



*Р.Д. Сарай,  
старший викладач  
(Ужгородський національний університет)*

## **Правові проблеми вдосконалення виборчого процесу в Україні (досвід Чехії та Словаччини)**

**Ключові слова:** виборчий процес, оголошення виборів, виборча застава, виборча кампанія, політична партія.

Вибори з організаційної точки зору є складним суспільним процесом, який складається із кількох взаємопов'язаних стадій. У часі вони обмежені встановленими датами їх проведення, і весь процес, як правило, закінчується оприлюдненням підсумків. У зв'язку з проведенням виборів виникає система правових відносин, суб'єктами якої є як виборці, так і державні органи, політичні партії, засоби масової інформації та інші суб'єкти виборчих перегонів.

Виборчий процес завжди криє в собі певну сукупність процесуальних форм проведення виборів, які визначають кількість і зміст стадій виборчого процесу. Але при цьому його не можна інтерпретувати як арифметичну суму окремих виборчих процедур. Саме їх складна система (з елементами взаємозв'язку та взаємодії) може бути позначена як виборчий процес. Реалізація ж відповідними суб'єктами правовідносин певних виборчих процедур є зовнішнім, матеріальним проявом юридичної природи виборчого процесу як такого.

На сьогоднішній день, коли за роки незалежності України вже не раз відбувалися парламентські вибори, а постійна зміна реалій суспільно-політичного життя викликала прийняття нових виборчими правил, що в результаті йшло далеко не на користь їх якості, — питання вивчення зарубіжного досвіду порядку організації та проведення

парламентських виборів є надзвичайно актуальним і відкритим.

В сучасній Українській конституційно-правовій науці відсутні спеціальні монографічні дослідження інституту парламентських виборів та виборчого процесу у Чеській та Словацькій республіках. Окремі порівняльно-правові аспекти з перенесенням їх в площину виборів народних депутатів України зустрічаються в науковій роботі О.В. Марцеляка «Вибори народних депутатів України» [7]. Також необхідно сказати, що певні історичні аспекти їх проведення зустрічаються у працях Ю.М. Бисаги [1]. Серед чеських та словацьких вчених, які займалися проблемою парламентських виборів та виборчого процесу зокрема, необхідно відмітити Яна Філіпа [12], Томаша Лебеду [18], Вацлава Павлічка [20], Ігоря Палуша та Людмилу Соморову [11].

Дане наукове дослідження є логічним продовженням досліджуваних автором питань виборчої реформи в Чеській республіці [10] та загальних положень проведення виборів в Чеській та Словацьких республіках [2], основною метою якого є якоюсь мірою заповнити існуючу прогалину у даному питанні та спроєкувати все найкраще, що на нашу думку, зустріне в конституційно-правовій площині Чеської та Словацької республік в площину національну.

Для досягнення поставленої мети нам необхідно виконати наступні завдання:

- визначити основні дискусійні питання у виборчому процесі на виборах до парламенту Чеської та Словацької республік;
- провести порівняння в законодавстві Чехії, Словаччини та України інститутів «оголошення виборів», «виборчої застави», та «виборчої кампанії»;
- порівнявши зазначені поняття, які є складовими частинами виборчого процесу, визначити все те позитивне, що зустрічається в законодавстві Чехії та Словаччини, і змодельювати їх в площину національного законодавства про вибори народних депутатів України.

Виходячи з наведеного, автором формально весь виборчий процес поділено на три основні стадії: 1) організаційно-підготовча стадія; 2) стадія голосування; 3) стадія з'ясування виборчих результатів та присвоєння (вручення) депутатських мандатів. Крім того, автором обрано саме такий формальний спосіб поділу виборчого процесу, а не роздроблення його на окремі структурні елементи, оскільки, по-перше у виборчих законах ЧР та СР [23; 24], на відміну від виборчого закону України [8], не існує чіткої структуризації виборчого процесу на окремі чітко визначені елементи; по-друге, в науці конституційного права як в Україні, так і за кордоном відсутній чіткий поділ виборчого процесу на відповідну кількість елементів. Наприклад, щодо такого складового елементу як «оголошення виборів» одні автори не виділяють окремим етапом оголошення початку виборчого процесу, «оскільки дане оголошення є одномоментним юридичним фактом і не триває в часовому періоді» [4, 50], а інші виділяють «оголошення виборів» окремим елементом, який забезпечує право опозиції на участь у виборах та унеможливить останню застати зненацька [5, 172; 12, 76]. Це також гарантується тим, що указ Президента Чеської республіки публікується у Збірнику законів. Крім того, треба також звернути увагу на

історичний факт, що відбувся в Чеській республіці, коли при оголошенні перших виборів до Сенату не було зв'язку з перебігом виборчого періоду. Ситуацію вирішив Президент, видавши указ про призначення дня виборів.

Процедура оголошення виборів у Чеській республіці має й інший важливий аспект. Так згідно з § 15 закону «Про політичні партії» [22] не можна упродовж строку оголошення виборів та ще за 10 днів після їх проведення призупинити діяльність політичних партій чи рухів або ж розпустити їх. Вибори до обох палат Парламенту Чеської республіки оголошує (призначає) Президент за 90 днів до їх проведення (ст. 63 Конституції ЧР [19]). При цьому указ Президента потребує обов'язкової контрасигнації з боку Прем'єр-міністра чи відповідального міністра уряду. Законодавством ЧР (ст. 17 Конституції [19]) передбачені також скорочені строки оголошення (призначення) дня виборів, а саме у випадку розпуску Палати депутатів вибори проводяться у 60-денний термін після її розпуску.

Вибори до Парламенту Словацької республіки оголошує (призначає) Голова Національної Ради не пізніше ніж за 90 днів до їх початку (§ 24 виборчого закону СР [24]). Таке оголошення публікується у Збірнику законів Словацької республіки.

Що стосується України, то необхідно сказати, що український законодавець досить вдало закріпив календарну дату проведення чергових виборів до Верховної Ради України. Так, відповідно до ст. 77 Конституції України [6] та ст. 16 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [8] чергові вибори до Верховної Ради відбуваються в останню неділю березня п'ятого року повноважень Верховної Ради. Також ст. 15 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [8] визначає, що чергові вибори депутатів проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення. А позачергові вибори до Верховної Ради призначаються Президентом України і проводяться в період шестидесяти

днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Хоча український законодавець і не утримався від норми, яка регулює порядок оголошення початку виборчого процесу (ст. 16 Виборчого закону [8]), згідно з якою виборчий процес чергових виборів депутатів розпочинається за сто двадцять днів до дня виборів, про що повідомляє Центральна виборча комісія, але при цьому не ставить в пряму залежність проведення виборів від такого оголошення, як це зробили законодавці Чехії та Словаччини.

На нашу думку, наявність прямої залежності проведення виборів від їх оголошення (призначення) відповідними посадовими особами держави (Президент в Чехії та Голова Парламенту в Словаччині) є досить невдалим і ставить кожного разу у теоретичну ймовірність зрив або ж відтягування їх проведення. Крім того, як показує історичний досвід Чеської республіки, виникає також ряд інших питань, а саме, такий стан справ призводить до незначного скорочення строку повноважень депутатів кожного скликання (кожного разу вибори проводяться, як правило, до закінчення строку повноважень депутатів попереднього скликання), що в свою чергу може потягти питання матеріальної компенсації депутатам чи сенаторам, питання наявності чи відсутності депутатського імунітету та ін. [14, 191].

Наступним питанням, яке ми вважаємо за доцільне дослідити, це питання виборчої застави. Так, з моменту введення у виборче законодавство цього інституту Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. [8] в українському суспільстві тривають жваві дискусії щодо його необхідності та доцільності. На нашу думку, ця умова реєстрації кандидатів у депутати має за мету обмежити участь у виборах партій (блоків), які не мають власних достатніх фінансових коштів чи не можуть їх отримати від спонсорів унаслідок своєї маловідомості чи відсутності підтримки громадськості.

Схожої думки притримався Конституційний суд України у своєму рішенні

від 30 січня 2002 р., де зазначив, що, як показує світовий досвід, розмір грошової застави встановлюється залежно від майнової спроможності переважної більшості населення країни. Порушення цієї вимоги може суттєво обмежити кількість претендентів на місця в парламенті, особливо від фінансово малозабезпечених партій (блоків) та кандидатів у депутати. Але при цьому Конституційний суд усунувся від «доленосного» вирішення цього питання, вказавши при цьому, що визначення соціально орієнтованого розміру грошової застави є питанням політичної доцільності і не належить до компетенції Конституційного суду України [9].

Якщо говорити про Чеську республіку, то аналогічне питання було предметом розгляду органом Конституційної юстиції двічі, а саме: 15 травня 1996 р. [15], коли більшість суддів проголосували за скасування виборчої застави, але рішення не набуло законної сили, оскільки не вистачило кваліфікованої кількості голосів, і 19 грудня 2001 р. рішенням за № 64 Конституційний суд скасував такий елемент виборчих перегонів до Палати депутатів парламенту як виборча застава [16].

Хоча при цьому не можна сказати, що даним рішенням інститут виборчої застави був викорінений, ні, він був замінений компенсаційним платежем за проведення виборів, але при цьому цей платіж є чисто символічним і доступним для кожного учасника виборчих перегонів. За таких обставин вважаємо за необхідне або ж суттєво знизити розмір виборчої застави, наприклад з 2000 тис. мінімальних заробітних плат до 200 чи навіть 100, або ж впровадити альтернативу виборчій заставі у вигляді збору підписів на підтримку партії (блоку) як це має місце у Словаччині (цієї ж думки притримується і О.В. Марцеляк в своїй роботі «Вибори народних депутатів України» [7, 343].

Наступною складовою частиною організаційно-підготовчої стадії виборчого процесу є виборча кампанія (дане поняття застосовується у виборчому законодавстві Чехії та Словаччини) чи ще її можна на-

звати передвиборна агітація (дане поняття застосовується у виборчому законодавстві України, Російської Федерації та ін.), а також правила її фінансування.

Необхідно зазначити, що, як це не дивно, але саме визначення поняття «виборча кампанія» чи «передвиборча агітація» виборчим чи іншим законодавством зарубіжних країн дається вкрай рідко. Здебільшого це робиться науковцями чи спеціалістами в галузі виборчого права. Наприклад, І. Палуш та Л. Соморова у своїй роботі «Державне право Словацької республіки» вважають, що виборчою кампанією є сукупність дій, що протягом певного, як правило, встановленого правовими нормами часу, проводять політичні партії та кандидати з метою отримання підтримки виборців [11, 188].

Провідний Чеський вчений конституціоналіст Я. Філіп вважає, що під поняттям виборчої кампанії розуміють часовий відрізок, визначений виборчими законами, упродовж якого встановлені особливі правила поведінки суб'єктів виборчого процесу [13, 430].

Російський дослідник С.Д. Князев передвиборчу агітацію трактує у широкому та вузькому розумінні. У широкому — це складова частина політичної агітації, під якою розуміється діяльність, що проводиться політиками, політичними групами й партіями, їх прихильниками, для поширення політичних ідей, поглядів з метою створення і закріплення в усього населення певної системи цінностей і спонукання його до конкретної поведінки в суспільному житті. Ця діяльність здійснюється безперервно і її зміст включає й агітацію на підтримку конкретних осіб, обраних до складу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, зміцнення їх авторитету та довіри з боку населення, що об'єктивно може бути основою їх перемоги на майбутніх виборах [7, 383]. Такої ж думки притримується й Чеський конституціоналіст В. Шімічек [17, 28].

Російські вчені Ю.А. Дмитрієв та В.Б. Ізраєлян вважають, що у вузькому значенні передвиборча агітація являє собою одночасно й інститут виборчого права і

стадію виборчого процесу. Як інститут виборчого права вона становить сукупність матеріальних і процесуальних норм виборчого права, які регулюють правовідносини, що виникають між суб'єктами виборчого процесу в ході здійснення ними виборчих дій з метою спонукання виборців до участі у виборах, голосування за тих чи інших кандидатів чи проти них.

Як стадія виборчого процесу передвиборна агітація є визначений законом період виборчої кампанії, в рамках якого зареєстровані кандидати, виборчі об'єднання, виборчі блоки, здійснюють виборчі дії з метою спонукання виборців до участі у виборах, голосування за тих чи інших кандидатів чи проти них. Ця діяльність охоплює собою чітко визначений набір виборчих дій, кінцевою метою яких є повна і послідовна реалізація конституційного права громадян обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3, 582].

На відміну від України, в Чехії та Словаччині чітко визначені часові рамки проведення виборчої кампанії. Так, згідно з § 16 Виборчого закону ЧР [23] передвиборна агітація до Палати депутатів та Сенату проводиться в період від шістнадцятого дня до 48 години перед початком виборів, а згідно з § 23 Виборчого закону СР [24] для виборів до парламенту часом виборчої кампанії є період від тридцятого дня до 48 години перед початком виборів.

Початок передвиборної агітації вітчизняний законодавець не пов'язує з конкретно визначеним терміном, а з моментом прийняття ЦВК рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), який, проте, може бути різним для кожного з учасників виборчих перегонів. Цей момент залежить від часу проведення партійного або міжпартійного з'їзду (зборів, конференцій), належного оформлення та своєчасного подання до ЦВК усіх документів, необхідних для реєстрації кандидатів у народні депутати, строків прийняття відповідного рішення Центральною виборчою комісією [7, 386].

Отже, перехід від етапу висування і реєстрації кандидатів у депутати до етапу передвиборної агітації не має чітко розділених в Україні часових меж. Але необхідно також зауважити, що оскільки процедура реєстрації має закінчуватися не пізніше ніж за сімдесят один день до дня виборів (якщо не враховувати можливість реєстрації в судовому порядку), то саме цей термін орієнтовно можна вважати повноцінним початком етапу передвиборної агітації [4, 374].

Із поняттям «виборча кампанія» дуже тісно пов'язане питання її фінансування. Видатки на вибори можна поділити на дві групи. Першу групу становлять видатки, які бере на себе держава за рахунок державного бюджету (наприклад, фінансування діяльності виборчих органів, складання списків виборців, виготовлення виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації, оплата мінімально гарантованих виступів кандидатів у депутати в органах ЗМІ та ін.). Другу групу становлять видатки політичних партій (блоків) та кандидатів, що пов'язані з проведенням їх власної виборчої кампанії. Саме щодо цієї групи видатків у виборчому законодавстві Чехії, Словаччини та України є багато відмінностей, а саме в питаннях компенсації відповідних виборчих витрат, встановлення їх максимального розміру та джерел формування виборчих фондів партій (блоків).

Так, згідно з § 85 Виборчого закону ЧР [23] компенсація виборчих витрат надається виключно за результатами виборів до Палати депутатів (за результатами виборів до Сенату компенсація виборчих витрат не надається). Палата депутатів, після перевірки обрання депутатів, надає Міністерству фінансів дані про кількість дійсних голосів, відданих окремим політичним партіям, рухам або коаліціям. Політичній партії, рухові, коаліції, що на виборах отримала не менше 1,5% голосів із загальної кількості дійсних голосів, за кожний відданий голос із державного бюджету компенсується 100 чеських крон. При цьому чеське виборче законодавство не встановлює жодних обмежень, щодо

розміру виборчих фондів партій (блоків).

У Словаччині згідно з § 53 Виборчого закону СР [24] кожна політична партія видатки на свою виборчу кампанію оплачує сама або може використати банківський кредит. Після завершення результатів виборів депутатів Словачкою Народною Радою її Президія надає Міністерству фінансів відомості про кількість дійсних голосів, відданих за окремі політичні партії. Політичній партії, яка на виборах отримала більше ніж 2% із загальної кількості відданих дійсних голосів у межах Словацької Республіки, відшкодовується за кожен такий голос із державного бюджету республіки 10 словацьких крон.

Іншою відмінністю Словацького законодавства про вибори є те, що законом № 239/1994 «Про обмеження видатків політичних партій, рухів на передвиборчу пропаганду» [21] є встановлення максимального розміру виборчого фонду партії (блоку) на рівні дванадцяти мільйонів словацьких крон.

Що стосується України, то тут відсутнє державне фінансування виборчої кампанії, як це має місце в Чехії та Словаччині, але при цьому і відсутні будь-які обмеження щодо розміру виборчого фонду політичної партії (блоку), як в Словаччині. На нашу думку, такий стан справ не є правильним, оскільки державне фінансування виборчої кампанії покликане хоча б мінімальною мірою урівняти можливості кандидатів і партій — учасників виборчих перегонів, а відсутність граничного розміру виборчого фонду партії (блоку) може стати в майбутньому загрозою для нівелювання принципу рівних можливостей всіх суб'єктів виборчого процесу у передвиборній агітації.

Отже, на підставі наведеного, внаслідок вивчення автором деяких актуальних питань, які зустрічаються у виборчому процесі Чехії та Словаччини, провівши паралелі із виборчим законодавством України, можна зробити наступні висновки, а також навести певні рекомендації щодо вдосконалення виборчого законодавства в Україні.

По-перше, на відміну від України, на нашу думку, в Чеській та Словацькій



республіках наявність прямої залежності проведення виборів від їх оголошення (призначення) відповідними посадовими особами держави (Президент в Чехії та Голова Парламенту в Словаччині) є досить невдалим і ставить кожного разу у теоретичну ймовірність зриву або ж відтягування їх проведення.

По-друге, необхідно прирівняти або ж максимально наблизити терміни заборони проведення передвиборчої агітації (за 48 годин в Чехії та Словаччині та за день до виборів в Україні) із термінами заборони оголошення результатів опитування суспільної думки (в Україні вони становлять 14 днів до дня виборів, а в Чеській республіці — 3 дні), оскільки по своїй суті та природі дана діяльність є однією із форм передвиборчої агітації.

По-третє, з метою забезпечення рівності всіх учасників виборчого процесу

(та рівності їх фінансових можливостей) ввести в Україні:

- компенсаційний механізм (як це зроблено в Чехії та Словаччині), за допомогою якого кожній політичній партії (блоку) за умови подолання нею виборчого бар'єру виплачувалася б компенсація за кожен отриманий голос (чи певна грошова сума);
- максимальний розмір виборчого фонду партії (блоку);
- суттєве зменшення розміру виборчої застави, наприклад з 2000 тис. мінімальних заробітних плат до 200 чи навіть 100, або ж впровадити альтернативу виборчій заставі у вигляді збору підписів на підтримку партії (блоку), як це має місце у Словаччині.

### Список літератури:

1. Бисага Ю.М. Виборче законодавство першої Чехословацької Республіки (1918—1938 рр.) / Ю.М. Бисага // Право України. — 2000. — № 2.
2. Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 31 жовтня — 1 листопада 2006 р. / Центральна виборча комісія. — К.: Атіка, 2007. — 552 с.
3. Дмитриев Ю.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян. — Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. — 864 с.
4. Коментар до Закону України «Про вибори народних депутатів України» / В.В. Ільков, І.І. Лагус, С.В. Лінецький, М.В. Лубська ; [за заг. ред. А.І. Мартинюка]. — К.: Юридична думка, 2006. — 704 с.
5. Конституційне право України / Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, М.М. Палінчак, О.Я. Рогач. — Ужгород: Ліра, 2007. — 372 с.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30 // Верховна Рада України. — Офіційне видання. — Київ, 1996. — Ст. 141.
7. Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України / О.В. Марцеляк. — Харків: ТОВ «Прометей», 2007. — 620 с.
8. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 51 // Верховна Рада України. — Офіційне видання. — Київ, 2004. — Ст. 265.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) від 30 січня 2002 р. // Вісник Конституційного Суду України. — Загальнодержавне періодичне видання. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — № 1. — 104 с.
10. Сарай Р.Д. Реформування інституту парламентських виборів у Чеській республіці на сучасному етапі / Р.Д. Сарай // Держава і право. — 2005. — № 30.

11. *Paluš Igor*. Štátne pravo Slovenskej Republiky / Igor Paluš, Ludmila Somorová. — Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach — 2004. — 388 s.
12. *Filip Jan*. Volební období jako ústavní problém / Jan Filip // Parlamentní zpravodaj. — Praha. — 1997. — № 11–12.
13. *Filip Jan*. Ústavní právo. Zakladní pojmy a instituty. Ústavní zaklady ČR. / Jan Filip. — Brno: Masarykova univerzita. — 1999. — 536 s.
14. *Blahaž Josef*. Srovnávací ústavní právo / Josef Blahaž, Vladimír Balaš, Karel Klima. — Praha: Codex Bohemia. — 360 s.
15. Nález US č 39/1996. K otázce kaucí ve volbách do Parlamentu České republiky. Ústavní soud České republiky: Sbirka nálezů a usnesení. — Svazek 5., Vydání 1. — Praha: C.H.Beck. — 1997.
16. Nález US č 64/2001. K volebnímu systému do Poslanecké sněmovny (zrušení části novely č 204/2001 Sb.). Ústavní soud České republiky: Sbirka nálezů a usnesení. — Svazek 22.: Vydání 1. — Praha: C.H.Beck. — 2002.
17. Právní a politologické problémy voleb: sborník příspěvků z konference [«Volební rok 1996»], (Brno, 25.09.1996) / uspořádal: Vojtěch Šimíček. — Brno: Masarykova univerzita, 1997. — 117 s.
18. *Lebeda Tomáš*. K problému korektní interpretace stranických preferencí / Lebeda Tomáš // Parlamentní volby 2006 a česká politika. — Brno. — Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav. — 2006.
19. Ústava České republiky ze dne 16 prosince 1992 // Sbirka zákonů České republiky. — 1993. — č. 1.
20. *Pavliček Václav*. Ústavní právo a státověda / Václav Pavliček. — Praha: Linde Praha. — 1998. — 365 s.
21. Zákon o obmedzení výdavkov politických strán a politických hnutí na propagáciu pred voľbami do národnej rady Slovenskej republiky ze dne 18.09.1994 ve znění pozdějších předpisů // Zbierka zákonov Slovenskej republiky. — 1994. — č. 239.
22. Zákon o sdružování v politických stranách a hnutích ze dne 02.10.1991 ve znění pozdějších předpisů // Sbirka zákonů České republiky. — 1991. — č. 424.
23. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky ze dne 27.09.1995 ve znění pozdějších předpisů // Sbirka zákonů České republiky. — 1995. — č. 65.
24. Zákon o volbách do Slovenskej národnej rady ze dne 16 marca 1990 ve znění pozdějších předpisů // Zbierka zákonov ČSFR. — 1990. — č. 80.

### РЕЗЮМЕ

В данном научном исследовании осуществлен обзор некоторых актуальных проблем, которые встречаются в избирательном процессе Чехии и Словакии. Проведя параллели с избирательным процессом в Украине, автор сделал попытку внесения ряда рекомендаций по поводу усовершенствования украинского избирательного законодательства.

### SUMMARY

In this scientific research the attempt has been made to analyze some topical problems existing in the election processes in the Czech Republic and Slovakia. Having compared the election process in Ukraine with those mentioned above, the author attempted to give some recommendations concerning the improvement of Ukrainian election legislation.

*Рекомендовано кафедрою теорії та історії  
держави і права*

Подано 25.10.09