої свободи волевиявлення виборців при проведенні виборів. У наш час пропорційне представництво не розглядається як форма, що забезпечує дзеркальне відображення всього різноманітного спектру політичних поглядів, смаків і переконань, які існують у суспільстві, а швидше є можливістю реалізації політичними партіями, через відповідні державні структури, своїх програмних цілей і установок. В Україні триває пошук і становлення такої виборчої системи, яка дозволяла б досягти компромісу між принципом представництва у парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду та сприяла найбільш ефективному й повному врахуванню інтересів усіх виборців із різних верств населення.

Список літератури

1. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI (редакція від 15.05.2014) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>. — Назва з екрану.
2. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. — Львів, 2010. — 462 с.
3. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія / Ю. Б. Ключковський. — К. : Час Друку, 2011. — 132 с.
4. Шведа Ю. Вибори та виборчі системи / Ю. Шведа. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zavantag.com/docs/11/index-2045099.html?page>. — Назва з екрану.
5. Юрій М. Ф. Типи виборчих систем / М. Ф. Юрій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/political_science/uriy_politologiya/part6/1403.htm. — Назва з екрану.
6. Вегеш М. М. Політологія: підручник / М. М. Вегеш. — К. : Знання, 2008. — 384 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-2649.html>. — Назва з екрану.
7. Бучин М. Порівняльний аналіз основних виборчих систем: проблема вибору оптимальної моделі виборчої системи для України у плані дотримання демократичних принципів виборів / М. Бучин, І. Федорій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://studies.in.ua/pravo/porivnyal_analiz_v_sis.pdf. — Назва з екрану.

В. А. Стукаленко

Одесский институт финансов Украинского государственного университета финансов и международной торговли,
кафедра прикладной экономики
ул. 25-й Чапаевской дивизии, 6, Одесса, 65070, Украина

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

Резюме

В статье освещены актуальные вопросы, связанные с понятием «пропорциональная избирательная система» и характеристикой ее разновидностей. При использовании пропорциональной избирательной системы увеличивается возможность реализации политическими партиями, через соответствующие государственные структуры, своих программных целей и установок.

Отмечено, что в зависимости от того, как определяется количество голосов, необходимых для избрания кандидата, различают: пропорциональную избирательную систему с жесткими списками; пропорциональную избирательную систему с предпочтениями; пропорциональную избирательную систему с полужесткими списками.

Проанализированы проблемы, которые оказывают влияние на эффективность применения пропорциональной избирательной системы. Акцентируется внимание на положительных и отрицательных чертах пропорциональной системы с жесткими списками; с предпочтениями; с полужесткими списками.

Учитывая различные варианты избирательных систем, предлагается в Украине введение пропорциональной избирательной системы с региональными списками.

Ключевые слова: избиратели, партии, пропорциональная избирательная система с жесткими списками; пропорциональная избирательная система с предпочтениями; пропорциональная избирательная система с полужесткими списками.

V. A. Stukalenko

Odessa Institute of Finance of the Ukrainian State
University of Finance and International trade,
The Department of applied Economics
25th Chapaev division str., 6, Odessa, 65070, Ukraine

THEORETICAL ASPECTS OF A PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM

Summary

The article is devoted to topical issues related to the concept of «proportional electoral system and the characteristic of its species. When using the proportional electoral system increases the possibility of realization of the political parties, through the relevant government agencies, their program goals and attitudes.

It is noted that depending on how determined the number of votes required for election of a candidate, there are: the proportional electoral system from the hard lists; proportional electoral system preferences; the proportional electoral system with semi-rigid lists.

Analyzed problems that have a significant impact on the effectiveness of the proportional electoral system. The focus is on positive and negative traits of a proportional system with a rigid lists; preferences; with semi-rigid lists.

Available, taking into account different ways of electoral systems, which is the simplest to apply in Ukraine, can be the introduction of a proportional electoral system with the regional lists.

Key words: voters, parties, proportional electoral system from the hard lists; proportional electoral system preferences; the proportional electoral system with semi-rigid lists.