

## ВИБОРЧА ЗАСТАВА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

### ELECTORAL FLAG: COMPARATIVE ANALYSIS OF UKRAINIAN AND EUROPEAN LEGISLATION

Бровко Н.І., д.ю.н.,  
в.о. завідувача кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін  
*Білоцерківський національний аграрний університет*

Сімакова С.І., к.ю.н.,  
доцент кафедри публічно-правових дисциплін  
*Білоцерківський національний аграрний університет*

Стаття присвячена висвітленню однієї з умов висування кандидата на пост Президента України, якою є внесення грошової застави, тобто встановленої законодавством певної суми, яку повинна сплатити партія чи кандидат, для того, щоби мати змогу брати участь у виборах.

До прийняття змін у чинне законодавство діяв збір підписів на підтримку кандидатів та партій. Такий механізм не зарекомендував себе з позитивного боку, адже відбувалась фальсифікація, зокрема підробка підписів, їх купівля, підробка підписних листів на підтримку кандидата або виборчого кандидату, що стало однією з передумовою виникнення грошової застави, яку має сплатити партія чи кандидат, для того, щоби стати суб'єктом висування на пост Президента України.

У дослідженні ми визначили, що перевагами грошової застави є те, що її можна розглядати як вимогу забезпечення кандидатом серйозності власних намірів щодо висування. Окрім того, внесення виборчої застави кандидатами, кількість яких щоразу збільшується, дає змогу поповнити бюджет держави. Щодо недоліків, то з огляду на її розмір, що у 270 разів перевищує середньомісячну зарплату, внесення такої суми для пересічного громадянина є неможливим, бо особі доведеться працювати не один рік для внесення такої суми виборчої застави.

Законодавець закріпив, що виборча застава повертається кандидату, якщо відповідного кандидата визнано обраним Президентом України або включено до виборчого бюлетеня для повторного голосування, або за прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидата на пост Президента України, але, на нашу думку, це не може розглядатись як вимога забезпечення кандидатом серйозності власних намірів щодо висування. Безперечно, такі нормативні обмеження щодо кількості кандидатів у національному законодавстві необхідні, але такі обмеження можуть мати не лише фінансовий характер.

Нині механізм грошової застави можна вважати «платою за участь у виборах», а її розмір суттєво обмежує доступ кожного до політики та участі в управлінні державою, тому логічним є питання про те, чи не є така норма порушенням виборчого права громадян та самого принципу рівності. Для наукового обґрунтування цього питання ми звернулись до **міжнародного досвіду та міжнародного законодавства**. З'ясували, що у низці європейських країн грошова застава не є вагомим умовою для участі особи у президентських виборах. Шляхом прямих виборів обирають президентів у 12 країнах Європейського Союзу, зокрема в Австрії, Болгарії, Литві, Румунії, Словаччині, Словенії, Кіпрі, Польщі, Португалії, Фінляндії, Франції та Чехії. У жодній з цих країн не використовується грошова застава таких розмірів, як в Україні, або вона взагалі не використовується як необхідна умова для реєстрації кандидата.

Крім того, у статті здійснено порівняльний аналіз основних вимог щодо висування на пост Президента у країнах Східної Європи (Литва, Латвія, Словаччина, Чехія), Західної Європи (Великобританія, Ірландія, Швеція, Німеччина) та України.

Ми дійшли висновку, що в Україні надто високий поріг грошової застави, що ставить під сумнів питання демократичності виборів та нівелює принципи виборчого права, тому необхідним є зменшення розміру грошової застави з урахуванням чинників соціального та економічного розвитку нашої держави. Таке зменшення дасть можливість брати участь у виборчому процесі новим «молодим» партіям та зменшить монополію значних партійних осередків. Доречно було б доповнити умови, що необхідні для реєстрації кандидата на пост Президента, зокрема йдеться про збір підписів на підтримку певного кандидата, що має місце в Республіці Польща.

**Ключові слова:** виборча застава, виборчі права громадян України, кандидата на пост Президента, виборчий процес, партія, референдум, Виборчий кодекс України.

The article is devoted to one of the conditions for nominating a candidate for the post of President of Ukraine – the payment of a pledge, that is, a statutory amount to be paid by a party or candidate in order to be able to participate in the election.

Prior to the adoption of amendments to the current legislation, there was a collection of signatures in support of candidates and parties. Such a mechanism did not prove to be positive, as there was falsification, in particular: forgery of signatures, their purchase, forgery of signature sheets in support of a candidate or electoral list, which became one of the preconditions for the emergence of a cash deposit to be paid by a party or candidate in order to be nominated for President of Ukraine.

In this study, we determined that the advantages of a cash deposit are that it can be considered as a requirement to ensure the candidate's seriousness of their own intentions to nominate. In addition, the introduction of an election deposit by candidates, the number of which is increasing, allows replenishing the state budget. As for the disadvantages, given its size, which is 270 times higher than the average monthly salary – making such an amount for the average citizen is impossible, because a person will have to work more than one year to pay such an amount of election bail.

The legislator stipulates that the election deposit is returned to the candidate if the candidate is recognized as elected President of Ukraine or included in the ballot for re-voting, or if the Central Election Commission decides not to register a candidate for President of Ukraine, but in our opinion, this cannot be considered as a requirement to ensure the candidate's seriousness of his/her intentions to nominate. Undoubtedly, such regulatory restrictions on the number of candidates are necessary in national law, but such restrictions may not only be of a financial nature.

At present, the bail mechanism can be considered a “fee for participation in elections”, and its size significantly limits everyone's access to politics and participation in government. Therefore, the logical question is whether such a rule is not a violation of the suffrage of citizens and the very principle of equality? To scientifically substantiate this issue, we turned to international experience and international law. It has been found that in some European countries, a cash deposit is not a good condition for a person to run in the presidential election. Presidents are elected through direct elections in 12 countries of the European Union, including Austria, Bulgaria, Lithuania, Romania, Slovakia, Slovenia, Cyprus, Poland, Portugal, Finland, France and the Czech Republic. None of these countries uses a cash deposit of the same size as in Ukraine, or it is not used at all as a necessary condition for candidate registration.

In addition to the above, the article provides a comparative analysis of the main requirements for nomination for President in Eastern (Lithuania, Latvia, Slovakia, the Czech Republic), Western Europe (UK, Ireland, Sweden, Germany), and Ukraine.

It was concluded that the threshold of monetary collateral is too high in Ukraine, which calls into question the democracy of elections and undermines the principles of suffrage, so it is necessary to reduce the size of monetary collateral taking into account the factors of social and economic development of our state. Such a reduction will allow new "young" parties to participate in the electoral process and reduce the monopoly of large party cells. It would be appropriate to supplement the conditions necessary for the registration of a candidate for President, in particular the collection of signatures in support of a particular candidate, which takes place in the Republic of Poland.

**Key words:** election outpost, voting rights of citizens of Ukraine, candidate for President, election process, referendum, Electoral Code of Ukraine.

Конституція України закріплює, що громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом [1]. Цей факт є беззаперечним та знаходить своє підтвердження у Виборчому кодексі, який визначає гарантії права громадян на участь у виборах, зокрема «вибори проводяться на основі рівного виборчого права. Громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах» [2].

Виборчі права громадян є найважливішими правами й свободами, що гарантуються державою та дають можливість їм реалізувати свої можливості, беручи участь у життєдіяльності суспільства й держави. Законодавець, підтвердивши конституційну норму про виборчі права громадян у Виборчому кодексі, наголосив на тому, що основними виборчими правами громадян є право вільно обирати та право бути обраним [2]. Таке законодавче закріплення свідчить про розвиток та дієвість інституту демократії в Україні.

Незважаючи на потужне та дієве виборче законодавство в Україні, деякі його положення є дискусійними та потребують теоретико-правового обґрунтування. Йдеться про одну з умов, що необхідна для реєстрації особи як кандидата на пост Президента України, а саме внесення грошової застави.

Власне, можна говорити про «виборчу заставу», бо вона такою і є, проте законодавець визначив її у Виборчому кодексі саме як грошову заставу. Аналізуючи норми виборчого законодавства, бачимо, що така заставу не була сталою та постійно змінювалась. Спочатку однією з умов для реєстрації особи як кандидата на пост Президента України була наявність підписів виборців на підтримку такої особи: у 1991 році слід було зібрати 100 000 підписів виборців, у 1999 році – 1 млн. підписів [3]. Незрозуміло, чим керувався законодавець, змінюючи цей кількісний показник, проте можна припустити, що причиною було бажання обмежити кількість претендентів. Проте у 2004 році для реєстрації кандидатом у Президенти особи потрібно було заручитися підписами 500 000 виборців, а у 2009 році вимогу щодо збору підписів було повністю скасовано. Аналіз викладеного свідчить про те, що цей інститут дискредитував себе. Збір підписів перетворився на механізм недопущення реєстрації опозиційних кандидатів шляхом оголошення про порушення виборчого законодавства (подроблені підписні листи тощо), а провладні кандидати подавали відверто фейкові підписи [3].

Повертаючись до чинного виборчого законодавства, зауважимо про наявність у ньому норми щодо внесення грошової застави у безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії (після початку виборчого процесу та до подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації) в розмірі шістсот п'ятдесяти мінімальних заробітних плат, встановлених на день початку виборчого процесу, партією, яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом на пост Президента України, висунутим шляхом самовисування [2]. Таким чином, законодавець закріплює, що кандидатом на пост Президента України має бути особа, яка або сама має такі кошти, або отримує ці кошти від партії. Логічно, що, перебуваючи під таким партійним впливом, особа за її обрання буде змушена підтримувати політику цієї партії та буде їй підконтрольна. Особа-самовисуванець, вносячи такі кошти, має бути матеріально та фінансово незалежною, тобто вочевидь, особою, що займається підприємницькою діяль-

ністю чи іншою діяльністю, що приносить прибуток, а не лише фіксовану заробітну плату, тому питання щодо її спроможності здійснювати державне управління також є сумнівним.

Продовжуючи аналіз вищезазначеної норми, зазначимо про її переваги та недоліки. Щодо переваг, то заставу можна розглядати як вимогу забезпечення кандидатом серйозності власних намірів щодо висування. Крім того, внесення виборчої застави кандидатами, кількість яких щоразу збільшується, дає змогу поповнити бюджет держави. Щодо недоліків, то з огляду на її розмір, що у 270 разів перевищує середньомісячну зарплату, внесення такої суми для пересічного громадянина є неможливим, бо особі доведеться працювати не один рік для внесення такої суми виборчої застави.

Законодавець закріпив, що виборча заставу повертається кандидату, якщо відповідного кандидата визнано обраним Президентом України або включено до виборчого бюлетеня для повторного голосування, або за прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидата на пост Президента України [2], але, на нашу думку, це не може розглядатись як вимога забезпечення кандидатом серйозності власних намірів щодо висування.

Безумовно, нормативні обмеження щодо кількості кандидатів у національному законодавстві необхідні, але такі обмеження можуть мати не лише фінансовий характер. У ситуації, що склалася в українському суспільстві, механізм грошової застави можна вважати «платою за участь у виборах», а її розмір суттєво обмежує доступ кожного до політики та участі в управлінні державою, тому логічним є питання про те, чи не є така норма порушенням виборчого права громадян та самого принципу рівності. Для наукового обґрунтування цього питання виникає необхідність звернутись до міжнародного досвіду та міжнародного законодавства.

Так, у низці європейських країн грошова заставу не є вагомим умовою для участі особи у президентських виборах. Шляхом прямих виборів обирають президентів у 12 країнах Європейського Союзу, зокрема в Австрії, Болгарії, Литві, Румунії, Словаччині, Словенії, Кіпрі, Польщі, Португалії, Фінляндії, Франції та Чехії. У жодній з цих країн не використовується грошова заставу таких розмірів, як в Україні, або вона взагалі не використовується як необхідна умова для реєстрації кандидата.

Так, грошова заставу у Франції становить близько €2 000, і це не єдина обов'язкова умова для кандидата. Французьке законодавство передбачило необхідність збору 500 підписів виборних посадових осіб національного та місцевого рівнів, тобто депутатів парламенту, ради Парижу, територіальних асамблей, мерів з можливих 42 000, що становить 1,2% від їх загального числа. Географічно ці підписи мають представляти третину адміністративно-територіальних одиниць Франції. Такий механізм збору підписів слугує попередньому відбору кандидатів та виступає певними рекомендаціями від осіб, що мають довіру своїх виборців.

У Польщі грошова заставу не передбачена у виборчому законодавстві та не використовується. Особі для реєстрації необхідно лише зібрати 100 000 підписів виборців. Її також не передбачено за виборчим законодавством Грузії. Висування кандидата в Президенти Грузії має бути підтверджено підписами не менше 25 000 виборців, тобто 0,75% від загального числа виборців [3].

Кандидат на посаду Федерального Президента Австрії вносить заставу у розмірі \$4 070. [3]. Така сума не є надто значною з урахуванням середнього заробітку пересічного громадянина, тому вона дає змогу будь-якій особі балотуватися на виборну посаду.

Навіть у Білорусії, країні, що не входить до Європейського Союзу, кандидати на посаду Президента висуваються громадянами за наявності не менш 100 000 підписів виборців. При цьому грошова застава білоруським законодавством не передбачена [4].

Підсумовуючи викладене, зазначаємо, що у більшості європейських держав грошова застава для реєстрації кандидатом у Президенти не є необхідною та обов'язковою умовою. Її успішно замінюють або застосовують спільно з іншими умовами, зокрема збором підписів, що також є непростим з урахуванням того, що деякі партії забороняють своїм представникам підтримувати претендента від іншої партії. Також працюють перестороги щодо підтримки претендентів від політичних сил, які вважаються радикально налаштованими.

Однією з умов забезпечення потрапляння до влади випадкових осіб є законодавчо складна процедура обрання Президента, що може бути альтернативою грошовій заставі. У країнах Східної Європи стабілізація партійної системи забезпечується не лише запровадженням інституту застави, але й звуженням кола суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на загальнодержавних виборах.

Викликає зацікавлення процедура обрання на посаду Президента в Естонії. Так, рійгікогу (парламент) повинен обрати президента шляхом голосування. Проте якщо жоден з кандидатів не набрав 2/3 голосів на свою підтримку, що є 68 голосами зі 101, то Президента обирає колегія виборців, що складається з депутатів і представників місцевих (муніципальних) органів влади. Якщо його все ж таки не обрано, процес голосування знову відбувається в парламенті [5, с. 238].

У Латвії перед першим туром президентських виборів представлені в Сеймі політичні партії висувають свого кандидата. Президент обирається в першому турі, якщо він отримує абсолютну більшість голосів депутатів, а саме 51 голос зі 100. За не набрання голосів проводиться другий тур між тими ж кандидатами і на тих же умовах. Якщо ніхто не обирається, два кандидати, які проходять першими, отримують право брати участь у третьому турі, а той, хто отримує 51 голос, стає президентом Латвії [6].

Таким чином, питання щодо необхідності та обсягу виборчої (грошової) застави є дискусійним. Як сприймати заставу: як своєрідний майновий поріг і можливість балотуватися лише тим, хто спроможний самостійно оплатити свою боротьбу, чи як можливість не допустити до державного управління випадкових осіб – це питання

залишається відкритим та постійно обговорюється під час виборчого процесу.

**О. Ключев** вважає, що існування застави не є порушенням конституційних прав людини, більш того, вона просто необхідна. «Це формальний фільтр для того, щоб у виборах брали участь реальні суб'єкти. Для недопущення використання статусу суб'єкта виборчого процесу (партії чи кандидата) у певних технологічних цілях. Інакше виборчий процес може перетворитися на хаос, незрозуміло, хто бере участь, а хто просто підтанцює в інтересах певних партій чи кандидатів. Однак міжнародні організації, які ведуть спостереження за виборами в Україні, висловлювали рекомендації щодо перегляду розміру застави в бік зменшення для забезпечення якнайширших умов участі громадян у виборчому процесі» [7].

Враховуючи досвід низки європейських країн, зазначаємо про необхідність подальшого вдосконалення виборчого законодавства задля зменшення кількості учасників виборчого процесу та забезпечення стабільності партійної системи. Враховуючи досвід країн Західної Європи, де партійні системи загалом характеризуються високою стабільністю, можемо допустити можливість висування на загальнодержавних виборах незалежних кандидатів та внесення незалежними кандидатами виборчої застави. Проте її розмір має бути достатнім для того, щоби запобігти висуванню великої кількості випадкових кандидатів.

На нашу думку, в Україні надто високий поріг грошової застави, що ставить під сумнів питання демократичності виборів та нівелює принципи виборчого права, тому необхідним є зменшення розміру грошової застави з урахуванням чинників соціального та економічного розвитку нашої держави. Таке зменшення дасть можливість брати участь у виборчому процесі новим «молодим» партіям та зменшити монополію значних партійних осередків.

Доречно було б доповнити умови, що необхідні для реєстрації кандидата на пост Президента, зокрема йдеться про збір підписів на підтримку певного кандидата, що має місце в Республіці Польща. При цьому жорсткий контроль слід покласти на правоохоронні органи щодо недопущення фальсифікації у зборі підписів, зокрема їх підробки, купівлі, підробки підписних листів на підтримку кандидата або виборчого списку. Відповідальність за порушення норм виборчого законодавства має бути суворого та стримувати від порушень у майбутньому.

Такі зміни в національному виборчому законодавстві, на нашу думку, будуть сприятливими для України й дадуть можливість більшій кількості громадян брати участь у політичному житті, підвищивши довіру до майбутніх кандидатів, та збільшити шанси кандидатів, які дійсно хочуть реалізувати своє виборче право.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2020. № 7. № 8. № 9. Ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/396-20>.
3. Хаврат М. Центр демократії та верховенства права. Застава на загальнодержавних виборах: український та міжнародний досвід (аналітична записка). URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/52560>.
4. Конституція Республіки Білорусь 1994 року (зі змінами та доповненнями, прийнятими на республіканському референдумі 24 листопада 1996 року і 17 жовтня 2004 року). URL: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=v19402875>.
5. Кекер Ф. Влияние требований большинства, состава выборки и неопределенности на косвенных президентских выборах: пример Эстонии. *Восточноевропейская политика*. 2019. № 35 (2). С. 238–258. DOI: 10.1080/21599165.2019.1604339.
6. FACTBOX – Президентские выборы в Латвии. UrduPoint. URL: <https://www.urdupoint.com/en/world/factbox-presidential-election-procedure-in-633072.html>.
7. Грошова застава для кандидатів: впорядкування чи порушення прав? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/26645601.html>.