

УДК (477)340.15:342.8“17/18”

**М.Ш. КИЯН**, канд. юрид. наук, доц., Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## ВИБОРЧІ ТЕХНОЛОГІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У XVIII – НА ПОЧАТКУ XIX СТ.

*Ключові слова:* виборчі технології, виборчі традиції, громадянське суспільство, дворянські вибори

У 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. Проблема належного забезпечення прав виборців є достатньо актуальною.

У науковій літературі питання виборчих технологій неодноразово досліджувались у трудах таких науковців, як Л. Адашис, М. Афанасьєва, М. Багмет, В. Бебик, А. Борисенко, Ф. Веніславський, Л. Герасіна, А. Гетьман, В. Горбачев, В. Кафарський, І. Поліщук, О. Колесников та інших. Однак, досі не надано чіткої відповіді на те, які ж саме технології є найбільш ефективними, які фактори впливають на їхню оптимізацію. Також у політичному дискурсі ведеться мова про застарілість деяких методів впливу на електорат та впровадженню більш адекватних сьогоденню виборчих технологій. Говорячи про їх ефективність, потрібно спочатку з'ясувати їхню внутрішню сутність, зрозуміти природу виникнення. Тому метою роботи є аналіз історичного досвіду становлення виборчих традицій українського суспільства на різних етапах його існування. Аналіз цих технологій представляє не лише науковий, але й практичний інтерес. Для досягнення на вибо-

рах бажаного результату використання історичного досвіду виборчих технологій українського суспільства, визначення загальних принципів, історичних закономірностей, політичних, соціально-економічних, організаційних і психологічних тенденцій виборів є надзвичайно актуальним.

Вибори та голосування здавна практикувались у житті слов'ян як спосіб здійснення народовладдя, ухвалення рішень, що 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 один чоловік, 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. Виконавчим органом віче була Рада. У зв'язку з тим, що Віче скликалося рідко (перед початком військових походів, під час облоги міста, у знак протесту проти політики князя) Рада фактично його заміняла. Керівництво в Раді здійснювала міська знать [1]. Віче скликав князь. До складу віче князь запрошував старших дружинників, «старців градських», починаючи з XI сторіччя – представників духівництва, і «віче те всім керувало й усьому давало порядок» [2]. Згодом віче стало більше залежним від князя, але князь повинен був слухати його поради. Віче запрошувало й проганяло князів і таким чином, мало вплив на політичні справи країни. Нижню ланку місцевого селянського самоврядування здійснювала верв – сільська територіальна громада [3].

Поступово, у зв'язку з організацією централізованого державного апарату, значення віча в українських містах відмирає. Навпаки, віча в Новгородській і Псковській феодальних республіках зміцнюються [4].

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

З XIV століття українські землі переходять до складу інших держав – Польщі та Литви. Природне прагнення українців до особистої волі, політичної, господарської та духовної свободи, необхідність захисту своїх земель від татаро-турецької навали призвели до виникнення за Дніпровськими порогами на о. Мала Хортиця (територія Каховського водоймища) у XVI столітті Запорізької Січі. Демократичні виборні засади притаманні українському козацтву від самого початку його заснування. Усі керівні посади на Запорізькій Січі були виборними на загальному козацькому сході. Козаки обирали на Раді вільними голосами кошового отамана, для походів – гетьмана, суддю, писаря та інших військових старшин. Верховним органом законодавчої влади на Січі була Військова Рада, яка за участю всіх козаків розв'язувала найважливіші питання. Ради скликали при потребі, а обов'язково 1 січня і 1 жовтня. Голосували на Раді викриками або підкиданням шапок. Перемагав той кандидат, за якого найголосніше кричали. Той, кого обирали, за звичаєм мав двічі відмовитися від пропозиції і погодитися лише втретє, при цьому лаючись і погрожуючи всім [5]. Козаки дуже цінували це право обирати собі старшого: це була основна засада козацького самоврядування.

Крім Військової Ради на Сечі верховними органами були курінні збори. Курені були одночасно адміністративними та військовими одиницями. Очолювали їх виборні курінні отамани.

Отже, поступово на Січі склалися виборчі традиції обрання як вищих посадових осіб, так і усіх гілок влади Запорізької Січі.

З другої половини XVII ст. основна частина українських земель переходить під протек-

торат Московської держави. Згідно з Березневими статтями 1654 р. Україна користувалась широкою внутрішньою автономією, мала свою казну, зберігала свій соціально-політичний та економічний статус, що склався в процесі визвольної війни. «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 Лівобережної України обирали помічників гетьмана – вищих посадових осіб (міністрів) – генерального обозного, генерального суддю, генерального писаря, підскарбія, генерального бунчужного, генерального осавула та генерального хорунжого. «На розсуд Гетьмана при публічній згоді обирали Генерального скарбника, мужа видатного, заслуженого, багатого і прямодушного» [7]. Всі посадовці обиралися вільним волевиявленням і голосуванням. Після виборів вони затверджувалися гетьманською владою.

Виборчі традиції, притаманні українському суспільству, в певній мірі виявились у XVII ст. на Слобожанщині. У 50-х рр. XVII ст. царський уряд сформував з українських переселенців козацькі слобідські полки. Полки були як військовими козацькими підрозділами, так і адміністративно-територіальними одиницями. На загальних козацьких радах обирали полковників та полкову старшину. Особливість виборів полягала в тому, що полковий уряд обирало не все козацьке товариство, не на обмежений час, а довіку, підпорядковувались полковники безпосередньо Білгородському воєводі.

Українському козацтву не вдалося створити республіканське суспільство. У XVIII ст. політичний устрій Лівобережної України був змінений у відповідності з політичним устроєм Російської імперії. Спочатку була ліквідована виборність полковників та інших полкових посадовців, яких призначав гетьман. Катерина II, прагнучи до уніфікації й центра-

лізації державного управління, 10.11.1764 р. ліквідувала гетьманство на Україні. Гетьманство як система управління у 1781 р. було скасовано. Козацьке самоврядування в Слобідській Україні було скасовано у 1765 р., а на території колишньої Слобожанщини було утворено Слобідсько-Українську губернію (з 1780 р. – Харківське намісництво). У 1775 р. було знищено Запорізьку Січ, її землі перейшли до Катеринославщини.

Із 18 ст. виборчі традиції в Україні формувалися під значним впливом суміжних держав, під чийм 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. Один із двох, 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 в 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 пози-

тивний 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, направленої на еволюційну за своїми методами соціально-політичну трансформацію суспільства.

Згідно з «Положенням про губернські й повітові установи» від 01.01.1864 р. в Україні було створено виборні органи земського самоврядування – повітові й губернські земства. Земські установи повинні були складатися з представників – гласних - осіб, обраних від усіх станів суспільства. Процедурі проведення земських виборів надавалось важливе значення, оскільки вперше йшлося про допуск до участі в управлінні представників всіх станів, про введення плебісцитарних механізмів формування органів влади на містах. Члени земських зборів – гласні обиралися по трьом виборчим групам – куріям. В основу розподілу громадян по куріям було покладено майновий ценз. Гласні повітових зборів обиралися на трьохрічний термін на з'їздах повітових землевласників, міських виборців і виборних від сільських громад.

Виборчі збори і з'їзди працювали два дні. Для наявності кворуму була необхідна присутність двох третин виборців від числа голосних, які підлягали обранню.

Вибори проводилися таємним голосуванням подачею голосів через кулькове голосування. Детально регламентувалася процедура підрахунку голосів, затвердження підсумків виборів. Результати виборів фіксувалися в протоколі – особливому виборному листі. Голова зборів зачитував виборчому зібранню список обраних гласних. Список обраних гласних підписувався головою та виборцями. Скарги на неправильність, порушення закону про вибори дозволялося подавати протягом наступного тижня після завершення роботи виборчих зборів та з'їздів [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 відбуваються у складі виборців.

Контрреформа 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 не нижче 1500 крб, з якого виплачувалися земські збори. Був розширений, в порівнянні з Положенням 1864 р., круг осіб, що не мали права обирати голосних. До нього ввійшли категорії державних службовців – голова і члени місцевої губернської у земських справах присутності, духовництво 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. У одному з них брали участь потомствени і особисті дворяни під головуванням повітового предводителя дворянства, в іншому – ті, хто мав право брати участь у 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 знаходилася 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. Зростання ролі народу як єдиного джерела влади й державотворення в Україні вимагає дослідження проблем, пов'язаних з удосконаленням процесів політичних виборів.

В умовах посилення впливу вибору громадян на прийняття політичних рішень і формування демократичної правової держави особливої актуальності набувають питання щодо оптимізації технологій виборчих процесів.

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 й 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 використання як передумови побудови успішної виборчої кампанії. Виборчі традиції українського народу не тільки визначили подальший шлях формування демократії, але й свідчать, що в Україні ефективні не запозичені із Заходу виборчі технології, а ті, які враховуватимуть специфіку і менталітет українського суспільства.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Грушевський М. Ілюстрована історія України / Грушевський М. – К. : Наук. думка, 1992. – 544 с.
2. Аркас Н. Н. История Украины-Руси / Аркас Н. Н. – 2-е факс. изд. – К. : Вища шк., 1991. – 395 с.
3. Щапов Я. Н. О функции общины в Древней Руси / Щапов Я. Н. // Общество и государство феодальной России / Щапов Я. Н. – М. : Знание, 1975. – С. 12–214.
4. Костомаров М. Історія України в життєписах визначніших її діячів / Костомаров М. – Л. : Наук. т-во ім. Шевченка, 1918. – 376 с.

5. Субтельний О. Україна: історія / Субтельний О. – Пер. з англ. – 2-ге вид. – К. : Либідь, 1992. – 510 с.

6. Дорошенко Д. Нарис історії України : у 2 т. Т. 2 / Дорошенко Д. – К. : Глобус, 1992. – 349 с.

7. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. – К. : Знання, 1993. – 192 с.

8. Клочков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I / Клочков М. В. – ПТГ., 1916. – 438 с.

9. Писарькова Л. Ф. Государственное управ-

ление России с конца XVII до конца XVIII века / Писарькова Л. Ф. – М. : Изд-во Юнити-Дана, 2007. – 432 с.

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. Высочайше утвержденное положение о губернских и земских учреждениях : от 01.01.1864 г. // 2 ПСЗ. – СПб., 1867. – Т. 39. – Отд. 1. – 1864. – № 4046.

***Киян М. Ш. Виборчі технології в українських землях у XVIII – на початку XIX ст. / М. Ш. Киян // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 276–281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12kmsnrc.pdf>***

Розглядається процес становлення виборчих технологій в українських землях у XVIII – на початку 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.

\*\*\*

***Киян М.Ш. Избирательные технологии в украинских землях в XVIII – в начале XIX ст.***

Рассматривается процесс становления избирательных технологий в украинских землях в XVIII – в начале XIX в. 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.

\*\*\*

***Kijan M.S. The Selective Production Engineering in the Ukrainian Lands in XV III – in Initiation XIX Century***

This article discusses the historical process of formation of electoral technologies in Ukraine with an XVIII 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.