



О. О. Галує,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права

УДК 342.8 (477)

## СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

*Визначено поняття “інститут виборів”. На основі аналізу нормативно-правових актів, минулої і сучасної практики здійснення виборів виділено основні етапи становлення та розвитку інституту виборів у незалежній Україні. Проаналізовано висунуті в науці конституційного права пропозиції щодо внесення змін до Конституції України в частині правового регулювання виборів. Автор стверджує, що внесення змін до Конституції України повинно проводитися системно, мати наукове підґрунтя. Деталізація в Основному законі активного та пасивного виборчого права шляхом встановлення додаткових цензів може призвести до подальшого звуження змісту й обсягу конституційного права громадян України обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Доведено доцільність уніфікації на законодавчому рівні норм щодо принципів, суб'єктів, строків, черговості етапів виборчого процесу; порядку складання та уточнення списку виборців; територіальної організації проведення виборів, порядку формування та організації діяльності виборчих комісій.*

**Ключові слова:** форми безпосереднього народовладдя, інститут виборів, виборче законодавство.

Пріоритетними формами безпосереднього народовладдя Конституція України у ст. 69 визнає вибори та референдуми. Найбільш врегульованим є інститут виборів, що є цілком виправданим, оскільки вони проводяться систематично і привертають до себе увагу держави і суспільства. Разом з тим виборчому законодавству України все ще притаманна нестабільність, відбуваються постійні зміни в її виборчій системі, виборчих процедурах тощо. Неодноразово авторитетними міжнародними організаціями (зокрема Венеціанською комісією), науковцями та практиками ставилося питання про кодифікацію виборчого законодавства України. Вона допомогла б уніфікувати виборчі процедури президентських, парламентських та місцевих виборів [1, с. 3].

На сучасному етапі розвитку України, який характеризується важливими державотворчими процесами, пов'язаними із оновленням Конституції України, перед наукою конституційного права стоїть важливе питання формування цілісної теорії форм безпосереднього народовладдя в Україні, в тому числі і визначення оптимальних варіантів нормативно-правового регулювання виборів.

Серед форм безпосереднього народовладдя найбільш дослідженими в юридичній літературі є вибори, що цілком логічно, зважаючи на їх пріоритетний характер. Більшість досліджень інституту виборів проводяться в аспектах визначення їх ролі і місця серед форм безпосереднього народовладдя, аналізу порядку їх організації та проведення тощо. Слід відзначити, що дослідженням проблем становлення та розвитку інституту виборів займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як



А. І. Денисов, Ю. Б. Ключковський, В. В. Комарова, В. Ф. Погорілко, В. М. Руденко, М. І. Ставнійчук, В. М. Шаповал та ін.

*Метою статті* є аналіз основних етапів становлення та розвитку інституту виборів у незалежній Україні та розробка рекомендацій щодо вдосконалення конституційного і законодавчого регулювання виборів в Україні.

Під інститутом виборів, на нашу думку, доцільно розуміти сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають при здійсненні безпосереднього народовладдя у формі виборів.

При дослідженні історії становлення і розвитку інституту виборів у незалежній Україні необхідно проаналізувати нормативно-правові акти та минулу і сучасну практику здійснення виборів. На основі цього в історії становлення та розвитку інституту виборів у незалежній Україні можна виділити два етапи. *Перший етап* охоплює час від здобуття Україною незалежності і до прийняття Конституції України 1996 р. *Другий етап* охоплює період часу від прийняття Конституції України і до сьогодні. Вперше в Україні лише в Конституції 1996 р. народ було визнано носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, закріплено можливості здійснювати владу народом безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На розвиток цього конституційного положення у ст. 69 Основного закону закріплено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя.

Із здобуттям незалежності Україною регулярно здійснювалася така форма безпосереднього народовладдя, як вибори. Протягом останніх двадцяти двох років в Україні проводилися парламентські (у 1994, 1998, 2002, 2006, 2007, 2012 рр.), місцеві (у 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 рр.) та президентські вибори (у 1991, 1994, 1999, 2004–2005, 2010 рр.). За цей час неодноразово змінювалося і законодавство про вибори (у т. ч. і види виборчих систем). Відносно стабільним виявилось лише законодавство про вибори Президента України.

Першими нормативно-правовими актами, що регулювали порядок проведення виборів народних депутатів та місцевих виборів у незалежній Україні, були відповідно закони УРСР “Про вибори народних депутатів Української РСР” від 27 жовтня 1989 р. [2] та “Про вибори депутатів місцевих рад народних депутатів Української РСР” від 27 жовтня 1989 р. [3], які передбачали мажоритарну систему абсолютної більшості. На основі них були обрані Верховна Рада та місцеві ради.

Із запровадженням поста Президента України виникло питання про прийняття відповідного закону про президентські вибори. Так, 5 липня 1991 р. був прийнятий Закон України “Про вибори Президента України” [4], який діяв аж до 1999 р. Він запровадив при виборах глави держави мажоритарну систему абсолютної більшості, яка залишилася і до сьогодні. На основі цього Закону проводилися вибори Президента України у 1991 та 1994 рр.

Перед початком виборчого процесу парламентських та місцевих виборів 1994 р. було оновлено виборче законодавство, удосконалено низку виборчих процедур. 18 листопада 1993 р. було прийнято Закон України “Про вибори народних депутатів України” [5], який залишив мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості. Зміни виборчої системи місцевих виборів відбулися із прийняттям 24 лютого 1994 р. Закону України “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад” [6]. Так, обраним вважався кандидат у депутати, який одержав на виборах найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як десять відсотків голосів виборців, внесених до списку виборців. Кандидат на посаду голови Ради вважався обраним при додержанні вимог, передбачених для кандидата у депутати, за умови, якщо за нього проголосувало не менш як 25 % виборців, внесених до списку виборців.

Перед черговими парламентськими та місцевими виборами 1998 р. відбулися суттєві зміни виборчого законодавства. Так, 24 вересня 1997 р. було прийнято



новий Закон України “Про вибори народних депутатів України” [7], який передбачав вибори за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Одна половина обиралася в одномандатних виборчих округах на основі мажоритарної системи відносної більшості, а інша — за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційної виборчої системи. 14 січня 1998 р. було прийнято і новий Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [8], який запровадив на місцевих виборах мажоритарну систему відносної більшості.

У 1999 р. були проведені чергові вибори Президента України на основі нового Закону України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 р. [9]. Цей Закон із численними змінами діє донині. На основі нього проводилися президентські вибори у 2004–2005 та 2010 рр.

Перед черговими парламентськими виборами 2002 р. знову відбулося оновлення виборчого законодавства, яке, однак, стосувалося не зміни виборчої системи, а лише удосконалення виборчих процедур. Так, було прийнято Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 р. [10].

Суттєва зміна виборчих систем для парламентських та місцевих виборів відбулася у 2004 та 2005 рр. 25 березня 2004 р. було прийнято Закон України “Про вибори народних депутатів України” [11]. 6 квітня 2004 р. було прийнято Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [12] (у 2005 р. внесено до нього зміни), який передбачав, що вибори депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною системою, а вибори депутатів сільських та селищних рад, сільського, селищного, міського голови — за мажоритарною системою відносної більшості.

7 липня 2005 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” [13], яким запроваджувалася пропорційна виборча система на виборах народних депутатів України. На основі цього Закону були проведені чергові вибори 2006 р. та позачергові вибори 2007 р.

Суттєві зміни виборчої системи в Україні відбулися напередодні місцевих виборів 2010 р. 10 липня 2010 р. було прийнято Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [14], яким на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад було запроваджено змішану (мажоритарно-пропорційну) систему, на виборах депутатів сільських і селищних рад, сільських, селищних, міських голів залишено мажоритарну систему відносної більшості.

17 листопада 2011 р. були зроблені останні суттєві зміни виборчої системи на виборах народних депутатів. Новий Закон України “Про вибори народних депутатів” повернувся до змішаної виборчої системи, однак удосконалив низку виборчих процедур [15].

Забезпеченню виборчих прав громадян України сприяло прийняття 6 липня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України [16] і створення системи адміністративних судів в Україні, створення і введення в дію Державного реєстру виборців. Закон України “Про Державний реєстр виборців” було прийнято 22 лютого 2007 р. [17], а напередодні місцевих виборів 21 вересня 2010 р. його було викладено в новій редакції [18].

Однак необхідно констатувати, що на сучасному етапі розвитку законодавства України наявність трьох виборчих законів не призвела до ефективного проведення виборів на всіх рівнях. Якщо порівняти всі три законодавчі акти про вибори, то можна побачити певні неузгодженості у регулюванні одних і тих же питань. Зокрема ці неузгодженості стосуються визначення суб’єктів виборчого процесу, черговості



етапів виборчого процесу, початку та закінчення виборчого процесу різних видів виборів, системи виборчих комісій, порядку висування кандидатів, порядку складання списків виборців, процедури голосування (початку голосування, закриття виборчих дільниць), припинення діяльності виборчих комісій, процедури оскарження дій, бездіяльності під час виборів та багато інших. Не сприяє ефективності проведення виборів в Україні і суперечність цих виборчих законів з процесуальними нормативно-правовими актами, зокрема з Кодексом адміністративного судочинства України [16], а саме щодо форми звернення до суду, строків і т. п.

Неодноразово авторитетними міжнародними організаціями (зокрема Венеціанською комісією), науковцями та практиками ставилося питання про кодифікацію виборчого законодавства України. Вона допомогла б уніфікувати виборчі процедури президентських, парламентських та місцевих виборів. Такий законодавчий акт сприяв би встановленню єдиних процедур на виборах, унеможливив би зміну виборчих норм під час виборчого процесу в Україні тощо. Наприклад, до Верховної Ради України народними депутатами Ю. Б. Ключковським, С. Р. Гриневецьким, С. П. Подгорним та В. М. Сінченком було подано проект Виборчого кодексу України від 23 березня 2010 р. № 4234-1 [19].

Наступний етап у розвитку інституту виборів в Україні розпочався 21 лютого 2011 р. і пов'язаний із виданням Президентом України Указу "Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї" [20], яким знову започатковувався конституційний процес в Україні. 21 червня 2013 р. на засіданні Конституційної Асамблеї був схвалений попередній проект Концепції внесення змін до Конституції України (далі — Концепція). Цей проект викликав дискусії у вітчизняній юридичній думці щодо механізмів покращення Основного закону.

Конституційна Асамблея пропонує закріпити в Конституції України положення про те, що питання виборчого права регламентуються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і не може бути змінений за рік до дня проведення виборів. Можна погодитися з положенням про те, що це може стати однією з інституційних гарантій стабільності розвитку і функціонування виборчого законодавства в Україні. Однак, у свою чергу, це може і гальмувати процес оновлення виборчого законодавства.

Цікавою є і пропозиція Конституційної Асамблеї щодо доповнення розділу 3 Конституції України положенням про неможливість балотування певної категорії посадових осіб (наприклад, судді, прокурори, слідчі, військовослужбовці) на виборах, якщо вони попередньо не були звільнені з посади або служби. Виникає питання про відповідність такого положення одному із основоположних принципів виборчого права, а саме принципу загального виборчого права, який передбачає поміж іншим і заборону будь-яких прямих або непрямих привілеїв або обмежень виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Періодичне проведення виборів і оновлення виборчого законодавства свідчить про становлення України як демократичної та правової держави. Однак на сьогодні не вирішеним залишається питання кодифікації виборчого законодавства. Проаналізувавши зміст виборчих законів, можна прийти до висновку, що уніфікації на законодавчому рівні потребують норми щодо принципів, суб'єктів, строків, черговості етапів виборчого процесу; порядку складання та уточнення списку виборців; територіальної організації проведення виборів, порядку формування та організації діяльності виборчих комісій; висування та реєстрації кандидатів; порядку голосування та підрахунку голосів виборців; порядку офіційного оприлюднення результатів виборів; порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів виборчого процесу тощо.

Дискусійним у науці конституційного права залишається питання розширення конституційного регулювання виборів в Україні. Деталізація в Основному законі



активного та пасивного виборчого права шляхом встановлення додаткових цензів може призвести до подальшого звуження змісту й обсягу конституційного права громадян України обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Внесення змін до Конституції України повинно проводитися системно, мати наукове підґрунтя, що вимагає подальших досліджень питань розвитку інституту виборів в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Галус, О. О. *Форми безпосереднього народовладдя в Україні* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Галус Олена Олександрівна. — К., 2012. — 223 арк.
2. Про вибори народних депутатів Української РСР : Закон Української РСР від 27.10.1989 р. № 8304–XI [Текст] // ВВР Української РСР. — 1989. — Додаток до № 45. — Ст. 626.
3. Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Закон Української РСР від 27.10.1989 р. № 8305–XI [Текст] // ВВР Української РСР. — 1989. — № 45. — Ст. 627.
4. Про вибори Президента України : Закон Української РСР від 05.07.1991 р. № 1297–XII [Текст] // ВВР Української РСР. — 1991. — № 33. — Ст. 448.
5. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18.11.1993 р. № 3623–XII [Текст] // ВВР. — 1993. — № 48. — Ст. 455.
6. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 р. № 3996–XII [Текст] // ВВР. — 1994. — № 8. — Ст. 38.
7. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24.09.1997 р. № 541/97–ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 43. — Ст. 280.
8. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 14.01.1998 р. № 14/98–ВР [Текст] // ВВР. — 1998. — № 3–4. — Ст. 15.
9. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. № 474–XIV [Текст] // ВВР. — 1999. — № 33. — Ст. 448.
10. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18.10.2001 р. № 2766–III [Текст] // ВВР. — 2001. — № 51–52. — Ст. 265.
11. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р. № 1665–IV [Текст] // ВВР. — 2004. — № 27–28. — Ст. 366.
12. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 06.04.2004 р. № 1667–IV [Текст] // ВВР. — 2004. — № 30–31. — Ст. 382.
13. Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” : Закон України від 07.07.2005 р. № 2777–IV [Текст] // ВВР. — 2005. — № 38–39. — Ст. 449.
14. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487–VI [Текст] // ВВР. — 2010. — № 35–36. — Ст. 491.
15. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 р. № 4061–VI [Текст] // ВВР. — 2012. — № 10. — Ст. 73.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV [Текст] // ВВР. — 2005. — № 35, № 35–36, № 37. — Ст. 446.
17. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22.02.2007 р. № 698–V [Текст] // ВВР. — 2007. — № 20. — Ст. 282.
18. Про внесення змін до Закону України “Про Державний реєстр виборців” : Закон України від 21.09.2010 р. № 2536–VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 5. — Ст. 34.
19. Виборчий кодекс України : проект, поданий до Верховної Ради України народними депутатами Ю. Б. Ключковським, С. Р. Гриневецьким, С. П. Подгорним та В. М. Сінченком, зареєстр. 23.03.2010 р. за № 4234–1 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=4234-1&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4234-1&skl=7).



20. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21.02.2011 р. № 224 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 14. — Ст. 562.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 3 від 4 листопада 2013 року)*

Надійшла до редакції 07.11.2013

#### **Галус Е. А. Становление и развитие института выборов в Украине**

*Определено понятие “институт выборов”. На основе анализа нормативно-правовых актов, прошлой и современной практики осуществления выборов выделены основные этапы становления и развития института выборов в независимой Украине. Проанализированы выдвинутые в науке конституционного права предложения о внесении изменений в Конституцию Украины в части правового регулирования выборов. Автор утверждает, что внесение изменений в Конституцию Украины должно проводиться системно, иметь научное обоснование. Детализация в Основном законе активного и пассивного избирательного права путем установления дополнительных цензов может привести к дальнейшему сужению содержания и объема конституционного права граждан Украины избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Доказана целесообразность унификации на законодательном уровне норм относительно принципов, субъектов, сроков, очередности этапов избирательного процесса; порядка составления и уточнения списка избирателей; территориальной организации проведения выборов, порядка формирования и организации деятельности избирательных комиссий и т.п.*

**Ключевые слова:** формы непосредственного народовластия, институт выборов, избирательное законодательство.

#### **Galus, O. O. The Formation and Development of the Institution of Elections in Ukraine**

*The term “institution of elections” has been defined in the article. On the basis of analysis of normatively-legal acts, past and modern practice of realization of elections, the basic stages of becoming and development of institute of elections in independent Ukraine have been distinguished. The proposals, pulled out in science of constitutional law for suggestion the Constitution of Ukraine in part of the legal regulation of elections, have been analysed. The author assets that the amendings to the Constitution of Ukraine should be conducted systematically and have scientific basis. The detailing of the Basic Law of the active and passive suffrage by installing additional qualifications can lead to further narrowing of the meaning and scope of the constitutional right of citizens of Ukraine to elect and be elected to the bodies of state power and local self-government. Reasonability of unitization has been proved at legislative level of norms concerning principles, subjects, terms, order of the stages of electoral process; to the order of stowage and clarification of register of voters; territorial organization of realization of elections, order of forming and organization of activity of election committees.*

**Keywords:** forms of direct democracy, election institute, electoral legislation.

