

## **ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ У ДОРАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД В УКРАЇНІ**

Незважаючи на те, що поняття «передвиборна агітація» у вітчизняній правовій думці з'явилося лише на початку минулого століття [2], окремі ознаки цього феномену вчені відносять ще до давнього (додержавного) суспільства. Вони вважають, що саме в цей час на загальних зборах членів роду відбувалися вибори вождів. Ураховуючи природне бажання кожної людини виражати власні погляди, використовуючи при цьому різні можливості, державознавці цілком логічно припускають наявність дискусій із приводу особистості вождів, що обиралися на общинному рівні [21, с. 23].

Однак характерні риси інституту, що розглядається, чіткіше вирізняються на більш пізньому історичному відрізку – в період античності (Афіни, Римська республіка V – I ст. до н. е.). Зокрема, як і сьогодні, передвиборна агітація передувала голосуванню, здійснювалася вільно і змагально, що давало змогу особам, які брали в ній участь, реально впливати на результати виборів.

Метою статті є розгляд розвитку передвиборної агітації як стадії виборчого процесу впродовж дорадянського періоду, визначення впливу влади на перебіг виборчої кампанії. Завданнями роботи є порівняння правового регулювання передвиборної агітації в різні історичні проміжки часу дорадянського періоду в різних регіонах України, окреслення її специфіки, форм, методів проведення, аналіз участі політичних партій у виборчому процесі у цей період.

Активний інтерес до питань виборів та виборчого права зародився у вітчизняному правознавстві ще в середині XIX – на початку XX ст.

Підтвердженням цього служать праці В. В. Водовозова [2], В. М. Гессена [3], М. М. Коркунова [11], Н. І. Лазаревського [12], П. І. Люблінського [14], В. В. Хвостова [22], Б. Н. Чичеріна [23]. Однак питання передвиборної агітації вчені тих років практично не досліджувалися. Виняток становить монографія В. В. Водовозова [2]. У роботах інших авторів розглянуто проблематику виборчого процесу, як то: абсентеїзм, підкуп виборців тощо.

Розгляд проблем проведення виборчих кампаній у дорадянський період знаходимо у працях сучасних дослідників А. А. Вешнякова, У. С. Іскандарова, С. Ф. Лисовського, М. О. Мягкова, В. Ф. Погорілка, В. М. Фалькова [1; 9; 13; 15; 10; 21] та ін.

Зародження передвиборної агітації на вітчизняних теренах відбулося за часів Давньої Русі. Адже саме тоді на вічевих зборах закладалися основи агітації та формувалися головні принципи її проведення. Віче було органом прямого народного правління і саме на ньому здійснювалися обрання і «призвання» князів і значної кількості посадових осіб (посадських, тисяцьких, архієпископів, старост). За високі державні посади точилася політична боротьба в різних формах і мала місце вся палітра агітаційних заходів [13, с. 27].

В Україні виборча система почала широко використовуватися в XVI-XVII ст. у містах, що мали магдебурзьке право. Важливе значення для розвитку виборності мали демократичні надбання українського народу за часів існування Гетьманської держави, Запорізької Січі та Слобідської України. Носієм суверенності влади в цих демократичних республіках виступав народ і всі державні інституції формувалися тільки шляхом виборів.

Першим нормативним актом писаного виборчого права України можна вважати Конституцію Пилипа Орлика 1710 р., оскільки вона вперше зафіксувала принципи діяльності органів державної влади, порядок, терміни та періодичність скликання вищого представницького органу тих часів – Генеральної Ради [10, с. 311]. Однак норм щодо проведення передвиборної агітації вона не містила.

На землях, що входили до складу Російської імперії, існували вибори до

Боярської Думи, земських соборів і т. д. Але вони не передбачали широкої конкурентної боротьби, в якій могли бути задіяні всі верстви суспільства.

Елементи виборного представництва часів правління Катерини II та її Указ «Про запровадження у Москві комісії для створення проекту нового Уложення і про вибори до неї депутатів» [16] стали першою спробою регламентувати засади виборчого процесу, заклали основи виборчого права Нового часу. При цьому в історії виборчої кампанії 1767 р. мали місце елементи, характерні для сучасного електорального процесу: активна боротьба кандидатів і груп, виборців, що їх підтримували, жвава агітація, намагання опротестувати результати виборів у суді [19, с. 445–460].

XIX ст. можна розглядати як новий етап періодизації виборчого права. На особливу увагу заслуговує Городове Положення 1892 р. [4], яке послабило виборні засади в організації громадських установ, зміцнило становище дворянського стану, залишивши без виборчих прав значну частину населення, тобто фактично стало кроком назад у процесі становлення виборчого права. Цей документ не містив норм щодо передвиборної агітації.

Із поширенням ідей парламентаризму і демократії наприкінці XIX – на початку XX ст. в Україні також з'являється виборча система і проходять вибори в сучасному розумінні цієї форми політичного життя. У західних областях України, що входили до складу Австро-Угорщини, вибори проходили в 1861, 1877, 1883 і 1913 рр. У 1873 р. тут була впроваджена куріальна виборча система, замінена після 1907 р. загальними, рівними, безпосередніми і таємними виборами [7, с. 240–241].

Однак аналіз законодавства цього періоду свідчить про те, що до XX ст. такий самостійний структурний елемент виборчого права, як передвиборна агітація, не був оформлений і тому в своєму розвитку він значно відставав від темпів становлення виборчого права.

Перші, подібні до парламентських, вибори в Росії відбулись у 1906 р. до Державної Думи за куріальною системою, заснування якої стало вирішальним фактором закріплення передвиборної агітації. Законодавство щодо виборів до

першої Державної Думи містило заходи, спрямовані на запобігання незаконному впливу на виборців та виборщиків. Наприклад, для того, щоб зменшити можливості використання адміністративного впливу на хід виборів, губернаторам та віце-губернаторам, градоначальникам та їх помічникам, а також поліцейським на підвладній їм території виборче право надане не було. Тобто вони не мали права балотуватися в депутати, брати участь у передвиборних зборах та голосувати [1, с. 8].

Із формуванням цього органу почала розвиватися й агітація. При цьому визначальну роль відігравала усна агітація, яка проводилася переважно у формі зборів. У містах виборцям кожної виборчої дільниці протягом місяця до строку, призначеного для виборів, надавалося право утворювати особливі підготовчі збори для визначення осіб, гідних бути обраними. Про місце і час таких зборів виборці повинні були повідомити керівника місцевої поліції, який міг призначити для присутності на зборах підлеглу йому особу. За вимогою представника поліції збори мали бути негайно закриті.

На розвиток положень Маніфесту від 17 жовтня 1905 р. «Про вдосконалення державного порядку», який проголосив свободу слова, зборів, спілок і залучення до виборів широких верств населення, у березні 1906 р. були видані укази «Про тимчасові правила щодо спілок і союзів» і «Про тимчасові правила щодо зборів» [20, с. 41], що встановлювали порядок створення й діяльності громадських об'єднань, у тому числі в період виборчих кампаній. Непублічні збори можна було проводити без дозволу влади, а збори просто неба – з дозволу поліції чи губернатора, причому місце їх проведення мало бути віддаленим від місця перебування імператора, Державної Ради і Державної Думи на дві версти. Про місце, час і порядок денний зборів поліцію слід було попередити за три доби [8, с. 251].

На виборах 1906 р. російські партії вперше дістали можливість показати себе. Вони почали розміщувати у пресі різні заклики та оголошення про свої передвиборні збори. Огляди поточної передвиборної ситуації й прогнози стосовно результатів виборів були представлені в редакційних статтях. При

оцінці кандидатів враховувалися перш за все їх партійна належність, ідеї, ділові й особисті якості [6, с. 25]. Почалися політичні маневри, перемовини щодо співробітництва, боротьба за виборця. Під час виборів до Державної Думи Росії видання ліберального та демократичного напрямку виходили мільйонними тиражами. І саме за допомогою преси в суспільстві сформувалося критичне ставлення до дій верховної влади. Якщо додати, що навіть у газетах правомонархічного напрямку уряд зазнав жорсткої критики, то стають зрозумілими причини повного програшу владою «інформаційної війни».

Найбільш підготовленою до виборів підійшла конституційно-демократична партія. Розуміючи роль преси в політиці, кадети під час виборів до Державної Думи в 43 губерніях європейської частини Росії мали майже 70 газет і журналів та 87 відділень, які поширювали серед населення агітаційні листівки та заклики [24, с. 149].

Слід зазначити, що агітаційну роботу кадети поєднували з просвітницькою – вони не лише закликали голосувати за своїх кандидатів, а й пояснювали основи виборчого законодавства та призначення Думи. Найбільшою популярністю серед виборців користувалися кадетські мітинги, на яких виступали кращі оратори Росії – професори, адвокати, лікарі, вчителі. Партія кадетів користувалася найсильнішою фінансовою підтримкою порівняно з іншими партіями, в тому числі проурядовими. У Москві, наприклад, кадети витратили на передвиборні цілі понад 700 тис. руб., тоді як «помірковані» – близько 335 тис., а проурядові монархісти – трохи більше 10 тис. [1, с. 10].

У березні 1906 р. було прийнято Тимчасові правила про забезпечення свободи та правильності виборів, що мали відбутися до Державної Думи. Згідно з ними вперше у виборчому законодавстві заборонявся підкуп як схиляння шляхом подарунка чи обіцянки особистої користі до подання голосу за того чи іншого кандидата. Також встановлювалася кримінальна відповідальність за перешкоджання виборцю або виборщику шляхом погрози, насильства над особою, зловживання владою чи позбавлення права спілкування вільно

реалізувати виборче право; перешкоджання проведенню передвиборних зборів, зборів щодо виборів погрозами, насильством, зловживанням владою чи пошкодженням приміщення, призначеного для проведення зборів. При цьому відповідальність державних службовців за такі порушення полягала в усуненні від посади [17].

Зазначені положення сприяли формуванню більш цивілізованої процедури передвиборної агітації як складової виборчого процесу. Однак уряд намагався втрутитись у процес виборчої кампанії різними способами, наприклад за допомогою сенатських роз'яснень, що звужували коло осіб, допущених до голосування. Губернатори часто забороняли передвиборчі збори, а поліція дозволяла собі пряме втручання в хід їх проведення [5, с. 9].

За період з 1905 по 1917 р. у Росії змінилося чотири Положення про вибори до Державної Думи. Передвиборна агітація при цьому була регламентована так, що постійно набувала соціально-класового характеру, оскільки була дозволена на рівні зборів виборців за розрядами (станами). При проведенні передвиборної агітації в 1905 – 1917 рр. поєднувалися повідомний принцип проведення передвиборних заходів (організатори мали довести до відома начальника місцевої поліції) з можливістю їх припинення за вимогою присутніх на них представників поліції. Це дозволяло контролювати законність проведення заходу без уведення дозвільного принципу [9, с. 15, 26]. Таким чином, з одного боку, формування Державної Думи стало своєрідним імпульсом до створення політичних партій та активізації їх діяльності, розвитку громадянських прав та свобод (свободи слова, мітингів та демонстрацій, виборчого права і т. ін.) та залучення до процесу управління державою більш широких верств населення. Однак існуючі в рамках самодержавства політичні умови не дозволяли повністю реалізувати позитивний потенціал, який був закладений у цьому інституті. Обмежуючи обговорення проблемних питань державного життя закритими становими передвиборними зборами під контролем поліції, влада намагалася законсервувати самодержавний устрій і стримати розвиток передвиборної агітації як демократичного елемента

виборчого процесу.

Наступним етапом у регулюванні передвиборної агітації стало прийняття Положення про вибори до Установчих зборів від 23 вересня 1917 р., у розділі IX якого було розширено види відповідальності за порушення правил передвиборної агітації. Перш за все заборонялося в приміщенні для виборів, а також на вулиці біля входу до нього «вивішування закликів, роздача брошур і плакатів, розповсюдження виборчих записок, виголошення промов і загалом різного роду передвиборна агітація». Крім того, було розширено перелік правопорушень за перешкоджання здійсненню агітації. Зокрема передбачалося покарання за самовільне зняття, розірвання, закриття чи змінення публічно виставлених виборчих закликів, повідомлень чи списків; самовільне вторгнення у приміщення, що призначене для передвиборної агітації і знаходиться в розпорядженні групи виборців; знищення чи пошкодження літератури, призначеної для передвиборної агітації; розголошення завідомо неправдивих фактів щодо особи кандидата чи його приватного життя [18].

Можливість використання попередніх демократичних надбань у формуванні українського виборчого права була майже повністю виключена подальшою українською історією. Лише на початку ХХ ст. на деякий час знову оформився національний інститут виборів. Це пов'язано з відродженням Української держави (березень 1917 р. – квітень 1918 р.), запровадженням виборів до Установчих зборів УНР, утворенням Української гетьманської держави (квітень – листопад 1918 р.), Української Народної Республіки часів Директорії (листопад 1918 р. – листопад 1920 р.), Західноукраїнської Народної Республіки (1918 – 1923 рр.) Утім із становленням соціалістичної державності та права на території України закріпити та поширювати національну традицію у формуванні українського права стало неможливим. Виборче законодавство УРСР формувалося залежно від становлення загальнонародного права та було повністю позбавлене національних ознак [15, с. 512].

Отже, незважаючи на той факт, що введення в юридичний обіг терміна «передвиборна агітація» відбулося лише в минулому столітті, ознаки цього

явища існували ще в додержавному суспільстві, але до ХХ ст. як самостійна стадія виборчого процесу вона не була оформлена і відставала від темпів становлення виборчого права.

Початок розвитку агітації пов'язаний із виборами до парламенту Російської імперії – Державної думи 1906 р. Фрагментарний характер регламентації агітаційних заходів і процедур та постійні урядові спроби їх жорстко контролювати у царській Росії пояснювалися бажанням формалізації елементів парламентаризму за відсутності реального наміру їх запровадження з боку влади. Та все ж саме завдяки виборам до Державної Думи 1 – 4 скликань у політико-правовій практиці відбулося зародження принципово нових правил конкурентної боротьби за владу. Тому з 1905 р. по 1917 р. розпочинається період офіційного визнання і формування засад передвиборної агітації як перша спроба запровадження парламентарної моделі в царській Росії.

Перспективою подальших наукових досліджень може бути розкриття розвитку інституту передвиборної агітації в період незалежності України, відповідальності за порушення порядку проведення передвиборної агітації тощо.

#### **Список літератури:**

1. *Вешняков А. А.* Выборы в первую Государственную Думу – первый опыт демократизации Российского государства / А. А. Вешняков // Журнал о выборах. – Спец. выпуск. – 2006. – С. 7–11.
2. *Водовозов В. В.* Избирательное право в Европе и России / В. В. Водовозов. – СПб. : Брокгауз-Ефрон, 1906. – 65, [1] с. ; 21 см. – (Библиотека самообразования; 1906, вып. 3).
3. *Гессен В. М.* Государственная Дума / В. М. Гессен // Конституционное государство : статьи. – [2-е изд.] – СПб., 1905. – С. 460–526.
4. Городовое Положение от 11.06.1892 г. // Вебсайт Библиотеки электронных ресурсов исторического факультета Моск. гос. ун-та им. М. В. Ломоносова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/grd1892.htm>.
5. *Губанов А.* Избирательные технологии серебряного века / Александр Губанов, Андрей Литвинов // Среда. – 1999. – № 11 (17). – С. 8–10.
6. *Евстратов А. М.* Предвыборная агитация на выборах в Государственную Думу Российской империи / А. М. Евстратов, А. В. Ивкова // История государства и права. – 2007. – № 11. – С. 24–26.
7. *Енциклопедія Українознавства* / [уклад. М. Абаза, З. Голов'янка]. – Т. 1. – Львів : Молоде життя, 1993. – 400 с.
8. *Исаев И. А.* История государства и права России : учеб. пособ. / И. А. Исаев. – М. : Юрист, 1994. – 272 с.



9. *Искандаров У. С.* Избирательный процесс в Российской империи (вторая половина XVIII – начало XX вв.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / У. С. Искандаров. – Краснодар, 2007. – 26 с.

10. Конституційне право України : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. В. Ф. Погорілко. – К. : Наук. думка, 1999. – 724 с.

11. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право : [учебник] / Николай Михайлович Коркунов. – [7-е изд.]. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. – 729 с. – (Часть особенная ; т. 2).

12. *Лазаревский Н. И.* Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство : статьи / Н. И. Лазаревский. – [2-е изд.] – СПб., 1905. – С. 179–223.

13. *Лисовский С. Ф.* Избирательные технологии: история, теория, практика / С. Ф. Лисовский, В. А. Евстафьев. – М. : РАУ Университет, 2000. – 319 с.

14. *Люблінський П. І.* Злочини проти виборчого права / П. І. Люблінський // Вибори та демократія. – 2007. – № 1 (11). – С. 70–78.

15. *Мягков М. О.* Національна традиція українського права у формуванні законодавства України про вибори / М. О. Мягков // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. Вип. 29. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 510–514.

16. Об учреждении в Москве комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную депутатов : Указ, данный Сенату, от 14.12.1766 г. // Полн. собр. законов Российской империи. Т. XVII. [СПб.], 1830. – Ст. 12801.

17. О временных правилах об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов в Государственный совет и Государственную думу, а также беспрепятственной деятельности сих установлений: Указ от 08.03.1906 г. // Полн. собр. законов Российской империи. – [3-е изд.]. – Т. XXVI. – Отд. 1. – Ст. 27 506.

18. О выборах в Учредительное Собрание : Положение от 23.09.1917 г. // Известия Всероссийской по делам о выборах в Учредительное Собрание комиссии. – 1917. – № 1. – Ст. 7. – [Петроград : гос. Тип., 1917. – 126 с.].

19. Очерки по истории выборов и избирательного права : учеб. пособие / [авт. проекта Ю. А. Веденеев и др. ; науч. ред. Ю. А. Веденеев, Н. А. Богодарова] ; Рос. центр обучения избират. комиссии Рос. Федерации, Калуж. обл. фонд возрождения ист.-культ. и духовных традиций «Символ». – Калуга : Символ, 2002. – 692 с.

20. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / [отв. ред. О. И. Чистяков]. – М. : Юрид лит., 1994. –

Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – 1994. – 352 с.

21. *Фальков В. Н.* Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Валерий Николаевич Фальков. – Тюмень, 2003. – 241 с.

22. *Хвостов В. В.* Значение и права народного представительства : [общедоступный очерк] / В. В. Хвостов. – М. : Изд-во «Труд и воля», 1906. – 48 с.

23. Чичерин Б. Н. О народном представительстве : [монография] / Чичерин Б. Н. – М. : Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1899. – 810 с. 24. Шелохаев В. В. Кадеты, или Искусство компромисса / В. В. Шелохаев // Политические исследования. – 1993. – № 1. – С. 147–153.

### ***Шеврева В. Е.* Сравнительно-правовые аспекты проведения предвыборной агитации в досоветский период в Украине.**

*Рассмотрены особенные черты, присущие предвыборной агитации досоветского периода. Проанализированы становление этого института, начиная с догосударственного общества, участие политических партий в проведении предвыборной агитации с введением*

*парламентарной модели государства. Сделан вывод о том, что до XX в. предвыборная агитация как стадия избирательного процесса не была оформлена и отставала от темпов становления избирательного права.*

**Ключевые слова:** выборы, предвыборная агитация, предвыборные собрания, Государственная Дума, ответственность за препятствование проведению агитации.

***Shevereva V. E. Law-comparative aspects undertaking of pre-election campaigning of dosovetskiy period in Ukraine.***

*The especial features inherented of pre-election campaigning of dosovetskiy period were examined in the article. The formation of this institute beginning from before-state society, participation of political parties undertaking of pre-election campaigning with introduction parliamentary model of state were analyzed. The conclusion was made about the pre-election campaigning before XX century as stage of electoral process was not executed and lagged behind from rate of formation of electoral law.*

**Key words:** election, pre-election campaigning, pre-election meetings, State Duma, responsibility for disturbing undertaking of agitation.