

# ЕВОЛЮЦІЯ виборчого процесу

## за доби Української революції 1917-1921 років



### **В. В. Павленко**

аспірант кафедри історії права та держави  
Київського національного університету імені  
Тараса Шевченка

*У статті досліджується проблема місця та ролі становлення і розвитку виборчої системи в Україні у 1917-1921 рр. Проаналізовано зміни, які відбулися у виборчому законодавстві. Показано, наскільки ці зміни залежали від форми державного правління.*

**Ключові слова:** виборче законодавство, демократія, законодавчі акти, національний інститут виборців.

*В статье исследуется проблема места и роли становления и развития избирательной системы в Украине в 1917-1921 гг. Проанализованы изменения, которые произошли в избирательном законодательстве. Показано, насколько эти изменения зависели от формы государственного правления.*

**Ключевые слова:** избирательное законодательство, демократия, законодательные акты, национальный институт избирателей.

*In this paper the problem of the place and role of formation and development of the electoral system in Ukraine in 1917-1921. Analyzed the changes in electoral legislation. It is shown how these changes depends on the form of government.*

**Keywords:** election law, democracy, legislation, national institute of voters.

Зміни, які відбуваються в Україні останнім часом, свідчать про те, що наша держава стала на широкий шлях європейської інтеграції, де без серйозного та глибокого реформування інститутів представницької демократії у неї немає шансів увійти в сучасну європейську сім'ю.

Одне з головних завдань на цьому шляху – це сформувати справді демократичне виборче законодавство, що є показником демократії, гарантією народовладдя та проявом прав і свобод громадянина.

Висвітленню природи, місця і ролі виборів та виборчого права в Україні присвячено немало спеціальних історико-правових досліджень, але тільки в умовах незалежної України ця проблема набула особливої актуальності і викликала підвищений інтерес вітчизняних дослідників [1].

Керуючись принципами наступності наукового дослідження та його системності, а також враховуючи те, що певні аспекти означеної проблематики уже були предметом наукового пошуку, спробуємо акцентувати увагу на ще малодосліджених аспектах, поставивши за мету проаналізувати еволюцію виборчого законодавства за доби української революції 1917-1921 рр.

Буремні події 1917 року принесли багато змін у суспільно-політичне життя України. Саме тоді починається новий етап розвитку виборчих традицій в нашій державі, а з утворенням Української Народної Республіки (далі – УНР) та прийняттям нею власних законодавчих актів відкривається шлях для проведення перших в історії країни демократичних виборів. Підстави це стверджувати нам дають «Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» [2] та «Інструкція для користування розділом першим Законом про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» [3] від 16 листопада 1917 р.

Слід зазначити, що робота над виборчим законодавством розпочалася, практично, з перших днів існування Центральної Ради, коли згідно з демократичними організаційними принципами її вищим органом визнавалися загальні збори, а сама Рада як «орган волі краю», який би мав «право констатувати» [4], щоб «надати Центральній Раді характер справжнього представництва всього організованого українського народу» [5].

Так, 21 травня 1917 року набули чинності Тимчасові правила про вибори губернських і повітових земельних гласних, які вводилися в дію постановою уряду. У Правилах регламентувалися вибори і права, механізми формування списків виборців, пояснювався порядок проведення передвиборчої агітації та голосування, як визначати результати виборів, був прописаний порядок їх оскарження. Показовим у цьому документі є те, що не обмежувалися виборчі права громадян за національністю або за релігійними ознаками. Крім того, не передбачалося майнового цензу. Обмеження поширювалося лише на ченців, психічно хворих, колишніх засуджених (протягом трьох років після відбування покарання). Разом з тим виникає питання щодо позбавлення виборчих прав глухонімих. Хоча загалом порівняно з «Положенням» 1890 р. Тимчасові правила про вибори губернських і повітових земських гласних виглядають більш демократичними хоча б тому, що коло земських виборців тут значно розширювалося.

Наступним кроком формування національного інституту виборців було прийняття резолюції про створення комісії для розробки виборчого закону (9 серпня 1917 р.), а 21 серпня Мала Рада обирає дві комісії: для визначення компетенції самих Установчих зборів і для вироблення «виборчої орієнтації» (Закону про вибори) [6]. На шостих загальних зборах комі-

сія по розробці виборчого законодавства зробила звіт, за підсумками якого була прийнята резолюція, де було ухвалено головні засади закону і доручено Малій Раді розглянути і остаточно затвердити закон.

Проект Закону про вибори до Установчих зборів представив на засіданні Малої Ради 10 листопада голова комісії О. Севрюк. 11 листопада Рада затвердила Розд. I, а 16 листопада Розд. II закону про вибори. Показовим є те, що на місцях діяли округні, повітові, міські та районні комісії по виборах до Всеукраїнських Установчих зборів.

Виборчий закон визнавав головні засади скликання Українських Установчих зборів, виборчі округи, права суб'єктів виборчого права, механізми і технологію виборчого процесу [7]. Закон включав 183 статті та детально прописував виборчий процес. Чітко було прописано обов'язки і повноваження виборчих комісій, порядок підготовки виборчих списків, механізм визначення результатів виборів, а також юридичні гарантії та відповідальність за порушення закону.

Привертає до себе увагу той факт, що цим Законом усувалася можливість кратного голосування виборця. До відома виборців доводились їх права з оскарження і доповнення списків, строки здійснення таких прав, всі постанови з питань списків виборців, що приймали виборчі комісії, негайно передавалися до інстанції, де належним чином ці списки виправлялися та доповнювалися і не пізніше дводенного терміну до виборів оприлюднювалися. Час і місце проведення виборів зазначалися в іменних посвідченнях, де чітко вказувалися прізвище, ім'я, по батькові виборця, його адреса, виборча дільниця та номер, під яким він значився у виборчому списку. Все це мало забезпечувати контроль громади за якістю списків виборців, прозорість та відкритість виборів [8]. У галузі державного будівництва цей закон став

найбільш вагомим з огляду на парламентські пріоритети УЦР, але завершальним документом, що втілював концептуальні засади державотворення й парламентаризму, стала Конституція УНР. Саме Конституція проголошувала, що влада в УНР «походить від народу». Верховним органом мали стати однопалатні Всенародні збори, а місцеве самоврядування повинно здійснюватися через виборчі ради і управи громад, волостей і земель.

За Конституцією Всенародні збори мали обиратися загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням на три роки з розрахунку один депутат – від 100 тис. виборців. Парламент мав працювати на професійних засадах. Особа депутата проголошувалася недоторканою.

Сучасні правознавці дають високу оцінку Основному Закону УНР передусім тому, що він позбавлений ідеологічного забарвлення і в його основу було покладено філософію свободи, прав людини й громадянина.

Після обрання 29 квітня 1918 р. гетьманом України Павла Скоропадського того ж дня була оприлюднена «Грамота до всього Українського Народу», де було зазначено, що «в найближчий час буде видано закон, установлюючий порядок виборів до Українського Союму» [9]. Але згідно з основним змістом угоди з німецьким командуванням він зобов'язувався не скликати Установчі збори, а нові вибори до законодавчих установ провести «не раніше повного заспокоєння краю і строк їх скликання встановити по згоді з німецьким командуванням» [10].

Намір відродити народне представництво підтверджувався і зверненням уряду Української держави до населення 10 травня 1918 р., де було підкреслено першочерговість для представництва «опрацювання відповідного виборчого закону в якнайкоротшому часі» [11]. Пропонувалося

внести зміни і в місцеве самоврядування, зберігши його демократичний характер. Але все це залишилось лише як добрі наміри. Декларуючи готовність скликати найближчим часом Сейм, гетьман та його уряд, на нашу думку, насправді намагалися позбутися представницьких установ, виборчих органів місцевого самоврядування і, реформувавши їх, створити дієву місцеву адміністрацію.

Такі наміри підтверджуються і в «Проекті Основних законів Української держави». Проект гетьманської конституції передбачав, що Україна перетвориться на спадкову конституційну монархію.

Лише восени, під тиском опозиції П. Скоропадський був вимушений повернутися до проблеми підготовки об'єднаного закону про вибори до Сейму. 15 жовтня 1918 року у своєму листі Голові Ради міністрів він пише, що «настав час приступити до вироблення закону про вибори до Державного Сейму» [12].

Уряд, в свою чергу, висловив бажання, щоб цей виборчий закон був побудований на засадах загального, прямого, рівного, виборчого права при таємному голосуванні, а Сейм став парламентом з установчими функціями.

Такі зміни у державотворенні гетьмана можна пояснити тим, що на осінь 1918 р. він все більше втрачав німецьку підтримку і вимушений був повертатися до ідей конституціоналізму та парламентаризму.

14 грудня 1918 року гетьман П. Скоропадський зрікся влади. А 19 грудня війська Директорії вступили до Києва. Директорія проголосила «відновлення Української Народної Республіки, повернення всіх демократичних свобод, знищення старості і відживлення демократичних місцевих, як міських, так і земських самоврядувань» [13].

На державній нараді, яка відбулася у Вінниці 12-14 грудня 1918 р., Директорія називала вищим органом влади Трудо-

вий конгрес, де мали право виборів тільки трудові елементи. Велика буржуазія, класи паразитарні експлуаторські цього права позбавлялися [14].

Декларація Директорії, яка була прийнята 26 грудня 1918 р., проголошувала нову модель державності – «диктатури трудового народу» і пропонувала трудовому селянству, міському робітництву та трудовій інтелігенції обрати своїх представників на конгрес трудового народу України. У майбутньому передбачалося провести всенародні демократичні вибори до Установчих зборів і цілковито передати їм владу.

Окремо слід наголосити на тому, що представництво і повноваження трудового конгресу у Декларації розглядалися за класовим і територіальним принципами. Наприклад, селянство обирало своїх представників на губернських з'їздах, робітники – від майстерень, фабрик та заводів, трудова інтелігенція – за місцем служби. Трудовий конгрес визначався як тимчасовий верховний представницький орган.

5 січня 1919 року була оприлюднена «Інструкція про вибори до Конгресу трудового народу України», де було прописано, що до Конгресу обираються 593 делегати (від селян – 377, від робітників – 118, від трудової інтелігенції – 33). Передбачалася куріальна система виборів. Селяни обиралися повітовими з'їздами, а робітники та інтелігенція – губернськими. Окремо отримали право обирати своїх представників Всеукраїнський залізничний (20) та Всеукраїнський поштовий (10) з'їзди. По-суті, представництво останніх майже дорівнювало представництву всієї «трудової інтелігенції». Виборче право отримували всі громадяни УНР, які досягли 21 року, за винятком тих, хто у судовому порядку цих прав був позбавлений. Крім того, не мали права голосу ті, хто перебував на службі в армії республіки. Відкрит-

тя Конгресу планувалося на 22 січня, але перша і остання сесія Конгресу відбулася з 23 по 28 січня 1919 р.

Згідно з «Законом про форму влади на Україні», який було прийнято 28 січня, влада на місцях повинна була здійснюватися представниками уряду, які мали б працювати в тісному контакті з повітовими та губернськими трудовими Радами, які складаються пропорційно з представників селянства і робітництва. Самі ж інструкції по виборах до таких Рад мав підготувати уряд разом з комісіями Конгресу. Уряд разом з комісіями також повинен був підготувати закон про вибори до всенародного парламенту незалежної соборної України.

Трудовий конгрес почав, по-суті, виконувати функції парламенту, але перед загрозою захоплення більшовиками Києва був вимушений перервати свою роботу. Значна кількість депутатів, керівників фракцій, комісій, президія конгресу покинула Київ. Спроба відновити парламент революційної України зазнала невдачі.

Разом з тим, слід зазначити, що, незважаючи на досить складну політичну ситуацію в Україні, робота над виборчим законодавством продовжувалася. Так, в Декларації від 2 червня 1920 р. говорилося, що «порядок на Україні повинен відповідати дійсним потребам її населення. Його встановить Народне Представництво – парламент, складений на підставі загального рівного для всіх, безпосереднього таємного та пропорційного виборчого права.» [15], а в проекті «Основного державного закону Української Народної Республіки» (проект конституції С. Барана), що склався з десяти розділів, чітко було зазначено, що повнота влади в Українській державі належить загалу її громадян. Тобто тут мова йде вже не про владу трудящих, як це було раніше, а про владу всіх громадян держави, де Державна Рада мала обиратися на підставі загального, рівного, безпосе-

реднього і таємного голосування на принципі пропорційності.

Якщо порівнювати цей проект Основного Закону з Конституцією УНР 1918 р., то він явно вирізняється більш чіткою правовою визначеністю і завершеністю. Привертає до себе увагу і «Додаток» до «Закону про Державну народну Раду Української Народної Республіки», де подавався список організацій, політичних і неполітичних, які мали право представництва в Народній Раді. У цьому списку були враховані всі діючі у Наддніпрянській Україні політичні партії (всього 25), а також органи самоврядування, конфесійні установи, наукові, кооперативні, профспілкові та інші організації, які мали право обрати до складу ДНР 161 депутата.

Таким чином, незважаючи на дуже складні умови, в яких діяла Директорія, в УНР не припинявся законодавчий виборчий процес, спроби відродження парламентаризму. Цей досвід має величезне значення і заслуговує на подальше вивчення.

Жовтневий переворот 1917 року докорінно змінив ставлення нової влади до виборів і виборчої системи. Була розроблена нова, зовсім не схожа на інші, пролетарська виборча система, де основними принципами стали не загальне, непряме, нерівне виборче право при відкритому голосуванні. Теоретики соціалізму на чолі з В. Леніним виступали за зруйнування буржуазного парламентаризму і за створення республіки типу Комуни, або республіки Рад, робітничих і солдатських депутатів, тобто за революційну диктатуру пролетаріату. За розумінням більшовиків демократія може визнаватися лише як пролетарська демократія, формою якої є Радянська влада.

Серед перших актів Ради Народних Комісарів (голова Х. Раковський) звертає на себе увагу постанова «Про організацію місцевих органів влади та порядок управління», видана 5 лютого 1919 р. Цим доку-

ментом встановлювалося, що вищою владою на місцях є з'їзди Рад – губернських, окружних, повітових, міських. Досить чітко була прописана ієрархія Рад, закріплювалася багатоступенева виборча система. Також були встановлені норми представництва, які забезпечували перевагу робітничих і червоноармійських депутатів. Цікавим є той факт, що виборчу кампанію в більшості міст і на селі проводили ревкоми, які офіційно проголошувалися органами диктатури пролетаріату.

Активне і пасивне виборче право надавалося всім, хто досяг 18-річного віку, займався громадсько-корисною працею, мешкав на території України, незалежно від національності, віросповідання та осілості. Виборчих прав було позбавлено осіб, які жили на нетрудові доходи, приватних торговців, тих, хто свого часу служив в поліції, охоронному відділенні чи державній варті, ченців і священнослужителів, засуджених та дезертирів Червоної Армії [16].

14 березня 1919 року ВУЦВК остаточно затвердив конституцію УРСР. Цей основний закон був більшою мірою політичним, ніж правовим документом. Республіка Рад визначалася державною формою диктатури пролетаріату, де вся повнота державної влади належала трудящим у формі Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

Відповідно до Конституції УРСР «права вибору мали незалежно від релігії, народності, осілості стану і т. п. громадяни У.С.Р.Р., які до дня виборів досягли 18 років» [17]. Уточнювалося, що ці громадяни мали здобувати засоби до життя «продукційною і загальнокорисною працею, а також особи, зайняті домашнім господарством, ... різні робітники і служачі, зайняті в промисловості, торгівлі, сільським господарстві та інш., селяни й козаки рільники, солдати Червоної Армії і матроси Червоної Фльоти» (пп. а і б ст. 20). Разом з тим права голосу і права бути обраними позбавля-

лися широкі верстви населення. Це і особи, що користувалися найманою працею з корисною метою, особи, що живуть на нетрудові прибутки (прибутки з підприємств, маєтків), приватні торговці, комерційні посередники, ченці і духовні настоятелі церков та релігійних культів, колишні працівники окремого корпусу жандармів і охоронних відділів, а також члени царського дому. Тобто можна стверджувати, що до вищеперахованих категорій громадян застосовувався трудовий виборчий ценз (ст. 21). Очевидно, що запропонована виборча система руйнувала всі загальновизнані принципи безпосереднього народовладдя і засади провадження виборчого процесу.

Радянське законодавство передбачало складання списку осіб, які були позбавлені права голосу, захист списку осіб, які володіли активним виборчим правом. Сам порядок визначення переліку осіб, позбавлених виборчих прав, говорить про антидемократичний і класовий характер радянської виборчої системи. Особливо це стосувалося сільської місцевості, де на території більшості сіл тодішньої Радянської України виборчих прав позбавлялися близько 80 % дворів [18].

Отже, досліджуючи історію становлення і розвитку виборчої системи періоду української революції 1917-1921 рр., утримуючись, наскільки це можливо, від політичної оцінки подій того часу, можна зробити висновок, що проблемі виборчого законодавства і виборчої системи взагалі присвячено значну кількість досліджень істориків та правознавців, і це цілком закономірне явище. Разом з тим аналіз джерел та наукової літератури з вищезазначеної проблеми свідчить про те, що деякі елементи становлення й розвитку виборчої системи в Україні розглянуто у невеликій кількості наукових праць, а комплексного дослідження взагалі немає.

Характерною рисою розвитку виборчого законодавства на території Украї-

ни в 1917-1921 рр. була його наступність. Кожне нове державне утворення, у межах запровадження форми державного правління, по-своєму дивилося на розвиток виборчої системи. На нашу думку, саме від політики, яку проводило нове державне утворення, залежало втілення в життя прогресивних ідей у цьому напрямку. Зміна влади зумовлювала відповідні зміни у виборчому законодавстві. Особливо це стосується періоду, коли владу в Україні захопили більшовики. Створивши систему рад, радянська влада розробила нову, відмінну від усіх попередніх пролетарську виборчу систему. Можна стверджу-

вати, що за радянської влади якість виборчої системи забезпечувалася не тільки чинними нормативно-правовими актами, а й всією існуючою системою суспільно-політичних відносин, зміст яких визначався панівною роллю комуністичної партії.

Таким чином, розвиток української державності та виборчого законодавства в сучасний період, на наш погляд, може бути більш ефективним при врахуванні власної практики становлення й розвитку виборчої системи, місця та ролі цієї системи в період національно-визвольних змагань 1917-1921 рр.

## Список використаної літератури

1. *Богашева Н., Ключковський Ю.* Еволюція виборчої системи в Україні // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 1. – С. 42-49; *Єрмалаєв В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). – Х. : Право, 2005. – 272 с.; *Рибачук М., Шкурат І.* Історичні аспекти становлення виборчої системи в Україні // Політичний менеджмент. – 2004. – №1. – С. 83-96; *Мягков М. О.* Національна традиція українського права у формуванні законодавства України про вибори / М. О. Мягков // Держава і право : зб. наук. праць юрид. і політ. науки. Вип. 29. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 510-514.
2. Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки від 11 листопада 1917 р. // Вісник ГС УНР. – 1917. – №5. – С. 1-15.
3. Інструкція для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки від 16 листопада 1917 р. // ЦДАВО України. – І. 115. – Спр. 1. – Арк. 39.
4. *Грушевський М.* Спомини // Київ. – 1989. – №8. – С. 114.
5. *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 7.
6. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т.1. – С. 266.
7. Там само. – С. 413-432.
8. Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки від 11 листопада 1917 р. – Там само.
9. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С. 82-83.
10. *Скоропадський П.* Спомини / Пер. Г. В. Папакіна. – К., 1992. – С. 112.
11. Державний вісник. – 1918. – 10 трав.
12. *Дорошенко Д.* Історія України. – Ч. 2. – Ужгород, 1932. – С. 399-400.
13. *Винниченко В.* Відродження нації. – Ч. III. – К., 1990. – С. 132.
14. Там само.
15. Там само.
16. *Єфремова Н.* Конституційне законодавство в період Директорії // Вісник Львівського університету. Серія юрид. – 2001. – Вип. 36. – С. 97.
17. Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 178.
18. Історія держави і права Української РСР (1917-1960) / Під ред. В. М. Корецького. – К., 1961. – С. 508.