

ВИБОРЧЕ ПРАВО В УКРАЇНІ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ТА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Приведено характеристику виборчого права в Україні за часів Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки (1917–1918 рр.).

This article description of election law in Ukraine in times Ukrainian National Republic and West Ukrainian National Republic (1917–1918).

Процес становлення і розвитку виборчого права в Україні та формування справді демократичного виборчого законодавства в сучасних умовах потребує вивчення самотності державно-правової спадщини виборності в Україні. Розглядаючи в сукупності сучасний та історичний період, можна визначити якісну характеристику виборів, їх місце та роль у системі політичних процесів в Україні, виявити витоки демократизму й об'єктивні закономірності розвитку цього інституту.

Правовий аналіз “Закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки” [1, с. 1–15] та “Інструкції для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки” від 11–16 листопада 1917 р. [2, с. 39], показав, що перші демократичні вибори в Україні відбулися за часів Української Народної Республіки. Проте в надзвичайних умовах, у яких перебувала Україна наприкінці 1917 – на початку 1918 рр. (господарська розруха, напівголодне існування, внутрішні заворушення, війни з Петроградом, німецько-австрійська окупація, збройні напади Польщі, дезорганізація фронтів і флотів та ін.), вибори відбулися лише в частині округів [3, с. 266]. Аналіз нормативних документів дає загальне уявлення про наявні на той час демократичні тенденції у розвитку виборчого законодавства.

За умов відновлення української державності на короткий період принципи народовладдя відобразилися у скликанні в Києві всеукраїнських з'їздів: військових, селянських, робітничих. Потяг трудових се-

лях до формування власних організацій виявився в утворенні на селі рад селянських депутатів, а в низці міст і містечок – рад робітничих, селянських і солдатських депутатів. Перші, щоправда поодинокі випадки утворення рад селянських депутатів, датуються березнем 1917 р. Усього в першій половині 1917 р. в Україні було створено й діяло чотири губернські (Київська, Чернігівська, Харківська, Таєрйська) і 44 повітові ради селянських депутатів, а також багато волосних і сільських рад. На місцях вибирали також селянські комітети. Волосні комітети обирали, як правило, на волосних сходах, де право голосу мали переважно домохозяєво й рідше – усе доросле населення [4, с. 15].

Зі створенням Центральної Ради в березні 1917 р. було здійснено більш докорінні демократичні зміни. Так, у Києві у квітні 1917 р. відбувся Всеукраїнський національний конгрес за участю понад 900 делегатів, на якому було рекомендовано створювати з представників національних і соціальних груп населення місцеві органи самоврядування у формі сільських, повітових і губернських комітетів, які мали формуватися на основі рівного й загального виборчого права [5, с. 181–182].

Прагнення молодого української демократії до створення своєї державності було знаменом Української Центральної Ради. Це знайшло відображення у Першому Універсалі Української Народної Республіки від 10 червня 1917 р. [6, с. 58]. Водночас досить гостро постало питання про скликання Українських Установчих Зборів. Уже в серпні VI сесія Української Центральної Ради доручає спеціальній комісії їх підготовку. Було створено дві підкомісії: одна – для визначення компетенції самих Установчих Зборів, друга – для вироблення закону про вибори. До її складу входили М. Порш, М. Розенштейн і І. Чопківський.

У листопаді 1917 р. було проголошено III Універсал Центральної Ради – перший самостійний державно-правовий документ української демократії. У ньому, серед інших, закріплювалося і утвердження демократичних прав та свобод населення України. III Універсал Української Народної Республіки призначив вибори на 27 грудня 1917 р. [6, с. 67].

Водночас почала діяти Головна комісія у справах виборів до Установчих Зборів Української Народної Республіки у складі голови і 15 членів комісії: О. Бутовського, Г. Кириченка, М. Мороза (голова), М. Радченка, П. Стефановича, О. Щербака та ін.

Незабаром Центральна Рада перейшла від політичних декларацій до формування власної правової системи. У галузі державного будівництва чи не найважливішим у стратегічному розумінні був Закон “Про вибори до Установчих зборів Української народної республіки”, виданий окремою брошурою. Він містив 183 статті, у яких було детально регламентовано порядок організації та проведення виборів. Згідно із Законом Установчі Збори мали складатися із членів, обраних людиною на основі загального, рівного, прямого виборчого права

і таємного голосування з дотриманням принципу пропорційного представництва.

Установлювалося десять виборчих округів. Виборчі округи склалися з виборчих дільниць. Здійснення виборів доручалося: головній, окружним, повітовим і міським комісіям у справах виборів до українських установчих зборів та виборчим комісіям. Законом передбачалося досить широка компетенція системи виборчих комісій щодо організації і проведення виборів. Видавничим органом головної комісії були "вісті". Мало місце "коаліційне" членство у виборчих комісіях. До їх складу на всіх рівнях, окрім дільничних, обов'язково входили правники. Серед їх членів були представники місцевих державних владних структур та органів самоврядування, груп виборців, які подавали кандидатські списки. Також у виборчих комісіях обов'язковим було окреме представництво род селянських, робітничих і солдатських депутатів. На органи місцевої влади та місцевого самоврядування покладалось обов'язки всебічної допомоги всім комісіям.

Виборче право надавалося не тільки громадянам Української Народної Республіки віком від 20 років, а й особам, які мали російське громадянство або підданство інших держав, але не пізніше того часу, коли починалося складання виборчих списків.

Дещо знижений віковий ценз був для військовослужбовців: вони користувалися виборчими правами з 18 років. Обмеження активної і пасивної правосуб'єктності існували для осіб, які були визнані божевільними у встановленому законом порядку, а також для німих, які перебували під опікою. Позбавлялася виборчого права велика кількість громадян, які відбували покарання за вчинення тільки певних категорій кримінальних злочинів і становили велику соціальну небезпеку. Позбавлення виборчої правосуб'єктності поширювалося на цих громадян і після відбування покарання на певні терміни (від одного до трьох років з дня відбування кари, залежно від виду вчиненого злочину).

Позбавлялися виборчих прав і дезертири, крім тих, хто зміг довести, що їх відсутність сталася з поважних причин, або хто міг надолужити провину подальшою сумлінною службою. Не мали права обирати чи бути обраними колишні члени царського уряду, а також жінки, які вийшли заміж за громадян інших держав.

Скарги, заяви, протести у процесі виборів розглядали міські, селищні та волосні управи й адміністративні суди. До компетенції управ належав розгляд оскаржень й опротестувань лише списків виборців, який допускався тільки протягом 10 днів після їх оповіщення. Усі інші скарги, а також протести оскаржувались у судовому порядку: такі справи у дводенний термін вирішували адміністративні відділи окружних судів.

Вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки відбувалися на багатопартійній основі шляхом подання голосів за один із кандидатських списків, які направляли до окружної комісії групи виборців не пізніше як за 14 днів до дня голосування. Кожен такий

список підписували не менш як 100 осіб, які мали виборче право в даній окрузі.

Окремою главою закону регламентувалася чітка форма прийому і процедура контролю за дійсністю кандидатських списків, система застережень щодо статуту і кількості осіб, занесених до кандидатських списків, і виборців, які підписували його.

Голосування проводили шляхом подання виборчих карток єдиного зразка, що встановлювався Головною комісією не пізніше як за 17 днів до початку виборів за допомогою спеціальних конвертів. Інструкція про вибори для забезпечення таємності голосування передбачала, що відгороджені кабінки мають бути добре освітлені й обладнані так, щоб не можна було бачити навіть рук голосуючого.

Законодавчі акти про вибори за часів Української Народної Республіки характеризуються широкою і глибокою регламентацією усіх стадій виборчого процесу. Це свідчить, по-перше, про високий рівень фахівців, які його розробляли, по-друге, про його демократичність.

Вибори починали у визначений Українською Народною Республікою день і тривали три дні. Передвиборна агітація під час голосування заборонялась у кімнатах для подачі карток, на сходах, у коридорах, на вулиці на відстані п'яти сажнів від входу знодвору. Підсумок конвертів (тобто підрахунок кількості осіб, які брали участь у виборах) проводили відкрито у присутності всіх бажаючих. Були відпрацьовані чіткі критерії визначення дійсності виборчих карток. Усі дії, що відбувались на виборчій дільниці під час підрахунку голосів, чітко фіксувала дільнична комісія у протоколі. Протокол підписували не лише голова та члени комісії, а й усі присутні, якщо вони того бажали.

Згідно зі встановленим законом порядком протоколи та інші документи повітових і міських виборчих, дільничних комісій пересилали до окружних виборчих комісій, які здійснювали остаточний підрахунок голосів по окрузі за кожний із кандидатських списків.

Закон про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки передбачав досить широке коло покарань за порушення встановленого порядку проведення виборів, а також за поширення свідомо неправдивих відомостей про кандидатів, за підкуп виборців. Духовні особи, які під час богослужіння в храмі або в іншому місці робили спроби вплинути на процес виборів, несли кримінальну відповідальність.

Окремо регулювався порядок виборів в армії і на флоті.

За результатами виборів Головна комісія визнала дійсним обрання 172 депутатів навіть за таких несприятливих обставин. Незважаючи на величезну кількість партій та організацій, що висували своїх кандидатів, 69,7 % голосів отримали об'єднані списки українських есерів і селянських спілок; 19,18 – більшовики; 4,65 – єврейські національні комітети; 1,74 – польські списки; 4,67 – усі інші партії і громади [7, с. 4].

Майже всі виборчі комісії наголошували на тому, що вибори до Українських Установчих Зборів відбулися за значно меншої активності, ніж такі самі вибори до Російських Установчих Зборів. Істориком не вдалося знайти жодної волості та повіту по всій Україні, у яких би відбулися вибори на всіх дільницях [3, с. 288].

Відомо, що Установчі Збори 9 січня 1918 р. не відбулися. Центральна Рада призначила скликання Зборів на 2 лютого 1918 р. перед захопленням Києва більшовиками. Проте історія розпорядилася так, що Українські Установчі Збори не зібралися ніколи.

У подальшому принципи народного суверенітету закріплювалися в IV Універсалі Центральної Ради: "Влада буде належати тільки народові України" [8, с. 22].

29 квітня 1918 р. Центральна Рада зібралася на чергове засідання. Тут, окрім інших законів, обговорювалася і була прийнята Конституція Української Народної Республіки – Основний Закон держави. Її опрацювала спеціальна конституційна комісія на чолі з професором М. Грушевським, що вивчила досвід конституційного законодавства різних країн світу, яких об'єднували спільні або схожі на неї історичні, економічні, політичні умови розвитку.

Конституція мала підназву: "Статут про державний устрій, права і вольності УНР". Вона продовжувала і закріплювала принцип народного суверенітету: "Відновивши своє державне право як Українська Народна Республіка, – зазначалося у ст. 1 Основного Закону, – Україно для кращої оборони свого краю, для повнішого забезпечення права і схорони вольностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе й нині є державою суверенною, самостійною і ні від кого не залежною". Суверенне право, на думку законодавця, належало народові, тобто всім разом громадянам Української Народної Республіки, і мало здійснюватися через Всенародні Збори України. Територія Української Народної Республіки оголошувалася неподільною, і будь-які зміни кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялися лише за згодою 2/3 членів Зборів, які присутні на засіданні. Принцип децентралізації відображався в наданні всім землям, волостям і громадам прав широкого самоврядування. Нації України могли об'єднуватися у національні союзи і впроваджувати свої культурні права.

Подвійне громадянство не допускалося. Кожен громадянин Української Народної Республіки мав змогу вийти з громадянства та власною заявою до уряду, але позбавити людину цих прав у примусовому порядку міг лише суд. Актова, громадянська і політична правоздатність і дієздатність особи наставала з 20 років. Рівність громадян Української Народної Республіки проголошувалась у Конституції незалежною від статі, віри, національності, освіти, майнового і податкового становища. Заборонялося в офіційних актах і діловодстві вживати назви будь-яких титулів. Проголошувалася недоторканність особи, її житло і листування [9, с. 245].

Отже, у тогочасній українській державі велике значення надавалося проблемі проголошення і гарантування прав і свобод громадянам. Громадянином Української Народної Республіки вважалася кожна особа, яка набула це право в передбаченому законодавством порядку. Інститут подвійного громадянства не допускався. Позбавити людину громадянства міг тільки суд республіки. Цивільно-правова, громадська і політична дієздатність наставала з 20-ти річного віку. "Ніякої різниці у правах і обов'язках між чоловіком і жінкою, – зазначалося у ст. 11 Конституції, – право Української Народної Республіки не знає".

У Конституції підкреслювалося (ст. 12), що всі громадяни рівні у громадських і політичних правах, незалежно від статі, національності, раси, віросповідання, освіти, майнового стану. Виборче (активне і пасивне) право надавалося тільки громадянам Української Народної Республіки, яким на день виборів виповнилося 20 років. Виборче право було загальним, рівним, таємним. Не могли голосувати й бути обраними тільки особи, визнані в законному порядку душевнохворими [10, с. 159–160].

Вищезазначені правові акти (Закон про вибори до Українських Установчих Зборів, універсали Центральної Ради, Універсал Української Народної Республіки) разом з нормами Конституції Української Народної Республіки становлять значну віху в історії відродження демократичних засад виборності в Україні.

Водночас у державотворенні брали участь і політичні сили Галичини, Буковини та Закарпаття. 9 листопада 1918 р. було проголошено Західноукраїнську Народну Республіку (ЗУНР), у якій вищим законодавчим органом була Українська Національна Рада. 13 листопада 1918 р. Українська Національна Рада визначила конституційні засади новоствореної української держави, прийнявши "Тимчасовий Основний Закон". У ньому закріплювалося верховенство й суверенітет народу, який мав здійснювати конституційні засади через представницькі органи, обрані на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорційною виборчою системою. Виборчим правом наділялися всі громадяни держави, незалежно від національності, віросповідання, статі. До виборів парламенту – Сейму – вся повнота законодавчої влади належала Українській Національній Раді, виконавчої – Державному секретаріатові [10, с. 172]. Також було затверджено герб, прапор і державну печатку.

За розпорядженням Української Національної Ради, 11 листопада на всій території держави належало ліквідувати всі старі органи місцевої влади та управління. Замість них шляхом виборів планувалося утворити нові, українські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними мали стати громадські та міські комісари, а їх дорадчими органами – так звані прибічні ради, а в повітах – повітові комісари та повітові національні ради. Згідно з цим розпорядженням, на початку листопада на всій території ЗУНР організовано пройшли вибори

до місцевих органів влади и управління. У багатьох населених пунктах відбулися святкові збори і віча, молебні, вуличні походи. Громадськими і повітовими комісарами обирали людей шанованих, заслужених, патріотів рідного краю.

Після виборів органів місцевої влади у багатьох повітах відбувалися збори, наради громадських і міських комісарів для інформування населення про найближчі завдання, прийняті урядом і Українською Національною Радою нормативні акти, обмін досвідом.

Удосконалювалися структура державного апарату влади й управління, форми та методи його діяльності, правова основа. Так, 15 листопада Українська Національна Рада прийняла закон про доповнення її складу делегатами від великих міст і всіх повітів (Львів – чотири, Чернівці – два, Станіслав – два, Перемишль, Тернопіль, Дрогобич, Коломия, Стрий, Ярослав, Самбір, Золочів, Бережани, Борислав та від повітів – по одному). Вибори цих делегатів пройшли з 22 по 26 листопада. Як невиборний орган, тимчасова Українська Національна Рада в березні 1919 р. прийняла закон про скликання Сейму ЗУНР, а у квітні – виборчий закон. Однопалатний Сейм мав бути обраний громадянами на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Активне виборче право належало громадянам з 21 року, пасивне – з 25. Депутатів (послів) належало обрати згідно з національно-пропорційною системою. Тобто за кожною національністю (залежно від кількості) закріплювалася певна кількість послів. Це гарантувало всім національним меншинам можливість мати своїх послів у парламенті. Отже, з 226 послів Сейму українці повинні були обрати 160, поляки – 33, євреї – 27, австрійці – шість представників. З цією метою територію держави було поділено на 12 українських виборчих округів, п'ять польських і єврейських, один – німецький. Такого демократичного на державному рівні забезпечення прав національних меншин при виборах законодавчих органів не знало, по суті, світова виборча практика не лише в той час, а й у наші дні [10, с. 174]. 8 квітня ЗУНР було схвалено Закон про українське громадянство та правовий статус чужинців, за яким особи інших національностей до 20 травня мали заявити, чи хочуть вони стати громадянами Української держави. Якщо вони цього не зробили, то вважалися чужинцями і за бажанням могли виїхати з України. Кожен, хто заявив себе громадянином України, вважався за такого на усій території ЗУНР.

На території колишньої Російської імперії унаслідок перевороту 1917 р. була встановлена більшовицька влада, яка проголосила себе як таку на території України та створила Українську Радянську Республіку, затвердивши в ній диктатуру пролетаріату. Процес державотворення в Україні вступив у нову фазу – Радянське будівництво УСРР.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Вісник ГС УНР.* – 1917. – № 5. – С. 1–15.
2. *ЦДАВО України.* – Ф. 115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 39.
3. *Мироненко О.М.* Перші демократичні вибори в Україні // *Правова держава.* – К.: Наук. думка, 1994. – Вип. 5.
4. *Історія держави і права України.* Частина 2: Підруч. для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів / А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін.; За ред. акад. Академії правових наук України А.Й. Рогожина. – Х.: Основа, 1993.
5. *Кузьминець О.В., Калиновський В.С., Дігтяр П.А.* Історія держави і права України: Навч. посіб. – К.: Україна, 2000. – 429 с.
6. *Конституційні акти України 1917–1920.* Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992.
7. *ЦДАВО України.* – Ф. 115. – Оп. 1. – Спр. 15. – Арк. 4.
8. *Історія українського конституціоналізму (в документах).*
9. *Українське державотворення: не вигребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О.М. Мироненка.* – К.: Либідь, 1997.
10. *Кульчицький В.С., Тищик Б.Й.* Історія держави і права України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2001. – 320 с.