



**Кирило Олександрович ТУРЧИНОВ,**  
аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України (м. Київ),  
*electi@ukr.net*

УДК 342.511(477)

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

*Досліджено окремі аспекти фінансування виборів Президента України. Основна увага присвячена законодавчій вимозі щодо реєстрації кандидатів у президенти — грошовій заставі. Проаналізовано зміни законодавства щодо реєстрації кандидатів, зокрема внесення грошової застави. Запропоновані зміни до законодавства, що забезпечують конституційне право громадянина на висунення своєї кандидатури незалежно від його фінансового стану.*

**Ключові слова:** вибори Президента України, грошова застава, збір підписів.

Оновлення виборчого законодавства є одним з найбільш актуальних та обговорюваних питань серед фахівців та законодавців України. У цій статті ми пропонуємо розглянути окремі проблеми Закону України про вибори Президента України, пов'язані з грошовою заставою та фінансуванням виборчої компанії кандидатів у президенти. Українське законодавство дозволяє проводити висунення кандидатів у президенти як політичним партіям, так і шляхом самовисунення. Це впливає зі ст. 10 Закону України «Про вибори Президента України». Відповідно до неї, право висунення кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії, а також шляхом самовисунення відповідно до цього Закону. Партія може висунути тільки одного кандидата на пост Президента України. Така особа може бути як членом цієї партії, так і позапартійним громадянином та відповідати вимогам, які висуває Конституція та чинне законодавство України до кандидатів у президенти України.

Безумовно, підтримка політичними партіями дає значну перевагу кандидату на вищу державну посаду. Наявність розгалуженої партійної інфраструктури значно



посилює можливість проведення агітації в різних регіонах країни та дозволяє використовувати партійний актив для формування виборчих комісій усіх рівнів. Окрім цього, перевага підтримки кандидата політичними партіями проявляється у створенні більш широких можливостей фінансування виборчих кампаній.

Треба зазначити, що всі президенти України під час проведення своїх виборчих кампаній користувалися підтримкою різних політичних партій. Третій Президент України, Віктор Ющенко, користувався підтримкою партії «Наша Україна», хоч на самі вибори йшов як самовисуванець. Четвертий Президент України, Віктор Янукович, був членом «Партії Регіонів». П'ятий Президент України, Петро Порошенко, під час виборів Президента України йшов на них як самовисуванець та безпартійний, однак з 2014 року є почесним головою партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність», яка активно підтримувала його на президентських виборах. Перший та другий президенти України, Леонід Кравчук та Леонід Кучма, на момент виборів глави держави були безпартійними, однак довгий час були членами КПРС та під час виборчих перегонів залучалися підтримкою різних партій. Так, Л. Кучму підтримували такі політичні сили, як: Блок політичних партій «За єдину Україну» і Соціал-демократична партія України (об'єднана). Л. Кравчука підтримували партії національно-демократичного спрямування [1].

Важливе значення у виборчому процесі відіграє грошова застава, оскільки без її внесення не буде зареєстрований кандидат. Відповідно до останньої редакції Закону України «Про вибори Президента України» грошова застава складає два мільйони п'ятсот тисяч гривень [2].

Так, відповідно до чинного законодавства, грошова застава вноситься партією, яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом на пост Президента України у безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії. Грошова застава повертається суб'єкту її внесення (партії чи кандидату на пост Президента України) у разі, якщо відповідного кандидата визнано обраним Президентом України або включено до виборчого бюлетеня для повторного голосування. В інших випадках грошова застава не повертається і перераховується до Державного бюджету України.

На наш погляд, є дві позитивні складові від наявності грошової застави: перша — це недопущення висунування значної кількості кандидатів, які навряд чи мали змогу здобути перемогу, друга полягає в тому, що за рахунок внесених застав багатьох кандидатів поповнюється бюджет країни. З іншого боку, це є суттєвим обмеженням прав, оскільки брати участь у виборах можуть тільки ті партії та громадяни, які володіють достатньо ваговим грошовим ресурсом.

Хочемо наголосити, що грошова застава не завжди існувала як вимога для реєстрації кандидата. Так, під час виборів Президента 1991, 1994 та 1999 роках грошової застави не існувало. У 1991 році для того, щоб висунути свою кандидатуру, потрібно було зібрати 100 тисяч підписів громадян. При цьому висувати свою кандидатуру мали право як політичні партії, так й інші суб'єкти, зокрема це громадські об'єднання та рухи, трудові колективи, збори виборців, громадяни теж мали можливість висувати свою кандидатуру. У Законі, який діяв у 1994 році, право висувати свого кандидата мали тільки політичні партії, їх виборчі блоки та збори виборців. Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» від 16 березня 1994 р., претендент може бути зареєстрований як кандидат у Президенти України, якщо його кандидатуру підтримають своїми підписами не менш як 100 тисяч громадян України, які мають право голосу, в тому числі не менш як 1 500 громадян у кожному із 2/3 загальної кількості виборчих округів. Відповідно до змін внесених до виборчого законодавства напередодні виборів, що відбулись у 1999 році, вже потрібно було зібрати 1 мільйон підписів. А в Законі,



що регламентував президентські вибори 2004 року, вже з'явилась грошова застава; вона становила п'ятсот тисяч гривень. Також потрібно було зібрати 500 тисяч підписів на підтримку реєстрації кандидата, в тому числі не менш як по двадцять тисяч підписів у кожному з двох третин регіонів. До речі, у той час, коли у 2004 році відбувалось обговорення нової редакції Закону «Про вибори Президента України», була запропонована пропозиція дати альтернативну можливість кандидату обирати або внесення грошової застави, або збирати підписи на свою підтримку. Така пропозиція дозволяла забезпечити право на висунення кандидатів у президенти претенденту, який не має значного грошового ресурсу, однак ця ініціатива не була підтримана більшістю. З 10 вересня 2009 р. стаття, яка регулювала збір підписів на підтримку кандидата, була повністю виключена. Таким чином, у Законі залишилась тільки грошова застава, яка почала становити два мільйони п'ятсот тисяч гривень.

До речі, ще на той час, коли грошова застава була 500 тисяч гривень, науковці писали, що значне збільшення розміру грошової застави буде запобігати масовому висуненню «технічних» кандидатів. Експерти зауважили, що деякі технічні кандидати будуть залишатись, однак це сприятиме більшій відповідальності кандидатів та дозволить частково компенсувати витрати Державного бюджету на проведення виборів. Іншим способом вирішення проблеми технічних кандидатів, на думку науковців, могла стати модифікація процедури збору підписів громадян. Однак цей інститут без додаткової регламентації та відповідного контролю в Україні перетворився на фікцію і дуже часто не відображає реальних поглядів громадян. Так, на виборах 2004 року лише 4 кандидати, які посіли чільні місця, змогли отримати на виборах більше голосів, ніж зібрати підписів на свою підтримку. Іншим претендентам на посаду Глави держави цього зробити не вдалося [3]. Ще однією відмінністю чинного законодавства, що регламентує проведення президентських виборів від законодавства, яке діяло до 2004 року, є існування такого інституту, як «збори виборців», який мав таке саме право, як і політичні партії, висувати кандидатів на вибори. Так, відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» від 1994 року збори виборців мали право в законодавчо визначені строки, висувати кандидата в Президенти України, якщо в них беруть участь не менш як 500 громадян України, що мають право голосу. Збори виборців мали можливість проводитись за місцем проживання або на підприємствах, в установах, організаціях. Однак, починаючи з 2004 року, замість інституту зборів виборців, з'являється новий інститут самовисунання. На заміну збору підписів, уже остаточно стала грошова застава.

У президентських виборах, які відбулися 2014 року, сім партій висунули своїх кандидатів на посаду Президента України, решта кандидатів йшли як самовисунанці [4]. Якщо проаналізувати останні вибори Президента України, то необхідно зауважити, що вони пройшли без суттєвих порушень, фальсифікацій, у демократичній формі, незважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію в нашій державі та існування загрози територіальній цілісності нашої країни. Це перші вибори, які відбулися за останні роки без спроб вплинути на результат виборів. Це підтверджує той факт, що жодна партія, жоден кандидат у Президенти країни не оскаржував виборчі перегони. У той час, як президентські вибори 2010 року оскаржувались до Вищого адміністративного суду України [5]. Вибори 2004 року у зв'язку з масовими фальсифікаціями та масштабним використанням адміністративного ресурсу взагалі закінчились Помаранчевою революцією. Позачергові вибори Президента України 2014 року були дійсно демократичними. Влада, яка прийшла після Революції гідності зуміла провести вибори без фальшувань та порушень. Це підтверджує у своїх документах міжнародна місія за



спостереженнями за виборами: «Дострокові вибори Президента України, що пройшли 25 травня 2014 року, характеризувалися високою явкою виборців та чітким наміром влади провести справжні вибори, які загалом відповідали міжнародним зобов'язанням, із дотриманням основоположних свобод громадян на більшій частині території країни» [6]. На цих виборах не застосовувався ані тиск на виборців, ані адміністративний ресурс. Міжнародна місія за спостереженнями за виборами акцентувала на цьому свою увагу: «Позитивним фактором, на думку МСВ ОБСЄ/БДПЛ, є відсутність помітних випадків зловживання адміністративним ресурсом, і, на відміну від попередніх виборів, співрозмовники не висловлювали свого занепокоєння з цього приводу» [6].

Про те, що вибори Президента України 2014 року відбулися прозоро та демократично, незважаючи на наявність військової агресії сусідньої держави, наголошує голова Центральної виборчої комісії М. Охендовський. Він констатує підвищення рівня прозорості виборчого процесу, що підтверджується збільшенням присутності офіційних міжнародних та іноземних спостерігачів, збільшилася порівняно з президентськими виборами 2010 року загальна кількість акредитованих представників засобів масової інформації при Центральній виборчій комісії. Також він стверджує, що, незважаючи на військову загрозу та інформаційну війну проти нашої держави, вибори в країні відбулися без порушень [7, с. 123].

Окрім фінансування застави, кандидати у Президенти та політичні партії, які їх підтримують, повинні мати значні фінансові ресурси для ведення передвиборної агітації. Так, значні кошти необхідні для розміщення політичної реклами в електронних та друкованих засобах масової інформації, виготовлення агітаційних матеріалів та сувенірної продукції тощо. Все це потребує мобілізації значних фінансових коштів, у результаті чого вибори перетворюються на конкурс фінансових можливостей, а не передвиборних програм кандидатів.

Для відновлення демократичності та конкуренції проведення виборчих компаній, обмеження впливу фінансово-промислових груп на результати виборів вважаємо за доцільне на законодавчому рівні ввести обмеження розмірів фінансових ресурсів, які можуть використовуватись під час виборчих компаній. Так, законодавством встановлено, що добровільні внески особи до виборчого фонду кандидата на пост Президента України, висунутого партією або шляхом самовисування, обмежуються розміром максимального внеску на підтримку партії протягом року, встановленим Законом України «Про політичні партії в Україні».

Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України протягом одного року не може перевищувати чотирихсот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески. Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати восьмисот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

Однак Законом не встановлено максимального розміру виборчого фонду кандидата на пост Президента України, оскільки встановлений Законом максимальний розмір внесків можуть вносити необмежена кількість осіб. У результаті виборчі фонди кандидатів можуть відрізнятись у десятки разів, що підтверджують звіти, надані до Центральної виборчої комісії. Для зменшення можливості впливу на результати виборів розмірів фінансових ресурсів, а також зловживань та маніпуляцій, пов'язаних з цим, ми пропонуємо на законодавчому рівні обмежити розміри виборчих фондів, а також регламентувати (обмежити) розміщення політичної реклами в засобах масової інформації тощо. Ми також



вважаємо за доцільне на законодавчому рівні створити альтернативу грошовій заставі, яка вноситься при реєстрації кандидата на посаду Президента у вигляді збору підписів на підтримку висування кандидата. Зменшення розміру застави не має сенсу, тому що це обмежить виконання заставою її основних функцій (створення обмежень для реєстрації неупливових або технічних кандидатів та фінансування державного бюджету). Більше того, враховуючи інфляційний чинник, розмір грошової застави доцільно прив'язати до розміру мінімальної зарплати, що діє на дату оголошення початку проведення виборів Президента.

У той же час для участі у виборах кандидатів, які не мають значних фінансових ресурсів, але мають значну підтримку серед населення, треба відновити збір підписів виборців на підтримку їх висування як альтернативу внесення грошової застави. Законодавча регламентація збору підписів повинна виключити або значно обмежити можливість їх підробки та формалізації їх збирання. Зокрема, враховуючи можливість сучасних інформаційних технологій, законодавець може дозволити забезпечувати такий збір підписів за допомогою Інтернету, що значно прискорить як терміни такого процесу, так і підвищить його репрезентативність.

#### Список використаних джерел:

1. Список президентів України / Вікіпедія. URL : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Список\\_президентів\\_України](https://uk.wikipedia.org/wiki/Список_президентів_України).
2. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. № 474–XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 14. Ст. 81.
3. Експертний аналіз Інституту політики «Технічні кандидати» на виборах Президента України: можливості законодавчого вирішення проблеми. URL : <http://polityka.in.ua/info/278>.
4. Центральна виборча комісія. Вибори Президента України 2014. URL : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp001>.
5. Позовна заява Юлії Тимошенко до Вищого Адміністративного Суду [16.02.2010, 19:06] / Українська правда. URL : <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/02/16/4778706>.
6. Заява про попередні висновки та результати / Міжнародна місія зі спостереження за виборами Україна — Позачергові вибори Президента [25 травня 2014 р.] / Organization for Security and Co-operation in Europe | OSCE. URL : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/119080?download=true>.
7. Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право / [Антонович М. М., Бабін Б. В., Баймуратов М. О. та ін.]. К. : К.І.С., 2014. 1016 с.

Надійшла до редакції 01.12.2016



**Турчинов К. О. Отдельные вопросы законодательного обеспечения выборов Президента Украины**

*Исследованы отдельные аспекты финансирования выборов Президента Украины. Основное внимание посвящено законодательному требованию о регистрации кандидатов в президенты — денежному залогу. Проанализированы изменения законодательства о регистрации кандидатов, в том числе касательно внесения денежного залога. Предложены изменения в законодательство, которые обеспечивают конституционное право гражданина на выдвижение своей кандидатуры независимо от финансового состояния кандидата.*

**Ключевые слова:** выборы Президента Украины, денежный залог, сбор подписей.

**Turchynov, K. O. Some Legislative Support of Presidential Elections in Ukraine**

*The article investigates some aspects of the financing of presidential elections in Ukraine. The main attention is devoted to the legislative requirement of the registration of presidential candidates — monetary pledge. Analyzed changes in legislation of the registration of candidates, including a deposit. Proposed changes to the legislation to ensure the constitutional right of citizens to nominate his candidacy, regardless of the financial status of the candidate.*

**Keywords:** election of the President of Ukraine, the monetary bail, petition.

