

УДК (477)340.15:342.8“19”

**М.Ш. КИЯН**, канд. юрид. наук, доц., Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## **ВИБОРЧІ ТЕХНОЛОГІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНО ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЕЛЕКТОРАТУ В УКРАЇНІ НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ**

*Ключові слова:* виборчі технології, виборче законодавство, українські землі, представництво від міст, місцева адміністрація, електорат

Сучасний етап державно-правового розвитку України характеризується активними процесами реформування багатьох сфер соціального життя. У зв'язку з організацією проведення виборчої кампанії 2013 р., виборів Президента України 2015 р., надзвичайно нагачним визнається питання реформування законодавства про вибори, наслідком якого повинна стати виборча система, яка формально визначить у який спосіб будуть проходити вибори і як розцінювати їх результати. Тому реформування законодавства про вибори вимагає змін в галузі процесуальної реалізації технологій виборчого законодавства. В сучасній Україні питання організації і проведення виборів законодавством відносно врегульовано, але питання використання виборчих технологій, політкоректності, відповідальності морально-етичним нормам проведення демократичних виборів, лишається актуальним.

Досягнення компромісу на виборах для подальшого використання або втримання політичної влади між окремими кандидатами, політичними силами та партійними блоками, особливості процесів організації і проведення виборчих кампаній, що уособлюють певну послідовність дій, актуалізують проблему виборчих технологій. Без узагальнення історичного досвіду формування та розвитку вибор-

чих технологій в українському суспільстві на різних етапах його існування вирішення цих питань уявляється дуже складним.

Питання виборчих технологій, виборчих процесів, технологізації виборів в різних аспектах досліджувались в роботах вітчизняних вчених та політичних діячів: М. Баймуратова, В. Бебіка, К. Ващенко, Ф. Веніславського, М. Корнієнко, Л. Кочубей, В. Матвієнка, О. Мурашина, А. Нельгі, М. Орзіха, В. Погорілки, А. Пойченка, В. Полторака, Г. Почепцова, М. Ставнічука, Н. Томенка, В. Шаповала та інших. Однак питання історичного розвитку впровадження виборчих технологій в українських землях, що тривалий час перебували у складі різних держав (Російська імперія, Австро-Угорщина, Польща, Чехословаччина, СРСР) є практично новими та маловивченими. Тому мета цієї статті – дослідити еволюцію виборчих технологій Української держави.

Від кінця XVIII століття до початку ХХ століття більшість українців перебували у складі Австро-Габсбурзької та Російської імперій: (80 % підлягали російським імператорам, решта – імперії Габсбургів) [1, с.184]. Вперше українці, що мешкали в Австро-Угорській імперії отримали виборчі права обрання депутатів до загальноімперського парламенту (рейхстагу) в наслідок буржуазно-демократичної революції 1848 р. Але кількість депутатів – українців в австрійському парламенті була вкрай незначною. Внаслідок виборів 1840 р. та в ході перших демократичних виборів у 1907 р., українська депутація складала 38 і 32 чоловіка (відповідно, 8 і 6,6 % усього депутатського корпусу) [2, с.5]. Така мала кількість українських депутатів пояснюється тим, що вплив українців на цю представницьку установу значною мірою обмежувався несправедливою для них виборчою системою.

Українські губернії та міста, що входили на початку 20 ст. до складу Російської імперії, отримали виборчі права до першого парламенту Росії – Державної думи в умовах буржуа-

зно-демократичної революції 1905–1907 рр. «Положення про вибори в Державну Думу» було затверджено Височайшим указом 06.08.1905 р. [3]. Для обрання депутатів у Думу встановлювались багатоступеневі вибори, не загальні й не рівні. Виборчих прав не отримали ряд категорій населення країни: жінки, особи молодше 25 років, військовослужбовці, особи, що перебували на дійсній військовій службі, що навчалися в навчальних закладах та ін.

Законодавство про вибори до першого російського парламенту складалось в умовах революції, політичної, економічної та соціальної кризи держави та суспільства. Тому при розробці виборчого законодавства основна ставка робилася на селянство, як на основну масу населення Російської імперії [4, с.45]. При складанні закону законодавець багато зусиль надав то того, щоб у Думу від селянської курії не потрапили небажані для уряду елементи, а саме селянська біднота. Для цього законом була встановлена квота, згідно якої особи, що не мали у власності домів та землі, виборчих прав не отримували [5, с.473]. Таким чином, виборче право, згідно з Положенням, надавалося лише особам «що володіють власністю» [6, с.40–42].

Такий варіант виборів відразу викликав обурення з боку опозиційних політичних партій, представників демократичної інтелігенції України. Так, професор Харківського університету М.М. Ковалевський на засіданні Харківського юридичного товариства 11.09.1905 р., висловив думку про необхідність надання виборчих прав робітникам «які більш грамотні й більш освідченні, ніж взяті від сохи селяни, які працюють на фабриці лише зимові місяці, але за законом отримали виборчі права», усунути багато ступінчастість виборів для селян, надати волю передвиборної агітації [7, с.11–17]. Особливу критику визвали пункти Положення стосовно представництва від міст. М.М. Ковалевський наполягав на тому, що при вирішенні питання представництва від

міст, не можна враховувати лише чисельність сільського та міського населення. Він дивувався, чому в переліку з 26 міст Катеринослав, Київ, Одеса та Харків отримали право мати своїх представників у парламенті, а інші українські міста таких прав не отримали. Він наполягав, що Чернігів і Полтава повинні стояти поруч із Харковом і Києвом «тому що без них Малоросія не може вважатися цілком представленою» [7, с.15]. М.М. Ковалевський у своєму виступі висвітлив й конкретні юридичні недоробки закону, але його головна думка полягала в необхідності встановлення народного представництва на основі загального виборчого права.

В умовах грудневої 1905 р. урядової кризи, під впливом критики та зростання суспільного незадоволення, 11.12.1905 р. було прийнято новий виборчий закон «Про зміни Положення про вибори до Державної думи і виданих в доповнення до нього узаконень». Еволюція виборчого законодавства не торкнулася базових засад виборчої системи: багато ступінчастості виборів, цензовості та ін. Головна відмінність виборчого закону 11.12.1905 р. від закону 6 серпня полягало лише у включенні до складу виборщиків робітників як окремої категорії, але без зміни загального числа депутатів, і в деякому розширенні представництва заможного селянства й священників на повітових з'їздах виборщиків. Зниження майнового цензу збільшило міський електорат. Однак і при такому (більш ніж десятикратному) росту, виборчі права одержали лише 10–15 % міського населення, а решта міст і того менш, наприклад, Одеса – 7,1 % [8, с.54].

При організації проведення безпосередньо виборчої кампанії органи державної влади опинилися у складній ситуації. Адже їх проведення в умовах надзвичайно складної суспільно-політичної ситуації було нелегким завданням. Крім того в українських губерніях та містах Російській імперії, досвід організації виборів подібного масштабу був відсутній. У

новому виборчому законі були прописані усі складники, пов'язані з організацією виборів до нового законодавчого органу Російської імперії. Тут, зокрема, говорилося про необхідність утримання від тиску на хід та проведення виборів, свободу волевиявлення, відсутність необхідності отримувати дозвіл на проведення передвиборних зборів та ін. [9, с.296]. В виборах не могли брати участь губернатори й віце-губернатори, а також особи, що займали поліцейські посади, але вони здійснювали загальний нагляд за правильністю проведення виборів на місцях, на їх ім'я подавалися «скарги на допущені при виборах неправильності й порушення встановленого порядку» [9, с.300]. Такі засади виборчого процесу створювали можливості для всякого роду порушень і свавілля з боку місцевої адміністрації.

Адміністративні втручання регіональної влади до виборчих процесів породжувало порушення зафіксованих в «Положенні про вибори в Державну Думу» пунктів, обмежувало вільне волевиявлення виборщиків. Наприклад, у Борзенщині (Чернігівська губ.) перед виборами заарештували 13 селян – потенційних претендентів в кандидати для обрання в уповноважені – й випустили лише після виборів; в Яготині на Полтавщині волосний старшина навмисне не давав селянам повісток, а потім не допускав до виборів [10, с.158–159]. Порушення виборчого процесу з боку адміністрації виявилось і в ході перевірки прав депутатів, що відбулась на перших сесійних засіданнях Думи. Яскравий приклад тому – перевірка прав депутатів від Полтавської губернії. Для встановлення ходу виборів відділом були затребувані 273 томи «справжнього виробництва», на основі аналізу яких відділ запропонував Думі дані вибори скасувати. Головною причиною, яка спонукала прийняти таке рішення стало відсторонення від участі у виборах 16 виборщиків «при явному порушенні встановлених формальностей виборного виробництва» з боку місцевої

влади (стб.793 [11]). Відділ вважав, що «таке вторгнення адміністративної влади в сферу свободи політичних переконань є явним порушенням і поспранням усякої ідеї волі виборів» (стб.795 [11]).

Законодавець весь тягар виборчого процесу поклав на губернські адміністрації. Уряд неофіційно ставив їм завдання зробити все, щоб у Думу не пройшли революційне налаштовані депутати. За допомогою місцевих органів правлячі кола розраховували стабілізувати ситуацію в країні. А населення, український електорат очікували від Думи прийняття законів, що покращать життя. До всього цього додавалися метаморфози виборчих законів, що періодично змінювалися унаслідок посилення революційного і національного рухів. Ці обставини потребували оперативного реагування місцевої влади. Тому, справа організації виборів до Думи стала новою для чинів губернської та повітової адміністрацій. Необхідно було виробити детальні інструкції, які б регламентували їхню діяльність. Однак центральна влада запізнювалася з їх розробкою. У такій ситуації місцеві адміністрації за власною ініціативою заповнювали ці правові прогалини. Наприклад, Волинська губернська адміністрація ще на початку вересня 1905 р. прийняла рішення, що безпосередньо виконання положень Маніфесту покладається на мирових посередників (арк.76 [12]). Мировим посередникам ставилося завдання: на волосних сходах ознайомити їх членів з актами 06.08.1905 р., роз'яснити селянам значення обрання своїми представниками гідних осіб та пояснити механізм обрання уповноважених від волосних сходів і порядок оскарження постанов сходів із цього питання; роз'яснити посадовим особам волосного і сільського правління про неприпустимість тиску на сход при обранні уповноважених; повідомити про терміни і порядок скликання волосних сходів для обрання уповноважених (арк.77–77 зв. [12]). Таким чином, губернська адміністрація досить швидко зорієнтувалася у новій полі-

тичній ситуації та спромоглася на розробку досить детальної інструкції, цим частково був заповнений вакуум інформаційного зв'язку між владою та населенням з приводу виборів. Така позиція влади, безумовно, сприяла зменшенню кількості чуток у краю навколо нових ініціатив самодержавства, зміцнювала в середовищі селянства надії на Думу та зменшувала вплив революційної агітації.

Лише у серпні 1905 р. в українські губернії почали розсилатися циркуляри, які роз'ясняли адміністрації, особливо земським начальникам і мировим посередникам, щоб ті враховували у своїй діяльності, що селянам надано право голосу, що від них багато чого залежить (арк.27–27 об. [13]). З місць, у свою чергу, надходили питання щодо положень виборчого закону: кого із селян включати в списки землевласників, як бути з такими категоріями селян як козаки, як бути з робітниками, якщо вони відповідають майновому цензу міських виборців, з тими особами, які володіють майном у ряді повітів і міст, чимало було питань про норми представництва взагалі (арк.62 [13]). У відповідь із центру розсилалися роз'яснення. Відповідно до них мирові посередники, члени губернських і повітових виборчих комісій проводили роз'яснювальну роботу. Зокрема, Балтський мировий посередник (Подільська губ.) навіть відправив до Києва цілу програму заходів, з явним чорносо-тенним підтекстом, рекомендуючи її для здійснення й в інших місцях. У випадку її втілення в життя він гарантував «добромисну» поведінку селян на виборах [14].

Адміністрація в Україні використовувала весь арсенал способів контролю над селянами: змушувала сільські сходи приймати вирок про висилку «неблагонадійних», стежити за близькими до селян службовцями, доручала духівництву відповідним чином «наставляти» селян. У деяких випадках заборонялося перебирати десятидворних, списки майбутніх кандидатів передавалися земському начальникові «на твердження» (що було незаконне).

Виборче право перетворювалося в ряді випадків у виборчу повинність, яка виконувалася через страх перед покаранням або штрафом. Так було у Сосниці на Чернігівщині, у Черкаському повіті на Київщині, у Зеньковському повіті на Полтавщині та інших містах [15, с.70].

На підставі правових документів вищих органів влади місцеві губернські адміністрації розробляли розпорядження стосовно виборів на попередніх з'їздах повітових землевласників і міських виборців. Виконання усіх правил і законів щодо виборів покладалося безпосередньо на керівництво повітових управ і голів виборчих з'їздів. Але контроль за їх виконанням виборцями здійснювали чини поліції, обов'язком яких було також складання протоколів про порушення правил і точна реєстрація будь-якого ухилення від їх виконання. Зауваження щодо організації виборів передавалися у місцеву комісію з виборів. Такий нормативний акт губернської адміністрації надавав поліції фактично необмежену владу над виборщиками. Адже за бажанням завжди можна було відшукати порушення у будь-яких діях. Крім того, поліцейським чинам надавалися широкі повноваження у справі видачі бланків виборчих записок. Цей спосіб проведення виборів дозволяв, як правило, не лише зробити недійсним голос окремого виборця, а й загалом відмінити вибори з'їзду в разі обрання небажаних кандидатів.

На місцях виборче право в ряді випадків перетворилося у виборчу повинність, яка виконувалася через страх перед покаранням або штрафом. Так було в Сосниці на Чернігівщині, у Черкаському повіті на Київщині, у Зеньковському повіті на Полтавщині. Для селян були характерні станові симпатії: переважало прагнення вибрати винятково селян. Відсутність чіткого уявлення про мету й завдання виборів приводило до того, що деякі селяни дивилися на можливе обрання як на дохідну статтю, маючи через це «десяти рублеву винагороду». У публікаціях того часу повідомлялося про випадки подачі прохань начальст-

ву, у яких селяни просили зарахувати їх у члени Думи із приводу їх крайньої бідності та необхідності поправити розстроєне господарство [16, с.971]. Тому вибори в багатьох місцях бачилися як несвідомі, випадкові, жеребкові [16, с.972]. Провина за це покладалась на місцеву адміністрацію.

Прем'єр-міністр П.А. Столипін ще в липні 1906 р. у доповіді Миколі II наполягав на необхідності якнайшвидшого здійснення суспільних та економічних реформ та визнав необхідним здійснювати «урядовий тиск на проведення виборів» [17, с.162]. Царський уряд намагався використати будь-які можливості для обмеження участі в виборах революційне налаштованих верств населення. З цією метою було розроблено та надіслано в губернські адміністрації додаткові пояснення щодо законодавства про вибори. Зокрема, вони стосувалися окремих категорій населення. Правлячий Сенат указом від 07.10.1906 р. роз'яснював, що робітники, які отримали право обирати своїх кандидатів за Законом 11.12.1905 р., вже не могли брати участі в виборах за міськими виборчими округами чи на з'їздах міських виборців. Робітникам заборонялося також брати участь у з'їздах повітових землевласників чи уповноважених від волостей, навіть якщо вони володіли встановленим майновим цензом. Виборчі права селян, які не виправдали сподівань уряду на попередніх виборах, теж обмежувалися. Так, селяни, які придбали землю за допомогою Селянського банку особисто чи у складі сільських общин, окремих поселень або товариств, не мали права завдяки володінню цією землею брати участь у виборах і не вносилися у виборчі списки. Була заборонена участь у виборах представників інтелігенції та робітників, які були приписані до сільських громад і під час перших виборів здійснювали активне або пасивне виборче право у селянській курії. Циркуляр МВС губернаторам та градоначальникам від 01.11.1906 р. забороняв участь у виборах залізничних службовців у міській

курії, кур'єрів, швейцарів, кучерів та інших категорій підданих, оскільки квартири їм надавало управління залізниць.

Таким чином, нормативно-правова база загальнодержавного і регіонального рівнів щодо виборів, використання при проведенні виборів брудних виборчих технологій, адміністративного ресурсу в умовах політичної, економічної та соціальної кризи, сприяли обранню до представницьких установ бажаних для влади депутатів.

03.06.1907 р. указом імператора Миколи II Державна дума була достроково розпущена. Відбувся так званий третьочервневий державний переворот [18, с.107]. У Маніфесті царя про розпуск Думи зазначалося, що значна частина складу Державної думи не виправдала сподівань самодержавства. «Не з чистим серцем, не з бажанням зміцнити Росію і покращити її устрій приступили багато надісланих від населення осіб до роботи, а з явним намаганням збільшити смуту і сприяти розкладу держави» [19, с.319]. Крім того, серед головних причин ліквідації парламенту вказувалося, що «судовою владою була розкрита змова цілої частини Державної думи проти держави і царської влади» [19, с.319–320].

Завершуючи розгляд питань пов'язаних с історико-правовими чинниками становлення та впровадження в Україні виборчих технологій, слід відзначити, що на початку ХХ століття в Україні існували відповідні правові основи, які стали базою виборів до першого парламенту Російської імперії. Змістом нормативних актів були положення, спрямовані на недопущення обрання в парламент представників політичних партій, соціальних та етнічних груп, небажаних царизмові. Характеристика їх змісту, розробка питання їх практичної реалізації і надалі зберігає свою актуальність із погляду застосування виборчих технологій на виборах в сучасній Україні.

Для подальшої демократизації українського суспільства одним із визначних чинників стає необхідність правового забезпечення

вживання легітимних виборчих технологій. Як свідчить попередній досвід проведення виборчих кампаній саме недосконалість законодавства та наявність недоліків та вад у ньому найчастіше стають «благодатним підґрунтям» для проектування і запровадження нелегітимних виборчих технологій як окремими кандидатами, так і деякими політичними партіями. Саме сприйняття (більш чи менш усвідомлене) необхідності забезпечення виборчих процесів легітимними засобами повинно стати основою проведення дійсно демократичних виборів. Про необхідність правового регулювання застосування виборчих технологій наочно свідчить досвід вітчизняної практики початку ХХ століття.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний ; пер. з англ. Ю. І. Шевчука ; вст. ст. С. В. Кульчицького. – К. : Либідь, 1991. – 512 с.
2. Український парламентаризм: витоки та історичний досвід: Каталог виставки / уклад.: Л. І. Романова, В. А. Маркова, Л. В. Романова, О. О. Толстая. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1997. – 32 с.
3. Государственная Дума. Законы 6 августа. Высочайший манифест. Указ Правительствующему сенату. Учреждение Государственной Думы. Положение о выборах в государственную Думу. – СПб. : Тип. МВД, 1905. – 43 с.
4. Коник О. О. Діяльність селянських депутатів в I і II Державних думах: дис. кандидата іст. наук / Коник О. О. – К., 1994. – 217 с.
5. Завадская Л. В. Аграрный вопрос в I Государственной Думе / Л. В. Завадская // Большевики во главе первой русской революции 1905–1907 гг. – М., 1956. – 485 с.
6. Государственная Дума в России : сб. док. и материалов / сост. Ф. И. Калинин. – М. : Госюриздат, 1957. – 646 с.
7. Ковалевский М. Действительная природа государственной думы / М. Ковалевский // Доклад прочтенный на заседании харьковского Юридического общества. 11 сентября 1905 г. – Харьков : Тип. Н. В. Петрова, 1905. – 29 с.
8. Кирьянов И. К. Парламент самодержавной России. Государственная дума и ее депутаты. 1906–1907 / И. К. Кирьянов, М. Н. Лукьянов. – Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 1995. – 168 с.
9. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і ф-тів : у 2 т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький ; за ред. члена-кор. акад. правових наук України В. Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997– . – Т. 1. 3 найдавніших часів до початку ХХ ст. – 1997. – 464 с.
10. Єфремов С. З російського життя / С. Єфремов // Нова громада. – 1906. – № 4.
11. Государственная Дума. Стенографические отчеты. Второй созыв : в 2 т. Т. 1–2. – СПб., 1907.
12. Державний архів Житомирської області (ДАЖО). – Ф. 70. – Оп. 1. – Спр. 209. – 412 арк.
13. Центральний державний історичний архів України у м. Києві (ЦДАК України). – Ф. 442. – Оп. 658. – Спр. 95. – Ч. 1. – 464 арк.
14. Державний архів Харківської області (ДАХО). – Ф. 994. – Оп. 1. – Спр. 1. – 312 арк.
15. Сидельников С. М. Образование и деятельность первой Государственной думы / С. М. Сидельников. – М. : Изд. Моск. ун-та, 1962. – 382 с.
16. Украинское крестьянство о роспуске Думы // Украинский вестник. – 1906. – № 14.
17. Пайпс Р. Русская революция: Ч. 1 / Р. Пайпс ; пер. с англ. – М. : РОССПЭН, 1994. – 398 с.
18. Искандеров А. А. Российская монархия, реформы и революция / А. А. Искандеров // Вопросы истории. – 1993. – № 3.

19. Полное собрание законов Российской империи. – Собрание 3-е. Т. XXVII. – СПб. : Гос. типография, 1910. – 732 с.

*Киян М. Ш. Выборчі технології: організаційно-правові аспекти взаємодії державної влади та електорату в Україні на початку ХХ століття / М. Ш. Киян // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 216–222 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_38.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_38.pdf)*

Розглянуто організаційно-правові аспекти взаємодії державної влади та електорату в Україні на початку ХХ століття на прикладі виборів до першого парламенту Російської імперії – Державної думи. Виявлено необхідність правового регулювання застосування виборчих технологій як визначного фактору вдосконалення виборчої системи України.

\*\*\*

*Киян М.Ш. Избирательные технологии: организационно-правовые аспекты взаимодействия государственной власти и электората в Украине в начале ХХ столетия*

Рассмотрено организационно-правовые аспекты взаимодействия центральных и региональных органов власти с электоратом в ходе выборов в первый парламент Российской империи – Государственную думу. Высказана необходимость правового регулирования используемых избирательных технологий как основного фактора проведения демократических выборов в Украине.

\*\*\*

*Kiyan M.Sh. Voting Technology: the Organizational and Legal Aspects Of Interactions of the Government and the Electorate at the Beginning of the XX Century*

Considers organizational and legal aspects of interactions of the government and the electorate in Ukraine at the beginning of XX century for example won the Gosudarstvennaya Duma – the first parliament of the Russian Empire. The need for legal use of electoral technologies as a decisive factor for further development of democratic elections in Ukraine was Identified.