

Каравайцева О.В.

*аспірантка кафедри соціальних теорій
НУ «Одеська юридична академія»*

ВИБОРЧА РЕФОРМА В РЕСПУБЛІЦІ АЛБАНІЇ

Анотація. В статті освітлюється процес становлення виборчої системи Республіки Албанії з моменту визнання незалежності до теперішніх часів. Проаналізовано виборче законодавство Республіки Албанії та відповідність останнього базовим європейським електоральним стандартам і загальнодемократичним принципам. Розглянуті виборчі реформи 2008 та 2012 років та виявлені проблеми існуючої виборчої системи пропорційної більшості.

Ключові слова: Республіка Албанія, виборча система, реформа виборчої системи, Європейська комісія Ради Європи, принципи виборчого права, Виборчий кодекс Албанії, розподіл мандатів, формула д' Ондта, пропорційна більшість.

Проблема удосконалення виборчого законодавства до стандартів сучасних демократичних країн посідає важливе місце у державній політики більшості постсоціалістичних та пострадянських країн світу. Особливо вона актуальна для Албанії, яка обрала шлях європейської інтеграції і перед нею виникла необхідність сформувавши виборче законодавство відповідно до стандартів Європейського Союзу. Дослідження виборчих реформ, які були проведені в Албанії в останньому сторіччі є корисним досвідом для формування та становлення виборчої системи в Україні, оскільки однією з основних цінностей в демократичному суспільстві є захист виборчих прав і свобод громадян. Вибір виборчої системи є одним з конституційних і інституційних рішень найбільш важливих для будь-якої демократії.

Удосконалення виборчої системи Албанії почалося завдяки зміні політичного курсу країни в цілому в грудні 1990 року, а саме з конституції Народної Соціалістичної Республіки Албанії був виключений пункт про керівне положення Албанської партії праці, а виборчий закон від 13 листопада 1990 року затвердив нову виборчу систему, що базується на принципі багатопартійності. Відповідно до Закону про основні положення конституції від 29 квітня 1991 року, що відмінив дію колишньої конституції, Албанія проголошена парламентською республікою. Нове офіційне найменування держави — Республіка Албанія. Згідно з конституційними змінами, громадянам гарантувалося вільне волевиявлення на виборах,

міжпартійна конкуренція і демократично вибраний уряд. У 1993 році, жовтні 1994 року і лютому 1995 року робилися неодноразові спроби замінити тимчасову конституцію постійним документом, але всі вони виявилися безуспішними із-за політичного протипротива і нестабільного положення в країні.

На парламентських виборах 90-х років 20 сторіччя мінялися або загальне число місць в парламенті, або сама процедура голосування. У 1997 було прийнято поєднання двох принципів: голосування в два тури і вибори на підставі пропорційного представництва. З 155 депутатів однопалатного парламенту (Народного зібрання — Кувенда), вибраних прямим загальним голосуванням, 115 пройшли по одномандатних округах в результаті повторного голосування, а 40 — на основі пропорційного представництва. При першій системі кандидат повинен набрати більшість голосів, але якщо в першому турі жоден з кандидатів його не отримає, через тиждень проводиться повторне голосування, на якому виставляються кандидатури двох претендентів, що набрали найбільше число голосів в першому турі. При системі пропорційного представництва відсоток голосів, отриманих кожною партією, прямо відповідає кількості місць, які відводяться представникам цієї партії в Народному зібранні.

Конституція, що діє, прийнята парламентом 21 жовтня 1998 року і схвалена на референдумі 22 листопада того ж року. Згідно конституції, Албанія — парламентська республіка. Нова конституція закріплює принцип розділення властей, багатопартійність, гарантує недоторканість приватної власності, права людини і свободи, включаючи свободу слова, релігії, преси, зборів і організацій. Згідно конституції Албанії главою держави є президент. Парламент країни — однопалатний Кувенд, що складається з 140 членів. 100 депутатів обираються по мажоритарній системі в одномандатних округах (у два тури), 40 — за партійними списками з чотиривідсотковим бар'єром. Термін повноважень депутатів — 4 роки. Територія Албанії ділиться на 12 областей (алб. qark, мн.ч. qarqe), які у свою чергу діляться на 36 округів (алб. greth, мн.ч. grethe), (peti) і 373 муніципалітети. У кожного округа є своя Рада, що складається з декількох муніципалітетів [1].

Албанська конституція передбачає змішану виборчу систему і регулює її в деталях. Зокрема, вона обумовлює, що сто депутатів повинні обиратися за мажоритарною системою в одномандатних округах, а сорок мандатів «вирівнювання» заповнюються на національному рівні для поліпшення пропорційності; вона також встановлює бар'єр у 2,5 % для окремих партій та 4 % для їх блоків 30. Комісія, яка була залучена до розробки проекту конституції, вважала, що ці деталі повинні бути включені, щоб захистити виборчий закон від змін перед кожними виборами. Таке рішення відображало конкретні обставини в Албанії, проте інші країни можуть не вважати необхідним визначення чинної виборчої системи в своїх конституціях.

В Албанії основна реформа виборчої системи була проведена в 2008 році. Тріада цінностей, складових європейської конституційної спадщини, — права людини, верховенство права і демократія — немислимі без належного захисту виборчих прав. Тому, саме дана область є однією з найбільш розроблених і вивчених в європейському праві і, як наслідок, найбільшою мірою інкорпорованою в конституційні правовпорядки держав. Європейська комісія Ради Європи за демократію через право (далі — Комісія) розробила «Зведення норм, що рекомендувалися, при проведенні виборів», які є свого роду ідеальною моделлю виборчого кодексу для європейських держав [2]. В доповіді пояснення до даного документа вказується, що «ці принципи складають особливий аспект європейської конституційної спадщини, які можна сповна обґрунтовано назвати “загальноєвропейським досвідом в області виборів”» [3].

Цей досвід включає два аспекти: по-перше, базові положення, якими є конституційні принципи виборчого права, такі як загальне, рівне, вільне, таємне і пряме голосування, а по-друге, принцип, згідно з яким достовірно демократичні вибори можуть проводитися лише в разі дотримання демократичною державою певних базових умов, заснованих на верховенстві права, таких як пошана основних прав, стабільність виборчого законодавства і дотримання ефективних соціальних гарантій. У основі виборчої спадщини Європи лежать п'ять принципів: загальне, рівне, вільне, таємне і пряме виборче право. До них можна додати регулярність проведення виборів. На думку Е.А. Гагаєвої, відносно висунення кандидатів представляє інтерес активно просувне Комісією положення про те, що закон не повинен вимагати збору підписів більш за один відсоток виборців у відповідному окрузі. Дане положення втілене в ст. 69 Виборчого кодексу Албанії [4].

Принцип рівності активно захищається Комісією в її висновках. Так, в висновку виборчого кодексу Албанії Комісія вказала на те, що норма про право лідерів політичних партій вказуватися на чолі списку є порушенням принципів рівності і заборони дискримінації [5]. Проте принцип рівності у виборчому праві коректується в даний час двома аспектами: по-перше, тенденцією до встановлення паритету жінок і чоловіків, по-друге, прагненням врахувати права національних меншин. Так, ст. 67 виборчого кодексу Албанії містить норму про те, що в кожному виборчому окрузі мінімум 30 % кандидатів списку і (або) трьох перших кандидатів, що фігурують в списку, повинні належати до іншої статі по відношенню до останніх кандидатів списку» [6].

Відносно принципу свободи виборів Комісія в Зведенні рекомендаційних норм вказала, що на держави в цій області покладаються деякі позитивні зобов'язання: забезпечити участь у виборах висунутих кандидатів; дати виборцям можливість ознайомитися із списками кандидатів і відомостями про окремих кандидатів; вище перелічена інформація має бути доступна на мовах національних меншин. Реалізація даних позитивних зобов'язань тісно пов'язана з питанням освітлення виборів в ЗМІ, який також складає один з моментів, що пильно розглядаються Комісією. Так, ст. 81 Виборчого кодексу Албанії передбачає, що «державне телерадіомовлення надає рівний час в ефірі партіям, що набрали до 20 % місць в Асамблеї на попередніх виборах. Партії, що набрали більше 20 %, мають право на додатковий час». На думку Комісії, дана норма не є справедливою, оскільки не забезпечує рівність партій, а тому потребує того, що передивляється.

Ще одним важливим питанням виборчого права є організація виборів неупередженим органом. Згідно із Зведенням, там, де відсутня багатолітня традиція незалежності адміністративних властей від органів політичної влади, на всіх рівнях — від загальнонаціонального до окремої виборчої ділянки — повинні створюватися незалежні неупереджені виборчі комісії. Такі комісії створені більшістю держав Східної Європи. Рекомендації Венеціанській комісії направлені, як правило, на зміцнення їх незалежності [6].

Як вже було зазначено, в Албанії 21 квітня 2008 р. були внесені зміни в Конституцію, направлені на визначення статусу Центральної виборчої комісії. З вказаного моменту її статус визначається лише Виборчим кодексом. Згідно з процедурою, передбаченою ст. 14, 15 Виборчого кодексу, чотири члени ЦВК висувуються більшістю в Парламенті, а три що залишилися — парламентською опозицією. Члени ЦВК обираються

Парламентом, процес призначення включає декілька етапів, що дозволяють різним парламентським групам взяти участь.

Таким чином, можна говорити про формування європейської виборчої спадщини — системи положень, що є певним стандартом в області виборчого права для європейських держав. Дані цінності поступово знаходять закріплення у виборчому законодавстві держав Східної Європи, стаючи, таким чином, загальними для всього континенту. Європейська виборча спадщина базується на принципах загального, рівного, таємного, вільного і прямого виборчого права, а також принципі регулярного проведення виборів. Порядок вживання цих принципів також є таким, що становить європейського стандарту в області виборчого права. Крім того, невід'ємними складовими положень є наявність незалежних і неупереджених органів, організуючих виборчий процес, рівність в питанні освітлення виборчих кампаній, допуск національних і міжнародних спостерігачів, наявність адекватної процедури оскарження порушення виборчих прав.

Зміна виборчої системи пропорційної більшості мажоритарно- пропорційною — суть проведення виборчої реформи 2012 року в Албанії. Характеристика пропорційної виборчої системи є те, що розділення мандатів робиться на національній основі, тоді як конкуренція в регіональному списку (по формулі д' Ондта). Розподіл місць на національному рівні забезпечує вищу пропорційність, тому що: 1) мандати по всій країні заробили під час роботи в кожному окрузі за чисельністю населення; 2) учасники конкуруватимуть з фіксованою послідовністю; 3) право на вигоду від нарахування мандатів лише у партій, які перевищують поріг 5 % на національному рівні. Для цього, по загальнонаціональним результатам, кожен з учасників є наповнювачем регіональних партійних списків; 4) **розрахунок місць для кожних з учасників відбувається на національному рівні**, де вся територія країни є єдиним виборчим округом; 5) **квоти місць для кожного з учасників** потім ділиться між регіональними списками партій на основі голосів, які забезпечують кожен партійний список у відповідних регіонах. Таким чином, обласний конкурс впливає лише на розподіл місць, отриманих на національному рівні, між регіональними списками. Тактика, яка відкриває зелене світло для будь-якого альтернативного політичного плюралізму і багатопартійності безумовно, сприятиме в парламенті. Також велике число кандидатів в рамках кампанії буде дійсно мобілізувати підвищення їх ефективності, тому обов'язково призведе до збільшення необхідності підтримки кожного учасника виборів [7].

На думку голови ЦВК Албанії Арбена Рістані, «мажоритарно-пропорційна система вимушує політичні сили вступити в боротьбу за голоси виборців, що заставляє підвищувати інтелектуальний рівень кандидатів в депутати». Ще одна перевага в порівнянні з попередніми виборами представляє адміністрацію виборчого процесу. Вперше весь процес виборів супроводжуватиметься електронною камерою. «Підрахунок голосів здійснюватиметься з електронними камерами. Це приведе до легкості в управлінні виборами, а також підвищення прозорості, оскільки сторони зможуть мати матеріал в електронному вигляді, яка виникає в результаті зйомок кожного Голосування, в якому враховуються», — сказав Арбен Рістані. Дуже важливо, що програвши, сторона змирилася з поразкою. Ні у одному з попередніх парламентських виборах, що відбулися в Албанії не було з боку програвшої сторони визнання поразки [8].

Одне з нововведень в реформі 2012 року, яке відповідає вимогам електорату і відповідає рівню сучасного суспільства є гендерна проблематика. Нові зміни відповідно до закону зобов'язав сторони, що 30 % їх запропонованих кандидатів в депутати склали жінки. Це нововведення приносить з собою значні зміни в політичному ландшафті парламенту Албанії: з 140 членів парламенту, як очікується обрати, складають 42 жінки [9].

Необхідно зазначити, що Албанія також знайшла спосіб розв'язання проблеми рівних можливостей. Рівність можливостей означає, що засоби масової інформації повинні не тільки бути безсторонніми у виборчих передачах, але також повинні бути безсторонні більш загально, зокрема під час агітації. Дійсно, упередженість засобів масової інформації чи принаймні тенденція висвітлення діяльності влади й ігнорування діяльності опозиції є постійною проблемою. Проте рівність можливостей можна розуміти двома способами. Рівність може бути «строгою» або «пропорційною». Строга рівність означає однаковий підхід до усіх партій незалежно від їх представлення у поточному парламенті чи виборчої підтримки. Це суттєво при використанні державної підтримки для виборчих цілей. Пропорційна рівність означає врахування виборчих результатів партій (голосів чи мандатів) при розподілі радіо- та телевізійного ефірного часу чи державних коштів [10].

Відповідно до ст.ст. 103, 139 Виборчого кодексу Албанії розподіл ефірного часу на державному радіо та телебаченні проходить близько до строгої рівності: у першому турі усім партіям, представленим у парламенті, надається однаковий ефірний час, не менший від 15 хвилин, тоді як партіям, які не мають парламентських мандатів, надається по 10 хвилин; державні кошти, з іншого боку,

надаються партіям на суттєво пропорційній основі: 10% розподіляються порівну між партіями, які зареєстровані для участі у виборах; 30% розподіляються порівну між партіями, представленими у парламенті чи у місцевих радах; нарешті, 60% розподіляються пропорційно до кількості голосів, отриманих на останніх національних або місцевих виборах; партії, котрі не змогли отримати 2,5% голосів, повинні повернути суму, отриману ними.

Вживання нової виборчої системи, пропорційної більшості на парламентських виборах 2013 року збігається з новим етапом євроатлантичної інтеграції процесу Албанії. Це робить необхідним влаштування виборів вільних, справедливих і відповідно до міжнародних стандартів. Необхідно зазначити, що вдалим проведенням виборчих реформ стало завдяки тому, що у червні 2014 року Албанія стала кандидатом в члени Євросоюзу [11].

Отже, 23 червня 2013 року пройшли сьомі парламентські вибори після падіння комунізму в 1991 році і становлення на демократичний шлях розвитку країни. Після більш ніж 20 років оновлення виборчого законодавства, в Албанії відбувся вибір на зустріч міжнародним демократичним стандартам. Важливим кроком на шляху до членства Албанії в ЄС це проведення демократичних виборів і прихильність політичних лідерів країни до демократичних принципів Європейського союзу за міжнародною шкалою стандартів.

Змінений виборчий кодекс прийнятий в липні 2012 року при широкій підтримці обох основних партій, направлений на укріплення правової основи парламентські виборів 2013 року. Результати оцінки Національного демократичного інституту виборів 2013 року підкреслили той факт, що якщо нинішня виборча база належним чином буде реалізована, результати виборів в країні будуть однорідними і неупередженими, це заслужить довіру населення і визнання результатів виборів.

Таким чином, в даний час можна говорити про формування виборчого законодавства в Албанії відповідно до європейської виборчої спадщини — системи положень, що є певним стандартом в області виборчого права для європейських держав. Європейська виборча спадщина базується на принципах загального, рівного, таємного, вільного і прямого виборчого права, а також принципі регулярного проведення виборів. Невід'ємними складовими положень є наявність незалежних і неупереджених органів, організуючих виборчий процес, рівність в питанні освітлення виборчих кампаній, допуск національних і міжнародних спостерігачів, наявність адекватної процедури оскарження порушення виборчих прав. Завдяки проведеній виборчої реформи Албанія

наблизилася до демократичних стандартів Європейського Співтовариства. Однак, залишилось ще багато невирішених проблем, таких, як протиріччя, неоднозначність та пропуски в правовій базі, регулюючий вибори, проблеми незалежності органів адміністрування виборів (ОАВ), це включає в себе відсутність функціонального розділення між ОАВ та виконавчими органами, а також прямий або непрямий вплив державних органів на ОАВ, проблеми з точністю реєстрації виборців, обмежили здійснення права голосу окремих осіб, проблема ведення актуальних та точних списків виборців, насильницькими інцидентами та інше.

Література

1. Конституция Республики Албания от 21 октября 1998 года. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm
2. CDL-AD (2002) 23, 30.10.2002, Европейская Комиссия за демократию через право, «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>
3. CDL-AD (2009) 032, 5.08.2009, Commission europeenne pour la democratie par la droit, Avis conjoint sur le code electorale de «l'ex-Republique yougoslave de Macedoine» tel que revise le 29 octobre 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>
4. Гагаева Е.А. Влияние европейского права на формирование избирательного законодательства государств Восточной Европы [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-evropeyskogo-prava-na-formirovanie-izbiratel'nogo-zakonodatelstva-gosudarstv-vostochnoy-evropy#ixzz3WMAfh8kF>
5. CDL-AD (2009) 005, 13.05.2009, Commission europeenne pour la democratie par la droit, Avis conjoint sur le code electorale de la Republique d'Albanie [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>
6. Избирательный кодекс Республики Албании утвержденный Законом № 10019 от 29.12.2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.osce.org/sq/node/99249%3Fdownload%3Dtrue&prev=search>
7. Избирательный кодекс Республики Албания (Утверждено Законом №. 10019, от 29.12.2008 с изменениями, внесенными Законом №. 74/2012 от 19.07.2012) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.osce.org/sq/node/99249%3Fdownload%3Dtrue&prev=search>
8. Ani Ручи Plrparlrsitl e sistemit tl ri zgjedhor pl Shqiprli 26.05.2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dw.de/p/%25C3%25ABrpar%25C3%25ABsit%25C3%25AB-e-sistemit-t%25C3%25AB-ri-zgjedhor-n%25C3%25AB-shqip%25C3%25ABri/a-4280833&prev=search>
9. Women candidates discuss voter outreach.Women candidates discuss voter outreach June 23, 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wdn.org/ru/news-events-press-center/events>
10. CDL (2002) 7 rev Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права // Матеріали Венеціанської Комісії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.eli.org.ua/upload/Europe_III.pdf?PHPSESSID=e08e84b7dc2388f5bab4fa7460d3605c
11. Албания стала кандидатом в члены Евросоюза 24 июня 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://world.lb.ua/news/2014/06/24/270845_albaniya_stala_kandidatom_chleni.html

Каравайцева О.В. Избирательная реформа в Республике Албания. — Статья.

Аннотация. В статье освещается процесс становления избирательной системы Республики Албания с момента признания независимости до настоящего времени. Проанализировано избирательное законодательство Республики Албания и соответствие последнего базовым европейским электоральным стандартам и общедемократическим принципам. Рассмотрены избирательные реформы 2008 и 2012 годов и выявлены проблемы существующей избирательной системы пропорционального большинства.

Ключевые слова: Республика Албания, избирательная система, реформа избирательной системы, Европейская комиссия Совета Европы, принципы избирательного права, Избирательный кодекс Албании, распределение мандатов, формула д'Ондта, пропорциональное большинство.

Karavaitseva O. Electoral reform in the Republic of Albania. — Article.

Summary. The article highlights the process of formation and transformation of the electoral system of Republic of Albania since the recognition of its independence till present time. The electoral legislation Republic of Albania and its compliance with the basic European electoral standards and general democratic principles was analysed in the paper. Electoral reforms are considered 2008 and 2012 and found out the problems of the existent electoral system of proportional majority.

Keywords: Republic of Albania, electoral system, election reform, European commission of Advice of Europe, principles of the right to vote, Electoral code of Albania, distributing of mandate, formula of d' Ondta, proportional majority.