



Застава на загальнодержавних виборах: український та міжнародний досвід

Максим Хаврат, Тарас Шевченко

Конституція України закріплює право громадян бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. Водночас, Основним законом також встановлені і певні обмеження для кандидатів на виборах. Такими є віковий ценз, ценз осілості, ценз володіння державною мовою та інші. Наведені цензи за своєю природою не є дискримінаційними, однак деякі обмеження можуть використовуватися і з дискримінаційною метою. У цьому аспекті слід розглянути вимогу щодо внесення виборчої застави, розмір якої є рекордним порівняно з іншими країнами. У цій аналітичній записці наведено розміри та підходи до грошових застав для реєстрації кандидатів на загальнонаціональних виборах в Україні. Також проаналізовано міжнародний досвід регулювання вищевказаних процедур та представлено рекомендації для поліпшення виборчого законодавства України.

Досвід України

Раніше, на президентських виборах 1991, 1994 та 1999 років, реєстраційною нормою на підтримку претендента був збір підписів виборців, спочатку – 100 000 підписів, у 1999 році – 1 млн підписів виборців. У 2004 році потрібно було заручитися підписами 500 000 виборців, у той же час з'являється і грошова застава в 500 000 грн (на той час \$100 000). Пізніше, у 2009 році вимогу щодо збору підписів було повністю скасовано. Цей інститут дискредитував себе в Україні: збір підписів перетворився на механізм недопущення реєстрації опозиційних кандидатів шляхом оголошення про порушення виборчого законодавства (підроблені підписні листи тощо), а з іншого боку провладні кандидати подавали відверто фейкові підписи.

На сьогодні для реєстрації кандидатом у Президенти України, сам кандидат або партія, що його висуває, має внести грошову заставу в розмірі 2 500 000 грн (\$90 000). На парламентських виборах для партії зі списком у загальнодержавному окрузі розмір застави становить 1000 розмірів мінімальної заробітної плати (4 173 000 грн або \$150 000). Для самовисуванця чи партії,

яка висуває кандидата в одномандатному окрузі – 10 розмірів мінімальної заробітної плати (41 730 грн або \$1 500) відповідно.

Безумовно, виборча застава має свої переваги. По-перше, її розглядають як вимогу забезпечення кандидатом серйозності свого висування. Держава, надаючи право бути обраними до органів влади, дбає і про те щоб кандидатами ставали ті, хто мають підтримку та вірогідність бути обраними. По-друге, за рахунок внесених застав поповнюється бюджет країни.

Однак, запроваджений інститут застави має і свої недоліки. По-перше, застава є надмірно високою, як наслідок, брати участь у виборах можуть тільки ті партії та громадяни, які володіють достатньо великими грошовими коштами. Так, розмір застави для кандидата в Президенти України у 270 разів (!) перевищує середньомісячну зарплату. Тобто, людині, яка отримує середню заробітну плату, потрібно працювати 23 роки тільки для того, щоб заробити суму виборчої застави. Це надзвичайно великі кошти.

По-друге, застава за своєю природою є грошовою сумою, яка повертається кандидату, який продемонстрував серйозний результат на виборах. Натомість в Україні застава фактично є платою за участь у виборах, оскільки повертається у дуже рідкісних випадках. Так, грошова застава повертається лише у разі обрання Президентом України або включення до виборчого бюлетеня для повторного голосування. На виборах до Верховної Ради застава повертається тільки в разі отримання відповідними партіями або кандидатами-мажоритарниками депутатських мандатів. В інших випадках грошова застава не повертається і перераховується до Державного бюджету України.

По-третє, інститут застави запроваджувався в Україні як запобіжник – аби кількість кандидатів на виборах не була надмірною. Адже надмірна кількість кандидатів, а також висунення кандидатів-двійників (з однаковим прізвищем) може стати суттєвою перешкодою для проведення вільних і демократичних виборів. Проте застава не відіграє роль “фільтра” кількості кандидатів. Більше того, чисельність пошукувачів президентського крісла тільки зростає. Якщо у 2010 році на пост президента претендували 18 осіб, у 2014-му – вже 21, то у 2019 році маємо рекордну кількість – 44 кандидати внесли заставу. Це більше, ніж у країнах розвинутих демократій.

Безсумнівно, ефективні обмеження кількості кандидатів необхідні. Втім, механізм грошової застави, який існує зараз, по суті є платою за участь у виборах, а її надзвичайно великий розмір обмежує доступ до політики.

У 2002 році інститут грошової застави був предметом дослідження Конституційного Суду України та розглядався виключно в контексті майнового цензу. Закон України “Про вибори народних депутатів” на той час передбачав внесення застави у розмірі 255 000 грн (\$48 000) для партії зі списком та 1 020 грн (\$190) для кандидатів у мажоритарному окрузі. Суд визнав конституційним

згадане положення та вказав на різну правову природу майнового цензу і грошової застави, зазначивши, що майновий ценз є кваліфікаційною умовою стосовно наявності виборчого права, а застава – лише умовою реєстрації кандидата. На думку Суду, грошову заставу не можна розглядати як обмеження пасивного виборчого права громадян за ознакою майнового стану.

Водночас, у зазначеному рішенні Конституційний Суд констатував, що розмір майнової застави встановлюється залежно від майнової спроможності більшості населення країни. Порушення цієї вимоги може суттєво обмежити кількість претендентів на місця в парламенті, особливо від фінансово малозабезпечених партій та кандидатів у депутати. Проте визначення соціально орієнтованого розміру грошової застави є питанням політичної доцільності і не належить до компетенції Суду.

Європейський суд з прав людини у справі «Суховецький проти України»^[1] оцінив виборчу заставу під час виборів у мажоритарних округах (*на момент розгляду справи її розмір становив 1041 грн – близько \$190*) як припустимий захід, зауваживши, що він переслідує «законну мету гарантії права на ефективне, добре налагоджене представництво, підвищуючи відповідальність тих, хто висуває свою кандидатуру на вибори, та обмежуючи вибори серйозними кандидатами, одночасно уникаючи необґрунтованого витрачання державних коштів». Проте Суд відзначив також необхідність «встановлення делікатного балансу між конфліктуєчими інтересами: з одного боку, утримання від участі у виборах легковажних кандидатів; а з іншого – можливість реєстрації серйозних кандидатів, включаючи тих, хто може знаходитись у скрутному економічному становищі», тим самим привернувши увагу до неприпустимості дискримінації за майновим критерієм через встановлення надмірно високого розміру застави. Слід відмітити, що Європейський суд не розглядав заставу для політичних партій, яка є найбільшою в світі – у цьому випадку його рішення могло би бути іншим.

Міжнародний досвід

Реєстрація кандидатом на посаду Президента

Грошова застава не відіграє значної ролі на президентських виборах у європейських країнах. На прямих виборах обирають президента у 12 країнах Європейського Союзу, до яких належать: Австрія, Болгарія, Литва, Румунія, Словаччина, Словенія, Кіпр, Польща, Португалія, Фінляндія, Франція та Чехія. У жодній із цих країн не використовується грошова застава таких розмірів, як в Україні, або вона взагалі не використовується.

Сінгапур

Для кандидата в Президенти розмір застави складає \$32 000.

Франція

Грошова застава становить близько €2000, і вона не є головною складністю. Потрібно зібрати 500 підписів виборних посадових осіб національного та місцевого рівнів (депутатів парламенту, ради Парижу, територіальних асамблей, мерів) з можливих 42000 (1,2% від загального числа), причому кожен із них може підтримати тільки одного кандидата. Географічно ці підписи мають представляти третину адміністративно-територіальних одиниць Франції. Цей механізм збору підписів слугує попередньому відбору кандидатів, свого роду рекомендаціями від осіб, уже наділених довірою з боку виборців. Як наслідок, під час виборів президента Франції у 2012 році було зареєстровано 10, у 2017 році – 11 кандидатів.

Польща

Грошова застава не використовується. Суб'єкт висунування для реєстрації кандидата збирає 100 000 підписів виборців.

Австрія

Кандидат на посаду Федерального Президента Австрії вносить заставу у розмірі \$4 070.

Грузія

Висунування кандидата в Президенти Грузії підтверджується підписами не менше 25000 виборців (0,75% від загального числа виборців).

Реєстрація кандидатів до парламентів

Фінансова застава на парламентських виборах передбачена законодавством Японії, Вірменії, Південної Кореї та Сінгапуру; у Великобританії, Естонії та Латвії її розмір є невеликим. Тоді як законами Бельгії, Грузії, Данії, Польщі, Фінляндії, ФРН та багатьох інших країн реєстрація кандидатів (списку кандидатів) здійснюється на основі збору підписів виборців..

Японія

Кандидат до нижньої або верхньої палати парламенту повинен внести заставу у розмірі \$27 200. Застава для партії за пропорційне місце в обох палатах становить \$54 400.

Вірменія

Партія сплачує виборчу заставу у розмірі 10 000 мінімальних заробітних плат (близько \$20 500) для участі у виборах до парламенту Вірменії. Прохідний бар'єр для партій становить 5%, а застава повертається, якщо партія отримала 4% і більше голосів виборців.

Південна Корея

Кандидат на виборах до Національних Зборів повинен внести заставу в розмірі \$13 300.

Сінгапур

На виборах до парламенту 2015 року розмір застави на кожного кандидата складав \$10 700.

Великобританія

Кандидат у депутати повинен внести виборчу заставу у розмірі 500 фунтів стерлінгів (\$645), яка повертається у разі набрання кандидатом більше 5% голосів виборців.

Естонія

Розмір грошової застави для кожного висунутого кандидата є однаковим і дорівнює одній мінімальній

заробітній платі, встановленій у рік виборів.

Латвія

Партії вносять заставу у розмірі €1400, що надає їм право представити свої списки кандидатів у виборчих округах. Застава повертається, якщо партія здобуває щонайменше 2% голосів виборців у країні. Інакше – застава надходить до державного бюджету.

Канада

У Канаді суд скасував виборчу заставу на федеральних виборах, оскільки вимога про її внесення порушує розділ 3 Канадської хартії прав і свобод. До винесення рішення у справі кандидат в депутати повинен був внести заставу у розмірі \$750.

Польща

У кожному з 41 виборчого округу країни, залежно від його розміру, обирають від 7 до 19 депутатів Сейму. Партія може представити по одному списку кандидатів у будь-якій кількості округів. Грошова застава не практикується, натомість кожна партія має зібрати 5000 підписів в окрузі на підтримку власного списку.

Грузія

Партія повинна надати список не менше 1000 виборців, що підтримують її участь у виборах парламенту Грузії, якщо вона є кваліфікованим виборчим суб'єктом, а якщо вона не є кваліфікованим виборчим суб'єктом, – не менше 25 000 виборців (вказане число не повинно перевищувати 1% загального числа виборців).

Німеччина

Кандидатам до Бундестагу потрібно зібрати щонайменше 200 підписів виборців відповідного виборчого округу. Також це стосується і партій, не представлених у парламенті, які повинні отримати додаткову підтримку – 2000 підписів виборців.

Рекомендації

Україна має найвищу в світі виборчу заставу. Також дуже консервативними є правила повернення застави, що робить її фактично платою за участь у виборах. При цьому застава фактично не виконує своєї функції ефективного обмеження кількості та якості кандидатів. З одного боку, кількість кандидатів на останніх виборах Президента України стала рекордною. З іншого боку, реєстрація технічних кандидатів і навіть однофамільців-двійників є дуже простою для мультимільйонерів. У той же час участь кандидатів та партій, які не мають доступу до багатомільйонних бюджетів є обмеженою. У зв'язку з цим ми пропонуємо розглянути такі рекомендації:

1. На нашу думку, розмір виборчої застави в Україні, яка є найбільшою в світі, доцільно зменшити, а також розглянути інші негрошові способи обмеження участі у виборах для підтвердження серйозності кандидатів.
2. Застава має повертатися всім серйозним кандидатам, особливо, коли її розмір є надзвичайно високим. Результатом, що підтверджує серйозність є: для кандидата на посаду Президента України – 5% та більше голосів виборців; для партії зі списком у багатомандатному окрузі – 2% голосів виборців; кандидат від партії чи самовисуванець у одномандатному окрузі – 5% та більше голосів відповідно. Сенс застави – довести що ти – справжній кандидат, гідний поборотися за посаду, а не довести, що ти – переможець. Застава має відсікати не тих, хто не має шансів виграти, а тих, хто не є серйозним кандидатом априорі.
3. Для реєстрації кандидата на виборах Президента України розглянути запровадження “французької моделі” збору підписів від виборних посадових осіб (депутатів рівня Верховної ради України та обласних рад). Кількість підписів не повинно бути великою (0,5-1% від усіх). Інакше завелика кількість підписів може стати бар'єром для опозиції.
4. Розглянути надання переваг для парламентських партій – тобто тих партій, які мають свої фракції у Верховній Раді України. Це вже є достатньою демонстрацією рівня серйозності суб'єкта виборчого процесу. Наприклад Парламентські партії можуть реєструвати кандидатів без внесення застави. Для інших партій може бути встановлена застава або збір підписів. Переваги для парламентських партій застосовуються у багатьох демократичних країнах світу і не вважаються порушенням принципу рівності.