

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ В 1917 – ПОЧ. 1918 РР.

*ПАВЛЕНКО Валентина Валеріївна - аспірантка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

---

Шлях до демократії в Україні у ХХ – на поч. ХХІ ст. був і є досить складний і не однозначний, а політичні події останніх років говорять про те, що без глибокого реформування виборчої системи наша держава не має шансів стати сучасною європейською країною, у якій би економічні інтереси і політична воля виборців максимально враховувалися б у повсякденному житті.

На наш погляд, саме виборче законодавство держави є показником рівня демократії, а виборча система має неабиякий вплив на майбутнє політичне життя кожної країни.

Слід сказати, що активний інтерес до питань виборів та виборчого права зародився у дослідників ще з середини ХІХ – на початку ХХ ст. Праці В.В. Водовозові [1], Н.І. Лазаревського [2], В.В. Хвостова [3] є тому підтвердженням. У цих роботах висвітлюється питання виборчого права як у Європі, так і в Росії, звертається увага на народне представництво та його місце і роль у державотворчих процесах.

Якщо говорити про Україну, то виборча система тут почала широко використовуватися ще в ХVІ – ХVІІ ст. у містах, що мали магдебурзьке право, а першим нормативним актом писаного виборчого права на українських землях можна вважати Конституцію Пилипа Орлика 1710 р. Саме в цьому документі вперше було зафіксовано принципи діяльності органів державної влади, порядок, терміни та періодичність скликання вищого представ-

ницького органу тих часів – Генеральної Ради [4, с. 311].

На початку ХХ ст. українська нація перебувала в процесі пошуку нових форм народовладдя. Настав той час, коли бажання мати свою державу, свої закони, як ніколи, могло перетворитися у реальність. За доби української революції 1917-1921 рр. боротьба за владу йшла між багатьма політичними силами. Тому цей період увійшов в історію як дуже складний і суперечливий. Вибори до Українських Установчих зборів за доби Центральної Ради, коли український народ та його політична еліта стояли перед вибором між парламентською демократією західного типу та радянською владою більшовицького зразка, є тому підтвердженням.

Народження і становлення української держави проходило завдяки попереднім етапам національного відродження та політичним процесам, що відбувалися в Російській імперії.

На початку ХХ століття формування Державної Думи стало каталізатором створення політичних партій та активізації їх діяльності. Сприяло розвитку громадських прав та свобод, особливо у напрямку еволюції виборчого права та залучення до процесу управління державою більш широких верств населення.

Необхідно наголосити, що відповідну роботу зі створення виборчого законодавства провів і Тимчасовий уряд Росії, до складу якої входила Україна. Так, у березні

1917 року, після Лютневої буржуазної революції, було створено Особливу урядову нараду, яка розробила 46 законопроектів, спрямованих на проведення земської реформи, а 21 травня набули чинності Тимчасові правила про вибори губернських і повітових земських гласних, які вводилися в дію постановою уряду [5, с. 42].

Цей документ регламентував вибори повітових і губернських гласних. Склалися «Правила» з двох розділів, де наводилися виборчі права й механізм формування списків виборців. Йшла мова про те, яким чином мають складатися списки виборців і формуватися виборчі округи та дільниці і порядок балотування кандидатів у повітові гласні. Крім того, пояснювався порядок проведення передвиборчої агітації й голосування, визначення результатів виборів, порядок їх оскарження. У другому розділі був прописаний порядок балотування кандидатів у губернські гласні, голосування та підведення підсумків результатів виборів [6].

Необхідно звернути увагу на те, що Правила не обмежували виборчих прав за національною чи релігійною ознакою, також не передбачалося майнового цензу. Голосувати мали право всі, хто досягнув 20 річного віку, крім ченців, психічно хворих, а також засуджених до позбавлення волі – впродовж трьох років після відбуття покарання. Крім того позбавлялися виборчих прав глухонімі, що можна розглядати як дискримінацію. Хоча, в цілому, у порівнянні з Положенням 1890 року коло земських виборців значно розширилось.

Привертає увагу і той факт, що виборці мали право надавати скарги до міських та повітових управ у разі помилок, допущених у списках виборців. Якщо скарга залишалася без задоволення, то можна було звертатися до губернського адміністративного суду.

Уперше було передбачено голосування бюлетенем у кабінках для таємного голосування (раніше кульками). Але «виборчу записку», попередньо перевірявши її достовірність, кидав до виборчої урни голова виборчої комісії. Це можна пояснити тим, що значна частина виборців не мала необ-

хідної освіти, щоб вірно заповнити бюлетень. Разом з тим такий порядок безумовно порушував таємницю голосування.

Досить складовою була і система підведення підсумків голосування. Отриманий результат протягом 2-х днів окружна виборча комісія передавала повітовій земській управі, яка складала остаточний список новообраних гласних. Виборці протягом 10-ти днів могли оскаржити результати виборів у губернському адмінсуді, а його постанову в Сенаті впродовж з дня її оголошення.

Досить цікавою є, на наш погляд, і норма проведення повторних виборів. Тимчасовими правилами передбачалося, що у разі визнання адміністративним судом або сенатом виборів по округу недійсними, то повітова земська управа протягом місяця зобов'язана була організувати проведення повторних виборів. Якщо адміністративний суд або Сенат визнавав недійсними вибори окремих гласних, повітова земська управа мала виключити їх зі списку гласних і занести до числа обраних наступних кандидатів за виборчим списком [5, с. 44].

Голосування та підрахунок голосів виборів губернських гласних повітовими земськими зборами за пропорційною системою виборів проводились у спосіб, аналогічний тому, що використовувався при виборах повітових гласних. Але мав одну суттєву відмінність. Законодавство тимчасового уряду не передбачало механізму оскарження результатів виборів і проведення повторних виборів [15, с. 86].

Таким чином, на початку XX ст., перебуваючи ще у складі Росії вже активно починає формуватися український національний інститут виборів, а після створення Центральної Ради (3-4 березня 1917 року) відроджується і сама Українська держава. Центральна Рада стала першим парламентом України, який, щоправда, оформився шляхом делегування, а не загальними виборами. Але з утворенням Української Народної Республіки починається новий етап розвитку виборчих традицій у країні, відкривається шлях для проведення перших в історії державних виборів.

22.(09).03.1917 р. у Відозві Центральної Ради були проголошені головні принципи виборчого законодавства. Мова йшла про скликання Установчих зборів на основі загального, рівного, прямого й таємного виборчого права [7]. І хоча в умовах німецької окупації, революції, громадянської війни Установчі збори так і не було скликано, але Закон «Про вибори до Українських Установчих зборів» виглядав за своєю структурою та змістом досить довершеним і демократичним.

На осінь 1917 року, враховуючи політичну ситуацію, яка склалася в Україні, керівники Центральної Ради дійшли до висновку, що необхідно «зараз же й негайно приступити до організації установчих зборів України. Інакше можемо гірко пожалкувати» [8]. Комісію, яку було створено, доручалося розробити проект організації та проведення виборів, а питання організації виборчого процесу обговорювалося на засіданнях Генерального Секретаріату 21 вересня, 14 та 14 та 16 жовтня 1917 р. [9, с. 22].

Під час засідання Малої Ради 17 жовтня 1917 р. була ухвалена революція, у якій було запропоновано законопроект про Українські Установчі збори, сформовано Головну Комісію у справах виборів та визначено дату виборів (27-29 грудня 1917 року). Вся територія України була поділена на виборчі округи: Волинський (30 депутатів), Катеринославський (36 депутатів), Київський (45 депутатів), Полтавський (30 депутатів), Подільський (39 депутатів), Харківський (35 депутатів), Чернігівський (28 депутатів), Херсонський (34 депутата). Крім того – Острозький (15 депутатів), Таврійський (9 депутатів). Українські Установчі збори повинні були складатися із 400-425 осіб [10, с. 52].

Ідея скликання Українських Установчих зборів була неоднозначно сприйнята політичними партіями. Представники кадетів вийшли зі складу УЦП. Також виступили проти скликання Українських Установчих зборів і бундівці. А основна боротьба за вплив на виборців розгорнулася між загальноросійськими політичними партіями (соціал-демократами, меншовиками, більшовиками тощо) та українськи-

ми соціалістами-революціонерами і соціал-демократами. На скликання Українських Установчих зборів покладалися великі надії, тому законодавча функція в ситуації, що склалася, стає пріоритетною в діяльності УЦР. У листопаді 1917 року на місцях уже діяли окружні, повітові, міські та районні комісії по виборах до Українських Установчих зборів.

Необхідно зазначити, що виборчий закон визначав: головні засади скликання УУЗ, виборчі округи, права суб'єктів виборчого права, механізм виборчого процесу. Право участі у виборах надавалось «громадянам республіки обох полів, котрим до дня виборів вийде 20 років» [11, с. 270]. Разом з тим, судовим рішенням – банкрутам, дезертирам, а також членам царської родини. Звертає на себе увагу те, що закон встановлював систему покарань за ті чи інші порушення під час підготовки, організації та проведення виборів.

Закон складався з двох розділів, ділився на 13 глав, які включали в себе 183 статті. У цьому документі досить детально був прописаний виборчий процес, включаючи обов'язки і повноваження виборчих комісій, підготовка виборчих списків, механізм визначення результатів виборів, гарантії та відповідальність за порушення закону. Цікаво, що закон встановлював пропорційну систему виборів і докладно регулював організацію їх проведення [12, с. 11].

11 листопада 1917 року Рада затвердила I розділ закону про вибори до Українських Установчих зборів, а 16 листопада, разом з «Правилами про спільну з цивільним населенням участь у виборах частин армії і флоту» і II розділ.

Прийняття вищезгаданого акту слід розглядати як серйозне досягнення Центральної Ради у питанні розбудови підвалин тогочасної правової і державної системи країни як важливий прояв народовладдя. Це був дуже важливий закон. Бо регламентував процес і принципи проведення виборів головного представницького органу українського народу, який мав складатися з депутатів, обраних народом на основі загального, без різниці статі, рівного виборчого права, через безпосередні

вибори та таємне голосування, з додержанням принципу пропорційного представництва [13, с. 413].

Якщо проаналізувати «Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» і «Інструкцію для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» від 11-16 листопада 1917 року, то можна зробити висновок, що ці нормативні акти достатньо широко і глибоко, для свого часу, регламентували всі стадії виборчого процесу, починаючи ще з моменту складання та уточнення списків виборців. Саме стаття 24 передбачала, що списки виборців мають складатися по кожній виборчій дільниці окремо і ніхто не міг бути включений у списки більше як по одній виборчій дільниці. У наступній (25 стаття) мова йшла про те, що повноваження по складанню списків осіб, що мали право голосу надавалися міським, селищним та волосним земським управам. Були прописані їх права і методи діяльності, можливі способи отримання інформації про жителів кожної виборчої дільниці [14, с. 85].

Закон пояснював порядок складання виборчих списків, вказувався термін їх оприлюднення, були прописані права виборців щодо оскарження та доповнення списків. Списки виборців мали бути оприлюднені не пізніше ніж за 17 днів до виборів. Заслугує на увагу і той факт, що кожному виборцю, не пізніше ніж за 3 дні до виборів вручали іменне посвідчення, де, крім усього, був номер, під яким він значився у виборчому списку, а також час і місце подання голосу (статті 61, 62).

Таким чином, це був дуже важливий акт, який регламентував процес і принципи проведення виборів головного представницького органу українського народу «на основі загального, без різниці статі, і рівного виборчого права, через безпосередні вибори та таємне голосування, з додержанням принципу пропорційного представництва» [7, с. 413]. Можна стверджувати, що Закон забезпечував демократизм, рівність, гласність, відкритість, а разом з тим таємність і гарантував участь усіх уповноважених осіб у голосуванні. За своєю струк-

турою та змістом він виглядає досить довершеним і демократичним. Ідея автономії України, утвердження її державності могла бути повністю реалізована тільки через скликання свого парламенту – Українських Установчих зборів як символу національної єдності. «Наше найближче і найпекучіше завдання зараз – це остаточне оформлення української нації як політичного цілого. Це мають зробити Українські Установчі збори» [16, с. 4]. Так проголошували свою позицію на сторінках свого центрального органу журналу «Боротьба» українські есери. На аналогічних позиціях стояли і українські соціал-демократи. У той же час ідея скликання Українських Установчих зборів була розцінена Тимчасовим урядом як загроза безпеці державної єдності Росії.

Виборча кампанія до Українських Установчих зборів проходила за специфічних обставин. На той час Україна на Першому Всеукраїнському з'їзді Рад вже була проголошена Радянською Республікою. Тому вибори до Українських Установчих зборів там, де вони відбулися, проходили у складних політичних умовах. Але головне, що усі виборчі кампанії упродовж другої половини 1917 р. – початку 1918 р. за доби Центральної Ради стали для громадськості України можливістю долучитися до вирішення своєї долі та змогою пройти своєрідний курс демократії. Практично всі партії та громадсько-політичні організації взяли активну участь у виборчих процесах. Суттєве розширення кола суб'єктів активного виборчого права дало змогу вільно висловити свою волю всім виборцям.

На жаль, військова експансія більшовицької Росії проти УНР звела нанівець результати напруженої боротьби українського народу за державну незалежність, позбавила його права брати активну участь шляхом свого волевиявлення у розбудові країни.

Отже, вивчення даної проблеми дозволяє нам зробити висновок, що наміри і досягнення Центральної Ради, на наш погляд, мали неабияке значення для розбудови правової та державної системи України того часу. Особливо це стосується питання виборчої системи як важливого прояву на-

родовладдя. Виборче законодавство того часу ще не мало загального характеру, у ньому існували певні недоліки та пустоти, але його норми на багато років випередили норми радянського законодавства. А це викликає беззаперечний теоретичний та практичний інтерес у сучасних дослідників виборчого права.

### Література

1. Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и России / В.В. Водовозов. – СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1906. – 65, [1]с.; 21 см. – (Библиотека самообразования; 1906, вып. 3).
2. Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство: статьи / Н.И. Лазаревский. - [2-е изд.] – СПб., 1905. – С. 179-223.
3. Хвостов В.В. Значение и права народного представительства: [общедоступный очерк] / В.В. Хвостов. – М.: Изд-во «Труд и воля», 1906. – 48 с.
4. Конституційне паво України: підручник [для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. В.Ф. Погоріло. – К.: Наук. думка, 1999. – 724 с.
5. Киян М.Ш., Окладна М.Г. Становлення виборчих технологій України за часів Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. // М.Ш. Киян. Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут». Збірник наукових праць. Тематичний випуск: Актуальні проблеми розвитку українського суспільства. – Харків: НТУ «ХПІ», - 2012. - - № 31, - С. 41-47.
6. Ніконова Л. Мажоритарна та пропорційна системи народного представництва: з історії політико-правової дискусії // Вісник Академії правових наук України. 2005 р. № 4(43). – Х.: Право, 2005. – С. 60-67.
7. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. – К., 1995. – Т. 1.
8. Народна Воля (Київ). – 1917. – 29 вересня.
9. Яневський Д.В. Українська Центральна Рада: перші кроки до Національної державності (березень-листопад 1917 р.) / Д.В. Яневський. – К.: Б.в., 1990. – 27 с.
10. Гвоздик В.С. Політичні результати виборів до Українських Установчих зборів за доби Центральної Ради // В.С. Гвоздик. Наукові праці історичного факультету Запорізького державного ун-ту. – Запоріжжя: Просвіта, 2008. – Випуск XXII. – С. 51-56.
11. Єрмолаєв В.М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження): Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, спеціалізація 12.00.01 / В.М. Єрмолаєв. – Харків, 2006. – 430 с.
12. Іванов В.М. Історія держави і права: Навчальний посібник / Іванов В.М. – К.: МАУП, 2002. – 4.2. – 2013. – 224 с.
13. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. – К., 1995. – Т. 1.
14. Шумляк О. Еволюція інституту реєстрації виборців в аспекті становлення і розвитку виборчого процесу в Україні (дорадянський період) / Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. - № 3 (9). – С. 81-87.
15. Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. – М., 1987. – С. 86.
16. Боротьба / Київ. – 1917. - № 15-16.