

УДК 342.847.1

*М. В. Афанасьєва***РОЛЬ ПРОХІДНОГО БАР'ЄРА  
В ТЕХНОЛОГІЇ ПРОПОРЦІЙНОГО РОЗПОДІЛУ  
ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ МАНДАТІВ**

В технології пропорційного розподілу представницьких мандатів значну роль відіграє прохідний (або загороджувальний) бар'єр (або поріг, пункт), тобто відсоток, мінімальна частка голосів виборців, яку повинна отримати політична партія (виборчий блок), щоб мати право брати участь у розподілі представницьких мандатів. Як вірно звертає увагу А. О. Четверіков, прохідний бар'єр породжує протиріччя: з одного боку, щоб забезпечити відповідність розподілу мандатів виборчій підтримці вводиться принцип пропорційного представництва партій, але з іншого, по відношенню до недостатньо крупних партій, він не застосовується [1]. Головний недолік загороджувального бар'єра — скривлення пропорційного представництва, тому його ведення та встановлення конкретного розміру повинні бути серйозно обґрунтовані. У зв'язку з цим, чергове внесення змін до вітчизняного виборчого законодавства стосовно технологій організації та проведення парламентських виборів, зокрема, підвищення легального прохідного бар'єру до п'яти відсотків, актуалізує необхідність теоретичного аналізу зазначеного конституційно-правового інституту.

На сьогодні у вітчизняній науці конституційного права відсутні комплексні дослідження, присвячені інституту прохідного бар'єра, зазвичай його оцінка дається з точки зору політичної доцільності, а не конституційно-правової регламентації. Питання прохідного бар'єра розглядається науковцями лише фрагментарно при дослідженні пропорційної системи виборів, зокрема, у працях: Г. Алмонда, М. Дюверже, Ю. Ключковського, О. Лавриновича, В. Лапаєвої, Д. Лук'янова, Дж. Сарторі, М. Ставнійчук, О. Тодики, Ю. Тодики, Ю. Юдіна, В. Яворського та інших. Мета цієї статті полягає у визначенні функціональної ролі загороджувального бар'єра, його впливу на результат виборів та конституційно-правових критеріїв законодавчого проектування.

Найпоширенішим у політичній та науковій дискусії аргументом за введення прохідного бар'єра є необхідність створити умови для ефективної роботи представницького органу шляхом недопущення до його складу партій, які отримують мінімальний відсоток голосів виборців і реально нікого не представляють. Поряд з тим, противники встановлення високого відсотку загороджувального бар'єра підкреслюють його негативний вплив на оновлення складу виборного органу за рахунок нових політичних сил, що веде до послаблення політичного плюралізму та репрезентативності інтересів виборців у представницькому органі. Крім того, ряд науковців взагалі ставить під сумнів доцільність цього конституційно-правового інституту та його відповідність принципам демократії. Так, зокрема, О. Тодика вказує на певну абсурдність ситуації розподілу голосів між партійними списками із використанням загороджувального бар'єра, коли голоси політичних формувань одного спрямування переходять до партій з протилежною ідеологією [2, с. 59]. У свою чергу Г. Пономарьова та Д. Лук'янов звертають увагу на порушення рівності політичних партій при здійсненні автоматичного переходу голосів виборців, відданих за партію, що не подолали загороджувального бар'єра, до партій-переможниць, а також на порушення головної ідеї пропорційної виборчої системи — пропорційність трансформації голосів виборців у кількість місць у представницькому органі [3, с. 57]. Розглянемо зазначені суперечливі доводи з метою обґрунтування введення (чи не введення) загороджувального бар'єра у виборчу практику.

Відносно доводу про працездатність загальнонаціонального представницького органу зазначимо, що для того щоб парламент, який нараховує кілька сотень депутатів, був працездатний, він повинен бути структурований. Коментуючи рішення українського парламенту підвищити прохідний бар'єр на виборах народних депутатів до п'яти відсотків, представник Президента України у Верховній Раді України Ю. Мірошніченко підкреслив, що логіка цього кроку у тому, щоб спонукати політичні сили до об'єднання, зміцнення, політичної структуризації, що буде сприяти посиленню суб'єктів, які представлені в органах влади [4].

Основу структури парламенту становлять фракції, їх повинно бути не занадто багато і кожній необхідно мати достатнє число членів для повноцінної роботи. Але виникає питання, чи дійсно прохідний бар'єр впливає на структурованість парламенту в українських реаліях. Особливістю структури Верховної Ради України є те, що крім фракцій, утворених за партійною ознакою, народними обранцями також формуються депутатські групи. Якщо під час роботи Верховної Ради України першого скликання фракцій фактично не було («Народна Рада» та «група 239» скоріш були предтечами сучасної більшості та меншості, аніж фракціями) і їх статус був нормативно врегульований лише парламентом наступного скликання, то вже Верховна Рада третього скликання мала восьмифракційну структуру. Зазначимо, що право на створення фракцій було надано тільки партіям, які подолали чотиривідсотковий бар'єр на

виборах 29 березня 1998 року, а створення депутатських груп не дозволялось. Це стало приводом для звернення частини депутатів до Конституційного Суду України, рішенням якого у справі про утворення фракцій у Верховній Раді України визнано неконституційним положення постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», за яким фракції у парламенті утворюються народними депутатами лише на основі політичних партій та блоків політичних партій, що подолали чотиривідсотковий бар'єр [5]. Зазначене судове рішення відкрило шлях до формування нових парламентських утворень та створення парламентської більшості у складі: дев'яти фракцій, двох депутатських груп та позафракційних народних депутатів України [6]. За результатами чергових парламентських виборів 2002 року до законодавчого органу IV скликання увійшло шість політичних сил, а до складу постійно діючої парламентської більшості — п'ять фракцій та чотири депутатські групи. При цьому найменша фракція Аграрної партії України нараховувала шістнадцять депутатів, а найменша депутатська група «Народний вибір» — п'ятнадцять [6]. До Верховної Ради України V скликання за результатами чергових парламентських виборів увійшло п'ять політичних сил, три з яких утворили Антикризову коаліцію, до складу якої також входили окремі депутати двох позакоаліційних фракцій. У свою чергу у парламенті VI скликання за результатами позачергових виборів 2007 року сформовано п'ять фракцій, найменша з яких у складі двадцяти народних депутатів та одна депутатська група у кількості дев'ятнадцяти обранців. Крім того, тридцять народних депутатів України не увійшло до складу жодної фракції чи групи [6], а більшість при цьому була сформована у складі трьох парламентських фракцій. Таким чином, досвід свідчить, що кількості обраних політичних партій (виборчих блоків) та кількість депутатських об'єднань у парламенті не завжди корелюють між собою і ця обставина не є головною проблемою, що заважає ефективній роботі українського парламенту. За відсутністю законодавчого положення про створення фракцій лише за партійною належністю та неможливістю виходу народних депутатів, обраних за партійними списками, зі складу парламентської фракції, довід про введення прохідного бар'єра з метою забезпечення працездатності парламенту шляхом мінімізації партійно-фракційного дроблення не зовсім переконливий. Ще більш сумнівним він виглядає за умови мажоритарної складової при формуванні парламенту.

Стосовно виборів у представницькі органи місцевого самоврядування проблема загороджувального бар'єра та ефективної роботи ради виглядає дещо по-іншому. У нечисленних місцевих радах ніякий розумний бар'єр не зможе гарантувати створення великої фракції. Наприклад, при обранні по списках політичних партій тридцяти депутатів місцевих рад навіть проходження тривідсоткового бар'єра не гарантує влучення більш одного кандидата зі списку, що пов'язано з наявністю природного (або прихованого, ефективного, неформального) загороджувального ба-

р'єра, про який мова піде пізніше. Таким чином, обґрунтування, пов'язане з ефективною роботою ради на місцевому рівні, не працює.

Відносно доводу про те, що застосування прохідного бар'єра призводить до «втрати голосів» (оскільки голоси виборців, віддані за списки політичних сил, що не подолали встановленого бар'єра, не враховуються при розподілі представницьких мандатів), Г. Пономарьова та Д. Лук'янов зазначають, що таким чином відбувається порушення рівності політичних партій, оскільки за наявності народної підтримки, зібравши необхідну для одержання хоча б одного мандата кількість голосів, партія усувається від розподілу місць у парламенті [3, с. 55].

За підсумками чергових виборів народних депутатів України 2006 року не подолали тривідсотковий бар'єр 40 політичних партій (виборчих блоків), яких загалом підтримали 4 695 939 громадян України (18,31 % виборців, які прийняли участь у голосуванні), а на позачергових виборах 2007 року не представленими залишилися 1 639 170 виборців (6,96 % виборців, які прийняли участь у голосуванні), але такий «покращений» результат мав місце при зниженні явки майже на два мільйони виборців та збільшенні відсотка протестного голосування з 1,77 до 2,73 % [7].

Така велика кількість втрачених голосів обумовлена тим, що у парламентських виборах 2006, 2007 років брали участь 45 та відповідно 20 політичних партій (виборчих блоків), з них від 38 до 14 не одержали навіть 2 % голосів виборців [8], тобто за рахунок невеликих партій голоси виборців розпорошуються та їх політична вага втрачається. Спостерігається пряма залежність: чим більше партій бере участь у виборчому процесі, тим більша кількість голосів виборців буде втрачена. Звернемо увагу, що більшість політичних сил, що не подолали загороджувального бар'єра на парламентських виборах 2006 року, не брали участі у позачергових перегонах 2007 року, багато з них взагалі зникли з політичної арени, що свідчить про відсутність реальної виборчої підтримки.

На прикладі чергових парламентських виборів 2006 року та позачергових 2007 року змодельуємо кількісний склад Верховної Ради України за відсутності загороджувального бар'єра. За такої умови більшість з політичних суб'єктів, що не подолали прохідного пункту, отримали б по одному-два місця у парламенті. Зокрема, під час чергових парламентських виборів 2006 року до Верховної Ради України пройшла б двадцять одна політична партія, з яких п'ять мали б по одному мандату, а чотири — по два. У свою чергу під час виборів 2007 року до парламенту замість п'яти пройшло б одинадцять політичних сил, три з яких отримали б лише по одному мандату. Навряд чи законодавчий орган від цього став би більш працездатним. Крім того, на кожних наступних виборах число списків кандидатів швидше за все збільшилося б, оскільки для потрапляння у представницький орган фактично досить було отримати лише 0,3 % голосів виборців. Слід також звернути увагу, що згідно з моделюванням, отримані політичними партіями (виборчими

блоками) один-два мандата не дали б їм можливості створити парламентські фракції, оскільки згідно з ч. 1 ст. 59 Постанови Верховної Ради України «Про регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року (чинної на той час) мінімальна кількість депутатів, необхідна для формування депутатської фракції, мала становити не менш п'ятнадцять осіб [9].

Ідеального пропорційного розподілу представницьких мандатів, який виключав би втрату голосів виборців, не може бути апіорі, оскільки у будь-якій виборчій системі окрім легального існує і природний загороджувальний бар'єр. Він є побічним математичним продуктом особливих характеристик виборчої системи (розміру округів, формули розподілу мандатів, кількості політичних партій, кількісного складу представницького органу), який у будь-якому випадку відітне ряд партій від розподілу місць. Природний загороджувальний бар'єр відмічається як на національному, так і регіональному рівнях, він також здійснює вплив на політико-правовий результат виборів. Формули обчислення природного бар'єра, яка б працювала за будь-яких обставин, не існує. Здійснювались спроби знайти формули розрахунку та обчислити загальнонаціональні природні бар'єри, однак такі розрахунки не можуть бути цілком точними, результати залишаються наближеними, тому що, окрім усього іншого, реальна сила, з якою бар'єри обмежують доступ партіям, суттєво залежить від конкретного розподілу підтримки партії, кількості округів та від кількості членів законодавчого органу, які обираються у кожному окрузі. Для розрахунку приблизного загальнонаціонального природного бар'єра придатна така формула:  $T = 75 \% / (((S/E) + 1) * vE)$  або  $75 \% / (((S+E)/E) * vE)$ , де  $S$  — повний склад представницького органу, а  $E$  — кількість виборчих округів [10]. Стосовно парламентських виборів в Україні, загальнонаціональний природний бар'єр при обранні 450 народних депутатів складає 0,17 %, а при обранні половини конституційного складу 0,33 %. Тобто просліджується залежність, чим більше мандатів розподіляється в округах, тим нижчий природний бар'єр. Стосовно виборів народних депутатів України 2006 року, навіть за умови відсутності легального прохідного пункту завдяки дії природного бар'єра не отримають права на участь у розподілі мандатів двадцять чотири політичні партії (виборчі блоки), які загалом отримали підтримку 583 568 виборців, що дорівнює десяти представницьким мандатам. Стосовно позачергових виборів 2007 року мова йде про 239 217 виборців і п'ять представницьких мандатів, розподіл яких все одно буде відбуватися між іншими партіями, за яких ці виборці не голосували. Тому відсутність легального загороджувального бар'єра остаточно не вирішує питання нерівності партій, на яку звертали увагу Г. Пономарьова та Д. Лук'янов.

Стосовно регіонального рівня виборів, природний бар'єр відіграє більш значиму роль, оскільки розподіляється менша кількість мандатів. Так, оцінку природного бар'єра на регіональному рівні ( $T$ ) дає такий роз-

рахунок:  $T = 75\% / (m+1)$ , де  $m$  — кількість мандатів на округ [10, с. 99], хоча отриманий таким чином показник є дещо заниженим. Відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вибори депутатів міських рад проводяться за змішаною виборчою системою 50/50 з застосуванням тривідсоткового загороджувального бар'єра [11]. У більшості місцевих рад по пропорційній системі обирається невелике число депутатів — від 15 до 30, при кількості виборців на рівні 20–60 тисяч на округ та явки близько 75 %. За таких умов природний бар'єр складає: для 15 мандатів — близько 6 %, для 20 мандатів — 5 %, для 25 мандатів — 4 %, для 30 мандатів — 3,3 %. Тобто природний бар'єр відтинає від влучення до місцевої ради політичні партії, що одержали навіть вищий відсоток голосів виборців, ніж легальний прохідний пункт. Виникає питання виправданості його встановлення на місцевих виборах з урахуванням наявності природного бар'єра.

Підсумовуючи зазначимо, що з позиції структуризації загальнонаціонального представницького органу наявність загороджувального бар'єра у технології пропорційного розподілу представницьких мандатів є виправданою, відносно місцевих представницьких інституцій публічної влади за умови змішаної виборчої системи 50/50 легальний загороджувальний бар'єр не виконує цієї функції, оскільки більш дієвим уявляється природний бар'єр.

З точки зору забезпечення конституційності виборчої системи більш важливим є питання оптимальної величини прохідного бар'єра та визначення суми, від якої розраховується його відсоток.

У науковій дискусії лунає пропозиція вважати виправданим прохідний бар'єр на рівні відсотку недійсних бюлетенів [12, с. 37], це рівень похибки з боку виборців, який не впливає на загальний результат виборів. Відповідно застосування цього відсотку до оцінки виборчої підтримки політичної партії також свідчить про її незначний, невизначальний характер. На чергових виборах народних депутатів України у 1998 році кількість виборчих бюлетенів для голосування, визнаних недійсними у багатомандатному окрузі, склала 3,09 % [13]; у 2002 році — 3,71 % [14], у 2006 році — 1,93 % [15, с. 13], а на позачергових виборах народних депутатів України 2007 року — 1,62 % [16, с. 17]. Таким чином, при даному підході загороджувальний бар'єр має визначатися приблизно на рівні 2,6 %.

Відносно забезпечення прохідним бар'єром реалізації принципу політичного плюралізму та впливу його рівня на ідеологічну різноманітність представницького органу, зазначимо, що, на думку Парламентської асамблеї Ради Європи, викладеної у резолюції № 1862 (2012) «Функціонування демократичних інститутів в Україні», підвищення прохідного порогу до п'яти відсотків може негативно позначитися на можливостях проходження до парламенту нових або невеликих партій, що може привести до послаблення плюралізму та наростання поляризації у новому

парламенті [17]. Схожа аргументація звучала у рішенні Конституційної ради Франції щодо передбаченого законом п'ятивідсоткового бар'єра, який необхідно подолати політичним партіям для отримання державного фінансування. Конституційна рада визнала закон у цій частині неконституційним, мотивуючи своє рішення тим, що такий поріг перешкоджає вираженню нових ідейних течій та думок і, відповідно, суперечить принципу рівності та свободи партій [18, с. 170].

Таким чином, з урахуванням наведених вище доводів можна припустити, що оптимальний, з точки зору забезпечення демократичних конституційних засад, показник загороджувального бар'єра знаходиться у діапазоні від 2,6 до 5 відсотків.

Неоднозначним є також питання суми, від якої розраховувати відсоток прохідного бар'єра, оскільки законодавцем може бути закріплено обов'язкове врахування при розрахунках недійсних бюлетенів, бюлетенів з протестним волевиявленням або, навпаки, лише тих бюлетенів, в яких виборець віддав свій голос за списки кандидатів від політичних сил. За умови жорсткої конкуренції ці незначні відхилення можуть зіграти вирішальну роль.

Нормативна двозначність виборчого законодавства у цьому питанні стала підставою подання до Вищого адміністративного суду України адміністративного позову до Центральної виборчої комісії партіями-аутсайдерами з чергових парламентських виборів 2006 року [19]. На думку політичних партій, що звернулися до суду, Центральна виборча комісія під час визначення партій (блоків), які отримали три і більше відсотків голосів виборців, мала враховувати лише кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку кожної політичної партії (блоку), і встановлювати результати виборів та розподіляти депутатські мандати з урахуванням цієї вимоги. Основним завданням Вищого адміністративного суду України стало з'ясування змісту ч. 3 ст. 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України», зокрема, хто підпадає під законодавче визначення «виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі». Відповідно до положення ч. 8 ст. 83 Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборець засвідчує своє волевиявлення у виборчому бюлетені шляхом позначки у квадраті проти назви партії або блоку партій, за кандидатів у депутатів від якої він голосує, або у квадраті проти слів «Не підтримую кандидатів від жодної політичної партії, виборчого блоку політичних партій», а зі змісту ч. 16 ст. 88 цього Закону випливало, що і бюлетені, які визнані недійсними, відображають волевиявлення виборця. Отже за особливостями національного виборчого законодавства до виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі, відносяться виборці, що у встановленому законом порядку особисто отримали виборчий бюлетень і, зробивши або не зробивши в ньому відмітку, опустили його до виборчої скриньки. З огляду на зазначені правові положення виборчого зако-

нодавства колегія суддів дійшла висновку, що при визначенні політичних партій, виборчих блоків політичних партій, що отримали три і більше відсотків голосів, необхідно враховувати суму кількостей виборчих бюлетенів з голосами виборців, поданими за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку кожної політичної партії (виборчого блоку), недійсних виборчих бюлетенів та виборчих бюлетенів з голосами виборців, які не підтримали кандидатів у народні депутати України від жодної політичної партії (виборчого блоку), тобто з врахуванням волевиявлення всіх виборців.

Цікавим є той факт, що ч. 3 ст. 98 діючого Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 року [20] розраховує п'ять відсотків прохідного бар'єра від сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій, тобто без врахування недійсних бюлетенів та за відсутності законодавчо встановленої можливості протестного голосування виборців.

Питання загороджувального бар'єра обговорюється не тільки у наукових колах, у 1998 році воно стало предметом розгляду Конституційним Судом України в межах справи про вибори народних депутатів України. Оцінюючи з точки зору конституційності положення ч. 5 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року, згідно з яким «списки кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, що отримали менше чотирьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, не отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів», Конституційний Суд України дійшов висновку, що позбавлення списків кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, що отримали менше чотирьох відсотків голосів виборців, права на участь у розподілі депутатських мандатів є питанням політичної доцільності, і воно має вирішуватися Верховною Радою України [21]. Тобто фактично Конституційний Суд України відсторонився від обґрунтування свого ставлення до рівня загороджувального бар'єра та критеріїв його законодавчого визначення, мабуть сподіваючись на розсудливість, неупередженість та виваженість законодавців при проектуванні виборчого закону. Але досвід вітчизняної виборчої інженерії свідчить, що ця позиція далека від реальності і законодавець нерідко використовував виборчий закон як інструмент максимізації представництва певних політичних сил у виборчих органах. Слід погодитися з думкою В. М. Шаповала, що просто стверджувати, що це питання політичної доцільності, означає, що законодавець може встановлювати все, що завгодно. Однак доцільність не може виходити за межі права, тим більше за межі основних конституційних засад демократичних виборів. Має бути встановлена межа політичної доцільності, і якщо законодавець при встановленні виборчої системи буде діяти за тією межею, то будуть порушені основоположні принципи виборчого права, такі як рівне виборче право і загальне виборче право.



Конституційний Суд України має знайти межу, після якої вибори втрачають якість демократичності [22, с. 84].

Спроба визначити критерії, які б обґрунтовували встановлення певного відсотку загороджувального бар'єра, здійснювалася Конституційним Судом Російської Федерації у постанові № 26-П від 17 листопада 1998 року [23].

Конституційний Суд зазначив, що Конституція Російської Федерації не виключає можливості для законодавця встановити певний відсоток голосів виборців, який необхідно отримати на виборах, з тим щоб мати право участі у розподілі депутатських мандатів, але разом з тим Конституційний Суд у межах своєї компетенції, вирішуючи виключно питання права, та в цілях захисту основ конституційного ладу, основних прав та свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства та прямої дії Конституції Російської Федерації може перевірити, при яких конституційно значимих юридичних умовах той чи інший бар'єр, встановлений законодавцем, є припустимим, а при яких, навпаки, стає надмірним.

При розгляді на предмет відповідності Конституції Російської Федерації положення ч. 2 ст. 62 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» «виборчі об'єднання, виборчі блоки, списки кандидатів від яких отримали менш п'яти відсотків голосів виборців, які прийняли участь у голосуванні, з розподілу депутатських мандатів виключаються», Судом, зокрема, зазначено, що в країнах зі стійкою багатопартійною системою п'ятивідсотковий бар'єр є середнім показником, що дозволяє без перекручування принципу пропорційності виконувати ті завдання, заради здійснення яких він вводиться у пропорційній і змішаній виборчих системах, і тому не розглядається як надмірний. Тим часом у Російській Федерації з її ще нестійкою багатопартійною системою п'ятивідсотковий бар'єр залежно від різних умов може виступати і як припустимий, і як надмірний. П'ятивідсотковий бар'єр неприпустимо використати всупереч призначенню пропорційних виборів, тому законодавець повинен прагнути до того, щоб при його застосуванні була забезпечена максимально можлива реалізація принципу пропорційного представництва. У всякому разі застосування п'ятивідсоткового бар'єра неприпустимо, якщо виборчі об'єднання, що подолали цей бар'єр, всі разом не одержать хоча б абсолютної більшості голосів виборців (тобто 50 відсотків плюс один голос), що прийняли участь у голосуванні. Крім того, варто врахувати, що, за змістом ст. ст. 1 і 13 Конституції Російської Федерації, демократія, заснована на політичному різноманітті та багатопартійності, виходить із необхідності існування опозиції та не допускає монополії на владу. Якщо п'ятивідсотковий бар'єр буде переборений лише одним виборчим об'єднанням, виборчим блоком, навіть за умови, що за нього подана більшість голосів, йому не можуть бути передані всі депутатські мандати по федеральному округу, тому що це суперечило б принципу пропор-

ційності виборів в умовах демократії й, отже, робить застосування п'ятивідсоткового застереження неприпустимим. Для подібних випадків Федеральним Зборам слід визначити механізм правового регулювання, що дозволяє дотримати вимог, що випливають із демократичного характеру основ конституційного ладу (введення «плаваючого» бар'єра, анонсоване блокування об'єднань і т.п.).

Таким чином, Конституційний Суд Російської Федерації вказав на дві обов'язкові до виконання умови застосування загороджувального бар'єра: одержання списками, допущеними до розподілу депутатських мандатів, більше 50 % голосів виборців і проходження у представницький орган не менш двох списків. Априорі ніяка величина бар'єра не може гарантувати, що вимоги, сформульовані Конституційним Судом, будуть виконані. Тому для такої гарантії необхідна особлива методика допуску до розподілу мандатів, наприклад, анонсованого блокування або «плаваючого» бар'єра.

Технологія анонсованого блокування передбачає, що декілька політичних партій, кожна з яких йде на вибори незалежно, можуть заявити, про намір об'єднатися при встановленні результатів виборів, тобто отримані ними голоси мають бути поєднані на момент розподілу мандатів. Декларації про створення альянсів мають бути зроблені до початку виборчого процесу. Зазначена технологія на відміну від об'єднання списків дозволяє здійснити більш пропорційний розподіл місць між членами альянсу, оскільки він здійснюється відповідно до результатів виборів [24]. Зазначений підхід використовується у Фінляндії [25, с. 305–306], Нідерландах, Іспанії та у Швейцарії [24].

Технологія «плаваючого» бар'єра використовується у Російській Федерації. Зокрема, ст. 82 Федерального закону Російської Федерації «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» закріплює такі умови застосування «плаваючого» бар'єра: подолання основного бар'єра лише одним списком кандидатів від політичної сили і одержання списками, що подолали основний бар'єр, менш ніж 60 % голосів виборців. Тобто, якщо за федеральні списки кандидатів, кожний з яких одержав сім і більше відсотків голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні, подано у сукупності шістьдесят і менш відсотків голосів виборців, до розподілу депутатських мандатів допускаються зазначені списки, а також послідовно в порядку убуття числа поданих голосів виборців федеральні списки кандидатів, що одержали менше 7 % голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні, поки загальне число голосів виборців не перевищить у сукупності 60 %. У разі, якщо за один федеральний список кандидатів подано більше 60 % голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні, а інші федеральні списки кандидатів одержали менш 7 %, то до розподілу депутатських мандатів допускається зазначений федеральний список кандидатів, а також федеральний список кандидатів, що одержав найбільше число голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні, із числа федера-

них списків кандидатів, що одержали менш семи відсотків голосів виборців [26].

Умова про подолання загороджувального бар'єра лише одним списком кандидатів від політичної сили спрямована на недопущення узурпації влади в руках однієї політичної сили. Стосовно репрезентативності виборців на рівні 60 % зазначимо, що його слід вважати граничним мінімальним рівнем, нижче якого результати виборів слід визнавати недійсними, оскільки за таких умов сорок відсотків голосів виборців втрачається, а це десятки мільйонів громадян країни. Крім того, за таких умов політичні сили, що допущені до розподілу мандатів, отримують непропорційну частку місць у представницькому органі, що приводить до значного викривлення волевиявлення виборців. Як уявляється, оптимальним є рівень репрезентативності у 75 % і, у разі якщо він нижче, слід переходити до «плаваючого» бар'єра, знижуючи встановлений прохідний пункт.

Звернемо увагу, що окрім чергових виборів народних депутатів України 1998 року, на яких політичні сили, що подолали чотиривідсотковий загороджувальний пункт, сумарно отримали 65,76 % голосів виборців, за результатами інших парламентських виборчих процесів (2002, 2006 та 2007 років) рівень репрезентативності політичних партій-переможниць складав від 75,72 до 84,62 % голосів виборців. Відмітимо, що лише стосовно виборів 1998 року застосування підвищеного п'ятивідсоткового загороджувального бар'єра знизило би рівень репрезентативності до критичної відмітки у 53,04 % голосів виборців, в інших випадках, застосування п'ятивідсоткового загороджувального бар'єру або не вплинуло би на результат (відносно чергових парламентських виборів 2002 року та позачергових парламентських виборів 2007 року), або знизило би рівень репрезентативності мінімально до 74,07 % (стосовно чергових виборів народних депутатів України 2006 року).

За результатами проведеного дослідження можна резюмувати, що прохідний бар'єр здійснює вплив на політико-правовий результат виборів, тому його законодавче проектування (визначення необхідності введення та нормативне закріплення його розміру) має розглядатися не стільки як питання математичних розрахунків та політичної доцільності, а перш за все, як засіб забезпечення реалізації конституційних принципів демократичних виборів. Відсоток прохідного бар'єра може як заважити, так і сприяти становленню реальної багатопартійності, забезпеченню політичного плюралізму, репрезентативності виборців у представницьких органах. Головне щоб наслідком його застосування не стала узурпація влади в руках однієї політичної партії та така втрата голосів виборців на такому рівні, що поставить під сумнів представницький характер органу публічної влади.

Застосовані в Україні на загальнонаціональному рівні розміри прохідного бар'єра від трьох до п'яти відсотків поки що не давали приводів

ставити під сумнів конституційність та легітимність парламентських виборів, але стосовно виборів депутатів місцевих рад дослідження свідчить, що встановлений діючим законодавством тривідсотковий бар'єр не завжди виконує свої функції, а з урахування об'єктивного існування природного бар'єра взагалі не працює. Законодавче проектування прохідного бар'єра вимагає від законодавця більш вираженого ставлення до цього конституційно-правового інституту, ставлення, обумовленого не політичною кон'юнктурою, а інтересами українського народу.

### Л і т е р а т у р а

1. Четвериков А. О. Избирательные системы государств — членов ЕС [Електронний ресурс] / А. О. Четвериков. — Режим доступу: [http://eulaw.edu.ru/documents/articles/izbir\\_sistem.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/articles/izbir_sistem.htm)
2. Тодика О. Ю. Выборы до парламентів країн СНД (порівняльно-правовий аспект): монографія / О. Ю. Тодика. — Х.: Факт, 2003. — 147 с.
3. Пономарьова Г. Правова оцінка застосування загороджувального бар'єра в пропорційній виборчій системі / Г. Пономарьова, Д. Лук'янов // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2005. — № 2. — С. 53–57.
4. Мирошниченко: повышение проходного барьера заставит политсилы объединяться [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://belarus.regnum.ru/news/1470734.html>
5. Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 49. — Ст. 41.
6. Депутатські фракції та групи [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p\\_fractions](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_fractions)
7. Відомості про підрахунок голосів виборців в межах України. Позачергові вибори народних депутатів України 30 вересня 2007 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії. — Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>
8. Результати голосування в багатомандатному окрузі (по партіях) на виборах до Верховної Ради України у 1998, 2002, 2006 та позачергових виборах до Верховної Ради України 2007 роки [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії. — Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>
9. Про Регламент Верховної Ради України: постанова Верховної Ради України від 16 берез. 2006 р. № 3547 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 16. — Ст. 1174.
10. Порівняльна доповідь про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) CDL-AD (2008) 037 // Выборы та демократія. — 2009. — № 1. — С. 90–101.
11. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 35–36. — Ст. 491.
12. Каюнов О. Н. Незримая логика избирательных законов / О. Н. Каюнов. — М.: Магистр, 1997. — 48 с.

13. Чергові вибори народних депутатів України 29 березня 1998 року. Підсумки голосування по партіях (виборчих блоках партій). Кількість виборчих бюлетенів для голосування в багатомандатному окрузі, визнаних недійсними [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії. — Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vd2002/webproc0v?kodvib=1&rejim=0>
14. Чергові вибори народних депутатів України 31 березня 2002 року. Підсумки голосування по партіях (виборчих блоках партій). Кількість виборчих бюлетенів для голосування в багатомандатному окрузі, визнаних недійсними [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії. — Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vd2002/WEBPROC0V>
15. Про результати чергових виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року : протокол Центральної виборчої комісії України року (витяг) // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 2. — С. 11–17.
16. Про результати позачергових виборів народних депутатів України 30 вересня 2007 року : протокол Центральної виборчої комісії України (витяг) // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 4. — С. 16–21.
17. Резолюция 1862 (2012) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Функционирование демократических институтов в Украине» от 26 января 2012 г. Неофициальный перевод [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a57](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a57)
18. Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве / Ю. А. Юдин. — М. : Форум — Инфра-М, 1998. — 451 с.
19. Постанова Вищого адміністративного суду України від 25 квітня 2006 року про визнання дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії відносно встановлення результату виборів народних депутатів України // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 2. — С. 18–22.
20. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 10–11. — Ст. 73.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98.
22. Шаповал В. Проблема демократичності виборчої системи у контексті рішень конституційного суду України / В. Шаповал // Вибори та демократія. — 2008. — № 4. — С. 82–84.
23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.cikrf.ru/law/decreed\\_of\\_court/pesolut26.html](http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_court/pesolut26.html)
24. Report on electoral systems overview of available solutions and selection criteria adopted by the Venice commission at 57th plenary session (Venice, 12-13 December 2003) CDL-AD (2004) 003-e [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad\(2004\)003-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad(2004)003-e.pdf)
25. Современные избирательные системы. Испания, США, Финляндия, Япония. [Вып. 3] / [А. Г. Орлов, В. И. Лафитский, И. А. Ракитская, Т. О. Кузнецова]; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. — М. : РЦОИТ : Тип. «Новости», 2009. — 448 с.
26. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://cikrf.ru/law/federal\\_law/zakon\\_51/gl11.html](http://cikrf.ru/law/federal_law/zakon_51/gl11.html)

## А н о т а ц і я

**Афанасьєва М. В. Роль прохідного бар'єра в технології пропорційного розподілу представницьких мандатів.** — Стаття.

Стаття присвячена визначенню функціональної ролі прохідного бар'єра, його впливу на результат виборів та встановленню конституційно-правових критеріїв законодавчого проектування оптимального рівня відсотку прохідного бар'єра в Україні.

*Ключові слова:* пропорційна виборча система, прохідний бар'єр, загороджувальний бар'єр, природний загороджувальний бар'єр, розподіл представницьких мандатів.

## А н н о т а ц и я

**Афанасьєва М. В. Роль проходного барьера в технологии пропорционального распределения представительских мандатов.** — Статья.

Статья посвящена определению функциональной роли проходного барьера, его влиянию на результат выборов и установлению конституционно-правовых критериев законодательного проектирования оптимального уровня процента проходного барьера в Украине.

*Ключевые слова:* пропорциональная избирательная система, проходной барьер, заградительный барьер, природный заградительный барьер, распределение представительских мандатов.

## S u m m a r y

**Afanasyeva M. V. The Role of threshold in the technology of proportional distribution of representation mandates.** — Article.

The functional role of threshold access to the distribution of seats, its influence on the result of elections and the constitutional criteria of the legislative design of the optimal threshold in Ukraine are defined in article.

*Keywords:* proportional system, the threshold access to the distribution of seats, a natural threshold, the distribution of seats.