



СОВЕТСКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В УКРАИНЕ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Валентина ПАВЛЕНКО,

аспирант кафедры истории права и государства
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

This article is devoted to establishment and development of the soviet electoral system in Ukraine. It analyses the process of generation of legislative framework for elections, which was fixed in the Constitution of USSR (Ukrainian Soviet Socialist Republic) of 1919, it shows how this process depends from the form of government. It particularly focuses on the practice of deprivation of the right to vote due to political or property reasons; subordinate legislations which controlled this process were analyzed. It made an attempt to find out the main reasons influencing formation of the system of election of governmental authorities at all levels, based on class interests, and for what purpose it was done.

Key words: soviets, elections, electoral system, governmental authorities, constitution, dictatorship of the proletariat, sovereignty of the people.

Аннотация

Статья посвящена становлению и развитию советской избирательной системы в Украине. Анализируется процесс зарождения законодательной базы выборов, которая была закреплена в Конституции УССР 1919 года, показано насколько этот процесс зависит от формы государственной власти. Особое внимание уделено рассмотрению практики лишения избирательных прав граждан по политическим и имущественным причинам, проанализированы подзаконные акты, которые регулировали этот процесс. Сделана попытка раскрыть главные причины, повлиявшие на формирование, основанной на классовых интересах системы выборов органов власти всех уровней, и с какой целью все это делалось.

Ключевые слова: советы, выборы, избирательная система, органы власти, конституция, диктатура пролетариата, народовластие.

Постановка проблемы. На данном этапе демократических преобразований, становления гражданского общества и правового государства в Украине происходит поиск новых подходов к совершенствованию избирательного законодательства. Именно от того, кто выбирает и кого выбирают, зависит жизнь общества, а избирательное законодательство каждой страны является показателем демократии, гарантией народовластия, залогом успешной деятельности избирательных органов, проявлением прав и свобод гражданина.

Избирательные традиции в Украине формировались под значительным влиянием сопредельных государств, под чьим подчинением находились в разное время отдельные ее территории. Не является исключением и советский период истории, когда после 1917 года на большинстве украинских земель под давлением России создается новый государственный строй, в основу которого была положена диктатура пролетариата и беднейшего крестьянства. Свое практическое воплощение в жизнь она (диктатура) нашла в форме власти советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Необходимо отметить, что именно советский период вызывает у исследо-

вателей огромный поток критики, часто обоснованной, а порой не совсем. Поэтому автор, учитывая изложенное, в первую очередь ставит перед собой **цель** не предвзятую и максимально объективно рассмотреть избирательную систему, которая была закреплена Конституцией Украины 1919 года, раскрыть ее положительные и отрицательные стороны, показать, как происходил процесс принятия соответствующих решений.

Изложение основного материала.

Вопрос выборов и избирательного законодательства, в том числе и советского периода, всегда вызывали у исследователей повышенный интерес [1]. В этих работах рассматривается природа народовластия, анализируется избирательные системы того или иного периода истории. В условиях независимой Украины эта проблема стала особенно актуальной.

Анализируя процесс становления избирательной системы в советской Украине, необходимо подчеркнуть, что новые органы власти формировались по классовому принципу. Верховная Рада республики и советы других уровней, которые были во времена СССР представительными органами, имели очень ограниченную и унижительную роль, поскольку входили в социальную

систему, которая определялась не законодательством, а преимущественно партийно-государственной практикой и общим уровнем политической культуры общества.

В советских органах власти устанавливались разные нормы представительства для разных категорий работающих, а сами выборы были прямыми и многоступенчатыми. Голосование проходило как тайно, так и открыто. Вместе с гражданами в выборах принимали участие и их организации (партии, профсоюзы, кооперативы и так далее).

Рассматривая становление советской избирательной системы, следует учитывать и тот факт, что с февраля и до конца ноября 1918 года, когда вся территория Украины была оккупирована немцами, не появилось ни одного специального положения, которое бы определяло саму систему выборов, порядок работы и компетенцию местных советов. Деятельность советов в это время определялась главным образом декретами правительства Советской Украины, которые были провозглашены еще на начальном этапе существования Советской власти. Поэтому не вызывает особенного удивления то, что сами выборы проводились бессистемно и хаотично, а декреты в первую очередь определяли политическую линию



центральных органов власти. Поэтому возникла потребность в разработке общих положений о местных органах государственной власти, а затем и специальных положений, где был бы прописан и сам избирательный процесс.

В конце ноября 1918 года появился декрет об организации власти на местах, где были утверждены Временное положение «Об организации Рабоче-крестьянской власти на местах», а 8 февраля 1919 года – постановление Совета Народных Комиссаров УССР «Об организации местных органов Советской власти и порядок управления (временное положение)» [2]. В этих документах более подробно были разработаны вопросы организации Советской власти на местах. «Временным положением» закреплялось право избирать и быть избранными независимо от вероисповедания, национальности, оседлости граждан Украины, которым на день выборов исполнилось 18 лет и которые занимались общественно полезным трудом или домашним хозяйством. Особое внимание было обращено на избирательные права солдат и матросов.

Вместе с тем «Временным положением» права избирать и быть избранными лишались достаточно широкие слои населения (разного рода служители церкви, лица, которые пользовались наемным трудом, бывшие служащие, жандармы, так называемые члены царских семей и тому подобное). Этот факт не может не вызывать определенные вопросы относительно нарушения прав вышеназванных групп граждан.

Если проанализировать «Временное положение» в целом, то можно сделать вывод, что в то время в Украине избирательный процесс осуществлялся на основе принципов, которые были заложены и закреплены в Конституции РСФСР 1918 года, которая полностью была подчинена советской идеологии. Это был один из самых сложных периодов истории Советской Украины, когда большевистская идеология приобретала все большее влияние, постепенно превращаясь в государственную.

Подтверждением этого тезиса стал сам процесс принятия Конституции Украинской Социалистической Советской Республики, в ходе обсуждения которого большевиками были отброшены почти все замечания и предложения, которые могли, по нашему мне-

нию, изменить характер конституции в направлении большей демократизации. Такой подход касался и тех положений, которые касались избирательного процесса.

6 марта 1919 года начал свою работу III Всеукраинский съезд Советов, который проходил в Харькове, а 10 марта был рассмотрен и утвержден проект первой Конституции Советской Украины. Этим документом законодательно закреплялись основные принципы нового избирательного права. Многие из того, что закрепляла Конституция УССР, выходило из практики, которая уже сложилась в первые месяцы существования советской власти. Этот документ закреплял основные принципы советского избирательного права, в основу которых был заложен классовый подход, а также в общих чертах определялся порядок выборов. Следует отметить, что и проект, и окончательная редакция Конституции УССР были написаны на русском языке, поскольку «Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины» до 1920 года выходило на русском языке. Переводы содержали значительные и существенные ошибки. Так, например, статья 21, где речь шла о лишении избирательного права и права быть избранным, содержит ряд неточностей по сравнению с российским вариантом, особенно в той части, где речь шла о перечне социальных слоев, которые лишаются активного избирательного права [3].

Содержание Основного закона требовало разъяснений и конкретизации. Особенно это касалось организации самого процесса выборов. Поэтому государственными органами власти принимались различные подзаконные акты: инструкции, постановления, положения, регулирующие выборы и пере-выборы. Сама же Конституция УССР в 19 статье определяла, что «порядок выборов местных органов Советской власти, норма представительства и общие постановления относительно внутренней организации этих органов, нормы полномочий и взаимоотношений, устанавливаются ВЦВКР. В статье 9, что «порядок выборов делегатов съездов Советов» устанавливался также ВЦВКР [4].

Согласно советскому избирательному праву устанавливалось, что к

тем гражданам, которые имели право избирать и быть избранными, принадлежали лица, достигшие 18 лет, независимо от пола, религии, народности, оседлости, имущественного положения. Впервые в Конституции УССР 1919 года был введен трудовой и политический цензы. Их появление объясняется той классовой политикой, которую проводило советское руководство после октября 1917 года. Причиной отстранения от выборов были или социальные признаки (принадлежность к так называемому классу эксплуататоров), или политические (доказанное или предположительное враждебное отношение к советской социалистической власти). Поэтому в соответствии с первой Конституцией УССР права голоса лишались широкие слои населения. Это были лица, которые пользовались наемным трудом в корыстных целях, лица, жившие на нетрудовые доходы (доходы от предприятий, имений и тому подобное), те, кто занимались торговлей, коммерческие посредники, монахи и духовные настоятели церквей и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции отдельного корпуса жандармов и охранных отделов, а также члены царского дома России [5].

Бесспорно, Конституция УССР закрепляла такую избирательную систему, которая разрушала все общепризнанные принципы непосредственного волеизъявления, тем самым уничтожая основные принципы демократического избирательного процесса.

Следует отметить, что до 1924 года законодательство о выборах в советской Украине не было систематизировано. Не было и единой регламентации избирательных прав граждан, и порядка организации и проведения выборов. В это время отдельные вопросы, которые касались избирательной системы, определялись постановлениями, инструкциями о проведении выборов (например, «Инструкция о проведении выборов в сельские советы и депутатов на волостные съезды советов», которая была утверждена Постановлением ВЦИК от 28 апреля 1921 года, или постановление «О порядке и нормах представительства на IV Всеукраинском съезде Советов», принятое в 1920 году).

Начиная с 1924 года, когда 10 сентября было утверждено постановле-



нием Всеукраинского Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров «Положение об избирательных правах граждан и порядок проведения выборов» (далее – «Положение»), избирательное законодательство на территории советской Украины несколько изменилось. Этот документ становится нормативным актом, в котором обобщались различные действующие до того нормы о выборах. Кроме того, эти нормы были систематизированы и усовершенствованы. На наш взгляд, это «Положение» следует рассматривать как сводный нормативный акт, который объединял в себе существующий в то время массив нормативных документов. Например, в «Положении» уточнялись избирательные права граждан, порядок формирования избирательного корпуса, создавалась система избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией (далее – ЦИК), детализировался порядок обжалования деятельности избирательных органов.

Избирательные комиссии (сельские, хуторские, районные, окружные и губернские) должны были составлять избирательные списки как лиц, имеющих избирательное право, так и списки лиц, лишенных этого права. Сроки, в течение которых избирательные комиссии должны были приступить к составлению избирательных списков, определялись во всеукраинском масштабе Центральной избирательной комиссией. В списки граждан, которым предоставлялись избирательные права или которые лишались такого права, вносились лица, достигшие избирательного возраста и проживающие на момент составления списков на территории сельского, хуторского или городского совета [6].

Необходимо отметить, что по-прежнему не было законодательно закреплено положение о том, что перечень категорий лиц, лишенных избирательных прав, является окончательным. Этот вопрос оставался открытым. Так, в разделе II пункт 4 под отметкой «в» говорилось, что права избирать в советы и съезды советов лишаются «другие лица, точный перечень которых устанавливается инструкцией Центральной Избирательной Комиссии» [7]. Как следствие, количество граждан, лишенных таких прав, посто-

янно росло. После принятия «Инструкции о выборах в Советы» от 18 декабря 1926 года, по данным ЦИК СССР, на территории Украины численность лиц, лишенных избирательных прав, выросла в 3,3 раза. Особенно это чувствовалось в деревне, где в некоторых местах до 80% дворов были лишены таких прав [8].

Нормативные акты, которые существовали в то время, определяли механизм составления списков лиц, лишенных избирательного права. Как правило, они просто дублировали ранее принятые документы. Кроме того, было много случаев ложного или умышленного (с целью сведения личных счетов) включения в список лиц, лишенных избирательного права.

Трудовой и политический цензы, которые впервые были зафиксированы в Конституции УССР 1919 года, в дальнейшем стали «нормой» не только в Украине, но и в Основных законах всех советских республик, входящих в состав СССР. Советская власть пыталась отстранить от участия в выборах всех, кто в прошлом или в настоящий момент попадали под подозрение в нелояльности к социалистической идеологии. В статье 5 Конституции УССР было четко записано, что «власть трудящихся на территории Украинской Социалистической Советской Республики осуществляется через Советы Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов». Как видим, места представителям других социальных групп здесь не было. По мнению властей, трудовой ценз должен был защитить выборные органы от проникновения в них классово враждебных элементов. Сама Конституция УССР не фиксировала конкретных признаков, по которым можно было бы судить о наличии или отсутствии трудового ценза. Устанавливался только общий принцип, а дальше практика выборов давала огромный материал, и законодательство конкретизировало трудовой ценз.

Формулировка политического ценза, который был прописан в Конституции 1919 года, была недостаточной. Поэтому дальнейшие акты по выборам конкретизировали содержание этого ценза. Особенно от введения политического ценза, на наш взгляд, пострадало духовенство. Избирательного права были лишены монахи и священники

всех вероисповеданий. Некоторые акты лишали избирательных прав не только духовных лиц, но и их жен. Но на практике власти и этим не ограничивались, включая в списки тех, кто лишился избирательных прав церковных сторожей, церковных старост и других лиц, которые имели отношение к церкви.

Обращает на себя внимание и то, что довольно существенно влияли на проведение выборов циркуляры НКВД, а центральные и местные органы Коммунистической партии Украины, которые, вмешиваясь в избирательный процесс, нарушали сам принцип выборности путем неприкрытого, прямого давления на избирателей. Это делалось для того, чтобы в состав советов вошли заранее определенные лица. Понятно, что «борьба пролетариата за свою диктатуру» вызвала «необходимость» установления именно такого порядка выборов, основанного на принципах необщего, косвенного, «не совсем равного» избирательного права при открытом голосовании [9].

Необходимость введения неравного избирательного права можно объяснить также и попыткой Советского государства таким образом поддержать диктатуру рабочего класса, который был главной опорой этой власти. Именно этим объясняется тот факт, что в советской Украине было установлено две системы представительства в советы: производственная – для рабочего городского населения, территориальная – для крестьянства. Неудивительно, что нормы представительства существенно различались. Постановлением ВУЦИК «О порядке и нормах представительства на IV Всеукраинском съезде Советов» устанавливались квоты: от каждых 10 тыс. городского рабочего населения – 1 депутат, а от каждых 50 тыс. крестьян тоже один депутат. От воинских частей и учреждений один депутат избирался уже от 1 тыс. человек [10].

В Конституции Советской Украины закреплялся принцип многоступенчатости. Прямые выборы проходили только в местные органы власти, а делегаты на съезды советов высшего уровня делегировались съездами советов низшего уровня. Такая система отвечала интересам диктатуры пролетариата и служила инструментом подбора угодных власти депутатов. Это очень упрощало борьбу



с кандидатами, которые советской власти по любым причинам не подходили. Многоступенчатость выборов использовалась для того, чтобы отделить депутатский корпус от непосредственного волеизъявления масс.

Конституция УССР 1919 года, заложив основы избирательной системы в Советской Украине, ничего не говорила о норме голосования избирателей, оставляя этот вопрос на усмотрение местных советов. Таким образом, голосование могло быть как тайным, так и открытым. Позже, в 30-х годах, Инструкцией о выборах в советы утверждается открытое голосование, которое оценивалось как «средство борьбы пролетариата с эксплуататорами и воспитания масс в духе пролетарского демократизма» [11]. Как видим, тайные выборы советскую власть не устраивали, и был взят курс на искоренение такой нормы.

Временные рамки избирательной кампании устанавливались губернскими и уездными органами, а день голосования определялся городскими и сельскими избирательными комиссиями. Кроме того, в 20-х годах XX века одной из проблем во время избирательной кампании было и место проведения выборов. Особенно это касалось сельской местности, поскольку было связано с расстояниями, отсутствием надежного транспорта, разбитыми дорогами. Также остро не хватало пригодных для проведения голосования помещений.

Крайне слабой была и организация охраны избирательных прав граждан. В советское время уголовное право Украины было почти неотделимо от уголовного права РСФСР. Практически с 1919–1920 годов началась рецепция законодательства РСФСР с целью достижения единства уголовного законодательства советских республик. Поэтому Уголовный кодекс УССР 1922 года практически дословно копировал текст Уголовного кодекса РСФСР 1922 года в части наказания за нарушение избирательного законодательства. Это касалось как наказания, так и состава преступления. Например, Уголовным кодексом УССР 1922 года предусматривалось наказание за участие в выборах в советы лица, которое не имело на то законодательного права. Наказывалось такое «преступление» принуди-

тельными работами на срок не менее трех месяцев.

Выводы. Таким образом, можно сделать вывод, что советская власть изначально открыто встала на путь утверждения диктатуры пролетариата во всех сферах жизни. Она имела много граней и характерных особенностей, среди которых и основанная на классовых интересах система выборов органов власти всех уровней. Принципам необщего, неравного, непрямого избирательного права и открытого голосования уделялось огромное значение в период развития первой фазы становления власти Советов. Все это делалось с целью утверждения партийной диктатуры, а лишение избирательных прав определенной части населения Украины следует рассматривать как прямое нарушение прав человека и как одно из средств борьбы с оппозицией, использовалось оно в первую очередь для повиновения граждан.

Избирательное право периода диктатуры рабочих и трудового крестьянства было уникальным явлением в истории развития избирательной системы Украины в 20-е годы XX века. Советы всех уровней в это время представляли собой органы, которые выполняли волю партаппарата, были частью социальной системы, которая руководствовалась не законами, а марксистско-ленинской идеологией и поэтому уровень политической культуры в республике был невысоким. Система, которая формировалась на территории советской Украины, искажала институты избирательного права, а сама избирательная практика преобразовалась в ритуальную политико-декоративную процедуру. Как следствие, советы единогласно утверждали все решения, которые спускались сверху, а избиратели не могли влиять на своего депутата.

Список использованной литературы:

1. Стрижак А.А. Виборче право в Україні: історія та сучасність / А.А. Стрижак. – К. : Логос, 2012. – 448 с.; Рудик П.Л. История советского избирательного права (1917–1936) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / П.Л. Рудик ; ИГП АН СССР. – М. 1991. – 21с.; Снисаренко Л.Ю. Политика оживления Советов на Украине

в 20-е годы (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Л.Ю. Снисаренко ; Киев. держ. ун-т. – К., 1991. – 216 с.; Яковенко Д.Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917–1937 гг.): конституционные основы организации и деятельности : [учеб. пособие] / Д.Т. Яковенко. – К. : Науч.-исследов. и редак. отдел, 1975. – 118 с.

2. Таранов А. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки / А. Таранов. – К., 1957. – 166 с.

3. Історія Української Конституції / упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К. : Право, 1997. – 464 с.

4. Історія Української Конституції / упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К. : Право, 1997. – 464 с.

5. Історія Української Конституції / упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К. : Право, 1997. – 464 с.

6. Положення про виборчі права, громадян та порядок проведення виборів, затверджене Постановою ВУЦВК і РНК 10 вересня 1924 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1924. – № 34. – 672 с.

7. Положення про виборчі права, громадян та порядок проведення виборів, затверджене Постановою ВУЦВК і РНК 10 вересня 1924 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1924. – № 34. – 672 с.

8. Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / М.І. Ставнійчук ; ІДП НАН України. – К., 1999. – 156 с.

9. Полянцев Н.И. Принцип равного избирательно права в советском государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.И. Полянцев ; Ленинград. гос. ун-т. – Л., 1956. – 132 с.

10. Первая Советская Конституция (Конституция РСФСР 1918 года) : сб. док. / под ред. А.Я. Вышинского. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР. – 1938. – 492 с.

11. Бута В. Избирательная система в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. Бута ; Моск. гос. ун-т. – М., 1955. – 14 с.