

**М.Ш. КИЯН**, канд. юр. наук, доц., НУ «ЮАУ ім. Я. Мудрого», Харків  
**М.Г. ОКЛАДНА**, канд. істор. наук, доц., НУ «ЮАУ ім. Я. Мудрого»,  
Харків

## **СТАНОВЛЕННЯ ВИБОРЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ УКРАЇНИ ЗА ЧАСІВ ЛЮТНЕВОЇ БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917 р.**

У статті розглядається процес становлення виборчих технологій в Україні за часів Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. Аналіз цих технологій представляє не тільки науковий, але і практичний інтерес. Особливий акцент робиться на правовому аналізі виборчого законодавства Тимчасового уряду та Центральної Ради та його подальшому використанню при розробці наукової основи проведення виборчих кампаній, як основної умови становлення та розвитку громадянського суспільства України, її інтеграції до європейських країн.

В статье рассматривается процесс становления избирательных технологий в Украине в период Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. Анализ этих технологий представляет не только научный, но и практический интерес. Особый акцент делается на правовом анализе избирательного законодательства Временного правительства и Центральной Рады и его дальнейшего использования при разработке научной основы проведения избирательных кампаний, как основного условия становления и развития гражданского общества Украины, ее интеграции в европейское сообщество.

This article considers the process of formation of selective technologies in Ukraine in period of February bourgeois-democratic revolution in 1917. The analysis of these technologies represents not only scientific but also practical interest. The special emphasis is made on the legal analysis of electoral laws of Provisional government and Central Rada and its further use in the development of scientific basis of carrying out election campaigns as main condition of formation and development of civil society of Ukraine, its integration into the European community.

Виборче законодавство держави є показником демократії, гарантією народовладдя, запорукою успішної діяльності виборчих органів, проявом прав і свобод громадянина. Для усвідомлення, оцінки та подальшого вдосконалення діючого виборчого права сучасної України історико-правовий аналіз становлення виборчих технологій України є безумовно корисним.

Вибори в Україні – це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом таємного голосування щодо формування конституційного якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Але визначення виборів не завжди було таким. Воно стало таким завдяки багато роковій боротьбі за незалежність України. Метою цієї статті є спроба проаналізувати формування виборчого права

України у період Лютневої революції 1917 р. та його вплив на формування сучасних виборчих технологій.

Період 1917-1920 рр. дуже складний і суперечливий. У цей час боротьба за владу йшла між багатьма політичними силами. Численні претенденти на владу в Україні та в усій колишній Російській імперії силою зброї вирішували, хто і яка форма правління заступить старий устрій. Ці суспільні процеси призвели до втілення у життя різноманітних, часто навіть протилежних ідей щодо проведення виборів до представницьких органів влади.

Визначну роботу зі створення виборчого законодавства провів Тимчасовий уряд Росії, до складу якої входила Україна. Лютнева буржуазна революція дала надію на реформування системи формування державних та місцевих органів. У березні 1917 р. Тимчасовий уряд створив Особливу урядову нараду, яка розробила 46 законопроектів, спрямованих на проведення земської реформи, а 21 травня санкціонував найважливіший з них: Тимчасові правила про вибори губернських і повітових земських гласних, які вводилися в дію постановою Тимчасового уряду.

Правила склалися з 2-х розділів, які врегульовували вибори повітових і губернських гласних. Розділ I окреслював виборчі права й механізм складання списків виборців, формування виборчих округів і дільниць, діяльність виборчих комісій, порядок балотування кандидатів у повітові гласні, проведення передвиборчої агітації й голосування, визначення результатів виборів, порядок їх оскарження і проведення повторних виборів. Розділ II урегульовував порядок балотування кандидатів у губернські гласні, голосування й підведення підсумків результатів виборів [1]. Стаття 3 надавала виборчі права чоловікам і жінкам, які досягли 20-річного віку. Виборчі права отримали військовослужбовці й державні службовці. Правила не передбачали майнового цензу, не обмежували виборчих прав за національною чи релігійною ознакою, проте зберегли ценз осілості, що засвідчувало належність виборців до територіальної громади і властиво для місцевого самоврядування. Права на участь у земських виборах позбавлялись ченці, психічно хворі, а також засуджені до позбавлення волі — впродовж 3-х років після завершення відбування покарання. Законодавство позбавляло виборчих прав глухонімих, що слід розцінювати як дискримінацію прав виборців за станом здоров'я. Тимчасові правила відмовилися від низки обмежень виборчих прав, передбачених Положенням 1890 р., і значно розширили коло земських виборців.

Формувати списки виборців згідно зі ст. 13 Правил повинні були повітові виборчі комісії, користуючись списками, складеними під час виборів волосних гласних і гласних міських дум. За статтями 11-13 Наказу повітові земські управи завчасно мали отримати ці списки від волосних виборчих комісій і міських дум, внести до них необхідні зміни й передати до повітової виборчої комісії. Не пізніше як за 6 тижнів до голосування списки виборців мали бути оприлюднені. Виборці мали право подавати до повітових

або міських управ скарги про помилки, виявлені у списках, а якщо скарга залишиться без задоволення – до губернського адміністративного суду. Голова місцевої адміністрації впродовж 5-ти днів з моменту оприлюднення списків міг їх опротестувати.

Вибори проводилися шляхом таємного голосування, але, якщо за земськими Положеннями 1864 р. й 1890 р. воно відбувалося за допомогою спеціальних кульок, то за ст. 31 Тимчасових Правил, воно мало здійснюватися «виборчою запискою» – бюлетенем. Законодавство детально визначало його форму й вимоги до його заповнення. Уперше було передбачено використання кабінок для таємного голосування. Виборець вручав свій бюлетень голові виборчої комісії, який, переконавшись у його достовірності, особисто опускав його до виборчого ящика-урни. Необхідність такої перевірки законодавець обґрунтував тим, що значна частина виборців не мала необхідної освіти, а статті 31-33 Наказу встановлювали досить високі вимоги до заповнення бюлетеня. Незважаючи на те, що він мав бути поміщеним у конверт, такий порядок голосування дає підстави сумніватися в дотриманні таємниці голосування.

Наказ детально регламентував підведення підсумків голосування за пропорційною системою. Число голосів, поданих виборцями по кожному зі списків, необхідно було перемножити на число повітових гласних від виборчого округу й поділити на загальну кількість використаних бюлетенів. Отриманий результат указував, скільки кандидатів за списком слід вважати обраними. Упродовж 2-х днів окружна виборча комісія передавала документацію про результати виборів повітовій земській управі, яка складала остаточний список новообраних гласних.

Проведення передвиборчої агітації законодавство регламентувало доволі поверхово. За ст. 25 Наказу в день виборів агітація (роздача брошур, розвішування плакатів, проголошення промов) заборонялася в приміщенні, де проходило голосування, й навколо нього. Але в інших місцях на території виборчого округу агітацію заборонено не було, що слід розглядати як прогалину в законодавстві.

На підставі статей 43 і 44 Тимчасових правил голова місцевої адміністрації впродовж 7-ми днів або виборці впродовж 10-ти днів могли оскаржити результати виборів у губернському адміністративному суді, а його постанову – в Сенаті впродовж місяця з дня її оголошення. Якщо адміністративний суд або Сенат визнавав вибори по округу недійсними, повітова земська управа в місячний строк повинна була організувати проведення повторних виборів. Якщо адміністративний суд або Сенат визнавав недійсними вибори окремих гласних, повітова земська управа мала виключити їх зі списку гласних і занести до числа обраних наступних кандидатів за виборчим списком.

Розділ II (статті 52-57) Тимчасових правил передбачав вибори губернських гласних повітовими земськими зборами за пропорційною систе-

мою виборів. Не пізніше як за день до виборів повітові гласні (виборщики) подавали голові повітових зборів списки кандидатів у губернські гласні. Число кандидатів у списку не могло перевищувати число губернських гласних від повітового земства. Списки засвідчували своїми підписами не менше 5-ти виборщиків. Голосування й підрахунок голосів проводилися у спосіб, аналогічний тому, що використовувався при виборах повітових гласних. Законодавство Тимчасового уряду не передбачало механізму оскарження результатів виборів і проведення виборів повторних [2].

Скидання самодержавства в лютому 1917 р. мало наслідки для України. 3-4 березня 1917 р. було створено Центральну Раду, яка в листопаді 1917 р. стала першим парламентом України [3]. Центральна Рада оформилась шляхом делегування, а не загальними виборами. В основних своїх документах вона сама наголошувала на тому, що є тимчасовим органом і діє, поки не будуть обрані загальним, рівним, прямим і тайним голосуванням Всенародні Українські Збори. Загальні принципи виборчого законодавства вперше окреслив ще до утворення УНР М. Грушевський, який розробив таку схему: «Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки з вибору народного! Це називається устроєм демократичним – щоб народ сам собою управляв» [4].

Природні принципи виборчого права як частина реального народовладдя проголошувалися у першому документі Відозві Центральної Ради від 22(09).03.1917 р.: «Впав царський уряд, а Тимчасовий оголосив, що незабаром скличе Установчі збори на основі загального, рівного, прямого й таємного виборчого права. Звідти уперше на весь світ пролунає у всій своїй силі справжній голос твій, справжня воля твоя»[5].

Перший Універсал Центральної Ради на широкий огляд виніс плани щодо скликання загального представницького органу: «Хай порядок і лад на Вкраїні дають вибрані загальним, рівним, прямим і тайним голосуванням Всенародні Українські збори. Усі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Вкраїні, мають право видавати тільки наші Українські збори.» [6, с.29]. Третій Універсал від 7 листопада 1917 р. чітко постановив: «Днем виборів до Українських Установчих зборів призначаємо 27 грудня 1917 р., а днем скликання їх – 9 січня 1918 р. Про порядок скликання Українських Установчих зборів негайно видано буде закон» [6, с.37]. Закон був прийнятий. Це був великий за обсягом закон, 183 статті якого детально регламентували порядок організації й проведення виборів. Приймався він у два етапи. 11 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила його перший розділ, що складався з 10 глав: «Загальні засади», «Про виборче право», «Про установи, котрі завідують проведенням виборів до Українських Установчих зборів», «Про виборчі списки», «Про кандидатські списки», «Про подавання і підрахунок виборчих карток», «Про встановлення результату виборів», «Про порядок вступу на місце членів, які виступають з Українських Установчих зборів», «Про забезпечення вільності і правильності виборів», «Про трати на вибори до Українських Установчих зборів». 16 листо-

пада ЦР затвердила другий розділ закону «Про вибори до Українських Установчих зборів», 3 глави якого називалися: «Про порядок виборів в армії, флоті і тилу», «Про порядок виборів у військовому районі та військових округах поза межами України» та «Про порядок виборів у флоті» [5, с. 432]. Це був дуже важливий акт, який регламентував процес і принципи проведення виборів головного представницького органу українського народу. Ст. 1 Закону декретувала: «Установчі збори Української Народної Республіки складаються з членів, обраних людністю на основі загального, без різниці статі, і рівного виборчого права, через безпосередні вибори та таємне голосування, з додержанням принципу пропорційного представництва» [5, с. 413]. Тобто офіційно встановлювалися принципи демократичних виборів, такі як загальність, рівність, таємність. Ст. 68 забороняла участь у виборах «особам озброєним і явно нетверезим» [5, с. 412]. Глава третя перераховувала установи, що завідували проведенням виборів, чітко регламентувала саму виборчу процедуру. Це свідчить про добру організацію виборчого процесу, забезпечення загальності цього права.

Центральна Рада встановила законодавчі умови захисту і гарантії виборчих прав і процесу, цьому була присвячена глава Закону «Про забезпечення вільності і правильності виборів». Вона висвітлювала можливі види юридичної відповідальності за порушення виборчого порядку, наприклад ст. 100: «Винуватий в оголошенні свідомо неправдивих відомостей про факти, що торкаються особи кандидата або приватного його життя, з метою підкопати довір'я до його чи до представленої через нього організації або досягти обрання інших кандидатів, має бути покараний шляхом ув'язнення або арештом» [5, с. 424].

Таким чином Закон «Про вибори до Українських Установчих зборів», який встановлював та регламентував принципи виборчого права, був за своєю структурою та змістом досить довершеним і демократичним. На жаль, в умовах громадянської війни та революції, німецької окупації, Установчі збори скликані не було. Про це чітко говориться у Четвертому Універсалі Центральної Ради: «... в тяжку годину відродилась воля України. Чотири роки лютої війни знесли наш край і людність. Гроші в ціні падають. Хліба зменшується. Насуває голод. По краю розплодились юрби грабіжників і злодіїв, особливо, коли з фронту посунуло військо, зчинивши криваву різню, заколот і руїну на нашій землі. Через усе це не могли відбутися вибори в Українські Установчі збори в приписаний нашим попереднім Універсалом час і ці Збори, призначені на нинішній день, не могли зібратись, щоб прийняти з наших рук нашу тимчасову найвищу революційну владу над Україною, уставити лад в Народній Республіці нашій і організувати новий уряд» [6, с. 39].

Досягнення і наміри Центральної Ради мали величезне значення для розбудови підвалин тогочасної правової і державної систем України. Не було пропущене й питання виборчої системи як важливого прояву народо-

владдя. Виборче законодавство того часу не мало загального характеру, у ньому існували певні пустоти (наприклад, у випадку з виборами до органів місцевого самоврядування).

29 квітня 1918 р. була прийнята Конституція УНР «Статут про державній устрій, права і вольності Української Народної Республіки», яка чітко регламентувала основні принципи виборчого права. Та, все ж таки, головним показовим досягненням законодавчої діяльності Центральної Ради став Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки, який хоч і відрізнявся довершеною структурою, проте був за змістом певним компромісом з російською стороною. Його реалізації так і не сталося: занадто багато часу було витрачено на спори і демагогію, про що свідчать протоколи зборів, конфлікти з більшовицькою владою, воєнний стан і, як наслідок, відповідні настрої суспільства – все це стало визначальними чинниками, що призвели до падіння Центральної Ради.

Але сам факт відновлення української демократичної традиції, застосування принципів народовладдя, спроба консолідації суспільства і нації – неоціненний внесок Центральної Ради, який назавжди залишиться крапкою, з якої починається становлення самостійної Української держави у ХХ ст.. Історико-правовий досвід виборчого законодавства Центральної Ради становить основу для подальшого розвитку і формування виборчої системи, тобто є основоположним для сучасного виборчого права.

**Список літератури:** 1. Ніконова Л. Мажоритарна та пропорційна системи народного представництва: з історії політико-правової дискусії // Вісник Академії правових наук України. 2005 р. №4 (43). – Х.: Право, 2005. – С. 60-67. 2. Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. – М., 1987. – С. 86. 3. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Еволюція Українського конституціоналізму // Право України. – 1991. – № 6. 4. Великий українець. Матеріали з життя та діяльності М.С. Грушевського. – К., 1992. – С. 82. 5. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. – К., 1995. – Т.1. – С. 47. 6. Історія конституційного законодавства України: Зб. док. / І-90 упоряд. В.Д. Гончаренко. – Х.: Право, 2007. – С.29-43.

*Надійшла до редколегії 13.04.2012.*