

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М.КОРЕЦЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

Марина СТАВНІЙЧУК

**ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ  
НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ:  
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**



ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА імені В.М.КОРЕЦЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

**М.І.Ставніччук**

# **ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

За редакцією  
доктора юридичних наук, професора, члена —  
кореспондента  
Академії правових наук України  
*В.Ф.Погорілка*

**«Факт»**  
Київ 2001

ББК 67.9(4УКР)300.5+67.300.5  
У С76  
УДК 342.8(477)(094)

**Наукове видання**

Рецензенти: доктор юридичних наук, професор А.О.Селіванов,  
доктор політичних наук, професор І.О.Кресіна

У монографії висвітлюються теоретичні та практичні проблеми правового регулювання виборів народних депутатів України. Досліджуються фундаментальні наукові проблеми становлення сучасного виборчого права та виборчого процесу в Україні, детально розглядається система виборчого законодавства України; аналізуються фактори становлення та функції законодавства про вибори народних депутатів України в умовах незалежної Української держави. Детально аналізуються види виборчих систем, видів виборів, стадії виборчого процесу. Особлива увага приділяється питанням вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України.

Для науковців, народних депутатів України, організаторів виборів, викладачів, студентів, усіх, хто цікавиться суспільно-політичними процесами в Україні.



Виконання проекту стало можливим завдяки програмі Freedom House «Партнерство за реформи в Україні», яка виконується за сприяння Агенції Міжнародного Розвитку Сполучених Штатів (USAID). Угода про співробітництво № 121-A-00-98-00614-00

*This project was made possible by support from the Freedom House Partnership for Reform Program, which is funded by the United States Agency for International Development.*

*«Погляди авторів публікації не завжди збігаються з точкою зору Freedom House або USAID».*

*«The opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of Freedom House or USAID».*



**Видання здійснено Комітетом виборців України**

Українська юридична  
Ставнийчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України:  
актуальні проблеми теорії і практики. — К.: Факт, 2001. — 156 с.

ISBN 966-7274-93-4

© Комітет виборців України, 2001  
© М.І.Ставнийчук, 2001

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b>	4
------------------	---

## **Розділ I.**

Проблеми становлення законодавства про вибори народних депутатів України	7
--------------------------------------------------------------------------	---

<i>1.1. Поняття виборів, виборчого права та виборчого законодавства</i>	7
-------------------------------------------------------------------------	---

<i>1.2. Розвиток інституту виборів до представницьких органів державної влади України</i>	36
-------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>1.3. Фактори становлення законодавства про вибори народних депутатів України в умовах незалежної Української держави</i>	63
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## **Розділ II.**

Система та структура сучасного законодавства про вибори народних депутатів України	79
------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>2.1. Місце і роль законодавства про вибори народних депутатів України в системі сучасного виборчого законодавства України</i>	79
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>2.2. Структура Закону України «Про вибори народних депутатів України»</i>	92
------------------------------------------------------------------------------	----

<i>2.3. Функції законодавства про вибори народних депутатів України</i>	106
-------------------------------------------------------------------------	-----

<i>2.4. Проблеми реалізації законодавства про вибори народних депутатів України і основні напрями його вдосконалення</i>	114
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>Список використаних джерел</b>	144
-----------------------------------	-----

## **ПЕРЕДМОВА**

Однією із характерних особливостей розвитку переважної більшості держав Східної Європи упродовж останнього десятиліття є їх перехід до демократичних форм політичного життя. В Україні така особливість визначає перебіг більшості політичних, в тому числі державотворчих процесів.

Конституція України (1996 р.), встановлюючи конституційний статус України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Конституційний механізм здійснення народом влади передбачає, що влада реалізується як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють інститути представницької і безпосередньої демократії. Як на практиці, так і в теорії державного права і державного будівництва тривалий час вважалося, що провідною є представницька форма демократії, яка насамперед пов'язувалася з діяльністю системи рад народних депутатів.

З прийняттям Конституції України пріоритетна роль у регулюванні суспільного розвитку надається власне безпосередньому волевиявленню громадян, найвищим проявом і однією з основних конституційних форм якого є вибори. В кінцевому підсумку це має сприяти реальному залученню громадян до управління державними справами, створенню умов для подолання відчуженості громадян від влади, що мало місце в минулому.

Перетворення народовладдя з формального на реальний політичний суспільно-правовий інститут, яким встановлюється право народу на вільне волевиявлення і забезпечується легітимність, стабільність, поступовість і наступність його влади, надзвичайно актуалізувало проблеми реформування виборчого права України.

Нині українське суспільство остаточно, на жаль, ще не визначилося з типом виборчої системи і поки що не має стабільного виборчого законодавства. За цих умов першочергове значення мають дослідження у галузі парламентського виборчого права, оскільки, на нашу думку, історично склалося так, що Закон «Про вибори народних депутатів України» виступає модельним законодавчим актом у галузі виборчого права України в цілому. Власне,

кожний із законів про вибори народних депутатів України 1989, 1993 та 1997 рр. на відповідному етапі розвитку українського суспільства і Української держави виступив визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя. Крім того Україна має найбільший досвід проведення саме парламентських виборів. Однак до цього часу досвід формування та застосування законодавства про вибори народних депутатів України не був узагальнений і не став об'єктом ґрунтового науково-теоретичного аналізу.

Отже, нині є нагальна потреба, по-перше, у створенні цілісної, науково обґрунтованої теорії інституту виборчого права взагалі та інституту парламентського виборчого права зокрема; по-друге, у формулюванні теоретичних засад становлення і розвитку виборчого законодавства України і передусім законодавства про вибори народних депутатів України; по-третє, у визначенні основних чинників його розвитку; по-четверте, у визначенні співвідношення різних видів і рівнів виборчого законодавства з метою напрацювання глибоких теоретичних засад для відповідної уніфікації, систематизації і кодифікації цього законодавства України в майбутньому; по-п'яте, у виробленні напрямів і шляхів удосконалення цього законодавства з метою науково обґрунтованого прогнозування його подальшого розвитку.

Питання, певною мірою пов'язані з поняттям виборчого права, виборчого законодавства і в цілому з проблемами виборів, дістали висвітлення у науковій і суспільно-політичній літературі в галузі держави і права, філософії, політології, а головним чином — у науці конституційного (державного) права. Водночас протягом досить тривалого часу (за умов радянської виборчої системи) інституту виборчого права та виборчому законодавству як на практиці державного будівництва, так і в науці державного права не надавалося належного значення.

І тільки останнім часом у національному конституційному праві вибори інституалізуються як політичне, суспільно-правове явище і поступово утверджується тенденція розуміння виборчого права і законодавства — як регулятора виключно виборчих суспільних відносин, як системи юридичних норм, що регулюють процес формування представницьких органів держави.

В Україні проблеми безпосереднього народовладдя, і зокрема різні аспекти правового регулювання виборів, досліджувалися І.П.Бутком, Ф.Г.Бурчаком, В.Д.Бабкіним, Р.К.Давидовим, П.Б.Євграфовим, М.І.Козюброю, В.В.Копейчиковим, М.І.Кор-

ієнком, В.М.Кампом, Л.Т.Кривенко, О.В.Лавриновичем, М.І.Ма-  
лишком, П.Ф.Мартиненком, В.В.Медведчуком, В.Ф.Мелашенком,  
О.М.Мироненком, Г.О.Мурашиним, О.Г.Мурашиним, В.Ф.По-  
горілко, П.М.Рабиновичем, С.Г.Рябовим, А.О.Селівановим,  
А.П.Тарановим, В.Я.Тацієм, В.М.Тодикою, І.А.Тимченком,  
Є.А.Тихоновою, В.Л.Федоренком, М.В.Цвіком, В.М.Шаповалом,  
Ю.С.Шемшученком, Н.Г.Шукліною, Л.П.Юзьковим,  
О.І.Ющиком, В.Д.Яворським, О.Ф.Фріцьким, М.П.Орзіхом та  
іншими.

Різноманітні питання реалізації безпосередньої демократії у  
радянську добу розглядалися у працях Г.В.Барабашева, А.О.Безуг-  
лова, М.В.Вітрука, Л.Д.Воеводіна, О.І.Денисова, В.А.Дорогіна,  
Д.Л.Златопольського, В.Т.Кабишева, А.І.Кіма, В.Ф.Котока,  
С.С.Кравчука, В.С.Кудінова, Й.Д.Левіна, О.М.Лучина, В.В.Мак-  
лакова, М.Н.Марченка, А.О.Мішина, Р.А.Сафарова, В.М.Суво-  
рова, Ю.Г.Судніцина, І.П.Трайніна, Н.А.Теплової, С.В.Троїць-  
кого, І.Є.Фарбера, М.А.Шафіра, К.Ф.Шеремета та інших вчених.

Сучасні зарубіжні вчені також приділяють значну увагу право-  
вим проблемам організації виборів як однієї із основних форм  
безпосереднього народовладдя. Зокрема, в Російській Федерації  
це дістало відображення в працях С.А.Аваркяна, Ю.О.Веденеєва,  
В.І.Васильєва, О.А.Вишнякова, О.М.Волкової, О.В.Іванченка,  
А.І.Ковлера, Є.І.Колюшина, В.В.Комарової, О.О.Кутафіна, В.І.Ли-  
сенко, Ю.А.Новикова, О.Є.Постникова, А.Я.Сливи, Б.О.Страшу-  
на та інших дослідників.

Основною метою монографії, підготовленої молодим, талано-  
витим вченим, членом Центральної виборчої комісії М.І.Ставній-  
чук, є здійснення комплексної розробки проблем теорії правого-  
го регулювання і практики виборів народних депутатів України та  
вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення зако-  
нодавства про вибори народних депутатів України. Здається їй це  
вдалося.

*Доктор юридичних наук,  
професор, член-кореспондент  
Академії правових наук України  
В.Ф.Погорілко*

## ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

### 1.1. Поняття виборів, виборчого права та виборчого законодавства

Історія буття людства як суспільного явища так чи інакше пов'язана з історією парламентаризму, під яким розуміють представницькі засади в управлінні справами суспільства і держави.

Парламент і парламентаризм є невід'ємними атрибутами демократичної і правової держави, ознаками розвитку громадянського суспільства<sup>1</sup>.

Реальний парламентаризм, як відомо, починається не з парламенту як такого, а з дійсно демократичних його виборів, оскільки людство не напрацювало іншого шляху для створення своїх представницьких органів.

Тільки вибори, з одного боку, можуть гарантувати народові певною мірою правдиве відображення його волі та інтересів у вищому представницькому органі, з другого — тільки за умов виборності парламенту всім народом, він може претендувати на роль вищого органу держави і представника всього суспільства. Обрання українського парламенту народом свідчить, що саме він є єдиним органом народного представництва<sup>2</sup>.

Логіка наукового бачення автором проблем, що аналізуються у монографії, потребує уточнення насамперед вихідних позицій і понять з тим, щоб, по-перше, дослідження було системним і відносно логічно завершеним; по-друге, щоб мати можливість при розгляді проблем в науковому і практичному плані, адекватно оперувати основними категоріями і поняттями. На нашу думку, доцільно було б розподілити категорії вихідного порядку на окремі групи питань, тісно пов'язаних між собою.

Перша група питань, пов'язана з розумінням виборів, що характерне для сучасного етапу розвитку науки конституційного права. Аналізуючи поняття виборів з позицій науки конституційного права, не можна обійтись без дослідження ролі виборів у процесі регулювання суспільних відносин, без характеристики класифікацій виборів, розгляду стадій виборчого процесу.



Другу групу складають питання, що визначають сучасне розуміння виборчого права та виборчого законодавства, оскільки внутрішня цілісність процесу виборів, його відносна відокремленість і інституціоналізація пов'язані з існуванням об'єктивного виборчого права і виборчого законодавства.

Конституція України<sup>3</sup> визначає вибори і референдуми як пріоритетні форми здійснення безпосереднього народного волевиявлення.

У вітчизняній науковій літературі приділяється певна увага формуванню поняття виборів, їх змісту і соціальному призначенню. При цьому, очевидно, слід визнати гострий дефіцит наукових на рівні монографічних та дисертаційних робіт та концепцій юридичного, політичного і соціологічного характеру. Основні опубліковані результати подібних досліджень відносяться до початку 80-х років і мають загальний для юридичної і політичної науки недолік — заідеологізованість<sup>4</sup>. Крім того, як зазначав Г.В.Барабашев, юристи взагалі не схильні виокремлювати виборчі кампанії в спеціальний предмет дослідження<sup>5</sup>. Принаймні, як на нашу думку, таке становище характерне для минулих часів.

Традиційно поняття виборів розглядалося наукою державного права як державно-правовий інститут, і, як правило, наукові поняття виборів зводились до загального їх визначення. Так, Г.В.Барабашев і К.П.Шеремет свого часу давали таке тлумачення виборів: «Вибори до Рад народних депутатів — наймасовіша форма участі громадян в державному управлінні»<sup>6</sup>. Прикладом такого підходу до визначення поняття виборів є поняття, наведене в навчальному посібнику під загальною редакцією В.С.Основіна: «Вибори — це форма вираження волі народу щодо тих його представників, яким він довіряє здійснювати державну владу. Відповідно це — важливий спосіб підбору і формування народного представництва»<sup>7</sup>.

Наведені визначення характеризують поняття виборів, на нашу думку, неповно і неточно, оскільки визначають вибори тільки за формою.

Неповним, на нашу думку, є поняття виборів, запропоноване А.І.Денисовим: «Виборами в державно-правовому значенні називається доручення особі або особам виконання певної державної роботи, що виконується безпосередньо виборцями (за системи прямих виборів), або виборщиками (при системі багатоступеневих виборів)»<sup>8</sup>. Це визначення виборів не дає повного уявлення про вибори як соціальне явище, зводячи їх розуміння до суб'єктивного виборчого права громадян.

Набагато глибшим і повнішим, ніж попередні визначення, є поняття виборів, що дав у своїй монографії відомий державознавець радянських

часів А.І.Кім: «Під виборами в СРСР слід розуміти участь громадян у здійсненні державної влади шляхом безпосереднього волевиявлення з корінних питань суспільного та державного життя при формуванні представницьких органів влади, так і виділенням із свого оточення шляхом вільного голосування відповідальних перед ними представників для виконання в цих органах функцій по здійсненню державної влади відповідно до волі і інтересів народних мас, виражених на виборах»<sup>9</sup>. Проте очевидною хибістю цього визначення, на нашу думку, є те, що його автор під виборами розуміє одночасно дві окремі, хоча і близькі за змістом, форми безпосереднього народовладдя, а саме — референдуми і власне самі вибори.

З дослідженнями суспільних відносин останніх років пов'язані такі визначення. Зокрема, В.В.Маклаков розглядає вибори як процедуру формування державного органу або надання повноважень посадовій особі, що здійснюється шляхом голосування уповноважених осіб за умови, що на кожний отриманий таким чином мандат можуть претендувати в установленому порядку два чи більше кандидати<sup>10</sup>.

Професор М.І.Корнієнко визначає вибори як акт самоврядування народу<sup>11</sup>.

Науково обгрунтоване поняття виборів дається також у підручнику «Основи конституційного права України». Термін «вибори» означає процес, у результаті якого певна спільність людей, почасти організована у політичне об'єднання, шляхом голосування формує державний орган чи заповнює вакантну виборну посаду<sup>12</sup>.

Інші наукові поняття виборів у сучасній вітчизняній науці пов'язані з визначенням виборів через «делегування повноважень, наділення владою, визнання вищої авторитетності за ватажком, лідером, певною посадовою особою»<sup>13</sup>. Однак подібні визначення скоріше, на нашу думку, прийнятні для політології та соціології.

Однозначного підходу до визначення поняття виборів немає і в науковій юридичній і політологічній літературі далекого зарубіжжя.

Видатний французький державознавець повоєнного часу М.Прело вважав, що терміном «вибори» визначається змагання кваліфікованих юридична воль заради цілі провести призначення. Простіше можна сказати, що парламентські вибори — «є вибір представників шляхом голосування. Політичними виборами є юридичний акт, з допомогою якого певна частина від кількості виборців, внесених до списку даного територіального округу, зупиняється на одній або декількох кандидатурах і висуває одну або декількох осіб до представницького органу влади»<sup>14</sup>.

Два французьких правники — Ж.М.Коттере і М.Емері пов'язують суть і визначення виборів з суспільством, в якому ці вибори відбуваються. У «соціалістичному» суспільстві «виборець голосує за списки кандидатів однієї партії, що виражає на рівні інститутів сподівання однорідного суспільства... Політичні вибори змінюють своє значення: більше не йдеться про представництво людей, інтересів і ідеологій, а про пряму участь народу в прийнятті рішень». В індустріальному, буржуазному суспільстві вибори мають характер участі. Вони включаються до процесу комунікації між тими, хто управляє, і тими, ким управляють»<sup>15</sup>. На думку англійського політолога П.Д.Мейдвіка, «вибори складають у політичній системі істотний елемент представництва і відповідальності (які є суттю британської демократії), хоча неможливо сказати, що вибори є єдиним елементом у цій системі»<sup>16</sup>.

Отже, в науці конституційного права, як у вітчизняній, так і в зарубіжній, існує розмаїття точок зору з приводу розуміння суті і, власне, визначення виборів. Аналіз уже існуючих наукових підходів свідчить, що відносно повне розуміння виборів може скластись тільки за умов комплексного аналізу виборів по суті, за змістом, з'ясування характеру їх суспільних функцій, з одного боку, а з другого — адекватних змістові і суті форм їх (виборів) здійснення.

Ключовим моментом щодо сучасної теорії інституту виборів у національному конституційному праві є ст. 5 Конституції України, якою визначається, що «Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»<sup>17</sup>. На наш погляд, головне правниче навантаження цієї статті в тому, що громадянське суспільство як асоціація вільних і рівноправних людей для підтримки свого оптимального функціонування і постійного відтворення мусить самоорганізовуватись і структуруватись. Таким чином, за умов саме демократичного суспільства існує постійний і самостійний напрям у його діяльності — це періодичне формування визначених власних структур, які задовольняли б інтереси і прагнення як кожного члена суспільства, так і раціональне існування всього суспільства в цілому.

Отже, суспільство як соціальна система, що здатна до саморегулятивних функцій шляхом організації владних структур представницького характеру, реалізує свої можливості в процесі виборів. А це дає підстави визначити вибори як політичну функцію самого суспільства по здійсненню державотворення<sup>18</sup>. Слід зазначити, що, на нашу думку, піддається сумніву загальноприйнята наукова концепція

виборів як державно-правового інституту. Хоча більшість конституціоналістів традиційно, як ми вже зазначали, дотримується або, принаймні, не заперечує саме такого розуміння виборів<sup>19</sup>.

Звичайно, в умовах неправової держави всі політичні відносини в суспільстві, в тому числі виборчі, були монополізовані державою, і виборча система працювала на відчуження пересічних громадян і народу в цілому від дійсного вибору при обранні складу представницьких органів, і тоді не було реальної можливості оцінювати цей інститут як публічний.

І тільки з переходом пострадянських держав, у тому числі і України, до політичної демократії перед правознавцями об'єктивно відкрились нові можливості по-новому проаналізувати політико-правові конструкції і поняття, що характеризують різні аспекти організації публічної політичної влади. Ротація і демократична передача влади за підсумками виборів стала однією із характерних складових політичних відносин<sup>20</sup>. З огляду на це з'явилися підстави характеризувати вибори як вид установчої влади, як державотворчу функцію суспільства.

Зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що саме волею народу здійснюється конституювання і відтворення як представницьких органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надання обраним представникам владних повноважень у межах їх законодавчої, насамперед конституційної компетенції<sup>21</sup>.

Отже, нині провідними вченими-конституціоналістами України вибори розглядаються не тільки як державно-правова проблема, а й як політична, котра пов'язана головним чином з завданням формування в Україні цивілізованого громадянського суспільства<sup>22</sup>.

Аналізу поняття виборів як суспільно-політичного інституту, на наш погляд, сприятиме також дослідження суспільних функцій виборів. У дисертаціях і монографіях правознавців А.І.Кіма<sup>23</sup>, В.Т.Кабишева<sup>24</sup>, А.С.Матвеєнкова<sup>25</sup> та інших робиться наголос на деяких функціях виборів. Комплексний аналіз різнобічної ролі, яку відіграють вибори народних депутатів у політичному процесі, у свій час подала у розгорнутому вигляді І.А.Алебастрова<sup>26</sup>. Дослідження функцій виборів здійснені також сучасними політологами, зокрема С.В.Устименком<sup>27</sup>. Узагальнюючи науковий доробок інших авторів і, маючи власне уявлення щодо призначення виборів, можна було б виділити принаймні такі функції інституту виборів.

По-перше, вибори є важливим інструментом реалізації народного суверенітету і легітимації влади взагалі і конкретно того чи іншого

представницького органу в межах його конституційної компетенції. Через вибори народ обирає своїх представників, наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав. Тим самим реалізується одне із найважливіших прав людини і громадянина. Загальна Декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй у 1948 р., в ч. 3 ст. 21 встановила, що «воля народу має бути основою влади уряду: ця воля повинна знаходити своє відображення в періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному, рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або з допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування»<sup>28</sup>.

По-друге, в сучасній державі проживають, як правило, багато народів і національних меншин, проте етнічна, національна ознака не є визначальною для формування системи народовладдя, воно пов'язується передусім з політичною ознакою — належністю до громадянства даної держави. Отже, на нашу думку, за умов належності до громадянства держави представників певної нації вибори виступають водночас і однією із форм здійснення права національного суверенітету.

Разом з тим, слід відзначити, що питання реалізації права національного суверенітету в ході організації і проведення виборів у різних країнах мають свої особливості, що пояснюється історичним, соціальним, політичним розвитком кожної держави. В деяких державах мінімальне представництво національних меншин обов'язково гарантується. Зокрема, в Словенії італійська та угорська етнічні общини можуть обирати по одному депутату Національних Зборів. В Польщі Конституційний трибунал постановив, що списки зареєстрованих організаціями національних меншин на їх прохання можуть враховуватись при розподілі парламентських місць, навіть якщо вони не набрали необхідних для проходження до парламенту п'яти відсотків. Аналогічне правило існує і в німецькому виборчому законодавстві. В Україні в ході загальнодержавних виборів реалізація права національного суверенітету забезпечується під час формування виборчих округів. Зокрема законодавством передбачено, що місцевості, в яких компактно проживають окремі національні меншини, не повинні виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, що належать до національної меншини є більшою, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб хоч би в одному з них виборці, що належать до національної меншини, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі. На місцевих виборах передбачений законодавством

поряд з загальним і спеціальний порядок участі громадян кримськотатарської, болгарської, вірменської, грецької та німецької національностей у виборах депутатів місцевих рад в Автономній Республіці Крим.

По-третє, через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечується стабільність, поступовість і наступність державної влади.

По-четверте, через вибори як форму відносно якісного відбору або своєрідного фільтру складу депутатського корпусу забезпечується принаймні формальна основа для ефективного функціонування державного механізму та органів місцевого самоврядування. Періодичні вибори дають змогу вивільнитися від мислячих по-старому політичних особистостей і водночас — від застарілих інститутів та структур.

По-п'яте, соціальна інформаційна функція виборів у вузькому (прикладному) розумінні виявляється в тому, що вибори є одним із найважливіших способів формування і вираження суспільної думки.

Політологи також схильні розрізняти функцію «рекрутування» (найму на роботу) політичних кадрів, яка активно популяризується в демократичних суспільствах, де взаємовідносини держави і суспільства інтерпретуються як «держава заради суспільства». Крім того розрізняють також функцію забезпечення політичної конкуренції<sup>29</sup>.

Спеціально соціологічними функціями виборів є функції артикуляції інтересів різних соціальних груп, а також функція політичної соціалізації і ресоціалізації особистості<sup>30</sup>.

Отже, на нашу думку, вибори — це суспільно-правовий інститут. За умов демократичного суспільства вибори за своєю суттю — це прояв реальної волі народу, процес здійснення цієї волі, який має відбуватися за допомогою держави (тільки в межах її конституційної, або законодавчої компетенції), під контролем держави (повинен здійснюватись поряд з іншим також судовий захист усіх без винятку виборчих прав суб'єктів виборчого процесу), проте за своєю суттю — це недержавний інститут. Здійснення виборів не має державницької природи, оскільки вибори за своїм змістом — це інститут встановлення влади, в тому числі державної; процес формування представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

За своєю формою вибори — це форма безпосереднього народовладдя, що здійснюється за умов демократичного суспільства і правової держави тільки в порядку, передбаченому Конституцією і законами. Тобто щодо форми здійснення виборів, то тут, на нашу думку, основним є розуміння виборів як юридичного процесу, котрий має внутрішню цілісність і

обособленість. Інституалізація виборів знаходить своє відбиття в існуванні об'єктивного виборчого права. Розуміння виборів як процедури, що розгортається у вигляді послідовно-регламентованих один із одним пов'язаних і закладених у певних правових формах спрямованих до однієї правової цілі дій<sup>31</sup>, не було притаманне тоталітарному режимові, оскільки в умовах неправової держави поряд з поняттям виборчого права існувало досить загальне поняття «радянської виборчої системи». До речі, символічно, що поняття «виборча система» з'явилося у радянському законодавстві вперше в Конституції СРСР 1936 р. У науці державного права домінуючим було тлумачення виборчої системи як сукупності суспільних відносин, що виникають у процесі і у зв'язку з формуванням органів державної влади. Вважалось, що правове регулювання виборів не може бути всеосяжним, що «виборча система» (практика) проведення виборів повніше і ґрунтовніше відображає процес виборів. Таке тлумачення взаємозв'язку виборчого права і виборчої системи за відсутності належного виборчого законодавства свідомо чи несвідомо культивувалося в науці державного права радянського періоду. Його дотримувались вчені-державознавці, які формували наукову концепцію виборчого права в Радянському Союзі. Подібні підходи спостерігаються в монографіях С.М.Бродовича<sup>32</sup>, А.І.Кіма<sup>33</sup>, Б.А.Страшуна<sup>34</sup>, Ф.Н.Сударикова<sup>35</sup>.

Ймовірно, що об'єктивна оцінка реального стану правової системи розвинутого соціалізму і викликала активізацію наукових досліджень процедурно-процесуальної регламентації найрізноманітніших галузей державного будівництва. Новаторський підхід у свій час виявився як у теоретиків російської школи, так і української: В.О.Лучина<sup>36</sup>, В.С.Основіна<sup>37</sup>, В.М.Горшеньова<sup>38</sup>, С.С.Алексеева<sup>39</sup>.

Поступово вчені-конституціоналісти також стали розглядати з цих позицій і вибори. Зокрема, російські і українські вчені, практично паралельно ведучи дослідження у галузі виборчого права, дійшли думки, що вибори потрібно розглядати насамперед через виборчий процес. Ю.О.Веденев досить слушно зауважив, що в сучасних умовах в демократично організованих державах вибори — це інститут і процес прийняття політико-правових рішень, суб'єктом якого є суспільство в особі його дієздатних громадян, а об'єктом — політико-державна влада<sup>40</sup>. Аналогічне розуміння виборів було сприйняте також законодавцем, зокрема, термін «виборчий процес» вживається в базових виборчих законах Росії і України.

Утвердження положення про те, що вибори — юридичний процес, такий самий, як і кримінальний, і цивільний тощо, поступово

забезпечуватиме шанобливе ставлення до закону з боку тих, хто проводить вибори, і тих, хто бере в них участь, як це спостерігається в класичному правосудді. Це особливо важливий момент у сучасних умовах, коли вибори набули характеру дійсно політичної боротьби за владу.

Як відомо, види юридичного процесу визначаються за предметною ознакою, коли за основу класифікації взято певні галузі матеріального права: кримінальний, цивільний, адміністративний процес тощо. В дійсності підстав для класифікації різновидів юридичного процесу існує більше. Зокрема, за функціональною ознакою можна виділити чотири основні види процесів: установчий, правотворчий, правозастосовний, контрольний<sup>41</sup>. Вони розрізняються насамперед за змістом і функціями, характером спонукальних обставин, юридичних фактів, специфіки юридичних наслідків, суб'єктів.

На нашу думку, прикладом установчого юридичного процесу є виборчий процес. Виборчий процес — це врегульована законом специфічна діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямована на формування конституційного якісного і кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Будучи нормативно врегульованою, ця діяльність відповідно впорядкована через систему спонукальних обставин (як певних юридичних обставин, що потребують певних юридичних дій) і юридичних фактів (як юридичних дій, що забезпечують початок відповідних процедур, які закріплюються в нормах матеріального і процесуального виборчого права). Відповідно можна простежити процесуальні форми проведення виборів, тобто стадії виборчого процесу.

Перша стадія — проголошення, або призначення виборів. Конституцією України передбачаються як передумови проведення виборів — календарна дата і відповідно проголошення виборів — та призначення виборів залежно від виду виборів.

Залежно від підходів до принципу вільних виборів вибори можуть призначатися як на вихідні, так і на робочі дні. В Україні традиційно дні чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів призначаються на вихідні дні. Відповідно до ч. 1 ст. 77 Конституції України чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України. А позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про



дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

На підставі Закону України «Про вибори народних депутатів України» оголошення про початок виборчої кампанії здійснює Центральна виборча комісія по виборах народних депутатів України у строки, визначені Конституцією України та законами України.

Друга стадія виборів передбачає формування територіальної основи виборів — затвердження або утворення виборчих одиниць. Ними є виборчі округи і виборчі дільниці. Виборчі округи бувають територіальні та національно-територіальні. Якщо за основу формування представницьких органів взято не територіальні, а інші принципи, наприклад, виробничий, то виборчими одиницями можуть бути трудові колективи або їх об'єднання.

Історія становлення інституту виборів представницьких органів на території України знає приклади всіх зазначених видів виборчих одиниць. Наприклад, у 20-х роках у практиці державного будівництва було встановлено дві системи представництва: виробнича — для робітників, тобто міського населення і територіальна — для селянства. За Конституцією СРСР 1936 р.<sup>42</sup>, а потім Конституцією СРСР 1977 р.<sup>43</sup> і відповідними нормативними актами вибори до Ради Союзу проводились у територіальних округах, а до Ради Національностей Верховної Ради СРСР — по національно-територіальних округах за певними нормами представництва для республік, автономних областей, автономних округів.

Залежно від кількості місць, які повинні бути заповнені в одному виборчому окрузі, є два типи виборчих округів: одномандатний (уніномінальний), де тільки на одне місце проводяться вибори в усьому виборчому окрузі, а також багатомандатні (поліномінальні, плюриномінальні), де обирається декілька депутатів. У принципі виборчі округи створюються для забезпечення рівної ваги голосів виборців. Але залежно від густоти та міграції населення в адміністративно-територіальних одиницях за норму представництва може бути обрана або кількість жителів, або кількість виборців. Проте, як правило, остання норма (кількість виборців) запроваджується в загальносвітовій практиці виборів рідше, оскільки доктринально встановлюється, що депутат представляє все населення округу.

Нині відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» під час виборів народних депутатів України утворюються єдиний багатомандатний загальнодержавний виборчий округ, територією якого є вся територія України, а його центром — місто Київ (виборцями цього округу є усі громадяни України, які мають виборче

право), і 225 одномандатних виборчих округів. Одномандатні виборчі округи утворюються Центральною виборчою комісією з приблизно рівною кількістю виборців у кожному виборчому окрузі на всій території України за пропозиціями відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад з урахуванням адміністративно-територіального устрою України та компактності проживання національних меншин. До речі, з проведенням виборів до Верховної Ради України 1998 р. на території України вперше після багатьох років радянського періоду відбувається утворення виборчих округів, оскільки під час попередніх парламентських виборів застосовувалась схема виборчих округів, що була затверджена Президією Верховної Ради УРСР ще в часи перебування в складі СРСР. З тих пір уточнювались виключно територіальні межі округів і в дійсності не утворювались, а затверджувались виборчі округи в державі.

При формуванні округів на парламентських виборах місцевості, в яких компактно проживають окремі національні меншини, не повинні виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, що належать до національної меншини, є більшою, ніж потрібно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб хоч би в одному з них виборці, що належать до національної меншини, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі.

Орієнтовну кількість виборців у виборчому окрузі, номер, територіальні межі та центри виборчих округів визначає Центральна виборча комісія.

Відхилення кількості виборців від середньої по Україні кількості виборців у виборчому окрузі не може перевищувати десяти відсотків. Не допускається утворення виборчих округів з територій, які не межують одна з одною.

Виборчі дільниці — це виборчі одиниці, що об'єднують виборців за загальним місцем голосування. Значення виборчих дільниць у виборчому процесі надзвичайно велике і полягає передусім у технічному забезпеченні проведення головної події виборів — процедури голосування і підбиття підсумків голосування. Виборчі дільниці для всіх видів виборів в Україні утворюються з кількістю від 20 до 3000 виборців, а у виняткових випадках — з меншою або більшою кількістю виборців. Вони утворюються окружними виборчими комісіями за поданням Київської та Севастопольської міських рад, районних рад, міських рад у межах території виборчих округів, а за відсутності таких подань — на підставі пропозицій відповідних міських голів або голів районних

Окрім загального порядку утворення виборчих дільниць у місяць постійного проживання громадян, виборчим законодавством також визначається спеціальний порядок утворення виборчих дільниць у місяцях тимчасового перебування виборців.

Законом встановлено, що виборчі дільниці на виборах народних депутатів України є спільними в одномандатному та багатомандатному загальнодержавному виборчих округах. Виборчі дільниці також є спільними для виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а у випадках, коли місцеві вибори проводяться одночасно з виборами народних депутатів України, виборчі дільниці утворюються відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Крім того при одночасному проведенні виборів і референдумів виборчі дільниці теж є спільними.

Третя стадія — створення виборчих органів, на які за законом покладається здійснення керівництва виборчим процесом. Залежно від країни ці органи мають різні назви (комісії, бюро, президії). Серед них розрізняють: 1) територіальні, включаючи Центральні виборчі комісії; 2) окружні комісії; 3) дільничні виборчі комісії.

Створення системи виборчих комісій завжди залежить від двох показників: виду виборів і адміністративно-територіального устрою держави.

Спеціальними виборчими законами передбачаються системи, терміни, порядок утворення, обсяг компетенції виборчих комісій для кожного виду виборів в Україні.

Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» організацію і проведення виборів народних депутатів України забезпечують Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, дільничні виборчі комісії.

Статус та діяльність Центральної виборчої комісії регулюється Законом України «Про Центральну виборчу комісію»<sup>44</sup>. Відповідно до його положень Центральна виборча комісія є постійно діючим державним органом, який відповідно до Конституції України, цього та інших законів України забезпечує організацію підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів. Комісія здійснює також консультативно-методичне забезпечення виборів до місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і проведення місцевих референдумів. Комісія є юридичною особою. До складу Центральної виборчої комісії входять 15 членів комісії. Відповідно до положень Конституції України і Законів «Про вибори народних депутатів України» та «Про Центральну виборчу комісію»

призначає на посади та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії Верховна Рада України за поданням Президента України. Члени Центральної виборчої комісії зі свого складу обирають голову, заступника голови та секретаря комісії. Голова, заступник голови, секретар комісії, а також не менше третини інших членів комісії повинні мати вищу юридичну освіту.

Окружні виборчі комісії є юридичними особами. Вони утворюються рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад за поданням відповідно голів цих рад або міських голів.

До їх складу обов'язково включаються по одному представнику від політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів яких зареєстровані для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Голова, заступник голови та секретар окружної виборчої комісії не можуть бути членами однієї політичної партії, виборчого блоку партій. Загальна кількість членів окружних виборчих комісій не може бути меншою восьми.

На випадок, коли відповідна рада в установленій цим законом строк не утворить окружної виборчої комісії, ця комісія утворюється Центральною виборчою комісією.

Дільничні виборчі комісії утворюються за рішенням сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Склад комісії обирається за поданням відповідно сільського, селищного, міського голови чи голови районної в місті ради або за поданнями, підписаними щодо кожної кандидатури не менше як однією п'ятою депутатського складу відповідної сільської, селищної, міської районної у місті ради (при цьому депутат має право ставити підпис лише щодо однієї рекомендованої кандидатури до складу кожної виборчої дільниці). До складу цих комісій обов'язково включається також по одному представнику від політичних партій, виборчих блоків партій, списки яких зареєстровано для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, за наявності пропозицій відповідних місцевих осередків цих партій. Підприємства, установи і організації, розташовані на відповідній території, територіальні органи самоорганізації населення, а в місцях компактного проживання національних меншин — створені ними громадські організації мають право пропонувати кандидатури до складу дільничних виборчих комісій.

Четверта стадія виборів — це складання списків виборців. У конституційному праві зарубіжних країн цю стадію виборчого процесу прийнято називати більш широко — стадія реєстрації виборців.

Призначення реєстрації виборців — встановити до виборів коло осіб, що мають право голосу.

Залежно від того, яким чином реєструються виборці для участі у виборах, прийнято розрізняти два види реєстрації: публічна (обов'язкова) і особиста (добровільна).

Публічна реєстрація поділяється на два різновиди. Перший, за яким органи державної влади мають відомості про населення, яке проживає на підвідомчій території, і представляють їх виборчим комісіям. Такий порядок запроваджено в Німеччині, Швеції, Швейцарії, у країнах близького зарубіжжя. В Україні теж традиційно використовується публічний, так званий примусовий порядок складання списків виборців для всіх видів виборів.

У таких країнах, як Великобританія, Канада, де немає обов'язкового режиму реєстрації громадян за місцем проживання, виборчі списки складаються шляхом обходу офіційними посадовими особами мешканців міста, села тощо.

Добровільний порядок складання списків передбачає те, що виборець сам реєструється для участі у виборах у відповідному органі. Такий порядок запроваджений у США, Франції.

Законодавством передбачається, що списки виборців складаються безпосередньо виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (де вони утворені) рад, а у містах Києві та Севастополі — відповідними місцевими державними адміністраціями. До списків виборців включаються всі громадяни України, яким на день виборів виповнюється вісімнадцять років та які на момент складання списку постійно проживають на території відповідної виборчої дільниці і мають право голосу.

Громадянин може бути включений до списку виборців лише по одній виборчій дільниці.

Списки виборців-військовослужбовців, які голосують на виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин, подаються командирами військових частин до виконавчого комітету відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (де вони утворені) рад, а у містах Києві та Севастополі — до відповідних місцевих державних адміністрацій.

Списки виборців, підписані керівником виконавчого органу відповідної ради, передаються дільничним виборчим комісіям у передбачені законодавством строки.

Однією із найважливіших стадій виборчого процесу є п'ята стадія — висування і реєстрації кандидатів на виборчі посади. Світова практика

висування кандидатів визначає декілька способів цього:

- самовисування;
- висування групами виборців;
- висування політичними партіями або іншими громадськими

об'єднаннями.

У загальному порядку право висування кандидатів на виборах належить громадянам України, які мають право голосу.

На виборах народних депутатів України право висування кандидатів реалізується як шляхом самовисування, так і через політичні партії, виборчі блоки партій, а також збори громадян і трудові колективи у порядку, визначеному законом.

Законом визначається правовий механізм порядку висування кандидатів на виборах народних депутатів України. Особа, що виконала всі необхідні умови в межах певного, встановленого законом часу, реєструється відповідним виборчим органом і отримує з моменту реєстрації офіційний статус кандидата.

Шоста стадія виборчого процесу передбачає проведення передвиборної агітації. Виборче законодавство України, як і аналогічне законодавство інших країн, незалежно від виду виборів, завершення цієї стадії пов'язує з передднем виборів. У день виборів агітація за кандидатів — заборонена. Це загальне демократичне правило, що діє в усіх країнах світу, де проводяться вибори. Однак щодо початку цієї стадії, то у виборчому законодавстві більшості країн такої однастайності немає. Як початок стадії передвиборної агітації може бути день оголошення дати голосування (Польща, Румунія), опублікування списку кандидатів Головною виборчою комісією (Литва), конкретно визначений день до дати голосування (15 днів — Туреччина, 21 день — Ізраїль). В Україні на всіх виборах, як наприклад і в Росії, початок стадії проведення передвиборної агітації за кандидатів пов'язаний з моментом реєстрації: списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій Центральною виборчою комісією у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, окружними виборчими комісіями кандидатів у народні депутати України у одномандатних виборчих округах.

У виборчому законодавстві більшості країн світу закріплені подібні принципи передвиборної агітації на виборах. Це насамперед свобода агітації, створення юридичне рівних можливостей усіх кандидатів на виборах, неупереджене ставлення з боку державних органів, посадових осіб тощо до всіх кандидатів, контроль за використанням фінансово-матеріальних засобів на виборах. Такі принципи регламентації

передвиборної агітації є основою масиву всього виборчого законодавства України.

Передвиборна агітація може здійснюватись у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Передвиборна агітація фінансується за змішаним принципом: по-перше, за рахунок коштів Державного бюджету України, причому в цьому законодавством кандидатам гарантується рівне забезпечення передвиборної агітації, по-друге, за рахунок коштів політичних партій, виборчих блоків партій, пожертвувань громадян України та юридичних осіб за винятком органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, іноземних юридичних і фізичних осіб, анонімних осіб, міжнародних організацій та об'єднань.

Належне проведення передвиборної агітації забезпечується насамперед гарантіями діяльності кандидатів та інших суб'єктів виборчого процесу.

Забезпеченню принципу рівності можливостей кандидатів на виборах сприяє також встановлення законодавством певних обмежень ведення передвиборної агітації.

Найголовніша стадія виборчого процесу — стадія голосування, бо саме з нею пов'язаний власне акт волевиявлення.

Поряд з традиційним голосуванням виборчим бюлетенем у день виборів на виборчій дільниці за місцем проживання світова виборча практика знає процедури дострокового голосування, процедури голосування поштою, за довіреністю, голосування в місці перебування громадянина, якщо він не може прийти на виборчу дільницю. Процедура голосування допускає голосування в один або в два тури, за цих умов існує альтернативна стадія повторного голосування. При голосуванні бюлетенями розрізняють два його види — позитивне і негативне голосування. Відповідно до нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» запроваджено процедуру позитивного голосування на виборах в Україні.

За законом голосування проводиться в день виборів або в день повторного голосування на виборах. Законодавством скасована процедура дострокового голосування на парламентських та місцевих виборах, яка не виправдала себе в ході попередніх виборів, а також значного уточнення зазнала організація голосування виборців, що за станом здоров'я не можуть прибути в приміщення для голосування.

З запровадженням змішаної виборчої системи на виборах до Верховної Ради України дещо змінився і порядок підрахунку голосів і визначення результатів виборів народних депутатів України. Кожний виборець на виборах народних депутатів України отримує відповідно два виборчі бюлетені: один для голосування по виборах у одномандатному і другий для голосування по виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчих округах.

Як в одномандатних виборчих округах, так і в багатомандатному виборчому окрузі підрахунок голосів виборців здійснюється виключно членами дільничних виборчих комісій на їх засіданнях у присутності спостерігачів на виборах.

Рішення про встановлення результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі приймає Центральна виборча комісія. В одномандатних виборчих округах результати виборів встановлюють окружні виборчі комісії і вони ж приймають рішення про визнання народного депутата обраним. Центральна виборча комісія підбиває підсумки виборів і реєструє всіх осіб, обраних народними депутатами України.

Слушно зауважити, що стадії виборчого процесу не є сталими раз і назавжди для різних видів виборів. На їх кількість, зміст, правові форми, терміни впливає багато чинників, з-поміж яких чи не найголовнішим є характер виборчої системи як способу визначення результатів виборів, від якого залежить порядок розподілу депутатських мандатів і сам механізм голосування.

Типологізація видів виборів, як і визначення стадій виборчого процесу, певним чином систематизує і доповнює уявлення про вибори в Україні, в тому числі до Верховної Ради України. Підстав для класифікацій різновидів виборів є чимало, адже вибори, як і будь-яке суспільне явище, — дуже багатогранне поняття і неможливо водночас охопити всі його якості. Процес пізнання може проходити тільки через поступовий розгляд окремих якостей і зв'язків цього інституту.

Залежно від підстав можна розрізнити кілька класифікацій видів виборів.

За територіальною ознакою слід розрізнити:

1) загальнонаціональні (загальнодержавні) вибори, які здійснюються на території всієї країни: вибори народних депутатів України, вибори Президента України;

2) місцеві (іноді їх називають локальними, комунальними, адміністративними). В Україні це вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим та до представницьких органів місцевого



самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів).

За суб'єктами вибори розрізняють:

- 1) вибори народних депутатів України;
- 2) вибори Президента України;
- 3) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 4) вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах районних, обласних рад;
- 5) вибори сільських, селищних і міських голів.

За часом проведення вибори поділяють на:

1) чергові — вибори, що проводяться в період закінчення строку повноважень (легіслатури), передбаченого Конституцією і законами України для функціонування певного виду виборного органу або посади;

2) позачергові — вибори, що проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень, передбаченого Конституцією України і законами України для функціонування певного виду виборчого органу або посади;

3) повторні — вибори, що проводяться у випадках, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися;

4) вибори депутатів, голів сільських, селищних, міських рад замість вибулих. Такі вибори, що проводяться в одномандатних виборчих округах у разі втрати депутатського мандата або дострокового припинення повноважень депутата або сільського, селищного, міського голови на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України і законами України. Зазначимо, що на відміну від старого порядку проведення виборів в Україні, коли цей вид виборів був характерним для виборів депутатів усіх представницьких органів за новим виборчим законодавством України вибори депутатів замість вибулих відбуваються тільки в разі обрання депутатів безпосередньо в одномандатних виборчих округах. Заміна депутатів, які обиралися за списками політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на виборах народних депутатів України, здійснюється шляхом надання депутатського мандата першому за черговістю необраному кандидату із відповідного списку. Якщо у відповідному списку кандидатів у депутати не залишилося кандидатів для заміщення вакантного мандата, такий мандат залишається вакантним до чергових або позачергових виборів;

5) вибори, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

За кількісною ознакою участі виборців вибори бувають:

1) загальні, основні, коли в них за законом мають право брати участь всі виборці держави;

2) часткові (додаткові), коли поповнюється склад Верховної Ради України, Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад у разі дострокового вибуття окремих депутатів.

З огляду на правові наслідки вибори поділяють на:

1) дійсні — це вибори, проведені у порядку, визначеному Конституцією України і виборчим законодавством;

2) недійсні — вибори, в ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, які вплинули на підсумки виборів.

За порядком визначення результатів виборів у світовій практиці розрізняють мажоритарні, пропорційні, змішані вибори.

Найстарішою серед виборчих систем є мажоритарна система. Мажоритарною називається система визначення результатів виборів, завдяки якій депутатські мандати (один або кілька) від округу одержують тільки ті кандидати, які отримали встановлену законом більшість голосів, а усі інші кандидати вважаються необраними. Залежно від того, як визначається більшість голосів, необхідна для обрання кандидата, розрізняють:

1) мажоритарну систему абсолютної більшості;

2) мажоритарну систему відносної більшості;

3) мажоритарну систему кваліфікованої більшості.

При застосуванні мажоритарної системи виборчі округи найчастіше бувають одномандатними. Рідше зустрічаються варіанти багатомандатних округів. В одномандатних округах голосують, як правило, персоніфіковано, в багатомандатних — як за певних осіб, так і за партійними списками. Багатомандатні округи зустрічаються в Японії, США, Росії, а зараз і в Україні.

Мажоритарна система відносної більшості (або простої більшості) являє собою найпростішу різновидність мажоритарної системи. За умов її запровадження, обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців. За умов однакової кількості набраних голосів двома або більше кандидатами, що буває дуже рідко, законодавством використовується процедура жеребкування. За цієї системи голосування відбувається в один тур. Як правило, не встановлюється обов'язковий мінімум участі виборців у голосуванні.

Недоліком мажоритарної системи відносної більшості є те, що вона, як правило, не дає можливості враховувати інтереси всіх виборців округу, оскільки кандидат може бути обраним абсолютною меншістю виборців,

хоча і відносною їх більшістю на момент голосування. Ця система фактично анулює середні і малі партії. Разом з тим, при застосуванні цієї системи, а особливо за умов формування одномандатних виборчих округів створюються засади для зміцнення великих політичних партій та формування двопартійної політичної системи. Це відбувається тому, що виборці загалом переконані, що кандидати від менших партій мають незначні шанси на перемогу. В результаті кандидати, які реально оцінюють політичну ситуацію і хочуть перемогти, пов'язують свою діяльність з найбільш впливовими суб'єктами висування. Сполучені Штати Америки є найпоказовішим прикладом того, що вибори на основі мажоритарної більшості призводять до двопартійної системи. Протягом всього часу існування цієї держави практично з 1860 року в ній панували лише дві найбільші партії. За останнє десятиліття, зокрема, до Палати представників було обрано лише одного представника, який не мав відношення ні до Демократичної, ні Республіканської партії, а до Сенату — жодного.

Нині в Україні використовується також мажоритарна система відносної більшості як на парламентських, так і на місцевих виборах. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» 225 депутатів парламенту обираються в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості. Згідно із ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради відбуваються за мажоритарною системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах. Відповідно до ст. 3 цього Закону, вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого співпадають з межами села, селища, міста. Також відповідно до ст. 4 цього ж Закону вибори депутатів районної ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких співпадають з межами певних сіл, селищ, міст районного значення, що є адміністративно-територіальними одиницями цього району. Вибори депутатів обласної ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких відповідно співпадають з межами районів та міст обласного значення, що входять до складу цієї області.

Ще одним різновидом мажоритарних систем є мажоритарна система абсолютної більшості: для обрання кандидата вимагається зібрати більше половини голосів виборців, тобто діє формула 50 % + 1 голос. Похідна, від якої береться ця кількість голосів виборців може бути різною:

1) загальне число зареєстрованих виборців; 2) загальне число виборців, які взяли участь у виборах (одержали виборчі бюлетені); 3) загальне число виборців, які брали участь в голосуванні. При застосуванні цієї системи, як правило, обов'язковий нижній поріг участі у голосуванні. Також іноді встановлюється мінімум кількості голосів виборців, набрання яких є теж умовою обрання кандидата.

Перевага означеної системи в її потенційному демократизмі у власному розумінні цього слова, оскільки вона враховує інтереси більшості виборців, хоча голоси виборців, поданих проти знову ж втрачаються. Разом з тим, недоліком цієї системи є її нерезультативність, оскільки за умов запровадження абсолютних показників мажоритарної системи досить часто відбуваються повторні голосування або повторні вибори. Прикладом цього може слугувати досвід застосування цієї системи на парламентських виборах в Україні у 1994 році. З метою подолання низької результативності виборів у другому турі голосування на повторних виборах законодавством вже не встановлюються бар'єри. Іншим способом, в який долається нерезультативність системи абсолютної більшості вже в першому турі виборів є альтернативне голосування (або преференційне, або абсолютне голосування), при якому виборці голосують тільки за одного кандидата, але вказують при цьому порядок своїх переваг для інших. Якщо жоден з кандидатів не отримує абсолютної більшості при першому підрахунку, то той, хто отримав найменшу кількість голосів виключається зі списку і підраховуються відповідні другі позиції в системі. Цю операцію повторюють доти, доки один кандидат не набере абсолютну кількість в результаті цих перетворень голосів. Така система запроваджена у Австралії при виборах палати представників.

В Україні, як відомо, також ще до недавнього для підрахунку голосів на виборах застосовувалась мажоритарна система абсолютної більшості.

На нашу думку, в перехідних суспільствах ця система є абсолютно не прийнятною і відіграє регресивну роль.

Мажоритарна система кваліфікованої більшості є третім видом мажоритарної системи. Вона передбачає, що обраним вважається кандидат (або список кандидатів), що отримав певну кваліфіковану більшість голосів виборців. Кваліфікована більшість встановлюється законодавством, і як правило, перевищує абсолютну. Ця система застосовується рідко в практиці виборів. Основна причина цього полягає в її нерезультативності.

Другим видом виборчих систем є пропорційна система. Вперше ця система була запроваджена у 1889 р. в Бельгії і сьогодні 57 країн світу

використовують цю систему (Ізраїль, ФРН, Іспанія, Італія, Португалія і т.д.).

Пропорційна система передбачає визначення результатів виборів, завдяки якій депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості голосів виборців, зібраних кожною з них у межах виборчого округу.

При застосуванні цієї системи округи завжди є багатомандатними.

Є два шляхи створення виборчих округів при застосуванні пропорційної системи підрахунку голосів: а) найбільш поширений спосіб, коли межі виборчих округів збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць; б) рідше застосовується спосіб, коли територія всієї держави складає єдиний виборчий округ.

За впливом виборців на розташування кандидатів у бюлетенях для голосування розрізняють наступні види пропорційної системи:

- 1) пропорційна система жорстких списків;
- 2) пропорційна система преференцій;
- 3) пропорційна система напівжорстких списків.

При застосуванні системи жорстких списків виборець голосує за список партії, що він обирає в цілому. У виборчому бюлетені вказуються тільки назви, емблеми партії, іноді певна кількість перших кандидатів у партійних списках. Система жорстких списків практикується в Іспанії, Португалії, Ізраїлі, Росії, Україні.

При застосуванні системи преференцій виборець не просто голосує за списки партії, що обирає, а й робить помітку напроти номеру того кандидата в кандидатському списку від партії, якому він віддає свій голос. Таким чином, обирається той, хто отримав найбільше число преференцій; в разі рівності кількості преференцій у кількох кандидатів від партії перевагу віддають тому, хто займає вище місце у партійному списку. Система преференцій практикується у Фінляндії, Бельгії, Нідерландах.

Система напівжорстких списків передбачає можливість для виборця голосувати: а) за список у цілому; б) визначати преференції, помітивши або вписавши прізвища одного або кількох кандидатів. У першому випадку голоси виборців підраховуються за системою жорстких списків, у другому — за системою преференцій. Ця система практикується у Швейцарії, Австрії, Італії.

Пропорційна система з жорсткими списками має свої переваги: при голосуванні обирається насамперед політична платформа і програма майбутньої діяльності партії, вона найпростіша за формою здійснення і найдешевша. Недоліком цієї системи є те, що інколи партійний список

«втягає» у депутати, сенатори, тощо і маловідомих, некомпетентних, непопулярних політиків. На відміну від цього, система преференцій дає змогу розширити сферу волевиявлення саме виборців, оскільки голосуються і списки, і персоналії. Саме в цьому її перевага. Проте недоліком виступає її так би мовити мажоритарність — виборець орієнтується більше на окремих політичних осіб, а не на інтереси і завдання партії в цілому. Запровадження системи з напівжорсткими списками викликана необхідністю подолати вади системи жорстких списків і преференцій, що мають ці системи при окремому застосуванні.

Загальними так би мовити обтяжливими обставинами при запровадженні пропорційної системи є її досить складна система обрахунку голосів виборців, яка вимагає двоетапної операції. На початковій стадії кожний список отримує стільки місць, скільки разів він відповідає виборчому коефіцієнту. Оскільки кількість місць, що відведені для окремого списку, ніколи не становлять загальну кількість голосів, отриманих за цим списком, завжди залишаються кілька голосів. Ці голоси є залишком (або надлишком), яка враховується до логічного завершення розподілу голосів виборців. Виборчий коефіцієнт (виборча квота, виборчий метр) — це дільник, який використовується для визначення кількості місць, які отримає кожен список під час розподілу. Найчастіше використовується простий коефіцієнт, що отримується після голосування шляхом ділення в кожному окремому окрузі загальної кількості поданих голосів на кількість місць на заміщення (заповнення). Існують інші види коефіцієнтів: коефіцієнт Хегенбаха-Бішоффа, стандартний коефіцієнт, коефіцієнт зниження, подвійний коефіцієнт, виборчий коефіцієнт.

Розподіл надлишків проводиться двома основними методами.

1) Метод найбільших надлишків включає розподіл місць за списком, що має найбільшу кількість непредставлених голосів, відкладених від першого розподілу і так далі, доки всі місця не будуть розподілені.

2) Метод найбільшого середнього — метод, шляхом якого загальна кількість голосів, отриманих за список ділиться на кількість місць, вже отриманих за цим списком, плюс одне фіктивне місце. Список, який таким чином отримує найбільше середнє, отримує наступне місце і так далі, доки всі місця не будуть розподілені.

Існують інші методи обрахування надлишків: метод д'Хонта, метод Сен-Лагю, модифікований метод Сен-Лагю.

З метою певного обмеження надмірного зростання малих партій при пропорційних системах виборів запроваджуються виборчий поріг: для участі в розподілі місць після голосування допускаються тільки ті партійні

списки, що набрали певний, встановлений в законодавстві відсоток голосів. Ці пороги бувають різні, наприклад у Нідерландах — 0,67 %, Ізраїлі — 1 %, Швеції, Росії, Німеччині — 5 %, Ліхтенштейні — 8 %, Туреччині — 10 %, в Україні за парламентським виборчим законодавством — 4 %.

Існує досить широкий спектр змішаних систем, які поєднують мажоритарну та пропорційну системи. Принаймні 20 країн світу застосовують таку систему.

Здебільшого змішані виборчі системи застосовуються у тих країнах, де відбувається пошук і становлення виборчих систем або існує необхідність досягнення компромісу між принципом представництва у парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду<sup>45</sup>.

Іноді змішані системи запроваджуються в модифікованому вигляді з перевагою тої чи іншої виборчої системи.

Виборчими системами, що надають перевагу мажоритарному методу голосування при застосуванні і пропорційного голосування виступають наступні змішані системи:

1) система з єдиним голосом, що не допускає передачі. Зміст її полягає в тому, що в багатомандатному виборчому окрузі виборець голосує за одного кандидата, а не за список кандидатів від партії. Така система практикується в Японії, Китаї;

2) обмежене голосування передбачає, що виборці можуть обрати кількох кандидатів з одного бюлетеня, але їх має бути менше, ніж кількість місць для заповнення;

3) кумулятивне голосування передбачає, що виборець має стільки голосів, скільки мандатів у окрузі і може її розподілити між всіма кандидатами, а може і віддати всі свої голоси тільки за одного з кандидатів.

Існує також змішана система, що використовує переважно модифіковану пропорційну систему представництва.

Прикладом цього є система з єдиним голосом, що передається. При застосуванні цієї системи виборці голосують за одного кандидата незалежно від числа мандатів у виборчому окрузі, але при цьому віддають перевагу для інших кандидатів.

Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є паралельне комбінування: певна частина представницького органу обирається за мажоритарним, інша — за пропорційним принципом. Прикладом є парламент Німеччини, де нижня палата — Бундестаг, половина якого обирається за мажоритарною системою, а інша половина — за пропорційною. Такі ж чинники покладені в основу обрання парламентів Литви, Грузії, Словенії, Болгарії.

Відповідно до положень чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» парламент України також обирається за змішаною мажоритарно-пропорційною системою на основі паралельного (лінійного) комбінування.

Як зазначалось, інституціоналізація виборів як суспільно-правового явища на сучасний момент знаходить своє відбиття загалом в існуванні об'єктивного виборчого права, а конкретніше — в існуванні адекватної цьому інституту конституційного права системи виборчого законодавства. Автор монографічного дослідження свідомо, розуміючи відмінність між інститутом виборчого права і інститутом виборчого законодавства як елементом системи законодавства при розгляді наукових підходів до проблеми становлення саме системи виборчого законодавства, приділяє увагу насамперед інституту виборчого права. Оскільки упродовж тривалого часу за умов радянської виборчої системи, з одного боку, велика кількість виборчих суспільних відносин взагалі не мали юридичної регламентації, з другого — навіть за умов нормативного регулювання неможливо було вести мову про власне систему виборчого законодавства. Показово, на нашу думку, те, що навіть формально не було системи виборчого законодавства (як система певних законів однієї або кількох галузей, що об'єднані спеціальним предметом регулювання) впродовж майже 70 років існування радянської виборчої системи. Пріоритетними джерелами норм виборчого права були Конституції СРСР і Конституції УРСР з їх досить широким регламентуванням принципів виборчого права, виборчої правосуб'єктності громадян, інших засад здійснення виборів, а потім законодавець, минаючи рівень законів, фактично зводив правове регулювання до підзаконних актів — інструкцій (20—30-ті роки), положень (30—70-ті роки). Професор А.І.Кім, аналізуючи проблеми радянського виборчого права вказував на існування певних джерел виборчого права, не систематизуючи їх. Хоча вже тоді, в 60-х роках, А.І.Кім порушував проблему невідповідності правового регулювання виборів і того важливого політичного значення, яке вони відіграють у здійсненні народом державної влади<sup>46</sup>. Щоправда, після прийняття Конституції СРСР (1977 р.) і Конституції УРСР (1978 р.) правове регулювання виборів до органів державної влади УРСР здійснювалось на основі Конституції і законів УРСР. Тому говорити про існування в ті часи цілісної системи виборчого законодавства можна тільки умовно і формально передусім через обмеженість правового регулювання процесу виборів цими законами.

В науці конституційного права розрізняють два рівні виборчого



права: виборче право як суб'єктивне право, тобто як виборча правосуб'єктивність громадян, та виборче право як об'єктивне право, як інститут конституційного права. Звернемося до змістовного розгляду останнього.

Упродовж 70 років існуючі в нашій країні уявлення про право та державу ґрунтувались на марксистсько-ленінській теорії, основою якої є вчення про класове насильство — суть усіх політичних і правових явищ. Практично декілька поколінь правників обслуговували ідею К.Маркса і Ф.Енгельса про те, що право — піднесена до закону воля пануючого класу<sup>47</sup>, і не просто теоретично обґрунтовували цю ідею, а вона була, на нашу думку, методологічною основою законодавства як форми існування права. Цією ідеєю було пройняте, можливо, навіть більшою мірою, ніж будь-яке інше, саме виборче право і виборче законодавство. Однак сьогодні є нові можливості відходу від насильницької теорії права до опанування права з лібералістичних позицій.

На нашу думку, в науці радянського державного права не було одностайного розуміння обсягу і меж правового регулювання виборчого права. Тут можна простежити, принаймні, три тенденції, які формувались поступово.

Передусім це звужене тлумачення поняття виборчого права. Ряд авторів відрізняли інститути виборчого права від власне процесу організації і проведення виборів<sup>48</sup>. Ця тенденція була характерна для періоду становлення радянського виборчого права і ґрунтувалася на правовому матеріалі Конституції РРФСР 1918 р. У ній був розділ, присвячений виборам органів державної влади, що складався з трьох частин: а) активне і пасивне виборче право; б) про провадження виборів; в) про перевірку і скасування виборів і звіти депутатів. З позицій розвитку конституційно-правової науки такий підхід є абсолютно неприйнятним для нового законодавства України. Єдине, що варто зазначити, це те, що норми виборчого права як системної складної категорії відрізняються між собою. Наприклад, різними за змістом та структурою є норми щодо регламентації громадянської правосуб'єктності і норми, що стосуються порядку і строків призначення виборів. Це допускається теорією права. Ці норми розподілено в окремих структурних розділах виборчих законів, однак всі вони об'єднані спільною сферою регулювання.

На противагу цим поглядам мало місце також розширене тлумачення виборчого права. Теоретичні розробки такого плану можна знайти в працях Л.Д.Воеводіна<sup>49</sup>, Г.І.Петрова<sup>50</sup>, Н.А.Теплової<sup>51</sup>, І.П.Ільїнського<sup>52</sup>. Досить виразним визначенням цієї позиції є поняття

виборчого права, що дав А.І.Кім: «Радянське виборче право являє собою сукупність державноправових норм, що відображають волю радянського народу, регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі формування радянськими громадянами виборчих органів державної влади як у центрі, так і на місцях, як найважливіший фактор здійснення народовладдя в СРСР і невпинного забезпечення волі та інтересів народу через систему відповідальності депутатів перед виборцями і контролю за їх діяльністю з боку народу»<sup>53</sup>. Автор цього визначення включив до предмета правового регулювання виборчого права відносини іншого характеру, зокрема статусу депутатів, контролю за депутатською діяльністю. Зрозуміло, що при обґрунтуванні теорії повновладдя народу науковці свідомо розширювали межі виборчого права як визнаного у світі демократичного інституту, не виокремлюючи спеціально інших самостійних форм його реалізації. Це було зумовлено тим, що, по-перше, інші форми не були широко розроблені і вся теорія зводилась до представницької природи органів державної влади, а, по-друге, це і не мало важливого значення як для науки, так і для суспільного життя через формальний характер організації самого народовладдя.

Тенденція розширеного тлумачення виборчого права підтримується і іншими авторами. Н.Т.Савенков зазначає, що «сукупність державно-правових норм, що регулюють суспільні відносини в процесі формування представницьких органів державної влади, є радянським виборчим правом»<sup>54</sup>. Однак наповнене конкретним змістом це поняття суперечить само собі: норми радянського виборчого права закріплювали коло осіб, що мали право обирати і бути обраними до Ради народних депутатів; демократичні принципи виборчого права; організацію і порядок проведення виборів; взаємостосунки депутатів з виборцями, право виборців на відкликання депутатів, що не виправдали їхньої довіри.

З точки зору загальноприйнятих підходів і того змісту, який ми вкладаємо в поняття виборів, предметом інституту виборчого права виступають правові стосунки, що виникають у процесі здійснення виборів. Основою для виникнення виборчих правовідносин є специфічні спонукальні обставини і юридичні факти виборчого процесу. Що ж до взаємовідносин депутатів з виборцями і їх правових наслідків, то це вже питання статусу депутатів, діяльності обраних представницьких органів. Ці норми є складовими суміжних, проте самостійних інститутів конституційного права.

І, нарешті, третя тенденція у поглядах радянських правників щодо

виборчого права, в якій закладено, на нашу думку, найбільш раціонального і слухного. Свого часу вона була викладена С.С.Кравчуком і О.С.Кутафіним. Нині ця точка зору підтримується розвивається такими вченими, як С.А.Авакяном, О.В.Іванченко, О.А.Вешняковим, Ю.А.Веденєєвим, В.І.Лисенко, В.В.Копейчиковим, В.Ф.Погорілком, Ю.М.Тодикою, В.Д.Яворським та ін. Виборче право як сукупність норм є складовою частиною конституційного права і регулює суспільні відносини, що виникають при виборах депутатів до представницьких органів державної влади<sup>55</sup>. Ця думка є найбільш раціональною, в ній викладена суть виборчого права як регулятора суспільних відносин у сфері виборів.

Важливо зазначити, що аналіз наукової літератури, докладне ознайомлення із законодавчою базою, вивчення практики проведення виборів дає змогу охарактеризувати виборче право не тільки як інститут конституційного права, а і як комплексний інститут<sup>56</sup> конституційного права. Цей висновок підтверджується тим, що регулювання відносин, які становлять його предмет, досягається завдяки різноманітним за галузевою належністю нормам. Сучасні вимоги до здійснення процесу виборів народних депутатів України, Президента України та органів місцевого самоврядування об'єктивно потребують існування такого комплексного інституту. Сьогодні всі без винятку виборчі суспільні відносини потребують правового регулювання, причому відповідно до встановленого нового конституційного порядку, виключно на законодавчому рівні. Варто зазначити, що на відміну від старого порядку радянської виборчої системи, коли більшість організаційних, технічних, фінансових відносин у процесі виборів не мали взагалі ніякого правового забезпечення, вирішуючись лише засобами соціального регулювання суспільних відносин, сьогодні за нових політичних та економічних відносин ці стосунки вже мають і потребують подальшого юридичного закріплення. У свою чергу це визначає необхідність залучення до правового регулювання виборчого процесу норм інших галузей права і законодавчих приписів. Існування комплексного інституту виборчого права має значення не лише для ефективного проведення виборів, а й для його усвідомлення їх ролі у суспільстві. Обґрунтування існування комплексного інституту виборчого права має суттєво вплинути в майбутньому на процеси систематизації виборчого законодавства. Вирішення зазначених проблем повинно забезпечити доступність, узгодженість правозастосування при проведенні всіх видів виборів у державі.

Усвідомлення того, що вибори за формою здійснення — юридичний процес, необхідно потребує розподілу норм виборчого права на матеріальні, що визначають права, обов'язки, принципи, гарантії тощо, та процесуальні, що встановлюють порядок, регламентацію здійснення прав, принципів і обов'язків, встановлених матеріальними нормами.

Правові норми, система яких утворює об'єктивне виборче право певним чином проявляються зовні у матеріалізованих джерелах, формах права. Виборче право знаходить своє правове закріплення у виборчому законодавстві. Виборче законодавство — це система нормативно-правових актів, що складаються з приписів, що регулюють процес організації і проведення всіх видів виборів.

Отже, на нашу думку, головним чинником щодо сучасної національної наукової концепції виборів і відповідно виборчого права і законодавства має бути розуміння того, що вибори — це політичний суспільно-правовий інститут. За умов демократичного суспільства вибори за своєю суттю — це прояв реальної волі народу, процес здійснення цієї волі.

Волевиявленням народу здійснюється конституювання і відтворення як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надання обраним представникам владних повноважень у межах їхньої законодавчої, насамперед конституційної, компетенції, встановлення змісту владного мандата. На відміну від традиційного наукового тлумачення науки радянського державного права сучасною наукою вибори (в даному разі народних депутатів України, Президента України) можуть розглядатися як державно-правовий інститут тільки за призначенням, оскільки головним об'єктом виборів є державна влада (органи державної влади). Вибори відбуваються за допомогою держави, під контролем держави, проте основним суб'єктом виборів у широкому розумінні є громадянин, суспільство, народ. За своєю суттю вибори не мають державницької природи, принаймні, здійснення їх не вкладається сьогодні в межі з існуючих гілок державної влади, закріпленої в Конституції України, хоча кожна гілка влади має свої певні повноваження при здійсненні виборів.

Аналізуючи природу виборів, автор доходить висновку, що вони є однією з політичних функцій суспільства. Порушуючи проблему суспільної природи виборів, ми, звичайно, розуміємо, що вона потребує більш глибокого і системного обґрунтування, оскільки вибори — це не єдина функція суспільства. Поряд з нею існують інші — політичні, економічні соціальні, культурні, виховні, екологічні тощо функції

суспільства. Тобто наукова проблема створення теорії функцій суспільства, розмежування їх між суспільством і державою ще потребує майбутнього самостійного вивчення та обґрунтування.

За своєю формою вибори — це форма безпосереднього народовладдя, що здійснюється в умовах демократичного суспільства і правової держави тільки в порядку, передбаченому Конституцією і законами. Тобто за формою здійснення вибори можна розглядати як специфічну, врегульовану діяльність уповноважених органів і громадян, спрямовану на формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Можна запропонувати таке визначення виборів. Вибори — це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка являє собою безпосереднє волевиявлення народу шляхом таємного голосування щодо формування конституційного якісного та кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Правова (юридична) інституціоналізація виборів має відображення в існуванні об'єктивного виборчого права. В науці конституційного (державного) права існує ряд тенденцій щодо визначення предмета правового регулювання виборчого права. На нашу думку, виборче право — це система юридичних норм, які регламентують процес формування виборчих органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Інститут виборчого права — це комплексний інститут права, оскільки за умов наявності єдиного предмета регулювання він охоплює норми різних галузей права. Матеріальним зовнішнім проявом об'єктивного виборчого права виступає система виборчого законодавства, яку ми розглядаємо як сукупність нормативних актів України, що складаються із правових приписів, котрі регулюють суспільні відносини у процесі організації і здійснення всіх видів виборів.

## **1.2. Розвиток інституту виборів до представницьких органів державної влади в Україні**

Процес наукового обґрунтування інституціоналізації національного виборчого права та створення дійсно демократичного виборчого законодавства України, в тому числі про вибори народних депутатів України, здебільшого пов'язується з майбутнім часом і орієнтується на загальнолюдські цінності і досягнення в цій галузі. Однак у сучасних умовах в процесі дослідження самотності державно-правового розвитку України, на нашу думку, надзвичайно актуалізувалась

проблема комплексного наукового підходу до зазначених проблем, яка вимагає не тільки досліджень сучасного правового регулювання суспільних відносин у галузі державотворення, а й глибокого теоретичного осмислення історико-правової спадщини виборності в Україні. Для становлення інституту виборів у сучасних умовах практичний інтерес становить виборче законодавство і практика проведення виборів в Українській Народній Республіці та в УРСР, проте наукову, культурологічну значущість, безперечно, має весь історичний здобуток. З огляду на сказане методологічно виправданим є те, що, тільки розглядаючи в сукупності сучасний та історичний наукові зрізи, можна визначити якісну характеристику виборів, їх місце та роль у системі політичних процесів в Україні, виявити об'єктивні закономірності розвитку цього інституту.

Предметом нашої головної уваги є проблеми правового регулювання виборів народних депутатів України, тобто шляхи обрання єдиного законодавчого та представницького органу держави — Верховної Ради України. Проте в розвії української державності історичні аналоги Верховної Ради, зберігаючи свою представницьку природу, не завжди відповідали нашим сучасним уявленням про неї (мається на увазі назва, правове становище, функції тощо). Саме тому автором акцентована увага на розвитку саме інституту виборів до вищих представницьких органів в Україні, розглядаючи таким чином власне історію становлення інституту виборів якісного і кількісного складу Верховної Ради України.

Елементи виборності було започатковано ще первісними християнами. Виборність як одна із характеристик демократизму спостерігається і серед слов'янських племен ще до заснування держави. Провід у племенах належав «луччим» або «нарочистим» людям, представникам визнаних родів. Вони збиралися на «віче» — ради, де вирішували важливі питання життя племені, війни та миру. Прокопій писав, що слов'янами і антами «не править один муж, але здавна живуть вони громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно»<sup>57</sup>. Отже, до Київської держави існували елементи виборності, які входили складовою частиною ранніх проявів звичаєвого права.

Початок державного життя України М.С.Грушевський датує VIII, а може й VII століттям<sup>58</sup>. На Сході Європи Україна-Русь відіграла надзвичайно важливу роль, бо вона перша розпочала нормальне державне життя, утворила свою власну правову систему. І коли на Заході Європи державне життя епохи середньовіччя характеризується державним устроєм у Німеччині, Франції та Англії, то таке саме значення для слов'янського Сходу мала давня українська Київська держава<sup>59</sup>. В

її політичному устрої поєднувались принципи давнього народоправства з князівсько-дружинним порядком.

Звичайно, представницькі органи того часу не мали спеціального порядку скликання і визначеного кола представників. Про склад віча літописи ніде не говорять спеціально, «та з натяків їх видно, що в вічі брала участь вся свобідна людність землі-города й пригородів, але тільки саме господарі, голови родин»<sup>60</sup>.

Після короткого періоду розквіту велика Київська держава почала занепадати. Внаслідок багатьох внутрішніх та зовнішніх чинників з'явилися центробіжні тенденції, місцевий партикуляризм та сепаратизм. Після занепаду Великого князівства Київського центр державного життя на короткий час переноситься до Галицько-Волинського князівства. Політична ситуація, що виникла після занепаду Київської держави, призвела під кінець XIV ст. до окупації західноукраїнських земель Польщею та до приєднання всіх інших земель, у тому числі Київської, до литовських земель. Таким чином утворилася нова держава — Велике князівство Литовське, яке звалось Литовсько-Руською державою. В період становлення цієї держави панували засади давнього звичаєвого та писаного українського права.

Державний устрій Литовсько-Руського князівства пройшов тривалий еволюційний шлях. Організація державної влади на початку розвитку цієї держави і на період занепаду з багатьох політичних і соціальних причин дуже відрізнялась. Головним чинником, що ототожнював державну владу в період утворення держави, був великий князь. У XIV ст. його влада обмежувалася Віленським уділом, з яким була зв'язана влада над удільними князями. В останні роки XIV і до середини XV ст. вся влада зосереджувалася в руках великого князя і з Панами-Радою він радився лише зі своєї волі. Проте з часом, за привілеями 1492 р. та 1506 р., було легалізовано правне становище Панів-Ради, вона поділила з великим князем зверхні права, позбавивши його права вести самостійно дипломатичні зносини, видавати закони, призначати уряд. Після Люблінської унії 1596 р. всі права переносяться на загальношляхетський литовсько-польський «Сейм Вальний», що триває до занепаду Литовсько-Польської держави<sup>61</sup>.

Люблінська унія 1596 р., крім об'єднання Польщі й Литви в одну державу, привела до інкорпорації Польщею українських земель.

Після Люблінської унії «Вільний Сейм» перемагає Панів-Раду, проте започаткований цей процес значно раніше. Ще з середини XV ст. князь починає за прикладом Польщі залучати до державних справ дрібну шляхту. Так у 1440 р. уперше загал шляхти бере участь в обранні князя,

що стає надалі традицією, обирають князя шляхта та Пани-Рада.

Далі «Статут Великого князівства Литовського» 1529 р. вже визнає Вільний Сейм як державну установу. В 1564 р. визначено точний порядок шляхетського представництва на сеймах: шляхта мала обирати на повітових сеймиках по два послы, яким давали писану інструкцію. Таким чином, сейми ставали установами парламентарного характеру, але репрезентована в них була лише шляхта.

Як бачимо, на період Литовсько-Руської держави на території нашої країни формується певна система вищих представницьких органів та запроваджується більш чіткий порядок їх формування, а саме — виборів.

Існування Гетьманської держави охоплює короткий час — з повстання Богдана Хмельницького в 1648 р. до 1781 р., коли Російська імперія остаточно інкорпоровала Гетьманську державу і перетворила її на звичайну область-намісництво. Українська держава з самого початку набула характеру, притаманного державам Європи XVII ст. — характеру станової держави, хоча державотворчі процеси в Україні розгорталися не тим звичайним шляхом, що у західноєвропейських державах, які послідовно проходили шлях еволюції від одної форми до іншої. В історії Української держави не було такої послідовності, бо між великокнязівською добою і створенням Гетьманської держави була перерва, і в XVII ст., коли Богдан Хмельницький поклав початок новій державі, від минулого не залишилося нічого, крім спогадів. Тому держава XVII ст. творилася на «*tabula rasa*», на чистому місці. Творилася вона під час війни, у полум'ї пожеж. Військовий характер відбився на титулярі всіх урядовців Гетьманської держави, які до кінця існування її мали військові найменування і поєднували функції військові з державними<sup>62</sup>.

На Гетьманщині змагалися два типи державної влади: республіканський і монархічний<sup>63</sup>. Загальновідомо, що на початку розвитку Гетьманщини суверенна влада належала цілому народові, яку він здійснював безпосередньо на всенародному вічі — Генеральній Раді. На чолі Української держави стояв гетьман. Протягом усього часу існування Української держави гетьмани були виборні. Обирала їх Генеральна Рада, але в самому порядку обрання не було твердих принципів.

Що ж до Генеральної Ради, то спочатку вона була тільки зібранням козаків і мала військове значення. Загальна козацька рада відживає після смерті Богдана Хмельницького і знову відроджується у практиці суспільного життя в часи Руїни. Деякі з цих рад (наприклад, Корсунську в жовтні 1657 р. сучасники називали «сеймом», але ця назва не



втрималась і рада залишилася «радою»). Процес розвитку цього політичного інституту, як зазначав Д.Дорошенко, керувався тенденцією обернення ради з суто військової, козацької установи в орган державний, який вирішує загальнодержавні справи і в якому беруть участь представники і інших суспільних верств, окрім Козаччини: духовенство, міщанство, а іноді (як це було на відомій «Чорній Раді» 1663 р.) і поспільство<sup>64</sup>. Проте Генеральні Ради не змогли стати органами влади: на перешкоді стояли випадковість їх складу, велика кількість учасників, можливість сторонніх впливів тощо. Тому поволи Генеральні ради заступають ради старшин<sup>65</sup>.

Рада старшин зародилася в XVIII ст. і відповідала аналогічним інститутам Західної Європи: генеральним станам у Франції, снемам у Чехії, сеймам у Польщі. Характерною ознакою цих установ було представництво, яке замінило безпосередню участь народу. Але це не було представництво народу в цілому, а тільки окремих станів. Згодом ці інститути шляхом еволюції перероджуються на палату лордів, сенат тощо. Цим установам європейського типу відповідали рада старшин і старшинські з'їзди. Ці інститути викристалізувалися за часів І.Самойловича і І.Мазепи і мали замало часу для оформлення<sup>66</sup>. В часи Руїни за гетьмана Кирила Розумовського знову входять у звичай загальні з'їзди старшин у Глухові для обміркування найважливіших справ. Спроба зафіксувати звичай старшинських з'їздів законом і зробити їх державною установою зроблено у так званій Конституції України 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика<sup>67</sup>, коли поставлено скликати генеральну Раду на сесії тричі на рік і на Різдво, на Великдень і на свято Покрови. Суттєвий характер має шостий параграф, де закладені принципи діяльності органів державної влади. Цим же розділом закріплювався порядок обрання державних осіб та органів.

З часу повстання української козацької держави помалу консолідувалося і внутрішнє політичне життя Запоріжжя. «Військо Запорізьке було тісно економічно, політично, культурно пов'язане з Гетьманщиною й жило спільним із нею духовним життям. Хоча Запоріжжя й не мало ясно виробленого політичного ідеалу, але воно твердо держалося своєрідних понять про козацьку волю й берегло традиції свого демократичного устрою»<sup>68</sup>. Запорізька Січ сформувалась як демократична республіка, де суверенну народну волю здійснювала Генеральна рада на принципах народоправства кийівської доби. Представництво було широко впроваджене в політичному житті Війська Запорізького. Принципи виборності, як і

на Гетьманщині, широко застосовувались при формуванні всіх державних органів.

Таким чином, навіть обмежена й неповна форма власної держави, якою була українська держава кінця XVII ст., дала змогу українському народові, серед тяжких війн і спустошень, розвивати демократичні виборні засади власної державності.

XVIII ст. характеризується невпинним зростанням могутності Російської імперії, що загарбала більшу частину українських земель під свою владу, втратою Україною автономних прав і перетворенням її на звичайну губернію Російської імперії. У своїй політиці щодо скасування самостійності України всі російські самодержці були одноставні.

Впродовж тривалого часу вони систематично знищували демократичні ознаки української державності, одночасно руйнуючи основи матеріального, соціального, культурного і духовного життя на Україні. Показовим у контексті російської політики було ставлення російського царату до інституту виборності державних органів.

Після укладення в 1711 р. Прусського миру Петро I звертається до українського народу з універсалом, де обіцяє йому милості і свободи, призначає вибори нового гетьмана. Проте своїм силовим втручанням не дає можливості обрати старшині чернігівського полковника Івана Скоропадського. Але й за умов обрання бажаної кандидатури спостерігається намір тримати гетьмана під своїм повним контролем. Тому Петро I призначає зразу ж свого міністра, який отримавши явну і таємну інструкцію, має постійно слідкувати за гетьманом. В 1722 р. на території України було утворено нову Установу, так звану Малоросійську колегію, яка фактично позбавляла гетьмана тієї влади, яку він мав.

Жорстка лінія суворого режиму щодо України підтримувалась впродовж царювання Катерини I, Єлизавети та Катерини II.

В 1743 р. комісія правників склала кодекс законів «Права, по котрим судиться малоросійський народ». В основу кодексу покладено Литовський Статут, Магдебурзьке право, почасти українське звичаєве право. Поряд з іншими кодекс містив і положення про права верховної влади. Проте цей кодекс не дістав офіційного затвердження.

На тривалий час відходять у минуле багато демократичних інститутів української держави; поряд з іншими — і інститут виборів власних вищих представницьких органів державної влади. Правда, українцям була надана можливість ще до остаточного зруйнування самостійності України в 1767 р. обрати своїх представників до російської Законодатної Комісії як своєрідного парламенту з законодавчими функціями. За

інструкцією, розробленою царицею, всі верстви населення за винятком селян-кріпаків брали у ній участь. Крім того після 1785 р. в Україні проводились вибори повітових і губернських дворянських зборів та повітових і губернських маршалів.

Після Земської реформи 1864 р. за Положенням про губернські повітові земські установи від 1 січня 1864 р. та після його зміни Положенням 1890 р. теж провадились вибори місцевих органів самоврядування в Україні, як і в інших колоніальних землях Російської імперії. Після царського Маніфесту 17 жовтня 1905 р. також було розроблено Положення про вибори до Державної думи, котре мало протягом 1905–1907 рр. декілька редакцій<sup>69</sup>. Проте історико-правничий аналіз цих законодавчих актів і самого процесу виборів виходить за межі нашого дослідження, тому і викладається матеріал тільки в плані інформаційному. Зазначимо лише, що загалом ці законодавчі акти можна охарактеризувати як реакційні. Вибори не були загальними, прямими і рівними. Існували матеріальні, мовні, статеві цензи тощо. В результаті цих правових підстав, наприклад, у виборах до III Державної думи із населення Європейської Росії, що складало 112 327 тис. чоловік, брало участь лише 17 млн., тобто 15 відсотків<sup>70</sup>.

Перші демократичні вибори в Україні відбулися за часів Української Народної Республіки. Для такого висновку дає підстави правовий аналіз «Закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки»<sup>71</sup> та «Інструкції для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки» від 11—16 листопада 1917 р.<sup>72</sup> Проте у надзвичайних умовах, в яких перебувала Україна наприкінці 1917 — на початку 1918 рр. (господарська розруха, напівголодне існування, внутрішні заворушення, війни з Петроградом, німецько-австрійська окупація, збройні напади Польщі, дезорганізація фронтів і флотів та ін.), вибори відбулись лише у частині округ<sup>73</sup>. Аналіз нормативних документів дає загальне уявлення про існуючі на той час демократичні тенденції у розвитку виборчого законодавства.

Прагнення молодого української демократії до створення своєї державності було знаменом Української Центральної Ради. Це знайшло відображення у Першому Універсалі Української Народної Республіки від 10 червня 1917 р.<sup>74</sup> У той час досить гостро постало питання про скликання Українських Установчих Зборів. Уже в серпні VI сесія УЦР доручає спеціальній комісії їх підготовку. Було створено дві підкомісії: одна — для визначення компетенції самих Установчих Зборів, друга — для вироблення закону про вибори. До її складу входили М.Порш,

М. Розенштейн і І. Чопківський. Третій Універсал УНР призначив вибори на 27 грудня 1917 р.<sup>75</sup>. Водночас почала діяти Головна комісія у справах виборів до Установчих Зборів УНР у складі голови і 15 членів комісії: М. Мороза (голова), П. Стефановича, М. Радченка, Г. Кириченка, О. Бутовського і О. Щербака та ін.

Згідно з Законом Установчі Збори мали складатися з членів, обраних людністю на основі загального, рівного, прямого виборчого права і таємного голосування з дотриманням принципу пропорційного представництва.

Встановлювалось десять виборчих округ. Виборчі округи складались з виборчих дільниць.

Здійснення виборів доручалось: головній, окружним, повітовим і міським комісіям у справах виборів до українських установчих зборів та виборчим комісіям. Законом передбачалась досить широка компетенція системи виборчих комісій, щодо організації і проведення виборів. Головна комісія мала свій видавничий орган — «вісті». Мало місце «коаліційне» членство у виборчих комісіях. До їх складу на всіх рівнях, окрім дільничних, обов'язково входили правники. Серед їх членів були представники місцевих державних владних структур та органів самоврядування, груп виборців, які подавали кандидатські списки. Також у виборчих комісіях обов'язковим було окреме представництво рад селянських, робітничих і солдатських депутатів. На органи місцевої влади та місцевого самоврядування покладались обов'язки всебічної допомоги всім комісіям.

Виборче право надавалось не тільки громадянам Української Народної Республіки віком від 20 років, а й особам, які мали російське громадянство або підданство інших держав, але не пізніше того часу, коли починалось складання виборчих списків.

Дещо знижений віковий ценз був для військовослужбовців, вони користувались виборчими правами з 18 років. Обмеження активної і пасивної правосуб'єктності існували для осіб, що були визнані божевільними у встановленому законом порядку, а також для німих, що перебували під опікою. Позбавлялась виборчого права велика кількість громадян, що відбували покарання за скоєння тільки певних категорій кримінальних злочинів, які становили велику соціальну небезпеку. Причому характерно, що позбавлення виборчої правосуб'єктності поширювалось на цих громадян і після відбуття покарання на певні терміни від одного до трьох років з дня відбуття кари залежно від виду скоєного злочину.

Позбавлялись виборчих прав і дезертири, крім тих, хто зміг довести, що їх відлучення відбулося з поважних причин, або хто міг надолужити

провину подальшою сумлінною службою. Не мали права обирати чи бути обраними колишні члени царського уряду, а також жінки, котрі вийшли заміж за громадян інших держав.

Скарги, заяви, протести в процесі виборів розглядались міськими, селищними та волосними управами та адміністративними судами. В компетенції управ був розгляд оскаржень і опротестувань тільки списків виборців, яке допускалося тільки протягом 10 днів після їх оповіщення. Всі інші скарги, а також протести оскаржувались у судовому порядку: такі справи у дводенний термін вирішувались адміністративними відділами окружних судів.

Вибори до Установчих Зборів УНР відбувались на багатопартійній основі шляхом подання голосів за один із кандидатських списків, які подавалися до окружної комісії групами виборців не пізніш як за 14 днів до дня голосування. Кожен такий список підписувався не менш як 100 особами, які мали виборче право у даній окрузі.

Окремою главою закону регламентувалась чітка форма прийому і процедура контролю за дійсністю кандидатських списків, система застережень щодо статуту і кількості осіб, занесених до кандидатських списків, і виборців, які підписували його.

Голосування проводилося шляхом подання виборчих карток єдиного зразка, що встановлювався Головною комісією не пізніше як за 17 днів до початку виборів з допомогою спеціальних конвертів. Інструкція про вибори для забезпечення таємності голосування передбачала, що відгороджені кабінети мають бути добре освітлені і влаштовані так, щоб не можна було бачити навіть рук голосуючого.

Слід зазначити, що законодавчі акти про вибори за часів УНР відзначаються широкою і глибокою регламентацією всіх стадій виборчого процесу. Це свідчить, по-перше, про високий рівень фахівців, що його розробляли, по-друге, саме в цьому полягає його демократичний характер.

Вибори починались у визначений УНР день і тривали три дні. Передвиборна агітація під час голосування заборонялась в кімнатах для подачі карток, на сходах, у коридорах, на вулиці на відстані п'яти сажнів від входу знадвору. Підсумок конвертів (тобто підрахунок кількості осіб, що брали участь у виборах) проводився відкрито у присутності всіх бажаючих. Були відпрацьовані чіткі критерії визначення дійсності виборчих карток. Всі дії, що відбувались на виборчій дільниці під час підрахунку голосів, чітко фіксувались дільничною комісією в протоколі. Протокол підписували не лише голова та члени комісії, а й усі присутні, якщо вони того бажали.

Згідно з встановленим законом порядком протоколи та інші документи повітових і міських виборчих, дільничних комісій пересилались до окружних виборчих комісій, які й робили остаточний підрахунок голосів по округу за кожний із кандидатських списків.

Закон про вибори до Установчих Зборів УНР передбачав досить широке коло покарань за порушення встановленого порядку проведення виборів, а також за поширення свідомо неправдивих відомостей про кандидатів, за підкуп виборців. Несли кримінальну відповідальність духовні особи, що під час богослужіння в храмі або в іншому місці робили спроби вплинути на хід виборів.

Окремо регулювався порядок виборів в армії і на флоті.

Щодо результатів виборів, то Головна комісія визнала дійсним обрання 172 депутатів навіть за таких несприятливих обставин. Незважаючи на величезну кількість партій і організацій, що виставляли своїх кандидатів, 69,7% голосів отримали об'єднані списки українських есерів і селянських спілок; 19,18 — більшовики; 4,65 — єврейські національні комітети; 1,74 — польські списки; 4,67 — всі інші партії і громади<sup>76</sup>.

Майже всі виборчі комісії робили наголос на тому, що вибори до Українських Установчих Зборів відбулися за значно меншої активності, ніж аналогічні вибори до Російських Установчих Зборів. Досить сказати, що історикам не вдалося знайти жодної волості та повіту по всій Україні, де б відбулися вибори на всіх дільницях<sup>77</sup>.

Звичайно, що Установчі Збори 9 січня 1918 р. не відбулися. Перед захопленням Києва більшовиками Центральна Рада призначила скликання Зборів на 2 лютого 1918 р. Але історія розпорядилась так, що Українські Установчі Збори не зібрались ніколи.

Зазначимо, що разом з нормами Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР), Закон про вибори до Українських Установчих Зборів становить значну віху в історії відродження демократичних засад виборності в Україні.

З позицій сучасного розвитку політичної думки очевидно, яким величезним кроком назад було втілення в життя пролетарського виборчого права. Як відомо, в умовах диктатури пролетаріату запровадження демократичних принципів при формуванні органів державної влади було просто неможливим. «Диктатура, — писав В.І.Ленін, — влада, що спирається на насильство, не пов'язана ні з якими законами»<sup>78</sup>. Він робить висновок про те, що «формальний демократизм повинен бути підпорядкований революційній доцільності»<sup>79</sup>. І оскільки політика диктатури пролетаріату натикалася на значний опір не тільки

повалених класів, а й більшості селянства (принаймні в Україні)<sup>80</sup>, склався такий механізм державної влади, завдяки якому партія «керувала державою»<sup>81</sup>. За таких умов ради не могли мати представницького характеру.

Наслідком такого підходу став передусім вкрай недемократичний порядок формування державних структур, у тому числі вищого органу державної влади УРСР — Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Незважаючи на те, що перший нормативний акт у галузі виборчого права радянського періоду, а саме Декрет ВЦВК від 21 листопада (4 грудня) 1917 р. «Про право відкликання делегатів»<sup>82</sup> проголошував необхідність запровадження пропорційної системи виборів, існування інституту відкликання депутатів. Декрет не встановлював ніяких обмежень для участі у виборах.

Однак вже Конституція УРСР<sup>83</sup> у 1919 р. запроваджує в життя такий порядок виборів, що ґрунтувався на принципах незагального, непрямого, нерівного виборчого права при відкритому голосуванні. Ст. 20 Конституції УРСР встановлювала залежність здійснення виборчих прав громадян УРСР, що досягли 18-річного віку, від участі їх у суспільно-корисній праці. Причому виборче право надавалось навіть іноземцям, якщо вони були причетні до робітничого класу і трудового селянства. Таким чином, для позитивного здійснення суб'єктивного виборчого права громадян і іноземців передусім існував трудовий ценз, проте не можна погодитись з О.Л.Малицьким, який стверджував, що в радянському виборчому праві існував тільки цей єдиний ценз<sup>84</sup>. Поряд з цим були запроваджені, за вдалим висловом Б.А.Страшуна, «цензи колишньої діяльності»<sup>85</sup>, що стосувались позбавлення виборчих прав службовців і колишніх агентів поліції, особливого корпусу жандармів і членів царського дому, що правив у Росії (п. «д» ст. 21 Конституції). Але, мабуть, найбільш точно відповідало мотивам та обсягу позбавлення цих виборчих прав існування так званого «політичного цензу».

Як відомо, для штучного забезпечення історично керівної ролі пролетаріату був створений такий порядок виборів, за якого і для самих трудящих виборче право було нерівне і непряме. Конституцією РРФСР 1918 р.<sup>86</sup> був уперше закладений принцип нерівного і непрямого представництва робітників і селян на з'їзди рад усіх рівнів, що потім наклало свій відбиток і на українське законодавство.

В практиці державного будівництва в Україні було встановлено дві системи представництва на виборах до рад: виробнича — для

робітничого міського населення і територіальна — для селянства. Встановлювались істотні розбіжності в нормах представництва для робітників і селян при виборах волосних, повітових, губернських з'їздів рад. У період громадянської війни упереджено великі норми представництва забезпечувались для військових. Так, у постанові ВУЦВК «Про порядок і норми представництва на IV Всеукраїнському з'їзді рад»<sup>87</sup> були запропоновані такі норми представництва: 1 депутат відповідно на кожну 1 тис. чоловік від військових частин і установ; на кожних 10 тис. чоловік — від міського робітничого населення і на кожні 50 тис. чоловік — від «сільської людності». Нарешті, робітники ненаціоналізованих підприємств могли брати участь у виборах тільки за умов членства у профспілках.

Особливістю радянського виборчого права, закріпленого Конституцією УРСР 1919 р., є також багатоступінчастість виборів. Конституція, закріпивши ради як політичну основу соціалістичної держави, юридичне оформивши і її конкретно-історичну форму — систему з'їздів рад, зафіксувала багатоступеневий порядок виборів<sup>88</sup>. Делегати на з'їзди рад посилаються не безпосередньо громадянами, а відповідно з'їздами рад нижчого рівня. Пряме волевиявлення застосовувалось тільки при формуванні міських і сільських рад робітничих, селянських, червоно-армійських депутатів.

Існувало відкрите голосування. Як відомо, ні доконституційне законодавство про організацію центральних і місцевих органів радянської влади, ні перша Конституція не встановлювали як обов'язковий принцип відкритого голосування. Відкрите подання голосів фактично було пов'язане з традиціями створення рад ще в 1905 р., коли для висування представників у члени рад використовувався у спосіб публічного піднесення рук<sup>89</sup>.

Крім того постановою ВУЦВК<sup>90</sup> в березні 1920 р. була встановлена кримінальна відповідальність за незаконну участь у виборах і проникнення в ради, ця стаття була чинна аж до прийняття Конституції СРСР 1936 р.

До 1924 р. законодавство про вибори не було систематизоване, не було єдиної регламентації виборчих прав громадян, порядку складання списків, роботи виборчих комісій. Затверджене 10 вересня 1924 р. постановою ВУЦВК і РНК «Положення про виборчі права громадян і про порядок проведення виборів»<sup>91</sup> було зведеним нормативним актом, що підсумував до того чинний масив нормативних актів.

Положенням 1924 р. було дещо уточнено норми виборчого законодавства в частині формування виборчого корпусу, порядку



проведення виборів і процедури оскарження дій органів, відповідальних за проведення виборів.

Відповідно до норм цього положення, кожен робітник, незалежно від членства в профспілках, мав право голосу. Віднині особи, в тому числі селяни<sup>92</sup>, що використовували найману працю, але не для одержання прибутку, теж користувалися виборчими правами. Відбулися й інші зміни щодо виборчої правосуб'єктності громадян, проте перелік категорій осіб, що позбавлялись виборчих прав, знову залишився відкритим.

Продовжував своє існування в законодавстві і в практиці ценз «лояльності в ставленні до радянської влади», що не відповідав Конституції і давав підстави для вилучення виборчих прав у багатьох громадян.

Для проведення виборчих кампаній згідно з цим положенням засновувались спеціальні органи — виборчі комісії. Вони створювались лише на час виборів і припиняли свою роботу в разі їх закінчення. Систему і діяльність місцевих виборчих комісій очолювала віднині Центральна виборча комісія, що створювалась при ВУЦВК. Виборчі комісії були зобов'язані: складати списки виборців; списки осіб, позбавлених виборчих прав; розглядати скарги на неточності в списках виборців; складати плани проведення виборів. Вони перевіряли законність проведення виборів, затверджували або скасовували їх результати.

Слід зазначити, що негативну роль відігравали циркуляри як НКВС<sup>93</sup> стосовно позбавлення виборчих прав громадян, так і циркуляри центральних та місцевих органів Комуністичної партії, що потенційно передбачали порушення самого принципу виборності, представницької природи рад, шляхом прямого тиску на виборців для програмування певного складу рад<sup>94</sup>.

Крім того саме в період 20-х років зародились специфічні форми контролю за проведенням виборів — основна робота щодо проведення виборів відбувалася під безпосереднім контролем уповноважених по виборах. Ними, як правило, були партійні, радянські працівники і співробітники НКВС<sup>95</sup>.

В період поживлення діяльності рад були також видані нормативні акти, що стосувались виборчого права: Інструкція Президії ЦВК СРСР від 16 січня 1925 р. «Про перевибори до Рад», циркуляр Президії ЦВК СРСР про застосування цієї Інструкції<sup>96</sup>; Постанова ВУЦВК і РНК УРСР від 18 листопада 1925 р. «Про виборчі права громадян і про порядок проведення виборів»<sup>97</sup>. Ці акти дещо сприяли розширенню соціальної

бази виборчого корпусу. Це було пов'язано з тим, що, по-перше, перелік осіб, яких позбавляли виборчих прав, ставав вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягав. До речі, підставами для виключення особи зі списку виборців були в той час тільки документально оформлені свідчення, які фіксувались відповідними державними органами. По-друге, був змінений порядок формування виборчих комісій, до їх складу додатково повинні були включатися, окрім представників органів влади, представники громадських організацій і виборців. По-третє, були демократизовані норми представництва.

Наслідком цих відносно демократичних новел виборчого законодавства і прогресивних зрушень у виборчій практиці стало значне збільшення кількості виборців. За даними Центральної виборчої комісії, загальна кількість виборців порівняно з 1924 р. зросла на 10,6 %<sup>98</sup>.

Проте невдовзі партія дає вкрай негативну оцінку результатам виборів. 28 вересня 1926 р. на союзному рівні була затверджена нова «Інструкція про вибори до рад»<sup>99</sup>. В цей же час, 8 вересня 1926 р., постановою Президії ВУЦВК була створена комісія по розробці виборчого нормативного масиву під керівництвом В.П.Затонського. На основі союзної інструкції цією комісією була напрацьована республіканська інструкція про вибори до рад<sup>100</sup>.

Цими нормативними актами були фактично скасовані демократичні положення інструкції 1925 р.

Окрім істотного звуження виборчого корпусу, інструкція 1926 р. збільшила різницю в нормах представництва на з'їздах рад, знову закріпивши панівне становище робітничого класу. Зміни у виборчому законодавстві, відразу позначились на результатах виборів. Так, за даними Центральної виборчої комісії СРСР, на території України кількість осіб, що позбавлялись виборчих прав, зросла в 3,3 раза (до речі, це найбільший показник на території тогочасного СРСР). Особливо значним це збільшення було на селі. Так, у деяких селах були позбавлені виборчих прав до 80 % дворів.

За результатами виборів у 1930 р. Президія ЦВК Союзу РСР приймає постанову «Про усунення порушень виборчого законодавства Союзу РСР»<sup>101</sup>, яка констатувала велику кількість порушень під час проведення виборів до рад усіх рівнів. Найбільша кількість порушень була пов'язана з обмеженнями виборчих прав громадян. На проведення виборчих кампаній істотний негативний вплив справила політика партії і радянського уряду, спрямована на знешкодження «куркульських господарств». На практиці це оберталось тим, що обмеження виборчих прав обтяжувались ще і додатковими репресивними заходами, такими,

як виселення з осель, позбавлення медичної допомоги, виключення дітей зі школи тощо.

В 1934 р. була затверджена «Інструкція Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР про вибори до рад у 1934—1935 рр.»<sup>102</sup>. У цілому її зміст відповідав попереднім нормативним актам цього періоду. Характеризуючи цей нормативний акт, слід, на наш погляд, зупинитись на декількох істотних моментах: по-перше, продовжував існувати порядок визначення кола виборців і осіб, що позбавлялись виборчих прав, причому список останньої категорії вже вкотре було залишено відкритим; по-друге, система виборчих комісій, в тому числі і Центральна, формувалась при відповідних виконавчих комітетах, звідси — закріплення за останніми широким повноважень по організації і проведенню виборів; по-третє, утверджувався порядок відновлення виборчих прав. Інструкцією передбачався, за загальним правилом, 5-річний термін суспільно-корисної праці, однак не був скасований виборчий ценз «лояльності до влади»; по-четверте, вперше в цій інструкції був визначений порядок, за яким, власне, відбувались вибори. Вперше в цьому нормативному акті офіційно закріплено принцип відкритого голосування, до цього моменту, як уже зазначалось, ніде раніше цей принцип не закріплювався.

«Інструкція про вибори до рад у 1934—1935 рр.» була останнім нормативним актом періоду «диктатури пролетаріату».

З прийняттям Конституції «соціалізму, що переміг», більше не можна було відкрито і цинічно позбавляти свій народ виборчих прав. Думається, що саме в той час у політичну свідомість була привнесена подвійна стандартизація оцінки виборчого права і практики проведення виборів: одна шкала якої продекларована на весь світ — соціалістична демократія побудована на принципах загальних, рівних, прямих і таємних виборів; інша — для внутрішнього користування, класова, спрямована на забезпечення керівної ролі партії в суспільстві і державі.

Однією із характерних новел Конституції СРСР 1936 р.<sup>103</sup> і прийнятій у цілковитій відповідності з нею Конституції УРСР 1937 р.<sup>104</sup> було те, що вперше на конституційному рівні запроваджувалося поняття «виборчої системи», яке поєднувало в собі норми, що регулювали порядок і проведення виборів до рад усіх рівнів.

На підставі конституційного регулювання була затверджена низка спеціальних нормативних актів, у тому числі «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 21 лютого 1938 р.<sup>105</sup> Вибори декларувались як загальні, рівні і прямі при таємному голосуванні.

Підрахунок голосів виборців проводився за мажоритарною системою абсолютної більшості. Для визнання виборів такими, що відбулися, потрібна була явка більше половини виборців округу. Створювалась система виборчих комісій на чолі з Центральною виборчою комісією. Поряд з цим надзвичайно широкі, а можливо, навіть основні, щодо організації виборів повноваження мали Президія Верховної Ради УРСР і виконавчі органи місцевих рад депутатів трудящих. До виключної компетенції Президії Верховної Ради УРСР належали функції призначення дня голосування, встановлення терміну виборчої кампанії, затвердження складу Центральної виборчої комісії. Місцеві органи державної влади формували окружні і дільничні виборчі комісії. Виконавчі органи місцевих рад займалися складанням списків виборців, матеріальним забезпеченням виборів, вони ж і розглядали скарги громадян, займались матеріальним забезпеченням виборів, видавали дозвіл на право голосування.

Відповідно до положення знімалися виборчі цензи, що мали місце раніше. Виняток становили божевільні і особи, засуджені судом з позбавленням виборчих прав. Не могли брати участі у виборах також хворі на скарлатину і дифтерію.

Висування кандидатур забезпечувалось громадськими організаціями і товариствами трудящих. Право висування кандидатів до Верховної Ради УРСР мали як центральні органи громадських організацій і товариств трудящих, так і їх республіканські, обласні і районні органи, загальні збори робітників і службовців на підприємствах, червоноармійці — у військових частинах, а також загальні збори селян — у колгоспах, робітники і службовці радгоспів — у радгоспах. Кількість виставлених кандидатів у депутати не регламентувалась. Виборчі дільниці віднині мали бути обладнані кабінами для таємного голосування.

За таких умов справді вільних виборів до влади могли прийти люди, не пов'язані з партійним апаратом. Немало людей ще пам'ятали такі вибори до Установчих Зборів УНР. Почалися розмови про альтернативні вибори.

Проте партійний апарат вихлостив демократичну суть вільних виборів. Виборчим комісіям була дана вказівка реєструвати на кожне кандидатське місце тільки одного кандидата — від «блоку комуністів і безпартійних». Граничне спрощувався і виборчий бюлетень: виборець не міг сказати кандидату «так» чи «ні», виявивши тим свою волю, адже зазначалось тільки прізвище та колектив, який його висунув. Виборцю, який не викреслював кандидата від блоку комуністів і безпартійних, і кабіна не була потрібною. Нарешті — найголовніше. Вибори до

Верховної Ради СРСР передбачалося провести «після прийняття нової Конституції 1936 р.».

Однак вони були відкладені більш як на рік — до грудня 1937 р. У лютому—березні 1937 р. відбувся Пленум ЦК ВКП(б), який поклав початок великого терору. Мільйони людей були знищені фізично, десятки мільйонів — морально: шляхом заохочення доносів, вимушеного співробітництва з карними органами, публічного засудження «ворогів народу». Звідси й результати виборів — близько 90 мільйонів чоловік проголосували за висунутих властями кандидатів. Менш ніж у одного мільйона знайшлася мужність, щоб використати кабінку для голосування за призначенням. 1937 р. ввів ін'єкції проти спротиву тоталітаризму кожному громадянину, суспільству в цілому, та такі, що їх дії вистачило на десятиліття<sup>106</sup>.

Стратегія виборчої кампанії до Верховної Ради УРСР у квітні—червні 1938 р. відповідала тій, що її обрав державно-партійний апарат на виборах до Верховної Ради СРСР. Напередодні виборів ЦК КП(б)У опублікував «Звернення до всіх виборців УРСР», в якому рекомендував одноставно голосувати за кандидатів блоку комуністів і безпартійних. Оскільки подібні звернення центральних партійних органів у радянському суспільстві розглядалися як акти прямого нормативного регулювання у виборчому процесі, результати виборів були заздалегідь спрогнозовані: всі 304 кандидати від блоку комуністів і безпартійних були одноставно обрані до найвищого органу влади УРСР. У голосуванні взяли участь 99,6 % від загальної кількості виборців<sup>107</sup>.

З часом розвиток інституту виборів в Україні пов'язується з новим «Положенням про вибори до Верховної Ради УРСР», затвердженим Президією Верховної Ради УРСР 26 листопада 1946 р.<sup>108</sup> Введення цього положення в дію пов'язувалось з посиленням гарантій виборчих прав, подальшим вдосконаленням системи виборів до найвищого органу державної влади республіки.

Запроваджувався віковий ценз щодо активного виборчого права. У виборах до Верховної Ради УРСР мали право брати участь усі громадяни, які досягли 18 років. На підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про віковий ценз громадян СРСР, які обираються до Верховних Рад союзних і автономних республік», Президія Верховної Ради Української РСР прийняла постанову «Про віковий ценз для громадян УРСР, які обираються до Верховної Ради Української РСР»<sup>109</sup>, де встановлювалось, що депутатом Верховної Ради УРСР міг бути обраний кожний громадянин республіки, який користується виборчим правом і досяг 21-річного віку. На черговій сесії Верховної Ради України

були внесені відповідні зміни і доповнення до ст. 115 Конституції УРСР.

У процесі підготовки до виборів Верховної Ради УРСР Президія Верховної Ради УРСР визнала за необхідне збільшити кількість виборчих округів: їх було створено 415 (на 111 більше порівняно з попередніми виборами). Зростання кількості округів зумовлено збільшенням населення республіки, в зв'язку з завершенням возз'єднання українських земель у єдиній республіці<sup>110</sup>.

На підставі нормативного регулювання цього положення у лютому 1947 р. відбулися вибори до Верховної Ради УРСР. У них взяли участь 99,9 % виборців. Усі 415 кандидатів у депутати від блоку комуністів і безпартійних були обрані, за них проголосували 99,47 % від числа тих, хто взяв участь у голосуванні.

У зв'язку з завершенням повноважень Верховної Ради УРСР другого скликання Президія Верховної Ради УРСР 12 грудня 1950 р. затвердила нове «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР»<sup>111</sup>. Суттєвих змін у порядку проведення виборів з прийняттям цього положення і надто при його застосуванні не відбулося.

Подальші зміни масиву виборчого законодавства до вищого представницького органу республіки були пов'язані з політикою Комуністичної партії, спрямованою на перебудову організаційних форм і методів діяльності вищих і місцевих органів державної влади і управління. Нові новели у виборчому законодавстві були зумовлені скороченням строку виборчого процесу. Так, при проведенні загальних виборів, на відміну від двомісячного строку виборчої кампанії, що існував раніше, термін цей скорочувався до 45 днів. Також передбачався спеціальний скорочений строк — один місяць для виборчих кампаній під час виборів до Верховної Ради Української РСР депутатів замість вибулих. У цей період вносилися й інші зміни до «Положення про вибори до Верховної Ради Української РСР», що стосувалися розширення судового захисту виборчих прав громадян, а також порядку ведення виборчої документації.

Коли КПРС було проголошено повну перемогу соціалізму в країні, партійно-радянська система дозволила мати своїм громадянам також можливість відкликання депутатів, хоча відомо, що номінальне інститут відкликання депутатів існував з 1917 р. у вигляді Декрету «Про право відкликання делегатів». Це право декларувалось і Конституціями УРСР 1919 р. та 1936 р. Проте тільки 1959 р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про порядок відкликання депутата Верховної Ради Української РСР» відповідно до аналогічного загальносоюзного закону<sup>112</sup>.

Навіть не вдаючись до ґрунтового аналізу, можна зазначити той

факт, що пересічні виборці не стали головними дійовими особами процесу відкликання депутатів. До переліку суб'єктів, що мали право відкликання депутатів Верховної Ради УРСР, належали виборні органи громадських організацій і товариств трудящих. Крім того рішення про відкликання депутатів Верховної Ради УРСР приймалось відкритим голосуванням на зборах виборців, які скликалися відповідними громадськими організаціями на підприємствах, у колгоспах, військових частинах, а також за місцем проживання виборців. Це унеможливило реалізацію конституційного права про відкликання депутатів.

Фактично у такому вигляді виборче законодавство існувало до середини 70-х років.

Ідеї, положення і висновки щодо побудови в СРСР розвинутого соціалізму, висунуті XXV з'їздом КПРС отримали свій подальший розвиток насамперед у Конституції СРСР<sup>113</sup> і в Конституції УРСР<sup>114</sup>, а також у прийнятому на підставі цих Конституцій законодавстві, в тому числі виборчому. Основу правового регулювання виборів становило насамперед конституційне регулювання. Характерно, що конституційне регулювання виборів охоплюється в названих Конституціях окремими спеціальними главами під однією назвою «Виборча система» у відповідних аналогічних розділах: «Ради народних депутатів і порядок їх обрання», а також нормами інших розділів, де йдеться про основи суспільного ладу і політики, про громадянство, про основні права і свободи та обов'язки громадян, про вищі органи державної влади. Автором свідомо наголошується на абсолютній відповідності назв глав і розділів у Конституціях СРСР і УРСР, оскільки вони як за назвою, так і нормативним регулюванням інституту виборів були тотожними.

Конституційно-правовим регулюванням виборів охоплювались основні засади і принципи виборчого права. Як відомо, вибори проводилися на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Було змінено віковий ценз. Усі громадяни УРСР, які досягли 18 років, мали право обирати і бути обраними, за винятком осіб, що визнані у встановленому законом порядку божевільними. Конституцією також закріплювалось право на висунення кандидатів, регламентувалось коло суб'єктів висунення, надавались гарантії вільного і всебічного обговорення кандидатів, а також право на агітацію. Регламентувався порядок використання витрат на виборчі кампанії, які проводилися за рахунок держави. Вибори проводилися по виборчих округах. Як правило, громадянин не міг обиратися до двох рад народних депутатів.

Порядок проведення виборів регламентувався відповідно законами СРСР і УРСР.

У грудні 1978 р. був прийнятий Закон УРСР «Про вибори до Верховної Ради Української РСР»<sup>115</sup>. Він складався з 11 розділів на відміну від 8 розділів раніше чинного Положення.

З позицій юридичної техніки написання законів рівень підготовки Закону «Про вибори до Верховної Ради Української РСР» 1978 р. був на багато порядків вищим, ніж попереднього положення. Окрім розділів, що зберегли свої назви, окремими розділами були подані процедури призначення виборів і утворення виборчих округів, утворення виборчих комісій, висування кандидатів у депутати; повторних виборів і виборів депутатів замість вибулих. В окремі розділи також виділялись повноваження і порядок роботи виборчих комісій; зовсім новими були розділи про основні гарантії діяльності кандидата в депутати, а також про форми виборчих документів і порядок їх зберігання. Однак це не справило істотного впливу на виборчий процес.

Термін виборчого процесу знову був збільшений на 15 днів і становив два місяці.

Як позитив у розвитку виборчого законодавства слід відзначити розширення повноважень Центральної, окружних і дільничних виборчих комісій. Так, Центральна виборча комісія по виборах до Верховної Ради УРСР у разі необхідності могла входити до Президії Верховної Ради УРСР з поданням про тлумачення чинного закону; на своїх засіданнях розглядала інформацію виборчих комісій, міністерств і державних комітетів УРСР, інших державних та громадських органів з питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів. Були дещо перебрані функції виконавчих комітетів в організації і проведенні виборів: віднині Центральна виборча комісія самостійно складала кошторис грошових витрат виборчих комісій, контролювала забезпечення їх приміщеннями, транспортом, розглядала інші питання матеріально-технічного забезпечення виборів. Разом з розширенням повноважень виборчих комісій відбулася певна законодавча демократизація порядку їх здійснення. Саме з цим законодавчим актом пов'язувалось запровадження елементів принципу гласності в роботі виборчих комісій. Окремі члени комісії мали відтепер право викладати свою окрему думку, яка в письмовій формі додавалась до протоколу засідання в разі незгоди з рішенням комісії. Закон зобов'язував виконувати рішення виборчих комісій, прийняті в межах їх повноважень, усіх державних і громадських організацій. Однак законом не встановлювалось юридичної відповідальності за невиконання цих



рішень. Слід зауважити, що така загальна логіка правових норм і практика побудови правостосунків, коли є норма і немає відповідальності за її невиконання, була характерна для сфери державного будівництва радянських часів, у тому числі для виборчого права. На жаль, ці проблеми залишаються і у чинному виборчому законодавстві незалежної України.

Конституцією і відповідно законом був змінений порядок висунення кандидатів у депутати до Верховної Ради УРСР. Систему трьох самостійних суб'єктів висунення кандидатів у депутати склали відповідно: 1) організації КПРС, професійних спілок, ВЛКСМ, кооперативні та інші громадські організації; 2) трудові колективи; 3) збори військовослужбовців по військових частинах.

Проте, як відомо, самостійність була відносною, як за законом, так і на практиці. Зокрема, закон регламентував, що процедурою висунення кандидатів через трудові колективи керують місцеві комітети професійних спілок, а аксіомою практики висунення кандидатів було те, що цей процес незалежно від суб'єктів висунення керувався органами КПРС.

Згідно з цим законом запроваджувалось нове для виборчого законодавства право офіційної підтримки кандидатів у депутати і новий інститут виборчого права — окружні передвиборні наради, які скликались виключно органами громадських організацій.

Нововведенням був також інститут довірених осіб кандидатів, які могли обиратись, по-перше, зборами, що висувають кандидата, по-друге, окружними передвиборними нарадами, що підтримують кандидатів.

Новелою порівняно зі старим положенням була ст. 38 закону, яка закріпила право скасування рішення про висунення кандидатів, яке надавалося тим громадським організаціям, трудовим колективам, зборам військовослужбовців, що висували того чи іншого кандидата, а також право самого кандидата зняти свою кандидатуру. Зняття кандидатури відбувалося за заявою кандидата в будь-який час до виборів до окружної виборчої комісії. Рішення про скасування висунення кандидата приймалось у такому ж порядку, як і рішення про висунення і подавалося до окружної виборчої комісії.

З введенням в дію цього закону про вибори був запроваджений новий інститут гарантій діяльності кандидата в депутати. До нього входили: рівне для всіх право кандидата в депутати виступати на зборах, мітингах, користуватися засобами масової інформації; право кандидата на звільнення на час проведення зустрічей, виступів на мітингах, телебаченні, радіо, звільнення від виконання службових обов'язків;

право на безоплатний проїзд на всіх видах транспорту (крім таксі); недоторканність кандидата в депутати. Держава гарантувала особі, яка висунута кандидатом у депутати з моменту реєстрації його відповідною окружною виборчою комісією здійснення цих прав шляхом зобов'язання державних і громадських організацій, підприємств, розташованих на території відповідного виборчого округу, сприяти кандидатові шляхом збереження за ним середнього заробітку за місцем його роботи. Кандидат у депутати не міг бути притягнутим до кримінальної відповідальності, заарештований тощо без згоди Президії Верховної Ради УРСР.

З точки зору оптимізації процедури голосування виправданими були запроваджені нововведення до порядку голосування і підбиття підсумків виборів. Запроваджувалась форма голосування на місці перебування виборців, які не можуть особисто прибути в приміщення для голосування. Голосування на виборчих дільницях, що створені на суднах, що перебувають у плаванні, у військових частинах тощо могло бути завершено достроково, якщо проголосували всі виборці, внесені до списків виборців.

Кардинальні зрушення періоду перебудови можна вважати реформою радянської виборчої системи, яка фактично передувала і об'єктивно створила законодавчу основу для формування виборчого права України. Вперше на території СРСР фіксувалися розходження норм загальносоюзної Конституції і Конституцій союзних республік з питань регулювання виборів, а також союзного і республіканського власне виборчого законодавства.

З метою прискорення виборчої реформи в республіках Верховна Рада СРСР 24 жовтня 1989 р. внесла на розгляд другого з'їзду народних депутатів СРСР проект Закону «Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) СРСР з питань виборчої системи». Однак виходячи з політичних реалій, що склалися в той період, було визнано за можливе здійснити зміни республіканського законодавства про вибори ще до прийняття цього закону.

Таким чином, стався безпрецедентний випадок в історії законодавчого процесу радянських часів, а саме — ще до прийняття союзного закону в союзних республіках були прийняті власні закони про вибори.

Зокрема, 27 жовтня 1989 р. був прийнятий Закон УРСР «Про зміни і доповнення до Конституції УРСР»<sup>116</sup> і новий Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР»<sup>117</sup>. Цими законами до компетенції республіки було віднесено право на формування системи вищих і місцевих представницьких органів державної влади. До складу Верховної Ради

УРСР входили 450 народних депутатів. Повністю до компетенції республіки відійшло визначення питання про терміни призначення, організації і проведення виборів. Відповідно до закону вибори народних депутатів УРСР призначалися не пізніш як за чотири місяці до закінчення строку повноважень народних депутатів УРСР.

Перехід від кампанійського до системного і постійного характеру функціонування радянської виборчої системи обумовив також встановлення п'ятирічного строку повноважень Центральної виборчої комісії. Нововведеннями виборчої системи було запровадження більш демократичного порядку формування системи виборчих комісій, розширення їх кількісного складу. Зокрема, Центральна виборча комісія утворювалася Верховною Радою (а не Президією Верховної Ради) за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських рад народних депутатів з урахуванням пропозицій трудових колективів, зборів виборців, республіканських органів громадських організацій тощо.

Окрім визнаних принципів загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні, були запроваджені і нові, зокрема гласність. До речі, цей принцип не був заборонений у попередньому виборчому законодавстві, однак і не застосовувався в практиці проведення виборів. Саме за цих обставин законодавець звернувся до форми прямого припису щодо відкритого і гласного проведення всіх заходів виборчого процесу. Законом регламентувались процедури співпраці суб'єктів виборчого процесу. Наприклад, про намір тих чи інших представників громадськості бути присутніми в день виборів у приміщеннях для голосування або на засіданнях виборчих комісій потрібно було повідомляти відповідні виборчі комісії не пізніш як за два дні до виборів. Втручання зазначених представників у роботу виборчих комісій не допускалось. Спеціально визначався також режим роботи засобів масової інформації. Проте законом не встановлювалася відповідальність за порушення цих норм як виборчими комісіями, так і представниками громадськості.

Ще однією новелою був принцип обов'язкової альтернативності кандидатів на виборах. Стимулюючи процес широкого залучення громадян до участі у виборах, по-перше, було збільшено коло суб'єктів висування кандидатів у народні депутати; по-друге, закон зобов'язував їх при процедурі висування створювати умови для необмеженої кількості кандидатів; по-третє, окружними комісіями реєструвалися не менше двох кандидатів у депутати по одному виборчому округу. Вперше в історії радянської виборчої системи громадянинові надавалася можливість пропонувати для обговорення як кандидата в депутати свою

кандидатуру, проте самовисування в той час ще не виділилось як самостійний суб'єкт висування кандидатів. Власне суб'єктів висування кандидатів передбачалось чотири: трудові колективи, громадські організації, колективи професійно-технічних, середніх, спеціальних і вищих навчальних закладів, збори виборців за місцем проживання і військовослужбовці у військових частинах, які знаходяться на території даного виборчого округу.

Вперше в законодавстві була зроблена спроба встановлення мінімального кількісного показника при висуванні кандидатів.

Створювана практика виборів депутатів на альтернативних засадах, гостро висвітлила проблеми збереження рівності можливостей кандидатів при реалізації свого пасивного виборчого права. Вперше до виборчого законодавства була включена норма, яка передбачала, що кандидати беруть участь у виборчій кампанії на рівних засадах. Це забезпечувалось тим, що всі витрати, пов'язані з підготовкою і проведенням виборів, проводяться виборчими комісіями з єдиного централізованого фонду, який формувався за рахунок державних коштів, коштів підприємств і інших організацій. Не допускалось використання кандидатами в депутати свого службового становища для ведення передвиборної агітації. Законом встановлювався конкретний, закритий перелік посадових осіб, службова діяльність яких вважалась несумісною зі статусом народного депутата УРСР.

Кандидатами в народні депутати УРСР висувались громадяни, які проживали на території УРСР.

Кандидати у народні депутати виступали з програмою майбутньої діяльності. Закон встановлював ряд вимог до неї.

Зазнало змін нормативно-правове забезпечення організації процедури голосування. З метою забезпечення таємності голосування законом передбачалось обладнання приміщень для голосування таким чином, щоб голосуючі при підході до них обов'язково проходили через кабінети або кімнати для таємного голосування.

Була запроваджена форма дострокового голосування за допомогою закритих конвертів.

Отже, становлення інституту виборності вищих представницьких органів в Україні пройшло надзвичайно складний шлях. Історичний аналіз інституту виборів до представницьких органів свідчить про те, що українська нація протягом певного часу робила свій внесок до скарбниці загальнолюдських надбань, таких як безпосередня демократія, свобода народовладдя тощо.

Історія свідчить, що виборність як одна із характерних форм

самоорганізації насамперед суспільства була започаткована слов'янами ще до виникнення держави на території України.

Природно, що за умов створення або відновлення власне української державності вибори як форма народовладдя, як спосіб формування суспільством своїх інституцій, проявлявся постійно, з урахуванням культурних, етнічних, національних і релігійних традицій. Прикладом цього насамперед є Київська держава, в устрої якої поєднувались принципи давнього народоправства з князівсько-дружинним порядком. І хоча публічна влада в Київській Русі не набула парламентарних форм, не було постійних державних інституцій з окремим складом, компетенцією і визначеним чітко порядком скликання, елементи виборності зароджуються за часів її існування. Саме у той час були закладені підвалини інституту виборності в Україні — принципи народоправства, які простежуються тією чи іншою мірою упродовж всієї історії України.

Подальший розвиток інституту виборності в Україні пов'язується з існуванням Запорізької Січі, Гетьманської держави і Слобідської України. Загальноприйнято, що розвиток цих держав — це самостійні сторінки української історії, проте з огляду на предмет нашого дослідження, ймовірно, не буде методологічної помилки в узагальненні інституту виборності цих держав, оскільки їм у цілому властива однакова форма державного управління — демократична республіка. Носієм суверенної влади був увесь народ. Спільною для них була і тенденція поєднання функцій суспільно-політичних, державних з військовими. Всі державні інституції формувались шляхом виборів.

Особливе місце в історії становлення інституту виборності за умов відновлення української державності посідають вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки. Зазначимо, що норми Конституції Української Народної Республіки, що формували засади виборчого права України на той час разом з Законом «Про вибори до Українських Установчих Зборів», стали значною віхою в історії відродження демократичних засад виборів до представницьких органів в Україні. Позитивні демократичні тенденції простежувались, по-перше, в тому, що вибори мали здійснюватись на основі загального, рівного, прямого виборчого права і таємного голосування з дотриманням принципу пропорційного представництва. Вибори проводились по виборчих округах. По-друге, встановлювалась система спеціальних самостійних, недержавних виборчих органів — виборчі комісії на основі «коаліційного» членства. Встановлювалось обов'язкове членство правників; представників місцевих державних владних структур,

органів самоврядування, представництво рад. Передбачалась широка компетенція системи виборчих комісій: вони розглядали всі питання організації і проведення виборів. Діяльність виборчих комісій здійснювалась відкрито і гласно. Головна комісія мала свій друкований орган. По-третє, законом встановлювалась широка регламентація стадій виборчого процесу. Процедури голосування і підрахунку голосів були відпрацьовані на рівні сучасних вимог. По-четверте, існувала система судового захисту виборчих прав громадян. Однак вибори до Українських Установчих Зборів відбулися не на всій території України, Українські Установчі Збори не були обрані. Таким чином, попри всю свою демократичність законодавство про вибори УНР не було реалізовано в повному обсязі. Однак у сучасних умовах досвід підготовки виборчого закону, формування його структури і змісту, а також регламентації виборчого процесу, процедур застосування пропорційної виборчої системи, є цікавим для правотворчого процесу при підготовці нового виборчого законодавства України.

Аналіз розвитку інституту виборності дає змогу простежити ще одну тенденцію розвитку виборчого права України — періодично виборче право зазнавало іноземного впливу. Іноді це сприяло розвитку цього суспільно-політичного інституту, скажімо, як за часів Литовсько-Руського князівства, а в переважній більшості це зводило нанівець сам факт існування українського виборчого права.

Самостійний період розвитку виборчого права України становить радянське виборче право. Концептуальним моментом щодо його розвитку є теза В. І. Леніна про те, що парламентаризм як модель організації політичної влади, що знаходяться у сфері формального контролю всього суспільства, був відхилений практично з моменту зародження Радянської держави.

Унікаючи тенденційного тлумачення, роблячи спробу відносно об'єктивного наукового аналізу, слід зазначити, що радянська виборча система розвивалася разом з політичними, державно-правовими процесами колишніх СРСР та УРСР.

На нашу думку, доцільно було б запровадити таку періодичність у розвитку цього суспільно-політичного інституту:

- перший період — з 1917 р. до 1936—37 рр.;
- другий — з 1936 р. до 1985 р.;
- третій — з 1985 р. до 1990 р.

Основними характерними ознаками першого періоду становлення так званої пролетарської виборчої системи були: по-перше, запровадження виборів на принципах незагального, непрямого, нерівного виборчого

права при відкритому голосуванні; по-друге, існування в законодавстві відкритого переліку політичних, соціальних, економічних, релігійних, цензів позбавлення виборчих прав; по-третє, відсутність встановленої законом системи проведення виборів і підрахунку голосів, вибори проводились за аналогією виборів партійних органів; по-четверте, відсутність систематизованого законодавства; по-п'яте, на початку періоду — відсутність системи виборчих комісій, а потім тимчасове їх існування при відповідних виконавчих державних органах, таким чином закладались основи для широких повноважень останніх по організації і проведенню виборів; по-шосте, відсутність судового захисту виборчих прав громадян; по-сьоме, заснування специфічних форм контролю за проведенням виборів, не передбачених законодавством з боку партійних і репресивних державних органів.

Започаткування другого періоду розвитку радянської виборчої системи пов'язано з Конституцією СРСР 1936 р. Виборчій системі цього періоду були притаманні такі риси: по-перше, вибори проводились на принципах загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні; по-друге, підрахунок результатів виборів здійснювався за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості; по-третє, законом встановлювались умови дійсності виборів; по-четверте, знімались виборчі цензи, що існували раніше, окрім передбачених у законі; по-п'яте, встановлювалось коло суб'єктів висування депутатів; по-шосте, існувала нова система виборчих комісій на чолі з Центральною, проте надзвичайно широку компетенцію по організації і проведенню виборів мали виконавчі органи рад народних депутатів; по-сьоме, з 1936 р. до 1977—1978 рр. загальне правове регулювання виборів вищих представницьких органів України здійснювалось на основі Конституції СРСР, Конституції УРСР і підзаконних актів — «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 21 лютого 1938 р., «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 26 жовтня 1946 р., «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 12 грудня 1950 р., а після прийняття Конституції СРСР 1977 р. і Конституції УРСР 1978 р. — відповідними нормами цих Конституцій і Законом «Про вибори до Верховної Ради Української РСР» від 19 грудня 1978 р.

На нашу думку, саме з 1936 р. у радянську виборчу систему запроваджується «подвійна стандартизація» для оцінки виборчого права і практики проведення виборів: одна шкала якої — продекларована на весь світ соціалістична демократія, побудована на принципах загальних, рівних, прямих і таємних виборів; інша — для

внутрішнього користування, тіньова, замаскована під демократичними принципами класова, спрямована однопартійною структурою на забезпечення своєї керівної ролі в суспільстві і державі. Це дало змогу впродовж тривалого часу існувати режимові, за якого народ фактично був усунений від реальної участі у встановленні влади, за якого вибори були нічим іншим як перевіркою виборців на благонадійність і лояльність щодо партії і держави, за якого роль виборчого права і, власне, самого виборчого законодавства як сукупності матеріальних і процесуальних норм значно знижувалась.

Якісно новий період радянської виборчої системи почався з 1985 р. з реформуванням усього масиву виборчого законодавства на території СРСР, у тому числі в УРСР. Виборчі кампанії 1988—1990 рр. можна назвати першими демократичними або принаймні напівдемократичними виборами в СРСР. Основні новели реформи виборчого законодавства були пов'язані: по-перше, з утвердженням загальноприйнятих принципів виборчого права і запровадженням нових, таких як змагальність або альтернативність, гласність, з розширенням гарантій запровадження цих принципів виборчого права упродовж всього виборчого процесу; по-друге, з розширенням сфери судового захисту виборчих прав; по-третє, з запровадженням більш чіткого правового регулювання всіх процедур виборчого процесу.

Отже, неупереджений аналіз реформованої системи виборчого законодавства, і практики проведення виборів останнього, третього етапу розвитку радянської виборчої системи дає підстави для висновку про те, що лише деякі з інститутів радянського виборчого права були сприйняті в процесі створення виборчого законодавства України.

### **1.3. Фактори становлення законодавства про вибори народних депутатів України в умовах незалежної Української держави**

Законодавство про вибори народних депутатів України, як і все виборче законодавство незалежної України, перебуває у стадії становлення. Проблема вивчення факторів становлення законодавства про вибори народних депутатів України в нових реаліях суспільного життя не є штучно прив'язаною до змісту даного наукового дослідження. Одним із пріоритетних напрямів даного дослідження саме і є спроба прогнозування подальшого розвитку інституту виборчого законодавства України в цілому і законодавства про вибори народних



депутатів України зокрема. Зрозуміло, що дати певний прогноз щодо майбутнього цього інституту конституційного законодавства можливо в разі проведення аналізу суспільно-політичної практики. Адже загальною теорією і філософією права визнано, що правові норми не можуть відриватись від реальної дійсності, вони призначені для обслуговування поточної практики суспільного життя<sup>118</sup>.

Методологічною основою дослідження факторів становлення системи виборчого законодавства, в тому числі законодавства про вибори народних депутатів України як інституту конституційного законодавства, є теорія факторів становлення системи права і системи законодавства взагалі.

Зокрема, як слушно вважає професор В.Ф.Погорілко, кожне істотне явище чи подія, насамперед ті, що мають політико-правовий характер, при всіх особливостях, певній ізольованості, локальності, унікальності завжди прямо чи опосередковано зв'язані з усім суспільством, його життям і діяльністю, тобто є, як правило, продуктом його діяльності чи розвитку і водночас — засобом впливу на нього. Чинники є зв'язуючою ланкою між суспільством, його функціонуванням і тими подіями, явищами, що постійно або періодично в ньому відбуваються. Вони безпосередньо обумовлюють виникнення або зміну того чи іншого явища, зокрема тієї чи іншої соціальної (суспільної) системи, впливають на програму, характер її розвитку, структуру, функції тощо<sup>119</sup>.

Подібну до цієї загальної характеристики природу мають фактори становлення інституту виборчого законодавства. Соціальні фактори законодавчої діяльності — це явища суспільного життя, які впливають на виявлення потреб у правовому регулюванні, а також на розробку, прийняття, зміну або скасування закону чи його окремих статей і положень<sup>120</sup>.

На нашу думку, вплив соціальних факторів на стан правових відносин, правового регулювання, а потім і правозастосування доцільно аналізувати системно. Адже закон, прийнятий без урахування стану економіки, політичної, ідеологічної, релігійної, етнографічної ситуації тощо заздалегідь приречений на неефективність. Більше того, закон, прийнятий на основі поверхової, суб'єктивної оцінки економічної ситуації чи політичної потреби, може дати результат, протилежний його меті.

Залежно від певних критеріїв суспільної діяльності, суспільних відносин, зокрема, суб'єктів, об'єктів, способів, засобів діяльності тощо розрізняють об'єктивні і суб'єктивні, загальні і спеціальні, пріоритетні і похідні; постійні і тимчасові; загальнодержавні (загальносуспільні) і

локальні (місцеві); матеріальні і функціональні; загальносоціальні і правові фактори<sup>121</sup>. На нашу думку, спираючись на зазначені загальнометодологічні теоретичні засади, доцільно дослідити хронологічний порядок процесу становлення виборчого законодавства, що дасть змогу виявити сутність цього процесу і водночас виокремити чинники, що впливали в той чи інший спосіб на розвиток законодавства про вибори після набуття Україною державної незалежності, а також є передумовами його подальшого розвитку. Зазначимо, що насамперед йдеться про певну юридичну формалізацію суспільних відносин в силу правової специфіки нашого дослідження, яке передбачає звичайно формально-правову констатацію фактів і закріплення рішень, що відбуваються в суспільному житті.

Складність передумов створення належної системи виборчого законодавства України визначається тим, що підготовка, прийняття та реалізація відповідних спеціальних виборчих законів відбувалася за винятково складних обставин перехідного періоду функціонування Української держави. Ці умови характеризуються тим, що, по-перше, здійснюється перехід від стану одного із залежних регіонів наддержави до становища самостійної держави; по-друге, руйнується стара авторитарно-бюрократична система у всіх її проявах і робляться спроби утвердити нову модель суспільного розвитку, основними характеристиками якої повинні стати змішана економіка, політичний плюралізм, громадянське суспільство, демократична, правова держава, права і свободи особи тощо<sup>122</sup>.

Формальний початок процесу створення нового українського виборчого законодавства пов'язаний з Актом проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р.<sup>123</sup>, підтверженого Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 р. Проте фактично вже Декларація про державний суверенітет України, ухвалена 16 липня 1990 р.<sup>124</sup>, визначивши фундаментальні засади безпосередньої і представницької демократії, організації влади в Україні тощо, надзвичайно актуалізувала проблему оптимізації процесу установаження державних інституцій і в цьому ключі поставила питання створення адекватної новим суспільним відносинам системи виборчого законодавства.

Як відомо, на момент набуття Україною незалежності функціонувала Верховна Рада УРСР дванадцятого скликання, обрана відповідно до положень Конституції УРСР 1978 р. і Закону УРСР «Про вибори народних депутатів УРСР» від 27 жовтня 1989 р. Відповідно Верховна Рада не була постійно діючим органом законодавчої влади. І з цієї точки

зору її діяльність уже не могла задовольняти вимог досить бурхливого розвитку суспільних відносин.

Процес створення новітнього виборчого законодавства України, прийнятого після проголошення незалежності України, був розпочатий і розвивався принаймні до прийняття нової Конституції України у двох напрямках: по-перше, в контексті конституційного процесу; по-друге, через прийняття і запровадження відповідних спеціальних виборчих законів.

Питання про прийняття та введення в дію нового Закону «Про вибори народних депутатів України» на багатопартійній основі як таке, що потребує першочергового вирішення, ставилося у 1992 р. і народними депутатами України, і першим Президентом України Л.М.Кравчуком під час роботи шостої сесії Верховної Ради України дванадцятого скликання. На той час виникло надзвичайно гостре політичне та ідеологічне протистояння у самому парламенті України. Наслідками цих та інших суспільних процесів було збирання підписів громадян на підтримку проведення всеукраїнського референдуму про дострокове припинення повноважень тогочасного складу найвищого органу законодавчої влади України.

Наміри щодо проведення всеукраїнського референдуму не були втілені в життя, однак стали поштовхом до розгортання законотворчої роботи у сфері виборчого права. Істотний вплив на прискорення цього процесу справило надзвичайне ускладнення економічної ситуації і пов'язані з цим страйки шахтарів Донбасу, що відбулися навесні — влітку 1993 р., а потім і зупинення великих промислових підприємств Сходу України, приєднання до страйкарів трудових колективів інших регіонів. У цей час профспілки поряд з вимогами суто економічного і соціального характеру висунули ще й вимоги щодо реформ у політичній сфері — розпуск парламенту, відставка уряду та Президента України<sup>125</sup>.

Після бурхливих дебатів Верховна Рада України 24 вересня 1993 р. прийняла Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України»<sup>126</sup>, скасувавши тим самим рішення Верховної Ради України про проведення всеукраїнського референдуму про довіру (недовіру) Президенту і Верховній Раді України, що був призначений на вимогу страйкарів. Цим Законом позачергові вибори народних депутатів України призначались на 27 березня 1994 р.

Сьогодні підтвердило, що Верховна Рада проявила тоді неабияку прагматичну мудрість, обравши цивілізований і легітимний шлях перетворень і спробувавши розв'язати проблеми наявної політичної

кризи як державних, так і суспільних інституцій, шляхом проведення передбачених законом дострокових виборів до Верховної Ради України нового скликання.

Необхідність проведення позачергових виборів зумовила прискорення розгляду Верховною Радою нового законопроекту про вибори народних депутатів України. Вже 6 жовтня 1993 р. у процесі обговорення проекту Конституції України на сесії Верховної Ради України було поставлено питання про формування основних засад проведення виборів. 8—9 жовтня 1993 р. Верховна Рада розглянула основні позиції майбутнього закону про вибори народних депутатів України і прийняла концептуальні положення, що стосувались права (а не обов'язку) громадян брати участь у голосуванні на виборах, можливості відкликання виборцями свого депутата; встановлення мінімальних вимог щодо умов дійсності виборів; запровадження мажоритарної системи абсолютної більшості, оскільки обраним вважався кандидат, за якого проголосувала абсолютна більшість виборців.

Фактично не були підтримані законодавчі пропозиції про виділення половини мандатів для висування кандидатів у народні депутати партіями та їх блоками за списками, інститут місценаступника депутата, застосування мажоритарної системи відносної більшості при підрахунку голосів.

Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України», розроблений робочою групою та Комісією Верховної Ради України з питань законодавства і законності, був поданий на розгляд Верховної Ради України 9 листопада 1993 р. Від імені Комісії з доповіддю про основні засади поданого виборчого законопроекту в редакції від 20 жовтня 1993 р. виступив народний депутат України А.Ф.Ткачук. Концептуальними положеннями законопроекту передбачалось забезпечення реального народовладдя через вільні демократичні вибори вищого законодавчого органу, запровадження багатопартійності та плюралізму на виборах; забезпечення реальної змагальності на виборах, рівності виборчих прав громадян, здійснення спроби зведення до мінімуму можливостей зловживань під час виборчого процесу, що, врешті-решт, мало сприяти створенню дієздатного парламенту.

У проекті також зазначалося, що народні депутати повинні працювати у Верховній Раді України на постійній основі; пропонувався новий механізм створення системи виборчих комісій, новий склад суб'єктів висування кандидатів у депутати, змішаний принцип фінансування виборчого процесу та виборчих кампаній окремих кандидатів у народні депутати, нові вимоги щодо здійснення пасивного

виборчого права та проведення агітації тощо. Вперше були докладно вписані виборчі процедури.

Крім офіційного, на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи було подано ще декілька законопроектів. Один з них — від Партії демократичного відродження України. Він був підготовлений з власної ініціативи Асоціацією молодих політологів і політиків за участю наукової колегії ПДВУ. Відповідно до цього проекту половина депутатів мала обиратися по одномандатних виборчих округах на основі мажоритарної системи відносної більшості, а друга половина — за списками кандидатів у багатомандатних виборчих округах на основі пропорційної системи. Інший законопроект про вибори народних депутатів України був поданий Народним рухом України, він передбачав проведення виборів на суто пропорційній основі. Ще один альтернативний проект Закону «Про вибори народних депутатів України» був підготовлений Комісією Верховної Ради України з питань діяльності рад народних депутатів і розвитку місцевого самоврядування.

З огляду на реальну перспективу проведення виборів і необхідність зробити конкретний вибір щодо того чи іншого виду виборчої системи основний інтерес у сесійній залі викликали питання політичної структуризації українського суспільства в цілому і найвищого органу законодавчої влади зокрема.

Ретроспективно зазначимо, що поява Народного руху України як опонента державно-партійній системі, що існувала ще у 1989 р., фактично ознаменувала собою появу політичного плюралізму на терені української державності, а з 1990 р. з вилученням із Конституції УРСР ст. 6 почала складатися нині діюча багатопартійність. У квітні 1990 р. відбулися з'їзди Української республіканської партії та Української християнсько-демократичної партії. У травні пройшли установчі збори соціал-демократів. У червні на установчому з'їзді в Києві Українська народно-демократична ліга трансформувалася в Українську народно-демократичну партію, кілька днів по тому було засновано Київську ліберально-демократичну спілку й проголошено створення Української селянсько-демократичної партії. Восени того ж року в Києві відбулися установчі з'їзди Партії зелених України та Ліберально-демократичної партії, а в Дніпропетровську — Народної партії України. І наприкінці грудня з інтервалом у два тижні з'явилися Партія демократичного відродження України та Демократична партія України. У 1991 р. було засновано Ліберальну партію України, після серпневих подій виникли Соціалістична партія України та Селянська партія України. Потім

з'явилися Українська партія справедливості, Партія праці та інші<sup>127</sup>. Таким чином, якщо до проголошення незалежності в Україні існувало чотири партії, то за станом на серпень 1994 р. Міністерством юстиції України було зареєстровано 31 політичну партію. Наприкінці 1993 р. загальна кількість членів зареєстрованих партій дорівнювала близько 400 тисяч громадян України<sup>128</sup>.

Виходячи із загальновідомого стандартного класифікаційного кількісного критерію типологізації партій та їх систем, можна зробити висновок, що на початку 90-х років в Україні склалася мультипартійна система, якій властиві наявність великої кількості партій різної політичної орієнтації, в тому числі антисистемних<sup>129</sup>. Всупереч усій показовій активності спроби виступати від імені народу і видавати свої інтереси за загальнонародні, абсолютна більшість цих партій були приблизно однаковими: їх вплив на народ був незначним.

На час прийняття рішення про проведення дострокових виборів та створення для цього необхідної правової бази у Верховній Раді України було представлено 10 політичних партій, але про членство в них офіційно заявили близько 10 відсотків парламентаріїв. З 36 парламентських груп лише три були фракціями політичних об'єднань і рухів, дві — фракціями політичних партій. Отже, перед прийняттям Закону України «Про вибори народних депутатів України» у 1993 році, що був одним із найважливіших конституційних владо-установчих законів у той час, Верховна Рада виявилася політичне не структурованою, з невизначеними, чітко не інтегрованими інтересами.

Наріжним каменем в обранні виборчої системи, за якою мали проводитись вибори народних депутатів України у 1994 р., стало питання розвитку політичних процесів, форм участі саме політичних партій у виборах. Відсутність належного дійового механізму погодження політичних інтересів у Верховній Раді внаслідок її політичної неструктурованості, радикальність і непримиренність опозиції на тлі певної консервативності більшості не дали політичним силам можливості досягти компромісного рішення щодо прийняття виборчого закону за варіантом змішаної виборчої системи. Верховна Рада України відмовилася від проведення виборів за пропорційною системою.

У ході гострої і безкомпромісної боротьби Верховна Рада України 18 листопада 1993 р. ухвалила новий Закон України «Про вибори народних депутатів України»<sup>130</sup> на основі мажоритарної системи. Він став одним з визначальних конституційних актів у розвитку прямої демократії в Україні на подальші декілька років. До певної міри в цьому нормативному акті були акумульовані досягнення світової наукової

правової і політичної думки з питань виборів, досвід виборчих кампаній і систем з урахуванням особливостей України, ментальності, політичної і правової культури її народу.

Однак зрозуміло, що, прийнятий за надзвичайно складних політичних, соціально-економічних обставин, на підставі засад реформованої, але майже не зміненої у питаннях правового регулювання виборчої системи, Конституції УРСР 1978 р., з одного боку, з другого — на підставі новітнього конституційного законодавства, зокрема, Закону України «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України»<sup>131</sup>, Закону України «Про об'єднання громадян»<sup>132</sup>, Закону України «Про громадянство»<sup>133</sup> та інших нормативних актів, Закон України «Про вибори народних депутатів України» (1993 р.) поєднав поряд з дійсно прогресивними, демократичними нормами і такі положення, що мали суперечливий, паралельний, а то і застарілий характер. Це одразу викликало критику та невдоволення з боку окремих політичних сил, груп громадян України.

Водночас слід мати на увазі, що, незважаючи на неоднозначне сприйняття в суспільстві цього закону, його запровадження сприяло проведенню демократичних виборів до Верховної Ради України в умовах зародження багатопартійності, забезпечивши тим самим мирний і цивілізований розвиток України на початку 90-х років.

Закон України «Про вибори народних депутатів України» набрав чинності з 27 листопада 1993 р. Запровадження виборчим законом 1993 р. мажоритарної системи абсолютної більшості в нових політичних реаліях виключало механічне перенесення старого порядку проведення виборів у новий закон, а отже, у виборчу практику. Хоча зрозуміло, що використання цієї системи на дострокових виборах до Верховної Ради України не було кращим варіантом за подібних політичних обставин. Світова практика останніх десятиліть свідчить, що в умовах перехідного періоду у більшості постсоціалістичних держав для стабілізації і розвитку нових політичних режимів застосовується пропорційна або здебільшого змішана виборча система. Мажоритарна ж система може бути оптимальною для стабільних демократичних режимів.

У цілому Закон України «Про вибори народних депутатів України», прийнятий у 1993 р., відповідав світовим стандартам демократичних виборів. Однак практика реалізації цього закону виявила і його певні хиби. Серія перманентних виборів 1994—1995 рр. зумовила внесення певних змін до нього. Зокрема, йдеться про Закон України «Про внесення змін до частини першої статті 46 Закону України «Про вибори народних депутатів України»<sup>134</sup>, Закон України «Про внесення змін до частини дев'ятої статті

23 та частини четвертої статті 36 Закону України «Про вибори народних депутатів України»<sup>135</sup>; Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про вибори народних депутатів України»<sup>136</sup>. Поряд з внесенням змін до чинного законодавства Верховна Рада України за поданням Центральної виборчої комісії прийняла Постанову «Про відкладення призначення виборів народних депутатів України у виборчих округах», де вибори тричі визнавалися такими, що не відбулися, або депутата не було обрано<sup>137</sup>. Процес виборів відновився в округах, про які йшлося у зазначеній постанові Верховної Ради України тільки після зняття мораторію на проведення виборів іншою Постановою Верховної Ради України — «Про призначення виборів народних депутатів України у виборчих округах, де вибори були відкладені на один рік відповідно до Постанови Верховної Ради України від 7 грудня 1994 року»<sup>138</sup>.

Отже, дострокові вибори парламенту України, що відбувалися за надзвичайно складних політичних, економічних, соціальних умов на основі Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 р., прийнятого у гострій і безкомпромісній боротьбі політичних сил суспільства у досить стислі строки і до того ж безпосередньо перед проведенням самих виборів, відбувалися попри всі наявні труднощі на демократичних засадах. Понад 600 офіційних спостерігачів від близько 35 держав і 12 міжнародних організацій засвідчили саме такий їх характер. Ці вибори були ще одним кроком вперед на шляху парламентської реформи в Україні, оскільки їх результатом стала сформована у якісно новому складі Верховна Рада України.

Питання про створення виборчого закону на нових демократичних засадах постало перед Верховною Радою України тринадцятого скликання в 1994—1995 рр. Це був час так званої конституційної кризи, коли тривале перебування у стані економічної кризи, зволікання з політичними і правовими реформами спричинило до виникнення в Україні політичного протистояння влад.

Паралельно з підготовкою проектів Законів України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» і «Про зміни у застосуванні окремих положень Конституції (Основного Закону) України» Комісія з правової політики та судово-правової реформи почала роботу над законодавчим вирішенням проблем організації виборів народних депутатів України. Однак офіційно відповідно до парламентської процедури прийняття законодавчих актів питання створення нового виборчого законодавства бере початок з Постанови Верховної Ради України від 1 червня 1995 р., якою постійній Комісії з питань правової



політики і судово-правової реформи було доручено підготувати і подати на розгляд Верховної Ради до 15 червня 1995 р. проект нового Закону «Про вибори народних депутатів України».

Як перший вияв цієї діяльності у Конституційному договорі між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, який був укладений 8 червня 1995 р., передбачалося, що наступні вибори народних депутатів України проводитимуться за змішаною мажоритарно-пропорційною системою<sup>139</sup>. Цим фактично було визначено один із основних напрямів подальшого вдосконалення і розвитку законопроектних робіт у галузі парламентського виборчого законодавства.

Остаточним результатом роботи Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи над новим виборчим законом був законопроект, підготовлений народним депутатом України В.О.Лавриновичем, який був внесений на розгляд четвертої сесії Верховної Ради 6 липня 1995 р. Проте розгляд цього питання було відкладено. Головною перешкодою для прийняття цього закону у той період стало невирішене питання щодо нової Конституції України, а відтак, і відсутність чіткого уявлення про структуру і склад майбутнього парламенту, засади виборчої системи.

Проте і за цих умов роботи над законопроектом з проблем організації парламентських виборів увесь час тривали. На пленарних засіданнях четвертої сесії Верховної Ради України у жовтні 1995 р. знову розглядався законопроект Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи, представлений народним депутатом В.М.Стретовичем, і знову був відхилений парламентом. Згодом Верховною Радою було проведено рейтингове голосування деяких варіантів 15 основних положень проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України». Депутатською більшістю було підтримано положення про змішану систему виборів, мажоритарну систему відносної більшості для обрання половини депутатського складу, принцип позитивного голосування, п'ятивідсотковий бар'єр для проходження партій до парламенту за умов пропорційної системи, положення щодо єдиного списку партії в окрузі, про висування кандидатів у депутати від партій, трудових колективів і громадян. У результаті обговорення і рейтингового голосування було дано доручення Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи та Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і

самоврядування доопрацювати спільний проект Закону України «Про вибори народних депутатів України». Проте ці комісії не дійшли згоди і працювали над окремими законопроектами. На пленарному засіданні п'ятої сесії Верховної Ради України 19 березня 1996 р. були представлені як основні проекти цих профільних комісій, а також інші законопроекти. Спільної думки не було знайдено і питання було знято з розгляду.

Знову до питання організації виборів Верховна Рада України повернулася водночас з прийняттям Конституції.

Новою Конституцією України, прийнятою 28 червня 1996 р.<sup>140</sup>, закладено основні принципи і засади проведення виборів в Україні, чим створено основу для розгортання нового післяконституційного етапу законодавства України і в тому числі законотворчих робіт у сфері виборчого права. З огляду на соціально-економічне і політичне становище в Україні та у зв'язку з тим, що прийняття виборчого закону як одного з пріоритетних законів було однією зі складових механізму реалізації нової Конституції України, Верховна Рада України 14 листопада 1996 р. прийняла Постанову «Про проект Закону України про вибори народних депутатів»<sup>141</sup>. Нею передбачалось утворити Тимчасову спеціальну узгоджувальну комісію з числа представників депутатських груп і фракцій для доопрацювання поданих законопроектів з урахуванням пропозицій, висловлених представниками депутатських груп і фракцій, профільних комітетів та народними депутатами України, взявши за основу проект, внесений народним депутатом України О.М.Стешенком від Комітету з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування. Планувалося внести на розгляд Верховної Ради України єдиний узгоджений проект зазначеного закону у квітні 1997 р. На листопад 1996 р. до Верховної Ради, крім двох офіційних проектів профільних комітетів Верховної Ради, надійшли також альтернативні проекти. Один був підготовлений народним депутатом О.М.Карповим, другий — народними депутатами О.І.Ємцем і Т.С.Стецьківим і третій — від Комітету з питань соціальної політики та праці був розроблений народним депутатом Ю.О.Буздуганом.

Постановою Верховної Ради України було затверджено склад Тимчасової спеціальної комісії по доопрацюванню проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» у кількості 26 народних депутатів України. Головою цієї комісії було обрано В.Д.Мішуру, секретарем — В.Ф.Шевченка, членами комісії стали: В.Н.Бондаренко, М.Д.Горбатюк, Г.П.Долженко, О.І.Ємець, В.О.Зачосов, В.Н.Капустян, О.М.Карпов, О.Д.Климуш, В.П.Кочерга,

В.С.Кочерга, О.В.Лавринович, В.Р.Марченко, С.М.Михайленко, Ю.М.Оробець, І.В.Попеску, В.І.Радько, М.В.Степанов, О.М.Стешенко, Р.С.Чапюк, В.В.Чемерис, М.В.Чечетов та інші.

Під час роботи Тимчасової комісії до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи надійшли ще декілька проектів закону про вибори. У проекті, внесеному у січні 1997 р. народними депутатами України І.М.Баглаєм, М.Д.Сиротою, Р.П.Безсмертним, А.Франчуком пропонувалося обирати 300 народних депутатів України за мажоритарною системою відносної більшості по територіальних одномандатних округах і 150 народних депутатів — за пропорційною системою по загальнодержавному національному округу.

У лютому 1997 р. було подано проект, розроблений народним депутатом України С.В.Волковецьким спільно з членами Прикарпатського центру правничих студій і групи народних депутатів України, до якої входили С.В.Соболев, В.В.Носов, В.Головка та інші. Останній був альтернативним до проекту Тимчасової спеціальної комісії. Він передбачав мажоритарну систему виборів до Верховної Ради України по 450 одномандатних округах.

Проект Закону «Про вибори народних депутатів України», підготовлений Тимчасовою спеціальною комісією, був поданий на розгляд Верховної Ради України на пленарному засіданні 12 березня 1997 р. У результаті обговорення він був прийнятий у першому читанні. 20 березня 1997 р. його мали розглядати за процедурою другого читання, але слухання було відкладено. Протягом весни—осені 1997 р. Верховна Рада України на своїх засіданнях поверталась до питання про прийняття виборчого закону тринадцять разів.

Нарешті, 24 вересня 1997 р. новий Закон України «Про вибори народних депутатів України» було ухвалено. За його прийняття проголосувало 230 народних депутатів. Відповідно до конституційного порядку прийняття законів України 2 жовтня 1997 р. його було передано на підпис Президентові України Л.Д.Кучмі. Президент України, зважаючи на фактично розпочату виборчу кампанію в Україні і необхідність проведення виборів у визначені Конституцією України строки, звернувся до Верховної Ради України з пропозицією доопрацювати цей закон. 14 поправок до Закону України «Про вибори народних депутатів України», запропоновані Президентом, стосувалися передусім тих його положень, що не відповідали Конституції України, а також деяких інших норм, зокрема, спрямованих на поліпшення організації виборчого процесу і забезпечення реального народовладдя в ході виборів народних депутатів України.

Після внесення змін, прийнятих 14 жовтня 1997 р. депутатами Верховної Ради України, Закон України «Про вибори народних депутатів України» 22 жовтня 1997 р. був підписаний Президентом України<sup>142</sup>.

Закон набрав чинності з дня його офіційного опублікування — 25 жовтня 1997 р.

Отже, виходячи із досвіду постсоціалістичних і пострадянських держав, у тому числі Української держави, можна зробити висновок, що проблеми створення виборчого законодавства, адекватного якісно новому конституційному ладу, об'єктивно посідають одне із центральних місць у політичному процесі перехідних суспільства і держави за умов демократичного напрямку їх розвитку. Становлення і розвиток демократичної держави поза межами повноцінної організації форм безпосередньої демократії, в тому числі виборів, без формування належної системи виборчого законодавства неможливе. Отже, конституційна і парламентська реформа, поєднання яких становить суть процесу політичної трансформації сучасного українського суспільства, безпосередньо пов'язані з реформою виборчої системи суспільства. Створення нових виборчих законів є фактично ознаменуванням нових поворотних моментів, кардинальних змін у розвитку перехідних суспільства і держави.

З.Бжезинський, виділяючи і аналізуючи тенденції посткомуністичної трансформації, розглядає три етапи перетворення суспільства у перехідному становищі. Політичною метою першої фази є перетворення, а економічною метою — стабілізація. Їх політичні ознаки: основи демократії, вільна преса, перші демократичні об'єднання і рух за зміни. Політичною метою другої фази є рух від перетворень до стабілізації, а економічною навпаки, від стабілізації до перетворень. Політичні ознаки: нова Конституція і новий виборчий закон; вибори, децентралізоване місцеве самоврядування, міцна демократична коаліція — нова політична еліта. Нарешті, третя фаза. Її політична мета — закріплення перетворень, економічна — стабільне зростання. Політичні ознаки: створення стабільних демократичних партій; установа демократичної політичної культури.

Беручи за методологічну основу пропоновану вище етапність у перетворенні посткомуністичного суспільства, враховуючи також прийняття відповідних виборчих законів та політичний досвід сучасної України, на нашу думку, доцільно було б виділити ряд таких етапів у розвитку виборчого законодавства в умовах державності України. Перший етап, пов'язаний з періодом 1991—1993 рр., можна охарактеризувати як період дії постсоціалістичного виборчого

законодавства; другий етап в становленні виборчого законодавства охоплює період 1993—1996 рр., коли відбулося напрацювання і прийняття новітнього українського виборчого законодавства; з прийняттям Конституції України у 1996 р. розпочався новий етап утвердження якісно нового українського виборчого законодавства.

Труднощі створення належної системи сучасного виборчого законодавства і Закону України «Про вибори народних депутатів України», модельного нормативного акта у цій системі обумовлені специфікою перехідного етапу еволюційної трансформації суспільства — багатопричинності, переплетенні і різноспрямованості суспільних відносин.

Аналіз процесу законотворення виборчого законодавства в умовах незалежної України дає змогу певним чином згрупувати фактори, що впливають на концептуальні положення, внутрішню архітектуру, системну структуру та функції тощо сучасного законодавства про вибори народних депутатів України. Слід зазначити, що розвиток сучасного законодавства про вибори народних депутатів України зумовлений рядом факторів.

З огляду на суспільно-політичний характер інституту виборів визначальними щодо розвитку виборчого законодавства України і зокрема законодавства про вибори народних депутатів України в теоретичному плані є безперечно внутрішні суспільні фактори, пріоритетним з-поміж яких є політичний фактор. Він безпосередньо визначає характер і зміст виборчого законодавства. Потрібно зазначити, що і практика свідчить, що нині важливо розмежувати політичний та законодавчий процеси, бо законодавство певною мірою є способом реалізації процесу політичного, створити наукові засади законодавчого процесу в Україні. Основним чинником впливу на виборче законодавство є, на нашу думку, політична система суспільства як сукупність політичних спільностей і об'єднань, основними елементами якої сьогодні є народ України; держава і політичні партії. Забезпечення цього впливу відбувається шляхом виявлення інтересів суб'єктів політичної системи, прояву певної політичної волі безпосередньо в діяльності суб'єктів політичної системи через участь у законотворчій діяльності. Насамперед ще стосується політичних партій, які відповідно до конституційних положень сприяють формуванню і вираженню політичної волі народу як єдиного джерела влади в Україні.

На нашу думку, фактична участь партій у створенні виборчого законодавства забезпечується в основному, по-перше, через їх програми і статuti; по-друге, через діяльність по створенню проектів Конституції

України та проектів виборчих законів; по-третє, через позиції у складі робочих груп, тимчасових комісій, на форумах щодо розвитку проблем виборів тощо; по-четверте, через процедуру голосування при прийнятті виборчого законодавства Верховною Радою України.

Отже, наявність багатопартійності об'єктивно зумовлює створення демократичного виборчого законодавства і насамперед до вищих представницьких органів за умов запровадження будь-якої виборчої системи. Проте різний ступінь розвинутої багатопартійності впливає на характер виборчого законодавства через застосування певного виду виборчої системи.

Особливістю політичної сфери перехідного періоду України, це, до речі, характерно і для деяких інших постсоціалістичних і пострадянських держав, є те, що виборчі кампанії пов'язуються не тільки з процесом виборів, а набувають форми законодавчо-виборчої гри. Вже треті вибори, що відбулися на терені України, зокрема до Верховної Ради України, поєднувалися з прийняттям нового виборчого закону. Здається, ця тенденція поки що зберігатиметься і на виборах парламенту в 2002 році.

Поряд з політичним серед внутрішніх суспільних факторів, що впливають тим чи іншим чином на становлення виборчого законодавства, одним із основних виступає правовий чинник. Безперечно, визначальним тут є конституційний процес, і як його результат — прийняття нової Конституції України. Саме конституційний процес, фактично стимулював процес створення виборчого законодавства України. Особливе місце також посідав Конституційний Договір, який за своєю суттю є особливим джерелом конституційного права, відіграючи роль малої Конституції України, свого часу цим актом було створено правові засади запровадження виборів за змішаною системою. Саме Конституційним договором було зроблено спробу конституційного закріплення виборчої системи України, проте, на жаль, ця спроба не була прийнята новою Конституцією України.

Важливу роль у прийнятті спеціального виборчого законодавства відіграють інші законодавчі акти конституційного та інших суміжних галузей законодавства, що створюють поряд зі спеціальним виборчим законодавством комплексний інститут виборчого законодавства.

Однією із обтяжливих обставин створення виборчого законодавства є відсутність чіткого належного законодавчого процесу, визначеності його видів форм, стадій. Це негативно впливало на процес прийняття всіх прийнятих редакцій Закону про вибори народних депутатів України.

Опосередкований вплив на становлення виборчого законодавства про вибори народних депутатів України мають внутрішні економічний, соціальний, культурний, етнічний, ідеологічний чинники, впливаючи на періодичність виборів, активність і прихильність виборців, характер участі виборців у виборчому процесі, зумовлюючи умови, способи фінансування та матеріально-технічного забезпечення виборів.

Одним із важливих чинників, що забезпечує формування змісту, характеру системи виборчого законодавства, є інформаційний. З цієї позиції вагомою була, зокрема, діяльність Міжнародної фундації виборчих систем, яка фактично заповнила вакуум інформації, що існував у нашій державі щодо досвіду інших держав з питань проведення виборів. За сприяння саме цієї організації законодавці, науковці, практичні працівники виборчих комісій, партій і всі, хто причетний до проведення виборів мали змогу знайомитись з нормативними базою та досвідом проведення виборів у країнах далекого і близького зарубіжжя; об'єктивним його коментуванням, а також мати доступ до аналізу виборів всіх рівнів в Україні.

Одним із стимулюючих факторів саме демократичного характеру виборчого законодавства є зовнішній міжнародний фактор. Зокрема, як відомо, однією із умов прийняття України до Ради Європи було запровадження в Україні багатопартійних демократичних виборів.

# СИСТЕМА ТА СТРУКТУРА СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

### 2.1. Місце і роль законодавства про вибори народних депутатів України в системі сучасного виборчого законодавства України

В контексті розвитку сучасного законодавчого процесу і з огляду на фактори становлення новітнього виборчого законодавства України, що розглядалися попередньо, є очевидною проблема наукового обґрунтування і створення загальних теоретичних основ становлення і розвитку системи виборчого законодавства України та висвітлення ролі Закону України «Про вибори народних депутатів України» у цій системі.

В теорії права донині існували кілька основних типів розуміння категорії «законодавство»: таке, що включає тільки закони і постанови (законодавчі акти) вищих органів державної влади; таке, що охоплює законодавчі й урядові акти нормативного характеру як системи всіх нормативних юридичних актів держави, тобто законів і підзаконних актів<sup>143</sup>.

Конституція України внесла корективи в питання щодо тлумачення поняття «законодавства», визначивши, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України.

Суттєвого значення в сучасних умовах для визначення системи виборчого законодавства України має пункт 20 ст. 92 Конституції України, якою передбачається, що організація і порядок проведення виборів і референдумів в Україні визначається виключно законами України.

Інституціоналізм виборів знаходить своє відображення тільки в існуванні об'єктивного виборчого права, матеріальним проявом якого виступає виборче законодавство. Розуміння виборів як владно-установчої суспільно-правової форми народовладдя, з одного боку, і як певної процедури, що розгортається у вигляді послідовно регламентованих, пов'язаних між собою і закладених у певних правових формах, спрямованих до однієї правової цілі дій, — з другого боку, визначає сьогодні і конкретний зміст, і систему виборчого законодавства. Дослідження розвитку інституту виборів до представницьких органів влади в Україні, свідчать про те, що історично склалося так, що до цього часу не було чіткого уявлення про систему виборчого законодавства України як комплексного інституту



законодавства. Здебільшого це пов'язано з тим, як вважає професор В.І. Лисенко, що радянська виборча політика і законодавство виходили з принципу демократичного централізму і максимальної уніфікації, котра за своєю природою зовсім не ототожнюється з гармонізацією виборчого процесу: організація і проведення виборів здійснювались на основі єдиного законодавства при єдиній циклічності виборів всіх рівнів рад народних депутатів і організації виборів за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості<sup>144</sup>.

До системи виборчого законодавства України входять законодавчі акти, які, на нашу думку, можна поділити на чотири групи.

1. Основу системи становить Конституція України<sup>145</sup>, в якій закладено загальні принципи виборчого права, правові засади законодавчого регулювання інституту виборів в Україні.

2. Другим основним елементом системи є власне спеціальні законодавчі акти про вибори в Україні: Закон України «Про вибори народних депутатів України»<sup>146</sup>; Закон України «Про вибори Президента України»<sup>147</sup>; Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів»<sup>148</sup>; Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим»<sup>149</sup>; Закон України «Про Центральну виборчу комісію»<sup>150</sup>.

Відповідно до положень Конституції України Закон України «Про відкликання народних депутатів України», який був прийнятий Верховною Радою України у 1995 р., на сьогодні повинен бути визнаний таким, що втратив юридичну силу, таким чином він не входить до системи виборчого законодавства.

3. Третю групу складають нормативно-правові акти конституційного законодавства, зокрема: Закон України «Про громадянство»<sup>151</sup>; Закон України «Про об'єднання громадян»<sup>152</sup>; Закон України «Про мови»<sup>153</sup>; Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»<sup>154</sup>; Закон України «Про державні символи»<sup>155</sup>; Закон України «Про статус народного депутата»<sup>156</sup>; Закон України «Про національні меншини в Україні»<sup>157</sup>; Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»<sup>158</sup>; Закон України «Про Конституційний Суд України»<sup>159</sup>.

4. Найбільшу четверту групу нормативних актів складають галузеві нормативні акти суміжних галузей, якими регулюються певні процедури та інститути виборчого процесу. Маються на увазі норми адміністративного законодавства, трудового, житлового, кримінального, кримінально-процесуального, фінансового, які певний час реалізувались у процесі правового регулювання виборів, а також нові для виборчого процесу норми цивільного, цивільно-процесуального;

пенсійного; господарського; митного; інформаційного; сімейного; законодавства про зв'язок; законодавства про освіту; банківського; податкового; екологічного та інших.

Зазначимо, що в цілому становлення системи виборчого законодавства молодій Українській державі відповідає сучасному світовому, в тому числі постсоціалістичному, досвіду регламентації інституту виборів. Конституція України, предметом регулювання якої є власне питання організації влади в суспільстві, передбачає, що забезпечення стабільності і перманентності, легітимності і незворотності її існування закладається ще з моменту встановлення цієї влади, тобто забезпечується шляхом конституційного регулювання форм прямої демократії і насамперед виборів.

✓ Конституційні категорії, такі як «народ», «влада», «вибори», є основоположними для розвитку виборчого законодавства. Влада народу реалізується шляхом референдумів і виборів і тому є вихідною соціально-політичною базою для становлення і розвитку нового виборчого права<sup>160</sup>. ✓

Історично склалося так, що конституційне регулювання виборів визначено в основному у розділі III «Вибори. Референдум», так і в імпліцитних нормах практично всіх розділів Конституції України: зокрема, розділу I «Загальні засади»; розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина»; розділу IV «Верховна Рада України»; розділу V «Президент України». Інші органи виконавчої влади — розділ VIII «Правосуддя», розділу IX «Територіальний устрій України»; розділу X «Автономна Республіка Крим»; розділу XI «Міське самоврядування» та інших.

Слід нагадати, що в процесі творення чинної Конституції України питання доцільності і достатності обсягу власне конституційного нормативно-правового регулювання виборів неоднозначне сприймалось укладачами різних проектів Конституції. Так, наприклад, логіка викладення нормативно-правового матеріалу, ідеї раціональної організації влади<sup>161</sup> привели до більш широкого регламентування інституту виборів у першому з офіційних проектів Конституції України, винесеному Верховною Радою на всенародне обговорення (в редакції від 1 липня 1992 р.), порівнянне з подальшими офіційними проектами Конституції і власне з чинною Конституцією України.

Окрім утвердження правової форми виборів, у даному проекті було визначено принципи проведення виборів усіх видів; періодичність з гарантією недопущення одночасного проведення виборів до Національних Зборів і Президента України; встановлювалось

нормативно-правове регулювання здійснення суб'єктивного пасивного та активного виборчого права, а також принципи виборчого процесу; в загальному вигляді визначався порядок проведення виборів і вага голосу кожного виборця; визначались критерії обрання кандидатів, а також умови визнання дійсності виборів; встановлено законодавчий порядок правового регулювання окремих видів виборів<sup>162</sup>.

На сучасному етапі чинною Конституцією України нормативно-правове закріплення отримала, по-перше, правова форма виборів. Ст. 5 Конституції України визначає, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Ст. 69 Конституції України передбачає, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії».

По-друге, встановлено принципи виборів. Ст. 71 Конституції України передбачає, що «вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення».

По-третє, визначена періодичність та суб'єкти оголошення за календарною датою чергових виборів до Верховної Ради і Президента України. Частиною 1 ст. 77 Конституції України встановлено, що чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України. Частиною 5 ст. 103 передбачається, що чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України.

По-четверте, визначено підстави та суб'єкти призначення позачергових виборів до Верховної Ради і Президента України. Частиною 2 ст. 77 Конституції України встановлено, що позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Частиною 5 ст. 103 Конституції передбачається, що «у разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень».

По-п'яте, визначено виключну компетенцію тільки законодавчого регулювання виборів в Україні. Пунктом 20 ст. 92 Конституції України визначається, що організація і порядок проведення виборів і референдумів регулюється виключно законами України.

По-шосте, визначено порядок утворення Центральної виборчої комісії. Пунктом 21 ст. 85 Конституції України передбачено, що призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України належить до повноважень Верховної Ради України.

По-сьоме, ст. 38 Конституції України поряд з іншими політичними правами громадян визначається суб'єктивне активне і пасивне виборче право громадян України. «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

По-восьме, встановлено нормативно-правове регулювання здійснення суб'єктивного активного і пасивного виборчого права. Ст. 70 Конституції України передбачається, що «право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними». Частиною 2 ст. 76 Конституції України встановлено, що народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Частиною 3 цієї статті Конституції України передбачено, що не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку

Частиною 3 ст. 103 Конституції встановлено, що Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Частинами 4 і 5 цієї ж статті передбачаються певні обмеження щодо здійснення суб'єктивного пасивного виборчого права на виборах Президента України. Зокрема, «одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку».

По-дев'яте, визначені засади участі партій у виборах, які проводяться в Україні. Частиною 1 ст. 36 Конституції України передбачається, що «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні

партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей». Частиною 2 цієї статті встановлено, що «політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України».

По-десяте, на відміну від попередньої, чинна Конституція України не інституалізувала імперативного характеру депутатського мандата відповідно сьогодні депутатський мандат за своїм характером є вільним, а це означає, що депутат не пов'язаний відповідальністю з виборцями певного округу і головне, законом не допускається відкликання виборцями того чи іншого депутата.

По-одинадцятé, Перехідними положеннями встановлено конкретні дати проведення перших чергових виборів. Чергові вибори до Верховної Ради України, як і було визначено, проводилися у березні 1998 р., цей же строк визначено і для місцевих виборів. Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня 1999 року.

Слід звернути увагу на те, що подібний рівень і обсяг конституційного регулювання притаманний більшості сучасних конституцій пострадянських і постсоціалістичних країн попри все різноманіття їх структурної побудови і форм. Зокрема, це стосується Конституції естонської Республіки, прийнятої на референдумі 28 червня 1992 р.<sup>163</sup>; Конституції Латвійської Республіки, прийнятої 15 лютого 1992 р. із поправками від 21 березня 1993 р., 27 січня 1994 р.<sup>164</sup>; Конституції Литовської Республіки, прийнятої громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 р.<sup>165</sup>; Конституції Республіки Молдова, прийнятої 29 червня 1994 р.<sup>166</sup>; Конституції Республіки Болгарія, прийнятої Великими народними зборами 12 липня 1991 р.<sup>167</sup>; Конституції Словенії, прийнятої 23 грудня 1991 р.<sup>168</sup>; Конституції Республіки Угорщина<sup>169</sup>; Конституції Російської Федерації, прийнятої всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р.<sup>170</sup>

Проведений системний аналіз положень чинної Конституції України щодо інституту виборів за всієї його широти все ж хибує, на нашу думку, конституційною скупістю і певною недосконалістю. На жаль, у Конституції України не знайшли висвітлення питання основних параметрів виборчої системи, умов дійсності виборів, спеціальних

правових гарантій щодо здійснення суб'єктивного виборчого права громадян, інших суб'єктів виборчого процесу. Конституційна невизначеність щодо виборчої системи як способу визначення результатів виборів, від якого залежить порядок розподілу депутатських мандатів і сам механізм голосування на виборах є одним із факторів, що фактично спричинили кризові ситуації під час прийняття законів про вибори народних депутатів України.

З одного боку, таку конституційну скупість можна було б пояснити особливістю творення конституцій під час перехідного періоду трансформації того чи іншого суспільства. На думку Чарлза Вайса, сучасного американського дослідника, будь-яка країна охоплена кризою, потребує Конституції, яка відповідала б одночасно як до кризовим, так і до нормальним обставинам. В такому разі норми Конституції не повинні раз і назавжди визначати всі стосунки між усіма суб'єктами державної влади. Конституція дає лише загальні рамки, і навіть окремі елементи цих рамок взаємодії між суб'єктами політики неминуче коригуватимуться, а деякі і змінюватимуться відповідно до змін у державних структурах і суспільстві. Конституція, яка описує конкретну систему розподілених і розмежованих повноважень, є вихідною, а не завершальною точкою.

Проте з другого боку, деякі науковці, зокрема, відомі російські фахівці у галузі виборчого права Ю.А.Веденєєв, В.І. Лисенко, сповідують іншу точку зору, яка поділяється і нами. Зміст її полягає в тому, що в ситуації переходу, коли інститути політичної демократії ще слабкі, саме з тим, щоб захистити їх від ескалації політико-економічних потрясінь і криз, важливо, щоб вихідні принципи і норми, що регулюють відносини, пов'язані з ротацією і передачею державної влади, не зазнавали ситуаційних змін під впливом кон'юнктурних обставин і виходячи із інтересів тієї чи іншої домінуючої на даний момент часу політичної сили<sup>171</sup>.

На нашу думку, сьогодні для України є актуальним і перспективним закріплення конституційно-правового статусу виборчої системи.

Слід мати на увазі, що в Україні виборчі кампанії пов'язуються не тільки з виборчим процесом, а набувають форми, як ми зазначали, законодавчо-виборчої гри. Вже троє виборів, принаймні народних депутатів України, поєднуються з прийняттям нових виборчих законів. З цим можна було погоджуватись раніше і навіть сьогодні, проте надалі слід створювати умови для стабільного виборчого законодавства як фактора стабільності і легітимності державної влади.

Виходячи з цього вважаємо, було б доцільно, щоб саме Конституція

України визначала всі основні параметри майбутнього виборчого законодавства. Як зазначалось нами раніше, реформування інституту виборів на нових політико-правових засадах, розпочалося ще в умовах єдиної радянської системи і структури представницьких органів державної влади. Фактично основною і вихідною моделлю для формування інституту виборів представницьких органів виступила Верховна Рада УРСР, яка за тим трансформувалась у Верховну Раду України. Звичайно, відповідно до суспільних реалій вибори отримали багатовекторний та багаторівневий механізм правового регулювання. Зокрема, з появою на початку 90-х років інституту Президента в Україні предмет виборчого законодавства значно розширився, що вплинуло на систему і структуру виборчого законодавства. Зокрема, з'явився новий вид виборчого закону — Закон України «Про вибори Президента України». З того часу традиційне для радянського періоду розуміння виборчого законодавства як системи приписів, що регулюють тільки вибори депутатів, змінилося. Проте саме засадничим елементом механізму становлення нового варіанта виборчої демократії, модельним законом у процесі інтенсивного розвитку і становлення формування нової правової бази для організації і проведення виборів як державних представницьких органів, так і органів місцевого самоврядування, безперечно виступає Закон України «Про вибори народних депутатів України».

Порівняльний аналіз Закону України «Про вибори народних депутатів України»<sup>172</sup> і Закону України «Про вибори Президента України»<sup>173</sup> підтверджує цю думку, оскільки очевидно, що механізм організації і проведення виборів Президента України, в тому числі, що стосується насамперед інститутів виборчого права, таких як: виборчих комісій, виборчої документації, суб'єктів виборчого процесу, відповідальності, політико-територіальної організації виборів, фінансування виборів, а також стадійність процесу виборів Президента України, і, насамкінець, структура самого закону, базується з певними модифікаційними елементами на моделі Закону України «Про вибори народних депутатів України». Це пояснюється насамперед тим, що власне сама підготовка першої редакції Закону Української РСР «Про вибори Президента Української РСР» у 1991 р. відбувалась на основі чинного в той час законодавства про вибори народних депутатів України. Достатність аргументації сказаного підтверджується положеннями Закону України «Про вибори Президента України», які мають прямі посилання на Закон України «Про вибори народних депутатів».

Посилання на приписи Закону України «Про вибори народних депутатів України» містяться і в Законі «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів».

З досвіду організації і проведення місцевих виборів представницьких органів місцевого самоврядування в Україні відомо, що в ході виборчої кампанії члени територіальних виборчих комісій по виборах депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів досить часто звертались до Центральної виборчої комісії за методичними порадами щодо належної організації виборчого процесу.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що такий підхід до формування законодавства про вибори простежується у світовій практиці створення виборчого законодавства, оскільки власне самі виборчі системи були започатковані в Європі як спосіб обрання структур саме парламентського типу<sup>174</sup>.

Нині склалося так, що проведення виборів в Україні поряд з означеною системою законодавчих актів у галузі виборчого права фактично регулюється також рішеннями Конституційного Суду України, зокрема рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України)<sup>175</sup> та рішенням Конституційного Суду України у справі за поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частини одинадцятої та тринадцятої ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення закону України «Про вибори народних депутатів України»)<sup>176</sup>; підзаконними актами конституційного права, іншими нормативними актами галузей права та законодавства, зокрема, Положенням про статус офіційних спостерігачів від інших держав та міжнародних організацій, а також громадських організацій України та кандидатів у депутати на виборах народних депутатів України, Регламентом роботи Центральної виборчої комісії, Положенням про Секретаріат Центральної виборчої комісії<sup>177</sup> тощо.

Однією із актуальних проблем системи і структури виборчого законодавства України, яка тривалий час періодично дискутується і законодавцями, і науковцями в Україні є проблема створення єдиного кодифікованого акта — Виборчого кодексу України. Теоретично кодифікація є однією із форм систематизації законодавства, коли замість декількох окремих актів діє один законодавчий акт, що упорядковує правові норми і процедури в певній сфері стосунків і уніфікує методи



правового регулювання. Застосування кодифікації залежить передусім від логіки побудови правової системи держави<sup>178</sup>.

Виходячи із усталеної теорії конституційного законодавства<sup>179</sup> виборчі закони є номінальними конституційними законами, перелік і організаційне найменування яких передбачене чинною Конституцією України. Ці закони є своєрідним продовженням Конституції, головне призначення яких — конкретизувати певні конституційні норми<sup>180</sup>.

Світовий досвід свідчить, що у будь-якій країні виборче законодавство є надзвичайно динамічною частиною національного конституційного законодавства. Виборче законодавство, як правило, найчастіше змінюється в перехідних суспільствах в результаті зміни політичних сил, що приходять до влади, зміни конституцій та багатьох інших чинників. Отже, з одного боку, виборче законодавство за своєю природою важко кодифікувати.

Водночас, з другого боку — нестабільність у створенні і реалізації виборчого законодавства у зв'язку з частими змінами ослаблює імперативний характер інституту виборів, що справляє негативний вплив на загальне функціонування владних структур як державних, так і самоврядних. Отже, в суспільстві сьогодні існує нагальна потреба у стабільному виборчому законодавстві. До речі, в зарубіжній практиці відомі приклади кодифікації виборчого законодавства. Найбільш часто для прикладу наводиться Виборчий кодекс Франції, чинність якого поширюється на всі вибори. Із країн Співдружності Незалежних Держав Виборчий кодекс прийнятий в Казахстані, Киргизії, Молдові, Білорусі.

Одним із важливих завдань вдосконалення правового регулювання виборів є необхідність усунення можливості вирішення проблем значної частини виборчих відносин не на підставі законів. З цієї точки зору в процесі систематизації означеного законодавства необхідно привести у відповідність з рішенням Конституційного суду України насамперед парламентське виборче законодавство. Крім того, також необхідно підвищити рівень правового регулювання тих відносин, що сьогодні регулюються підзаконними актами. Це можливо зробити шляхом включення відповідних приписів цих актів безпосередньо до виборчих законодавчих актів.

Процес реформування системи виборчого законодавства та структури виборчих законів є надзвичайно специфічним і потребує спеціального науково-експертного аналізу з точки зору запровадження на терені України тих чи інших форм законодавчих актів у сучасних умовах.

Сучасному етапові утвердження якісно нового виборчого законодавства відповідають окремі законодавчі акти, що регулюють певні види виборів, а також окремих інститутів виборчого права. Думається, що цей процес повинен завершитися створенням нового Закону України «Про вибори народних депутатів України». На нашу думку, вже сьогодні визрівають досить позитивні тенденції, що можуть слугувати підставою для розвитку кодифікаційних робіт з метою створення Виборчого кодексу України. Україна — є унітарною державою, що створює відповідні умови для можливої уніфікації виборчих процедур усіх видів виборів. Розвиток системи виборчого законодавства об'єктивно зумовив необхідність існування певної моделі, стереотипу правового врегулювання виборчих процедур різних видів виборів на основі саме Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Проте надалі таким нормативним законодавчим актом, безперечно, має бути Виборчий кодекс. У його загальній частині повинні міститися питання правового регулювання принципів виборів, визначення виборчої термінології, видів виборів, засади виборчих систем, які застосовуються на виборах в Україні, правовий статус, обсяг повноважень, порядок організації роботи Центральної та інших виборчих комісій, правове регулювання територіальної організації виборів. До питань загальної частини Виборчого кодексу слід також віднести питання юридичної відповідальності. Мабуть, настав час виділити спеціально поряд з іншими окремих вид юридичної відповідальності, саме конституційну відповідальність, у вигляді визнання виборів недійсними, яка суттєво відрізняється від інших видів відповідальності, насамперед у тому, що при її застосуванні необхідно виходити із факту порушення виборчих прав громадян, а не з доказу вини конкретної особи, як це прийнято в цивільно-процесуальному законодавстві. Вважаємо, є сенс у тому, щоб на всіх стадіях виборчого процесу окреслити спеціальні порушення, які є предметом визнання виборів недійсними. Крім того ці питання повинні бути предметом розгляду адміністративної юстиції, а не цивільного процесу, оскільки практика розгляду судових справ показала, що сьогодні суди загальної юрисдикції не готові і не спроможні повно й об'єктивно розглядати надзвичайно специфічні судові справи про порушення виборчого законодавства.

Запровадження Виборчого кодексу необхідне ще й тому, щоб позбутися ще однієї специфічної особливості норм виборчого законодавства, а саме — їх відсилочного характеру. На нашу думку,

норми застосування цього законодавства й норми, які передбачають механізми захисту виборчих прав громадян України, повинні бути зібрані в нормативному акті з тим, щоб уникнути розбіжностей у їх застосуванні. Цього сьогодні вимагає практика виборчого процесу.

Отже, на нашу думку, в сучасних умовах незалежності і поглиблення демократичних процесів в Україні правове регулювання інституту виборів отримує новий розвиток, основним елементом механізму становлення нової виборчої демократії виступає комплексний інститут виборчого законодавства. Розуміння виборів як владо-установчої суспільно-правової форми прямого народовладдя, з одного боку, і як юридичного процесу, що розгортається у вигляді послідовно регламентованих об'єднаних між собою спільним предметом правового регулювання, закладених у певних правових формах, спрямованих до однієї цілі дій, — з другого, визначає сьогодні і конкретний зміст, і архітектоніку системи виборчого законодавства України. Виходячи із суспільної значущості виборів як форми прямого народовладдя сьогодні безпосередньо сформовано правове регулювання виборів, обрана відповідна форма правових актів, якими регулюється цей публічний інститут. Як відомо, відповідно до пункту 20 ст. 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів в Україні регулюється виключно законами України.

Проведений нами аналіз виборчого законодавства України, а також практики його реалізації дозволяє зробити висновок, що систему комплексного інституту виборчого законодавства складають чотири групи законодавчих актів.

- Основу цієї системи становить Конституція України. Конституційне нормативне правове регулювання щодо виборів охоплюється як основним розділом ПІ Конституції – «Вибори. Референдум,» так і імпліцитними нормами суміжних розділів Конституції України.

- Друга група — це власне спеціальні номінальні конституційні виборчі закони.

- Третю групу складають нормативно-правові акти конституційного законодавства України.

- Четвертою складовою системи виборчого законодавства є галузеві законодавчі акти суміжних галузей права.

Отже, можна зазначити, що в цілому система виборчого законодавства України відповідає сучасному постсоціалістичному рівню правового забезпечення інституту виборів.

З огляду на те, що виборче право має розглядатися як необхідний елемент формування і підвищення ефективності владних структур як

державних, так і органів місцевого самоврядування, а виборча система за належної організації народовладдя повинна мати підвищений статус правової захищеності, на нашу думку, було б доцільно розширити конституційне регулювання виборів з тим, щоб усі основні параметри виборчої системи і спеціальних виборчих законів України задавались саме Конституцією України. Хоча для об'єктивності зауважимо, що обсяг, у межах якого сьогодні відбувається конституційне нормативно-правове регулювання інституту виборів, перебуває на рівні, притаманному більшості сучасних пострадянських і постсоціалістичних країн. У теоретичній площині можна констатувати розмаїття думок щодо достатності або ж недостатності сучасного конституційного регулювання інституту виборів.

Проведений нами аналіз масиву виборчого законодавства, а також практика проведення виборів усіх видів виборів дає змогу визначити роль і місце Закону України «Про вибори народних депутатів України» в системі виборчого законодавства. Цей закон з певних історичних обставин є модельним законом у сучасному багатовекторному та багаторівневому механізмі правового регулювання виборів. Це означає, що подальше, найближче у часі реформування виборчого законодавства України насамперед пов'язане з вдосконаленням саме законодавства про вибори народних депутатів України.

Систематизація виборчого законодавства є надзвичайно специфічною і потребує спеціального науково-експертного аналізу з точки зору реальності його адаптування в сучасних умовах на терені України. На нашу думку, створення Виборчого кодексу України є нагальним і це буде реально можливо на певному етапі. Сучасний післяконституційний етап утвердження якісно нового українського виборчого законодавства, на нашу думку, має на меті насамперед становлення масиву виборчого законодавства у вигляді окремих законодавчих актів, що регулюють процес організації і проведення окремих видів виборів, а також передбачається спеціальне нормативно-правове регулювання окремих інститутів виборів, зокрема інституту виборчих органів, інституту політико-територіальної організації виборів. Проте уже сьогодні можна виокремити певні позитивні елементи, що можуть слугувати підставою для розвитку кодифікаційних робіт у галузі виборчого законодавства: по-перше, Україна є унітарною державою, що створює певні умови для можливості уніфікації виборчих процесів (принаймні багатьох його процедур) для всіх видів виборів в Україні; по-друге, сам розвиток системи виборчого законодавства об'єктивно зумовив необхідність існування певної моделі, певного

стереотипу правового регулювання виборчих процедур різних видів виборів, і на сьогодні саме Закон України «Про вибори народних депутатів України» став тим системооб'єднуючим законом, що дав змогу створити саме систему виборчого законодавства і надає можливість адекватного застосування цього законодавства на практиці. Проте надалі таким нормативним законодавчим актом, безперечно, може стати майбутній Виборчий кодекс України. З огляду на це, сьогодні започатковано роботу по створенню концепції Виборчого кодексу України, а в найближчому майбутньому цілком реально розробити і проект цього Кодексу.

## **2.2. Структура Закону України «Про вибори народних депутатів України»**

Аналіз проблем становлення законодавства про вибори народних депутатів України поряд з іншими зумовлює необхідність вирішення питання щодо формування оптимальної структури Закону України «Про вибори народних депутатів України», під якою ми розуміємо організацію змісту, доцільне розміщення нормативних приписів та інших правових атрибутів<sup>181</sup>. Проблеми структуризації означеного закону є надзвичайно важливими, адже правильне розміщення правового матеріалу в тексті Закону «Про вибори народних депутатів України» робить його структуру чіткою, стрункою, логічно послідовною, що в кінцевому підсумку допомагає швидко орієнтуватися в його змісті, сприяє кращому його засвоєнню. Це забезпечує ефективне застосування закону відповідно до вимог законності в практиці проведення виборів народних депутатів України, а також виборів Президента України, місцевих виборів в Україні через особливу роль, яку відіграє він як модельний законодавчий акт у системі виборчого законодавства.

Раціональна організація структури виборчого закону повинна ґрунтуватися передусім на загальних засадах існуючої в юридичній науці теорії закону. В цілому виборчий закон повинен мати основні формально-юридичні ознаки, які сформовані сучасною теорією закону: закон повинен бути прийнятий законодавчим органом держави — парламентом або референдумом; він має регулювати основоположні та найбільш значущі суспільні відносини, які визначаються виключно компетенцією законодавчого органу; закон має вищу юридичну силу; закон є нормативним актом, тобто таким, що встановлює загальні правила поведінки, обов'язкові для всіх громадян, державних органів,

громадських організацій і рухів, посадових осіб та інших, на які зазначено в самому законі; регулюючи відповідні суспільні відносини, закон є найбільш стійким, стабільним нормативним актом, який змінюється, доповнюється або скасовується лише у виключних випадках, пов'язаних з об'єктивними суспільними потребами; закон приймається і набуває чинності в особливому порядку, передбаченому Конституцією та Регламентом парламенту<sup>182</sup>.

В одному з останніх досліджень С.В.Бобровник цілком слушно зазначила, що структура закону є його внутрішньою формою. Таке розуміння дає можливість скласти цілісне уявлення про закон як основний нормативно-правовий акт, що має ознаки верховенства. Отже, нормативний акт завжди має свою структуру, що визначається призначенням права в суспільному житті.

Необхідність точних і зрозумілих юридичних приписів, їх офіційний характер зумовлюють формування акта у визначених формах, необхідність мати відповідні формальні атрибути, що свідчать про його офіційний характер та юридичну силу. Для закону характерна єдина уніфікована форма, чітко виражені стереотипи та структурні частини<sup>183</sup>.

Таким чином, існуюча на сьогодні теорія закону передбачає, що з позицій «технологічного» оформлення сучасний виборчий закон повинен відповідати деякій загальній моделі закону, тобто має містити набір основних елементів, які і визначають його структуру. Такими елементами є: найменування органу, який прийняв закон, назва закону, преамбула закону, нормативно-правовий зміст закону, наслідки невиконання закону, опублікування закону і набуття ним чинності, підпис відповідної посадової особи<sup>184</sup>.

На нашу думку, раціональна структура виборчого закону зумовлюється, з одного боку, означеними засадами теорії побудови закону, з другого — визначається специфікою виборів, передусім з огляду на те, що вибори — це форма прямого народовладдя, і сферою застосування Закону «Про вибори народних депутатів України» є переважно політичні конституційно-правові відносини, а також те, що вибори — це установчий процес змагального характеру, який має певну впорядковану систему стадій, кожній з яких властиве певне коло суб'єктів, юридичні дії та факт, що визначаються в свою чергу видом виборчої системи.

Змістом і структурою, які знаходять своє матеріальне вираження безпосередньо у статтях закону про вибори, опосередковуються всі правові відносини, що виникають у процесі організації і проведення виборів народних депутатів України. Об'єктом виборчих правовідносин,

на нашу думку, виступає мандат депутата парламенту, на здобуття якого спрямована організація правових відносин виборчого процесу.

Розглядаючи вибори саме як юридичний процес, норми виборчого права поділяють на матеріальні і процесуальні, а власне в самому Законі «Про вибори народних депутатів України», який встановлює алгоритм виборчого процесу<sup>185</sup>, виділяють статті та розділи загального основоположного характеру, які визначають характер і подальшу взаємопов'язаність, послідовність організації структури всього закону та власне процесуальні статті, які відображають юридичні дії та факти виборчого процесу і регулюють конкретні варіанти поведінки суб'єктів виборчого процесу.

До формальних обов'язкових атрибутів закону належить назва закону, яка визначає предмет правового регулювання, сферу його дії. Саме назва закону є основним засобом правильного вибору необхідного нормативного матеріалу при його застосуванні та початковим етапом ознайомлення зі змістом закону<sup>186</sup>. Безперечним, на нашу думку, є те, що якщо йдеться про конституційний закон, то його назва повинна відповідати передусім нормативно-категоріальному апарату Конституції України. З огляду на це в ході підготовки чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» автором цього дослідження пропонувалася як альтернативна інша назва Закону — «Про вибори до Верховної Ради України», виходячи головним чином з положень частин першої і другої ст. 77 Конституції України, якими визначається конституційне регулювання «призначення чергових і позачергових виборів до Верховної Ради України». Однак у частині третій цієї ж статті застосовується інша редакція — «порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом. Отже, сама Конституція дає можливість правомірно допустимого запровадження на вибір законодавця двох варіантів назви означеного закону — як нині чинної редакції назви, так і в редакції, що стосується «виборів до Верховної Ради України».

Проте, на нашу думку, саме з огляду на конституційно-правову конструкцію виборів, яка полягає в тому, що за допомогою виборів обирається Верховна Рада України як колективний орган і обрання окремо кожного народного депутата України стає юридичне вагомим в разі обрання конституційного складу всієї Верховної Ради, принаймні, відповідно до ст. 82 Конституції не менш як двох третин від її конституційного складу, більш точною юридичною назвою цього закону була б саме назва «Про вибори до Верховної Ради України». Власне обрання законодавчого органу — Верховної Ради України є самостійним

юридичним фактом, який має свої чіткі, визначені Конституцією юридичні наслідки, хоча зрозуміло, що його складовими є юридичні факти обрання кожного окремого народного депутата України.

В теорії закону вважається також самостійною його частиною преамбула (вступ), де формулюються цілі, мотиви та завдання видання нормативного акта. Положення преамбули законів, як правило, не мають нормативного характеру, але вони важливі для розуміння змісту закону, його значення та застосування.

Традиційно у виборчих законах, що були запроваджені на терені України, преамбули окремо не формулювались. Це стосується і Закону «Про вибори народних депутатів України». Щоправда, спроби зробити це були. Так, у проекті Закону України «Про Центральну виборчу комісію», підготовленому у Інституті законодавства Верховної Ради України, була сформульована преамбула закону. Зокрема, в ній визначалось, що «вибори народних депутатів України, Президента України, вибори депутатів органів місцевого самоврядування, проведення референдуму є загально визначеними конституційно-правовими формами безпосереднього здійснення народом належної йому за Конституцією України повноти влади.

Необхідність забезпечення права голосу громадян України, вільно обирати і бути обраними до органів влади, брати участь у референдумах з метою здійснення народного волевиявлення вимагають чіткого визначення компетенції та організаційних форм роботи виборчих комісій і комісій з референдуму, гарантування їхньої незалежності при виконанні своїх повноважень.

Систему виборчих комісій і комісій з референдуму очолює Центральна виборча комісія. Цим Законом визначається статус Центральної виборчої комісії, порядок формування і організація її діяльності.

Таким чином, у преамбулі був визначений зміст конституційно-правових інститутів, які безпосередньо регулюються законом, пояснено на регулювання яких правових відносин спрямований цей закон.

На нашу думку, було б доцільно сформулювати аналогічним чином преамбулу до Закону «Про вибори народних депутатів України» з безпосереднім визначенням у ній змісту конституційно-правового інституту виборів народних депутатів України, його основних завдань, короткого анонсу обсягу і меж регулювання правових відносин означеним Законом, визначенням мети запровадження Закону та його

\* Проект Закону України «Про Центральну виборчу комісію» був підготовлений у Інституті законодавства Верховної Ради України у 1997 р. робочою групою у складі д. ю. н. проф. Є.А.Тихонової, к.ю.н. О.В.Майданника, Є.А.Новицького, М.І.Ставніичук. Проект був внесений до Верховної Ради України народним депутатом України В.Д.Мішурою.



юридичного значення. Це сприяло б одноманітності розуміння Закону при його створенні, застосуванні на практиці та здійсненні контролю за його виконанням. Крім того можна було б саме в преамбулі закону відзначити пріоритетність виборів як форми прямого народовладдя в Україні, що є новелою сучасної організації народовладдя на терені України.

Більшість законів поділяються на частини, розділи, глави, параграфи тощо. Це значно спрощує користування правовим матеріалом. Від логічності побудови закону залежить його якість та ступінь реалізації. Всі ці складові мусять мати назву, що значно полегшить зрозумілість акта та користування ним на практиці<sup>187</sup>.

Логіка викладення правового матеріалу в законодавчих актах, вимагає того, що Закон «Про вибори народних депутатів України» повинен мати цілісний, системний, послідовний розвиток матеріалу від абстрактного до конкретного, від загального до особливого. Отже, всі розділи закону мають бути пов'язані з загальним розділом, а також між собою; певну послідовність повинні мати також і норми закону.

Структура Закону «Про вибори народних депутатів України» обов'язково вимагає розміщення в законі загального розділу, яким би регулювалися засади всіх виборчих правовідносин загалом, і певних субінститутів виборчого права, які визначають основи або зміст виборчих правовідносин окремих стадій виборчого процесу.

Чинний Закон України «Про вибори народних депутатів України» містить такий розділ. Він є першим у його структурі і має назву «Загальні положення». Цей розділ складається із 5 статей закону. Цими статтями, по-перше, визначаються принципи обрання народних депутатів України, причому як загальні принципи проведення виборів, так і додаткові принципи виборчого процесу.

Зокрема, частиною 1 ст. 1 закону передбачається, що народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права, шляхом таємного голосування. Частиною 9 цієї ж статті визначаються принципи здійснення виборчого процесу: вільне і рівноправне висування кандидатів у депутати, гласність та відкритість, свобода агітації, рівні можливості для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженість до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Частиною 4 також ст. 1 закону закріплюється також принцип добровільної участі у виборах.

По-друге, визначається якісний й кількісний склад народних депутатів України, що обираються за цим законом. У частині 1 ст. 1

закону встановлюється порядок обрання народних депутатів України, а відповідно до частини 2 цієї ж статті, що обирається 450 депутатів.

По-третє, закріплюється вид виборчої системи, за якою проводяться вибори народних депутатів України. Частиною 1 ст. 1 закону визначається, що народні депутати України обираються за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. У частині 2 цієї ж статті показано як саме застосовується ця система: 225 депутатів обирається в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 — за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

По-четверте, визначаються види виборів, відповідно до ст. 2 закону вони є: чергові, позачергові, повторні, а також замість депутатів, які вибули.

По-п'яте, визначається зміст та гарантії здійснення права обирати та бути обраним для громадян України, чим фактично розкривається зміст принципу загальних виборів. Цьому присвячена ст. 3 закону.

По-шосте, розкривається зміст принципів рівних та прямих виборів та таємності голосування на виборах.

По-сьоме, визнається, що проведення виборів організовують виборчі комісії. Частиною 1 ст. 4 закону передбачено, що ці комісії утворюються і діють у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

По-восьме, передбачається також регулювання права, висування кандидатів на виборах. Ст. 5 закону визначає, що це право належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними як шляхом самовисування, так і через політичні партії, вибори, блоки партій, а також збори громадян і трудові колективи у порядку, визначеному цим законом.

Проведений аналіз першого розділу «Загальні положення» чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» дає підстави для висновку про те, що в тому вигляді, в якому існує цей розділ на сьогодні, він не може належно виконувати відведеної йому в структурі закону ролі «загальної частини». Адже в означеному розділі закону не знайшли свого відображення основні засади важливих субінститутів виборчого права і відповідно виборчого законодавства, які безпосередньо формують зміст виборчого закону і які, до речі, задіяні в його подальшій структурі. Передусім це стосується таких інститутів політико-територіальної організації виборів, як фінансування та матеріально-технічне забезпечення виборів, передвиборна агітація, інститут гарантій виборчих прав громадян України, інститут відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Така скупість загального регламентування значно ускладнює роботу в практиці застосування закону, не дає цілісного уявлення про порядок організації і проведення виборів, їх системний характер, що призводить до неоднозначного розуміння його змісту членами виборчих комісій, і власне самими виборцями та ін. Наприклад, щоб скласти загальне уявлення про територіальну організацію виборів потрібно звертатися до розділу II закону, який поряд з питаннями територіальної організації виборів регулює також відносини щодо призначення виборів, утворення виборчих комісій, їх компетенції, оскарження рішень виборчих комісій, статусу осіб, що входять до їх складу.

Це також стосується інституту фінансування виборів. Основні його засади разом з безпосереднім регулюванням фінансових виборчих правовідносин містяться у середині закону, зокрема, у розділі VI «Фінансування виборчої кампанії». На нашу думку, законодавче регулювання правових виборчих відносин у галузі фінансового забезпечення у теперішньому їх вигляді суттєво послаблює саму імперативність норм виборчого законодавства щодо фінансування. Цей інститут не набув належного йому місця в структурі закону, що наприкінці проведення виборів у березні 1998 р. спричинило численні порушення фінансового режиму.

Порівняльний аналіз аналогічних законів інших держав, зокрема Федерального закону «Про вибори депутатів Державної думи Федеральних Зборів Російської Федерації»<sup>188</sup>, Закону Республіки Білорусь «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»<sup>189</sup> показує, що їх загальні розділи є більш систематизованими, фундаментальними порівняно з Законом України «Про вибори народних депутатів України», оскільки із змісту загальних розділів цих законів навіть пересічний громадянин може зрозуміти зміст усього виборчого закону.

Крім того, правове регулювання навіть тих відносин, інститутів, які закріплені у зазначеному розділі закону України, на нашу думку, також не є достатнім і систематизованим. Наприклад, потребує розширення правове закріплення видів виборів. Загальними засадами регулюються питання поділу видів виборів за часом. З цих позицій закон передбачає проведення чергових, позачергових, повторних виборів, а також виборів депутатів замість вибулих. Теорія ж виборчого права виділяє окрім названих видів виборів, також ще один вид — вибори, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці<sup>190</sup>. Така ситуація цілком можлива в сучасних умовах, і оскільки законодавство повинно не тільки закріплювати уже існуючі суспільні відносини, а й передбачати і прогнозувати правове регулювання, слід, певно, подбати

про закріплення в законі і цього виду виборів. На сьогодні Закон України «Про вибори народних депутатів України», крім видів виборів, які поділяються за часом їх проведення, фактично передбачає регулювання інших видів виборів, зокрема з огляду на правові наслідки. З цих позицій вибори поділяються на дійсні та недійсні<sup>191</sup>. Ст. 47 «Визнання виборів недійсними» міститься в розділі IX «Повторне голосування, повторні вибори, порядок заміни народних депутатів, позачергові вибори». В назві розділу також жодним словом не згадується про цей вид виборів. Проте в сучасних умовах інститут визнання виборів недійсними, підстави цього акту, тощо набувають надзвичайно великої ваги в системі виборчого права, оскільки (недійсними) виборами опосередковується новий вид відповідальності за порушення виборчого законодавства, а саме конституційна відповідальність. В тому вигляді як поняття цього виду виборів закріплено в чинному законі, з одного боку, порушується системність викладення правового матеріалу щодо видів виборів, з другого — внаслідок недостатньої, необґрунтованої регламентації, передбаченої законом, взагалі втрачається правовий сенс існування цього виду виборів.

І насамкінець ще одне зауваження щодо змісту загальних положень чинного Закону «Про вибори народних депутатів України». Сучасні тенденції розвитку законодавчого процесу, на нашу думку, відзначаються тим, що закони нових галузей права, зокрема екологічного, банківського, податкового тощо, містять у структурі загальних положень законодавчих актів багато правових понять, визначень, пояснень тощо. Поняття, визначення є засобом законодавчої техніки, за допомогою яких виражаються приписи закону. Здається, що подібні тенденції починають проявлятися і в модернізованому виборчому законодавстві. Так, Федеральний закон «Про основні гарантії виборчих прав громадян Російської Федерації» закріплює цілий ряд термінів з ґрунтовним науковим викладенням змісту: вибори в Російській Федерації, виборчі права громадян, гарантії виборчих прав громадян, активне виборче право громадян, пасивне виборче право громадян, виборець, виборчі комісії, кандидат, виборчі об'єднання, виборчий блок, передвиборна агітація<sup>192</sup>.

Застосування в даному законі зазначених термінів поглиблює його зміст, робить його фундаментальним, оскільки ґрунтується на добротній науковій теорії. Зазначимо, що найголовнішим наслідком вплетення в канву закону цих, здавалося б, абстрактних понять є те, що закон у цілому стає більш точним, зрозумілим у користуванні.

На нашу думку, ідея формування понятійного апарату в самих

текстах законів є надзвичайно слухною. Актуальною вона є насамперед для Закону «Про вибори народних депутатів України», як модельного закону в системі виборчого законодавства України. Запровадження понятійних категорій у тексті означеного закону об'єктивно зумовлюється також якістю чинного правового регулювання виборчих відносин. Наприклад, у тексті закону використовуються, так би мовити, граничні поняття, зміст яких повинен бути чітко визначений законом, оскільки цими поняттями опосередковуються певні юридичні факти, що мають свої юридичні наслідки, зокрема, це стосується процедур підрахунку голосів, визначення результатів виборів, встановлення результатів виборів, підсумків виборів. Розділ Закону, в якому застосовуються ці поняття, має назву «Підрахунок голосів і визначення результатів виборів», в назвах відповідних статей вживається термін «встановлення результатів», в статті, що стосується реєстрації народних депутатів України, запроваджується термін «підсумки виборів». Градація юридичних фактів виборчого процесу потребує в даному разі уточнення змісту всіх зазначених понять.

Поряд з цим у тексті закону вживається в однаковому значенні окремі поняття, що охоплюють різні за своїм змістом явища, процеси тощо; іноді поняття застосовуються не адекватно їх загальноприйнятому змістові, що є неприпустимим в юриспруденції як точній і формальній сфері. Наприклад, розділ VI закону має назву «Фінансування виборчої кампанії», де йдеться про правове регулювання фінансування як роботи виборчих комісій, так й передвиборної агітації. Для останньої цілком прийнятною є назва цього розділу, оскільки передвиборна агітація є складовою виборчих кампаній, проте щодо фінансування виборчих комісій назва розділу застосовується абсолютно неадекватно, оскільки в політологічній теорії виборів, теорії виборчого права уже досить давно утвердилось розуміння виборчої кампанії як політико-правової діяльності виключно кандидатів на виборні місця в органах державної влади та місцевого самоврядування<sup>193</sup>. Невідповідно до змісту цього терміна, він застосований у статті 6 закону, якою передбачається, що оголошення про початок виборчої кампанії здійснює Центральна виборча комісія. Якщо й можливе таке вільне поводження з усталеною спеціальною термінологією, то лише в публіцистиці та художніх творах. Але в законі повинні витримуватись професійний стиль і спеціальна мова закону, що робить його чітким, логічним і доступним для сприйняття в практиці застосування.

Отже, з викладеного вище впливає необхідність певної

стандартизації юридичної термінології, що використовується у виборчому законодавстві, надто, що наведені «казуси» ми проаналізували з огляду на текст і структуру тільки одного виборчого закону. Проте виборче законодавство, як відомо, є комплексною галуззю і під час виборів можуть одночасно застосовуватись декілька нормативних актів цієї системи. Таким чином, сама практика слідом за теорією вимагає чіткої уніфікації виборчої термінології. Це можливо зробити поряд з іншими методами і формами шляхом запровадження в текст насамперед модельного виборчого закону ряду важливих понять і категорій, а згодом і викладення її у загальній частині Виборчого Кодексу.

Як зазначалось вище, логіка рубрикації Закону «Про вибори народних депутатів України» вимагає виокремлення в його структурі, окрім загального розділу, й інших розділів, де послідовно і системно має бути викладений правовий матеріал в рамках виборчого процесу, розвиваючись у часі, поетапно, слідуючи від загального до конкретного.

Аналіз парламентських виборчих законів зарубіжних країн показує, що кращі варіанти цих законів побудовані так, що кожній стадії виборчого процесу відповідає окремий спеціальний розділ виборчого закону. Іноді спеціальні розділи відводяться для правового регулювання окремих інститутів виборчого права і законодавства, таких як гарантії виборчих прав, відповідальність за порушення виборчого законодавства. В загальному вигляді так сформований і Закон «Про вибори народних депутатів України». Однак нелогічним, на нашу думку, є розділ II «Організація виборів», де фактично зведено воедино, по-перше, правове регулювання двох окремих інститутів виборчого права — виборчих органів та територіальної організації виборів, по-друге, правова регламентація двох стадій виборів — формування виборчих одиниць і створення виборчих органів.

Викладення матеріалу в тексті Закону «Про вибори народних депутатів України» від загального до конкретного потребує того, щоб положення, які розміщені в тексті загального розділу закону, а також норми загальних статей у інших розділах мали логічне продовження і конструктивне завершення у подальших статтях закону. Чинний виборчий закон має в цьому плані досить суттєві вади. Так, ст. 5 закону передбачено, що право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними як шляхом самовисування, так і через політичні партії, виборчі блоки партій, а також збори громадян і трудові колективи у порядку, визначеному цим законом. Однак виявилось, що за умов, коли закон

містить положення щодо правового регулювання висування в одномандатних виборчих округах кандидатів у народні депутати України шляхом самовисування, в ньому не передбачено правового механізму процедури висування зборами виборців, а також трудовими колективами. По суті, положення загального розділу закону щодо цього залишились суто декларативними.

Проте в процесі висування кандидатів на виборах 1998 р. ряд осіб України виявили бажання бути висунутими саме трудовими колективами або зборами громадян. Шукаючи виходу з ситуації, що склалася, Центральна виборча комісія змушена була уже в ході виборів готувати пропозиції щодо механізму реалізації означеної статті закону. Склалося так, що законодавці не підтримали цих пропозицій, і Центральна виборча комісія рекомендувала, щоб всі кандидати, які висувалися трудовими колективами або зборами громадян, балотувались за процедурою самовисування, але за підтримки зборів громадян або трудових колективів. Таким рішенням Центрвиборчкому вдалося зняти політичну напруженість навколо ситуації, яка виникла внаслідок прогалин у законі.

Крім того, в законі немає завершеного механізму висування та реєстрації кандидатів у одномандатних виборчих округах через осередки політичних партій, виборчих блоків партій. Нечіткість визначень закону щодо необхідності збору підписів висуванцями від політичних партій і виборчих блоків партій знову ж таки на практиці призвели до ряду непорозумінь і проблем. І знову питання, яке мало б бути врегульовано в законі, вирішувала уже в ході виборів Центральна виборча комісія. Після тривалих дискусій Центрвиборчком прийняв постанову, якою дозволено кандидатам від політичних партій і виборчих блоків партій не збирати підписів на свою підтримку. Однак у рішенні Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) визнано неконституційним положення щодо звільнення від збору підписів виборців у відповідному одномандатному виборчому окрузі на підтримку особи, яка висувається зборами (конференціями) обласних, республіканських в Автономній Республіці Крим, міських у містах Києві і Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у народні депутати України яких зареєстровано Центральною виборчою комісією (тобто пункт 2 частини першої ст. 25 Закону)<sup>194</sup>. Таким чином,

відсутність в законі чіткого механізму запровадженої форми висування кандидатів спровокувала ситуацію, коли на повторних виборах в округах домінувало висування кандидатів виключно шляхом самовисування.

Подібна незавершеність правових конструкцій регламентації поведінки суб'єктів виборчого процесу міститься також у правовому регулюванні фінансування виборів. Так, ст. 37 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачається створення виборчих фондів партій, виборчих блоків партій, а також власних виборчих фондів кандидатів у одномандатних виборчих округах. Однак відсутність у законі чітких, імперативних процедурних забезпечених вимог щодо формування означених фондів не створила належних умов для того, щоб ці фонди обов'язково утворювались. Крім того, досить часто кандидати, партії, виборчі блоки партій не знали, на підставі чого відкрити спеціальні рахунки, налагодити облік надходження коштів, їх витрачання тощо. Як наслідок цього лише 23 відсотки кандидатів у народні депутати України, зареєстровані в одномандатних виборчих округах, утворили власні виборчі фонди. Недоліки закону змушена була виправляти Центральна виборча комісія, яка за участю Національного банку України, Державної податкової адміністрації України підготувала і прийняла постанову «Про організацію контролю за формуванням власних виборчих фондів України, політичних партій, виборчих блоків партій, виборчих фондів кандидатів у депутати та їх використання для фінансування передвиборної агітації», якою встановлювався порядок відкриття спеціальних рахунків, формування, обліку та витрат коштів виборчих фондів, затверджено форми фінансових звітів та визначено порядок їх надання, а також порядок контролю за функціонуванням виборчих фондів.

Отже, на підставі зазначеного можна зробити такі висновки.

Один із найважливіших моментів у становленні законодавства про вибори народних депутатів України пов'язаний з вирішенням проблем раціональної організації структури Закону України «Про вибори народних депутатів України». Саме структура цього закону як форма організації і викладення правового матеріалу надає цілісне уявлення про зміст усіх правових відносин, що виникають у процесі здійснення виборів народних депутатів України.

Структура Закону України «Про вибори народних депутатів України» визначається, по-перше, загальною теорією закону, по-друге, конституційно-правовим змістом інституту виборів.

З точки зору сучасної теорії закону зазначений закон повинен відповідати єдиній уніфікованій формі (моделі) закону, містити набір



формально-юридичних елементів, зокрема, це найменування органу, який прийняв закон, назва закону, преамбула, нормативно-правовий зміст закону, наслідки невиконання закону, опублікування закону і набуття ним чинності, підпис відповідної посадової особи. Наявність цих елементів зумовлюють верховенство зазначеного закону і його місце та роль при регулюванні виборчих правових відносин.

Специфікою інституту виборів як форми прямого народовладдя і як установчого юридичного процесу змагального характеру визначається насамперед нормативно-правовий зміст зазначеного закону, логіка, послідовність, доцільність викладення правового матеріалу в його тексті.

Правовий матеріал Закону України «Про вибори народних депутатів України» повинен викладатись системно, послідовно і логічно від абстрактного до конкретного, від загального до особливого. В загальнотеоретичному плані це повинно проявлятися у такому.

По-перше, всі розділи закону повинні за своїм змістом відповідати його назві. По-друге, закон повинен містити загальний розділ, яким регулювались би засади всіх виборчих правовідносин і якому буди б підпорядковані всі подальші розділи закону. По-третє, логіка рубрикації закону зумовлює необхідність виокремлення в ньому спеціальних розділів, якими регулюються окремі стадії здійснення виборів народних депутатів України або окремі субінститути виборчого права. По-четверте, закон повинен містити завершені конструкції, понятійно-категоріальний апарат щодо регулювання виборів.

На підставі цих теоретичних викладок, на нашу думку, є актуальним пошук нових підходів до вирішення ряду проблем структуризації чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Потребує уточнення назва закону, яка повинна відповідати передусім нормативно-категоріальному апарату та конституційно-правовій конструкції виборів, передбаченій Конституцією України, яка полягає в тому, що за допомогою виборів обирається колективний орган — Верховна Рада України і обрання окремо кожного народного депутата України стає юридичне вагомим тільки в разі обрання всього конституційного складу Верховної Ради України, саме це є самостійним юридичним фактом, що має чіткі, визначені Конституцією юридичні наслідки. З огляду на це, більш точною назвою даного закону була б назва: «Про вибори до Верховної Ради України».

Доцільно було б також сформулювати окремо преамбулу до зазначеного закону, змінивши традиції законодавчої техніки підготовки виборчих законів в Україні. В преамбулі до цього закону потрібно було б визначити зміст конституційно-правового інституту виборів народних

депутатів України, основні завдання і мету запровадження закону, його юридичне значення.

Потребує вдосконалення також правове регулювання положень першого розділу «Загальні положення» чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України», оскільки в існуючому вигляді він не може адекватно виконувати відведеної йому в структурі закону ролі «загальної частини», бо в ньому відсутні основні засади субінститутів виборчого права і відповідно виборчого законодавства, зокрема, таких як інститут політико-територіальної основи виборів, інститут фінансування, предвиборної агітації, гарантій виборчих прав громадян України, інститут відповідальності за порушення виборчого законодавства. Регулювання основ цих виборчих інститутів у загальному розділі повинно бути запроваджено надалі, в результаті чого закон стане більш системним і цілісним.

Крім того потребують також більш системного і точного правового регулювання відносини, які на теперішній момент вже закріплені в цьому розділі. Зокрема, це стосується видів виборів. Доцільно було б у загальних положеннях закону закріпити поділ виборів не тільки з огляду на час їх проведення (чергові, позачергові, повторні, а також вибори замість депутатів, які вибули), а також і з огляду на правові наслідки, тобто дійсні та недійсні вибори, оскільки, по-перше, цією класифікацією опосередковується новий вид конституційної відповідальності за порушення виборчого законодавства, а по-друге, ці види виборів регулюються подальшими розділами закону.

Сучасні тенденції законотворення процесу характеризуються тим, що в структурі загальних положень законодавчих актів все більш використовуються поняття, визначення, пояснення тощо. Застосування термінологічних понять поглиблює фундаментальність закону, втілює в його зміст наукові, теоретичні знання і водночас робить закон більш точним і зрозумілим. На нашу думку, ідея формування понятійного апарату в тексті саме Закону України «Про вибори народних депутатів України» повинна бути також сприйнята законодавцем насамперед тому, що йдеться про модельний закон у системі виборчого законодавства України.

Проведений нами аналіз парламентських виборчих законів зарубіжних країн показує, що найбільш досконалі варіанти структури цих законів організовані так, що кожній стадії виборчого процесу відповідає окремий спеціальний розділ виборчого закону. З огляду на це потребує поділу на окремі розділи розділ II «Організація виборів» Закону України «Про вибори народних депутатів України», де в чинному варіанті здійснюється правова регламентація фактично двох

стадій виборчого процесу — формування територіальних виборчих одиниць і створення виборчих органів.

Системний виклад правового матеріалу в тексті виборчого закону вимагає того, щоб спеціальні розділи закону були присвячені також окремим інститутам виборчого права і законодавства, зокрема, таким, як гарантії виборчих прав, порядок оскарження порушень виборчих прав та відповідальність за порушення виборчого законодавства, правового статусу спостерігачів.

Правова регламентація інституту виборів потребує також, щоб положення, які розміщені в тексті загального розділу закону, а також норми загальних статей у його інших розділах мали логічний і конструктивний завершений вигляд у наступному тексті закону. І в цьому плані досить суттєві прогалини чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» також мають бути усунуті. Зокрема, потребує уточнення процедура висування кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах зборами виборців, а також трудовими колективами, якщо останні залишаться і надалі суб'єктами висування на виборах.

### **2.3. Функції законодавства про вибори народних депутатів України**

Зміст, обсяг, межі, а також перспективи розвитку науково-теоретичних досліджень у царині становлення виборчого права України, а також розв'язання практичних проблем формування системи виборчого законодавства України і реалізації його у сучасному виборчому процесі визначається насамперед соціальним призначенням означеного законодавства, його ролі в механізмі правового регулювання суспільних відносин. В юридичному плані це виявляється у необхідності проведення аналізу функцій законодавства про вибори народних депутатів України, виокремлення серед них як загальних — притаманних усій системі виборчого законодавства, так і спеціальних функцій, що характерні для законодавства про вибори народних депутатів України.

При дослідженні функцій законодавства про вибори народних депутатів України ми передусім виходимо із існуючих в науці теорії держави і права, конституційного права, підходів до теорії функцій права, а також їх класифікації.

У дослідженні поняття «функції права» на сьогодні не має єдиного погляду на цю проблему<sup>195</sup>. Однак якщо узагальнити численні точки

зору на цю проблему, то очевидно, що загалом у юридичне поняття функції права вкладається подвійний, проте внутрішньопов'язаний зміст: роль, яку здійснює право або окремий правовий інститут, і конкретний напрям правового регулювання (впливу) на поведінку суб'єктів<sup>196</sup>.

У загальнотеоретичному сенсі функції права — це прояв іманентних, специфічних якостей. У системі функцій окремої галузі, підгалузі, інституту права завжди акумулюються певні специфічні якості, які впливають із якісної самостійності тієї чи іншої галузі, інституту як соціального феномена.

Думається, що в даному монографічному дослідженні теоретично припустиме ототожнення функцій права і функцій законодавства, оскільки право розглядається як сукупність створюваних і охоронюваних державою норм<sup>197</sup>. Крім того, при постановці питання дослідження функцій законодавства про вибори народних депутатів України як окремої наукової проблеми ми також виходимо з того, що в загальносоціальному плані означена система функцій є продуктивною від соціального призначення і ролі, завдань, що їх виконують самі вибори як інститут безпосереднього народовладдя. А це, безперечно, означає, що система функцій законодавства про вибори народних депутатів України насамперед ґрунтується на системі функцій інституту виборів при регулюванні суспільних відносин.

Водночас виходячи з аналізу функцій законодавства про вибори народних депутатів України як цілісної системи, можна згрупувати і певним чином упорядкувати знання про інститут виборів і відповідне виборче законодавство, що створює основи для подальшого розвитку виборчого законодавства України.

В теорії держави і права прийнято розрізняти загальносоціальні і юридичні функції права<sup>198</sup>.

З огляду на правову специфіку даного дослідження, спочатку коротко звернемося до аналізу загально соціальних функцій, а потім більш докладно проаналізуємо юридичні функції законодавства про вибори народних депутатів України.

На нашу думку, з-поміж загальносоціальних функцій законодавства про вибори народних депутатів України можна виділити культурно-історичну, виховну, соціального контролю та інформаційну функції.

Реалізація культурно-історичної функції законодавства про вибори народних депутатів України у відповідній нормативній формі акумулює внесок української нації до скарбниці духовних загальнолюдських досягнень, таких як пряма демократія, свобода, народовладдя тощо.

Історія виборів в Україні свідчить, що становлення цього інституту пройшло довгий і складний шлях — від започаткування виборності в часи ще до виникнення держави на території України до запровадження сучасного виборчого права України, заснованого на світових виборчих стандартах. У даному дослідженні, зокрема в параграфах, що стосуються розвитку інститутів виборів до представницьких органів влади в Україні та факторів становлення законодавства про вибори народних депутатів України в умовах незалежності України, ми практично показали, що за умов створення або відновлення української державності, вибори як спосіб формування владних інституцій обов'язково проявлялися, щоразу розвиваючись і вдосконалюючись. Це фактично підтверджується прикладами з окремих історичних періодів розвитку нашої держави, а також всією історією становлення інституту виборів і відповідного виборчого законодавства загалом.

Суспільно-політичним характером інституту виборів визначається відповідно система чинників, що впливають на розвиток законодавства про вибори. Пріоритетне місце в цій системі, як було досліджено нами, займає політичний фактор, який безпосередньо визначає зміст, структуру, систему виборчого законодавства. Поряд з політичним фактором важливу роль у розвитку законодавства про вибори відіграють також правові чинники. Певний опосередкований вплив на розвиток законодавства про вибори народних депутатів України справляють економічні, соціальні, етнічні чинники.

Зміст виховної функції законодавства про вибори народних депутатів України пов'язаний з тим, що саме це законодавство опосередковує справжню і реальну дію одного із провідних інститутів народовладдя, передбаченого Конституцією України. Сучасне законодавче оформлення народовладдя, зокрема інституту виборів, свідчить про позитивні зрушення в суспільному житті України після проголошення її незалежності, що сприяє реальному залученню громадян до управління державними справами, створює умови для виховання справжніх господарів своєї держави.

Функція соціального контролю пов'язана з тим, що шляхом реалізації законодавства про вибори народних депутатів України забезпечується початкова основа для ефективного громадського контролю за функціонуванням державного механізму, оскільки під час виборів народних депутатів України обирається кількісний і якісний конституційний склад Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Законодавство про вибори народних депутатів України містить надзвичайно великий масив інформації про можливості здійснення права громадян України обирати і бути обраними, брати участь в управлінні державними справами, щодо форм участі громадян у виборчому процесі, вимог та повноважень суб'єктів, які беруть участь у виборах, про соціальні можливості тієї чи іншої поведінки, що сприяє забезпеченню виборчих прав громадян. Таким чином, можна виокремити ще одну соціальну функцію виборчого законодавства, а саме інформаційну.

Як зазначалось вище, в теорії права, крім соціальних функцій, прийнято розрізняти також і спеціальні юридичні функції права і відповідно законодавства, зокрема регулятивну і охоронну. Обидві означені функції законодавства виконують важливе завдання розвитку суспільних відносин, забезпечення їх стабільності, незалежності від негативного впливу.

На нашу думку, зазначене законодавство як самостійний правовий інститут одночасно виконує надзвичайно важливі для суспільства завдання. По-перше, це встановлення, реалізацію і охорону конституційного статусу України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, який заснований насамперед на визначенні народу як джерела влади. З правової точки зору це становить формальну основу побудови системи народовладдя в Україні. По-друге, відбувається закріплення, реалізація і охорона окремого виду політичних прав громадян України — виборчих прав — обирати і бути обраними до органів державної влади, передбачених ст. 38 Конституції України.

Безперечно, в системі юридичних функцій законодавства про вибори народних депутатів України пріоритетну роль відіграє регулятивна функція. В загальному плані особливості цієї функції пов'язані з встановленням позитивних правил поведінки суб'єктів виборчих правовідносин, визначенням порядку та організації суспільних відносин під час виборів.

Відповідно до напрацьованого доробку в галузі теорії функцій права<sup>199</sup> регулятивна функція виборчого законодавства реалізується через регулятивну динамічну та регулятивну статичну функції.

На нашу думку, регулятивна статична функція системи законодавства про вибори народних депутатів України насамперед фіксує шляхом закріплення в нормах права відповідну «шкалу цінностей», яка встановлюється і охороняється виборчим правом як інститутом конституційного права України. З цієї точки зору регулятивна статична функція зазначеного законодавства: по-перше,

пов'язана з закріпленням статусу України як демократичної держави; по-друге, зі встановленням народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні і закріпленням форм здійснення влади народом; по-третє, передбачає закріплення принципів виборчого права Конституцією України та ст. 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України»; по-четверте, проявляється у закріпленні видів виборів народних депутатів України, що проводяться в Україні; по-п'яте, передбачає також встановлення виборчої правосуб'єктності громадян України.

Крім того, реалізація регулятивної статичної функції виборчого законодавства пов'язана з визначенням кола всіх суб'єктів виборчого процесу, зокрема, суб'єктів висування кандидатів на виборах народних депутатів України; представлення інтересів кандидатів; спостерігачів за ходом проведення виборів та інших. Завдяки реалізації цієї функції законодавства закріплюється також обсяг повноважень органів, організацій тощо як суб'єктів виборчого процесу.

Поряд з цим здійснення регулятивної статичної функції системи законодавства про вибори народних депутатів України також передбачає закріплення системи спеціальних виборчих органів, що організовують проведення виборів народних депутатів України, визначення їх правового статусу, компетенції та організаційних форм роботи цих органів.

Виходячи з того, що вибори з правової точки зору розглядаються нами виключно як виборчий процес, реалізація регулятивної статичної функції виборчого законодавства, на нашу думку, має обов'язково передбачати встановлення певних юридичних фактів, що породжують чи спричиняють певні юридичні дії у здійсненні виборчого процесу. Саме ці юридичні факти спричиняють поділ виборчого процесу на відповідні стадії і встановлюють загальні межі його реалізації.

До речі, слід зазначити, що наукове розуміння виборів як виборчого процесу і практична його реалізація шляхом запровадження якісно нового виборчого законодавства об'єктивно зумовлюють розстановку нових акцентів у підходах до реалізації регулятивної функції цього законодавства. Тому дозволимо собі не погодитись з російським вченим у галузі теорії права д.ю.н. Т.Н.Радько, який вважає, що у виборчому праві чітко виражена виключно статична регулятивна функція<sup>200</sup>. Ми вважаємо, що виборче законодавство, в тому числі і передусім законодавство про вибори народних депутатів України як модельний виборчий закон, набуває все більше норм процесуального характеру і відповідно все більше проявляється його динамічна регулятивна функція.

Поряд з регулятивною функцією законодавства про вибори народних депутатів України важливого значення починає набувати також його охоронна функція. Насамперед це пов'язано з запровадженням саме змагальної політичної демократії в Україні, створенням дійсно реального механізму виборів, який підкріплюється механізмом захисту виборчих прав. Основне призначення даної функції полягає в превентивній охороні виборчих прав громадян України, а також у встановленні переліку правопорушень виборчого законодавства і відповідальності за них. Треба відзначити певну поки що існуючу специфіку правового регулювання відповідальності за порушення виборчого законодавства: норми, які встановлюють цю відповідальність, є бланкетними, їх застосування потребує обов'язкових посилань на спеціальні закони про вибори.

При аналізі функцій законодавства про вибори народних депутатів України слід звернути увагу також на те, що в системі всього масиву виборчого законодавства Закон «Про вибори народних депутатів України» відіграє правотворчу, установчу функції, оскільки виступає модельним актом при формуванні цієї системи.

В науці конституційного права, крім викладеної вище, існують і інші класифікації функцій законодавства. Професор В.Ф.Погорілко вважає, що вирішальне значення для класифікації функцій законодавства мають критерії класифікації, оскільки глибоко наукова класифікація суспільних явищ можлива тільки за чіткого визначення критеріїв (ознак, підстав)<sup>201</sup>.

На підставі запропонованих д.ю.н. В.Ф.Погорілком критеріїв функції законодавства про вибори народних депутатів України можна відповідно класифікувати за напрямками впливу на суспільні відносини, тобто за змістом (сферами, об'єктами) суспільних відносин, а також за способами (формами) впливу зазначеного законодавства на суспільні відносини.

За сферами впливу на суспільні відносини доцільно розрізнити такі функції законодавства про вибори народних депутатів України, як політична, соціальна, ідеологічна. Політична функція законодавства про вибори народних депутатів України полягає насамперед у встановленні, регулюванні, зміні суспільно-політичних відносин. Виборче законодавство, зокрема, визначає статус і джерело влади в суспільстві і державі, політичні права громадян, форми здійснення безпосереднього народовладдя, форми здійснення політичних прав громадян України, повноваження органів державної влади щодо організації виборчого процесу тощо.

Соціальна функція даного законодавства пов'язана насамперед з тим, що цим законодавством безпосередньо регулюються питання участі



громадських організацій, національних меншин у виборах до Верховної Ради України. Зокрема, наприклад, йдеться про формування виборчих округів. Ст. 7 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що місцевості, в яких компактно проживають окремі національні меншини, не повинні виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, що належать до національної меншини, є більшою, ніж потрібно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб хоч би в одному з них виборці, що належать до національної меншини, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі.

Крім того, в ході виборчого процесу завжди є можливість реалізації конституційних соціальних прав громадян України. Реалізація соціальних прав передусім пов'язується з формуванням передвиборних програм політичних партій, виборчих блоків партій у загальнодержавному виборчому окрузі, кандидатів у народні депутати України у одномандатних виборчих округах, їх передвиборних агітаційних матеріалів — плакатів, листівок тощо.

Ідеологічна функція законодавства про вибори народних депутатів України проявляється у тому, що саме це законодавство становить основу існування в суспільному житті України ідеологічної багатоманітності. Політичні партії та виборчі блоки партій як основні суб'єкти виборчого процесу є носіями різних ідеологій, їх напрямів і течій. Оскільки жодна із ідеологій, як передбачено ст. 15 Конституції України, не може визнаватися державою як обов'язкова, в ході виборчих кампаній суспільство має доступ до цінностей, надбань кожної із ідеологій, а представники різних ідеологічних спрямувань мають право пропагувати свої ідеї і на їх підставі завойовувати прихильність суспільства.

За способами (формами) впливу на суспільні відносини доцільно розрізняти такі функції законодавства про вибори народних депутатів України, як правотворча, установча, регулятивна, охоронна, інформативна, прогностична. Зміст цих функцій законодавства про вибори народних депутатів України ми вже розглядали, тому є сенс у тому, щоб звернутися до змісту його прогностичної функції.

Прогностична функція законодавства про вибори дає змогу визначати основні напрями розвитку безпосереднього народовладдя в Україні в цілому і основної його форми — виборів зокрема. Розвиток виборчого законодавства, становлення національної виборчої системи безперечно відкривають перспективи становлення в Україні громадянського суспільства, правової, демократичної незалежної Української держави.

Отже, на нашу думку, наявність системи функцій законодавства про вибори народних депутатів України і їх реалізація в процесі регулювання суспільних відносин обумовлені специфікою предмета правового регулювання означеного законодавства.

Наукова класифікація функцій законодавства можлива тільки при визначенні критеріїв класифікації. Функції законодавства про вибори народних депутатів України можна класифікувати, по-перше за напрямками впливу на суспільні відносини (сферами, об'єктами), по-друге, за способами (формами) впливу.

За напрямками впливу на суспільні відносини слід розрізняти політичну, соціальну, ідеологічну функції законодавства про вибори народних депутатів України. Пріоритетне місце в цій системі належить політичній функції зазначеного законодавства.

За способами впливу на суспільні відносини серед функцій законодавства про вибори народних депутатів України, на нашу думку, слід виділяти традиційні для функціонування права і законодавства функції, а саме: регулятивну, охоронну, інформативну, прогностичну, а також специфічні юридичні функції Закону «Про вибори народних депутатів України» — установчу і правотворчу.

Пріоритетне місце в системі функцій законодавства про вибори народних депутатів України відіграють регулятивна і установча функції, які пов'язані передусім з визначенням порядку організації суспільних відносин під час виборів та встановленням позитивних правил поведінки суб'єктів виборчих правовідносин.

Найбільш характерними елементами здійснення регулятивної функції законодавства про вибори народних депутатів України є:

- фіксування основних засад і принципів проведення виборів в Україні, в тому числі виборів народних депутатів України;
- фіксація суб'єктного складу виборчих правовідносин;
- визначення прав і обов'язків учасників виборчих правовідносин (формування, правосуб'єктності громадян, визначення статусу та обсягу повноважень органів, що беруть участь у виборах);
- встановлення юридичних фактів, що орієнтовані на виникнення, зміну і припинення виборчих правовідносин, чим забезпечується поділ виборчого процесу на відповідні стадії і встановлення меж його реалізації.

Охоронна функція законодавства про вибори народних депутатів України пов'язана насамперед з системою передбачених ним гарантій виборчих прав і виборчого законодавства в цілому зі встановленням переліку правопорушень виборчого законодавства і відповідальності за них.

Виступаючи модельним законом у системі масиву виборчого та референдного законодавства України, Закон України «Про вибори народних депутатів України» відіграє правотворчу функцію.

#### **2.4. Проблеми реалізації законодавства України про вибори народних депутатів України і напрями його вдосконалення**

Прийняття Закону України «Про вибори народних депутатів України» за змішаною мажоритарно-пропорційною системою стало безперечно, подією історичної ваги з точки зору поступу України на шляху до громадянського суспільства, демократичної і правової держави. Водночас з правової точки зору вирішальне значення при прийнятті та оцінці якості закону, його місця в правовому регулюванні суспільних відносин відіграє здійснення на практиці загальнообов'язкових норм цього закону, втілення його положень у свідомовольових діях суб'єктів права, тобто вирішальне значення має реалізація законодавства, практика його застосування.

В юридичній науці безпосередньо реалізація нормативно-правових актів розуміється не завжди однаково. Найбільш усталеним є розуміння реалізації права як втілення у поведінці людей вимог, які в загальній формі виражені у нормах права як конкретний прояв процесу правового регулювання.

Існують також різні класифікації форм реалізації права. Найбільш поширеним поділом форм реалізації є поділ на підставі правотворчих дій суб'єктів права. З огляду на цю підставу прийнято розрізняти чотири основних форми реалізації права: здійснення (використання), виконання, дотримання, застосування<sup>202</sup>.

В загальному вигляді форма здійснення (використання) права реалізується шляхом використання прав або повноважень, які проявляються в активній реалізації можливостей, що надаються суб'єктам різних суспільних відносин нормами права. Виконання як форма реалізації права являє собою реалізацію зобов'язувальних норм, виконання суб'єктом права покладених на нього обов'язків.

На відміну від попередньої така форма реалізації права, як дотримання пов'язана з реалізацією заборонних норм. Реалізація даної форми досягається не через здійснення активних дій суб'єктів права, а завдяки пасивному утриманню від заборонених законом дій.

Основною формою реалізації права є форма застосування права. Поряд з іншими підходами доволі часто застосування права

розглядається як проведення державою складної і відповідальної юридичної і організаційної діяльності щодо обґрунтованого здійснення правових норм, що стосуються конкретних суб'єктів, фактів, відношень реального суспільного життя в межах закону<sup>203</sup>.

Виходячи із зазначених загальнотеоретичних міркувань, є очевидним, що реалізація законодавства про вибори народних депутатів України передбачає застосування всіх наведених вище форм реалізації права. Однак, на нашу думку, розглядати зміст кожної із форм реалізації даного виборчого законодавства окремо немає сенсу. В монографічному дослідженні, на нашу думку, найбільш доцільно розглядати проблеми реалізації законодавства про вибори народних депутатів України насамперед відповідно до стадій виборчого процесу та інститутів виборчого права. Це відповідає і змістові закону, і фактичному порядку проведення виборів, тим більше, що на будь-якій із стадій виборчого процесу можуть одночасно застосовуватися дві і більше форм реалізації права. Отже, аналізуючи проблеми реалізації виборчого законодавства саме відповідно до стадій та інститутів, можна систематизувати і послідовно викласти пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання виборів народних депутатів України.

Практика застосування Закону «Про вибори народних депутатів України» виявила поряд з позитивним ряд недоліків означеного виборчого закону, які свідчать про його недосконалість. На нашу думку, безпосередньо перед розглядом проблем змістовного характеру вдосконалення виборчого законодавства є сенс у тому, щоб розглянути окремі проблеми формування і реалізації Закону про вибори народних депутатів України.

Як відомо, Закон України «Про вибори народних депутатів України» був прийнятий 24 вересня 1997 р., а набрав чинності в день офіційного опублікування в газеті «Голос України» 25 жовтня 1997 р. Фактично набрання чинності цим законом, відбувалося в умовах розпочатої виборчої кампанії, оскільки на той час минула майже половина встановленого законом строку для висування кандидатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Уже під час проведення виборчого процесу було прийнято п'ять окремих законів про внесення змін і доповнень до Закону «Про вибори народних депутатів України», що стосувалися сімнадцяти положень зазначеного Закону в основній його редакції від 24 вересня 1997 р., причому останній з них було прийнято 24 березня 1998 р., а оприлюднено в переддень виборів<sup>204</sup>.

Крім того, відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України), яке було ухвалене 26 лютого 1998 р., визнані неконституційними більше двадцяти положень цього закону<sup>205</sup>.

25 березня 1998 р. за поданням Центральної виборчої комісії Конституційний суд України дав офіційне тлумачення частини тринадцятої ст. 42 Закону «Про вибори народних депутатів України», застосування якої після прийняття рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. стало неможливим без внесення змін до закону або спеціального офіційного тлумачення<sup>206</sup>. Подібне нагромадження нормативних актів, актів тлумачення законодавства поряд з великою кількістю підзаконних актів, прийнятих Центральною виборчою комісією, іншими органами, на тлі досить гострої політичної боротьби і браку правової інформації щодо регулювання виборів, невчасності її надходження як до організаторів, так і до інших учасників виборів негативно відбилися на проведенні виборчого процесу.

З метою запобігання цьому в майбутньому, на нашу думку, слід повернутися до однієї із правових гарантій стабільності виборчого закону, яка передбачалась ст. 52 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 р., відповідно до якої внесення змін і доповнень до закону допускалось не пізніше як за рік до закінчення строку повноважень Верховної Ради України даного скликання. Як відомо, ця досить цінна норма була скасована Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» у березні 1997 р. На нашу думку, Закон України «Про вибори народних депутатів України» як модельний виборчий закон, а в майбутньому і Виборчий кодекс України, обов'язково повинен містити спеціальну правову гарантію, яка виражається у встановленні обмежувального строку щодо прийняття нового виборчого закону, внесення змін і доповнень до чинного законодавства про вибори. Це «забезпечить можливість здійснення належного конституційного контролю щодо конституційності норм, якими вносяться зміни і доповнення до чинного або нового закону, і виключить можливість проведення будь-яких виборів на підставі можливих неконституційних положень відповідного закону»<sup>207</sup>.

Мабуть, є сенс у тому, щоб строк обмежень дещо зменшити порівнянно зі ст. 52 закону в редакції 1993 р. Практика прийняття останніх виборчих законів свідчить, що в сучасних політичних умовах цей термін міг би

становити шість місяців до закінчення строку повноважень Верховної Ради України.

Самостійним напрямом процесу вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України є приведення Закону України «Про вибори народних депутатів України» у відповідність до рішень Конституційного Суду України. Ми вже зазначали, що більше двадцяти положень цього закону були визнані неконституційними.

Це стосується, зокрема, таких положень.

По-перше, положення закону, за яким: «Вважається, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах» (друге речення частини четвертої ст. 1 закону).

По-друге, положення закону, за якими обмежується здійснення виборчих прав громадянами України, а саме: «Здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, — на час перебування в цих місцях» (друге речення частини четвертої ст. 3 закону);

«Військовослужбовці Збройних Сил, Національної гвардії, Прикордонних військ, Управління державної охорони, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, крім тих осіб, які проходять строкову військову або альтернативну (невійськову) службу, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, судді і прокурори, а також державні службовці можуть бути зареєстровані кандидатами в депутати, якщо на момент реєстрації вони подадуть до окружної виборчої комісії особисте зобов'язання про припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії» (частина сьома ст. 3 закону).

По-третє, положення закону в частині покладення на кандидатів у народні депутати України обов'язку звільнитися «на період виборчої кампанії від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки» (частина перша ст. 27 закону).

По-четверте, положення закону, за якими обмежується захист виборчих прав громадян у судовому порядку, зокрема: щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій за умови, «якщо інший порядок оскарження не встановлено законом» (частина перша ст. 15 закону);

щодо незабезпеченості права громадян на оскарження в суді дій чи бездіяльності посадових і службових осіб дільничних, окружних та

Центральної виборчих комісій (частина перша, третя, п'ята ст. 15 закону);

щодо унеможливлення оскарження в суді рішення окружної виборчої комісії про визнання народного депутата України обраним та визнання виборів народного депутата України недійсними (частина шоста і восьма ст. 43 закону).

По-п'яте, положення закону стосовно порядку висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації, зокрема: щодо надання одній і тій же особі права бути включеною до списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу та одночасно висунутою в одномандатному виборчому окрузі (частина третя ст. 20 закону);

щодо звільнення від збору підписів виборців у відповідному одномандатному виборчому окрузі на підтримку особи, яка висувається зборами (конференціями) обласних, республіканських в Автономній Республіці Крим, міських у містах Києві і Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у народні депутати України яких зареєстровані Центральною виборчою комісією (пункт 2 частини першої ст. 25 закону);

щодо ненадання політичним партіям, що не висунули списки кандидатів у народні депутати України і списки яких не зареєстровані Центральною виборчою комісією по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу, права висувати своїх кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах (частина перша ст. 22 закону);

щодо встановлення неоднакового терміну висування до списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу і висування кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах (частина шоста ст. 21, частина четверта ст. 22 закону);

щодо встановлення неоднакового терміну для реєстрації списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі і для реєстрації кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах (частина п'ята ст. 24, частина шоста ст. 25 закону);

щодо встановлення неоднакового терміну для забезпечення виготовлення передвиборних плакатів політичних партій, виборчих

блоків партій, списки кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровані, і забезпечення друкування передвиборних плакатів кандидатів у народні депутати України, зареєстрованих у відповідному одномандатному виборчому окрузі (частина перша ст. 32, частина перша ст. 33 закону).

По-шосте, положення закону: щодо встановлення винятків із чинного законодавства України, згідно з якими кандидат у народні депутати України під час виборчої кампанії «не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, які накладаються в судовому порядку, без згоди Центральної виборчої комісії» (частина четверта ст. 27 закону);

щодо збереження заробітної плати за останнім місцем роботи довіреним особам кандидатів у народні депутати України на час звільнення їх від виконання виробничих або службових обов'язків, необхідний для підготовки і проведення виборів та ін.

По-сьоме, положення частини одинадцятої ст. 42 закону, згідно з яким при встановленні результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі в списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій пропускаються кандидати, обрані в одномандатних виборчих округах.

Оскільки положення Закону «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р., що визнані неконституційними на підставі ст. 152 Конституції України втратили чинність з дня ухвалення рішення про їх неконституційність, Конституційний Суд України одночасно з визнанням окремих положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» такими, що не відповідають Конституції України, поклав обов'язки щодо виконання свого Рішення на Верховну Раду України та Центральну виборчу комісію в межах їх компетенції.

Верховна Рада України, виходячи із рішень Конституційного Суду і з огляду на те, що виборчий процес тривав після прийняття Рішення, повинна була в установленому порядку привести закон у відповідність до Конституції України, але цього не було зроблено ні до виборів, ні після них. Відповідні зміни та доповнення до виборчого закону не внесені до теперішнього часу. Це об'єктивно спричинило низку інших проблем.

Так, рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. щодо ст. 42 закону без внесення змін до закону або ж без офіційного його тлумачення не давало можливості встановити підсумки виборів в Україні. Центральна виборча комісія була змушена звернутися знову до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень частин 11,13 ст. 42 закону.



Конституційний Суд 25 березня вирішив, що кількість мандатів, отриманих кандидатами у народні депутати України в порядку їх черговості у списку від політичної партії, виборчого блоку партій, є незмінною до наступних чергових або позачергових виборів до Верховної Ради України, чим було врегульовано означену проблему. Цілком очевидно, що в умовах триваючого виборчого процесу іншого виходу не було, однак з правової точки зору дана ситуація є неприпустимою, оскільки юридична природа рішень Конституційного Суду України в конституційному праві поки не вирішена. Таким чином, фактично йдеться про порушення пункту 20 частини першої ст. 9 Конституції України, якою передбачається, що організація і проведення виборів визначається виключно законами України.

Подібна ситуація склалася і з забезпеченням реалізації виборчого права 200 тисяч громадян, які перебували в місцях позбавлення волі. Голосування осіб, засуджених до позбавлення волі, фактично відбувалося на підставі Рішення Конституційного Суду України, постанови Центральної виборчої комісії та відомчих підзаконних актів Міністерства внутрішніх справ, бо норм, які регулювали б це питання, у Законі «Про вибори народних депутатів України» не передбачено.

В процесі виборів, а також вирішення справ про порушення виборчого законодавства України в судах траплялися випадки, коли, навпаки, при регулюванні тих чи інших виборчих правовідносин не враховувались рішення Конституційного Суду України. Зокрема, окремі суди безпідставно відмовляли кандидатам у депутати та їх довіреним особам у прийнятті до розгляду скарг на рішення окружних виборчих комісій щодо визнання результатів виборів, інші суди приймали такі заяви до розгляду і визнавали вибори недійсними.

Так, Дубнівський міський суд Рівненської області відмовив громадянину С.С.Олексюку в прийнятті скарги на рішення окружної виборчої комісії виборчого округу № 154, яким було визнано обраним народним депутатом України В.І.Цехмістренка, з посиланням на те, що відповідно до частини 6 ст. 43 Закону «Про вибори народних депутатів України» такі скарги повинні розглядатись Центральною виборчою комісією. Оскільки суд у даному разі послався на неконституційні положення закону, судова колегія в цивільних справах Рівненського обласного суду скасувала цю ухвалу суду першої інстанції.

Як свідчить наведений вище аналіз прикладів з практики проведення виборів народних депутатів України 1998 р., відсутність законодавчого оформлення рішень Конституційного Суду України зумовлює неоднозначність у розумінні і застосуванні норм виборчого

законодавства суб'єктами виборчого процесу. Безперечно, з тим, щоб застосування норм виборчого права відбувалося в межах правового поля, сьогодні є нагальна потреба в приведенні норм чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» у повну відповідність до Конституції України на підставі зазначених рішень Конституційного Суду України.

Окремим напрямом вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України є узгодження положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим», оскільки відповідно до конституційних засад проведення цих виборів відбувається в Україні одночасно. Зокрема, є необхідність узгодження строків і порядку утворення дільничних виборчих комісій, які є спільними при одночасному проведенні кількох видів виборів. Так, частиною 11 ст. 10 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачається, що дільничні виборчі комісії утворюються за рішенням виключно сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а ст. 19 Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» суб'єктами формування дільничних виборчих комісій, крім названих рад, визначає також і їх виконавчі комітети. За зазначеними законами існують також розбіжності в порядку кадрового забезпечення складу дільничних комісій.

Також наявні досить суттєві суперечності у правовому регулюванні випадків, коли дільничні виборчі комісії не утворюються в установлені законодавством строки, оскільки відповідно до законодавства про вибори народних депутатів України в цих випадках дільнична виборча комісія утворюється окружною виборчою комісією по виборах народних депутатів України, а згідно з законом про місцеві вибори ця функція покладена на відповідну раду або на її виконавчий орган, що за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради (посадової особи, яка виконує його повноваження) обирає до складу дільничної виборчої комісії необхідну кількість осіб.

Розбіжності між зазначеними законодавчими актами про вибори існують також у частині визнання виборів недійсними. Так, наприклад, відповідно до ст. 47 Закону «Про вибори депутатів сільських рад та сільських, селищних, міських голів» вибори можуть визнаватися окружною (територіальною) виборчою комісією недійсними як по виборчому округу, так і по окремих виборчих дільницях, якщо в ході їх проведення або під час підрахунку голосів було допущено порушення

закону, яке вплинуло на результати виборів. Водночас відповідно до ст. 43, 47 Закону «Про вибори народних депутатів України» вибори можуть визнаватися Центральною виборчою комісією, окружними виборчими комісіями недійсними в межах виборчих округів. Ця невідповідність правового регулювання у виборчих законах створює значні труднощі при розгляді справ про порушення виборчого законодавства у судах, піддає сумніву необхідність дотримання законності під час виборів, підриває довіру громадян до виборів як акту виявлення громадянської позиції і справедливості.

З метою запобігання таким ситуаціям, на нашу думку, сьогодні слід працювати над тим, щоб виборчі процедури всіх видів виборів привести у відповідність шляхом уніфікації правового регулювання у законодавчих актах України про вибори. В майбутньому ці проблеми можуть бути вирішені за умов включення цих норм до Загальної частини Виборчого кодексу України. Повинна зазначити також, що цей напрямок вдосконалення виборчого законодавства залишиться актуальним в наведеному вище сенсі, навіть за умов розведення у часі проведення парламентських та місцевих виборів в Україні, для чого, на нашу думку, визріли цілком реальні передумови.

Крім названих вище, самостійним напрямом вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України виступають проблеми організації і проведення виборів, тобто забезпечення виборчого процесу. Звичайно, в даному монографічному дослідженні неможливо розглянути всі проблеми виборчого процесу, тому зупинимось на найбільш характерних з них, необхідність розв'язання яких гостро диктує практика проведення минулих парламентських виборів 1998 р.

У 1998 році троє відомих американських вчених Джон Елстер, Клаус Оффі і Ульрих Пройс зробили висновок, що вибір виборчої системи — одне із найбільш складних і важливих рішень, які необхідно прийняти під час переходу від комуністичної форми правління<sup>208</sup>. Закон, що визначає виборчу систему, завжди впливає на результати виборів, оскільки він встановлює не тільки того, хто голосує, але й характер виборчих округів, форму бюлетеня, запропонованого виборцеві, і те, як проходить трансформація голосів з місць в національному парламенті.

На кожному кроці моделювання виборчої системи виникає ситуація вибору, і зацікавлені партії впливають на цей процес у своїх власних інтересах<sup>209</sup>. Зараз можна знайти багато публікацій, книг, в тому числі і в Україні, в яких є намагання проаналізувати існуючі в світі види виборчих систем і результати голосування, які можна отримати в ході їх запровадження. І зрештою в кожній виборчої системи є свої переваги і

недоліки, які об'єктивно проявляються одночасно. Через те застосування виборчої системи є відносним і завжди повинно мати прив'язку до політичної ситуації, що складається у країні на момент прийняття відповідного виборчого законодавства.

Здається сьогодні українське суспільство піднімається до розуміння принаймні двох, як на нашу думку, доволі значущих, навіть визначальних проблем у сфері організації влади. Передусім йдеться про те, що часті зміни виборчого законодавства ослаблюють власне імперативний характер інституту виборів, що справляє негативний вплив на загальне функціонування представницьких владних структур, в тому числі і Верховної Ради України, і Президента України. Зрештою мусить колись закінчитись перехідний період у становленні українських владних структур, а разом з ним і законодавчо-виборчі ігри, коли під кожні вибори приймається новий закон.

З іншого боку, безперечно, сьогодні одним із найважливіших чинників, що визначає весь подальший розвиток виборчого законодавства України і спонукає до запровадження того чи іншого виду виборчої системи, повинно стати саме питання формування партійно-політичної відповідальності влади.

Виборче законодавство повинно сприяти становленню політичних партій, перетворенню їх на справжніх суб'єктів виборчого процесу.

Аналіз сьогоденних реалій в Україні показує, що зміна чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» неминуча. Це пов'язано, по-перше, з тим, що більше двадцяти його положень визнані Конституційним Судом України неконституційними, по-друге, згідно рішень всеукраїнського референдуму повинні бути внесені зміни до Конституції України, які в свою чергу безумовно зачеплять і засади виборчої системи. Крім того, у Верховній Раді України знаходиться біля десятка нових законопроектів про вибори народних депутатів України, а законопроект на пропорційній основі, внесений народними депутатами України Р.Р.Пономаренком та А.В.Пейгалайненом, вже проголосований у парламенті у першому читанні. В суспільстві розгорнута досить широка дискусія щодо доцільності застосування пропорційної чи змішаної виборчої системи. Лунають пропозиції щодо повернення до мажоритарної системи виборів.

На нашу думку, найкращим варіантом було б запровадження нового закону на основі пропорційної системи. Використання виключно цієї системи об'єктивно сприяло б об'єднанню дрібних політичних партій між собою або з уже усталеними, більш потужними політичними структурами. Україна таким чином позбавилась б такої величезної

кількості політичних партій, які здебільшого не користуються великою підтримкою у громадян держави. З іншого боку, це був би прискорений шлях до формування омріяного українськими політологами та конституціоналістами суб'єкта політичної влади та відповідальності. На наше глибоке переконання, саме парламентський виборчий закон, як модельний нормативний акт в системі виборчого законодавства, не повинен обмежуватися легалізацією існуючих форм суспільних відносин, а прискорювати, оптимізувати ці стосунки.

Разом з тим, автором цього дослідження не ідеалізується ситуація навколо вибору виборчої системи, оскільки зрозуміло, що само по собі використання пропорційної системи на виборах не є єдиним фактором, що визначає кількість політичних партій у парламенті. Показовим у цьому плані буде порівняльний аналіз вже історичного досвіду Болгарії та Польщі. В Болгарії на виборах 1991 року кількість партій була порівняно великою, партії не були готові поступитись своїми інтересами і об'єднатись у Спільку демократичних сил. Нетривка коаліція привела до нестійкої політичної системи, що прослідковується до нині. В Польщі на виборах 1997 року скорочення кількості політичних партій до шести сталося завдяки об'єднанню антисоціалістичних сил. Вони ще задовго до виборів об'єднались під знаменом «Солідарності». За рахунок об'єднання кількість голосів, поданих за партії, що увійшли до блоку, зросла від 5 відсотків на попередніх виборах до 34 %.

Однак, здається, що в сучасних умовах компромісним варіантом може бути збереження змішаної мажоритарно-пропорційної системи. Застосування такої системи разом з запровадженням законодавства про політичні партії також має створити розгорнуту правову основу для належного функціонування політичних партій в українському суспільстві. Тим більше, що Україна вже раз спробувала застосувати цю виборчу систему, а досягнути поставленої мети все ж можна, якщо та чи інша виборча система застосовується щонайменше декілька разів підряд. На нашу думку, в разі розвитку таких явно позитивних тенденцій у діяльності політичних партій щодо об'єднання на зразок тих, що мали місце в 2000 році, зокрема об'єднання Партії регіонального відродження «Трудова солідарність України», до складу якого увійшло п'ять політичних партій України, меморандуму про співробітництво в рамках народно-патріотичного об'єднання «За Україну», діяльності низових організацій Народних Рухів Г.Удовенка та Ю.Костенка з метою створення єдиної партії «Народний Рух України за єдність», застосування на майбутніх парламентських виборах чи пропорційної, чи змішаної виборчої системи дасть змогу отримати подібні результати.

У виступі на міжнародній науково-практичній конференції «Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи», що відбулася в Києві у листопаді 1998 р., Голова Центральної виборчої комісії М.М.Рябець, узагальнюючи досвід виборчої кампанії народних депутатів України, визначив як стратегічний напрям вдосконалення виборчого законодавства України, реформування системи виборчих комісій, підвищення рівня їх правового статусу<sup>210</sup>.

Нинішня система виборчих комісій формувалася поступово на терені України і характер їх діяльності, як зазначалось у попередньому розділі, змінювався залежно від особливостей виборів, які проводилися виборчими комісіями в ті чи інші часи вітчизняної історії. Так, зокрема, за часів Української Народної Республіки проведення виборів покладалося на Головну, окружні, повітові та міські комісії. У радянський період на території сучасної України, як всюди в СРСР, система виборчих комісій в цілому не наділялась самостійним, незалежним конституційно-правовим статусом і виключними повноваженнями щодо організації і проведення виборів<sup>211</sup>. Виняток тут становлять 1985—1990 роки, коли відбувалася реформа радянської виборчої системи, яка поряд з іншим викликала демократичні зміни у порядку формування виборчих комісій, тоді було запроваджено п'ятирічний термін повноважень Центральної виборчої комісії, значно розширено обсяг їх повноважень тощо.

Оформлення сучасного державно-правового статусу виборчих комісій пов'язано з переходом держави до демократичного розвитку, що передбачає необхідність адекватного правового закріплення виборчих процесів, передусім статусу його основних учасників. Йдеться про такий напрям розвитку виборчого законодавства, як оформлення правового статусу виборчих комісій як єдиних органів, що забезпечують організацію волевиявлення виборців у ході проведення вільних, політико-конкурентних виборів<sup>212</sup>.

На сьогодні система виборчих комісій в Україні є важливим організаційним механізмом, що забезпечує проведення виборів. Не входячи до жодної із трьох гілок державної влади, ця система, на нашу думку, діє як державно-громадська структура. Очолює цю систему Центральна виборча комісія як постійно діючий державний орган. Стосовно комісій нижчого рівня (окружних, дільничних), то поки що зберігається актуальність їх характеристики як своєрідної форми самоорганізації виборців<sup>213</sup>.

При цьому слід зауважити, що на сьогодні Україна є чи не єдиною державою, де питання державно-правового статусу Центральної

виборчої комісії поряд з традиційним (конституційним та на рівні законів про окремі види виборів) регулюється спеціальним Законом України «Про Центральну виборчу комісію». Цей закон значно розширює правове регулювання статусу і діяльності Центральної виборчої комісії порівнянне з Законом «Про вибори народних депутатів України». Визначення Центральної виборчої комісії як постійно діючого державного органу, який забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів, розширюється шляхом закріплення принципів та форм її діяльності, переліку повноважень Центральної виборчої комісії та її членів тощо. Законом встановлено, що Центральна виборча комісія є незалежним державним органом, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Комісія повинна діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом.

Однак даючи визначення статусу Центральної виборчої комісії тільки як постійно діючого державного органу, закон не дає повного розуміння правової природи і реального місця цього органу в системі інших державних органів, оскільки всі державні органи є постійно діючими, окрім тих, для яких законодавством передбачений спеціальний режим і терміни функціонування як тимчасових органів. На нашу думку, це визначення не дає якісної характеристики цього органу.

Питання визначення правового статусу Центральної виборчої комісії є досить актуальним і в науці конституційного права. Так, зокрема, д. ю. н. В.І.Лисенко характеризує, ЦВК РФ як «державний орган спільного ведення», на який законодавством покладене завдання організації і проведення федеральних виборів і референдумів, координація роботи виборчих комісій у суб'єктах Федерації і зазначає, що визначення правових форм регламентації статусу Центральної виборчої комісії пов'язано з вирішенням питань щодо правових засад і порядку її формування, місця в системі федеральних державних органів»<sup>214</sup>. Як зазначає д. ю. н. О.Є.Постников, ЦВК РФ і виборчі комісії суб'єктів Російської Федерації є різновидом державних органів, що діють на колегіальній основі<sup>215</sup>.

На нашу думку, з огляду на те що вибори і референдуми є реальними суспільно-правовими інститутами безпосереднього здійснення народом належної йому за Конституцією України всієї повноти влади, Центральна виборча комісія повинна бути незалежною від будь-яких гілок державної влади і мати статус конституційного державного органу установчої влади народу. Відповідно до Конституції та законів України

Комісія має бути наділена виключною компетенцією щодо забезпечення організації та проведення виборів народних депутатів України, Президента, організації та проведення всеукраїнського референдуму та забезпечувати реалізацію та захист конституційних виборчих прав громадян України, суверенного права українського народу на виявлення своєї волі.

Першою спробою запровадження в законодавство України саме такого тлумачення статусу Центральної виборчої комісії, була ст. 1 законопроекту про Центральну виборчу комісію України, який був підготовлений робочою групою Інституту законодавства Верховної Ради України, до складу якої входила і автор цього дослідження. Але, як відомо, законопроектів про Центральну виборчу комісію у Верховній Раді України було три і під час їх узагальнення у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності рад та місцевого самоврядування ця стаття не була взята до уваги і не включена до тексту погодженого проекту закону.

Ми вважаємо, що на підставі саме виключних спеціальних функцій Центральної виборчої комісії, зокрема, організації і проведення виборів і референдумів як основних форм народовладдя та реалізації і захисту конституційних виборчих прав громадян України цілком можливо визначати статус Центральної виборчої комісії саме як конституційний державний орган установчої влади народу України.

З цієї точки зору потребує уточнення також назва цього органу. Нині Центральна виборча комісія організовує і вибори Президента України, і вибори народних депутатів України, і займається підготовкою та проведенням всеукраїнських референдумів, а також надає консультативно-методичну допомогу в організації виборів до місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і проведення місцевих референдумів. Таким чином, сфера її повноважень поширюється на всю територію держави. Центральна виборча комісія — це загальнодержавний орган. Тому в назві цього органу потрібно додати слово «Україна», тоді назва — Центральна виборча комісія України — повністю відбиватиме її функції.

Правовий статус Центральної виборчої комісії як державного органу проявляється у тому, що:

- вона має власну окрему компетенцію, яка встановлена Конституцією та виборчим законодавством;
- здійснює свої функції, діючи на постійній основі;
- кошти на її фінансування передбачені окремими рядком у Державному бюджеті України, крім того вона здійснює функцію



основного розпорядника державних коштів, що виділяються на проведення виборів і референдумів;

- постанови комісії є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, державними установами, підприємствами, організаціями, їх посадовими особами, а також всіма виборчими комісіями нижчих рівнів;

- на Центрвиборчком покладені контрольні функції, зокрема, визначається, що вона здійснює на всій території держави контроль за виконанням виборчого законодавства і забезпечує його однакове застосування;

- специфіка механізму формування складу комісії, яка полягає у спеціальному порядку призначення і звільнення Верховною Радою України членів комісії за поданням Президента України, дає можливість говорити про її незалежність від волі і впливу будь-якої з гілок влади;

- шестирічний строк повноважень комісії поряд з п'ятирічним строком повноважень Президента України та чотирирічним строком повноважень Верховної Ради України свідчить про те, що Центральна виборча комісія має можливість працювати не на певні політичні сили, особистості чи органи державної влади, а на розвиток демократичних процесів в Україні<sup>216</sup>.

Розуміння Центральної виборчої комісії, як органу установчої влади, також, на нашу думку, актуалізує питання розширення сфери повноважень Комісії у організації і проведенні місцевих виборів і референдумів в Україні.

Крім того, сучасна організація виборчого процесу одночасно зі зміцненням статусу Центральної виборчої комісії зумовлює необхідність подальшого вдосконалення всієї системи виборчих комісій. Сьогодні Центральною виборчою комісією України, виходячи з адміністративно-територіального устрою України, ініціюється чотирьохрівнева система виборчих комісій.

На нашу думку, ця ідея є досить слушною і, разом з тим, дискусійною. Постійно діюча система виборчих комісій, на рівні Центральної і територіальних, може краще забезпечити умови для стабільності, законності, планомірності у здійсненні виборчого процесу, дасть можливість вирішувати проблеми застосування прогресивних виборчих технологій реєстрації кандидатів, голосування, підрахунку голосів виборців, створить належний кадровий потенціал.

Умовою реформування системи виборчих комісій повинна бути також зміна порядку їх формування. Як показує аналіз практики організації виборів, закріплене в чинному законодавстві правило про формування

виборчих комісій на умовах обов'язковості включення їх до складу представників від політичних партій, виборчих блоків партій виявилось у процесі проведення виборів фактором не демократизації виборчого процесу, а його організаційної дестабілізації.

Одним із важливих шляхів вдосконалення виборчого законодавства є пошук найбільш оптимальних суб'єктів висування кандидатів на виборах народних депутатів України та законодавчого забезпечення процедур їх висування, реєстрації та зняття з балотування. На нашу думку, при вирішенні проблем цього напрямку вдосконалення виборчого законодавства законодавець зрештою повинен визначитись принципово і формувати коло суб'єктів висування на виборах відповідно до політичної системи, закріпленої чинною Конституцією України.

Необхідність цього узгодження зумовлена передусім об'єктивним процесом утвердження парламенту як постійно діючого органу, сформованого на професійній основі. У зв'язку з цим слід звернути увагу на зрушення, які відбулися у нормативно-правовому регулюванні питання щодо визначення кола суб'єктів висування кандидатів у народні депутати, що наблизило Україну до світових моделей проведення парламентських виборів. Як відомо, світова практика визначає кілька суб'єктів висування на виборах: висування політичними партіями, громадськими об'єднаннями, групами виборців, самовисування<sup>217</sup>.

Відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» висування кандидатів у народні депутати, яке можуть здійснити громадяни України, що мають право голосу, реалізується ними як безпосередньо, так і через політичні партії та їх виборчі блоки, зареєстровані згідно із законодавством, а також через трудові колективи. Проте факт започаткування проведення виборів на багатопартійній основі не виключив у 1993 р. на першому етапі становлення нового законодавства про вибори народних депутатів України збереження традиційного радянського порядку висування кандидатів на виборах через трудові колективи. Правовою підставою для цього слугувала стаття 8 Конституції УРСР 1978 р., яка і у реформованій редакції визначала трудові колективи як елемент політичної системи суспільства. Таке поєднання зародків багатопартійних виборів зі старою формою висування від трудових колективів було об'єктивним явищем в умовах пострадянського етапу політико-правового розвитку інституту виборів. Однак в умовах сьогодення має відбутися докорінне реформування процедури висування кандидатів у напрямі утвердження основного елементу політичної системи — політичних партій як основного суб'єкта висування і одночасного скасування права трудових колективів

висувати кандидатів на виборах.

У цьому відношенні подальшого законодавчого розвитку потребують насамперед положення ст. 5 і розділу IV «Висування і реєстрація кандидатів у депутати» Закону «Про вибори народних депутатів України». Повертаючись до практики минулих виборів, слід зазначити, що, на жаль, слід констатувати ряд недоліків саме розділу IV закону, що значною мірою вплинули на перебіг подій виборчої кампанії: це повна відсутність механізму висування від трудових колективів та зборів громадян; надто велика кількість підписів громадян, що проживають на території округу, яку необхідно зібрати кандидатам для реєстрації та інші проблеми. Частина з них Центральна виборча комісія вирішувала самостійно в процесі проведення виборів.

На нашу думку, при загальному сприянні участі політичних партій у виборчому процесі в ході підготовки нового виборчого законодавства законодавець повинен виходити з того, що коло партій, які можуть висувати кандидатів на виборах повинно бути обмежено партіями дійсно політичного характеру. На зразок того, як це передбачено Федеральним законом «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації», — до участі допускаються тільки ті організації, в статутах яких закріплені політичні цілі.

Разом з тим, крім політико-правових проблем щодо вдосконалення виборчого процесу в частині участі політичних партій є ряд інших, суто юридичних питань, які також вимагають свого вирішення під час напрацювання новітнього виборчого законодавства. Пріоритетними серед них є створення належного правового механізму реалізації права на висування кандидатів у народні депутати України.

Чинний Закон про вибори народних депутатів України хибить тим, що не містить детального механізму утворення, засад діяльності та підстав і порядку припинення діяльності такого важливого суб'єкта висування на виборах як виборчий блок партій. Це суттєво ускладнювало роботу і організаторів виборів, і власне самих партій, які брали участь у створенні цих блоків.

Шляхи вдосконалення законодавства в цій частині не можливо розглядати без аналізу правової природи виборчих блоків. Ці блоки утворюються не як об'єднання політичних структур, громад, а як спеціальні суб'єкти виборчого процесу, оскільки їх метою є виключно участь у виборах і завоювання депутатських мандатів. Отже період їх утворення може бути обмежений часом виборчого процесу. Крім того повинен бути спеціальний суб'єкт реєстрації виборчого блоку.

Можливо, це могла б бути Центральна виборча комісія.

В майбутньому законодавстві повинні бути також детально виписані вимоги до угоди про утворення виборчого блоку.

Законом також повинна бути передбачена можливість для партії входити лише до одного виборчого блоку та гарантоване право партії у разі відмови виборчого блоку від участі у виборах депутатів чи відмови партії від участі у виборах у складі виборчого блоку брати участь у виборах у складі іншого блоку та самостійно в порядку та строки, передбачені законом.

Враховуючи проблеми реалізації на практиці чинного законодавства, думається, що було б доцільно запровадити альтернативні підстави реєстрації кандидатів у депутати, зокрема внесення грошової застави або збору підписів виборців на підтримку кандидатів у депутати.

Думається, що саме альтернативні засади реєстрації кандидатів будуть сприяти забезпеченню принципу рівних можливостей для всіх суб'єктів виборчого процесу, в тому числі і політичних партій.

На нашу думку, внесення високої грошової застави дасть можливість економічно сильним партіям зберегти сили безпосередньо для ведення передвиборної агітації. Разом з тим, існування інституту збору підписів виборців на свою підтримку зробить цілком реальною реєстрацію кандидатів від партій, виборчих блоків та інших суб'єктів висування, які не володіють значними фінансовими ресурсами, однак користуються широкою підтримкою громадян України.

З метою уникнення можливих фальсифікацій підписів виборців і підписних листів в законодавстві слід значно уточнити положення чинного законодавства в частині створення дієвого механізму перевірки підписних листів.

Звичайно, запровадження і збору підписів, і застави як умови реєстрації кандидатів на виборах проводиться з метою створення реального бар'єру, який повинні подолати суб'єкти висування кандидатів з тим, щоб забезпечити собі участь у виборах. Однак здається, що було б справедливим ввести порядок, за якого в разі невиконання однієї із умов реєстрації, суб'єкти висування кандидатів могли б спробувати подолати інший бар'єр в межах строку, передбаченого для реєстрації. Адже тут повинен бути розумний баланс між встановленням бар'єру для відбору суб'єктів висування кандидатів та стимулюванням передусім партій та інших суб'єктів до участі у виборчому процесі.

Принциповим і для виборчого парламентського права, і для

парламентського права у власному його розумінні, і для становлення партійного будівництва повинно бути закріплення у майбутньому законодавстві положення про те, що кандидат, який обраний за списком партії, виборчого блоку партій зобов'язаний працювати у парламенті виключно у фракції цієї партії, блоку партій і не має права переходу до інших фракцій. У разі виходу особи із фракції партії, блоку партій, за списком яких вона обиралась до Верховної Ради України, нею повинні складатися і депутатські повноваження. Народні депутати, які працюють в парламенті, повинні відчувати відповідальність перед виборцями, підтримувати і реалізовувати програми, які висувались на виборах і підтримані народом під час голосування. Подібна пропозиція подається Президентом України до Закону України «Про політичні партії в Україні». В тому разі, якщо цей порядок буде передбачений законодавством про політичні партії, то парламентський виборчий закон повинен доповнювати його положення нормами, що містять механізм заміни народних депутатів України у такому разі.

Крім того, практика виборів виявила недосконалість процедури висування кандидатів від політичних партій та виборчих блоків партій. Так, можливість виборців підтримувати своїм підписом одночасно одну і більше політичних партій, виборчий блок партій на етапі збору підписів дала підстави без будь-яких труднощів зібрати останнім необхідну кількість голосів виборців на свою підтримку. Однак після підбиття підсумків виборів народних депутатів України було встановлено, що 10 політичних партій та виборчих блоків із 30, що зібрали підписи громадян на свою підтримку і були зареєстровані у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, не отримали в день виборів навіть по 200 тисяч голосів на свою підтримку, незважаючи на те, що така кількість голосів виборців була зібрана ними для реєстрації. При доопрацюванні виборчого законодавства слід скасувати порядок, відповідно до якого виборець має право підтримувати своїм підписом списки кандидатів партій від декількох партій або виборчих блоків партій.

Також певні процедурні труднощі були зумовлені тим, що законом не визначено останнього терміну подання документів, необхідних для реєстрації Центральною виборчою комісією списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій та виборчих блоків партій. На останніх виборах 18 партій та виборчих блоків партій подали свої документи для реєстрації за два дні до закінчення відведеного для цього строку. Це значно ускладнило роботу Центральної виборчої комісії,

оскільки 18 грудня 1997 р. в останній відповідно до закону день реєстрації, як відомо, було зареєстровано 18 політичних партій. Гадаємо, доцільно передбачити в законі окремий строк подачі документів суб'єктів виборчого процесу на реєстрацію терміном 7 — 10 днів до закінчення строку реєстрації списків кандидатів партіями або виборчими блоками партій. Запровадження цього терміну дало б можливість Центрвиборчкому ретельніше проконтролювати подані документи на відповідність їх вимогам закону, а партіям, виборчим блокам партій — скористатися можливістю усунути виявлені в ході перевірки недоліки.

Крім того, при реєстрації кандидатів як за списками партій та виборчих блоків у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, так і кандидатів в одномандатних виборчих округах слід передбачити механізм залучення державної податкової адміністрації України та підпорядкованих їй органів для здійснення контролю щодо відповідності дійсності даних, поданих до виборчих комісій декларацій про доходи тощо.

Подальшого вдосконалення потребує також процедура вибуття кандидата в депутати з балотування. Відповідно до закону про вибори чинної редакції Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії позбавлені можливості реально впливати і адекватно реагувати на порушення вимог законодавства про вибори народних депутатів з боку окремих кандидатів, оскільки законодавець передбачив можливість зняття з балотування порушників закону лише у випадках, встановлення факту порушення судом. На нашу думку, цілком логічно буде в майбутньому законодавстві про вибори народних депутатів наділити виборчі комісії правом зняття з балотування тих суб'єктів виборчого процесу, які допускають порушення закону, а для останніх передбачити можливість оскарження таких рішень в суді.

Є сенс у тому, щоб звернутися до положень Закону «Про вибори народних депутатів України», що стосуються проведення передвиборної агітації. Правове регулювання цієї стадії виборчого процесу також, на нашу думку, потребує вдосконалення. Головним недоліком розділу закону, присвяченого передвиборній агітації, є відсутність механізму забезпечення принципу надання суб'єктам виборчого процесу рівних умов та можливостей при використанні всіх видів засобів масової інформації.

Як відомо, передвиборна агітація є однією з найважливіших стадій виборчого процесу, оскільки виступає основним і найефективнішим важелем впливу як на окремих виборців чи їх групи, так і на виборців країни у формуванні їх симпатій до окремих претендентів чи політичних сил.

Надалі законодавче забезпечення проведення агітації у всіх можливих формах повинно вдосконалюватись відповідно до принципу забезпечення рівних умов. Нині цей принцип порушується. Так, зокрема у ст. 34 закону, цей принцип означено лише стосовно використання електронних засобів масової інформації і лише за рахунок коштів Державного бюджету України.

Проте і це означення є не чітким, не конкретним. Тож під час виборів Міністерство інформації виходило з того, що створювати рівні умови кандидатам у народні депутати України необхідно тільки в межах конкретного виборчого округу. Саме таким чином воно й надало ефірний час обласним держтелерадіокомпаніям для округів: 1 година 20 хвилин на Першому каналі Українського телебачення та 1 година 30 хвилин на Першій програмі Українського радіо. Кандидати в тих округах, де їх кількість була меншою порівняно з іншими, одержали по 7—8 хвилин ефірного часу, що хоча б якось дало змогу їм представити свою передвиборну програму. В інших, де кількість кандидатів перевищувала 20 осіб, кожен претендент за 3—4 хвилини ледве встигав назватися та сказати кілька слів.

Отже, закон має передбачити конкретну кількість ефірного часу, який надається кандидатам за кошти, передбачені Державним бюджетом на ведення передвиборної агітації в засобах масової інформації для всіх кандидатів, а не лише для кандидатів, які балотуються в конкретному окрузі.

Конкретизуючи проблему законодавчого втілення в практику проведення агітаційної кампанії принципу рівних умов для суб'єктів виборчого процесу, законодавцеві, очевидно, не слід залишати поза увагою вирішення питання про порядок використання з агітаційною метою засобів масової інформації, які належать політичним партіям.

Законодавець при внесенні змін до виборчого закону чи прийнятті його в новій редакції повинен визначити чіткий перелік обмежень у проведенні передвиборної агітації і внести зміни до Кримінального, Адміністративного кодексів України, які передбачили б конкретні санкції за порушення виборчого закону. Адже власне перестороги виборчого законодавства щодо надання виборцям безоплатно або на пільгових умовах товарів, цінних паперів, грошей, послуг нічого не варті, їх просто ніхто не виконує, якщо за їх порушення законом не встановлено відповідальності.

Потребує також уваги дослідження проблем правового регулювання передвиборної агітації через мережу Інтернет, ведення якої фактично започатковано в Україні на останніх виборах Президента України 1999 року та повторних виборах народних депутатів 2000 року.

Вибори народних депутатів України 1998 р. висвітлили й ряд проблем правового регулювання питань фінансового забезпечення агітаційної кампанії. Ст. 37 закону передбачає два джерела фінансування передвиборної агітації: за рахунок коштів Державного бюджету України, а також за рахунок коштів власних виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків партій і кандидатів у народні депутати України. Закон зобов'язує суб'єктів виборчого процесу повідомляти відповідно Центральну і окружні виборчі комісії про відкриття рахунків та подавати останнім фінансові звіти про джерела надходжень до виборчих фондів.

Як свідчить практика застосування цих положень закону, із 30 політичних партій, виборчих блоків партій, зареєстрованих суб'єктами виборчого процесу, такі рахунки відкрили лише 25, серед кандидатів у депутати — кожний четвертий кандидат. Проте і з цієї кількості не всі політичні партії, виборчі блоки партій, кандидати в депутати подали Центральній і окружним виборчим комісіям для оприлюднення відомості про дохідну частину виборчих фондів. Це порушення можна прямо пов'язати з відсутністю в законі положень про правові наслідки невиконання саме таких покладених законом обов'язків на суб'єктів виборчого процесу щодо створення виборчих фондів.

Отже, законодавством має бути встановлений більш жорсткий порядок та контроль за фінансуванням передвиборної агітації, який би забезпечив відкритість і гласність фінансування передвиборної агітації за рахунок власних виборчих фондів, прозорість їх формування та використання коштів. Потрібен такий контроль з боку державних органів, який би гарантував недопущення будь-якого впливу на політичне життя держави з боку тіньового капіталу та іноземних юридичних і фізичних осіб, анонімних спонсорів, міжнародних організацій і об'єднань.

Ряд проблем вдосконалення виборчого законодавства в цілому і насамперед законодавства про вибори народних депутатів пов'язаний з процедурою оскарження порушень виборчого законодавства. Закон України «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій можуть бути оскаржені політичними партіями, виборчими блоками партій і їх уповноваженими особами, кандидатами в народні депутати та їх довіреними особами, а також виборцями — до виборчої комісії вищого рівня або до суду, а рішення Центральної виборчої комісії згідно зі ст. 11 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» — тільки в суді. При цьому встановлені різні строки подання скарги.



Ст. 55 Конституції України передбачає, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. У цьому відношенні не може бути ніяких виключень щодо здійснення громадянами конституційного права безпосередньо звертатися до суду із скаргами на рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій всіх рівнів. Саме цим керувався і Конституційний Суд України, визнаючи неконституційними частини 1, 3 та 5 ст. 15 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Чинний паралельний порядок оскарження результатів виборів до виборчих комісій вищого рівня або в суді тільки спричиняє тяганину. Свідченням цього є те, що в судах до цього часу знаходяться на вирішенні справи, хоча депутати, вибори стосовно яких оскаржувалися ще у 1998 році, склали присягу і виконують свої повноваження у Верховній Раді України.

На нашу думку, потрібно законодавче встановити, що рішення окружних виборчих комісій оскаржуються у Верховному Суді Автономної Республіки Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських, а Центральної виборчої комісії — у Верховному Суді України. При цьому ми виходимо з положення ст. 124 Конституції України, яка передбачає, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. справи повинні розглядатися судами з урахуванням швидкоплинності виборчого процесу, у максимально встановлені законодавством короткі строки і їх рішення повинні бути остаточними.

Слід виходити з того, що по всіх справах мають бути винесені остаточні рішення до моменту прийняття присяги народними депутатами України, оскільки відповідно до ст. 79 Конституції України саме з моменту складення присяги народні депутати України набувають повноважень.

Зважаючи на досить жорстке обмеження дії виборчого процесу в часі, доцільно в законодавстві передбачити також певний строк, скажімо 7 днів, для опротестування судових рішень у порядку нагляду. Також з огляду на зазначене, вважаємо, на даному етапі у Цивільному процесуальному кодексі України слід передбачити спеціальну главу: «Скарги на рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, виборчих комісій, комісій з референдуму».

Гадаємо також, що на перспективу потребують вдосконалення механізми реалізації та визначення строків подання і розгляду скарг про порушення виборчого законодавства, створення нових організаційно-судових форм розгляду цих справ. Це зумовлено тим,

що вибори — специфічний, один з найбільш масових процесів, які знає право. Досить часто під час виборчого процесу одночасно порушуються права сотень, тисяч громадян. Проте всі справи про порушення виборчого законодавства за винятком кримінальних розглядаються судами у порядку цивільного судочинства, відповідно до норм Цивільного процесуального кодексу України, який є нормативним актом у царині класичного приватного права, чим не витримується специфіка виборів як публічного процесу, що дозволяє суддям не враховувати масові порушення виборчого процесу, наприклад, при прийнятті рішень щодо реєстрації кандидатів, при визнанні виборів недійсними, при скасуванні рішень виборчих комісій, чим ставиться під сумнів легітимність виборів як інституту прямого народовладдя, формується недовіра громадян до можливості існування демократії в нашій державі взагалі. Отже, об'єктивний хід становлення дійсно реальних і демократичних виборів в Україні зумовлює в подальшому запровадження порядку розгляду справ про порушення виборчого законодавства України спеціальними судами адміністративної юстиції.

Самостійним напрямом вдосконалення виборчого законодавства є також внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, вважаємо за доцільне передбачити в ньому адміністративну відповідальність за:

по-перше, несвоєчасність передачі списків виборців, учасників референдуму виборчим комісіям, комісіям з референдуму, їх недостовірність та повноту;

по-друге, порушення посадовими особами, державними службовцями, працівниками засобів масової інформації порядку проведення передвиборної агітації, передбаченого законодавством про вибори;

по-третє, ненадання відповідній виборчій комісії відомостей про розміри і джерела надходжень до виборчих фондів та їх використання у ході виборів кандидатом, уповноваженою особою політичної партії, виборчого блоку відомостей у встановлений законом строк;

по-четверте, використання розпорядником виборчого фонду кандидата, політичної партії, виборчого блоку партій пожертвувань, отриманих від осіб, які не мають права робити внески до цих фондів, а також використання їх на потреби агітаційної кампанії;

по-п'яте, проведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям безплатно або на пільгових умовах товарів, цінних паперів, кредитів, лотерей, грошей, послуг;

по-шосте, виготовлення чи розповсюдження під час виборів агітаційних матеріалів, що не містять вихідних даних про виготовлювача цієї продукції, її тираж.

За умов запровадження зазначених змін слід доповнити ст. 221, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення механізмом оформлення даних правопорушень.

Грунтовний аналіз виборчих законодавчих та підзаконних актів дає змогу нам висвітлити ще одну проблему, що зумовлює необхідність вдосконалення виборчого законодавства, а саме проблему визнання виборів народних депутатів України недійсними.

На нашу думку, конституційним правом України доктринально встановлюється, виходячи із змісту ст. 8, 19, 38, 64 Конституції і суті Закону України «Про вибори народних депутатів України», що під «дійсністю» виборів мається на увазі законність виборів, тобто передбачається проведення виборів «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб», що передбачені Конституцією та законом України.

Частиною 8 ст. 43 закону визначається, що окружна виборча комісія може визнати вибори недійсними, якщо в ході їх проведення або під час підрахунку голосів мали місце порушення закону, що вплинули на результати виборів. Таким чином, законом передбачаються:

- загальні підстави визнання виборів недійсними — порушення виборчого законодавства на будь-якій стадії виборчого процесу;
- особливі підстави — порушення на стадії підрахунку голосів на виборах як обов'язкова умова визнання виборів недійсними.

Практика проведення виборів народних депутатів України 1998 р., зокрема, щодо визнання виборів недійсними в окремих одномандатних виборчих округах, переважно пов'язана з порушеннями насамперед процедур виготовлення, обліку, використання та зберігання виборчих документів, процедур голосування та підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

За чинним виборчим законодавством будь-які поодинокі чи масові правопорушення можуть бути підставами для визнання виборів недійсними.

При визначенні виборів дійсними або ні має братись до уваги зміст скоєних правопорушень. Безперечно, в разі, якщо порушення містять ознаки кримінального злочину, вони повинні бути першочерговими підставами визнання виборів недійсними. Такими злочинами, зокрема, є перешкоджання здійсненню виборчого права шляхом насильства, обману, погроз, підкупу або іншим шляхом вільному волевиявленню громадян обирати і бути обраним; підлог виборчих документів, приписки

або неправильний підрахунок голосів, які можуть проявлятися у виготовленні фіктивних виборчих документів, зокрема бюлетенів, виборчих протоколів тощо, внесення у виборчі документи свідомо неправдивих даних та ін.

Для визнання виборів недійсними не вимагається обов'язкового попереднього вирішення питання про відповідальність осіб, які скоїли відповідні правопорушення, оскільки сенс визнання виборів недійсними має бути пов'язаний з фактом наявності ознак злочину: суспільна небезпека, істотна шкода, заподіяна охоронюваним законом політичним виборчим правам громадян цілого округу, протиправність діяння. Малозначущі правопорушення, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність, також можуть бути підставами визнання виборів недійсними в разі їх масового характеру, або проявів під час всього виборчого процесу.

Однак викладені вище міркування — це теорія виборчого процесу. На практиці ж визнання виборів недійсними — справа складна і неоднозначна. Отже, на нашу думку, сьогодні слід у Законі «Про вибори народних депутатів України» чітко визначити перелік порушень по кожній стадії виборчого процесу, які можуть бути підставами визнання виборів недійсними. І тільки повне та об'єктивне правове регулювання цієї процедури дасть змогу покласти край свавілля при вирішенні справ про порушення виборчого законодавства, що в кінцевому підсумку сприятиме зміцненню принципу законності при проведенні виборів, а це в свою чергу — розбудові демократичної, правової держави.

Організація виборів народних депутатів України не була такою простою, як може видатися на перший погляд. Зокрема, поряд з іншими була складною робота Центрвиборчкому та окружних виборчих комісій з питань визначення відповідно меж виборчих округів, виборчих дільниць, для чого конче була потрібна база даних про виборців. Центральна та окружні виборчі комісії практично були позбавлені будь-якої можливості здійснити перевірку правильності оформлення підписних листів. Сьогодні назріла нагальна потреба у веденні єдиного реєстру виборців.

Державна система реєстрації (обліку) виборців вже створена в багатьох країнах світу, і це добре слугує в тому числі і справі забезпечення виборчих прав громадян. Таким чином вимагає найшвидшого запровадження Закону України «Про державний реєстр фізичних осіб».

Сьогодні слід розробити пропозиції щодо повноважень служби громадянства та реєстрації фізичних осіб, яка за Указом Президента

України створюється в системі органів Міністерства юстиції України, здійснення нею питання реєстрації виборців або щодо створення відповідної структури при ЦВК.

Отже, на нашу думку, становлення дійсно реальних і демократичних виборів як пріоритетної форми прямого народовладдя в Україні, забезпечення стабільності і законності виборчого процесу потребує вирішення проблем застосування прогресивних виборчих технологій на рівні кращих європейських і світових виборчих стандартів, подальшого вдосконалення правового регулювання виборів, насамперед виборів народних депутатів України.

Практика проведення виборів народних депутатів України висвітлила ряд проблем правового регулювання організації і проведення цих виборів, які повинні бути вирішені в процесі подальшого вдосконалення всього масиву виборчого законодавства і передусім Закону України «Про вибори народних депутатів України».

При цьому пріоритетними напрямками вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України, на нашу думку, є:

по-перше, вирішення проблем формально-правової організації (структуризації, систематизації, створення правових гарантій) і реалізації Закону України «Про вибори народних депутатів України»;

по-друге, вдосконалення правового регулювання процедур виборчого процесу;

по-третє, вдосконалення правового регулювання механізму судового захисту виборчих прав громадян України та оскарження порушень виборчого законодавства України.

Складовою першого напряму вдосконалення виборчого законодавства поряд з пропозиціями, які подавались нами у попередніх параграфах монографічного дослідження, є пропозиція встановлення обмежувального строку щодо прийняття нового виборчого закону, внесення змін і доповнень до чинних законів про вибори терміном 6 місяців до закінчення строку повноважень Верховної Ради України. Це забезпечить можливість здійснення належного конституційного контролю за виборчим законодавством, дасть змогу зменшити ризик проведення виборів на підставі неконституційних положень.

Крім того, окремою складовою цього напряму вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України є необхідність приведення Закону України «Про вибори народних депутатів України» у відповідність з рішеннями Конституційного Суду України. Оскільки аналіз практики проведення виборів народних депутатів свідчить, що

відсутність законодавчого оформлення рішень Конституційного Суду України зумовили неоднозначність у розумінні і застосуванні норм виборчого законодавства, а також проведення окремих виборчих процедур іноді на підставі рішень Конституційного Суду України, а не норм закону, що є фактично порушенням пункту 20 частини першої ст. 92 Конституції України.

Ще однією складовою цього напрямку вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України є узгодження положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» з положеннями інших законів про вибори шляхом уніфікації правового регулювання виборчих процедур у законодавчих актах України про вибори. В подальшому проблеми, пов'язані з уніфікацією виборчих процедур, можуть бути вирішені шляхом включення норм, що регулюють однорідні виборчі відносини, до Загальної частини Виборчого кодексу України.

Самостійний напрям вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів України становлять проблеми організації виборчого процесу.

В цьому плані стратегічним напрямом є реформування системи виборчих комісій, підвищення їх правового статусу.

Не входячи до жодної із трьох гілок державної влади, ця система виборчих комісій, на нашу думку, діє як державно-громадська структура. З огляду на те що вибори і референдуми є формами безпосереднього здійснення народом належної йому за Конституцією України всієї повноти влади, Центральна виборча комісія повинна мати статус конституційного державного органу установчої влади народу. Оскільки Центральна виборча комісія — це загальнодержавний орган, потребує уточнення її нинішня назва. На нашу думку, вона повинна називатись: Центральна виборча комісія України. Крім того, сучасні вимоги до організації виборчого процесу потребують подальшого вдосконалення всієї системи виборчих комісій, порядку їх формування та організації роботи.

Одним із важливих шляхів вдосконалення виборчого законодавства є пошук оптимальних суб'єктів висування кандидатів на виборах народних депутатів України та законодавчого забезпечення процедур їх висування, реєстрації та зняття з балотування. На нашу думку, коло суб'єктів висування має бути сформульовано відповідно до політичної системи, закріпленої Конституцією України. В цьому плані є необхідність вдосконалення механізму висування кандидатів політичними партіями і скасування права трудових колективів на висування на виборах. Конституція та Закон України «Про вибори народних депутатів

України» 1997 року поряд з іншим заклали основи участі політичних партій на виборах як основних їх суб'єктів. В подальшому ці положення вимагають суттєвого правового підсилення та уточнення.

В межах раціональної організації виборів потребує вдосконалення також механізм проведення передвиборної агітації насамперед у плані створення рівних умов та можливостей при використанні всіх видів засобів масової інформації. Виборчим законом повинен визначитися чіткий перелік обмежень у проведенні перевиборної агітації і відповідно до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення потрібно внести зміни щодо відповідальності за надання виборцям безплатно чи на пільгових умовах товарів, цінних паперів, грошей, послуг тощо.

Потребує подальшого вдосконалення також механізм фінансового забезпечення проведення передвиборної агітації, зокрема, що стосується встановлення більш жорсткого контролю за порядком фінансування передвиборної агітації, який би забезпечив відкритість, прозорість формування власних виборчих фондів та їх використання.

Третім самостійним напрямом вдосконалення виборчого законодавства є проблеми, пов'язані з процедурою судового захисту виборчих прав громадян України та оскарження порушень виборчого законодавства.

На нашу думку, в законодавстві про вибори народних депутатів України необхідно встановити порядок, згідно з яким рішення Центральної виборчої комісії оскаржуються у Верховному Суді України, рішення окружних виборчих комісій відповідно — у Верховному Суді Автономної Республіки Крим, обласних. Київському та Севастопольському міських судах.

Практика розгляду судових виборчих справ підтверджує необхідність встановлення в законодавстві стислих строків оскарження результатів виборів та розгляду судами цієї категорії справ.

На нашу думку, слід виходити з того, що по цих справах остаточні рішення повинні бути винесені до моменту прийняття присяги народними депутатами України, оскільки відповідно до ст. 79 Конституції України саме з цього моменту народні депутати України набувають повноважень.

Об'єктивний процес становлення дійсно реальних і демократичних виборів в Україні зумовлює необхідність, як нашу думку, в майбутньому запровадження порядку розгляду справ про порушення виборчого законодавства України спеціальними судами адміністративної юстиції.

Подальшого вдосконалення потребує також механізм правового

регулювання запровадження адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства України.

Практика проведення виборів народних депутатів України актуалізувала також правові проблеми визнання виборів недійсними. На нашу думку, сьогодні слід у Законі України «Про вибори народних депутатів України» чітко визначити перелік порушень по кожній стадії виборчого процесу, які є підставами для визнання виборів недійсними.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

### До розділу I

1. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Віче. – 1997. – № 12(69). – С. 23.
2. Кривенко Л.Т. Парламент без парламентаризму // Віче. – 1997. – № 4. – С. 17.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Див.: Орзих М.Ф. Избирательная система Украины: преемственность современного этапа реформы // Юридический вестник. – 1994. – № 2. – С. 19.
5. Див.: Барабашев Г.В. Избирательная кампания: цели и средства / Сов. государство и право. – 1987. – №4. – С. 3.
6. Див.: Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Непосредственная демократия в СССР. – М.: Знание, 1984. – С. 20.
7. Див.: Советское государственное право: Учебное пособие / Под ред. В.С.Основина. – Воронеж: Изд-во Ворон. ун-та, 1991. – С. 109.
8. Див.: Денисов А.И. Советское государственное право. – М., 1947. – С. 261.
9. Див.: Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит., 1965. – С. 30.
10. Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник в 4-х т. Т. 1–2 / Под ред. Б.А.Страшуна. – М.: БЕК, 1996. – С. 318; Близьке до наведеного вище визначення Маклакова В.В. у книзі «Избирательное право и избирательная система буржуазных и развивающихся стран». – М., 1987. – С. 10.
11. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування // Політологічний вісник. – К., 1993. – Вип. 1. – С. 16.
12. Основи конституційного права України: Підручник. Вид. 2-е, доп. / За ред. В.В.Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 103.
13. Рябов С.Г. Політичні вибори: Навч. посіб. – К.: Тандем, 1998. – С.22.
14. Див.: Прело М. Конституционное право Франции: Пер. с франц. / Под ред. проф. А.З.Манфреда. – М., 1957. – С. 399.
15. Див.: Cotteret J., Emeri M. Les systemes electroux. – Paris, 1970. – P.8.
16. Див.: Madgwick P. Indioduction to British Politics. – London, 1979. – P. 332.

17. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

18. Юзьков Л.П. Про проект нової Конституції України // Конституція незалежної України: У 3-х кн. / Під заг. ред. С.Головатого. – К.: Право, 1995. – Кн. 1. Документи, коментарі, статті. – С. 18.

19. Див.: Зинovieв А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Государство и право. – 1995. – № 1. – С. 22.

20. Див.: Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. – М., 1995. – С. 81.

21. Ставнійчук М.І. Вибори в Україні. – К., 1998. – С. 6.

22. Див.: Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. – Харьков: Факт, 1998. – С. 10.

23. Див.: Ким А.И. Советское избирательное право // Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит-ра, 1965. – С. 4–9.

24. Див.: Кабышев В.Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма: Дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 1980. – С. 152.

25. Див.: Матвеевкова А.С. Конституционные принципы выборов в Советы народных депутатов и их реализация в условиях развитого социализма: Дис. ... канд. юрид. наук. – Алма-Ата, 1980. – С. 13.

26. Див.: Алебастрова И.А. Выборы народных депутатов в СССР как институт демократии: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1991. – С. 20–50.

27. Див.: Общая и прикладная политология: Учебное пособие / Под общей ред. В.И.Жукова, Б.И.Краснова. – М.: МГСУ, 1997. – С. 271–273.

28. Див.: The International Bill of Human Rights. Universal Declaration of Human Rights // Human Rights; The International Bill of Human Rights. – № 2. – Р. 26.

29. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол.: Ф.М.Рудич (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 1998. – С. 134.

30. Див.: Общая и прикладная политология: Учебное пособие / Под общей ред. В.И.Жукова, Б.И.Краснова. – М.: МГСУ, 1997. – С. 272.

31. Див.: Строгович М.С. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности / Под ред. Савицкого В.М. – М., 1979. – С. 46. Тут розглядається поняття кримінального процесу, ознаки якого є такими ж, що і виборчого процесу.

32. Див.: Бродович С.М. Советское избирательное право. – Л., 1925. – С. 127.

33. Див.: Ким А.И. Советское избирательное право // Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит-ра, 1965. – С. 19–29.

34. Див.: Страшун Б.А. Понятие и принципы социалистического избирательного права // Ученые записки ИМО. – М., 1962. – Вып. X. – Сер. Юрид. – С. 26.

35. Див.: Судариков Ф.Н. Всеобщее избирательное право в СССР: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1961. – С. 3–4.

36. Див.: Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М.: Юрид. лит., 1976.

37. Див.: Основин В.С. Нормы советского государственного права. – М., 1963. – С. 10–45.

38. Див.: Теория юридического процесса / Под общей ред. В.М.Горшенева. – Харьков, 1985.

39. Див.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т.2. – С. 286.

40. Див.: Представительная демократия и электорально-правовая культура / Под общей ред. Ю.А.Веденева и В.В.Смирнова. – М.: Весь мир, 1997. – С. 25.

41. Див.: Теория юридического процесса / Под общей ред. В.М.Горшенева. – Харьков, 1985. – С. 65–67.

42. Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1936. – № 11. – Ст. 486.

43. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1977. – № 141. – Ст. 617.

44. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 5. – Ст. 17.

45. Погорілко В.Ф. Огляд і коментарі Основного Закону України. – К., 1997. – С. 55.

46. Див.: Ким А.И. Советское избирательное право // Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит-ра, 1965. – С. 29–41.

47. Маркс К., Энгельс Ф. Маніфест Комуністичної партії // Твори. – Т.4. – С. 424.

48. Див.: Постриков М.А. Организация выборов как составная часть советской избирательной системы. / Ученые записки ВЮЗИ. – М., 1960. – Вып. IX. – С. 159; Анисимова Т.Г. Избирательная система СССР. – М., 1953. – С. 3; Кравцов Б.П. Советская избирательная система. – М., 1958. – С. 8.

49. Див.: Воеводин Л.Д. Избирательная система СССР // Советское государственное право: Учебник. – М., 1958. – С. 280.

50. Див.: Петров Г.И. Сущность советского административного права. – М., 1959. – С. 117.
51. Див.: Теплова Н.А. Советская избирательная система – самая демократическая в мире: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1952. – С.3.
52. Див.: Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Государственное право стран народной демократии. – М., 1964. – С. 221.
53. Ким А.И. Советское избирательное право // Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит-ра, 1965. – С. 17, 90–206.
54. Див.: Основы советского государственного строительства и права: Учебник Академии общ. наук при ЦК КПСС. – М.: Мысль, 1979. – С. 243.
55. Див.: Советское государственное право: Учебник под общ. ред. проф. Кравчука С.С. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 302.
56. Див.: Теория государства и права / Под ред. Королева А.И. – Л., 1987. – С. 256.
57. Полонська-Василенко Н. Історія України: В 2-х т. – К.: Либідь, 1993. – Т.1. – С. 77.
58. Грушевський М.С. Історія України-Русі. – Т.1. – С. 388–396.
59. Яковлів А. Українське право // Українська культура: Лекції за редакцією Д.Антоновича. – К.: Либідь, 1993. – С. 222.
60. Грушевський М.С. Історія України-Русі. – Т.3. – С. 218.
61. Чубатий М. Огляд історії українського права. – Мюнхен, 1947. – С.116–117.
62. Окіншевич Л. Лекції з історії українського права. – Мюнхен, 1947. – С. 30–31.
63. Окіншевич Л. Лекції з історії українського права. – Мюнхен, 1947. – С. 46.
64. Дорошенко Д. Нарис історії України: В 2-х т. – К.: Глобус, 1991. – Т.2. – С. 113.
65. Дорошенко Д. Нарис історії України: В 2-х т. – К.: Глобус, 1991. – Т.2. – С. 115–116.
66. Полонська-Василенко Н. Історія України: В 2-х т. – К.: Либідь, 1993. – Т.2. – С. 158.
67. Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика, 1710 р. / Передм. та заг. наук. ред. О.Прецака. – К.: Веселка, 1994. – С.6.
68. Дорошенко Д. Нарис історії України: В 2-х т. – К.: Глобус, 1991. – Т.1. – С. 129.

69. Див.: Юшков С.В. История государства и права СССР: в ?-т. – М.: Юрид. лит., 1961. – Ч.1. – С. 581–600.
70. Див.: Юшков С.В. История государства и права СССР: в ?-т. – М.: Юрид. лит., 1961. – Ч.1. – С. 599.
71. Вісник ГС УНР. – 1917. – № 5. – С. 1–15.
72. ЦДАВО України. – Ф. 115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 39.
73. Мироненко О.М. Перші демократичні вибори в Україні // Правова держава. – К.: Наук. думка, 1994. – Вип. 5. – С. 266.
74. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – С.58.
75. Див.: Там само. – С. 67.
76. ЦДАВО України. – Ф. 115. – Оп. 1. – Спр. 12. – Арк. 4.
77. Мироненко О.М. Перші демократичні вибори в Україні // Правова держава. – К.: Наук. думка, 1994. – Вип. 5. – С. 288.
78. Див.: Ленин В.И. Пролетарская революция и ренегат Каутский / / Полн. собр. соч. – Т.3. – С. 245.
79. Див.: Ленин В.И. Еще раз о профсоюзах, о текущем моменте и об ошибках т.т. Троцкого и Бухарина // Полн. собр. соч. – Т.42. – С. 282.
80. Див.: Снисаренко Л.Ю. Политика оживления Советов на Украине в 20-е годы: Дисс. ... канд. юрид. наук. – К., 1991. – С. 25.
81. Див.: Ленин В.И. Еще раз о профсоюзах, о текущем моменте и об ошибках т.т. Троцкого и Бухарина // Полн. собр. соч. – Т.42. – С. 295.
82. Див.: СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 5.
83. ЗУ УРСР. – 1919. – № 19. – Ст. 204.
84. Див.: Малицкий А.Л. Советская Конституция. – Харьков: Юриздат НКЮ УССР, 1925. – С. 86.
85. Див.: Страшун Б.А. Конституция РСФСР 1918 г. и выборы в органы Советской власти (исторический очерк и современность) // Советское государство и право. — 1988. – № 7. – С. 25.
86. Див.: СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.
87. ЗУ УРСР. – 1920. – № 6. – Ст. 104.
88. Таранов А.П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К.: Вид-во АН УРСР, 1957. – С. 62.
89. Таранов А.П. Основні принципи Конституції Української РСР. – К.: Вид-во АН УРСР, 1962. – С. 146.
90. ЗУ УРСР. – 1920. – № 5. – Ст. 799.
91. ЗУ УРСР. – 1924. – № 34. – Ст. 235.
92. ЦДАВО УРСР. – Ф.1. – Оп. 2. – Спр. 1758. – № 48.
93. ЦДАВО УРСР. – Ф.1. – Оп. 2. – Спр. 1754. – № 123.
94. В дисертаційному дослідженні Снісаренко Л.Ю. дається повний

грунтовний порівняльний аналіз цього впливу на хід виборчих кампаній в 1920–1929 роках. Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1991. – С. 100–145.

95. Див.: Иванченко А.В. Демократические институты в истории Советского государства // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С. 118–120.

96. Див.: Иванченко А.В. Демократические институты в истории Советского государства // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С. 121.

97. ЗЗ УРСР. – 1925. – № 97. – Ст. 530.

98. ЦДАВО УРСР. – Ф.1. – Оп. 2. – Спр. 1759. – № 28.

99. Див.: СЗ СССР. – 1926. – № 66. – Ст. 500.

100. ЗЗ УРСР. – 1926. – № 66. – Ст. 501.

101. Див.: СЗ СССР. – 1930. – № 37. – Ст. 400.

102. Див.: СЗ СССР. – 1934. – № 50. – Ст. 395.

103. Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1936. – № 41. – Ст. 486.

104. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1937. – № 30. – Ст. 121.

105. ЗЗ УРСР. – 1938. – № 12. – Ст. 39.

106. Кульчицький С.В. Одна влада у всій її багатолічності // Укрінформ. – 1999. – 10 бер.

107. Історія держави і права Української РСР (1917–1960). / Під ред. В.М.Корецького. – К., 1961. – С. 509.

108. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1947. – № 12. – Ст. 37.

109. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1947. – № 11. – Ст. 28.

110. Історія держави і права Української РСР (1917–1960). – С. 620.

111. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1950. – № 5. – Ст. 28.

112. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1959. – № 32. – Ст. 207.

113. Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 141. – Ст. 617.

114. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.

115. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 1. – Ст. 9.

116. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 624.

117. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 626.

118. Авер'янов В.Б., Денисов В.Н., Сіренко В.Ф. та ін. Законодавство: проблеми ефективності. – К.: Наук. думка, 1995. – С. 19.

119. Погорілко В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 23.

120. Див.: Леванский В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях. – М., 1986. – С. 56.

121. Погорілко В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України. – К., 1993. – С. 25.
122. Журавський В.С. Політичний процес в сучасній Україні: Політичний аналіз: Дис. ... докт. політ. наук. – К., 1996. – С. 83.
123. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
124. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
125. Литвин В. Політична арена України: дійові особи та виконавці. – К.: Абрис, 1994. – С. 337.
126. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 40. – Ст. 338.
127. Литвин В. Політична арена України: дійові особи та виконавці. – К.: Абрис, 1994. – С. 358.
128. Яблонський В.М. Сучасні політичні партії України: Довідник. – К.: Лексикон, 1996. – С. 1–4.
129. Білоус А.О. Політичні об'єднання України. – К.: Україна, 1993. – С. 25.
130. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 48. – Ст. 455.
131. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 42. – Ст. 395.
132. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
133. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.
134. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 30. – Ст. 237.
135. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 245.
136. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 13. – Ст. 63.
137. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 50. – Ст. 441.
138. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 29. – Ст. 228.
139. Конституція незалежної України: У 3-х кн. – К.: Право, 1995. – Кн. 1. – С. 323–343.
140. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
141. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 28. – Ст. 193.
142. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280.

### *До розділу II*

143. Бобровник С.В., Богінич О.Л. Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку. – К.: Наук. думка, 1994. – С. 5–6.
144. Див.: Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 14.
145. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

146. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280.
147. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 448.
148. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3–4. – Ст. 15.
149. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 6–7. – Ст. 24.
150. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 5. – Ст. 17.
151. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.
152. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
153. Відомості Верховної Ради України. – 1989. – № 45. – Ст. 631.
154. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
155. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 6. – Ст. 17.
156. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
157. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.
158. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
159. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
160. Див.: Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права. – С. 17.
161. Юзьков Л.П. Проект нової Конституції України (в редакції від 1 липня 1992 р.), винесений на всенародне обговорення // Конституція незалежної України: У 3-х кн. / Під ред. С.П.Головатого. – К.: Право, 1995. – С.19–21.
162. Конституція незалежної України. – С. 123–193.
163. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 1–39.
164. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 39–49.
165. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 50–86.
166. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 192–232.
167. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 120–156.
168. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 266–306.
169. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 308–339.
170. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Українська Правнича Фундація, Право, 1996. – С. 405–445.
171. Див.: Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Политика и федеральные выборы: К вопросу о взаимоотношениях между властью и правом // Государство и право. – 1995. – С. 87.



172. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280.
173. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 448.
174. Див.: Георг Майер. Избирательное право. М.: Издание В.М.Саблина, 1906. – С. 12.
175. Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 4–19.
176. Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 24–28.
177. Збірник нормативних актів, що регламентують діяльність Центральної виборчої комісії та її Секретаріату. – К., 1998. – С. 7–32.
178. Див.: Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы: Сб. ст. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 3.
179. Юзьков Л.П. Конституційні закони: утвердження концепції становлення практики // Рад. право. – 1991. – № 5. – С. 13.
180. Мелашенко В.Ф. Основи конституційного права України: Курс лекцій для студ. юрид. вузів і ф-тів. – К.: Вентурі, 1995. – С. 149.
181. Див.: Керимов Д.А. Законодательная техника // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. / Под ред. проф. Марченко М.Н. – М.: Зерцало, 1998. – Т.2. – С. 177.
182. Див.: Керимов Д.А. Законодательная техника // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. / Под ред. проф. Марченко М.Н. – М.: Зерцало, 1998. – Т.2. – С. 177–180.
183. Бобровник С.В. Закон у громадянському суспільстві // Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення. – К.: Логос, 1998. – С. 108.
184. Див.: Керимов Д.А. Законодательная техника // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. / Под ред. проф. Марченко М.Н. – М.: Зерцало, 1998. – Т.2. – С. 182.
185. Див.: Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку. – К.: Парламентське вид-во, 1998. – С. 137.
186. Бобровник С.В. Закон у громадянському суспільстві // Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення. – К.: Логос, 1998. – С. 108.
187. Бобровник С.В. Закон у громадянському суспільстві // Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення. – К.: Логос, 1998. – С. 109.
188. Див.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 26. – Ст. 2398.
189. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. – Київ, IFES, 1995. – С. 28–42.

190. М.І.Ставніччук. Вибори в Україні. – К., 1998. – С. 15.

191. М.І.Ставніччук. Вибори в Україні. – К., 1998. – С. 16.

192. Див.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 33. – Ст. 3406.

193. Ставніччук М.І. Виборча кампанія // Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Ред. Ю.С.Шемшученко (від. ред.) та ін. – К.: Укр. енциклопедія, 1998. – Том 1. – С. 361; Див.: Общая и прикладная политология: Учебн. пос. / Под ред. В.И.Жукова, Б.И.Краснова. – М.: МГСУ: Союз, 1997. – С. 891; БебикВ.М. Політичний маркетинг і менеджмент. – К., 1996. – С. 54; та ін.

194. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 4–19.

195. Див.: Радько Т.Н. Функции права // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. / Под ред. М.Н.Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – Том 2. – С. 53.

196. Див.: Радько Т.Н. Функции права: Общая теория права: Курс лекций. – Новгород, 1993. – С. 267.

197. Див.: Теория государства и права: Курс лекций / Под общ. ред. Н.И.Матузова. – М., 1997. – С. 349.

198. Див.: Теория государства и права: Курс лекций / Под общ. ред. Н.И.Матузова. – М., 1997. – С. 156–157.

199. Див.: Алексеев С.С. Общая теория права: Курс: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т.1. – С. 192.

200. Див.: Радько Т.Н. Функции права // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. – С. 60.

201. Див.: Погорилко В.Ф. Осуществление местными советами народных депутатов функций советского общенародного государства. Дис. ... доктора юрид. наук. – К., 1988. – С. 62–65.

202. Див.: Марченко М.Н. Реализация права // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. / Под ред. проф. Марченко М.Н. – Т.2. – С. 313.

203. Див.: Теория государства и права / Отв. Ред. М.Н. Марченко. – М., 1996. – С. 378.

204. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 5. – Ст. 16; Там само. – 1998. – № 5. – Ст. 18; Там само. – 1998. – № 5. – Ст. 19; Там само.

– 1998. – № 10. – Ст. 38; Там само. – 1998. – № 14. – Ст. 62.

205. Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 4–19.

206. Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 24–28.

207. Окрема думка судді Конституційного Суду України М.Савенка у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 4–19.

208. Див.: Elster, Lon, Offe, Claus and Prews, Wrich K., 1998. Institutional Design in Past – Communist Societies. New York: Cambridge University Press.

209. Див.: Ричард Роуз, Том Макки. Избирательные системы в Центральной и Восточной Европе и результаты их применения. – Проблемы конституционализма. Сборник научных трудов. Выпуск 7. – Минск, «Тесей», 2000. – С. 26.

210. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Україна. Вибори — 98: Досвід. Проблеми. Перспективи». – К., 1999. – С. 15.

211. Парламент України: Вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. / Центр. виб. коміс., Редкол.: М.М.Рябець (голова) та ін. – К., 1998.

212. Див.: Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика: Моногр. исследование. – М.: Весь мир, 1996. – С. 48; Веденеев Ю.А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Вестник Центр. избир. комиссии. – 1995. – № 2. – С. 39–48.

213. Див.: Бутко И.Ф., Ставнийчук М.И. Взгляд на комиссии. Что было и что должно быть // Советы народных депутатов. – 1989. – № 12. – С. 43–45.

214. Див.: Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и европейских странах. Автореф. дис. в виде науч. доклада на соиск. уч. степени д.ю.н. – М., 1995. – С. 24–25.

215. Див.: Постников В.Е. Избирательное право России. – М.: Инфа-Норма, 1996. – С. 36–37.

216. Див.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебн. для вузов / Отв. ред. А.В.Иванченко. – М.: Норма, 1999. – С. 212; Князевич Р.П. Роль і місце Центральної виборчої комісії в системі державної влади // Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Україна. Вибори — 98: Досвід. Проблеми. Перспективи». – С. 105–112.

217. Див.: Сравнительное конституционное право. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 389–390; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х т. – Т. 1 – 2: Общая часть. – М.: БЕК, 1996. – С. 349–350; Конституційне право України. / Під ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 1999. – С. 335.

**Наукове видання**

**Ставнійчук Марина Іванівна. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К.: Факт, 2001. — с. 156**

**Монографія.**

Літературний редактор — О.М.Кузьміна  
Комп'ютерна верстка — Т. Мосієнко

Підписано до друку 27.12.2000. Формат 84x108 1/32  
Гарнітура Times New Roman сур  
Обл. вид. арк. 10,0  
Папір офсетний

**Видавництво «Факт»**  
Наклад 1000

Віддруковано з оригінал-макета  
Зам. №



## **СТАВНІЙЧУК Марина Іванівна**

Народилася 3 травня 1965 року в м. Бершаді Вінницької області. У 1987 році закінчила Київський державний університет імені Тараса Шевченка за спеціальністю правознавство.

Після закінчення університету навчалась в аспірантурі Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, працювала на посадах науково-співробітника відділу конституційного права, проблем зако-

нотворчості та місцевого самоврядування, вченого секретаря Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України. У квітні 1999 року за поданням Президента України Верховною Радою України була призначена членом Центральної виборчої комісії. Кандидат юридичних наук. Автор понад 30 наукових праць і статей у галузі конституційного права України, порівняльного конституційного права, у тому числі співавтор наукової монографії «Український парламентаризм: минуле і сучасне» (1999 р.), підручника «Конституційне право України» (1999 р., 2000 р.), навчального посібника «Конституція незалежної України» (2000 р.), низки інформаційно-аналітичних матеріалів Центральної виборчої комісії, автор брошури «Вибори в Україні» (1998 р.), ряду статей багатотомного видання «Юридична енциклопедія», підготовленого Національною академією наук України. Брала участь у розробці проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (1997 р.), «Про Центральну виборчу комісію» (1998 р.) та інших Законів України.