

## ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ ЗА КОНСТИТУЦІЯМИ 1919, 1929, 1937 рр.

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

*В статті досліджено процес формування виборчої системи Радянської України в відповідності з Конституціями 1919, 1929, 1937 рр. Проведено аналіз змін, що відбулися в радянському виборчому законодавстві в міжвоєнний період, а також трансформації виборчої системи з прийняттям Конституції 1937 року.*

**Ключові слова:** Конституція, виборче право, виборче законодавство, демократія, право голосу, Радянська Україна.

Сьогодні, коли Україна переживає період становлення громадянського суспільства і правової держави, особливої уваги вимагає питання пошуку оптимальних шляхів реалізації принципів демократії, тому завдання формування і розвитку виборчої системи в нашій державі слід розглядати як одне з пріоритетних. Від того, хто обирає і кого обирають, залежить подальший розвиток країни, і чи стане вона часткою європейського співтовариства.

Відразу слід зазначити, що висвітленню становлення та розвитку виборчого законодавства в Україні присвячено низку досліджень [1], у яких автори вивчають природу народовладдя, аналізують виборчу систему того чи іншого періоду історії нашої країни. Тому автор, враховуючи те, що певні аспекти означеної проблематики вже знайшли своє відображення в науковій літературі, спробує проаналізувати зміни, які відбулися в радянському виборчому законодавстві у міжвоєнний період, показати

місце і роль виборів у політичній системі України того часу, визначити, як змінилась виборча система в країні після прийняття Конституції УРСР 1937 року. На нашу думку, розвиток української державності і процес реформування виборчого законодавства може бути більш ефективним при вивченні та врахуванні власної практики державотворення.

Процес становлення і розвитку виборчої системи в радянській Україні супроводжувався закріпленням його у конституціях, яких у період між двома світовими війнами було прийнято три – у 1919, 1929, 1937 рр. Саме у цих документах, які були основними Законами Української держави встановлювалися фундаментальні правила в усіх сферах життя, які б мали сприяти розвитку демократичного суспільства, беззаперечно використовуватись, але радянський період в історії України показав, що далеко не завжди все, що було записано в Конституції, виконувалося в реальному житті.

Необхідно наголосити, що після того, як в Україні до влади прийшли більшовики, починає створюватися новий державний устрій, в основу якого була покладена ідея диктатури пролетаріату, тому перші Ради виступали як класовий орган і формувалися за класовим принципом, особливо коли мова йшла про робітничі Ради.

Перша Конституція УСРР, прийнята 10 березня 1919 року, законодавчо закріплювала основні принципи нового виборчого права, багато з яких спиралося на ту прак-

тику, яка вже склалася у перші місяці існування радянської влади.

Конституція 1919 року, на відміну від Конституції Народної Республіки 1918 року, сповідуючи класовий підхід, відкидала принцип рівності громадян держави і закріплювала основні принципи радянського виборчого права, де встановлювалося, що до тих громадян, хто мав право обирати і бути обраним, належали особи, що досягли 18 років, незалежно від віросповідання, національності, статі, осілості, стану. За Конституцією 1919 року було введено політичний і трудовий цензи. Появу таких норм можна пояснити тією класовою політикою, яку проводило більшовитсько-радянське керівництво відразу після того, як прийшло до влади. Так, у статті 21 Конституції перелічувалися категорії осіб, позбавлених активного і пасивного виборчого права (вони називалися «позбавленці»). Ця стаття Конституції яскраво підкреслювала класовий підхід до надання прав і свобод громадян радянської України. Права обирати і бути обраними позбавлялися широкі верстви населення. Це дає підстави стверджувати, що дана Конституція закріплювала таку виборчу систему, яка руйнувала всі загально визнані принципи народовладдя і знищувала основні засади впровадження виборчого процесу.

Конституція Радянської України 1919 року в частині розвитку виборчого права була недосконалою і не вирішувала всіх проблем, пов'язаних з виборами в країні. Це пояснюється тим, що задекларована більшовиками розбудова правової держави здійснювалася з явними порушеннями демократії, а формування виборчого законодавства – з порушенням прав людини.

Необхідно звернути увагу на той факт, що до 1924 року законодавство про вибори в Радянській Україні не було систематизовано. Норми регламентації виборчих прав громадян і порядок організації та проведення виборів постійно уточнювались Президією ВУЦВК шляхом прийняття правових актів. Це призвело до того, що у другій половині 20-х рр. ХХ століття кількість осіб, які були позбавлені права обирати і бути обраними, значно збільшилася. Так, напри-

клад, було позбавлено виборчих прав не тільки заможних селян, але й значну кількість середняків, які не використовували чужу працю. Г.І. Петровський у своїй доповіді на Х Всеукраїнському з'їзді Рад прямо сказав, що у виборчій компанії 1926 року позбавлених виборчих прав було 1-1,5 %, а вже у 1927 році цей показник склав 4-5 %. З 1927 по 1929 рр. кількість позбавлених в Україні виборчих прав зростає з 805 тис. чол. до 896 111 чоловік [2].

Конституція 1919 року наочно продемонструвала, що формування виборчої системи в УСРР було тісно пов'язано з політичними процесами, які відбувалися в суспільстві. Виборча система, яка склалася після прийняття першої радянської конституції, була дуже політизована, вона, на нашу думку, була ще й дуже заплутаною і складною для застосування на практиці.

Якщо говорити про Конституцію УСРР, яка була прийнята 15 травня 1929 року і яким чином в цьому законі були прописані виборчі права громадян, то слід зазначити, що цей документ, в основному, зберіг норми Конституції 1919 року. Статті 66 і 67 нової Конституції, з невеликими уточненнями, відповідали статтям 20 і 21 попередньої Конституції радянської України, тому чисельність осіб, які позбавлялися виборчих прав, продовжувала зростати. Особливо це позначалося на селі, де подекуди до 80 % дворів були позбавлені таких прав [3]. Перелік категорій осіб, які позбавлялися права брати участь у виборах залишався відкритим і весь час розширювався. Інструкція про вибори до Рад, що була затверджена у 1934 році підтверджує цей факт. Крім того, продовжувалася практика позбавлення права голосу за рішенням суду або виборчої комісії (так званий «ценз лояльності» до Радянської Влади).

Загалом, оцінюючи виборче право в Україні до прийняття Конституції 1937 року, можна характеризувати його як нерівне. Незважаючи на те, що кожен виборець мав на виборах до конкретного складу Рад лише один голос, і те, що трудящі користувалися виборчим правом незалежно від національності, статі, громадянства (іноземці – трудівники, представники інших союзних

республік), в Україні було встановлено дві системи представництва до Рад: виробнича (для робітничого міського населення) і територіальна (для селянства). Тут норми представництва істотно різнилися. Від кожних 10 тис. міського населення обирався 1 депутат, у той час, як від селян 1 депутат обирався від 50 тис. виборців. [4]. Таку нерівність партія більшовиків і керівництво держави пояснювали необхідністю забезпечення завоювань пролетарської революції, тобто штучно підтримували диктатуру пролетаріату, при цьому підкреслювали тимчасовий характер такої норми.

Крім того, вибори до з'їздів Рад усіх рівнів були багатоступеневими, що використовувалося для сприяння відмежуванню депутатського корпусу від безпосереднього волевиявлення виборців. Така система забезпечувала підбір бажаних радянській владі депутатів і полегшувала боротьбу з небажаними. Все це спотворювало інститути виборчого права і забезпечувало формування командно-адміністративної системи на території України.

30 січня 1937 року Надзвичайний XIV з'їзд Рад УСРР прийняв нову Конституцію України. Слід наголосити, що значна кількість статей республіканського Основного Закону майже або повністю копіювала текст відповідних статей союзної Конституції 1936 року. Пояснити це можна тим, що виборчі традиції України, як правило, завжди формувалися під значним впливом суміжних держав, під чийм підпорядкуванням у різні часи перебували окремі її території, тому радянський період не є виключенням, коли на переважній більшості українських земель під тиском Москви створювався новий державний устрій, в основу якого була покладена партійна диктатура.

З прийняттям Конституції УРСР починається наступний етап розвитку виборчого права в радянській Україні. Вперше було зафіксовано поняття «виборча система», якій було присвячено XI розділ Основного Закону. Відразу слід звернути увагу на те, що у порівнянні з попередньою радянською виборчою моделлю нова виборча система була більш демократичною або більш ліберальною. Стаття 133 проголошувала загальне,

рівне і пряме виборче право при таємному голосуванні, що свідчило про відмову від обмежень у виборчому праві, які існували у попередній період радянської доби.

Загальності та рівності виборчого права були присвячені 134, 136 і 137 статті Конституції 1937 року. Наприклад, у статті 134 проголошувалося, що «вибори депутатів є загальними: всі громадяни УРСР, які досягли 18 років, незалежно від расової і національної приналежності, віросповідання, освітнього цензу, осілості, соціального походження, майнового стану та минулої діяльності, мають право брати участь у виборах депутатів і бути обраними, за винятком божевільних і осіб засуджених судом з позбавленням виборчих прав» [5]. Привертає увагу до себе той факт, що, на відміну від попередніх Конституцій 1919, 1929 рр., у Конституції 1937 року відсутня стаття, де наводився перелік осіб, які позбавлялися права обирати і бути обраними. Якщо у попередніх Конституціях такий перелік складався з семи пунктів і включав у себе досить широкі верстви населення, то Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки позбавляла виборчих прав лише божевільних і осіб, які були засуджені судом з позбавленням таких прав. На нашу думку, саме такими задекларованими демократичними нормами у виборчому законодавстві вище керівництво намагалося довести, так званий «до кінця витриманий» соціалістичний демократизм нової Конституції та продемонструвати усьому світові переваги радянської системи.

Такий висновок підтверджує і аналіз доповіді Й. Сталіна на Надзвичайному VIII Всесоюзному з'їзді Рад 25 листопада 1936 року, де лідер радянської держави звернув увагу на те, що, на відміну від більшості інших чинних, на той час, конституцій зарубіжних країн, де також проголошувалося загальне виборче право, але передбачалися різні цензи, які звужували загальність виборчого права, проект нової Радянської Конституції є «вільним від подібних застережень і обмежень». Для нього не існує активних і пасивних громадян, для нього усі громадяни активні [6].

Необхідно визнати, що, дійсно, у багатьох конституціях зарубіжних країн, які ді-

яли в 30-х рр. ХХ ст. передбачалися різні цени (віковий, майновий, освітній, осілости, расовий, національний). Це стосувалося як сусідніх Польщі, Румунії, Чехословаччини, так і інших країн, з якими СРСР вів запеклу ідеологічну війну, намагаючись довести переваги соціалізму над капіталізмом і показати, наскільки радянська країна неповторна, а її громадяни не обмежені будь-якими цензами у своїх правах.

У Конституції УРСР 1937 року було задекларовано демократичне виборче право, яке наочно підтверджувалося ст. 135, де мова йшла про те, що «вибори депутатів є рівними і... всі громадяни беруть участь у виборах на рівних засадах», ст. 138, де проголошувалося, що «вибори депутатів є прямими», а закріплене у ст. 139 таємне голосування мало забезпечити свободу і незалежність волевиявлення виборців.

Разом з тим, існувала одна велика проблема. Річ у тому, що застосування дійсно демократичних норм виборчого права на практиці в радянській Україні було неможливим. Більшовицька однопартійна система повністю відкидала парламентаризм, як модель існуючої політичної влади. Та ж таки Конституція УРСР 1937 року проголошувала, що комуністична партія (більшовиків) України «являє собою керівне ядро всіх організацій трудящих як громадських, так і державних» (ст. 125) і тому не дивно, що кандидати в депутати Рад усіх рівнів підбиралися виключно партійними органами. Крім того, все це посилювалося тотальним контролем за проведенням виборців з боку партійних і репресивних органів держави.

Не дивно, що Верховна Рада УРСР, як і Верховні Ради решти союзних республік та Ради інших рівнів, «мали обмежену і принизливу роль, оскільки входили до соціальної системи, що визначалася не законодавством, а переважно партійно-державною практикою та загальним рівнем політичної культури суспільства» [7].

Радянська виборча система, яка склалася на той час, не була і не могла бути демократичною і незалежною від КП(б)У, кандидати у депутати Рад усіх рівнів ретельно підбиралися, враховувався їх соціальний стан, лояльність до існуючої влади. Будь-яка аль-

тернативність вже на стадії підбору кандидатів повністю виключалася. Так, шляхом виборів до органів державної влади відбувалося утвердження партійної диктатури, а саме виборча практика перетворилася на формальну процедуру, де кожен виборець мав продемонструвати свою « високу політичну культуру» і вірнопідданість системі шляхом обов'язкової явки на виборчу дільницю та віддачею свого голосу за «єдиний блок комуністів та безпартійних».

Шляхом пропаганди і залякування влада незмінно добивалася високого відсотку участі виборців у виборах. Крім того, була введена практика фальшування виборів. Все це призвело до того, що явка людей, які прийшли на вибори, все більше наближалася до позначки 100 %, де майже всі, хто брав участь у виборах, голосували за тих кандидатів, яких пропонувала влада.

Вибори за Конституцією УРСР 1937 року не були чесними змаганнями за владу і визначенням волі громадян. Все відбувалося за сценарієм, який було написано заздалегідь, відповідно до ретельно розробленої системи квот, яка, на думку партійної верхівки країни, повинна була відповідати класовій, національній, статевій та іншим пропорціям населення [8].

Вибори, що відбулися 26 червня до Верховної Ради УРСР, стали підтвердженням запровадження в Україні системи подвійних стандартів. З одного боку – задекларована на папері соціалістична демократія, яка спиралася на принципи загальних, рівних, прямих і таємних виборів, а з іншого боку – система, яка робила все можливе для забезпечення необхідних результатів виборів, щоб ті, кого обрали, і надалі своїми діями могли гарантувати керівну роль партії в державі і суспільстві.

Слід зазначити, що соціальний, національний, демократичний, а особливо партійний склад депутатів дуже ретельно підбирався в період підготовки до виборів і чітко виконувався під час «волевиявлення». У такий спосіб до Верховної Ради УРСР було обрано 304 депутати, з яких – 73 % (222) були комуністами, а 10,9 % (36) – членами ВЛКСМ (комсомольцями) і тільки 16,1 % (46) – безпартійними. Більше половини об-

раних (50,3 % – 153 чол.) були робітники, чверть (25 % – 76 чол.) – селяни, і менше чверті (24,7 % – 75 чол.) – інтелігенція. Явка на вибори була нечуваною – 99,6 % [9]. Цікавим, на нашу думку, є той факт, що, незважаючи на те, що у Конституції 1937 року вперше окремою 136 статтею були закріплені рівні з чоловіками права жінок обирати і бути обраними, партія жіночій статі «виділила» у Верховній Раді УРСР квоту, яка складала трохи більше чверті від усього депутатського корпусу (26,6 % – 81 особа) [10].

Втручатися, а тим більше порушувати таку схему виборів було неможливо. Будь-яка самодіяльність під час висування кандидатів у депутати різко присікалася ще на початковому рівні. Списки кандидатів у депутати формувалися на безальтернативній основі, тому виборці, по суті, були позбавлені права вибору.

Для «полегшення» виконання «конституційних норм» владою була затверджена низка спеціальних правових актів, зокрема «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 21 лютого 1938 року. Цей документ чітко регламентував і розмежовував повноваження органів, які мали відповідати за організацію та проведення виборів. І хоча у «Положенні» було прописано, що кандидатів у депутати мали право висувати не тільки Комуністична партія, але й громадські організації та товариства трудящих, на практиці, керуючись статтею 125 Конституції, де Комуністична партія (більшовиків) України проголошувалася керівним ядром усіх організацій трудящих як громадських, так і державних, відбувалося зовсім протилежне. Насправді партія весь виборчий процес взяла під свій повний контроль. І якщо у частині обліку виборців, складанні виборчих списків, де згідно з «Положенням» відповідальними за це були виконавчі комітети місцевих рад, все було більш-менш прозоро і законно, то оскарження, наприклад, результатів виборів, фіксація будь-яких порушень були практично неможливими. Правляча роль Комуністичної партії ставала вирішальним фактором у забезпеченні запланованих результатів виборів, а існування будь-якої політичної конкуренції

було неможливим.

Таким чином, можна зробити висновок, що за своїм змістом демократичні положення Конституції УРСР 1937 року в умовах однопартійної тоталітарної диктатури не були наповнені реальним змістом. Цей документ, не підтверджений практикою життя, залишався лише гарною декларацією. Проголошене на весь світ загальне і рівне виборче право при таємному голосуванні реально на практиці не діяло. Більше того, пік масових репресій, які розпочалися в Україні ще з кінця 20-х років ХХ століття, якраз припадає на другу половину 30-х років ХХ століття, саме на той час, коли Конституція 1937 року починає діяти. Режим, який був встановлений в Україні, виключав будь-які прояви незалежного від держави громадсько-політичного життя, а партійний апарат, присвоївши собі повноваження державних органів, починає диктувати свою волю громадянам країни.

У цілому, проаналізувавши зміни, які відбулися в радянському виборчому законодавстві у 20-ті – 30-ті роки, не можна їх назвати прогресивними і демократичними. Де-юре (на папері) все, дійсно, виглядало так, що нова Конституція «закріпила більш ліберальну, порівняно з попередньою виборчу систему» [11]. Але де-факто (у реальному житті) все було зовсім не так. Вибори, на які за статистикою приходило майже все населення, перетворювалися на ритуал схвалення політики партії, яка незаконно втручалася в процес волевиявлення громадян. Майбутніх депутатів підбирали у вузькому колі партійно-державного апарату, а ретельно відпрацьована виборча процедура тільки юридично затверджувала спущену зверху рознарядку.

Вибори, які відбувалися за такою схемою, ніяким чином не могли вплинути на зміни у політичному житті, тому країна рухалася у напрямку подальшого укріплення однопартійної системи і розбудови тоталітарної держави. Створювалася ілюзія про високий рівень демократії, під впливом якої довгі роки перебували більшість громадян і партійно-державне керівництво робило все для того, щоб ця ілюзія ніколи не розвіялася.

#### АНОТАЦІЯ

У статті досліджено формування виборчої системи в Радянській Україні за Конституціями 1919, 1929, 1937 рр. Проаналізовано зміни, які відбулися в радянському виборчому законодавстві у міжвоєнний період, показано як змінилася виборча система після прийняття Конституції 1937 року.

#### SUMMARY

This article explores the formation of the electoral system in the Soviet Ukraine under the Constitution of 1919, 1929, 1937. Changes that took place in a soviet electoral legislation in an intermilitary period are analyzed, shows how to change the electoral system after acceptance of the Constitution of 1937.

#### Література

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. Гончаренко В. Правовий статус населення України за Конституцією УСРР 1919 р. // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2011. – № 4 (67). – С. 64.
3. Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики: Дис... канд.юрид. наук: 12.00.02 / ІДП НАН України. – К., 1999. – С. 54.
4. Пономарьова Г.П. Становлення виборчої системи Української СРР у 1917-1937 рр. // Проблеми законності. Республіканський міжвідомчий науковий збірник. – Харків, 2008. – Вип. 97. – С. 203.
5. Історія української конституції / упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К., Право, 1997. – С. 233.
6. Сталин И.В. Доклад о проекте Конституции Союза ССР. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. – М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1937. – С. 42.
7. Рибачук М., Шкурат І. Історичні аспекти становлення виборчої системи України. Український центр політичного менеджменту // <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=18n=228c=224>.
8. Стрижак А.А. Виборче право в Україні: (історія та сутність). – К.: Логос, 2012. – с. 134.
9. Історія держави і права Української РСР: у 2 т. 1917-1967 рр. – Т. 2. – К.: Наук. Думка, 1967. – С. 41.
10. Там само. – С. 41.
11. Див. Речицкий В.В. Конституционализм. Украинский опыт / Харьковская правозащитная группа. – Харьков: Фолио, 1998. – С. 110.