

УДК (477)340.15:324“17/18”

М.Ш. КИЯН, канд. юрид. наук, доц., Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ВИБОРЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У XVIII СТОЛІТТІ

Ключові слова: виборчі технології, виборчі традиції, дворянські вибори, кандидати, депутати, накази

Незалежна Україна з 1991 р. входить у світову спільноту як рівноправний суб'єкт міжнародного права. При формуванні демократичної держави важливе значення має отримання законодавчим органом своєї легітимності безпосередньо від народу. У всіх демократичних державах світу формування законодавчого органу парламенту залежить від типу виборчої системи, що застосовується у країні. Українському виборчому законодавству притаманна досить висока динамічність, що, на жаль, не сприяє стабілізації в політичній сфері. У зв'язку із виборчою боротьбою до парламенту України, що відбулася у 2011 р., актуальним сьогодні залишається питання формування виборчої системи України. На виборах до парламенту України використовувалися різні виборчі технології, не завжди передбачені та врегульовані законодавством. При визначенні загальних засад формування парламенту не можна ігнорувати історичний досвід існування виборчих традицій та технологій України. Для повноти вивчення сучасних виборчих технологій важливим є аналіз історичного досвіду виборчої боротьби.

Питання формування виборчої системи України останнім часом вивчали такі поважні дослідники як О.М. Головка, В.Д. Гончаренко, В.М. Ермолаєв, Г. Еллінек, Л.М. Шара, О.М. Марченко, О.Ф. Мельничук, Т.М. Плаксієв, В.М. Токарев, Т.О. Щерба, А.А. Югов, та інші. У той же час ці дослідження не ставили за мету вивчення питань становлення вибор-

чих технологій в українських землях у XVIII столітті.

Сучасне політичне життя українського суспільства неможливо уявити без виборів. Як справедливо зазначав Г. Еллінек, наукове пізнання будь-якої установи необхідно передбачає його історичне дослідження. Вільні вибори проводяться періодично і являють собою один з основних каналів реалізації громадянами конституційних політичних прав на управління суспільними, державними і місцевими справами. Виборче право і супутнє йому законодавство набувають особливий соціально-політичний статус, і, як наслідок, обґрунтовано претендують на самостійне призначення в публічно-правовій системі України [1]. Тому для розуміння сутності українського виборчого процесу необхідно вивчати його історію. На кожному етапі розвитку суспільства вибори і виборче право мають свої характерні риси, які згодом позначаються на розвитку виборчого та державного права в цілому. З урахуванням зазначеного, метою цієї роботи є аналіз практики підготовки та проведення виборів в українських землях у XVIII ст.

У XVIII столітті майже усі українські землі ввійшли до складу Росії. Галичина, Буковина і Закарпаття залишились в Австрійській імперії. У складі Росії Україна офіційно називалась «Малоросія», а окремі її частини зберегли свої колишні назви. Це були: Гетьманщина (Лівобережжя України), Слобожанщина, до 1775 р. Запорізька Січ (пізніше за південною Україною було закріплено назву «Новороссія») [2].

Виборні інститути в українських землях у XVIII ст. умовно можна поділити на три основні категорії: вибори представницьких органів місцевого управління (міські та посадські), вибори органів станового управління (насамперед дворянського) і вибори депутатів до загальноросійських законодавчих установ – асамблей (наприклад до законодавчої комісії 1776 р.).

14.12.1765 р. Катерина II надала маніфест про скликання Комісії для створення проекту нового «Уложення» замість законів царя Олексія Михайловича. Для роботи в комісії необхідно було провести вибори депутатів, які обиралися на підставі детально розробленого

регламенту, і повинні були представляти всі «стани» населення (за виключенням кріпаків). Виборчі права встановлювались в залежності від станової належності, та були диференційованими для різних станів і соціальних прошарків. Так для шляхти, духівництва, міщан та козаків встановлювались прямі вибори, а для виборів депутатів від військових обивателів – триступеневі.

Найбільш привілейованим станом українського суспільства була шляхта. Тому для неї встановлювались особливі виборчі права. Шляхті надавалось значне право участі у законодавчій комісії 1767–1768 рр. Шляхтичі отримали право виборів від свого стану, також вони приймали участь у муніципальних виборах, та як представники старшини керували виборами козаків. В цілому «малоросійська шляхта» отримала в Законодавчій комісії десять депутатських міст і мала скласти десять наказів [3].

У Гетьманщині делегати від військових обивателів обирались від певної кількості сіл. Обрані кандидати посилались у штаб-квартиру сотні для обрання представників від сотень і вироблення сотенного наказу. Обрані представники всіх сотень полку обирали депутата для участі в роботі комісії, і розробляли загальний полковий наказ на підставі сотенних наказів. Всього козаки отримували 9 депутатських міст і виробляли 9 остаточних наказів [4].

На першому рівні вибори майже ніколи не проводились. Виборчі перегони починались, як правило, від сотень. Деякі полки взагалі не виробили на підставі сотенних наказів загальнополкових. В інших полках загальнополковий наказ став простим зведенням сотенних наказів. Були випадки, коли в окремих полках від сотень взагалі не поступив жоден наказ, і наказ складався на рівні полку [5].

Встановлення такої досить складної процедури виборів надавало шляхті та українським старшинам панівне становище в роботі комісії та зводило до мінімуму вплив на неї простих військових обивателів (козаків).

Українське суспільство за допомогою наказів, спрямованих до Комісії, намагалось відновити державній устрій Гетьманщини за

Березневими статтями 1654 р. Автономістська позиція більшості депутатів від України примусила П. Рум'янцева, якій керував усім процесом виборів, безпосередньо втручатися та порушувати виборчу процедуру. Так, на виборах депутатів від шляхти м. Ніжина депутатом для Комісії було обрано місцевого земського суддю Л. Селецького. Коли Л. Селецький відмовився прийняти наказ Ніжинського полку, що був написаний в автономістському дусі, з пропозиціями відновлення гетьманства та відродження українських прав та звичаїв, козацька старшина переобрала Л. Селецького. Новообраний депутат Г. Долинський прийняв наказ, який пропонував виборів гетьмана, підтвердження прав і привілеїв української шляхти, судочинства за Литовськими статутами. Розгніваний цими подіями, П. Рум'янець оголосив недійсними вибори Г. Долинського, і усіх виборців, які взяли участь в переобранні Г. Селецького та складанні наказу з вимогами про відновлення автономного устрою України, віддав під військовий суд та засудив до смертної страти! Пізніше Катерина II замінила цій вирок тюремним ув'язненням строком на 8 місяців [6].

Від Слобожанщини до комісії для розробки нового «Уложення» – обирались 15 депутатів – по п'ять від кожного стану (окрім селян): від дворян, мешканців міст і військових обивателів. Для дворян і міщан встановлювались прямі вибори. Дворяни і мешканці міст обирали представників безпосередньо. Дворяни (588 чоловік) отримали право вибрати стільки ж представників, як і городяни і військові обивателі. Коли розпочались вибори, то у Слободсько-Українській губернії дворян майже не виявилось, і прийшлося вважати дворянами козацьку старшину [7]. Військових обивателів нараховувалось десять тисяч, і вони обирали з губернії лише 5 представників. Причому для військових обивателів встановлювались триступеневі вибори. Слободи обирали довірених, довірені посилались до комісарств, в комісарстві знову обирали довірених, які прибували до провінціальних міст, де вже вибирали повітових представників.

Така складна процедура виборів встановлювалась для того, щоб захистити пануючий клас, мати можливості впливати на склад депутатського корпусу, та отримати потрібний державній владі законодавчий орган.

У XVIII столітті становлення виборчих технологій в українських землях було пов'язано з так званою виборною службою. Пропозиція виборної служби з'явилася в дворянському середовищі під час обговорення пропозицій до Законодавчої комісії 1767 р., зокрема, коли запроваджувалися судові установи на виборному принципі.

Служба по виборах займала досить вагоме місце у політичній системі Російської імперії. Вона була своєрідним інструментом формування органів влади на містах. За виборну службу дворяни мали право отримувати нагороду у вигляді чинів, знаків бездоганної служби, орденів і відзнак, присвоєння придворних звань камергерів і камер-юнкерів, право на носіння мундиру. За виборну службу дворяни мали також право отримувати пенсію та одноразові виплати з земського збору дворянських маєтків, відбувати відпустки [8].

Катерина II своїм Указом 1785 р. «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» поширила права російських дворян на українську козацьку старшину [9]. Одночасно з Жалуваною грамотою дворянству було видано «Грамота на права и выгоды городам Российской империи». За Жалуваною грамотою українські міста отримали право формувати власні органи міського управління. В містах обиралися: міський голова, депутати міського зібрання, писар, старости для ведення «обивательської книги» для депутатів та для розкладки земських повинностей, депутати міських квартирних комісій. Для виконання судових повноважень в українських містах обрались бургомістри, ратмани міських магістратів або ратуш, судді та виборні словесних судів. Органи міського управління підпорядковувалися губернаторові – «опекуну всей губернии» [10].

Особливістю обрання цих посадових осіб, було надання виборчих прав не усім обивателям, а певним соціальним прошаркам україн-

ського суспільства. Право обирати державних урядовців у XVIII столітті в українських землях отримали гласні міських дум, міські старости від купецтва та їх товариші, старости і десяцькі, рекрутські старости.

Царизм досить ретельно регулював проведення виборів. Детальне регламентування дворянських виборів пояснювалось прагненням верховної влади підібрати визначене коло осіб, яким вона могла довірити владу на місцях. Сценарій («обряд») виборів уклав князь О.А. Безбородько у 1778 р. Олександр Андрійович Безбородько був сином козацького писаря. Він отримав титул графа, пізніше найяснішого князя, у 1789 р. – титул графа Священної римської імперії, із квітня 1797 р. обіймав другу після імператора посаду – канцлера Російської імперії [11].

Вибори у XVIII ст. проходили урочисто, передбачали багато пишнот, серед яких – наявність у залі трону з балдахіном, великого розміру килиму, крісел, покритих оксамитом. Обов'язковою була літургія, яка супроводжувалася передзвоном церковних дзвонів, по закінченні служби відбувалась стрільба з гармат, ілюмінації, урочисті та святкові обіди, бали, театральні вистави. При Павлі I обряд виборів було спрощено. Розкішні атрибути було ліквідовано, натомість на вимогу часу запроваджено діловитість, скромність, що диктувалося економією значних коштів [12]. За виборну службу дворяни отримували пенсію, право відбувати відпустки, нагороди у вигляді чинів, знаків бездоганної служби, орденів і відзнак, присвоєння придворних звань камергерів і камер-юнкерів, право на носіння мундиру. До виборної служби державною владою висувалися й певні вимоги щодо відповідальності. До порушників застосовувалися такі заходи як зауваження, застереження, грошові стягнення, звільнення з посади, у разі значних службових порушень їхні справи передавалися на розгляд до кримінальної судової палати. Такого роду стягнення вносилися до спеціальної книжки про службу дворян, і тричі на рік доповідалися предводителю дворянства [13].

Значне місце у виборчому процесі виборної служби займало документування процесу

виборів. Списки осіб (дворян повіту), які мали право участі у виборах, склалися повітовим предводителем дворянства на основі губернської родословної книги, до якої записували усіх дворян повіту. У виборчому списку зазначалися прізвище, ім'я та по-батькові, вік дворянина, чин, звання, відомості про маєток з оцінкою його вартості: чисельність селян чоловічої статі за останньою ревізією, кількість незаселеної землі, будинок. Крім цих загальних особистих даних, до списків включалися відомості про внесення фамілії до родословної книги, про відставний атестат особи, або про вид на відпустку. Така увага саме до цих даних пояснювалось тим, що на основі інформації цього списку йшлося, хто з дворян мав лише виборче право, а хто мав право балотуватися на посади. Кожен із дворян повіту мав право вносити поправки чи доповнення, як що до своєї особи, так і до інших дворян.

Законними підставами відсутності на виборах вважались: вік більш ніж 60 років, зайнятість на службі, хвороба, участь у судовому процесі за межами повіту, смерть або тяжка хвороба близьких родичів, надзвичайна подія у господарстві, маєтку. Якщо дворянин особисто не приймав участі в виборах, то був зобов'язаний письмово повідомити про причину своєї не явки.

Розпочинали підготовку до виборів повітові дворянські зібрання, які збиралися за три місяці до відкриття губернських. Безпосередньо вибори супроводжувалися виборчими списками, якими були: список всіх дворян повіту з визначенням їхніх прав; поіменний список осіб, що прибули на вибори; список тих, хто не зміг приїхати; список тих дворян, які не мали виборчого права, але виявили бажання бути обраними; список тих, хто перебував під судом і слідством.

Списки знаходилися на видному місці на виборньому столі для того, щоб з ними міг ознайомитися кожний учасник виборів. У такий спосіб дворяни отримували найповнішу інформацію для того, щоб знати, кому віддати свій голос, та мати можливість контролювати хід самих виборів.

По закінченню голосування губернський предводитель дворянства складав у двох примірниках списки всіх проголосованих осіб, які підписувалися ним і повітовими предводителями, та скріплювався секретарем дворянства. Один з цих списків надавався для схвалення губернаторові, а другий – залишався у справах губернського предводителя дворянства. Потім складався список спадкових і особистих дворян, які брали участь у балотуванні. Крім прізвищ та чинів і звань у ньому вказувалося кількість отриманих виборних і невиборних балів. Спершу до списку заносилися результати таємного голосування за повітового предводителя дворянства, потім – за повітових суддю, справника, депутатів дворянства, засідателів повітових і земських судів. Список кандидатів, що отримали прохідні бали, зачитувався предводителем дворянства, підписувався присутніми дворянами повіту, і направлявся губернському предводителю дворянства для затвердження. За допомогою документування затверджувалося верховенство державної влади, організовувався, спрямовувався і контролювався виборчий процес. На основі виборчих списків досліджувалася процедура виборів, соціально-етнічна конфігурація обраних посадовців, чисельний склад тих, кому центральна державна влада надавала певну частину владних повноважень на місцях. Службі по виборам Російської імперії надавалось досить вагоме місце. За підрахунками професора історії Харківського університету М.В. Клочкова дворянство Харківської губернії в останній чверті XVIII ст. обирало 94 особи [14]. За підрахунками російської дослідниці Л.Ф. Писарькової чисельність виборних посад у державному апараті Російської імперії нараховувала від 11 до 12 тис. осіб, що складало майже третину усіх державних посадовців [15].

Виборна дворянська служба на початку XIX століття (указом від 01.08.1801 р.) була прирівняна до державної [16]. З 1818 р. губернський предводитель дворянства зараховувався до 5 класу Табелі про ранги, а депутати дворянських зібрань – до 9 класу [17]. Остаточно виборна служба набула різновиду державної указом від 06.12.1831 р. [18]. Як за-

значив О.Б. Каменський, дворянська станова організація стала частиною державного апарату, бо виборні посади узгоджувались з Табелю про ранги [19]. Служба по виборам, як і урядова, супроводжувалася формулярними списками – документом, який був основною формою обліку служби чиновника Російської імперії. До формулярного списку у 1831 р., були внесені нові спеціальні графи – шоста і чотирнадцята – про виборну службу.

Інститут виборів в Україні XVIII ст. базувався на становому принципі. Прагнучи зміцнити свою владу шляхом створення виборних, представницьких органів влади, російські можновладці використовували населення України, що входила до складу Російської імперії, заручниками своєї внутрішньої політики. Виборчі технології, що застосовувались царом при формуванні представницьких органів Російської імперії, надавали йому можливість контролювати виборні органи влади, рівень участі українців у управлінні державою. Саме ці засади організації виборів стали визначальними для формування вітчизняної виборної системи до 1917 року.

В наш час питання про порядок проведення законних виборів є особливо актуальним. Історичний досвід і сучасна практика вказує на те, що парламентаризм на сьогоднішній день є найбільш ефективною моделлю політичної організації суспільства. Однак рівень формування українських представницьких установ залишається ще далеким від досконалості. Наприклад, не завершена ще політична реформа в Україні, не достатньо ефективна робота Верховної Ради, далекими від оптимальних залишаються її відносини із управлінськими структурами, силовими структурами, багато нарікань викликає виборча система. Основним же недоліком, за думкою автора, можна вважати невизначеність верств українського населення, що в цьому відношенні заполітизоване: недовіра до виборчих технологій, надмірна політична активність деяких шарів українського суспільства. Успіхи на шляху ліквідації цих недоліків, безумовно, залежать значною мірою від вивчення і використання багатого історичного досвіду

впровадження та використання виборчих технологій в Україні. Таким чином, дана робота звертається до однієї з ключових проблем сучасності, врегулювання якої можливо тільки у межах законодавчого поля і відповідної політичної волі парламентарів. Вдосконалення виборчої системи дозволить Україні не тільки зробити наступний крок на шляху до демократії європейського зразку, але й стабілізувати суспільство і сприятиме розвитку політичної системи, формуванню політичної і правової культури населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Еллинек Г. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 377 с.
2. Кульчицький В. С. Історія держави і права України : навч. посіб. / Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. – К. : Атіка, 2001. – 320 с.
3. Липинский М. А. Новые данные для истории екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения / Липинский М. А. // Журнал Министерства народного просвещения. – 1895. – № 301. – С. 290–293.
4. Гончарук П. С. Історія України з найдавніших часів до початку ХХ століття : курс лекцій / Гончарук П. С. – К. : Центр навч. лр, 2005. – 528 с.
5. Лист Іскрицького до Рум'янцева від 06.04.1767 р. // Наказы малороссийским депутатам 1767 г. и акты о выборах депутатов в Комиссию сочинения уложения. – К., 1890. – С. 186.
6. Грушевский М. С. История Украины с иллюстрациями и дополнениями / Грушевский М. С. ; сост. И. И. Брояк ; авт. ст. В. Ф. Верстюк, В. К. Губарев. – Донецк : ПКФ «БАО», 2010. – 576 с.
7. Багалій Д. І. Історія Слобідської України / Багалій Д. І. – Х. : Дельта, 1993. – 256 с.
8. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. М. И. Мышь. Т. 1. – 5-е изд., неофициальное, испр. и значительно доп. – СПб., 1910. – 939 с.

9. Российское законодательство X–XX веков: в 9-ти т. – М. : Юрид. лит., 1987– . – Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. – 1987. – 432 с.
10. Дитятин И. Устройство и управление городов России / Дитятин И. – СПб., 1873. – Т. 1: Города России в XVIII столетии. – 385 с.
11. Історія України: Неупереджений погляд: Факти. Міфи, Коментарі / В. В. Петровський, Л. О. Радченко, В. І. Семенко. – Х. : ВД «Школа», 2007. – 592 с.
12. Ключков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I / Ключков М. В. – Птг., 1916. – 438 с.
13. Устав о службе по выборам // Свод уставов о службе гражданской // Свод законов Российской империи. – СПб., 1857. – 598 с.
14. Ключков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. – Птг., 1916., с 438.
15. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы / Писарькова Л. Ф. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССРЭН), 2007. – 758 с.
16. Полное собрание законов Российской империи / Собр. третье. – Т. 25. – № 17985.
17. Елпатьевский А. В. Документирование прохождения государственной службы в России 18 – начале 20 веков / Елпатьевский А. В. // Труды ВНИИДАД. – 1974. – Т. 5. – Ч. 1. – 268 с.
18. Полное собрание законов Российской империи / Второе издание. – Т. 6. – № 4989.
19. Российская империя в сравнительной перспективе // Сборник статей / под ред. А. И. Миллера. – М. : Новое изд-во, 2004. – 384 с.

Киян М. Ш. Історичний досвід становлення виборчих технологій в українських землях у XVIII столітті / М. Ш. Киян // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 402–407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kmsuuc.pdf>

Розглядаються виборчі технології, що застосовувались Російською імперією в українських землях на протязі 18-го століття для побудови представницьких установ. Особлива увага надається процесам проведення виборів, виборчій боротьбі, використуванню російським урядом історичного досвіду виборчих технологій для формування законорачих та державних органів влади.

Киян М.Ш. Исторический опыт становления избирательных технологий в украинских землях в XVIII веке

Исследуются избирательные технологии, которые применялись Российской империей на украинских землях в XVIII веке для формирования представительских учреждений. Особое внимание уделяется процессам становления проведения выборов, избирательной борьбе, использованию исторического опыта внедрения избирательных технологий российским царизмом для комплектования выборных органов власти.

Kuyan M.S. Historical experience of electoral technique implementation on Ukrainian lands in the XVIII century

This article discusses the historical process of formation of electoral technologies in Ukraine in the XVIII century. This article studies the electoral technique which the Russian Empire used to form presentation institutions on Ukrainian lands in the XVIII century. Special attention is paid to the formation processes of elections, electoral competition, and utilization of historical experience of electoral technique implementation to complete electoral authorities by Russian tsarism.