

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»  
(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)**

**ДОПОВІДЬ**

**ПРО**

**ПРОПОРЦІЙНІ ВИБОРЧІ СИСТЕМИ:  
РОЗПОДІЛ МАНДАТІВ УСЕРЕДИНІ ПАРТІЙНИХ СПИСКІВ  
(ВІДКРИТІ/ЗАКРИТІ СПИСКИ)\***

**прийнята Радою за демократичні вибори  
на 50-му засіданні  
(Венеція, 19 березня 2015 року)  
та Венеційською комісією  
на 102-му пленарному засіданні  
(Венеція, 20-21 березня 2015 року)**

**На основі коментарів:**

**пана Річарда БАРРЕТА (член Венеційської комісії від Ірландії)  
пана Олівера КАСКА (член Венеційської комісії від Естонії)  
пана Уго МІФСУДА БОННІЧІ (експерт Венеційської комісії від  
Мальти)  
пана Каре ВОЛЛАНА (експерт Венеційської комісії від Норвегії)**

\* Неофіційний переклад. Переклад зроблено Українським незалежним центром політичних досліджень у рамках проекту «Громадська підтримка реформування законодавства для парламентських виборів», що виконується за сприяння Центру демократії та верховенства права та фінансування Європейської Комісії (проект «Посилення коаліції РПР»), серпень 2017. Коментарі просимо надсилати на адресу [ucipr@ucipr.org.ua](mailto:ucipr@ucipr.org.ua). Оригінал Доповіді за посиланням : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)001-e)

## Зміст

I. Вступ.....	3
II. Вибірчі системи в Європі та за її межами.....	4
А. Огляд.....	4
Б. Системи із закритими партійними списками.....	7
III. Системи з відкритими партійними списками: розподіл мандатів усередині списків, вплив на результати.....	9
А. Системи з відкритими партійними списками: типологія.....	9
Б. Системи з відкритими партійними списками, наслідки голосування виборців.....	15
IV. Висновки.....	17

## I. Вступ

1. Рада за демократичні вибори погодилася з необхідністю скласти порівняльну доповідь про пропорційні виборчі системи та, зокрема, про розподіл мандатів усередині партійних списків, тобто у виборчих системах з відкритими або закритими партійними списками. Розробка цієї доповіді обговорювалася на різних засіданнях Ради за демократичні вибори, зокрема на засіданнях у жовтні та грудні 2012 року, і є частиною заходів щодо покращення демократичного характеру виборів у державах-членах Ради Європи<sup>1</sup>.

2. Венеційська комісія вже опублікувала декілька доповідей та порівняльних досліджень виборчих систем<sup>2</sup>. Тим не менш, не було жодної доповіді щодо розподілу депутатських мандатів усередині політичних партій. Це питання є цікавим з порівняльної точки зору, оскільки доповідь містить огляд систем партійних списків, що використовуються державами-членами Венеційської комісії, точніше тими з них, в котрих проводяться парламентські вибори. Доповідь аналізує виборче законодавство в 60 країнах-членах Венеційської комісії<sup>3</sup>. Географічний регіон аналізу є досить великим і дає змогу порівняти системи з відкритими та закритими списками у країнах Європи, Латинської Америки, Середньої Азії та Магрибу. Крім того, цікавим є докладний аналіз методів розподілу мандатів, особливо в контексті політичних партій у пропорційних виборчих системах. Доповідь зроблена на основі попередніх доповідей Венеційської комісії про виборчі системи<sup>4</sup>.

3. Ця порівняльна доповідь базується на даних таблиці існуючих правових положень щодо виборчих систем та методів розподілу мандатів для 61 країни, підготовленої Секретаріатом Венеційської комісії<sup>5</sup>. Таблиця містить законодавчі положення з різних джерел, головним чином, витяги з конституцій та законів про вибори. Відповідно, виборча система викладена як комбінація положень Конституції, інших законів та підзаконних актів. У цьому зв'язку слід зазначити, що конституційні положення про виборчу систему важко змінити, бо вони визначають зв'язок закріпленої в Конституції виборчої системи з іншими відповідними законами.

4. Крім того, доповідь ґрунтується на наступних документах:

- Венеційська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи та пояснювальна доповідь<sup>6</sup>;

- Венеційська комісія, Доповідь про виборчі системи: огляд можливих розв'язків і критерії вибору<sup>7</sup>;

<sup>1</sup> Доповідь на 42-му засіданні Ради за демократичні вибори (Венеція, 11 жовтня, 2012 року; док-т CDL-EL-PV(2012)003), пункт 4; та доповідь на 43-му засіданні Ради за демократичні вибори (Венеція, 15 грудня, 2012 року; док-т CDL-EL-PV(2012)004), пункт 5. Також див. доповідь Парламентської асамблеї Ради Європи *Назустріч більш демократичним виборам (For more democratic elections)* (док-т 13021) за наступними посиланнями: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19004&lang=en> та: [www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL-PV\(2012\)004-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL-PV(2012)004-e)

<sup>2</sup> Детальніше див. розділ 4 даної доповіді.

<sup>3</sup> Див. перелік за наступним посиланням: [www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx](http://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx). Білорусь також включено до цієї порівняльної доповіді як одного-єдиного асоційованого члена Венеційської Комісії. Таким чином таблиця містить дані щодо 61 країни.

<sup>4</sup> Див. перелік у розділі 4.

<sup>5</sup> Хоча члени Венеційської Комісії отримали запити стосовно точності наведених даних, лише половина членів надала відповіді. З цієї причини таблиця може містити невірні посилання, а також неточності, пов'язані зі складнощами пошуку надійних англомовних джерел інформації та/або проведенням реформ виборчого законодавства. Див. док-т CDL(2014)058 за наступним посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2014\)058-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2014)058-bil)

<sup>6</sup> Прийнята Венеційською Комісією на 52-му пленарному засіданні (Венеція, 18-19 жовтня, 2002 року; док-т CDL-AD(2002)023rev) за наступним посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

<sup>7</sup> Прийнята Венеційською Комісією на 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня, 2003 року; док-т CDL-AD(2004)003), особливо розділи 2.2 та 2.3, за наступним посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)003-e)

- Венеційська Комісія, Порівняльна доповідь (I) про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту<sup>8</sup>; та
- Венеційська Комісія, Порівняльна доповідь (II) про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту<sup>9</sup>;
- Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДППЛ), доповіді про спостереження за виборами<sup>10</sup>;
- Європейський парламент, доповіді про спостереження за виборами<sup>11</sup>.

5. Доповідь складається з двох частин. У першій частині описуються виборчі системи в Європі та за її межами, котрі використовуються у країнах-членах Венеційської Комісії (частина II доповіді: *II Виборчі системи в Європі та за її межами*). В цій частині також запроваджується поняття одномандатних виборчих округів (плюральна система або мажоритарна система відносної більшості) та систем закритих списків.

6. У другій частині доповіді детально описуються системи з відкритими партійними списками та визначається рівень впливу виборців у кожній виборчій системі (частина III доповіді: *III Системи з відкритими партійними списками: розподіл мандатів усередині списків, вплив на результати*).

7. Ця Доповідь була прийнята Радою за демократичні вибори на 50-му засіданні (Венеція, 19 березня 2015 року) та Венеційською Комісією на 102-му пленарному засіданні (Венеція, 20-21 березня 2015 року).

## II. Виборчі системи в Європі та за її межами

### A. Огляд

8. Венеційська Комісія має на меті сприяти поширенню та консолідації спільної європейської конституційної спадщини, що передбачає загальні цінності, в тому числі в електоральній сфері (європейська виборча спадщина виборців)<sup>12</sup>. Паралельно з цим Венеційська Комісія завжди бере до уваги належні традиції та еволюцію країн у створенні або консолідації демократичних інститутів шляхом публікації своїх висновків і доповідей. Цей підхід також стосується виборчого поля. Незважаючи на заохочення загальних цінностей, необхідних для демократичних виборів, Венеційська Комісія не рекомендує жодної конкретної виборчої системи. У Кодексі належної практики у виборчих справах Венеційської Комісії чітко зазначено, що «можна обрати будь-яку виборчу систему»<sup>13</sup> за умови дотримання принципів, визначених Кодексом. Це підтверджується висновками Венеційської Комісії щодо конкретних країн. Наприклад, у *спільному висновку щодо Закону про вибори членів парламенту Угорщини* написано, що «Венеційська Комісія, і ОБСЄ/БДППЛ не рекомендують жодної конкретної виборчої системи». Аналогічним чином не існує міжнародних стандартів, котрі рекомендують конкретний метод або ступінь пропорційності щодо розподілу місць у парламенті. Держави мають свободу вибору в цьому питанні, оскільки цей вибір є політичним рішенням<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Прийнята на 26-му засіданні Ради за демократичні вибори (Венеція, 18 жовтня, 2008 року) та на 77-му пленарному засіданні Венеційської Комісії (Венеція, 12-13 грудня, 2008 року; док-т CDL-AD(2008)037). Зокрема, в доповіді особливу увагу приділено виборчим бар'єрам та їхньому впливу, різницею між природними та законодавчими бар'єрами. Див. за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-e)

<sup>9</sup> Прийнята на 32-му засіданні Ради за демократичні вибори (Венеція, 11 березня, 2010 року) та на 82-му пленарному засіданні Венеційської Комісії (Венеція, 12-13 березня 2010 року; док-т CDL-AD(2010)007), особливо розділи 2.2 та 2.3, за наступним посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)007-e)

<sup>10</sup> Див. док-т за наступним посиланням: [www.osce.org/odihr/elections](http://www.osce.org/odihr/elections)

<sup>11</sup> [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election\\_observation/missions20092014\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/missions20092014_en.htm)

<sup>12</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах, док-т CDL-AD(2002)023rev, Основні засади I.

<sup>13</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах, док-т CDL-AD(2002)023rev, Основні засади II. 4.

<sup>14</sup> Прийнята на 41-му засіданні Ради за демократичні вибори (Венеція, 14 червня 2012 року) та на 91-му пленарному засіданні Венеційської Комісії (Венеція, 15-16 червня 2012 року; док-т CDL-AD(2012)012) за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)012-e).

9. Оскільки вибір виборчої системи та методу розподілу депутатських мандатів залишаються важливою конституційною проблемою, це питання потребує пильної уваги, в тому числі віднаходження спільного рішення політичних партій з цього приводу. Хоча визначення відповідної виборчої системи є суверенним вибором будь-якої демократії, існує припущення, що воно має відображати волю народу. Інакше кажучи, люди повинні довіряти обраній системі та її реалізації.

10. Всі виборчі системи засновані на особливостях історії та політичної культури країн. Це видно з прикладів Естонії та Норвегії.

11. В **Естонії** розподіл депутатських мандатів відбувається шляхом голосування за відкритими партійними списками з однією преференцією в багатомандатних виборчих округах (в середньому по 8 мандатів на кожний виборчий округ). Пропорційність додатково забезпечується за допомогою механізму компенсаційних мандатів. Система стала дуже складною з ухваленням положень, згідно яким партіям, що отримали невелику кількість голосів, забороняється брати участь у розподілі місць у парламенті.

12. Система, що існує в **Норвегії**<sup>15</sup>, може бути пояснена її історією: парламентарі обиралися виборчими колегіями, котрі в свою чергу обиралися чоловіками з певними привілеями, запровадженими Конституцією 1814 року. Виборча система була плюральною. Загальні права голосу було введено в 1898 році для чоловіків і в 1913 році для жінок. У 1905 році прямі вибори було введено в двоетапну мажоритарну систему виборів в одномандатних округах. Незважаючи на відсутність згадки про політичні партії у виборчій системі, партії були створені в 1884 році. В 1919 році було запроваджено пропорційну виборчу систему в багатомандатних виборчих округах, через 19 років після того, як таку систему національних виборів почала вперше використовувати Бельгія. Вплив двох домінуючих партій було зменшено завдяки зростаючій кількості членів лейбористської партії, котра вимагала належного представництва й котра не користувалася популярністю в інших партій через їхні побоювання політичних наслідків зростаючої присутності лейбористів.

13. Лише п'ять з-поміж 33 **61 проаналізованої країни використовують систему одномандатних виборчих округів, яка вимагає плюральної або абсолютної більшості для єдиної палати або нижчої палати парламенту.** Це Азербайджан, Білорусія, Франція, Сполучене Королівство та Сполучені Штати Америки. **Азербайджан**<sup>16</sup> використовує плюральну систему виборів депутатів або систему відносної більшості зі 125 одномандатними виборчими округами. **Білорусь**<sup>17</sup> використовує ту ж саму систему для Палати представників зі 110 одномандатними виборчими округами. Для виборів до Національних зборів **Франція**<sup>18</sup> застосовує мажоритарну систему з голосуванням в два тури у 577 одномандатних виборчих округах. У **Сполученому Королівстві**<sup>19</sup> 650 членів Палати громад обираються в 650 одномандатних виборчих округах за плюральною системою. **Сполучені Штати Америки**<sup>20</sup> обирають 435 членів Палати представників в 435 одномандатних виборчих округах також за плюральною системою. Таким чином, за винятком Франції, яка застосовує мажоритарну систему, всі країни, що проводять вибори до парламенту в одномандатних виборчих округах, застосовують плюральну систему.

---

Незважаючи на відсутність міжнародних стандартів, що рекомендують конкретну виборчу систему чи метод розподілу депутатських мандатів, запровадження виборчої системи передбачає дотримання принципів рівності та пропорційності.

<sup>15</sup> Кількість преференцій виборців може дорівнювати кількості кандидатів у списку обраної політичної партії, а обрані кандидати повторно упорядковуються в списках на підставі отриманих голосів завдяки преференціям виборців.

<sup>16</sup> Виборчий кодекс в редакції 2013 року, статті 143 та 169.3.

<sup>17</sup> Виборчий кодекс в редакції від 25 листопада 2013 року, статті 3, 15, 82 (в редакції від 25 листопада 2013 року) та 87 (в редакції від 25 листопада 2013 року).

<sup>18</sup> Виборчий кодекс в редакції станом на червень 2012 року, розділ II: особливі положення щодо виборів членів парламенту.

<sup>19</sup> Закон про представництво народу.

<sup>20</sup> Виборчий закон, публічний закон 62-5 від 8 серпня 1911 року.

14. Ізраїль<sup>21</sup>, Республіка Молдова<sup>22</sup>, Чорногорія<sup>23</sup> та Російська Федерація<sup>24</sup> використовують систему пропорційного представництва в загальнодержавному виборчому окрузі, в той час як Алжир<sup>25</sup>, Португалія<sup>26</sup>, Словенія<sup>27</sup> та Туніс<sup>28</sup> застосовують систему пропорційного представництва в багатомандатних округах

15. Що стосується різних методів розподілу місць, то 23 країни використовують формулу Д'Онדה (d'Hondt)<sup>29</sup>. 18 країн застосовують метод найбільшого залишку за квотою Хейра (Hare)<sup>30</sup>. 4 країни використовують метод Сен-Лагю (Sainte Laguë)<sup>31</sup>. 2 країни використовують квоту Друпа (Droop)<sup>32</sup>, тоді як у Данії застосовується метод найбільшого залишку за квотою Хейра (Hare) для розрахунку компенсаційних мандатів<sup>33</sup>.

16. Таким чином, система пропорційного представництва поширена в переважній більшості розглянутих країн<sup>34</sup>. Вона ґрунтується на припущенні, що електорат пропорційно представлений у виборному органі. 56 з-поміж 61 країни використовують пропорційну або змішану («комбіновану») систему<sup>35</sup>, з них 43 країни застосовують пропорційну систему<sup>36</sup> – принаймні в одній палаті для країн з двопалатним парламентом – а в 13 країнах<sup>37</sup> вибори проводяться за змішаною системою.

<sup>21</sup> Закон про вибори в Кнессеті, стаття 83.

<sup>22</sup> Виборчий кодекс, стаття 88.

<sup>23</sup> Закон про вибори радників та представників, стаття 96.

<sup>24</sup> Федеральний закон «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» з поправками від 12 липня 2006 року в редакції станом на 2 квітня 2014 року, стаття 83.

<sup>25</sup> Органічний закон про виборчий режим, стаття 88.

<sup>26</sup> Закон про вибори, стаття 15.а

<sup>27</sup> Акт про вибори до Національної асамблеї, стаття 93. Словенія застосовує пропорційну систему з однією особливістю: 88 місць розподіляються через 8 виборчих одиниць, кожна з котрих складається з 11 одномандатних виборчих округів, тоді як два члени, котрі представляють угорську та італійську меншини, гарантовано отримують депутатські мандати.

<sup>28</sup> Закон про вибори, стаття 110.

<sup>29</sup> Перелік країн: Албанія (спочатку формула Д'Онדה (d'Hondt), потім метод Сен-Лагю (Sainte Laguë)), Алжир, Австрія (федеральний рівень), Бельгія, Хорватія, Данія (далі - Данія), Естонія (формулу змінено), Фінляндія, Угорщина, Ісландія, Ізраїль, Люксембург (формула Хагенбах-Бішоффа (Hagenbach-Bischoff)), Чорногорія, Нідерланди, Перу (формулу змінено), Португалія, Румунія, Сан-Марино, Сербія, Іспанія, Швейцарія (формула Хагенбах-Бішоффа (Hagenbach-Bischoff)), «колишня Югославська Республіка Македонія», Туреччина та Україна.

<sup>30</sup> Перелік країн: Вірменія, Австрія, Бразилія, Болгарія, Чехія, Грузія (точніше, формула Хейра-Німейєра (Hare-Niemeyer)), Італія, Казахстан, Республіка Корея, Киргизстан, Ліхтенштейн, Литва, Мексика, Молдова, Монако, Російська Федерація, Словенія (спочатку формула Хейра-Німейєра (Hare-Niemeyer), потім Хагенбах-Бішоффа (Hagenbach-Bischoff)), яка є такою ж як і формула Д'Онדה (d'Hondt) і Туніс.

<sup>31</sup> Перелік країн: Албанія (спочатку формула Д'Онדה (d'Hondt), потім метод Сен-Лагю (Sainte Laguë)), Боснія і Герцеговина, Косово, Норвегія (формулу змінено) та Швеція (формулу змінено).

<sup>32</sup> Перелік країн: Ірландія та Мальта.

<sup>33</sup> Детальніше про системи розподілу мандатів див. Доповідь про виборчі системи: огляд можливих розв'язків і критерії вибору (Report on Electoral Systems – Overview of available solutions and selection criteria) (док-т CDL-AD(2004)003), частина I 2.2.

<sup>34</sup> Як зазначено в порівняльній таблиці Секретаріату Венеційської Комісії (док-т CDL(2014)058).

<sup>35</sup> Тільки Азербайджан, Білорусь, Франція, Сполучене Королівство та Сполучені Штати Америки використовують систему більшості або множинності, як було описано вище.

<sup>36</sup> Перелік країн: Албанія, Алжир, Алжир, Андорра, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Бразилія, Болгарія, Чилі, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Греція, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Італія, Косово, Киргизстан, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Норвегія, Перу, Польща, Португалія, Росія, Сербія, Словаччина, Словенія, Іспанія (для Congreso de los Diputados – Нижня Палата), Швеція, Швейцарія, «колишня Югославська Республіка Македонія», Туніс та Туреччина.

<sup>37</sup> Список країн: Вірменія, Грузія, Німеччина, Угорщина, Казахстан, Республіка Корея, Литва, Мексика, Монако, Марокко, Румунія, Сан-Марино та Україна. Італійська система (пропорційна система з «надлишковими голосами») також може вважатися змішаною.

17. Крім змішаних систем, які в основному поєднують одномандатний виборчий округ та пропорційне (або компенсаційне) представництво і де виборці можуть голосувати за кандидата в одномандатних виборчих округах, а також за список партії у більших виборчих округах, а також за винятком декількох країн, котрі використовують систему єдиного перехідного голосу, у більшості країн, проаналізованих у доповіді, вибори відбуваються за пропорційною системою представництва. Системи пропорційного представництва можуть бути як з відкритими, так із закритими партійними списками.

18. Як зазначається Венеційською Комісією у Доповіді про виборчі системи: огляд можливих розв'язків і критерії вибору (Report on Electoral Systems – Overview of available solutions and selection criteria)<sup>38</sup>, **“одразу після розподілу мандатів серед політичних партій виникає питання їхнього розподілу всередині списків у разі, якщо вибори здійснюються за пропорційною системою. Цей розподіл може відбуватися багатьма способами (...). У найпростішому випадку – закриті списки – кандидати обираються в тому порядку, в якому вони фігурують у списках. У цьому випадку політичні партії мають надзвичайний вплив, оскільки вони визначають порядок ранжування кандидатів в списку. У випадку преференційного, кумулятивного<sup>39</sup> голосування та ранжування (rank-ordered voting), виборці визначають позицію кожного кандидата у партійному списку в порядку надання переваг. Нарешті, єдиний голос, що передається, перехресний голос (*панашаж*) та повністю відкриті списки чи порожні бюлетені по суті є засобами розподілу місць у партійних списках”**.

19. Отже, у системах із закритими списками (описаними у **Частині II Б** нижче) виборці обирають між різними партійними списками. Такі системи залишають партіям можливість захищати своїх лідерів та визначати власне ранжування у списку відповідно до певних внутрішніх процедур, які регулюються чи не регулюються законом. **У системах із відкритими списками**, де виборці голосують відповідно до власних переваг, підзвітність окремих кандидатів підвищується (див. детальніше в **частині III** доповіді).

## **Б. Системи із закритими партійними списками**

20. У виборчих системах із закритими списками політичні партії складають у кожному виборчому окрузі свої списки кандидатів, які залишаються закритими. Такі списки зазвичай включають кількість кандидатів, що дорівнює кількості мандатів в окрузі. Порядок упорядкування кандидатів у кожному партійному списку визначається як центральним партійним комітетом, так і партійним органом виборчого округу або шляхом попередніх виборів серед місцевих членів партії. Політична партія або виборчий блок, які формують список кандидатів, приймають рішення про розподіл мандатів у списку. Отже, такі системи є пропорційними, але не преференційними. Вони зосереджені на політичних партіях і надають їм контроль над конвертацією голосів, поданих за їхні списки, у депутатські мандати.

21. Оскільки виборці мають право голосувати лише за список кандидатів, вони не вказують свої уподобання всередині списку та не підтримують одного або декількох кандидатів. Як наслідок, виборці вже заздалегідь знають, котрий кандидат посіде перше місце, друге, третє і т. д. Закриті списки є ознакою сильних і згуртованих політичних партій чи коаліцій, в яких партійні еліти можуть створювати союзи і просувати політику «зверху вниз».

22. Серед 56 країн, що використовують пропорційну виборчу систему, 25 країн проводять вибори за системою із закритими партійними списками (це означає, що немає ніяких уподобань і

<sup>38</sup> Венеційська Комісія, Доповідь про виборчі системи: огляд можливих розв'язків і критерії вибору (Report on Electoral Systems – Overview of available solutions and selection criteria) (док-т CDL-AD(2004)003), розділ 78.

<sup>39</sup> Система кумулятивного вотуму, за якої виборець може віддати один або всі свої голоси одному й тому самому кандидату. За такої систем кількість голосів не дорівнює кількості мандатів.

кандидати партійного списку заздалегідь визначені)<sup>40</sup>, тоді як 31 країна застосовує систему з відкритими списками (тобто систему однієї або декількох преференцій, коли виборці можуть обрати від одного до декількох імен у списку кандидатів; країни, що використовують виборчу систему з єдиним перехідним голосом, входять до цієї групи).

23. Серед **25 країн, що проводять вибори з використанням закритих списків**, ця доповідь відображає, по-перше, країни, котрі застосовують **змішану систему**, а, по-друге, країни з системою пропорційного виборчого представництва. У країнах, які використовують змішану систему, кожен виборець голосує відповідно до одномандатного плюрального, мажоритарного, або пропорційного її виду. У мажоритарній змішаній системі виборці голосують за окремих кандидатів у виборчих округах. У пропорційній змішаній системі виборці віддають голоси за партійний список як у загальнодержавному виборчому окрузі, так і в певному багатомандатному виборчому окрузі. Наприклад, виборці голосують за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі в **Угорщині**<sup>41</sup>, **Республіці Корея**<sup>42</sup>, **Мексичі (Сенат)**<sup>43</sup> та **Україні**<sup>44</sup>. На противагу цьому, виборці віддають голоси кандидатам за пропорційною системою в багатомандатних виборчих округах в **Грузії**<sup>45</sup> та **Німеччині**<sup>46</sup>. Це також стосується **Італії** (пропорційна система з «надлишковими голосами»)<sup>47</sup>.

24. У зв'язку з цим цікаво зазначити, що Європейському суду з прав людини було запропоновано ухвалити рішення щодо вибору виборцями у системах із закритими списками у справі «Саккоманно та інші проти Італії»<sup>48</sup>.

Позивачі скаржились, що вони не змогли висловити свою прихильність кандидату на парламентських виборах, оскільки італійське законодавство не дозволяє прямого обрання представників виборцями (політичні партії подають «закриті» списки кандидатів: черговість кандидатів у списку визначається партією, а виборці не можуть висловити свою прихильність конкретному кандидату). Беручи до уваги «широке право вибору, яким користуються держави в цьому питанні, та необхідність оцінити виборче законодавство в цілому в світлі політичних подій та на основі історичного та політичного контексту», Суд постановив, що система закритих списків не порушила статтю 3 Протоколу № 1. Таким чином, Суд визнав, що скарга є неприйнятною (скарга є явно необґрунтованою).

<sup>40</sup> Перелік країн: Албанія, Алжир, Алжир, Андорра, Вірменія, Хорватія, Грузія, Німеччина, Угорщина, Ізраїль, Італія, Казахстан, Республіка Корея, «колишня Югославська Республіка Македонія», Мексика, Республіка Молдова, Чорногорія, Марокко, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Сербія, Словенія, Туніс, Туреччина та Україна.

<sup>41</sup> Акт ССП від 2011 року про вибори членів парламенту, розділ 17(1).

<sup>42</sup> Державні вибори в останній редакції від 2 жовтня, 2012 року, стаття 189.

<sup>43</sup> Стаття 14 загального закону про виборчі установи та процедури, опублікованого у травні 2014 року, застосовується до членів Сенату, обраних шляхом пропорційного представництва. І, навпаки, члени Федерального Конгресу, обрані за цим методом, відбираються з п'ятих регіональних списків (*circunscripciones*).

<sup>44</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів України», стаття 97.

<sup>45</sup> Змішана система: списки пропорційного представництва та мажоритарні виборчі: один національний виборчий округ в системі пропорційного представництва; 73 одномандатних округи в мажоритарній системі; 77 мандатів в системі пропорційного представництва (закриті партійні списки; партії, що подолали 5% бар'єр, отримують право на місця в парламенті); та 73 мандати в мажоритарній системі (системі простої більшості). У разі якщо жоден кандидат не набрав 30% голосів, проводиться другий тур виборів між двома основними кандидатами.

<sup>46</sup> Федеральний виборчий акт, розділ 4 і далі.

<sup>47</sup> Закон про вибори, грудень 2005 року. Специфічність полягає в тому, що більшість місць розподіляються за допомогою системи пропорційного представництва (тобто 629 з 630 місць, включаючи 12 місць для членів, обраних громадянами Італії за кордоном). Тим не менш, решта місць розподіляється через мажоритарну систему відносно простої більшості в одномандатному виборчому окрузі Валле. У грудні 2005 року уряд Італії ухвалив новий виборчий закон, котрий вводив пропорційне представництво «заблокованих» партійних списків та бонуси для відносної більшості (*premio di maggioranza*). Конституційний суд Італії визнав цей закон неконституційним. Див. рішення Конституційного суду Італії від 13 січня 2014 року, Corte Costituzionale Italiana, sentenza 13.01.2014 n° 1, за посиланням: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=65553>

<sup>48</sup> 13 березня 2012 року, рішення щодо припустимості застосування № 11583/08.



25. У ряді країн із закритими списками передбачені гендерні квоти (їхнє застосування простіше, ніж у країнах із системами відкритих списків). Наприклад, Конституція **Мексика** була змінена, щоб забезпечити рівність чоловіків і жінок на виборах як до Федерального Конгресу, так і до місцевих конгресів. До цього закон про вибори встановлював гендерну квоту (40%), яка була частково застосована (за деякими винятками). У 2012 році виборчий суд постановив, що всі політичні партії мають дотримуватися квоти, незалежно від процедури висування кандидатів. Національний закон про вибори передбачає, що політичні партії повинні висувати 50% кожної статі в кожній палаті Федерального Конгресу, а також в місцевих конгресах.

26. У Чорногорії стаття 39а (1) Закону про вибори радників та представників вимагає, щоб у списках кандидатів було не менше 30% кандидатів менш представленої статі. Стаття 39а (2) та (3) цього ж закону зазначає, що «список кандидатів, який не відповідає вимогам, вважається таким, що містить недоліки, котрі перешкоджають його оголошенню, і подавачеві списку пропонується виправити ці недоліки відповідно до Закону». Не існує правил щодо черговості чи порядку розміщення кандидатів у списках.

27. В Іспанії Органічний закон № 5/1985 встановлює гарантію представництва на користь обох статей. Відповідно до статті 44-біс Закону, виборчі списки не можуть включати більш, ніж 40% одних і тих самих гендерних кандидатів. Якщо кількість виділених місць менше п'яти, співвідношення між жінками та чоловіками повинно бути максимально наближеним до рівного балансу. Це правило застосовується до виборів до Національного конгресу, муніципалітетів, Європейського парламенту та парламентів автономних округів. Виборчі комісії не можуть оголосити результати для виборчих списків, де не дотримано пропорцію між жінками та чоловіками. Крім того, партії, які не дотримуються обов'язкового правила, не можуть брати участь у виборах.

### **III. Системи з відкритими партійними списками: розподіл мандатів усередині списків, вплив на результати**

28. У країнах із системами відкритих списків виборці висловлюють власну перевагу(и), визначаючи позицію кожного кандидата у списку. Окрім того, системи єдиного перехідного голосу, перехресне голосування (*панашаж*) та голосування за повністю відкритими списками або порожніми бюлетенями є по суті основними різновидами розподілу місць між партійними кандидатами усередині списків.

29. Слід зазначити, що різні пропорційні системи призводять до різних виборів виборців, за умови застосовуваної системи пропорційного представництва. Ця частина доповіді охоплює різні типи систем із відкритими списками та розподілу мандатів у списках (**А.**), а також наслідки їхнього вибору (**Б.**).

#### **А. Системи з відкритими партійними списками: типологія**

30. Серед **31 країни, що використовують пропорційну систему з відкритими партійними списками**, існують значні відмінності. 7 країн використовують систему з однією преференцією<sup>49</sup>, тоді як **24** використовують виборчу систему з кількома преференціями, кількість яких може бути фіксованою або змінюваною. 7 з цих 24 країн використовують фіксовану кількість преференцій<sup>50</sup>; у 10 країнах застосовується виборча система з кількома преференціями<sup>51</sup>; Ліхтенштейн, Люксембург, Монако та Швейцарія використовують перехресне голосування (або *панашаж*);

<sup>49</sup> Австрія, Данія, Фінляндія, Нідерланди, Польща, Іспанія та Швеція.

<sup>50</sup> Кіпр (одна преференція на кожні чотири місця в кожному виборчому окрузі), Чехія (до 4 преференцій), Греція (до 4 преференцій), Косово (до 5 преференцій), Литва (до 5 преференцій), Перу (до 2 преференцій) та Словаччина (до 4 преференцій).

<sup>51</sup> Бельгія, Боснія і Герцеговина, Бразилія, Болгарія, Естонія, Ісландія, Киргизстан, Латвія, Норвегія та Сан-Марино.

вибори у Швеції відбуваються за системою *зв'язаних списків* (або *apparentements*); а парламентарі Ірландії та Мальти обираються за системою єдиного перехідного голосу.

31. Існує кілька способів впровадження систем відкритих списків, починаючи з опції надання переваги одному кандидату у списку до можливостей модифікувати партійний список та включати в нього кандидатів з інших списків. Існують також системи, в яких кандидати обираються не із заздалегідь визначених списків, а з номінаційних округів, як, наприклад, у Данії та Румунії<sup>52</sup>. У Данії партії інколи обирають попередньо сформовані списки. Тому партії можуть визначати або не визначати черговість кандидатів у списках. У Данії (для тих партій, котрі не мають заздалегідь визначеного списку) та Румунії, кандидати, котрі висувуються у номінаційних округах, не ранжуються по районах. Також можуть складатися списки кандидатів за алфавітом та будь-яким іншим засобом класифікації, і виборці самі вирішують, хто повинен отримати мандати<sup>53</sup>.

32. Система єдиного перехідного голосу є системою пропорційного представництва без партійних списків. Виборці оцінюють окремих кандидатів відповідно до їхніх переваг, а за умови незмінності всіх голосів, відданих на користь партії, кількість кандидатів буде пропорційною кількості відданих за них голосів. Отже, система єдиного перехідного голосу може розглядатися як різновид пропорційної системи з відкритими партійними списками, але без списків. Така система використовується в Ірландії та Мальті в Європі<sup>54</sup>. Якщо виборці голосуватимуть за партії за своїми вподобаннями, результат може бути близьким до результату голосування за системою партійних списків.

### **1.1** *Вибірчі системи з однією перевагою*<sup>55</sup>

33. У деяких країнах виборці віддають голоси за кандидатів – **Нідерланди, Естонія та Фінляндія**. Голоси підраховуються як голоси за партію при розподілі мандатів між партіями. У багатьох інших країнах виборці можуть голосувати або за партію, або за окремих кандидатів.

34. Для обрання 183 членів Національної ради **Австрія**<sup>56</sup> поділяється на дев'ять земельних виборчих округів (що співпадають із дев'ятьма землями), які в свою чергу діляться на 39 регіональних виборчих округів. Тому партії формують регіональні, земельні та федеральні списки кандидатів. Виборці голосують за партію та можуть віддавати пільгові голоси за один регіональний список та один державний (земельний) список кандидатів. Місця розподіляються в три етапи: по-перше, регіональні місця (для тих кандидатів, котрі отримали щонайменше вдвічі менше голосів переважної більшості від виборчого показника<sup>57</sup>); по-друге, земельні місця (кількість місць партії дорівнює загальній кількості голосів, відданих на її користь у відповідному виборчому окрузі, розділений на виборчий показник, без урахування мандатів, отриманих у першій процедурі підрахунку голосів); по-третє, місця на національному рівні (шляхом передачі надлишкових голосів кожної політичної партії).

35. **Данія**<sup>58</sup> використовує систему пропорційного голосування в багатомандатних виборчих округах (10 багатомандатних виборчих округів, поділених на 92 номінаційні округи). 135 із 175 місць розподіляються серед виборчих округів. 40 залишкових (компенсаційних) місць розподіляються між політичними партіями, котрі або отримали щонайменше один мандат в окрузі або два відсотки голосів. Слід відзначити, що партії можуть висувати кандидатів декількома способами, включаючи формування партійних списків з числа їхніх кандидатів у номінаційних

<sup>52</sup> Детальніше див. нижче розділ III 1.7.

<sup>53</sup> Детальніше див. нижче розділ III 1.6.

<sup>54</sup> Детальніше див. нижче розділ III 1.8.

<sup>55</sup> Цю систему застосовують Австрія, Данія, Фінляндія, Нідерланди, Польща та Швеція.

<sup>56</sup> Федеральний закон про вибори до національної ради, §§97-108.

<sup>57</sup> Там само, §107: «Виборчий показник має найвище значення 183, коли розподіляється 183 мандати, 182 при розподілі 182 мандатів, 181 при розподілі 181 мандата і так далі.

<sup>58</sup> Закон про парламентські вибори, статті 81-82.

округах. Для розподілу компенсаційних мандатів виборці можуть голосувати як за партійний список, так і за окремого кандидата. Кандидати обираються пропорційно кількості голосів, котрі отримала партія в багатомандатному виборчому окрузі. Кандидати від партій, які отримали місця в багатомандатному виборчому окрузі, але не отримали розподільчий показник<sup>59</sup>, обираються у порядку черговості в партійних списках.

36. Виборці **Фінляндії**<sup>60</sup> голосують за окремих кандидатів. Обрані кандидати упорядковуються відповідно до кількості голосів виборців на їхню користь. Розподіл мандатів відбувається на основі «порівняльного індексу» наступним чином: «перший кандидат з найвищим порівняльним індексом отримує загальну кількість голосів, відданих на користь виборчого блоку<sup>61</sup>, другий кандидат – половину, третій кандидат – одну третину, четвертий кандидат – одну чверть і т. д.

37. У **Нідерландах**<sup>62</sup> кандидати, які отримали кількість голосів, що перевищує 25% виборчої квоти<sup>63</sup> у (спільних) списках, обираються у відповідності до кількості голосів на їхню користь, за умови, що відповідна група списків або тотожні списки, що не є її частиною, отримали достатню кількість депутатських мандатів<sup>64</sup>.

38. У **Польщі**<sup>65</sup> виборці голосують як за партійний список кандидатів, так і за окремих кандидатів із списку. Мандати, отримані за список, розподіляються відповідно кількості отриманих голосів.

39. **Швеція**<sup>66</sup> застосовує виборчу систему з компенсаційними місцями, що сприяє повній пропорційності розподілу депутатських мандатів. Виборці віддають голоси за партійні списки. Виборці також мають право надавати преференції окремим кандидатам. Для отримання депутатського мандату партія повинна набрати щонайменше чотири відсотки голосів у загальнодержавному виборчому окрузі або дванадцять відсотків голосів у територіальному виборчому окрузі. Виборці, котрі бажають голосувати за конкретних кандидатів, роблять відповідні позначки біля їхніх прізвищ у бюлетенях. Якщо позначки було зроблено біля декількох прізвищ, вважається, що виборці голосували за першого кандидата. Черговість кандидатів у партійному списку визначається на підставі кількості голосів, отриманих кожним кандидатом<sup>67</sup>.

## ***1.2 Виборчі системи з кількома преференціями – фіксована кількість преференцій***

40. У семи країнах<sup>68</sup> виборці спочатку голосують за партійний список в цілому, а потім за кандидатів у цьому списку. Кількість преференцій (голосів) може дорівнюватися встановленому максимуму. За винятком специфічної системи голосування на Кіпрі (один голос на кожні чотири місця в кожному виборчому окрузі), максимальна кількість преференцій варіюється від двох до п'яти.

41. На **Кіпрі**<sup>69</sup> виборці спочатку голосують за партійний список в цілому (або виборчий блок або єдиного незалежного кандидата). В межах списку вони мають по одному голосу на кожні чотири мандати, які розподіляються в окрузі.

<sup>59</sup> Показник розподілу = кількість виборчих та компенсаційних мандатів, котрі отримала партія в багатомандатному окрузі, збільшеному на 1.

<sup>60</sup> Закон про вибори, розділ 89.

<sup>61</sup> У Фінляндії під час висунення кандидатів дві чи більше політичних партій мають право утворювати виборчий блок за взаємною згодою. Після цього партії вважаються членами такого блоку.

<sup>62</sup> Закон про вибори, розділ С 1, стаття J 2 та весь розділ Р, а саме статті 3, 5, 11 та 15.

<sup>63</sup> Там само, розділ Р 12, «Центральна виборча комісія розподіляє загальну кількість голосів на виборах за групу списків залежно від кількості мандатів, належних групі».

<sup>64</sup> Там само, розділ Р 15.

<sup>65</sup> Виборчий кодекс, статті 227, 232 та 233.

<sup>66</sup> Закон про вибори, розділ 7, частина 2, розділ 14, частини 3, 4, 5, 9 та 10.

<sup>67</sup> Виборчі органи Швеції, див. за посиланням: <http://www.val.se/sprak/engelska/index.html>

<sup>68</sup> Перелік країн: Кіпр (одна преференція на кожні чотири місця на виборчий округ), Чехія (до 4 преференцій), Греція (до 4 преференцій), Косово (до 5 преференцій), Литва (до 5 уподобань), Перу (до 2 преференцій) та Словаччини (до 4 преференцій).

<sup>69</sup> Закон про вибори членів Палати представників.

42. У **Чеській Республіці**<sup>70</sup> виборці мають чотири голоси, котрі вони віддають кандидатам із обраного партійного списку. Кандидати, які отримали на свою підтримку принаймні 5% від загальної кількості голосів за партію, мають пріоритет у розподілі місць, незалежно від місця розташування в списку. Всі такі кандидати мають пріоритет над іншими кандидатами при розподілі мандатів; черговість таких кандидатів визначається фактичною кількістю преференційних голосів, отриманих кожним з них.

43. Кількість кандидатів із обраного партійного списку, за яких віддають голоси виборці **Косово**<sup>71</sup> та **Литви**<sup>72</sup> не перевищує п'яти. Кандидати у кожному із списків партій ранжуються у порядку спадання поданих за них голосів. У **Словаччині**<sup>73</sup> процедура виборів така ж сама, але виборці мають можливість віддати голоси не більше як чотирьом кандидатам із обраного партійного списку.

### *1.3* **Виборчі системи з кількома преференціями – змінна кількість преференцій**

44. У десяти країнах<sup>74</sup> виборці спочатку голосують за партійний список в цілому, а потім віддають голоси кандидатам з обраного партійного списку. Кількість преференцій (голосів) залежить від кількості мандатів, які виділяються в виборчих округах.

45. У **Бельгії**<sup>75</sup>, **Боснії та Герцеговині**<sup>76</sup>, **Болгарії**<sup>77</sup>, **Латвії**<sup>78</sup> та **Норвегії**<sup>79</sup> виборці мають стільки голосів, скільки кандидатів включено до списку обраної партії. Кандидати, за яких виборці віддали голоси, упорядковуються в партійних списках відповідно до кількості голосів, отриманих в результаті надання преференцій виборцями. На виборах до обох палат парламенту **Бельгії**, голоси виборців, які не віддали преференційні голоси, автоматично зараховуються на користь кандидатів у верхній частині списків. У **Боснії та Герцеговині** виборча система частково є системою закритих, а частково відкритих партійних списків, залежно від того, чи отримує партійний список більше (система відкритих списків) або менше (система закритих списків), ніж 3% голосів виборців. Крім того, якщо партія чи виборчий блок не мають достатньої кількості кандидатів у списку для розподілу призначених йому депутатських мандатів, залишкові вакантні мандати передаються списку партії чи виборчого блоку в іншому окрузі. У **Болгарії** на останніх парламентських виборах було зазначено, що незвичну кількість виборчих бюлетенів було (справедливо) оголошено недійсною, оскільки багато виборців висловили переваги окремим кандидатам, але не проголосували за партійний список. Навіть якщо відрахувати кількість їхніх преференцій на користь певних кандидатів від загальної кількості голосів, відповідні виборчі бюлетені все одно було би визнано недійсними<sup>80</sup>.

### *1.4* **Виборчі системи з кількома преференціями – негативний голос**

46. Окрім перегрупування окремих кандидатів у партійних списках, виборці деяких країн можуть викреслити кандидатів із обраного списку. У більшості країн, проаналізованих у цій категорії,

<sup>70</sup> Закон про вибори № 247/1995 від 27 вересня 1995 року в редакції станом на 2014 рік, статті 24, 26, 39, 48 та 50.

<sup>71</sup> Закон про загальні вибори в Республіці Косово, стаття 111.

<sup>72</sup> Закон про вибори до Сейму, статті 58, 66, 89 та 90.

<sup>73</sup> Закон № 333 про вибори до Національної ради Словачької Республіки у збірнику законів від 13 травня 2004 року, розділи 1, 30 та 42-43.

<sup>74</sup> Список країн: Вірменія, Бельгія, Боснія і Герцеговина (тільки якщо > 3% отриманих голосів виборців, які взяли участь у голосуванні; якщо немає = без переваг), Бразилія (лише Палата депутатів), Болгарія, Естонія, Ісландія, Киргизстан, Латвія, Норвегія та Сан-Марино.

<sup>75</sup> Виборчий кодекс, статті 144, 165-біс, 166-168 та 172.

<sup>76</sup> Закон про вибори, статті 9.1, 9.5-9.8.

<sup>77</sup> Виборчий кодекс від 5 березня 2014 року, статі 246, 248, 298 та Додаток № 1 до статті 248, параграф 1.

<sup>78</sup> Закон про вибори до Сейму від 1 січня 2014 року, статті 38 та 39.

<sup>79</sup> Закон про представництво народу 2003 року зі змінами та доповненнями від 24 червня 2013 року.

<sup>80</sup> Згідно зі статтею 265 Виборчого кодексу.

виборці мають право віддати голоси тільки за партійний список в цілому – і голосування залишається дійсним – або обрати додаткові індивідуальні уподобання. В Ісландії<sup>81</sup> виборці отримують бюлетені з партійним списком виборчого округу та можуть змінити рейтинг кандидатів у списку або відхилити кандидатів, викресливши імена чи прізвища тих кандидатів у списку, котрих вони не підтримують. У Латвії<sup>82</sup> виборцям надається право відмітити позначкою «+» прізвище будь-якого кандидата в списку, викреслити ім'я та прізвище кандидата, або взагалі не робити жодних позначок у виборчому бюлетені. Хоча виборці Монако<sup>83</sup> вкладають у пакет для бюлетенів лише один бюлетень з одним партійним списком, вони можуть вносити до нього зміни шляхом видалення кандидатів та додавання кандидатів з інших партійних списків. У Норвегії<sup>84</sup> виборці мають право вносити зміни до виборчих бюлетенів у відповідності з законом про вибори: «На виборах до парламенту виборець може змінювати черговість кандидатів у бюлетенях для голосування шляхом їхньої нумерації. Виборець також може викреслити ім'я та прізвище кандидата за методом, зазначеним у бюлетені». Однак для набуття чинності зміни (черговість та видалення) повинні вноситися більшістю голосів, відданих за партію. Точніше, ще не було випадків, коли преференції виборців змінювали пріоритети партій на парламентських виборах. У Швейцарії<sup>85</sup> всі виборці, котрі використовують попередньо надруковані виборчі бюлетені, мають право викреслити попередньо опубліковані імена та прізвища кандидатів. Виборці також можуть викреслити попередньо надрукований порядковий номер партійного списку та його назву або замінити його на порядковий номер та назву іншого партійного списку.

### 1.5 Кумулятивний голос

47. У Ліхтенштейні, Люксембурзі, Монако та Швейцарії виборці можуть віддавати декілька голосів на підтримку одного кандидата, як, наприклад, у Швейцарії, шляхом дворазового внесення ім'я та прізвища одного й того ж самого кандидата до виборчого бюлетеню.

### 1.6 Перехресне голосування

48. У чотирьох країнах виборці можуть змішувати кандидатів із різних списків партій. Однак це не є усталеною практикою на національних виборах. Така виборча система має назву системи перехресного голосування або *панашаж*. Тільки Ліхтенштейн<sup>86</sup>, Люксембург<sup>87</sup>, Монако<sup>88</sup> та Швейцарія<sup>89</sup> використовують перехресне голосування на національних виборах. У цих країнах виборці можуть викреслювати кандидатів із партійного списку та додавати кандидатів з інших списків. Виборці голосують за бажаний список учасників, яких вони переставляють у списку згідно своїх уподобань: можуть додаватися кандидати з інших партійних списків, а інші кандидати можуть бути викреслені або замінені. Кожен виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється в виборчому окрузі. При розподілі мандатів усередині списків в цих чотирьох країнах кандидати з інших партійних списків беруть участь у голосуванні, а голоси, віддані на підтримку партії, переходять до списку обраних кандидатів. У Швейцарії виборці можуть також створювати власні списки у порожньому виборчому бюлетені. На основі кількості отриманих мандатів кандидати з кожного списку, що отримали найбільшу кількість голосів, можуть бути обраними<sup>90</sup>.

<sup>81</sup> Закон № 24 від 16 травня 2000 року про вибори до Альтингу, стаття 82.

<sup>82</sup> Закон про вибори до Сейму, стаття 23.

<sup>83</sup> Закон про національні та муніципальні вибори № 839 від 23 лютого 1968 року зі змінами станом на 9 квітня 2002 року статті (закон № 1.250).

<sup>84</sup> Закон про представництво народу, §7-2.

<sup>85</sup> Федеральний закон про політичні права від 17 грудня 1976 року (статус від 1 січня 2013 року), стаття 35.

<sup>86</sup> Закон про вибори зі змінами від 1987 року, стаття 57.

<sup>87</sup> Закон про вибори зі змінами станом на 1 березня 2014 року, статті 133, 143, 145 та 159-161.

<sup>88</sup> Закон про національні та муніципальні вибори № 839 від 23 лютого 1968 року зі змінами станом на 9 квітня 2002 року, статті 20 та 20-1.

<sup>89</sup> Федеральний закон про політичні права від 17 грудня 1976 року (статус від 1 січня 2013 року), статті 16, 17, 21-33, 34-35, 37, 40-43, 47 та 50.

<sup>90</sup> Федеральний закон про політичні права від 17 грудня 1976 року (статус від 1 січня 2013 року), стаття 43.

### 1.7 Номінаційні округи

49. Данія та Румунія мають дещо схожі виборчі системи. Кандидати висуваються в одномандатних виборчих округах (номінаційних округах), але обираються не обов'язково ті, хто отримує найбільшу кількість голосів на свою підтримку. Загальна кількість місць у парламенті розподіляється між партіями пропорційно їхній частці у загальнонаціональному голосуванні. Після цього мандати, отримані кожною партією, передаються до багатомандатних виборчих округів, і в кінцевому підсумку розподіляються між кандидатами в одномандатних виборчих округах відповідно до кількості отриманих ними голосів. Єдиною відмінністю між цими двома виборчими системами є те, що в Румунії кандидат, який отримує більше 50 відсотків голосів в одномандатному виборчому окрузі, обирається, навіть якщо партія отримала недостатню кількість голосів у відповідному окрузі. В Данії політичні партії мають кілька варіантів висування кандидатів, включаючи формування партійних списків із кандидатів у номінаційних округах. При цьому існує певний поріг, коли кількість голосів не може впливати на черговість розташування кандидатів у партійному списку<sup>91</sup>.

50. Виборча система в Румунії іноді називається модифікованою змішаною пропорційною системою, але вона може вважатися пропорційною виборчою системою з голосуванням у багатомандатних округах з компенсаційними мандатами, що є також найбільш очевидною класифікацією данської системи. Незалежно від назви загальної системи, їхньою спільною рисою є те, що виборці Румунії завжди голосують за окремих кандидатів із партійного списку, тоді як у Данії це є однією з опцій<sup>92</sup>. Якщо виборці Данії обирають віддати голос на користь окремого кандидата, вони голосують у номінаційних округах. Це вочевидь має багато спільного з голосуванням в одномандатних виборчих округах, але кандидат, який успішно балотується в окрузі, отримує депутатський мандат лише за умови, якщо партія має право на місця в цьому багатомандатному виборчому окрузі та якщо кандидат балотується краще, ніж партійні кандидати в інших номінаційних округах. Наприклад, найбільша партія може мати кандидатів з найбільшою кількістю голосів у всіх номінаційних округах, проте скільки з них буде обрано вирішується відповідно до частки голосів, отриманих партією.

### 1.8 Система єдиного перехідного голосу

51. Дві країни застосовують систему голосування з єдиним перехідним голосом, а саме Ірландія<sup>93</sup> та Мальта<sup>94</sup>. Згідно з цією системою, кожен виборець отримує бюлетень, що містить імена та прізвища всіх кандидатів у його/її виборчому окрузі. В Ірландії на кожний виборчий округ виділяється від трьох до п'яти депутатських мандатів, а на Мальті – п'ять.

52. В обох країнах виборці зазначають порядок надання преференцій усім кандидатам у виборчому окрузі, незалежно від їхньої належності до певної політичної партії. Підраховується загальна кількість дійсних бюлетенів, і з цієї цифри вираховується виборча квота за формулою Друпа. Кандидати, які отримують певну кількість преференцій в першому підрахунку голосів, що дорівнює або перевищує цю квоту, вважаються обраними. У разі якщо жоден кандидат не набрав голосів, що дорівнює цій квоті, кандидат з найменшою кількістю голосів вибуває з перегонів, а його голоси передаються кандидату, котрому надано другу за рахунком преференцію. У разі якщо кількість голосів на користь кандидата перевищує виборчу квоту, надлишкові голоси передаються пропорційно іншим кандидатам відповідно до подальших преференцій виборців. Якщо кількість кандидатів, котрі були виключені зі списку або котрі не були обрані, дорівнює кількості вакантних мандатів, ці кандидати вважаються обраними, хоча вони можуть і не набрати квоти.

<sup>91</sup> Див. вище, розділ 27.

<sup>92</sup> У Данії є опція голосувати лише за певну політичну партію.

<sup>93</sup> Виборчий акт 1997 року в редакції станом на квітень 2014 року, розділи 37, 107 та 118-121. Також див. Акт делегованого законодавства № 156 від 2007.

<sup>94</sup> Загальний виборчий акт від 27 вересня 1991 року (зі змінами та доповненнями станом на 28 березня 2014 року), частина XI, стаття 71; 13-й офіційний док-т (стаття 105), статті 7-10.

53. Якщо дві партії виграють загальні парламентські вибори на **Мальті**, обираються додаткові члени парламенту відповідно до Конституції задля того, щоб партія, котра отримала більшість першочергових преференцій, мала гарантовану більшість в один голос у Палаті представників. Додаткові мандати розподіляються серед необраних кандидатів партії-переможця, незалежно від округу, де проводилося голосування. Кандидати, висунуті на загальні парламентські вибори, можуть змагатися не більше, ніж в двох виборчих округах. У разі якщо вони обираються з двох округів, вони мають обрати один виборчий округ, котрий представлятимуть після виборів. Місця, звільнені цими кандидатами, будуть розподілені на так званих «випадкових виборах», що передуватимуть першій сесії Палати представників. Голоси, які були віддані на підтримку кандидата, що замінюється (через відставку або смерть), розподіляються між іншими членами партії відповідно до наданих переваг. Якщо такий розподіл неможливо здійснити ефективно (оскільки жоден із необраних кандидатів даного виборчого округу не може отримати необхідну кількість голосів виборців), кандидат вважається «кооптованим» за рішенням Палати представників за поданням лідера політичної партії, до якої належав попередній член. На всі виборчі округи виділяється п'ять додаткових мандатів. Для забезпечення збалансованості загальної частки місць партій, інколи може обиратися ще один кандидат від виборчого округу. Тому в такому і тільки в такому випадку в цьому окрузі обираються шість депутатів.

### ***1.9*** ***Виборчі бюлетені***

54. У пропорційних системах із відкритими списками оформлення виборчих бюлетенів є складним завданням. У пропорційних системах із закритими списками у виборчих бюлетенях зазначається лише назва партії. Навпаки, за допомогою систем з відкритими списками виборцям слід надати можливість голосувати за кандидатів. Якщо всі кандидати від усіх партій з'являться в одному бюлетені, він стане дуже великим. Як, наприклад, у **Боснії та Герцеговині**. В інших країнах, таких як **Естонія** та **Фінляндія**, проблема вирішується шляхом привласнення порядкового номеру кожному кандидатові. Виборець вносить номери обраних кандидатів у бюлетень, голоси в яких підраховуються як для окремих кандидатів, так і для партійного списку загалом. Виборець має лише один голос. Списки всіх кандидатів повинні бути розміщені на виборчій дільниці. Партії та кандидати можуть також використовувати номери у своїй кампанії, щоб мати впевненість в умінні виборців голосувати. Ширший вибір варіантів організації голосування виборців не спрацює. У **Норвегії** проблема виборчих бюлетенів вирішується шляхом друку окремих бюлетенів для кожної партії. Усі виборчі бюлетені мають бути в наявності у виборчій кабінці, а кожен виборець голосує за обрану партію. Якщо голос, відданий на підтримку партії залишається незмінним, він зараховується на користь партії, але виборець також має право змінювати черговість кандидатів у списку та викреслювати прізвища тих кандидатів, котрих він/вона не підтримує взагалі.

## **Б. Системи з відкритими партійними списками, наслідки голосування виборців**

### ***1.1*** ***Плюральна система голосування***

55. Найпоширенішим способом визначення результатів голосування є підрахунок індивідуальних голосів на підтримку кандидатів у партійних списках і отримання мандатів тими, хто набрав найбільшу кількість голосів, незалежно від того, мали виборці один або декілька голосів.

### ***1.2*** ***Виборчі бар'єри та інші перешкоди ефективному преференційному голосуванню***

56. Часто існує перешкода ефективному преференційному голосуванню. У деяких країнах при підрахуванні індивідуальних голосів на користь кандидатів, кандидат повинен набрати певний відсоток голосів для переміщення всередині партійного списку; інакше залишатиметься черговість, визначена партією. У **Боснії та Герцеговині** цей бар'єр становить п'ять відсотків, а у **Болгарії** – сім відсотків. Це доволі помірковані пороги, які надають виборцям хороші можливості для впливу.

57. За відсутності виборчого бар'єру відносно невелика організована група матиме можливість визначати претендентів на отримання мандатів. В поєднанні з не обов'язковим індивідуальним голосуванням це може легко статися, оскільки виборці будуть змушені приймати черговість кандидатів у списку, визначену партією, не маючи можливості індивідуального впливу<sup>95</sup>. За обов'язковості індивідуального голосування зменшується вірогідність того, що невелика організована група визначатиме претендентів на отримання мандатів усередині партійного списку.

58. Наприклад, у **Данії** партія може обрати опцію висунення кандидатів у номінаційних округах або формувати списки таких кандидатів у багатомандатних виборчих округах. Якщо партія обрала список, то кількість голосів виборців, котру потрібно набрати кандидатів, має перевищувати виборчу квоту<sup>96</sup>. Якщо, наприклад, партія виграла одне місце, кандидатів потрібно отримати більше половини голосів для обрання. Якщо партія виграла чотири місця, кандидат має набрати більше 20 відсотків від загальної кількості мандатів партії, для того, щоб змінити порядок розташування кандидатів у партійному списку. Інакше кажучи, партія може обрати альтернативний варіант, у разі якщо виборці мають порівняно невеликі можливості змінити порядок черговості кандидатів у списку. Проте, за відсутності попередньо сформованого партією списку кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі, виборці матимуть величезний вплив на результати голосування, оскільки кандидати з найбільшою кількістю голосів обиратимуться без будь-якого порогу.

59. У **Нідерландах** цей поріг також залежить від виборчої квоти партійного списку: якщо партія отримує менш, ніж 19 мандатів, необхідно набрати половину кількості голосів, поданих за партійний список кандидатів, поділену на кількість отриманих мандатів; якщо партія отримує дев'ятнадцять або більше мандатів, необхідно набрати чверть квоти. Це означає, що якщо партійний список виграв лише один мандат, більш ніж половина повинна проголосувати за кандидата. Інакше обиратиметься перший кандидат у списку. Якщо потрібно розподілити 20 мандатів, достатньо, щоб кандидат отримав більше, ніж 1,25%, щоб претендувати на мандат відповідно до кількості індивідуальних голосів на його підтримку.

60. Виборці **Бельгії** та **Норвегії** можуть давати кандидатам пріоритетні номери. Першим кандидатом у партійному списку буде той, хто отримав найбільшу кількість перших номерів. Однак ті бюлетені, до яких виборці не внесли ніяких змін (не позначили преференції), вважаються голосами на користь кандидата за номером один. Тому, щоб уникнути такої ситуації, більше половини голосів потрібно буде віддати за того ж самого кандидата. Втім на практиці це трапляється в поодиноких випадках, що призводить до того, що ці системи є де-факто системами закритих партійних списків, навіть за наявності преференційного голосування.

61. В **Естонії** мандати спочатку розподіляються в виборчих округах серед політичних партій, які отримали більше 5% голосів у загальнонаціональному окрузі. Цей розподіл базується на простій квоті (мандат виділяється, якщо список отримує 0,75 квоти, або виділяється додатковий мандат, якщо список отримує голосів в два рази більше повної квоти, тобто якщо кількість голосів дорівнює 1,75 квоти, партійний список отримує два мандати). Кандидат вважається не обраним, якщо він або вона має менше преференційних голосів, ніж 10% від простої квоти. Залишкові мандати розподіляються на національному рівні відповідно до черговості кандидатів у партійному списку, а кількість преференцій не враховується. Проте кандидати, в котрих кількість отриманих преференцій становить менше 5% від простої квоти, не можуть отримати мандат у випадку, якщо в іншій виборчій групі є інші кандидати з тієї ж самої політичної партії, в котрих кількість отриманих преференцій перевищує 5% від простої квоти.

### ***1.3 Гендерна рівність та інші квоти***

<sup>95</sup> Наприклад, у норвезькому муніципалітеті Аскер жінки склали більшість обранців в 1971 році завдяки активності жіноцтва. Пізніше було введено виборчі бар'єри, але згодом їх було скасовано.

<sup>96</sup> Виборча квота = кількість голосів за партію/(кількість місць для партії + 1).



62. У деяких країнах існують вимога дотримання гендерної рівності у партійних виборчих списках. Гендерна рівність може бути застосована у виборчій системі з закритими партійними списками, але її застосування ускладнюється за системи відкритих партійних списків. Наприклад, у **Боснії та Герцеговині** перші два кандидати в списку повинні бути обрані з кожної статі, потім два з перших п'яти, три з перших восьми тощо. Водночас у Боснії та Герцеговині застосовується система пропорційного представництва з відкритими партійними списками та з п'ятивідсотковим виборчим бар'єром. Тому існує ризик, що виборці змінять свої преференції на користь домінуючої статі.

#### **1.4 Внутрішньопартійна конкуренція**

63. Системи відкритих списків сприяють конкуренції серед висуванців однієї і тієї ж самої партії. У більшості країн це створює стимули для позитивної кампанії кандидатів, які відстоюють програму своєї партії. Проте існує ризик того, що кандидати спрямовуватимуть свою кампанію проти інших кандидатів цієї ж партії. Це може призвести до персоналізації політики, що зменшуватиме важливість партійних програм та ідей. Стабільність, що забезпечується за системи закритих партійних списків, полягає в тому, що партія визначає абсолютно все.

#### **1.5 Виборчі округи**

64. Пропорційне представництво застосовується в багатомандатних виборчих округах як у межах цілої країни як єдиного загальнодержавного виборчого округу, як, наприклад, у **Словаччині** та **Нідерландах**, або у межах країни, поділеної на декілька географічних виборчих округів. За виключенням Данії (за одним із означених варіантів) та Румунії списки кандидатів відповідають виборчим округам. У разі якщо вся країна є загальнодержавним виборчим округом, немає гарантії, що висуватимуться кандидати з усієї країни, і в деяких областях виборці можуть не знати кандидатів, навіть за умови стимулювання пропорційного представництва. В такому разі варіант виборчої системи з відкритими списками може бути менш ефективним; інакше не буде різниці у застосуванні систем відкритих партійних списків для місцевих виборчих округів або для країни в цілому.

### **IV. Висновки**

65. Підсумовуючи, можна виділити наступні моменти.

66. Огляд 61 країни засвідчує, що переважна більшість країн (56) використовують систему пропорційного представництва на парламентських виборах. Серед них 43 країни застосовують пропорційну систему, тоді як 13 країн використовують змішану систему.

67. Найпростішими є системи закритих виборчих списків, за яких виборці позбавлені права надавати преференції кандидатам у партійних списках. За систем закритих списків політичні партії мають дуже значну силу, оскільки вони визначають порядок виборів кандидатів. Відповідно до систем з відкритими списками виборці визначають, принаймні, певною мірою, позицію кожного кандидата у списку, котрий вони складають. Крім того, існує декілька різновидів систем з відкритими списками, таких як системи єдиного перехідного голосу, голосування за кандидатів із різних партійних списків (*панашаж*), голосування за повністю відкритими списками або з порожніми бюлетенями, які за своєю суттю є основними системами розподілу місць між партійними кандидатами усередині списків.

68. З одного боку, було проаналізовано 24 країни, що використовують виборчі системи з закритими партійними списками. В цих країнах голосування відбувається в загальнодержавному та багатомандатних виборчих округах згідно з системою пропорційного представництва. З іншого боку, у країнах, що застосовують системи відкритих партійних списків, розподіл мандатів між кандидатами всередині списку може здійснюватися багатьма способами. Хоча сім країн застосовують виборчі списки з однією преференцією (Австрія, Данія, Естонія, Фінляндія,

Нідерланди, Польща та Швеція), в багатьох інших країнах вибори проводяться за системою множинних преференцій. В цій останній категорії сім країн мають системи з фіксованою кількістю преференцій (Кіпр, Чеська Республіка, Греція, Косово, Литва, Перу та Словаччина), а десять країн застосовують різну кількість преференцій, залежно від кількості місць, які виділяються виборчому округу (Вірменія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Бразилія, Болгарія, Ісландія, Киргизстан, Латвія, Норвегія та Сан-Марино).

69. Є країни, що використовують систему з відкритими виборчими списками, за якої виборці можуть викреслювати кандидатів (Ісландія, Латвія, Монако, Норвегія та Швейцарія); країни з системою перехресного голосування, де виборці мають право голосувати за кандидатів із різних партійних списків (Ліхтенштейн, Люксембург, Монако та Швейцарія). Є також країни, де кандидати висувуються в одномандатних виборчих округах (номінаційні округи; Данія, Румунія); та країни, котрі застосовують систему єдиного перехідного голосу (Ірландія та Мальта).

70. Слід зазначити, що в деяких системах наявність виборчих бар'єрів або умов може обмежувати ступінь впливу преференцій на розподіл депутатських мандатів усередині партійних списків. Незважаючи на те, що виборці можуть зазначити свої уподобання, необхідно виконати ряд умов, перш ніж ці уподобання будуть враховані, наприклад, виборчі бар'єри або розподіл голосів за списки без надання переваги кандидатам у верхній частині списків. Це, як правило, призводить до де-факто ситуації із закритими виборчими списками, на додаток до інших перешкод на шляху до ефективного преференційного голосування (номінаційні виборчі округи, гендерні квоти)<sup>97</sup>.

71. Інші питання можуть бути розглянуті у майбутньому аналізі, наприклад, вплив гендерних квот на вибір виборців, конкуренція в партіях, розміри виборчих округів, виборчі пороги, оформлення виборчих бюлетенів та негативні наслідки складного вибору.

---

<sup>97</sup> Венеційська Комісія, Доповідь про виборчі системи: огляд можливих розв'язків і критерії вибору (Report on Electoral Systems – Overview of available solutions and selection criteria) (док-т CDL-AD(2004)003), розділ 80.