

УДК 342.8

**І. С. Пирога**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету

### ВИБОРЧИЙ БАР'ЄР І ПРЕДСТАВНИЦТВО ВИБОРЦІВ

Вибори є найурегульованішою формою безпосереднього народовладдя, що цілком зрозуміло, оскільки вони проводяться систематично. Процес удосконалення виборчого законодавства України має перманентний характер і триває протягом усього періоду незалежності України. Перед кожними загальнонаціональними виборами влада намагається переписати виборчий закон під себе. Поламати практику написання законів під вибори міг би Виборчий кодекс, перші проекти якого зареєстровані у Верховній Раді ще у 2010 році.

Перехід до пропорційної електоральної системи завжди пов'язаний з визначенням виборчого бар'єра. У Верховній Раді України прийнятий у першому читанні проект Виборчого кодексу № 3112-1 від 02.10.2015 [1], який передбачає вибори народних депутатів за пропорційною системою з відкритими регіональними списками. Прохідний бар'єр у Виборчому кодексі – 4% голосів (ст. 374), відданих на підтримку регіональних списків у межах загальнодержавного виборчого округу.

Широке коло питань, пов'язаних із встановленням виборчого бар'єра, висвітлили у своїх працях такі вітчизняні і зарубіжні науковці: М. Афанасьєва, Ю. Шведа, Ю. Ключковський, Г. Пономарьова, С. Сабаєва та інші. Однак, попри жвавий інтерес до цієї проблеми, безліч її аспектів лишається недостатньо висвітленими та потребує подальшого опрацювання.

Мета статі полягає в обґрунтуванні критеріїв, на підставі яких можна визначити величину виборчого бар'єра для політичних партій і блоків та запропонувати спосіб його встановлення.

Хибною є думка про те, що виборчий бар'єр має зменшити фракційну роздробленість у парламенті. Керуючись такою логікою, можна сформулювати парламент із однієї фракції (на прикладі Комуністичної партії СРСР), щоправда невідомо, кого ці депутати будуть представляти. Головний критерій відбору депутатів – це представництво виборців. Якщо ця функція не виконується, парламент не можна вважати представницьким органом.

Прохідний бар'єр – це не просто цифра, яка визначає відсоток голосів, поданих за партію, і яка дозволяє взяти участь у розподілі мандатів. Яка різниця між цифрами 3%, 5%, 10% чи 50%? У світі можна знайти різні прохідні бар'єри. Якщо

в країні уже сформована двопартійна система, то прохідний бар'єр можна встановлювати будь-яким – аж до 50% включно. Наприклад, у США за 50% прохідного бар'єру переможцем виявиться або Республіканська або Демократична партія, яка отримає право на формування однопартійного Конгресу і ухвалення будь-яких рішень. Якщо знизити прохідний бар'єр, Конгрес США сформує обидві партії, але одна з них буде мати просту більшість. У двопартійній системі партії мають приблизно однакову прихильність виборців. Під час виборів визначають партію, яка сформує більшість у представницькому органі на наступний термін. Якщо одна партія має значно більшу електоральну підтримку ніж решта, формується багатопартійна система.

Якщо партійна система як така відсутня, а суб'єктами виборчого процесу є багато партій (29 політичних партій на парламентських виборах в Україні у 2014 році), то бар'єр визначає лише ступінь представництва електорату. За високого прохідного бар'єру депутати не представляють нікого. За нульового бар'єру норма представництва 100%, але тільки тих виборців, які взяли участь у голосуванні. Однак Парламент повинен представляти усіх виборців країни, а не тільки тих, які прийшли на вибори. Брати участь у виборах – це право, а не обов'язок громадянина. Обов'язок партій представляти не вузькі партійні інтереси, а керуватися у своїй діяльності інтересами усього суспільства. Структурування суспільства не досягається величиною прохідного бар'єра, а забезпечується діяльністю партій.

Величина бар'єра фактично визначає, який відсоток голосів виборців буде знехтуваний під час розподілу депутатських мандатів і який відсоток виборців реально буде представлений у Верховній Раді. Цей відсоток залежить від кількості партій, які беруть участь у виборах, і прохідного бар'єра. Фаворити виборчих перегонів зазвичай виступають за підвищення прохідного бар'єра, що дозволяє присвоїти чужі голоси (подані за партії, які не долають прохідний бар'єр і не беруть участі в розподілі депутатських мандатів). Присвоєння чужих голосів здійснюється двома способами. Перший – наявність бар'єра обмежує можливий вибір електорату між двома альтернативами: віддати голос на підтримку партії, якій довіряєш,

розуміючи, що твій голос буде присвоєний «прохідними» партіями, чи одразу вибрати з-поміж «прохідних» (вибір між більшим і меншим злом). Другий – під час розподілу депутатських мандатів за результатами виборів: Центральна виборча комісія розподіляє між партіями-переможцями мандати, які мали належати партіям і блокам, що не здолали прохідного бар'єра. Наслідками встановлення прохідного бар'єра є обмеження права вибору, спотворення реального волевиявлення виборців і неналежне представництво виборців. Так, на виборах 1998 р. до Верховної Ради України були перерозподілені близько 39,3% голосів виборців, які здобули партії, що не набрали чотирьох відсотків голосів [2]. Унаслідок цього відбувається не зміна політичних симпатій виборців, а їхнє розчарування в самому процесі виборів, що неминуче призводить до неучасті їх у виборчому процесі.

В Україні протягом періоду незалежності виборчий бар'єр змінювався тричі. Спочатку виборчий бар'єр дорівнював 4%, пізніше – був знижений до 3%, зараз він становить 5%. Виборчим кодексом пропонується повернення до початкової величини бар'єра у 4%. Якби бар'єр встановлювався на підставі якихось критеріїв, маніпуляцій його величиною на кожних наступних виборах не було б. Виборчий бар'єр не можна виразити середнім арифметичним, прийнятим у світі, чи скопіювати цифру у виборчому законодавстві якоїсь країни, навіть найдемократичнішої. Прохідний бар'єр – це суто національний коефіцієнт. Його

не можна визначити ні голосуванням, ні референдумом. Для встановлення прохідного бар'єра необхідно визначити критерії, на підставі яких базується цей вибір. Таких критеріїв два: перший – партії, які долають прохідний бар'єр, повинні забезпечувати представництво кваліфікованої більшості виборців – не менше три чверті від тих, які взяли участь у голосуванні; другий – ця кваліфікована більшість має представляти абсолютну більшість від загальної кількості виборців, внесених у списки для виборів, не менше 50% + 1 голос (табл. 1).

Дослідимо ступінь представництва народу під час останніх дострокових парламентських виборів 2014 року. У табл. 1 подано рейтинг партій (у порядку зменшення числа голосів виборців, відданих за партію) [3]. Дані стосуються половини Парламенту, яка обиралася за пропорційною системою.

Загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі – 16 052 228 осіб. За партії, які подолали прохідний бар'єр, віддали голоси 12 209 077 виборців, що становить кваліфіковану більшість (76,058%) від кількості виборців, які взяли участь у голосуванні. Кількість виборців, внесених до списків виборців на виборчих дільницях, на яких голосування було організовано і проведено – 30 921 218 осіб. Політичні партії, які взяли участь у розподілі мандатів, представляють менше 40% (39,484%) виборців, внесених у списки для голосування.

Таблиця 1

**Кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку політичної партії**

№ з/п	Назва політичної партії (у порядку розміщення у виборчому бюлетені)	Кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку політичної партії	
		прописом	цифрами
5	Політична партія «Народний фронт»	три мільйони чотириста вісімдесят вісім тисяч сто чотирнадцять	3 488 114
22	Партія «Блок Петра Порошенка»	три мільйони чотириста тридцять сім тисяч п'ятсот двадцять один	3 437 521
15	Політична партія «Об'єднання «Самопоміч»	один мільйон сімсот двадцять дев'ять тисяч двісті сімдесят один	1 729 271
4	Політична партія «Опозиційний блок»	один мільйон чотириста вісімдесят шість тисяч двісті три	1 486 203
1	Радикальна партія Олега Ляшка	один мільйон сто сімдесят три тисячі сто тридцять один	1 173 131
26	Політична партія всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	вісімсот дев'яносто чотири тисячі вісімсот тридцять сім	894 837
Загальна кількість голосів виборців, поданих за кандидатів усіх партій, які подолали виборчий бар'єр			12 209 077
Кількість виборців, внесених до списків виборців на виборчих дільницях, на яких голосування було організовано і проведено			30 921 218
Загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі			16 052 228

Парламент, який представляє лише 39,5% виборців, фактично є нелегітимним з моменту обрання, і відповідно він не може виражати волю народу України. Для забезпечення адекватного представництва потрібно по-іншому визначати прохідний бар'єр. Критерієм для визначення прохідного бар'єру є дві умови:

1) за склад депутатського корпусу повинна проголосувати кваліфікована більшість (три чверті) із тих виборців, що взяли участь у голосуванні;

2) кількість голосів, поданих за всіх депутатів незалежно від партійної приналежності, повинна дорівнювати абсолютній більшості виборців, що включені у виборчі списки.

За цих умов прохідний бар'єр визначаємо не для партій, а для всього Парламенту – він повинен представляти абсолютну більшість виборців (щонайменше 50% + 1 голос). Для визначення партійного складу визначають рейтинг партії за результатами голосування на виборах у загальнодержавному виборчому окрузі. Для цього складають таблицю, в якій партії розміщуються в порядку зменшення рейтингу за результатами голосування (за кількістю голосів виборців, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку кожної політичної партії в порядку зменшення числа голосів). Риска проводиться там, де сумарна кількість голосів, поданих за партії, перевищує половину від числа виборців, включених у списки для голосування. Усі партії, які в рейтингу розміщені вище лінії, долають прохідний бар'єр і беруть участь у розподілі депутатських мандатів. Партії, розміщені в рейтингу нижче лінії, не отримують депутатських мандатів.

Для забезпечення представництва виборців у Верховній Раді на останніх виборах на рівні абсолютної більшості до Парламенту слід було б зарахувати ще 9 партій. Із 29 партій, які взяли участь у виборах, мало б пройти 15 партій. Це головна вимога демократичності процесу. Поки існуючі в Україні бізнес-проекти, які називаються партіями, не здатні завоювати прихильність принаймні половини виборців, структурування Парламенту не має жодного сенсу, оскільки фактично зводиться до узурпації влади партіями і позбавлення права вибору для виборців.

За запропонованого способу визначення виборчого бар'єра нинішні парламентські партії здобули б на виборах 2014 року 178 (177,68) депутатських мандатів. Завдяки 5% виборчому бар'єру вони розділили ще 47 чужих мандатів, які їм виборці не надавали. Якби Парламент обирався не за змішаною системою 50 на 50, а виключно за пропорційною, вибір було би спотворено дуже суттєво – у неправовий спосіб, що не відповідає волевиявленню виборців (навіть за діючим законом), було б одержано 94 депутатські

мандати, або 41,59% від більшості у Верховній Раді.

Якщо усі партії, які взяли участь у виборах, не набрали більше половини голосів виборців, вибори слід вважати такими, що не відбулися. У цьому разі призначаються повторні вибори, які проводяться впродовж 60 днів після оголошення остаточних результатів виборів. Партійні списки для участі у повторних виборах повинні оновлюватися на 100% (без будь-яких винятків). У жоден партійний список жодної партії не може бути включений жоден кандидат, який брав участь у чергових виборах. Невиконання цієї вимоги призводить до скасування реєстрації партії для участі у повторних виборах.

Подібний прохідний бар'єр має діяти і на президентських виборах. Обраним вважається кандидат, який набрав абсолютну більшість голосів, принаймні 50% + 1 голос виборців, включених у списки для голосування. Україні не потрібен президент, якого підтримує менше половини виборців.

Запропонований спосіб визначення прохідного бар'єра матиме результати, якщо у виборах візьме участь більше половини виборців, включених у виборчі списки. Якщо явка виявиться нижчою, це означатиме, що партії, які беруть участь у виборах, втратили довіру народу і тому їх представники не можуть сформувати представницький орган. Ми переконані, що саме такий спосіб встановлення прохідного бар'єра оптимально структурує виборні органи. Страх лідерів партії перед повторними виборами змусить відповідальніше ставитися до своїх обов'язків, принципів підбору партійного списку, формування програми діяльності партії та забезпечення її виконання, відповідальності перед виборцями. В іншому разі вони втрачатимуть позиції у партії, оскільки на повторних виборах партію представлятиме новий склад кандидатів. Поведінка партій у Верховній Раді буде орієнтована на загальнонаціональні інтереси, а не суто на партійні. Зрештою, виборці побачать, що вони також причетні до вибору влади, тому явка на виборах істотно зросте.

Причини низької явки на виборах стануть предметом глибоких партійних досліджень. Зазвичай вони відомі – виборці не вважають, що можуть визначати політику України і формувати владу, яка представлятиме їхні інтереси у найближчі кілька років. Введення у бюлетень графі «проти всіх» дозволить з'ясувати, яка частина виборців не бачить своїми представниками у Парламенті суб'єктів виборчого процесу.

Уважається, що виборча система має бути максимально спрямована на політичне структурування суспільства. Поки вибір здійснюється за принципом «а інші ще гірші», про структурування суспільства ітися не може. Для цього потріб-

на зміна самих партій, програма діяльності яких може бути підтримана суспільством, а їхня робота спрямовуватиметься на виконання задекларованої програми.

Політичне структурування суспільства стосується виключно діяльності партій. Дуже просто структурувати Верховну Раду України вибором величини прохідного бар'єра. За результатами останніх парламентських виборів 2014 року, депутатські мандати здобули 6 політичних партій, які представляють 39,484% виборців. Виборчий бар'єр становив 5%. Підвищення виборчого бар'єра до 10% (як, наприклад, у Туреччині), приведе в Парламент 3 політичні партії, які будуть представляти 27,99% виборців. Якщо прохідний бар'єр підняти до 11%, до Парламенту пройдуть тільки дві політичні партії, які будуть представляти 22,40% виборців. У такий спосіб можна повністю структурувати Парламент, однак він перестає бути представницьким органом влади.

Тому можемо зробити висновок, що основним критерієм для вибору прохідного бар'єра має бути норма представництва виборців, включених до виборчих списків. Норма представництва може коливатися в межах від абсолютної більшості до кваліфікованої більшості (75%) від числа виборців, включених у списки для голосування. Але має виконуватися і другий критерій: за список партій, які долають виборчий бар'єр, має бути подана кваліфікована більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Тільки у цьому разі можна забезпечити демократичне волевиявлення виборців.

Варто зауважити, що запропонований спосіб визначення виборчого бар'єра може стимулювати деякі дії влади, які не мають прямого стосунку до виборів. Йдеться, наприклад, про перепис населення. За новою системою це число має важливе значення, оскільки фактично визначає рейтинг партії і прямо впливає на величину виборчого бар'єра. Останній перепис населення в Україні проводився у 2001 році. Точне знання кількості населення конче важливе для визначення багатьох показників ефективності державного управління.

Для забезпечення представництва на рівні абсолютної більшості необхідно внести зміни до ст. 374 Виборчого кодексу.

Стаття 374. Партії, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів:

1) Центральна виборча комісія визначає загальну кількість голосів виборців, які підтримали регіональні списки кандидатів у депутати від кожної партії у межах загальнодержавного виборчого округу, і формує список партій у порядку зменшення кількості фактично здобутих голосів виборців. Право на участь у розподілі депутатських мандатів набуває мінімальне число партій,

розміщених угорі списку, які здобули загальну кількість голосів виборців понад 50% від числа виборців, включених у списки для голосування, і понад 75% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні;

2) Центральна виборча комісія визначає партії, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів. Назви цих партій вносяться до спеціальної частини протоколу про результати виборів депутатів.

Основним критерієм для визначення виборчого бар'єра має бути ступінь представництва у виборному органі. Мінімумально допустимий ступінь представництва має дорівнювати абсолютній більшості від числа виборців, які включені у списки для голосування, і одночасно дорівнювати кваліфікованій більшості виборців, які взяли участь у голосуванні. У пропорційній виборчій системі виборчий бар'єр встановлюється для всього складу виборного органу, а не для окремих політичних партій. Для визначення числа партій, які мають право брати участь у розподілі депутатських мандатів, формують список партій у порядку зменшення кількості голосів, здобутих ними на виборах. Право на участь у розподілі депутатських мандатів набуває мінімальна кількість партій, розміщених угорі списку, які здобули загальну кількість голосів виборців понад 50% від числа виборців, включених у списки для голосування, і понад 75% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

### Література

1. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015, включений до порядку денного № 2149-VIII від 03.10.2017. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56671](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671).
2. Пономарьова Г. Правова оцінка застосування загороджувального бар'єра в пропорційній виборчій системі. Вісник ЦВК. 2005. № 2(2). С. 53–57.
3. Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: веб-відображення Інформаційно-аналітичної системи / Встановлення результатів виборів. Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. URL: [http://www.cvk.gov.ua/vnd\\_2014/](http://www.cvk.gov.ua/vnd_2014/).

### Анотація

**Пирого І. С. Виборчий бар'єр і представництво виборців.** – Стаття.

У статті проаналізовано функціональне призначення виборчого бар'єра та його вплив на результати виборів. Доведено, що за відсутності політичних партій, які здатні здобути довіру виборців, застосування виборчого бар'єра є елементом виборчої технології, яка дозволяє присвоїти значну частину «чужих» голосів на виборах і мандатів у парламенті. Обмеження вибору шляхом встановлення виборчого бар'єра спотворює волевиявлення виборців, які змушені робити вибір між більшим і меншим злом або відмовитися від участі

у виборчому процесі. Обґрунтовано висновок про те, що структурування парламенту залежить виключно від довіри суспільства до програми і практичної діяльності політичних партій. Для визначення виборчого бар'єра запропоновано два критерії, які мають забезпечити: а) представництво абсолютної більшості виборців, включених у списки для голосування; б) кваліфіковану більшість від числа виборців, які взяли участь у голосуванні. Сформульовано поправки до ст. 374 проекту Виборчого кодексу.

*Ключові слова:* виборчий бар'єр, представництво, пропорційна виборча система, мандат, депутат, виборчий округ.

#### Аннотация

**Пирого И. С. Избирательный барьер и представительство избирателей.** – Стаття.

В статье проанализировано функциональное назначение избирательного барьера и его влияние на результаты выборов. Доказано, что при отсутствии политических партий, способных завоевать доверие избирателей, применение проходного барьера является элементом избирательной технологии, которая позволяет присвоить значительную часть «чужих» голосов на выборах и мандатов в парламенте. Ограничение выбора путем установления проходного барьера искажает волеизъявление избирателей, которые вынуждены делать выбор между большим и меньшим злом или отказаться от участия в избирательном процессе. Обоснован вывод о том, что структурирование парламента зависит исключительно от доверия общества к программе и практической деятельности политических партий. Для определения избирательного барьера предложено два критерия, которые должны обеспечить: а) представительство абсолютного большинства

избирателей, включенных в списки для голосования; б) квалифицированное большинство от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Сформулировано поправки к ст. 374 проекта Избирательного кодекса.

*Ключевые слова:* избирательный барьер, представительство, пропорциональная избирательная система, мандат, депутат, избирательный округ.

#### Summary

**Pyroha I. S. Election barrier and representation of voters.** – Article.

The article analyzes the functional purpose of the electoral barrier and its influence on election results. It is proved that in the absence of political parties capable of gaining voters' confidence, the use of the electoral barrier is an element of electoral technology that allows for the allocation of a significant part of "strangers" votes in elections and mandates in parliament. The restriction of choice by establishing an electoral barrier distorts the will of voters who have to make choices between bigger and smaller evil or refuse to participate in the election process. The conclusion is based on the fact that the structuring of the parliament depends exclusively on public trust in the program and practical activities of political parties. To determine the electoral barrier two criteria are proposed, which should ensure: a) representation of the absolute majority of voters included in the lists for voting; b) a qualified majority of the number of voters who took part in the voting. Amendments to Article 314 of the draft Election Code are formulated.

*Key words:* election barrier, representation, proportional electoral system, mandate, deputy, electoral district.