

The article clearly marks the way of the implementation by political party its main goals, ideas and principles in the sphere of governmental power. It is concluded that the only democratic way for political parties to gain political power is electoral process.

**Key words:** a party, a political party, elections, associations of citizens.

УДК 342.727

**О. Д. ЛІЗУНОВА**

*Ольга Дмитрівна Лізунова, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ ВІД НАЙДАВНІШИХ ЧАСІВ ДО СУЧАСНОСТІ**

Для повного розуміння сутності та значення інституту інформаційного забезпечення виборів необхідно, на нашу думку, дослідити історичні етапи розвитку та становлення досліджуваного інституту виборчого права, а також проаналізувати правові надбання минулих років.

Досвід проведення перших виборів на території України сходить до X–XI століть. Науковці вважають, що зародження інформаційного забезпечення виборів на вітчизняних теренах відбулося за часів Давньої Русі. Історія української державності, на переконання вітчизняних дослідників, починається з Київської Русі<sup>1</sup>.

За часів Київської Русі, яка була типовою феодалною монархією на чолі з великим київським князем, продовжували існувати віча, в яких брали участь вільні дорослі жителі міста – купці, ремісники та ін. Але вирішальна роль у них належала міській феодалній верхівці – боярам і «старцям градським». В якості інформування про вічові збори міг бути клич бирючей або бій особливого дзвону. На цьому історичному етапі розрізнялися два основні способи оповіщення населення: публічний та іменний (по дворах). Публічний спосіб був більш розповсюджений, народ могли збирати як спеціально, так і користуватися його скупченням в певний період (наприклад, у торгові дні). Проте деякі науковці зазначають, що владі часто доводилося вживати особливих заходів, щоб забезпечити явку жителів на голосування<sup>2</sup>. Можемо зробити висновок, що на описаному вище історичному етапі становлення української державності почали зароджуватися елементи виборності, а разом з тим – і елементи інституту інформаційного забезпечення виборів. Звичайно, на даному історичному етапі ми не можемо вести мову про вибори як такі, але перші прояви інформування населення все ж мали місце. Будемо вважати, що в давньоруський період, а саме часи Київської Русі, все ж були закладені перші основи інформаційного забезпечення виборів, хоч і носили дуже спрощений вигляд (наприклад, клич бирючей).

Після занепаду Київської Русі, окупації Польщею західноукраїнських земель і приєднання всіх інших українських земель до литовських, за панування у польсько-литовський період засад давнього звичаєвого права та писаного українського права українці уперше набувають досвіду участі у виборах через обрання шляхтою на повітових сеймиках своїх представників до Вального Сейму і обрання у містах з Магдебурзьким правом їх жителями міських рад на народних сходах відкритим голосуванням.

Взагалі, державний устрій Литовсько-Руського князівства пройшов тривалий еволюційний шлях. Головним чинником, що ототожнював державну владу в період утворення держави, був великий князь. У XIV ст. його влада обмежувалася Віленським Уділом, з якими була зв'язана влада над удільними князями<sup>3</sup>. В останні роки XIV ст. уся влада зосереджувалася в руках великого князя із панами – Радою він радився лише зі своєї волі. Проте з часом за привілеями 1492 р. та 1506 р. було легалізоване правне становище панів – Ради, вона поділила з великим князем права участі в управлінні державними справами, позбавивши його права самостійно вести дипломатичні зносини, видавати закони, призначати уряд.

Після Люблінської унії 1596 р. усі права переносяться на загальношляхетський литовсько-польський «Сейм Вальний», що триває до занепаду Литовсько-Польської держави.

Із утворенням Речі Посполитої її король у вирішенні державних справ і підготовці нових законів спирався на Сенат, оскільки він об'єднував усіх вищих посадовців – воєвод, каштелянів (комендантів фортець), канцлера та інших найвищих державних достойників, католицьких єпископів Польщі й Литви<sup>4</sup>.

Правовий статус осіб, які мали право голосу, характеризується тут вже чітко вираженим становим характером виборчого права, оскільки шляхта обирає своїх представників на власних сеймиках, а не народних зібраннях. Як бачимо, на період Литовсько-Руської держави на території нашої країни формується певна система вищих представницьких органів влади та запроваджується більш чіткий порядок їхнього формування, а саме виборів. Аналізуючи вищезазначені дані, можна вказати на ту особливість, що дійсно на території тогочасних українських земель відбулося становлення парламентаризму, однак привілейованого, тобто не для всіх. А тому і інформаційне забезпечення виборчого процесу того часу також не мало загального (демократичного) характеру.

Слід приділити увагу такому періоду української історії, як Гетьманщина. У 1552–1556 рр. канивський і черкаський староста Дмитро Іванович Вишневецький (Байда) об'єднує козаків, створюючи за порогами Дніпра на – острові Мала Хортиця козацький центр – Запорозьку Січ. Запорозька Січ стала зародком нової

української (козацької) державності. У той час, коли майже в усіх країнах Європи панували монархи, у запорожців існувала республіканська форма правління. У Січі панівною була виборча система органів управління, контроль за діяльністю яких здійснювала козацька рада, що була вищим органом влади. На січовій раді вирішувалися всі найважливіші питання внутрішнього життя Січі, питання війни і миру, дипломатичних відносин, обрання козацької старшини, розподілу земель між куренями тощо.

Рада й вибори старшини проходили за складною процедурою, яка формувалася століттями. У стислому викладі вона виглядала таким чином. У визначений день після служби у церкві та обіду запорожці виходили з усіх куренів на майдан. У цей час лунав постріл з гармати, а довиш, що стояв на майдані, починав бити в литаври. Генеральна старшина, а також курінні отамани з клейнодами – символами влади, але без шапок виходили на майдан за простими козаками. Після складних церемоній відбувалися вибори або перевибори старшини, причому вони нерідко супроводжувалися суперечками та сутичками. Першим обирали кошового отамана, а потім – всю іншу старшину. За звичаєм обраний кошовий отаман мусив двічі відмовлятися від булави і лише за третім разом взяти її до рук<sup>5</sup>.

На наше переконання, таку церемонію виборів, зокрема процедуру інформування козаків про вибори шляхом застосування пострілу гармати, також можна вважати елементом зародження інституту інформаційного забезпечення виборчого процесу, хоч і в дуже простій формі прояву, що відповідала умовам того часу.

У квітні 1775 р. російська імператриця Катерина II прийняла рішення про ліквідацію Запорозької Січі. Російська імперія забрала під свій контроль більшу частину українських земель, що в свою чергу призвело до втрати Україною автономних прав і перетворенням її на звичайну губернію Росії<sup>6</sup>.

На тривалий час відходить у минуле багато демократичних інститутів; разом з іншими – й інститут виборів власних вищих представницьких органів державної влади. Щоправда, українцям було надано можливість ще до остаточного зруйнування самостійності України в 1767 р. обрати своїх представників до російської Законодатної комісії як своєрідного парламенту із законодавчими функціями.

Порядок виборів депутатів Законодатної комісії 1767 р. детально регламентували Маніфест Катерини II від 14 грудня 1766 року. Елементи виборного представництва в період правління Катерини II та її Указ «Про запровадження у Москві комісії для створення проекту нового Уложения і про вибори до неї депутатів»<sup>7</sup> стали першою спробою регламентувати засади виборчого процесу, які заклали основи виборчого права Нового часу.

Згодом порядок, встановлений маніфестом 1766 р., був поширений на усі види виборів, що проводяться на території Російської імперії, до територіального відання якої в той час входили й українські землі.

Відповідно до цього нормативного акта, губернаторам пропонувалося опублікувати рішення про вибори і розіслати його в усі населені пункти губернії, а отже, і на територію українських земель, що були у складі Російської імперії. Такі дії передбачалися додатком до Маніфесту, а саме в п. 1. «Указу» губернаторам усіх губерній імперії було вказано, що після отримання маніфесту і обрядів про вибори депутатів у Комісію, текст проекту нового положення губернатори повинні його не тільки публікувати в першу неділю в їхньому місті, а й розіслати в усі міста і повіти губернії, щоб після отримання його в кожному місці міг бути прочитаний в першу неділю, і в дві наступні неділі<sup>8</sup>. Таким чином, губернська влада повинна була розіслати Маніфест і Обряди про вибори депутатів територіальній владі нижчого рівня – повітів, міст і провінцій. Крім того, губернатори зобов'язані були інформувати жителів про час і місце голосування. Повідомлення для дворян про вибори, час, місце голосування здійснювалося особисто.

У нормативному акті губернатора, окрім дати виборів, повинно бути вказано й місце голосування, яке вибиралося на його розсуд. Для сповіщення населення органи місцевого управління видавали спеціальні акти з вказівкою часу і місця проведення виборів. Зокрема, в них вказувалося, що в перший день усі виборці повинні зібратися о 9 годині ранку в конкретному будинку, призначеному для голосування, потім вказувалася церква, де повинні відбуватися літургія і принесення присяги. Ці акти детально регламентували також, в який день і на які посади здійснювалися вибори.

За інструкцією, розробленою царицею, всі верстви населення, за винятком селян-кріпаків, брали участь у виборчому процесі. Як бачимо, в період Російської імперії на території сучасної України пройшли, на нашу думку, перші повномасштабні вибори, із законодавчо прописаними процедурами їх проведення. Однак інформаційне забезпечення виборчого процесу залишилося поза полем правового регулювання, хоча окремі аспекти цього питання Маніфест регулював. Зазначимо також, що все ж залишилася та частина населення, яка не змогла брати участь у виборах за становою приналежністю, це кріпаки.

Перші, подібні до парламентських, вибори в Росії відбулись у 1906 р. до Державної Думи. Із формуванням цього органу продовжила свій розвиток важлива категорія виборчого права – інформаційне забезпечення виборців. При цьому визначальну роль відіграло усне інформування, яке проводилося переважно у формі зборів.

За період з 1905 р. по 1917 р. у Росії змінилося чотири Положення про вибори до Державної Думи<sup>9</sup>.

Інформування про вибори в Державну Думу усіх скликань відбувалося в три етапи. Перший етап І. В. Міннікес пов'язує з ухваленням самих виборчих законів, які широко публікувалися і доводилися до відома населення. На другому етапі законодавець, пішовши уже відомим шляхом, зобов'язав губернаторів публікувати списки виборців і усі зміни до них. На третьому етапі відбувалося оповіщення виборців безпосередньо про дату голосування. Вибори членів Державної Думи в губернських виборчих зборах робилися в дні, що призначаються найвищими указами, які міністр внутрішніх справ узгоджував через Раду міністрів і представляв Правлячому Сенату для публікації<sup>10</sup>.

Перші демократичні вибори в Україні планувалися за часів Української народної республіки. Дійти такого висновку дає правовий аналіз Закону «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» та «Інструкції для користування розділом першим до Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» від 11–16 листопада 1917 року.

Вищевказаний Закон про вибори значно відрізнявся від Положень про вибори в Державну Думу. Цей документ став значним кроком вперед на шляху розвитку демократичного виборчого права в цілому та інституту інформаційного забезпечення виборів зокрема.

Правові можливості громадян брати участь у виборах в силу революційного характеру даного періоду були обмеженими. Вибори до Установчих зборів мали цілий ряд особливостей: були встановлені єдині дні голосування, було передбачено особисте сповіщення виборців – виготовлялися іменні посвідчення для явки на вибори, які доставляли додому кожному виборцю разом з кандидатським списком не пізніше ніж за сім днів до дати виборів.

Відомо, звичайно, що Установчі збори 9 січня 1918 р. не відбулися. Центральна рада призначила скликання зборів на 2 лютого 1918 р. перед захопленням Києва більшовиками. Однак історія розпорядилася так, що Українські установчі збори не зібралися ніколи.

Таким чином, логічно переходимо до розгляду радянського періоду української історії. Встановлення радянської влади на території України вплинуло на характер та форми здійснення народовладдя, механізми реалізації виборчих прав громадян. Процес становлення і розвитку української радянської держави супроводжувався закріпленням його у конституціях. За радянських часів було прийнято чотири конституції (у 1919 р., 1929 р., 1937 р., 1978 р.).

Більшовикам необхідна була юридична форма легітиматії своєї влади, якою стала Конституція (Основний Закон) РРФСР, прийнята 10 липня 1918 р., що повністю змінила попередній державно-правовий досвід розвитку Російської імперії<sup>11</sup>. Сталася принципова зміна в регулюванні прав і свобод громадян. Демократичні принципи, закріплені в Конституції РРФСР 1918 р., носили специфічний характер. Разом з тим Конституція УРСР 1919 р., яка дублювала вищевказаний документ<sup>12</sup>, запроваджувала в життя такий порядок виборів, що ґрунтувався на принципах незагального, непрямого, нерівного виборчого права при відкритому голосуванні. За Конституцією УСРР 1919 р. (ст. 21) були закріплені положення, в яких перелічувались категорії осіб, позбавлених активного і пасивного виборчого права (так звані «позбавленці»)<sup>13</sup>.

До 1924 р. законодавство про вибори не було систематизоване, не було єдиної регламентації виборчих прав громадян, порядку складання списків виборців, роботи виборчих комісій. Затверджене 10 вересня 1924 р. постановою ВУЦВК і РНК «Положення про виборчі права громадян і про порядок проведення виборів» 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.

Наступний етап розвитку виборчого права України пов'язується з прийняттям у 1937 р. нової Конституції УРСР, яка, відтворюючи, звичайно, положення загальносоюзної Конституції 1936 р., вперше запроваджувала поняття «виборчої системи», що об'єднувало в собі норми з врегулювання виборчого процесу до рад усіх рівнів. Для виконання конституційних норм була затверджена ціла низка спеціальних правових актів, зокрема «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 21 лютого 1938 року<sup>14</sup>. Цей документ декларував вибори як загальні, рівні, прямі при таємному голосуванні, знімав виборчі цензи, що існували раніше, чітко розмежував повноваження органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, забезпечував висування кандидатів не тільки Комуністичною партією, а й громадськими організаціями та товариствами трудящих. Регулювало згадане положення і механізм обліку виборців. Повноваження зі складання та уточнення виборчих списків покладалася на виконавчі комітети місцевих рад.

Хоча норм, що стосуються інформування, Положення про вибори у Верховну Раду СРСР 1938 р. не містило, поширенню інформації приділялася значна увага. Важливим каналом інформування про окремі етапи виборчої кампанії була преса, на яку покладалася ряд завдань: 1) доведення до виборців інформації про день виборів, про виборчі округи і ділянки, склад виборчих комісій, відомостей про реєстрацію кандидатів, про підсумки виборів; 2) висвітлення ходу виборчої кампанії, недоліків у роботі виборчих комісій<sup>14</sup>; 3) обмін досвідом агітаційної роботи, допомога агітаторам теоретичними статтями, довідковими матеріалами.

У 1978 р. на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР була прийнята нова Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки. У Конституції закріплено принцип демократичного централізму, що базувався на «виборності всіх органів державної влади знизу доверху, підзвітності їх народів, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих. Демократичний централізм поєднує єдине керівництво з ініціативою і творчою активністю на місцях, з відповідальністю кожного державного органу і службової особи за доручену справу<sup>15</sup>.

Новим етапом у розвитку виборчого законодавства стало прийняття Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про вибори народних депутатів Української РСР» у 1989 році. Так само як і в попередніх виборчих законах радянського періоду, у Законі декларувалось, що вибори проводяться по одномандатних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Суспільно – політичні настрої тієї доби вимагали наголосити у ст. 8 Закону про гласність. Згідно із Законом, гласність передбачала відкритість виборчих перегонів для висвітлення у ЗМІ, безперешкодний доступ ЗМІ на всі збори та засідання виборчих комісій, а також до інформації, пов'язаної з підготовкою і проведенням виборів<sup>16</sup>.

Упродовж досить тривалого періоду еволюції виборча система стала ефективнішою з точки зору встановлення демократичних принципів виборчого права, рівності виборчих округів, скасування різних норм представництва для окремих соціальних груп, підвищення якості організації виборчого процесу та створення Центральної виборчої комісії. Важливим також є те, що інформаційне забезпечення виборів нині регламентовано на законодавчому рівні, що суттєво підвищує гарантії виборців на доступ до об'єктивної інформації про виборчий процес. Позитивні та негативні здобутки різних історичних етапів з формування виборчих органів державної влади на території України є основою для можливості створення ефективної виборчої системи сучасної України, вдосконалення законодавчого регулювання виборчого права, а також інституту інформаційного забезпечення виборів.

<sup>1</sup> Лисовский С. Ф. Избирательные технологии: история, теория, практика / С. Ф. Лисовский, В. А. Евстафьев. – М. : РАУ Университет, 2000. – 319 с.

<sup>2</sup> Минникес И. В. Информирование населения о выборах: Историко-правовой опыт / И. В. Минникес // Правовая политика и правовая жизнь. – 2007. – № 2. – С. 54.

<sup>3</sup> Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) / В. М. Єрмолаєв. – Х., 2005. – С. 66–72.

<sup>4</sup> Бардах Ю. История государства и права Польши / Ю. Бардах, Б. Леснодорский, М. Пиетрчак. – М., 1980. – С. 209.

<sup>5</sup> Український парламентаризм: минуле і сучасне : моногр. / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 32–33.

<sup>6</sup> Скальковский А. История Новой-Сечи или последнего Коша Запорожского / А. Скальковский : в 3-х ч. – 3-е изд. – Одесса : Тип. А. Шульце, 1885–1886. – 1060 с.

<sup>7</sup> Об учреждении в Москве комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную депутатов : Указ, данный Сенату, от 14.12.1766 г. // Полн. собр. законов Российской империи. – СПб., 1830. – Т. XVII. – Ст. 12801.

<sup>8</sup> Поленов Д. Исторические сведения о Екатерининской комиссии для сочинения проекта нового Уложения / Д. Поленов. – Санкт-Петербург : Типография Императорской академии наук, 1869–1875. – Ч. 1. – С. 8.

<sup>9</sup> Искандаров У. С. Избирательный процесс в Российской империи (вторая половина XVIII – начало XX вв.) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / У. С. Искандаров. – Краснодар, 2007. – 26 с. – С. 15, 26.

<sup>10</sup> Минникес И. В. Информирование населения о выборах: Историко- правовой опыт / И. В. Минникес // Правовая политика и правовая жизнь. – 2007. – № 2. – С. 53.

<sup>11</sup> Конституции и конституционные акты РСФСР (1918–1937) : сб. документов / под ред. А. Я. Вышинского. – М., 1940. – С. 22.

<sup>12</sup> Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК : в 2 т. / гол. ред. кол. В. І. Юрчук. – К., 1976. – Т. 1: 1918–1941. – С. 43.

<sup>13</sup> Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки : 10–14 березня 1919 р. // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 175–181.

<sup>14</sup> Положення про вибори до Верховної Ради УРСР / ред. В. Ткаченко. – Одеса : Партвидав ЦК КП(б)У, 1938. – 29 с.

<sup>15</sup> Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : 20 квітня 1978 р. // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 236–278. – Ст. 238.

<sup>16</sup> Про вибори народних депутатів Української РСР : Закон УРСР [Закон прийнято на десятій сесії Верховної Ради УРСР одинадцятого скликання, 27 жовтня 1989 р.] – К. : Політвидав України, 1989. – 43 с. – Ст. 6.

### Резюме

**Лізунова О. Д. Порівняльно-правові аспекти інформаційного забезпечення виборів від найдавніших часів до сучасності.**

Розглянуто особливості інституту інформаційного забезпечення виборів різних періодів української історії. Проаналізовано становлення вказаного інституту виборчого права від найдавніших часів до сучасності. Зроблено висновок про те, що до затвердження незалежної Української держави інститут інформаційного забезпечення виборів не був оформлений і значно відставав від темпів розвитку виборчого права.

**Ключові слова:** історія, інформаційне забезпечення виборів, вибори, еволюція.

### Резюме

**Лізунова О. Д. Сравнительно-правовые аспекты информационного обеспечения выборов от древнейших времен до современности.**

Рассмотрены особенности института информационного обеспечения выборов разных периодов украинской истории. Проанализировано становление указанного института избирательного права от самых давних времен до современности. Сделан вывод о том, что до утверждения независимого Украинского государства институт информационного обеспечения выборов не был оформлен и значительно отставал от темпов развития избирательного права.

**Ключевые слова:** история, информационное обеспечение выборов, выборы, эволюция.

### Summary

**Lizunova O. Comparatively legal aspects of the informative providing of elections from the oldest times to contemporaneity.**

The especial features inherented of the informative providing of elections of different period were examined in the article. The formation of this institute beginning from before – state society, participation of political parties undertaking of informative providing of elections with introduction parliamentary model of state were analyzed.

**Key words:** history, informative providing of elections, elections, evolution.