

Чемсак Ю. В.,

науковий співробітник

*Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ГОЛОСУВАННЯ: ІСТОРИЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** Стаття присвячена передумовам виникнення сучасних способів голосування. Досліджується еволюція окремих виборчих процедур, які в подальшому вплинули на формування виборчого права. Аналізуються фактори впливу на розвиток інституту голосування. Досліджено тенденції вдосконалення виборчих процедур, становлення виборчого права в різні історичні періоди розвитку країн світу.

**Ключові слова:** інститут голосування, виборче право, способи голосування, виборчі процедури.

Становлення сучасного національного виборчого права відбувається в межах реформування системи органів публічної влади, якісного вдосконалення базових виборчих засад, становлення та функціонування парламентаризму. Під час аналізу закономірностей правового регулювання виборів в Україні актуальним стає виявлення тенденцій розвитку виборчого законодавства шляхом використання історичного та порівняльного-правового методів дослідження.

Історичні передумови виборів, формування та розвиток виборчих процедур, виборчого права у різних аспектах досліджували М. Ставнійчук, П. Стецюк, Ю. Тодика, В. Федоренко, Ю. Фрицький, В. Шаповал, Д. Гудима, А. Засць, В. Ковальчук, І. Терлюк, Б. Тищик та інші вчені.

Треба погодитися з О. Тодикою, що на сучасному етапі «зростає значення історичного методу, який дає змогу виявити тенденції розвитку конституційно-правового регулювання виборчих правовідносин щодо формування органів влади на різних етапах розвитку країни» [1, с. 34]. До того ж, вважаємо, що актуальним є й вивчення інституту голосування в аспекті виникнення та становлення виборчого процесу на різних історичних етапах розвитку суспільства.

Дослідження історико-правових аспектів виборчого процесу дає змогу встановити як стійкі його елементи, що не змінювалися протягом історичних періодів, так і динамічні структури, які зазнали змін [2, с. 4].

Історія незалежної України своїм корінням сягає далекого минулого, тісно переплітаючись з історією інших країн. Тому необхідно звернути увагу на більш яскраві історичні етапи, протягом яких відбувалося виникнення та становлення інститутів безпосередньої демократії загалом (у межах яких з'являється та вдосконалюється інститут голосування), а також встановлювалися напрями розвитку їх правового регулювання зокрема.

Ідеї народовладдя, демократії і, відповідно, тісно пов'язані з ними уявлення про право громадян на участь в управлінні державними та суспільними справами мають давню історію, адже будь-яке суспільство як соціальний організм має тенденцію до самоорганізації, упорядкування та структурного оформлення своєї життєдіяльності [3, с. 44].

Змістовне навантаження поняття «вибори» (відповідно, механізмів регулювання суспільних відносин у цій сфері)

з часів його виникнення до сучасного етапу існування значно змінилося.

В історичних дослідженнях інституту виборів майже не звертається увага на передісторію виникнення сучасних традиційних способів голосування. Натомість до голосування бюлетенями процес подання голосів пройшов кілька історичних етапів [4, с. 51].

Так, вже політична думка античності містить значну кількість положень, що підкреслюють зв'язок особистості з політикою, державою, який розглядається для громадян як «загальна справа», завдяки якій завершується розвиток людини як «істоти політичної» [5, с. 14]. Участь населення в управлінні державою була невід'ємною складовою частиною афінської демократії. Саме в її межах з'являються основні поняття, відправні ідеї виборів та виборчого процесу: верховенство закону, виборність органів державної влади та їх посадових осіб, здійснення волевиявлення шляхом безпосередньої демократії за допомогою інституту голосування.

Політична організація суспільства в Афінах (полісна демократія) значно відрізнялася від сучасного стану державного та політичного простору в Україні. Система органів влади складалася з Народних зборів, Ареопагу, Ради чотирьохсот, колегії архонтів та інших магістратур. Політичними правами в Древній Греції було наділено лише певну частину населення (повнолітні чоловіки, що мають земельну власність, а також здатні до виконання військового обов'язку).

Поняття «голосування» з'являється в античній Спарті, де вищий орган влади формувалася на загальних зборах шляхом загальних вигуків, а обраним вважався той спартанець, за якого вигуки були гучніше. Така практика прийняття рішень має й іншу назву – «акламація». У такий спосіб, наприклад, пізніше приймалися рішення й у Візантії, а згодом – у середньовічних республіках Новгороді та Пскові. Виникнення виборчої скриньки також пов'язано з античною епохою. В Афінах у скриньку вкидали чорне та біле каміння (своєрідні бюлетені), віддаючи голос «за» чи «проти» рішення.

Виборчі процедури, відповідно, мали форму та зміст, що відрізняються від сучасних виборчих процедур. Шляхом голосування громадяни Афін формували державні інститути, схвалювали чи відхиляли кандидатури на зайняття виборчих посад. В Афінах поступово впроваджувався принцип, за яким жодна посадова особа не мала права почати виконання своїх обов'язків, доки не пройде складну виборчу процедуру [6, с. 56].

Окремі питання національного виборчого законодавства в частині організації голосування підіймалися задовго до виникнення державності на території сучасної України (наприклад, питання про перевагу відкритого чи закритого голосування було предметом дискусії вже в античному світі, і думки схилились то в один, то в інший бік) [7, с. 64]. Наприклад, у Стародавній Греції застосовувалося відкрите голосування та таємне балотування за допомогою жереба. «Бюлете-

нем» слугував боб: білий боб означав «за», чорний – «проти». В Афінах діяв ще один тип таємного голосування – «остракізм», або «суд черепків»: община мала право вигнати за межі міста кожного суспільного діяча, якщо його популярність загрожувала основам демократії. Процедура голосування виглядала так: учасник голосування отримував черепок та писав на ньому ім'я особи, яку вважав за необхідне вигнати з Афін, а потім вкидав черепок у спеціально облаштоване для цього місце на майдані. Та особа, чие ім'я повторювалося більше разів, оголошувалася вигнаною. Іноді остракізму піддавалися і звичайні громадяни, що вели негідний спосіб життя.

Античні принципи громадянської свободи, рівності активно застосовували у Римській республіці (V – I ст. до н. е.). Головним носієм державного суверенітету в Римі був римський народ, який висловлював свою волю через народні збори (коміції). Основним же владним органом був Сенат. Його рішення носили обов'язковий характер й приймалися у вигляді постанов. У V – I ст. до н. е. провідною формою юридичних приписів вважалися закони, адже вони виходили від всього римського народу. В окрему групу законів входили ті, що регламентують порядок проведення народних зборів, прийняття законопроектів та виборів посадових осіб.

Закони формулювали вимоги до кандидатів у магістрати, регламентували процедуру голосування й встановлювали відповідальність за виборчі інтриги. Передвиборча кампанія починалася задовго до дня голосування. Кандидат заздалегідь повідомляв відповідні магістрати про намір балотуватися. Перевірці підлягали кандидати на предмет їхньої відповідності вимогам, закріпленим у законі. За результатами перевірки уповноважена посадова особа приймала рішення про внесення заявленої кандидатури у список для голосування. Офіційна реєстрація вважалася початком передвиборчої боротьби та тривала до дня виборів. Посадові особи обиралися шляхом відкритого подання голосів. Запровадження після 139 р. до н. е. таємного голосування сформувало свободу вибору, скасувало контроль за волевиявленням громадян і дозволило посилити боротьбу з порушниками виборчого законодавства [6, с. 64].

Виникнення ідеї народного представництва та виборності органів влади С.Л. Утченко, наприклад, пов'язує із самотутною полісною системою управління античних місто-держав [8, с. 78]. Отже, не зважаючи на різницю в системі органів публічної влади, різні за обсягом критерії демократичності виборів, ідеї необхідності формування влади саме шляхом народного волевиявлення та основи правового регулювання голосування на виборах з'являються та активно розвиваються в античну епоху. Саме в межах системи полісної держави виникає можливість громадян брати участь у управлінні державними справами.

Загалом ідеї та принципи народовладдя, втілені в інститутах античної демократії, справили значний вплив на теорію та практику державного будівництва наступних епох, зокрема на формування інституту виборів [6, с. 180].

Подальше формування та розвиток виборчого права відбувається в умовах еволюції суспільних та державних інститутів епохи Середньовіччя. Накопичення досвіду правового регулювання у виборчій сфері відбувається нерівномірно. На формування окремих елементів виборчого права впливають об'єктивні фактори – політична організація суспільства, рівень його розвитку тощо.

Наприклад, у державах Західної Європи фактором, що стримував розвиток демократичних інституцій, виступала організація політичного управління.

Так, у германців діяла так звана «військова демократія». Народні збори обирали старійшин, військових вождів, приймали рішення стосовно війни та миру, здійснювали правосуддя. Кожен повноправний член суспільства особисто брав участь у управлінні, був носієм народовладдя. Натомість у франків еволюція народних зборів відбувалася у напрямі посилення державної влади і, відповідно, призводила до поступового відсторонення народних мас від участі у державних справах. У ранньосередньовічній Англії спосіб організації влади за режиму військової демократії стримував розвиток інститутів самоврядування [6, с. 98].

Отже, період раннього середньовіччя (V – XI ст.) характеризується слабким розвитком виборчих принципів. Процедура голосування, у свою чергу, складалася, як правило, лише зі схвалення або відхилення запропонованої для обрання кандидатури.

Друга половина доби Середньовіччя, починаючи з X ст., була насичена значними змінами у суспільстві та політичному житті багатьох країн: активно створюються нові міста з принципово новими відносинами у владній сфері; формуються органи самоврядування (ради, які очолюють відповідні голови), органи судової влади. Відповідно, *спостерігається й створення правових актів у сфері виборчих відносин, відбувається формування та вдосконалення виборчих процедур*. Наприклад, у Венеціанській та Флорентійській республіках участь у формуванні органів влади брали всі вільні громадяни, що досягли двадцятирічного віку. Народне волевиявлення здійснювалося за допомогою певних виборчих процедур. Для виборчої системи Флорентійської республіки характерним було жеребкування, що проводилося у кілька кроків (асоціюється із сучасними непрямыми виборами).

Досить впливовим фактором подальшого вдосконалення виборчих процедур стає формування окремих суспільних станів, які виражали свої інтереси через станово-представницькі органи, які вперше виникають в Іспанії (кортеси). Отже, поступово феодалну роздробленість змінює собою станова монархія. В Англії, Франції, Германії, Польщі та ряді інших країн формування органів влади відтоді почало здійснюватися на принципово новій основі – становому представництві [6, с. 43].

Це призводить до того, що виборча практика стає загальнодержавним елементом, відіграє значну роль у суспільному житті країн. Так, за допомогою виборів формуються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, накопичується досвід використання виборчих цензів тощо. Обрання кандидатів до органів місцевого самоврядування в Англії, наприклад, здійснювалося за допомогою відкритого голосування шляхом підняття руки, а обраним вважався той, за кого проголосувала звичайна більшість. Процедура обрання кандидатів в міста дещо відрізнялася й залежала від місцевих традицій, а процедура обрання відбувалася на міських зборах. Виборцями ж виступали окремі суспільні стани та територіальні одиниці.

Отже, виборчі принципи, основні засади та технології голосування за епохи середньовіччя значно відрізнялися від сучасних, а виборчого права як окремої галузі законодавства не існувало.

Формування якісно нових поглядів у сфері правовідносин держава-громадянин відбувається за доби європейського Відродження. Увагу мислителів того часу привертають такі поняття, як права людини (зокрема виборчі), народний суверенітет, загальне виборче право. У працях багатьох науковців та філософів зустрічається обґрунтування необхідності та доцільності

формування органів влади саме шляхом народного представництва. Так, Дж. Локк, Н. Макіавеллі, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббс вищезазначені питання вивчали у різних аспектах. Висновки, яких вони дійшли у своїх працях, були враховані законодавцем та покладені в основу формування правових актів виборчого законодавства багатьох країн.

Філософські та політичні ідеї «природного права» людини та громадянина стають частиною французького законодавства, зокрема виборчого. Французькі мислителі одними з перших взагалі почали вивчати питання щодо природної рівності людей, необхідності розділення влади на окремі гілки, пріоритетності обрання посадових осіб на виборах шляхом голосування тощо.

Яскравим прикладом такої трансформації є Конституція Франції 1791 р. Саме цей правовий акт вперше за тривалий час надав змогу значній частині населення брати участь у виборах (як загальнодержавних, так і місцевих). Поступово формується виборче законодавство, де закріплюються принципово нові поняття, які й нині використовуються у текстах виборчих законів багатьох країн світу, зокрема в сучасній Україні. *Поступово відбувається переосмислення базових основ та принципів виборності.*

Так, наприклад, у вищезазначеній Конституції закріплювався й широко використовувався у правових документах термін «активний громадянин». Для того щоб повністю володіти активним та пасивним виборчим правом, необхідно було відповідати таким вимогам: наявність французького громадянства, віковий ценз (двадцять п'ять років), статевий (участь у виборах брали лише чоловіки), майновий ценз (сплата передбачених податків), територіальний ценз (проживання на відповідній території не менше одного року) [6, с. 60]. На підґрунті французького права головним чином виникла і розвинулась система непрямих (двоступневих) виборів. Під час розробки Конституції 1791 р. питання щодо допустимості прямих виборів не виникало взагалі. Суперечки точилися навколо того, бажані дво- чи триступневі вибори депутатів [7, с. 73].

Питання щодо найкращої форми голосування отримало принципове висвітлення також у Франції під час Великої революції. Закон 22 грудня 1789 р. встановив закриті подання голосів для всіх виборів. Із цього приводу виникла дискусія, адже значна частина населення була неграмотною. Врешті-решт, було закріплено, що на виборчих (первинних) зборах складається особливе бюро з трьох грамотних виборців, яким після складання ними присяги доручається заповнювати бюлетені необізнаних громадян. Натомість згодом вибори Робесп'єра відбулися шляхом відкритого голосування. У процесі тривалої з цього питання дискусії було запропоновано різні способи голосування. Було запропоновано голосувати за системою підписаних бюлетенів. Надходили пропозиції надати виборцям право обрати між двома способами голосування. У конституціях та виборчому законодавстві Франції спостерігається тенденція до таємного способу голосування [7, с. 65, 66].

У XIX ст. у Європі активно впроваджуються реформи у сфері виборчого права. *У структурі виборчого процесу дедалі чіткіше вирізняються основні етапи та стадії, у законодавстві регламентуються виборчі процедури, окреслюються технології та способи голосування.*

По-перше, було скасовано виборчі цензи, зокрема й майновий ценз, тобто вибори стають загальними. По-друге, скасовується інститут виборщиків у Франції, Германії, Бельгії та інших державах. Отже, вибори стають прямими. У другій половині

XIX ст. у країнах, де виборче законодавство було найбільш розвинуте (Франція, Велика Британія, Німеччина), вводиться система виборчих округів, що базується на кількості населення. Упорядковується досить важлива складова частина виборчого процесу – процедура складання списків виборців. По-третє, сформувалися дві основних виборчих системи, які використовуються і нині: мажоритарна та пропорційна. По-четверте, голосування стає таємним. Виборчі скриньки розкривалися у присутності спостерігачів від заявлених кандидатів. Вводиться єдиний зразок виборчого бюлетеня.

У виборчому законодавстві країн Європи у XIX ст. *виокремлюються такі основні способи голосування:* відкрите – за допомогою підняття рук (Прусія); таємне – балотування кулями з використанням закритих виборчих скриньок (Сербія), шляхом подання записок (Бельгія); голосування за допомогою бюлетенів, які, в свою чергу, виготовлялися централізовано уповноваженим на те органом або самим виборцем (Австрія, Франція); система голосування з використанням конвертів (Німеччина).

Отже, можна казати про те, що *більшість сучасних виборчих процедур було сформовано у XIX ст.* Оновлене виборче законодавство стає одним із гарантів реалізації громадянських прав та свобод людини.

Остаточні основні права людини та громадянина сформульовані та систематизовані у «Декларації прав людини та громадянина» 1948 р. Цей нормативно-правовий акт загалом відіграв значну роль у законотворчій діяльності багатьох країн, скорегував вектори формування їх виборчих систем.

Отже, у процесі розвитку суспільних відносин, інститут голосування пройшов складний процес еволюції від способу народного волевиявлення до стадії виборчого процесу:

- 1) Античність: зародження ідей народного представництва; виникнення поняття голосування; зародження способів здійснення голосування та механізмів його регулювання;
- 2) Середньовіччя: зародження перших інститутів народовладдя, виборча практика стає загальнодержавним елементом;
- 3) Відродження: виникнення поняття виборчих прав громадян; пошук шляхів оптимального способу голосування; впровадження елементів виборності; перші спроби створення виборчого законодавства; конкретизовано процедуру голосування;
- 4) IX – XX ст.: зародження виборчого процесу, формування більшості виборчих процедур, відомих нині; закріплення письмового голосування; активний розвиток виборчого законодавства; зародження нових виборчих інститутів.

Виборчі інститути в Україні формувалися під значним впливом суміжних держав, під чийм підпорядкуванням перебували в різні часи окремі її території. Отже, поєднання історичного та порівняльно-правового методів дослідження виборчого процесу дасть у подальшому змогу виявити тенденції розвитку правового регулювання інститутів безпосередньої демократії в Україні. Вивчення досвіду інших держав, аналіз факторів, що впливають на формування виборчих процедур, виборчого права, є предметом подальших досліджень.

#### *Література:*

1. Тодика О.Ю. Методи наукового аналізу виборчого процесу / О.Ю. Тодика // Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України : тези наук. доп. та повідомл. учасн. наук. конф. молодих учених (м. Харків, 30 черв. 2001 р.). – Х., 2001. – С. 34–36.
2. Искандаров У.С. Избирательный процесс в Российской империи (вторая половина 18 – начало 20 вв.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / У.С. Искандаров ; Куб. гос. аграрн. гуманит. ун-т. – К., 2007. – 181 с.



3. Аверьянов В.Б., Селиванов В.Н. Социалистические управленческие отношения / В.Б. Аверьянов, В.Н. Селиванов // Правоведение. – 1978. – № 6. – С. 42–48.
4. Минникес И.В. История выборов в России: порядок голосования и определение результатов (10-18) / И.В. Минникес // Академический юридический журнал. – 2003. – № 4. – С. 51–55.
5. Речицкий В.В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Речицкий. – Х., 1982. – 211 с.
6. Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации [Учебное пособие] / Н.И. Воробьев, В.В. Никулин. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та (ТГТУ), 2005. – 104 с.
7. Шалланд Л.А. Питання виборчого права. Випуск 1. Таємне подання голосів / Л.А. Шалланд // Вибори та демократія. – 2007. – № 4 (№ 4(14)) – С. 64–79.
8. Утченко С.Л. Политические учения Древнего Рима [Монография] / С.Л. Утченко. – М.: Наука, 1977. – 248 с.
9. Кульчицкий В.С., Тищик Б.И. Історія держави і права України: [Навч. посіб.] / В.С. Кульчицкий, Б.И. Тищик. – К.: Атіка, 2001. – 320 с.

**Чемсак Ю. В. Становление и развитие института голосования: историко-правовой аспект**

**Аннотация.** Статья посвящена предпосылкам возникновения современных способов голосования. Исследуется

эволюция отдельных избирательных процедур, которые в дальнейшем повлияли на формирование избирательного права. Анализируются факторы, которые влияли на развитие института голосования. Выявляются тенденции усовершенствования избирательных процедур, становления избирательного права в разные исторические периоды развития стран мира.

**Ключевые слова:** институт голосования, избирательное право, способы голосования, избирательные процедуры.

**Chemsak Yu. Establishment and evolvement of suffrage institution: historical and law dimension**

**Summary.** The article is devoted to analytical review of the reasons for the current ways of voting as well as the evolution of the most influential electoral procedures in suffrage evolvement. The influences on the development of suffrage institution are analyzed. The author distinguishes the tendencies in improving electoral procedures and establishing the voting right across different historical stages and societies.

**Key words:** suffrage institution, voting right, electoral procedures, ways of voting.