
Г. П. Пономарьова, аспірантка Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Розвиток виборчої системи Української РСР у 1937–1985 рр.

Встановлення особливостей та оцінка виборчої системи Української РСР необхідні й важливі, оскільки саме ця система з усіма притаманними їй відмінностями історично передувала, а, отже, і певним чином позначилася на становленні парламентської виборчої системи незалежної України. Особливості радянських виборів, зокрема їх законодавчого регулювання й практики проведення, так само як і особливості радянських політичної, партійної систем, які й будуть висвітлені далі, суттєво визначили обрання наступної виборчої системи.

Радянські вчені особливо підкреслювали, що в СРСР вся система представницьких органів влади будується на основі виборності. Основи і порядок проведення виборів змінювалися відповідно до етапу розвитку держави, їх зміст і форма у СРСР визначалася сутністю радянської влади¹. Кожному етапу притаманні відмінні ознаки, особливості, які потребують уваги. Пропонуємо проаналізувати розвиток радянської виборчої системи в 1937–1985 рр.

¹ Могутня радянська держава / Буцько М. О., Горовський Ю. Я., Козиренко М. К. та ін. – К.: Вид-во Київ. унів., 1972. – С. 94.

Радянську виборчу систему вивчали як особливо важливе питання для радянського державного будівництва, зокрема, Т. Б. Анісімова¹, С. М. Бродович², В. Бута³, В. І. Євінгов⁴, О. О. Карлов⁵, А. І. Кім⁶, Б. П. Кравцов⁷, М. А. Крутоголов⁸, В. Є. Нижник⁹, М. І. Полянцев¹⁰, Б. О. Страшун¹¹, О. І. Щербак та інші. Аналіз виборчого права протягом багатьох років ґрунтувався на марксистсько-ленінській ідеології та був позбавлений об'єктивності. Суттєво відрізняються від колишніх наукових точок зору сучасні оцінки радянського виборчого права та практики проведення виборів у СРСР.

Зміни суспільного та державного ладу викликають потребу переосмислення історії радянського виборчого права. Розширилася джерельна база вивчення окреслених питань: зокрема, досліджуються матеріали, які до цього не публікувалися, мемуари учасників подій. По-новому досліджують радянські вибори вчені-

¹ *Анисимова Т. Б.* Конституция СССР – основной закон Советского государства. – М.: Госюриздат, 1954. – 82 с.

² *Бродович С. М.* Советское избирательное право. – Л.: Госиздат, 1925. – 132 с.

³ *Бута В.* Избирательная система СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Моск. гос. ун-т. – М., 1955. – 14 с.

⁴ *Євінгов В. І., Щербак О. І.* Демократизм справжній і уявний. – К.: Політвидав України, 1985. – 62 с.

⁵ *Нижник В. Є., Карлов О. О.* Радянська виборча система. – К.: Політвидав, 1969. – 61 с.

⁶ *Кім А. І.* Советская избирательная система. – М.: Госюриздат, 1962. – 80 с.; *Кім А. І.* Теория советского избирательного права и применение избирательного законодательства при формировании представительных органов власти в СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12. 00. 02 / Томский гос. ун-т. – Томск, 1965. – 60 с.

⁷ *Кравцов Б. П.* Верховный совет СССР. – М.: Госюриздат, 1954. – 128 с.

⁸ *Крутоголов М. А.* Выборы в СССР и в странах капитала. – М.: Изд-во ИМО, 1958. – 63 с.

⁹ *Нижник В. Є.* Вибори до Рад і виборча система в Українській РСР. – К.: Політвидав, 1967. – 59 с.

¹⁰ *Полянцев Н. І.* Принцип равного избирательного права в советском государстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Ленингр. гос. ун-т. – Л., 1956. – 14 с.

¹¹ *Страшун Б. А.* Избирательное право социалистических государств. – М.: Изд-во ИМО, 1963. – 248 с.

державознавці, насамперед юристи, серед яких В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук¹, О. Ю. Тодика² та ін.

Отже, прийняття Конституції СРСР 1936 р.³ і Конституції УРСР 1937 р.⁴ ознаменувало собою істотні зміни у виборчому законодавстві, початок нового етапу розвитку виборчого права. Пояснювалося це так: зі зміною економічної основи, класової структури й зміцненням морально-політичної єдності радянського народу зникла необхідність в обмеженнях виборчої системи, які були запроваджені в період «диктатури пролетаріату». Т. Б. Анисимова зазначає, що «Конституція соціалізму, який переміг, закріпила найдемократичнішу у світі виборчу систему»⁵.

Зазначені Конституції містили окремі розділи «Виборча система», присвячені регулюванню виборчих правовідносин. Значимо, що цими актами вперше до радянського законодавства було введено поняття «виборча система». За Конституціями цей інститут поєднував у собі норми, які визначали основні засади проведення виборів до рад усіх рівнів. Зауважимо, що радянська наукова думка по-різному визначала це поняття. Здебільшого тогочасні державознавці вважали її сукупністю суспільних відносин, які виникають у ході й у зв'язку з формуванням органів державної влади. Інші ж під виборчою системою розуміли сукупність норм, що визначають виборчі права громадян СРСР, організацію і порядок виборів до представницьких органів держави, а також взаємовідносини виборців з депутатами⁶. Така позиція

¹ Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики: Дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / ІДП НАН України. – К., 1999. – 180 с.

² Тодика О. Ю. Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект): Монографія. – Х.: Факт, 2003. – 147 с.

³ Конституція (Основной Закон) СССР // Ведом. Верхов. Совета СССР. – 1936. – № 41. – Ст. 486.

⁴ Конституція (Основний Закон) УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1937. – № 30. – Ст. 121.

⁵ Анисимова Т. Б. Конституция СССР – основной закон Советского государства. – С. 67. Так само оцінюють радянську виборчу систему й інші вчені, наприклад, Б. П. Кравцов. (Кравцов Б. П. Верховный совет СССР. – С. 83.)

⁶ Цит. за: Страшун Б. А. Избирательное право социалистических государств. – С. 16.

робить її тотожною виборчому праву в об'єктивному розумінні. М. А. Крутоголов прямо вказує на тотожність цих понять¹.

Переважала все ж точка зору, відповідно до якої законодавство не може врегулювати всі аспекти виборів, а виборча система, тобто реально використовуваний механізм проведення виборів, всебічно й детально закріплює їх. Б. О. Страшун підкреслює, що «виборча система — це саме сукупність суспільних відносин, а не лише правовідносин, оскільки не всі відносини виборчої системи врегульовані правовими нормами»².

На основі Конституції УРСР 1937 р. проведення виборів регулювалося низкою підзаконних нормативних актів — «Положенням про вибори до Верховної Ради УРСР» від 21 лютого 1938 р.³, від 26 жовтня 1946 р.⁴, від 12 грудня 1950 р.⁵ Прийнята в 1978 р. нова Конституція УРСР⁶ містила окрему главу 10 «Виборча система» у розділі «Ради народних депутатів Української РСР і порядок їх обрання». У 1978 р. був прийнятий і Закон УРСР «Про вибори до Верховної Ради УРСР»⁷.

Указаними нормативними актами декларувалося, що вибори є загальними, рівними, прямими і таємними. Ліквідувалися виборчі цени, громадянам надавалися виборчі права незалежно від расової і національної приналежності, віросповідання, освітнього цензу, осілості, соціального походження, майнового стану та минулої діяльності. Не могли брати участь у виборах лише душевно хворі і особи, засуджені судом з позбавленням виборчих прав. У 1958 р. було скасовано позбавлення зазначених прав через суд як вид

¹ Крутоголов М. А. Выборы в СССР и в странах капитала. — С. 44.

² Страшун Б. А. Избирательное право социалистических государств. — С. 14.

³ Положення про вибори до Верховної Ради УРСР // ЗЗ УРСР. — 1938. — № 12. — Ст. 39.

⁴ Положення про вибори до Верховної Ради УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1947. — № 12. — Ст. 37.

⁵ Положення про вибори до Верховної Ради УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1950. — № 5. — Ст. 28.

⁶ Конституція (Основний Закон) УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.

⁷ Про вибори до Верховної Ради УРСР: Закон УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1979. — № 1. — Ст. 9.

кримінального покарання¹. Стаття 85 Конституції УРСР 1978 р. закріпила, що виборчих прав не мають лише особи, визнані у встановленому законом порядку душевно хворими.

Вважалося, що справжня рівність виборчих прав виражається в такому: кожний громадянин мав на виборах один голос, усі виборці брали участь у виборах на рівних підставах, голос кожного з них дорівнював голосу будь-якого іншого і жоден не мав ніяких переваг перед іншими.

Радянські вчені підкреслювали особливий демократизм виборчої системи радянського типу на відміну від системи виборів буржуазних країн. Загальність виборів демонструється статистичними даними: починаючи з 1938 р., у кожних виборах до рад Української РСР брали участь понад 99 % усіх виборців. Крім того, немає виборчих цензів, велика різноманітність яких успішно використовується панівною буржуазією у капіталістичних країнах. Подібного до радянського, справді загального виборчого права немає в жодній країні капіталу². Не може бути і справді рівних виборів в умовах буржуазного суспільства, де існує економічна нерівність між капіталістами і трудівниками. У СРСР діє найдемократичніше пряме виборче право, тоді як у буржуазних країнах нерідко проводяться непрямі вибори. Доповнюючи картину демократичних радянських виборів, наголошується, що волевиявлення виборців здійснюється таємно.

Насправді ж вільні радянські вибори яскраво демонструються таким прикладом. На перших демократичних радянських виборах 1937–1938 рр. виборчим комісіям була дана вказівка реєструвати на кожне кандидатське місце лише одного кандидата — від блоку комуністів і безпартійних. У виборчому бюлетені були вказані виключно прізвище кандидата і колектив, який його висунув. Виборцю, який не викреслював єдиного кандидата, і кабіна для таємного голосування була не потрібна³. Напередодні виборів до Верховної Ради УРСР 1938 р. ЦК КП(б)У опублікував «Звернення до всіх виборців УРСР», яким рекомендував одностайно

¹ Нижник В. Є., Карлов О. О. Радянська виборча система. – С. 12.

² Там само.

³ Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 57 – 58.

голосувати за кандидатів блоку комуністів і безпартійних. Оскільки такі звернення центральних партійних органів у радянському суспільстві розглядалися як акти прямого нормативного регулювання у виборчому процесі, результати виборів були заздалегідь прогнозовані: всі 304 кандидати від блоку комуністів і безпартійних були одностайно обрані до найвищого органу влади УРСР. У голосуванні взяли участь 99,6 % від загальної кількості виборців¹. У виборах до Верховної Ради УРСР 1947 р. взяли участь 99,9 % виборців, за кандидатів від блоку комуністів і безпартійних проголосували 99,47 % тих, хто брав участь у виборах.

А згодом практика висування одного кандидата на депутатське місце знайшла таке пояснення. Це буцімто традиція, яка природно склалася. Конституції і закони ж не забороняють брати участь у виборах декільком кандидатам. І з ким же може конкурувати кандидат, якщо у радянському суспільстві відсутні протилежні інтереси!². Отже, це так звана морально-політична єдність усього народу обумовила те, що блок комуністів і безпартійних висуває у виборчому окрузі стільки кандидатів, скільки місць у представницькому органі мають бути заміщені від цього округу. А оскільки кандидати блоку уособлюють всі прошарки трудівників, не залишається таких політичних груп населення, що потребували б окремого представництва в органах державної влади.

Вважалося, що обрання кращих кандидатів забезпечували передвиборчі відбірні процедури. Конституція УРСР 1937 р. надавала право на висування кандидатів громадським організаціям й товариствам трудівників: комуністичним партійним організаціям, профспілкам, кооперативам, організаціям молоді, культурним товариствам. Конституція УРСР 1978 р. закріплювала це право за організаціями КПРС, профспілками, ВЛКСМ, кооперативними та іншими громадськими організаціями, трудовими колективами, зборами військовослужбовців по військових частинах. Конституцією гарантувалося «вільне і всебічне обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у депутати, а також право агітації на зборах, у пресі, по телебаченню, радіо». На практиці

¹ Історія держави і права Української РСР (1917–1960) / Під ред. В. М. Корещького. – К.: Вид-во АН УРСР, 1961. – С. 509.

² Свінтов В. І., Щербак О. І. Демократизм справжній і уявний. – С. 15.

ж процесом висунання кандидатів незалежно від формально зазначеного суб'єкта висунання керували органи КПРС, безальтернативно «пропонуючи» своїх кандидатів.

Проводилися окружні передвиборні наради, які скликалися виключно органами громадських організацій. Законодавчо передбачалася можливість скасування рішення про висунення кандидата суб'єктом, що прийняв це рішення (громадською організацією, трудовим колективом, зборами військовослужбовців). Рішення про скасування висунення приймалося у такому ж самому порядку, як і рішення про висунення.

Реально радянська система виборів не передбачала конкуренції кандидатів у депутати. Кандидат, попередньо затверджений партійними органами, обов'язково ставав депутатом. Часто майбутні депутати були невідомими чи маловідомими багатьом виборцям. Вибори проходили в умовах мітинговості, декларування успіхів, з одними й тими ж гаслами типу: «Всі на вибори!», «Голосуємо за блок комуністів і безпартійних!»¹.

Для визначення результатів виборів застосовувалася мажоритарна виборча система абсолютної більшості. Спочатку Українська РСР була поділена на 304 виборчі округи, пізніше їх кількість була збільшена до 415. Кількість депутатів, а, отже, й виборчих округів у 1947–1970 рр. коливалась у межах 415–469 осіб, у 1971–1985 рр. вона сягала 570–650 осіб². Принцип обрання депутата абсолютною більшістю голосів виборців, зокрема, і дає підстави тогочасним ученим стверджувати, що радянська виборча система забезпечує дійсне представництво всього народу в органах державної влади. «Принцип абсолютної більшості — це демократичний принцип, за якого в обранні депутата виражається дійсна воля виборців»³. Для визнання виборів такими, що відбулися, потрібно було, щоб у виборах взяли участь більше половини виборців округу.

Тогочасні дослідники радянської виборчої системи здебільшого не визначали її як мажоритарну. Винятком був, зокрема, Б. О. Стра-

¹ Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. — Х.: Ун-т внутр. справ, 1999. — С. 127.

² Там само. — С. 128.

³ Бута В. Избирательная система СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — С. 10.

шун, який указував, що за умов проведення виборів в одномандатних виборчих округах мажоритарна система є єдиним можливим варіантом виборчої системи. Учений вважає необґрунтованою відмову радянських юристів від використання терміна «мажоритарна система» у соціалістичних країнах, критикує погляди окремих науковців, зокрема Б. М. Топорніна. Б. О. Страшун підкреслює, що цей термін належить до сфери виборчої техніки, а його політичний зміст визначається класовим характером відповідної державної влади; мажоритарна система розподілу мандатів існує і в капіталістичних, і в соціалістичних державах, відрізняючись метою та умовами застосування.

Та все ж здебільшого мажоритарну систему, яку використовували деякі буржуазні країни, радянські вчені-державознавці вважали найгіршою і найбільш антидемократичною системою. Підкреслювалося, що мажоритарна система є реакційною в умовах багатопартійності капіталістичних країн, за якої розподіл місць у парламенті аж ніяк не відповідає дійсному співвідношенню сил політичних партій країни і, більш того, часто повністю спотворює його; за цієї системи враховуються лише ті голоси виборців, які подані за кандидата, що отримав більшість, а решта голосів пропадають. У своїх дослідженнях вказували на переваги пропорційної виборчої системи¹. Так, М. А. Крутоголов зазначає, що «в умовах багатопартійності буржуазних країн ця система є досконалішою та більш правильно дозволяє відобразити у складі органу, що обирається, політичне обличчя країни, тобто дійсне співвідношення сил між партіями»². А. С. Шугаєв називає систему пропорційного представництва найбільш демократичною і прогресивною в буржуазних країнах³.

¹ Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов) / Отв. ред. В. А. Туманов. – М.: Наука, 1980. – С. 42–44, 48–54; *Крутоголов М. А.* Выборы в СССР и в странах капитала. – С. 38–40; *Шугаев А. С.* Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы // Вопросы современного государственного права буржуазных стран: Сб. ст. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – С. 147–207.

² *Крутоголов М. А.* Выборы в СССР и в странах капитала. – С. 38.

³ *Шугаев А. С.* Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы. – С. 206.

Комуністична партія керувала радянськими виборами, що вважалося гарантією їх справжнього демократизму¹. Партії потрібні були ради як зовнішня форма здійснення своєї диктатури. За радянських часів обґрунтовувалося це так: ради були державною формою політичної організації трудівників, яка сама по собі ще не гарантує успіху; вся суть у тому, який зміст вкладено в ради, яким інтересам вони служать у даних конкретних історичних умовах. Саме зміст рад і визначався Комуністичною партією. Не приховувалося, що вона відповідає за все, що відбувається у країні, але не може брати на себе пряме здійснення функцій державної влади і управління, тому діє через ради й інші державні органи².

Отже, у досліджуваній період радянська виборча система стає двоякою: з одного боку, це задекларована на весь світ демократична система загальних, рівних, прямих і таємних виборів; з другого — класова система, спрямована на забезпечення монопольного однопартійного керівництва суспільством і державою, яка лише маскується демократичними принципами.

Підсумовуючи, ще раз зазначимо, що радянські вчені змальовують вигаданий демократизм виборчої системи радянського типу, пояснюючи майже 100 % участь громадян у голосуванні, 100 % голосування за блок комуністів і безпартійних, наявність одного кандидата у виборчому окрузі абсолютною морально-політичною єдністю інтересів соціалістичного безкласового суспільства.

Оцінюючи виборчу дійсність радянських часів, доходимо висновку, що по суті виборів до рад не було. Народ був усунутий від участі у формуванні влади, процедура, яку називали виборами, була лише перевіркою виборців на лояльність щодо партії і держави, перевіркою на благонадійність, зручною формою показової демократизації державної влади.

¹ Бута В. Избирательная система СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 10; Крутоголов М. А. Выборы в СССР и в странах капитала. – С. 19 – 21.

² Уманский Я. Н., Слива А. Я. Советское строительство: Учеб. пособ. – М.: ВЮЗИ, 1973. – С. 58.