

# ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД УХВАЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ



## **П. ЗАХАРЧЕНКО**

*доктор юридичних наук,  
професор кафедри історії права та держави  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)*

Столітня річниця від створення Української Центральної Ради (далі — УЦР) відзначається як подія, що на початку ХХ ст. заклала підвалини національної державності і спроектувала обриси величної будівлі для комфортного і самостійного життя української людності. Щоправда, її будівничі самі, почасти, перебували у пільмі державницьких пошуків. Страх перед імовірними невдачами сковував, не давав можливості масштабно розгорнути глибоко захований творчий потенціал. Відвертість інколи відтворювалася у полохливих рядках особистих щоденників, які не призначалися для оприлюднення і здебільшого приховувалися від всюдисущого людського ока. «Серце стискається тривогою, сумом і страхом: а що як не піднесем? Як не зможемо взяти того, що доля так несподівано, химерно, сипонула нам під ноги? Який сором, який біль буде і як надовго після цього сховається наш скарб», — приречено зустрічав своє майбутнє призначення на одну із ключових державних посад голова Генерального

секретаріату (уряду) В. Винниченко [1, 270].

І все ж повільно, але неухильно, долаючи створювані імперським завзяттям комплекси меншовартості, провідники українського національно-визвольного руху наближали мету — побудову демократичної, незалежної Української держави. Саме їм належить першість у формуванні представницького органу України (УЦР), який, щоправда, оформився шляхом делегування, а не загальних виборів. На плечі УЦР лягла відповідальність за широкий пласт суспільно-політичних проблем, у тому числі й за забезпечення функціонування демократичного режиму, який передусім спирався на справедливую модель народного волевиявлення.

На загал, виборче законодавство в Українській Народній Республіці (далі — УНР) стало об'єктом дослідження таких сучасних вітчизняних учених, як Ю. Бисага, І. Бойко, В. Гвоздик, В. Єрмолаєв, О. Копиленко, І. Терлюк, П. Музиченко, О. Шевченко та ін. Дослідницький простір для

вивчення законодавства про вибори до Українських Установчих зборів 1917 р. (далі — УУЗ) залишається менш заповненим, що дає можливість і нам висловити свої міркування щодо цього.

Мета пропонованої розвідки полягає у виявленні досвіду організаційно-правового забезпечення підготовки та здійснення нормативного регулювання у сфері виборчих відносин у 1917–1918 рр.

З постановою у березні 1917 р. УЦР як репрезентанта українського народу перед Тимчасовим урядом, одним із головних напрямів її діяльності стала матеріалізація ідеї скликання Установчих зборів як на всеросійському рівні, так і на національному. Доктринальні питання, пов'язані з розробленням виборчого закону, процедури проведення виборів, встановлення юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері виборчого права покладалися на Тимчасовий уряд. Місію організації виборів до УУЗ взяла на себе УЦР. З особливою інтенсивністю підготовчі роботи до проведення виборів в Україні розпочалися після здійснення Жовтневого перевороту в Росії у 1917 р., падінням унаслідок цього Тимчасового уряду і приходу до влади більшовицького політичного режиму на чолі з В. Ульяновим-Леніним.

Жовтневі події 1917 р. у Петрограді змусили УЦР піти на радикальні кроки, проголосивши у III Універсалі УЦР державний статус УНР [2, 112]. В останньому абзаці вікопомного документа оголошувалася дата виборів до УУЗ — 27 грудня 1917 р., та день їхнього відкриття — 9 січня 1918 р.

На наше переконання, така оперативна зміна політичного курсу УЦР, який впродовж декількох місяців

спрямовувався на здобуття Україною автономії у складі Російської республіки, а за декілька днів набув самостійно-державницького забарвлення, безумовно, пов'язаний із втратою Тимчасового уряду — союзника у демократичному таборі. Більшовицька влада створювала серйозну загрозу існуванню УЦР як представницькому органу українського народу. Відтак легітимізація УНР через інститути виборчої демократії мала визначальне значення не лише в середині країни, а, насамперед, на міжнародній арені. У разі оперативного проведення виборів та уконституювання УЦР силою народного волевиявлення, ризик військової агресії з боку більшовицької Росії ставав на порядок меншим.

10 листопада 1917 р. на засіданні Малої ради розглядався проект виборчого закону, який презентував голова комісії у справах виборів до УУЗ О. Севрюк. У своєму виступі він зазначив, що закон, винесений на розгляд і затвердження УЦР, спирається на російський аналог виборів до Всеросійських Установчих зборів. Для успішного проведення агітаційної роботи серед виборців територія України була поділена на 10 виборчих округів. Характерно те, що до складу виборчих округів включалися ті території, які нині є губерніями Російської Федерації. Йдеться про Острогозький, Валуйський, Бірючанський та Богучарський повіти Вороніжчини та Новооскольський повіт Курщини [3, 407]. Наступного дня Рада затвердила розділ II, а 16 листопада — глави I–X розділу I закону «Про вибори до Всеукраїнських Установчих зборів» (далі — Закон про вибори до Установчих зборів) та доручила «здати роботу по справах виборів на Головну комісію по справах виборів до УУЗ та

на існуючі окружні, повітові та городські комісії по справах виборів до Російських Установчих зборів» (аркуш 51) [3]. З листопада 1917 р. розгорнули свою роботу комісії з виборів до Всеросійських Установчих зборів, яким від імені УЦР було доручено організацію проведення виборів і до УУЗ. Цілком слушним, на нашу думку, є висновок В. Павленка про те, що ухвалення згаданого вище акта слід розглядати як «серйозне досягнення Центральної Ради у питанні розбудови підвалин тогочасної правової і державної системи країни, як важливий прояв народовладдя» [4, 33].

Виборчий закон визначав головні засади скликання УУЗ, встановлював межі виборчих округів, права суб'єктів виборчого права, механізми і технологію виборчого процесу [3, 431–432]. Закон про вибори до Установчих зборів складався із двох розділів, що охоплювали 183 статті, та детально регламентував виборчий процес, чітко визначав обов'язки і повноваження виборчих комісій, порядок підготовки виборчих списків, механізм визначення результатів виборів, а також юридичні гарантії та відповідальність за порушення його норм.

Здійснений нами аналіз виборчого Закону про вибори до Установчих зборів засвідчив, що в основних своїх положеннях він відповідав ідеї та змісту Положення про вибори до Установчих Зборів, щоправда, з перекладом українською мовою. Більше того, до ст. 28 глави IV вони були абсолютно тотожними і відтворювали правову позицію російського виборчого законодавства, насамперед засади пропорційності, загальності, безпосередності, таємності при голосуванні, а також не піддавалися українським законодавством щонайменшій корекції. У статті 28 додана лише примітка,

за якою законодавець зобов'язував виборчі комісії створювати додаткові списки для евакуйованих громадян та військовослужбовців, що змушені були до моменту їх формування змінити місце свого проживання [5, 9].

У Законі про вибори до Установчих зборів УЦР жодним чином не відступала від своєї внутрішньої політики щодо національних меншин. У III Універсалі УЦР від 7 листопада 1917 р. представникам цієї групи гарантувалося розроблення і затвердження закону про національно-персональну автономію, який, зрештою, за декілька місяців буде ухвалений. Стаття 52 Закону про вибори до Установчих зборів зробить перший крок до законодавчого урегулювання проблеми використання в Україні мов національних меншин, ухваливши ліберальну, антидискримінаційну норму щодо можливості при складенні кандидатських списків поряд із українською мовою використовувати мови етнічних груп. За правильність перекладу прізвищ зі списку кандидатів у депутати, місця їхнього проживання, належність до тієї чи іншої партії чи блоку, їхню якість і відповідність українській транслітерації відповідальність покладалася на ініціаторів подання списків [5, 12].

Виявлена нами в газетному відділі Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського листівка зі списком кандидатів свідчить, з одного боку, про чітке дотримання суб'єктами виборчого процесу вимог українського законодавства, а з другого — дає можливість реально бачити оформлення наочного матеріалу при виборах за пропорційною моделлю з відкритими списками. У списку зазначені не лише прізвища кандидатів, а й їхнє місце проживання та належність до політичної партії чи громадської організації.

Участь у виборах дозволялося брати блокам політичних партій та громадських організацій.

Виходячи із суттєвої різниці розмірів території Росії та України, УЦР, як законодавчий інститут державної влади, внесла зміни в ст. 47 Положення про вибори до Всеросійських Установчих зборів. Норма російського виборчого закону про можливість висунення кандидата одразу у п'яти виборчих округах в українській редакції зменшена до трьох.

Практика щойно проведених виборів до Всеросійських Установчих зборів показала законодавчі прогалини, які відкривали широкі можливості для фальсифікації народного волевиявлення. Для уникнення ймовірного спотворення результатів голосування український законодавець скасував ст. 78 російської редакції, де містився дозвіл вважати дійсними не лише виборчі бюлетені, виготовлені окружною виборчою комісією, а й інші, у яких містився тотожний текст.

У російському аналозі відсутня норма, яка б давала можливість особі, яка потрапила до списку кандидатів до представницького органу, відмовитися від власного проходження на користь іншої, що перебувала далі за списком. У виборчому законодавстві УНР ст. 93 така можливість передбачалася.

Український законодавець в особі УЦР, на відміну від російського, розробив спеціальну «Інструкцію для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» (далі — Інструкція), яка деталізувала та уточнювала окремі позиції першого розділу Закону від 11 листопада 1917 р. Швидка зміна політичної ситуації в країні змушувала внести певні уточнення до ст. 3 Закону, якою визнавалося право участі у виборах. У примітці до названої статті

Інструкції вказувалося: «Виборчі права мають не тільки громадяни Російської Республіки, що народились ними, але також і особи, що перейшли в російське громадянство (підданство) із підданства чужих держав не пізніше того часу, у який почали складатися виборчі списки». Подібні уточнюючі приписи, що містилися в Інструкції, стосувалися багатьох статей виборчого закону.

Передбачалося, що кожна партія або група виборців у кількості не менше ніж 100 осіб, могла подати в окружну виборчу комісію список кандидатів у депутати до УУЗ. Окружні комісії, у свою чергу, мали затвердити подані списки окремо для кожної губернії. Якщо у Волинській губернії у кандидатському списку було 18 політичних партій та блоків, у Київській — 10, то у Катеринославській — 21 (аркуші 198–198 зв.) [6]. При цьому номер заявленого кандидатського списку у кожному окремому окрузі мав свою нумерацію і, як правило, не збігався з рештою округів. Кандидатські списки політичних партій та списки кандидатів від них чи громадських організацій оголошувалися виборчими комісіями. Виборці записували номер тієї сили, за яку хотіли проголосувати, вкладали її у конверт, який самі запечатували, і передавали голові комісії, котрий у присутності виборця вкидав конверт до скриньки. Чим більшу кількість голосів набирала партія, тим більше депутатів від неї потрапляло до УУЗ. Процедура голосування деталізована в «Інструкції волосним народним/земським і городським управам і участковим виборчим комісіям в справі організації виборів до Українських Установчих зборів», яка надійшла до усіх виборчих комісій (аркуші 55–56) [7].

Таким чином, проголошення III Універсалу та створення УНР стало віхою у закладенні підвалин національної державності, а ухвалення виборчого закону в умовах розгортання революції набуло важливого значення для легітимізації УУЗ як представницького органу українського народу. Закон про вибори до Установчих зборів регулював процес організації та проведення виборів до законодавчого органу державної влади, який мав складатися із обраних народом депутатів. Вибори мали проводитися на основі загального, рівного, таємного голосування за системою пропорційного представництва. Для свого часу він системно і достатньо деталізовано регламентував всі стадії виборчого процесу, починаючи від моменту складання та уточнення списків виборців і закінчуючи підрахунком голосів за результатами виборів та оголошенням їх переможців. Закон пояснював порядок складання виборчих списків, установлював термін їхнього оприлюднення, визначав права виборців щодо оскарження і доповнення списків, а також встановлював юридичну відповідальність за порушення виборчого законодавства. Санкції за вчинення правопорушень під час агітаційної кампанії та безпосередньо під час голосування і підрахунку голосів коливалися від штрафу у 100 руб. до тюремного ув'язнення, щоправда, без регламентації термінів перебування в ув'язненні. Заслужує на увагу і той факт, що кожному виборцю не пізніше ніж за три дні до виборів вручали іменне посвідчення, де був вказаний номер,

під яким ця особа значилася у виборчому списку, а також час і місце подання голосу.

За рівнем юридичної техніки аналізований документ можна визнати одним із найдосконаліших нормативно-правових актів епохи. Ідея незалежності України, утвердження її державності в умовах здійснення військового перевороту та захоплення влади в Росії більшовицькою партією могла бути повністю реалізована тільки через скликання свого парламенту — УУЗ як символу національної єдності. Однак зовнішня агресія з боку російсько-більшовицького війська не дала можливості втілити задумане в життя.

Вивчений історико-правовий досвід становлення виборчого законодавства у 1917 р. та врахування остаточно здійсненого Україною курсу на інтеграцію з Європейським Союзом у 2014 р. дозволяють запропонувати конкретні рекомендації щодо вдосконалення національного виборчого законодавства. Пропонується покласти в основу майбутнього законопроекту апробовану модель виборів, яка на 1917 р., за оцінками вітчизняних і зарубіжних експертів, була чи не найдосконалішою у світі. У нинішніх політико-правових умовах вбачається, що суб'єктами виборів мають бути не лише політичні партії, а й блоки політичних партій, з оприлюдненням та широким оповіщенням прізвищ кандидатів зі списку, місця їхнього проживання, партійності та, виходячи із чинного законодавства, змісту електронних декларацій (для державних службовців, суддів тощо).

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Винниченко В. Щоденник. — Едмонтон ; Нью-Йорк, 1980. — 500 с.
2. Захарченко П. П. Третій Універсал Української Центральної Ради як акт проголошення державної незалежності України // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. — Серія 18. Економіка і право. — 2013. — Вип. 23. — С. 112–118.
3. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. — К., 1996. — Т. 1. 4 березня — 9 грудня 1917. — 587 с.



4. Павленко В. В. Становлення та розвиток виборчого процесу в Україні в 1917 — поч. 1918 рр. // Наше право. — 2014. — № 7. — С. 30–34.
5. Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки. Видання Головної комісії по справах до Українських Установчих зборів. — К., 1917. — 48 с.
6. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. — Ф. 1133. Головна комісія по справах виборів до Установчих зборів УНР. — Оп. 1. — Спр. 2. Протоколи засідань і постанови виборчих комісій Київської, Волинської та Катеринославської виборчих округ. — 302 арк.
7. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. — Ф. 1133. Головна комісія по справах виборів до Установчих зборів УНР. — Оп. 1. — Спр. 3. Протоколи засідань комісій Одеської, Подільської, Полтавської, Харківської, Херсонської, Чернігівської виборчих округ. — 349 арк.

#### REFERENCES

1. Vynnychenko V. Shchodennyk [Diary], Edmonton; Niu-Iork, 1980, 500 p.
2. Zakharchenko P. P. Tretii Universal Ukrainkoi Tsentralnoi Rady iak akt proholoshennia derzhavnoi nezalezhnosti Ukrainy [Third Versatile person of the Ukrainian Central Rada as act of declaration of the state independence of Ukraine], *Naukovyi chasopys Natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni M. P. Drahomanova*, 2013, Issye 23, pp. 112–118.
3. Ukrainka Tsentralna Rada. Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada. Documents and materials], Kyiv, 1996, vol. 1, 587 p.
4. Pavlenko V. V. Stanovlennia ta rozvytok vyborchoho protsesu v Ukraini v 1917 — poch. 1918 rr. [Formation and development of electoral process in Ukraine in 1917 — the head of 1918], *Nashe pravo*, 2014, no. 7, pp. 30–34.
5. Zakon pro vybory do Ustanovchykh zboriv Ukrainkoi Narodnoi Respubliki. Vydannia Holovnoi komisiï po spravakh do Ukrainkykh Ustanovchykh zboriv [Law on elections to the Constituent assembly of the Ukrainian People's Republic. The edition of the Main commission on affairs in the Ukrainian Constituent assembly], Kyiv, 1917, 48 p.
6. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchykh orhaniv vlady ta upravlinnia Ukrainy, F. 1133. Holovna komisiïa po spravakh vyboriv do Ustanovchykh zboriv UNR, Op. 1, Spr. 2. Protokoly zasidan i postanovy vyborchykh komisiï Kyivskoi, Volynskoi ta Katerynoslavskoi vyborchykh okruh, 302 ark. [Central Public Records Office of the supreme authorities and management of Ukraine, T. 1133. Main commission on affairs of elections to the Constituent Assembly of UNR, Op. 1, Spr. 2. Protocols of meetings and resolution of electoral commissions Kiev, Volynsk and Ekaterinoslavsky selective district, 320 p.].
7. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchykh orhaniv vlady ta upravlinnia Ukrainy, F. 1133. Holovna komisiïa po spravakh vyboriv do Ustanovchykh zboriv UNR, Op. 1, Spr. 3. Protokoly zasidan komisiï Odeskoi, Podilskoi, Poltavskoi, Kharkivskoi, Khersonskoi, Chernihiv'skoi vyborchykh okruh, 349 ark. [Central Public Records Office of the supreme authorities and management of Ukraine, T. 1133. Main commission on affairs of elections to the Constituent Assembly of UNR, Op. 1, Spr. 3. Protocols of meetings of the commissions Odessa, Podolsk, Poltava, Kharkiv, Kherson, Chernihiv selective district, 349 p.].

#### **Захарченко П. П. Виборче законодавство Української Центральної Ради: історико-правовий досвід ухвалення та реалізації**

**Анотація.** У статті аналізується закон про вибори до Українських Установчих зборів, ухвалений Українською Центральною Радою у 1917 р. Його поява стала можливою після проголошення III Універсалу УЦР та створення Української Народної Республіки. Закон передбачав регулювання процесу організації та проведення виборів до вищого органу законодавчої влади УНР. Вибори мали проводитися на основі загального, рівного, таємного голосування за системою пропорційного представництва. Він роз'яснював порядок складання виборчих списків, визначав термін їхнього оприлюднення та права виборців щодо оскарження і доповнення списків, а також встановлював юридичну відповідальність за порушення виборчого законодавства. Санкції за вчинення правопорушень під час агітаційної кампанії та безпосередньо під час голосування і підрахунку голосів передбачали штрафи або ув'язнення. У висновках стверджується, що правотворчий досвід, здобутий за доби Української революції 1917 р., може бути взятий за основу при удосконаленні чинного виборчого законодавства України.

**Ключові слова:** виборче право, Українська Центральна Рада, Українські Установчі збори, виборча система, парламентаризм, пропорційне представництво.

**Захарченко П. П. Избирательное законодательство Украинской Центральной Рады: историко-правовой опыт принятия и реализации**

**Аннотация.** В статье анализируется закон о выборах в Украинское Учредительное собрание, принятый Украинской Центральной Радой в 1917 г. Его появление стало возможным после провозглашения III Универсала УЦР и создания Украинской Народной Республики. Закон предусматривал регулирование процесса организации и проведения выборов в высший орган законодательной власти УНР. Выборы должны проводиться на основе всеобщего, равного, тайного голосования по системе пропорционального представительства. Он разъяснял порядок составления избирательных списков, определял срок их обнародования и права избирателей по обжалованию и дополнению списков, а также устанавливал юридическую ответственность за нарушение избирательного законодательства. Санкции за совершение правонарушений во время агитационной кампании и непосредственно во время голосования и подсчета голосов предусматривали штрафы или заключение. В выводах утверждается, что правотворческий опыт, полученный в эпоху Украинской революции 1917 г., может быть взят за основу при совершенствовании действующего избирательного законодательства Украины.

**Ключевые слова:** избирательное право, Украинская Центральная Рада, Украинское Учредительное собрание, избирательная система, парламентаризм, пропорциональное представительство.

**Zakharchenko P. Electoral Laws of the Ukrainian Central Rada: Historical and Legal Experience of Acceptance and Realization**

**Annotation.** The article analyzes the electoral law to the Ukrainian Constituent Assembly adopted by the Ukrainian Central Rada in 1917. It could appear only after the Third Universal of the UCR had been proclaimed and the Ukrainian National Republic had been founded. The law provided for regulation of the process of organization and holding of the election to the supreme legislative body of the UNR. The election had to be held on the basis of universal, equal, secret voting by the system of proportional representation. The law explained the procedure of drawing up electoral lists, determined the date of their promulgation, defined voters' rights on appeal and addition to lists and also established legal accountability for violations of the electoral law. Penalties for offences during campaigning and directly during vote counting were provided, including imprisonment. It is stated in conclusions that the legislative experience which was gained during the era of Ukrainian revolution of 1917 can be taken as the foundation for improvement of the law currently in force in the Ukraine.

**Key words:** suffrage, Ukrainian Central Rada, Ukrainian Constituent Assembly Electoral system, parliamentarism, proportional representation.