



ПРАВО. ДЕРЖАВА. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

УДК 94 (477)

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

ВИБОРЧІ ТРАДИЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті аналізується історичний процес становлення виборчих технологій в українських землях з X по XIX ст. Особливий акцент робиться на використанні історичного досвіду виборчих традицій українського суспільства для подальшого їх застосування при розробці наукової основи проведення виборчих кампаній, ефективного впливу на електорат як основної умови успішного проведення виборчих кампаній.

В статье рассматривается исторический процесс становления избирательных технологий в украинских землях с X по XIX вв. Особый акцент делается на использовании исторического опыта избирательных традиций украинского общества для дальнейшего их применения при разработке научной основы проведения избирательных кампаний, эффективного влияния на электорат как основного условия успешного проведения избирательных кампаний.

This article discusses the historical process of formation of electoral technologies in Ukraine with an X to XIX century. Particular emphasis is placed on the use of the historical experience of the electoral traditions of the Ukrainian society to further their use in developing the scientific basis of election campaigns, effective influence on the electorate as the main condition of successful election campaigns.

В період становлення та розвитку громадянського суспільства України, її інтеграції до європейських країн, актуальним є вивчення формування та функціонування виборчих технологій в українських землях на різних етапах її існування та їх впливу на формування органів державної влади. Шляхом виборів формуються різні органи публічної влади: як державні інституції – парламенти, посади глав держав, іноді уряди, судові органи, так і представницькі органи місцевого самоврядування. Для досягнення на вибо-

рах бажаного результату різні політичні сили використовують не тільки можливості, надані чинним законодавством, але й існуючі в ньому прогалини, недосконалості та протиріччя, різні виборчі технології, не врегульовані законодавством. Аналіз цих технологій представляє не лише науковий, а й практичний інтерес. Для повноти вивчення сучасних виборчих технологій важливим є аналіз історичного досвіду становлення виборчих традицій українського суспільства на різних етапах його існування.

Вибори і голосування здавна практикувались у житті слов'ян як спосіб здійснення народовладдя, ухвалення рішень, які є обов'язковими для всіх членів спільноти. Виборчі традиції відомі народу України з прадавніх часів. Ще стародавній літописець Прокопій Кесарійський писав, що слов'янами і антами не править одна людина, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи – добрі чи лихі – вирішують спільно.

За часів Київської Русі способом такого волевиявлення було народне зібрання – віче, в якому брали участь усі чоловіки, окрім холопів. Ці своєрідні військові збори населення скликалися за волею князя. Своєрідну роль виборчої комісії на підрахунках рішень віча виконували князівські писарі, які й фіксували схвалені рішення. Віче скликалося під час облоги міста, перед початком воєнних походів, на знак протесту проти політики князя. Виконавчим органом віче була рада. У зв'язку з тим, що віче збиралося рідко, рада не тільки репрезентувала його, але фактично й заміняла. Правила в ній міська знать [1]. Із часом віче стало більш залежним від князя, але князь мусив слухати його поради. Віче запрошувало і проганяло князів і таким чином мало вплив на політичні діла країни. Віче скликав князь зі своїх дружинників, зі старших місцевих жителів, а часом на віче кликали і духовенство та людей з інших міст і навіть з сел. По містам та селам були свої віча, котрі сходилися на раду про свої спільні господарські справи, і «віче те усім керувало і усьому давало порядок» [2]. Органом місцевого селянського самоврядування була верв – сільська територіальна громада [3].

Із зміцненням влади князів і державного апарату діяльність віча відмирає. Виняток становили лише віча у Пскові та Новгороді. Главою Новгородської феодальної республіки був архієпископ, якого обирали «Божим судом» – жеребом з числа кількох попередніх визначених на загальному віче кандидатур.

Отже, до кінця XII ст. в Київській Русі було сформовано не тільки правову основу феодальної держави, а й основи виборчого права з елементами організації, як самого обрання представників, так і форми їх діяльності. Але документально це не було затверджено (особливо щодо віча) і провадилося за традиційною схемою – від батька до сина.

Українському козацтву виборчі засади були властиві від самого його виникнення у XVI столітті. «Козаки, що поселилися в Січі, носили назву «запорожців», а весь табір їх звався «кошем». Вони вибирали вільними голосами на «раді» головного начальника, званого «кошовим отаманом».

Кош ділився на «курені», а кожний курінь був під начальством вибраного «курінного отамана» [4]. Верховною законодавчою владою в державі запорозьких козаків – Січі – була січова рада. Збиралась вона регулярно у визначені строки – 1 січня і 1 жовтня щороку. Вона ж обирала терміном на один рік виконавчу владу – військову старшину Січі, до якої входили кошовий отаман, військовий суддя і військовий писар (це відбувалося 1 січня), обирався також верховний суд Січі (терміном на три роки). Кошового отамана обирали на один рік, однак «як він був до вподоби козакам, то його зоставляли і на далі; на війні і у походах він був найстарший начальник і його у всьому слухалося козацтво, а дома, у своїй Січі, він мусів на усе питатися дозволу ради». Козацькі ради проходили досить бурхливо і найчастіше перемагала у змаганні та сторона, яка голосніше кричала. На цих колегіальних радах обирали і часто з такою ж легкістю скидали козацьких ватажків. Той, кого обирали, за звичаєм мав двічі відмовитися від пропозиції і погодитися лише втретє, при цьому лаючись і погрожуючи всім [5]. Поступово на Січі склалися звичаї та традиції самоврядування, згідно з якими всі члени цієї своєрідної республіки мали рівні права і могли брати участь у козацьких радах.

У XVII ст., перебуваючи у васальній залежності від Москви, Україна, за словами Д. Дорошенка, користувалась широкою внутрішньою автономією. «Козацька українська держава мала свого окремого голову держави – гетьмана, який вибирався самими ж українцями й тільки присягав після виборів цареві на вірність і з його урядом заключав формальний договір, мала своє власне військо, свої фінанси, свій власний адміністративний та судовий устрій і свої закони» [6]. Крім гетьмана козаки обирали керівників й інших посадовців. «На розсуд Гетьмана при публічній згоді обирали Генерального скарбника, мужа видатного, заслуженого, багатого і прямодушного» [7]. Як козацькі, так і прості урядники, а особливо полковники, обиралися вільним волевиявленням і голосуванням. Після виборів вони затверджувалися гетьманською владою, хоча вибори цих посадових осіб не повинні були оголошуватися і здійснюватися без гетьманської згоди.

На Слобожанщині кожен полковий уряд очолювали виборні полковники й полкова старшина. Особливість полягала в тому, що їх обирало не все товариство і не на обмежений час, а довіку.

Політика царського уряду, яка була спрямована на анулювання автономії приєднаних до Росії українських земель, найбільш яскраво проявилася у сфері організації влади. Гетьманство, як система управління, було скасоване – спочатку (1734 р.) тимчасово, а згодом (1764 р.) остаточно. Монаршим маніфестом від 1765 р. ліквідувалося козацьке самоврядування і в Слобідській Україні, а її територія оголошувалась губернією з аналогічною назвою (з 1780 р. – Харківське намісництво). У 1775 р. російська армія, повертаючись з турецької кампанії, вдруге зруйнувала Запорозьку

Січ, її землі перейшли до Катеринославщини.

Із 18 ст. виборчі традиції в Україні формувалися під значним впливом суміжних держав, під чиїм підпорядкуванням перебували в різні часи окремі її території. Державна служба в українських губерніях Російської імперії поділялася на два види: призначувана і виборна. Виборна служба займала досить вагоме місце в житті українських губерній. Використовуючи її, верховна влада спромоглася утвердити власне верховенство, проникнути в усі прошарки суспільства та зміцнити державну владу як таку, а також, не в останню чергу – мати недорогий місцевий апарат. Дворянські губернські збори першої половини XIX ст. обирали 94 особи зі штату місцевих чиновників, серед яких були такі поважні посади, як голови палат цивільного і кримінального суду, засідателі цих палат, совісний суддя, повітові судді та засідателі повітових і совісних суддів, а також земські справники і засідателі земських судів [8]. Виборні посади становили майже третю частину державних службовців, причому в губернській адміністрації переважали коронні чиновники, а у повітовій – третину становили виборні [9].

За Миколи I чисельність виборних посад зросла. Збільшився також термін обіймання судових виборних посад – з трьох до шести років. Крім судових посад обирали й почесних попечителів гімназій і депутатів від губернії до ради Київського, Харківського, Керченського інститутів шляхетних панянок, а також обов'язкових членів продовольчих комісій. Процедура дворянських виборів відбувалась в урочистій обстановці та була чітко розписана. Голосування за кандидатів відбувалося кульками. Кандидати, котрі набрали найбільшу кількість голосів, схвалювалися губернатором, міністром, а то й самим імператором – залежно від посади. Це, однак, не гарантувало в майбутньому мирного співіснування повітового предводителя дворянства і губернатора, особливо тоді, коли останній намагався підпорядкувати собі першого. У непоодиноких випадках верховна влада брала сторону повітового предводителя дворянства, намагаючись у таких спосіб нейтралізувати свавілля губернаторського або генерал-губернаторського управління та схилити дворянство до виборної служби. Влада ототожнювала виборні дворянські посади з державними, залучаючи повітових предводителів дворянства до діяльності у найрізноманітніших загально адміністративних установах, таких як рекрутське присутствіє, продовольчі комісії, комісії розподілу земських повинностей. Таким чином верховна влада використовувала дворянські виборні органи для вдосконалення місцевого управління.

Великі реформи 60-70-х років XIX ст. відродили виборчі традиції українського суспільства. Дискусії по різних аспектах земської виборчої системи виявили досить широкий спектр думок, як в політичній еліті суспільства, так і у сферах вищої урядової бюрократії. Ці думки ставали предметом уважного аналізу розробників земської реформи, іноді враховувалися в ході підготовки документів. Урядовій комісії та інстанціям, що

обговорювали проект, вдалося досить послідовно провести політико-ідеологічні принципи формування земств, реалізувати їх в комплексі виборчих норм і технологій, що гарантували в цілому системний характер нових представницьких установ.

Правлячим кругам вдалося провести реформу під своїм контролем, забезпечити переважне положення в цих інститутах дворянського стану при участі в них й інших класів і станів. Стабільний політичний фон перетворень вдалося зберегти неабиякою мірою за рахунок залучення в дискусії про земський устрій найбільш активних представників станів, лідерів громадської думки. Підготовка земської реформи явила собою перший позитивний досвід узгодження позицій вже політично неоднорідного правлячого стану. В результаті була розроблена досить гнучка і ефективна виборча система, в якій своєрідно використовувався механізм заборон і противаг. Вона сприяла реалізації реформаторської стратегії Олександра II, яка була спрямована на еволюційну за своїми методами соціально-політичну трансформацію суспільства.

1 січня 1864 р. імператор Олександр II затвердив «Положення про губернські та повітові земські установи». Відповідно до цього «Положення...» в губерніях та повітах створювалися виборні (на три роки) самоврядні установи – земські зібрання (розпорядчі органи) та земські управи (виконавчі органи). Проблема встановлення правил проведення земських виборів мала важливе значення для політичного і соціального розвитку суспільства, оскільки вперше йшлося про допуск до участі в цивільному управлінні представників всіх станів, про введення плебісцитарних механізмів формування земських інститутів влади. Вибори членів («гласних») до земських зібрань відбувалися за куріальною системою з урахуванням майнового цензу. Виборці поділялися на три курії (розряди): землевласників, мешканців міст, представників від сільських громад. Перші дві курії обирали своїх представників до повітових зібрань безпосередньо: на з'їзді землевласників повіту і на зборах міських власників. Тривалість роботи виборчих зборів і з'їздів встановлювалася в два дні. Вибори проводилися таємним голосуванням, за наявності кворуму в дві третини від числа голосних, що підлягали обранню. Відсутні члени виборчих зборів могли балотуватися в голосні у випадку, якщо вони наперед не відмовилися від обрання. Детально регламентувалася процедура підрахунку голосів, затвердження підсумків виборів. Нововведенням була норма, згідно якої, у разі відсутності кворуму, голосними визнавалися всі особи, що з'явилися в день відкриття виборчих зборів до трьох годин після полудня для участі у виборах. Це рішення оформлялося протоколом, який підписували всі виборці [10].

Предметом особливої турботи земських управ, повітів, були списки осіб, що мали право участі у виборчих зборах і з'їздах. Їх слід було містити в постійній справності, з своєчасними відмітками про зміни, що відбува-

ються у складі виборців.

Контреформа земської виборчої системи 1890 р. значно підсилила бюрократичний контроль над формуванням губернських і повітових зборів. Влади необхідно було упорядкувати соціально-політичний баланс сил в суспільстві, порушений на той час швидким зростанням класу буржуазії, якій все більш активно займав в суспільстві нішу дворянства. У правлячій еліті утвердилась думка про те, що слідувало змінити земський виборчий ценз. Тому в Положенні 1890 р. дворянство придбало право станового цензу на участь в земських виборах. Нове Положення визначило земські виборчі збори повітів і виборчий волосний схід, як суб'єктів виборчого процесу, що повинні були збиратися раз в три роки для обрання земських голосних повітів. Вводилися також земські виборчі з'їзди дрібних власників, які висували уповноважених для участі в земських виборчих зборах. Положення встановлювало ценз на участь в земських виборчих з'їздах: їх складали особи чоловічої статі, російські піддані, що досягли 25-річного віку. Вони повинні були також мати, протягом одного року і більш, нерухоме майно, рівне 1/10 від кількості десятини землі даного повіту, обкладеної земськими податками або інше нерухоме майно вартістю не нижче 1500 крб., з якого сплачувалися земські збори. Було розширено, в порівнянні з Положенням 1864 р., коло осіб, що не мали права обирати голосних. До нього увійшли категорії державних службовців – голова і члени місцевої губернської у земських справах присутності, духівництво християнських віросповідань, місцеві чини прокурорського нагляду і губернського поліцейського відомства та ін. Виняток становили губернський предводитель дворянства, голова губернської земської управи і член управи від губернських земських зборів.

Процедура земських виборів в повіті, згідно Положенню 1890 р., проходила по двох виборчих зборах, що формувалися на основі станово-куріального представництва і збиралися в терміни, встановлені губернатором. В одному з них брали участь потомствени і особисті дворяни під головуванням повітового предводителя дворянства, в другому - всі інші, хто мав право брати участь в роботі виборчих зборів, під головуванням міського голови губернського або повітового міста. Аналогічним чином розділялися виборці для виборів уповноважених на виборчі збори. Утворювалися два виборчі з'їзди: один, що проводився під головуванням повітового предводителя дворянства, включав потомствених і особистих дворян; у другому, де головував голова губернського або повітового міста, збиралися всі інші, що мали право брати участь в земських виборах через уповноважених. Чисельність останніх задавалася пропорцією «один уповноважений на повний виборчий ценз» і залежала від кількості землі, обкладеної збором на земські повинності, або ж від оцінки іншого їх нерухомого майна, що знаходилося у власності виборщиків.

Аби органи місцевого управління працювали ефективно, верховна

влада запровадила такий механізм, як фінансова незалежність, яку ті здобували шляхом накладання податків на місцеві статки, виборність посадовців з місцевих, які знали потреби населення; можливість заперечувати ухвали губернаторів, звертаючись до Сенату, який підтримував земців. До корпусу гласних не можна було зараховувати представників адміністрації та судових установ, губернатора, віце-губернатора, членів губернських правлінь, губернських і повітових прокурорів і стряпчих (а також чиновників місцевої поліції) [11]. Це також відіграло позитивну роль у діяльності нових органів місцевої влади. Колективне обговорення питань поліпшення сфери соціальних послуг і прийняття ухвал на земських зібраннях і міських думах дозволяло зараховувати його до ефективного управлінського засобу під час формування місцевої влади.

Такий підхід до використання виборчих технологій в Україні зберігався до 1906 р. і був змінений лише в нових історичних умовах.

Реформування сучасного українського суспільства зумовило жваві дискусії що до формування та функціонування органів народної демократії. Демократія, як політичний режим, передбачає формування представницьких органів влади за допомогою виборів. Історичний досвід свідчить про посилення їх ролі у житті суспільства, оскільки за суттю вони є механізмом контролю і участі громадян в управлінні державою. Реалії сучасного політичного процесу, потреба у розробці наукової основи проведення виборчих кампаній, ефективного впливу на електорат вимагають доцільного вивчення досвіду існування виборчих традицій України для їх подальшого використовування як передумови побудови успішної виборчої кампанії. Виборчі традиції українського народу не тільки визначили подальший шлях формування демократії, а й стали певною базою для нормативно-правових актів .

Список літератури: 1. *Грушевський М.* Ілюстрована історія України. – К.:Наук. думка, 1992. – С. 103. 2. *Аркас Н. Н.* История Украины-Руси. – 2-е факс. изд. – К.: Вища шк., 1991. – С. 103. 3. *Щапов Я. Н.* О функции общины в Древней Руси // Общество и государство феодальной России. – М.: Знание, 1975. – С.12-21. 4. *Костомаров М.* Історія України в життєписах визначних її діячів – Л.: Наук. т-во ім. Шевченка, 1918. – С. 247. 5. *Субтельний О.* Україна: історія: Пер. з англ. – 2-ге вид. – К.: Либідь, 1992. – С. 103. 6. *Дорошенко Д.* Нарис історії України: У 2 т. – К.: Глобус, 1992. – Т. 2. – С. 114. 7. *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. – К.: Знання, 1993. – С. 32. 8. *Клочков М. В.* Очерки правительственной деятельности времени Павла I. – Птг., 1916. – С. 438. 9. *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. – М., 2007. – С. 432. 10. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 12 июня 1890 г. – Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Том X. Отделение первое. СПб., 1893, № 6927. 11. 1864 г., января 1. Высочайше утвержденное положение о губернских и земских учреждениях // 2 ПСЗ. – С Пб., 1867. – Т.39.– Отд.1. – 1864. – № 4046.

Надійшла до редколегії 04.11.2011.