

А. Козаченко, доцент Полтавського факультету Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Земські волосні вибори 1917 року на території Полтавського повіту

Дослідження волосних земських виборів 1917 р. є актуальним, адже ця проблема залишається маловивченою. Автором уперше проведено історико-правове дослідження документів, які зберігаються у Державному архіві Полтавської області і містять інформацію про проведення виборів волосних гласних на території Полтавського повіту. Досвід проведення земських виборів може бути корисним у процесі підготовки реформи місцевого самоврядування у наш час. Метою роботи є дослідження нормативної бази волосних земських виборів 1917 р. й фактичного їх проведення у Полтавському повіті.

Питання необхідності впровадження так званої «дрібної земської одиниці» — волосного земства у кінці ХІХ на початку ХХ ст. порушувалося земськими діячами, політиками і ліберальними науковцями. Особливим чином така діяльність активізувалася у 1901–1902 рр.¹ Так, одним із найважливіших завдань, які ставив перед собою земський гурток «Бесіда», було впровадження волосного земства. Як стверджує А. Н. Верещагін, більшість ліберальних теоретиків зводили реформування земства до двох факторів: 1) надання земствам виконавчої влади; 2) створення волосного земства². Дійсно, повітове і губернське земство не могли ефективно виконувати свої функції за умов відсутності самоврядування на волосному рівні. Але проти впровадження волосного земства де, безумовно, домінували б селяни, виступали земські гласні — дворяни. Це підтвердили результати роботи місцевих повітових земських комітетів, які були створені за рішенням уряду у 1903 р.³ Ідею створення волосного земства не підтримувала переважна частина урядовців, які вважали, що заміна селянського управління самоврядуванням призведе до деста-

¹ Див.: *Шутов А. Ю.* Политические дискуссии о земской избирательной системе в России начала XX века // Вест. Москов. ун-та. – Сер. 12. Полит. науки. – 1998. – № 6. – С. 107.

² Див.: *Верещагін Н. А.* Земский вопрос в России. – М., 2002. – С. 131–132.

³ Див.: *Шидловский С. И.* Земство. Свод трудов местных комитетов по 49 губерниям Европейской России. – СПб., 1904. – С. 83–89.

білізації вкрай складної ситуації на селі. Однак під тиском земського ліберально-демократичного руху імператор змушений був прийняти у грудні 1905 р. указ про підготовку до проведення земської реформи і, зокрема, впровадження волосного земства. Упродовж 1905–1908 рр. проекти земської реформи, які містили положення про волосне земство, розробляли урядові комісії, політичні партії, губернські й повітові земства¹. Такий проект, наприклад, у травні 1905 р. затвердили і запропонували урядові Константиноградські повітові земські збори². Проте із зазначених вище причин впровадити волосне земство на даному етапі не вдалося.

У 1916 р. уряд Російської імперії знову повернувся до ідеї створення волосного земства. Спираючись на земський законопроект, розроблений комісією при МВС, особлива нарада, сформована Миргородськими повітовими зборами, у жовтні 1916 р. підготувала власний проект. Він визначав територію волосного земства, яка принципово не відрізнялася від території існуючих волостей. Виборчі права надавалися чоловікам і жінкам, які досягли 25-річного віку та володіли землею чи іншою нерухомістю на території волості. Але жінки не допускалися до керівних посад і зокрема до управи. За проектом волосне земство отримувало адміністративні повноваження, які належали волосному та селянському управлінню. Проект передбачав впровадження земської волосної поліції³.

Волосне земство було впроваджене Тимчасовим урядом Росії, який 21 травня 1917 р. санкціонував Тимчасове положення про волосне земське управління (далі — Тимчасове положення) і Правила про приведення у дію Тимчасового положення про волосне земське управління (далі — Правила), а 11 червня 1917 р. — Наказ про вибори волосних земських гласних (далі — Наказ). Порядок проведення виборів волосних гласних регламентував розділ II Тимчасового положення. За ст. 11 Тимчасового положення та ст. 15 Наказу, земськими виборчими правами користувалися громадяни Росії, які досягли 20-річного віку незалежно від статі, національності і віросповідання, проживали на території во-

¹ Див.: *Веселовский Б.* История земства. — СПб., 1911. — Т. 4. — С. 175; *Шутов А. Ю.* Вказ. праця. — С. 113.

² Журналы и постановления XXXXI очередного Константиноградского уездного земского собрания 1905 г. — Константиноград, 1905. — С. 225.

³ Постановления Миргородского уездного земского собрания 1916 г. 52-го очередного и чрезвычайных заседаний. — Миргород, 1917. — С. 762–770.

лості або володіли нерухомістю у межах волості¹. Військовослужбовці мали право брати участь у волосних виборах з 18 років². Лишалися права на участь у земських виборах ченці, психічно хворі, а також особи, засуджені до позбавлення волі впродовж трьох років після завершення покарання (ст. 14 Тимчасового положення містила детальний перелік злочинів, за які особи, що їх скоїли, не допускалися до виборів). Законодавство позбавляло виборчих прав глухонімих, що слід розцінювати як дискримінацію виборчих прав за станом здоров'я³. Однак у цілому слід зазначити, що Тимчасовий уряд відмовився від низки обмежень виборчих прав, передбачених Положенням 1890 р., і значно розширив коло земських виборців.

На підставі ст. 3 Правил і ст. 5 Наказу повітові земські збори і управи встановлювали територію волосних і сільських виборчих округів. Сільські виборчі округи формувалися із одного або декількох сіл, кількість населення яких дозволяла обрати не менше трьох гласних. Мінімальну кількість населення сільського виборчого округу законодавство не встановлювало⁴.

Справу проведення волосних виборів законодавство поклало на волосні і сільські виборчі комісії. За ст. 17 Тимчасового положення, повітові земські управи впродовж двох тижнів після оприлюднення Правил повинні сформувати волосні виборчі комісії з числа осіб, які користувалися земськими виборчими правами. До їх складу входили голова і від 4 до 8 членів комісії. Волосна виборча комісія формувала сільські виборчі комісії у складі голови і двох членів⁵.

Тимчасове положення у ст. 16–24 детально регламентувало формування, внесення змін, затвердження і оприлюднення волосними виборчими комісіями списків волосних земських виборців. Стаття 15 Наказу передбачала складання списків виборців у алфавітному порядку із зазначенням віку, домашньої адреси і підстав для занесення прізвища до списку виборців. За шість тижнів до виборів волосна виборча комісія оприлюднювала списки виборців. Упродовж тижня після оприлюднення

¹ Местное самоуправление в России: Сб. док. (1864–1917 гг.). – М., 1998. – <http://history.municip.nw.ru>.

² Див.: *Абрамов В.* Земская избирательная система // *Родина.* – 1992. – № 11–12. – С. 33.

³ Местное самоуправление в России: Сб. док. (1864–1917 гг.). – М., 1998. – <http://history.municip.nw.ru>.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

списку представник місцевої адміністрації міг його опротестувати, а виборці — подавати скарги до волосної виборчої комісії про допущені помилки у списку виборців. Комісія у п'ятиденний термін повинна розглянути протести і скарги. Якщо скарга залишиться без задоволення, зацікавлена особа мала право у триденний строк звернутися із позовом до повітового адміністративного суду, який мусив розглянути його впродовж п'яти днів. Виправлені списки виборців волосна виборча комісія оприлюднювала не пізніше як за два тижні до виборів¹.

Керуючись ст. 9 Тимчасового положення, повітові земські збори встановлювали кількість волосних гласних у межах від 20 до 50 осіб, а ст. 6 Правил передбачала механізм обрахування числа гласних у окремих волостях. Так, у волостях із середньою кількістю населення по повіту число гласних мало бути 35 осіб. У волостях, де кількість населення перевищувала середню по повіту, число волосних гласних необхідно збільшити, а у волостях із меншою кількістю мешканців — зменшити. Такий механізм підрахунку числа волосних гласних був недосконалим².

Тимчасове положення, як і земське законодавство 1864 і 1890 років, не врегульовувало питання висування кандидатів у гласні. Виборці мали право проголосувати за будь-яку особу, яка користувалася земськими виборчими правами. Законодавство Тимчасового уряду надавало право обирати до волосного земства осіб, які не проживали, не володіли нерухомістю і не працювали на території даного виборчого округу. Отже, на відміну від виборів повітових гласних, які згідно із земським законодавством 1917 р. проводилися за пропорційною системою, вибори волосних гласних мали проводитися за мажоритарною виборчою системою.

Залишилося законодавчо не врегульованим питання проведення передвиборчої агітації. Так, лише ст. 28 Наказу забороняла агітацію у день виборів у приміщенні, де проводилося голосування, і навколо нього, але не забороняла агітувати на території виборчого округу³.

Повітова земська управа встановлювала час проведення волосних виборів. Вибори на території повіту повинні проводитися одночасно по всіх виборчих округах. За тиждень до початку виборів волосна ви-

¹ Местное самоуправление в России: Сб. док. (1864–1917 гг.). – М., 1998. – [http:// history. municip. nw. ru](http://history.municip.nw.ru).

² Там само.

³ Там само.

борча комісія оприлюднювала інформацію про час і місце проведення виборів¹.

Волосні вибори проводилися шляхом таємного голосування за допомогою «виборчих записок» — бюлетенів, у яких слід було вказати прізвище, ім'я і по батькові кандидатів. Виборець мав право проголосувати за таку кількість кандидатів, що дорівнювала кількості волосних гласних від виборчого округу. З метою забезпечення таємниці виборів законодавство передбачало використання спеціально обладнаних кімнат. Виборча комісія повинна стежити за тим, щоб виборці заповнювали бюлетені без сторонньої допомоги. Проте виконати названу норму закону було неможливо, адже значна частина виборців не мала освіти. Заповнений бюлетень необхідно помістити у конверт і вручити його голові виборчої комісії, котрий у присутності виборців повинен опустити його до виборчої скриньки. Підрахунок голосів проводився наступного дня після голосування сільською виборчою комісією у присутності виборців, які виявили бажання спостерігати за підрахунком голосів. Законодавство детально визначало критерії, за якими комісія встановлювала дійсність або недійсність бюлетеня, що фіксувалося у протоколі результатів голосування. Обраними у волосні гласні вважалися кандидати, котрі отримали просту більшість голосів від загальної кількості учасників виборів².

Тимчасове положення передбачало проведення додаткових виборів, якщо буде обрано меншу, за встановлену законодавчо, кількість гласних. Додаткові вибори повинні проводитися наступного дня після встановлення результатів виборів. Відсутність часу на підготовку до виборів ускладнювала їх проведення. Обраними вважалися кандидати, які отримали відносно більшу кількість голосів виборців. У випадку рівної кількості голосів у кількох кандидатів, як і за земським законодавством 1864 і 1890 рр., переможця визначали жеребкуванням³.

За результатами виборів сільська виборча комісія складала у трьох екземплярах протокол і виборчий лист. Названі документи члени комісії оприлюднювали, засвідчували своїми підписами і скріплювали печаткою. Керуючись ст. 45 Наказу, сільська виборча комісія впродовж двох днів після встановлення результатів виборів направляла два екземпляри протоколу і виборчого листа волосній виборчій комісії. Волосна комісія

¹ Местное самоуправление в России: Сб. док. (1864–1917 гг.). – М., 1998. – [http:// history. municip. nw. ru..](http://history.municip.nw.ru..)

² Там само.

³ Там само.

у п'ятиденний термін направляла один екземпляр документів про вибори повітовому комісарові, а інший — повітовій земській управі. Повітовий комісар у семиденний термін після отримання матеріалів про вибори міг опротестувати їх результати у повітовому адміністративному суді. Оскаржити результати виборів у названому суді мали право виборці впродовж 10 днів після виборів. Повітовий адміністративний суд за тиждень мусив розглянути протести і скарги по волосних земських виборах. Якщо суд визнає вибори недійсними, повітова земська управа повинна призначити проведення повторних виборів. За статтями 37 і 38 Тимчасового положення, постанова повітового адміністративного суду може бути опротестована у місячний термін у губернському адміністративному суді, а постанова губернського суду — у Сенаті¹. Таким чином, законодавство Тимчасового уряду кваліфіковано врегульовувало порядок опротестування і оскарження результатів волосних земських виборів.

Постанова Тимчасового уряду про доповнення до Тимчасового положення про волосне земське управління від 26 липня 1917 р. (далі — Постанова) надавала право місцевим громадам самостійно вирішувати, за якою виборчою системою — мажоритарною чи пропорційною — проводити волосні земські вибори. Стаття 1 Постанови вказувала, що волосні земські вибори можуть бути проведені за пропорційною виборчою системою на підставі клопотання місцевих громадських організацій і за згоди губернського комісара. Названа стаття не згадувала політичні партії як суб'єкт виборчого процесу². Законодавець не вказував, яким має бути представництво місцевих громадських організацій, якою повинна бути форма клопотання і терміни його подання, що свідчить про недосконалість цього нормативно-правового акта.

За умови санкціонування губернським комісаром проведення волосних виборів за пропорційною системою виборщики — представники громадської організації за десять днів до виборів подають до волосної виборчої комісії списки кандидатів у гласні. Число кандидатів не могло перевищувати законодавчо встановлену кількість волосних гласних. Списки повинні бути підписані виборщиками у кількості не менше половини кількості волосних гласних. Виборщик міг підписати лише один виборчий список. Виборча комісія присвоювала порядкові номери виборчим спискам, і під час голосування виборці у бюлетені повинні були

¹ Местное самоуправление в России: Сб. док. (1864–1917 гг.). – М., 1998. – <http://history.municip.nw.ru>.

² Там само.

вказувати номер виборчого списку, за який вони віддають свій голос. Порядок голосування проводився відповідно до норм Тимчасового положення. За статтею 12 Постанови, число обраних кандидатів за списком визначалося пропорційно кількості голосів виборців поданих по усіх списках. Стаття 13 Постанови визначала механізм проведення розрахунків, за допомогою якого виборча комісія встановлювала кількість обраних кандидатів по списку. Постанова передбачала аналогічний Тимчасовому положенню порядок оскарження результатів виборів та проведення повторних виборів¹.

Таким чином, законодавство Тимчасового уряду передбачало впровадження всезагальних, рівних, прямих виборів при таємному голосуванні. Цілком виправданим було використання мажоритарної системи виборів, адже виборці не були готові до виборів на основі пропорційної системи. Доповнення до законодавства про вибори волосних земських гласних розширило виборчі права, надавши виборцям право проводити вибори не тільки за мажоритарною, але й за пропорційною системою виборів. Однак така новела у земському законодавстві про вибори лише ускладнила його.

Підготовка до впровадження волосного земства фактично розпочалася у березні 1917 р., коли надзвичайні повітові земські збори створили повітові й волосні громадські комітети. До їх складу входили представники від повітового земства, громадських організацій, церковних приходів, місцевих державних установ. Комітети повинні були взяти на себе частину функцій органів повітового і сільського управління, а також сприяти впровадженню волосного земства².

Основна робота з підготовки до проведення волосних виборів, згідно із законодавством, покладалася на повітові земства. Вони мусили профінансувати вибори. Так, Полтавські повітові земські збори на проведення волосної виборчої кампанії виділили 35 тис. карбованців³. У червні 1917 р. повітова управа сформувала волосні виборчі комісії, склала списки виборців, встановила термін проведення виборів — 1 вересня, підготувала проект постанови про кількість волосних гласних

¹ Местное самоуправление в России: Сб. док. (1864–1917 гг.). – М., 1998. – <http://history.municip.nw.ru>.

² Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава, 1917. – С. 2.

³ Постановлення надзвичайних земських зборів 9 липня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава, 1917. – С. 8.

і про поділ волостей на сільські виборчі округи¹. Другого липня управа скликала з'їзд голів волосних виборчих комісій, який затвердив списки виборців, сформував сільські виборчі округи та склад сільських виборчих комісій і затвердив форму «виборчих карток» — бюлетенів. Затверджені з'їздом сільські виборчі округи склалися із території у межах однієї волості, де проживало не менше 420 виборців, які мали обрати не менше трьох волосних гласних. З питання порядку проведення голосування з'їзд ухвалив рішення про те, що у випадках, коли виборець не може власноруч заповнити бюлетень, за нього це може зробити інша особа². Таке рішення з'їзду порушувало таємницю виборів, але за умови, коли значна частина виборців не мала освіти, уникнути цього було неможливо.

Полтавська волосна виборча комісія розпочала свою роботу 11 червня 1917 р. До її складу входили голова, шість членів комісії і секретар. Основним завданням, яке мусила розв'язати комісія, було формування списків виборців. Виборці, прізвища яких було пропущено у списку, зверталися до комісії із заявами про внесення відповідних змін до списку. Остаточного формування списку виборців комісія завершила у середині серпня. До списку було занесено прізвища 9272 осіб. Переважну частину виборців склали жінки, 5,6 % — військовослужбовці³.

Волосна виборча комісія ухвалила рішення про поділ території волості на шість сільських виборчих округів і призначила голів сільських виборчих комісій⁴. Число волосних гласних, яких слід обрати по кожному виборчому округу, комісія розподілила, враховуючи кількість виборців у округах — від 5 до 12 гласних⁵. Розглянувши Постанову Тимчасового уряду від 26. 07. 1917 р. про те, що виборчі комісії мають право вирішувати, за якою виборчою системою проводити вибори, Полтавська волосна виборча комісія, як і переважна більшість інших волосних комісій, постановила: проводити вибори за мажоритарною системою⁶. Таке рішення було цілком виправданим, адже ні виборча комісія, ні виборці не були готові до проведення виборів на основі пропорційної

¹ Постановлення надзвичайних земських зборів 9 липня 1917 р. Полтавське повітове земство. — Полтава, 1917. — С. 8.

² Там само.

³ Державний архів Полтавської області (далі — ДАПО). — Ф. 50. — Оп. 1. — Спр. 2. — Арк. 6, 12.

⁴ Там само. — Арк. 1, 3.

⁵ ДАПО. — Ф. 50. — Оп. 1. — Спр. 2. — Арк. 4.

⁶ Там само.

системи виборів. Згодом це підтвердили вибори повітових гласних, які проводилися за пропорційною системою виборів.

Привертає увагу той факт, що матеріали про роботу волосної виборчої комісії не містять жодної інформації про висування кандидатів у гласні та проведення передвиборчої агітації. Вірогідно, що цей процес проходив з порушенням законодавства. Виборча комісія була зацікавлена у тому, щоб перемогу під час виборів отримали представники від найвпливовішої громадської організації на території Полтавщини — Селянської спілки.

Згідно із законодавством та постановою з'їзду голів волосних виборчих комісій, вибори волосних гласних проходили 1 вересня з 8 до 20 години. Голосування проводилося за допомогою «виборчих записок», до яких виборці заносили прізвище підтриманого ними кандидата і опускали бюлетень до спеціального «виборчого ящика»¹. У джерелах не згадується використання під час виборів кабинок для таємного голосування. Це є додатковим аргументом на користь того, що під час виборів порушувалася таємниця голосування.

Активність виборців виявилася досить низькою: участь у Полтавських волосних виборах взяли лише 38,5 % виборців. Близько половини жінок і військовослужбовців не брали участі у голосуванні. Це пояснюється низкою факторів: а) веденням представниками ліворадикальних і монархічних партій агітації проти виборів; б) відсутністю зацікавленості військовослужбовців у проведенні виборів; в) недовірою селянства до земств, яка з'явилася у період війни; г) аполітичністю жінок; д) небажанням сільської бідноти голосувати за заможних селян.

Під час виборів було допущено різноманітні порушення чинного законодавства: зловживання службовим становищем з боку членів виборчих комісій та земських міліціонерів, ведення агітації під час виборів, участь у роботі комісій сторонніх осіб².

Лише 7 вересня 1917 р. волосна виборча комісія завершила підрахунок голосів і підвела підсумок проведених виборів. По п'яти виборчих округах комісія визнала вибори такими, що відбулися. У зв'язку із численними порушеннями, допущеними під час голосування, по одному — п'ятому виборчому округу — вибори були визнані недійсними. Члени окружної виборчої комісії зазначали у протоколі, що виборці ставилися до них вороже. Не виключено, що це була негативна реакція селян на

¹ ДАПО. – Ф. 50. – Оп. 1. – Спр. 2. – Арк. 4.

² Там само. – Арк. 10.

порушення, які допускали члени комісії. Волосна виборча комісія ухвалила рішення про проведення 17 вересня повторних виборів по п'ятому виборчому округу. Повторні вибори комісія визнала такими, що відбулися¹.

Привертає увагу принципова позиція голови волосної виборчої комісії, який наполягав на тому, щоб повторні вибори по п'ятому виборчому округу, у зв'язку із допущеними порушеннями, були визнані недійсними. Він відмовився поставити свій підпис під протоколом про вибори, який виборча комісія направляла до Полтавської повітової управи, а натомість повідомляв управі об'єктивну інформацію про хід проведення виборів і про допущені правопорушення².

У 1917 р. волосне земство було впроваджено лише у частині повітів і волостей Полтавської губернії. У окремих повітах вибори не відбулися, як, наприклад, у Пирятинському повіті³, або були визнані недійсними. Така ситуація була характерна і для інших українських та російських губерній.

Таким чином, у вересні 1917 р., незважаючи на політичну та економічну кризу, у Полтавському повіті вибори до волосного земства відбулися. Вибори забезпечили демократизацію земського самоврядування. Волосні земські вибори проводилися за принципово новою демократичною виборчою системою, яка однак мала низку недоліків, що об'єктивно виявилось у недостатньому рівні підготовки виборчих комісій і, як наслідок, допущення ними порушень законодавства. Забезпечити належне проведення виборчої кампанії не дозволяв низький рівень правової культури виборців. Суб'єктивною причиною допущених під час виборів правопорушень слід вважати протидію їх проведенню з боку антидемократичних і антиукраїнських сил. Указані обставини призвели до абсен-теїзму — ухилення виборців від участі у проведенні виборів.

¹ ДАПО. – Ф. 50. – Оп. 1. – Спр. 2. – Арк. 7.

² Там само. – Арк. 10, 12, 13.

³ ДАПО. – Ф. 828. – Оп. 1. – Спр. 154. – Арк. 7–8.