

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

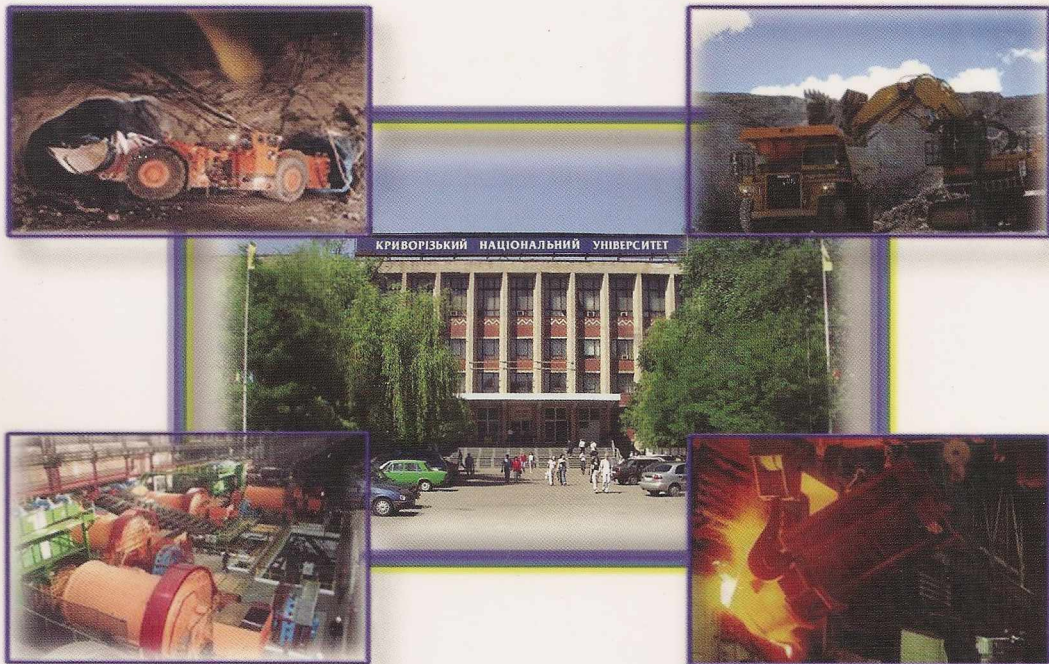
ДВНЗ «КРИВОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

Міжнародна науково-технічна конференція

Матеріали конференції

**СТАЛИЙ РОЗВИТОК ПРОМИСЛОВОСТІ
ТА СУСПІЛЬСТВА**

Т о м 2



22-25 травня 2013 року

Кривий Ріг

УДК 34015 (477.63)

В. Г. МОСКАЛЕНКО,

канд. істор. наук, доцент

Криворізький педагогічний інститут

ДВНЗ «Криворізький національний університет»

СТРОКИ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ В УРСР: ЗАКОНОДАВСТВО ТА РЕАЛІЇ (20-30-ТІ РОКИ ХХ ст.)

У статті на документальних матеріалах комплексно аналізуються проблеми правового регулювання строків у виборчому процесі в УРСР (20-30-ті роки ХХ ст.).

Проблема і її зв'язок з науковими і практичними завданнями. Перебіг виборчих кампаній, спосіб визначення переможців і розподілу між ними депутатських мандатів регулюються сукупністю визначених законодавчих правил, що складають виборчу систему, а правові норми, що регламентують засади виборчого процесу у сукупності становлять виборче право. Пошук та утвердження адекватної сучасним політичним реаліям виборчої системи, реформування виборчого законодавства України об'єктивно зумовлюють необхідність застосування уніфікованих підходів до змістовного наповнення інститутів виборчого права та законодавства, а відтак і процедур виборчого процесу.

Досить багатомірними та неоднозначними в цьому плані виглядають проблеми, пов'язані з правовим регулюванням строків у виборчому процесі. На сучасному етапі в Україні особливої актуальності набуває науково-практичне осмислення проблем організації та проведення виборчих кампаній. В умовах жорсткої конкуренції в ході виборчих кампаній на загальнодержавному рівні зростає необхідність в глибоких наукових дослідженнях з історії становлення та реалізації строків у виборчому процесі в УРСР.

Аналіз досліджень та публікацій. Початок осмислення основних проблем щодо предмету дослідження поклала радянська історіографія, звівши їх переважно до одного визначального напрямку: радянського виборчого права та виборчого процесу. Більшість праць радянських істориків, юристів характеризує крайня ідеологічна спрямованість, відсутність об'єктивного аналізу виборчого процесу. Свідченням цього є дослідження А. І. Кіма, характерною ознакою якого був аналіз законодавства СРСР, частково виборчого права в УРСР. Монографія відзначалась фактологічним підходом та ідеологічною заангажованістю [1].

Перша спроба переосмислення характеру виборчих кампаній, частково реалізації строків у виборчому процесі подається у монографії О. В. Гонтаря, яка є суперечливою за змістом, поєднує старі і нові методологічні та історіографічні підходи [2, с. 84-125]. На увагу заслуговує дисертаційне дослідження П. О. Рудика [3]. Автор переосмислює концепцію радянського виборчого права, переглядає деякі традиційні точки зору на місце і роль виборчого процесу. На сучасному етапі розвитку історичної та юридичної наук російські науковці в дисертаційних дослідженнях через призму інституту виборів представницьких органів влади в Росії лише в незначному обсязі розглядають виборче право УРСР [4].

Таким чином, в Україні відносно досліджуваної проблеми дослідницьких робіт практично немає, а ті, що видані розглядають лише окремі її аспекти, що викликає необхідність аналізу становленні і реалізації строків у виборчому процесі в УРСР (20-30-ті рр. ХХ ст.).

Постановка завдання. Виходячи з актуальності науково-практичного значення, автор ставить за мету за допомогою сучасної теоретично-методологічної бази й залучень нових архівних джерел комплексно проаналізувати процес становлення і реалізації строків у виборчому процесі в УРСР. Досягнення цієї мети реалізується через дослідження механізму формування та реалізації строків виборчого процесу; аналіз впливу партійних органів на законодавче формування термінів виборчого процесу; співвідношення принципів становлення строків виборчого процесу з цілями партійно-державного апарату СРСР та УРСР.

Викладення матеріалу та результати. Виборчий процес – це врегульована законом специфічна діяльність уповноважених органів і громадян, спрямована на формування якісного і кількісного складу органів державної влади. Виборчий процес як суспільно-політичне явище є досить швидкоплинним і, відповідно, обмежується у часі термінами проведення. З огляду на це, встановлений виборчим законодавством порядок організації підготовки та проведення виборів обов'язково передбачає своєчасність здійснення суб'єктами виборчого процесу тих чи інших виборчих процедур і вчинення окремих дій. Своєчасності виконання таких процедур і

дій, а головне – не порушення термінів проведення виборів в цілому, відповідно до вимог закону, інструкцій вищих органів державної влади УСРР та УРСР покликані сприяти встановленні законодавством відповідні виборчі строки.

Слід звернути увагу на те, що, як правило, визначені вище строки закріплювались безпосередньо у Конституціях УСРР 1919, 1929 рр., Конституції УРСР 1937 р. та відповідних законодавчих актах, що регламентували порядок проведення виборів [5]. Під строками у виборчому процесі в досліджуваний період, на наш погляд, слід розуміти строки, встановлені органами законодавчої влади: Всеукраїнським з'їздом Рад, ВУЦВК Рад, Президією ВУЦВК Рад, з 1937 р. Верховною Радою УРСР та відповідними законами УСРР та УРСР про вибори, щодо здійснення суб'єктами виборчого процесу передбачених законом виборчих процедур та вчинення ними дій з метою своєчасного формування якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади.

Різноманітність строків у виборчому процесі, способів, джерел їх закріплення та визначення зумовлюють можливість класифікації цих строків за різними підставами: за суб'єктами встановлення строків, за способами закріплення строків, за значенням для виборчого процесу, за предметом правового регулювання строків, за способом обчислення або визначення. В досліджуваний період юридично строки виборчого процесу закріплювались в законах, рішеннях, постановах, положеннях, інструкціях вищих органів влади. Не дивлячись на наявність законодавчо-конституційної основи формування основ державної влади, строки проведення виборів, їх хід в умовах тоталітарного режиму регулювався рішеннями партійних з'їздів, конференцій, пленумів центральних та обласних органів більшовицької партії.

Терміни проведення виборів, питання радянського будівництва знайшли своє втілення в рішеннях VI конференції КП(б)У (грудень 1921 р.), лютому (1922 р.) пленумі ЦК, VII конференції КП(б)У (листопад 1922 р.), пленумі ЦК КП(б)У (жовтень 1923 р.) [6].

Строки у виборчому процесі за суб'єктами їх встановлення можна поділити, як мінімум, на чотири види: строки, встановлені законодавчими органами – Всеукраїнськими з'їздами Рад, ВУЦВК Рад, Президією ВУЦВК та Верховною Радою УРСР; затверджені суб'єктами виборчого процесу – Центральною виборчою комісією або окружними, територіальними виборчими комісіями; ухвалені центральними органами державної влади УСРР, УРСР та СРСР; призначені постановами з'їздів більшовицької партії та пленумів ЦК КП(б)У та обласних партійних комітетів.

Важливою є класифікація строків у виборчому процесі за їх предметом. На наш погляд, за цією підставою доцільно виділити п'ять видів строків – строки: виборчого процесу; стадій виборчого процесу; виборчих процедур; вчинення суб'єктами виборчого процесу окремих юридичних дій; повноважень суб'єктів виборчого процесу.

До першого з названих видів можна віднести строки тривалості виборчого процесу та періодичності проведення виборів. Звертаючись до строків періодичності проведення виборів, передовсім звернемо увагу на те, що йдеться про терміни проведення виключно чергових виборів вищих та місцевих органів державної влади. Строки періодичності виборів безпосередньо пов'язані з термінами повноважень відповідних органів та посадових осіб держави, що обираються, точніше кажучи, строк повноважень представницького органу або виборної посадової особи повинен визначати строк періодичності проведення виборів.

Становлення інституту виборів на початку 20-х років відбувалось в складних військово-політичних умовах, коли періодичність проведення виборів постійно змінювалась і чітких термінів виборів не існувало. На початковому етапі формування виборчого законодавства вибори міських, селищних і сільських рад повинні були проводитись через кожні три місяці. Практика проведення виборчих кампаній засвідчила технічну складність, а часом і неможливість виконання таких рішень. Часті вибори рад різних рівнів негативно впливали на роботу місцевих органів влади, не дозволяли закріпити кадри працівників радянського апарату. Тому 30 березня 1921 р. ВУЦВК приймає рішення про те, що вибори місцевих органів влади повинні проходити не менше двох разів на рік. Далі, в «Положенні про міськради» рішенням ВУЦВК від 8 березня 1922 р. термін повноважень рад було подовжено до одного року. З 1922 р. вибори, зазвичай, стали проводитись у кінці року перед проведенням з'їздів рад.

Відповідно до статей Конституції УСРР 1929 р. та Конституції УРСР 1937 р. вибори до міськрад республіки повинні були проводитись один раз на два роки. Реально ж вони відбулись

у 1930-1931, 1934-1935 та 1939-1940 роках, що було явним порушенням конституційного законодавства. Не відбулися вибори до місцевих органів влади весною 1928 р. В пресі було опубліковане повідомлення, що в зв'язку із зверненням центральних органів деяких союзних республік про перенесення виборів місцевих рад, Президія ЦВК СРСР 5 січня 1928 р прийняла рішення про відстрочку та перенесення виборів на осінь 1928 р. Це рішення було продубльовано вищими державними органами влади союзних республік, в тому числі і ВУЦВК УСРР. Таким чином, всупереч статтям Конституції СРСР 1924 р. та УСРР 1929 р. термін повноважень місцевих рад був подовжений до двох років.

На нашу думку, причину перенесення виборів до місцевих органів влади необхідно шукати в тій політичній ситуації, яка склалася в УСРР в кінці 1927 р. у зв'язку з хлібозаготівельною кризою. Вихід із неї Й. В. Сталін та його прихильники вбачали в насадженні революційних методів періоду «військового комунізму»: адміністративно-вольовому тиску на селянство, застосування до останніх надзвичайних заходів аж до конфіскації усіх хлібних запасів, зняття виробництва, арештів та виселень до Сибіру. У цій схемі поведінки партійно-державного апарату місця для виборів до рад не залишалося, вони були просто зайвими. Незадоволення селян репресивними методами неминуче відбилась би на результатах виборів, а з'їзди рад стали б небажаною трибуною для політичних противників (М. І. Бухаріна О. І. Рикова, М. П. Томського та ін.) сталінського варіанту вирішення продовольчої проблеми.

Вибори до органів влади не проводилися у 1933 р. Таке порушення термінів виборчого законодавства має своє логічне пояснення. Форсовані темпи суцільної колективізації у 30-ті роки, здійснювані адміністративно-репресивними методами, спричинили дезорганізацію і деградацію аграрного сектора республіки, наслідком якого стала жахлива катастрофа – голод 1932-1933 років, від якої в УСРР померли мільйони людей.

Відповідно до Конституції УСРР вищим органом влади в республіці був Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, який скликався ВУЦВК не менше як два рази на рік, а за постановою ВУЦВК міг скликатися і частіше.

В такі строки проводились Всеукраїнські з'їзди Рад з 1920 по 1925 рр. (V – IX з'їзди). З 1926 р. змінилася періодичність скликання Всеукраїнських з'їздів Рад, які законодавчо повинні були збиратися не щорічно, а один раз на два роки. В реальному житті це положення не виконувалося. Так, XII Всеукраїнський з'їзд Рад відбувся в 1931 р., а наступний було скликано лише у 1935 р.

Законодавчо з'їзди проголошувалися найвищим органом державної влади на території республіки, а видані ними нормативні акти вважалися юридичною базою для прийняття іншими державними органами своїх рішень. Насправді ж, Всеукраїнські з'їзди Рад не мали повноти влади, обмежувались у своїй діяльності і цілком залежали від рішень центральних партійних органів, а також постанов Всесоюзних з'їздів Рад і ЦВК СРСР. По суті, Всеукраїнські з'їзди перетворювалися на декоративні форуми які беззаперечно схвалювали інші заходи вищого партійного керівництва і надавали державно-правової форми їх директивам.

Порушувались законодавчі терміни проведення виборів і в подальшому. Так, вибори до вищих органів влади не проводились з 1936 до середини 1938 рр., а до місцевих органів влади з 1936 до грудня 1939 р.

Після прийняття Конституції СРСР 1936 р. та УРСР 1937 р. вищим органом влади у республіці стала Верховна Рада УРСР, вибори до якої відбулися 26 червня 1938 р. За конституційним законодавством місцевими органами влади стали обласні, районні, міські, сільські і селищні ради депутатів трудящих, вибори до яких пройшли у грудні 1939 р. Вибори до вищих та місцевих органів влади не проводились у 1937 р. На нашу думку, не проведення виборів можна пояснити репресіями, які хвилею прокотилися республікою.

Отже, чинне законодавство в досліджуваній період залежало від партійно-державного диктату і строки проведення виборів підганялись під політичну необхідність, вигідну партійно-державній еліті.

Стосовно групи строків, що визначають тривалість виборчого процесу, варто звернути увагу на те, що законодавству 20-30-х років властиве розмаїття таких строків. В республіці різною була тривалість виборчих кампаній – від двох тижнів щомісяця. Так, перші вибори до

міської ради робітничих, селянський і червоноармійських депутатів м. Кривого Рогу проходили з 4 по 7 вересня 1920 р., наступні – з 19 листопада по 1 грудня 1920 р..

У зв'язку з прийняттям Конституції УРСР 1937 р. було змінено строки тривалості виборчого процесу. Так, вибори до Верховної Ради УРСР відбулися 26 червня 1938 р. Вибори до місцевих органів влади були проведені на основі «Положення про вибори в обласні районні, міські, сільські і селищні Ради депутатів трудящих», яке було прийнято 27 липня 1939 р. Верховною Радою УРСР. Вибори до місцевих органів влади відбулися 24 грудня 1939 р.

Строки можна також класифікувати і за способами (або джерелами) їх закріплення чи встановлення, виділивши при цьому такі види строків: закріплені Конституціями УСРР 1919, 1929 років та УРСР 1937 р.; визначені спеціальними законами СРСР УСРР та УРСР про вибори; встановлені іншими законодавчими актами УСРР і УРСР, проголошені рішеннями Центральної виборчої комісії, прийнятими постановами окружних, територіальних виборчих комісій; затверджені центральними органами державної влади; проголошені актами виконавчих комітетів місцевої влади, призначені постановами партійних з'їздів та пленумів ЦК КП(б)У.

Розрізняють основні та додаткові строки, причому останні здебільшого передбачаються безпосередньо виборчим законом, а також можуть визначатись виборчими комісіями як організаторами виборчого процесу. Серед інших видів строків, що виділялися нами вище за предметною ознакою, слід розрізнити строки стадій виборчого процесу та строки виборчих процедур. У виборчому законодавстві УСРР та УРСР в досліджуваній період стадій виборчого процесу не було закріплено в жодного з чинних законів чи інших підзаконних актів. Хоча, положення про утворення виборчих округів приймалися, які одночасно являлися і стадією виборчого процесу, і виборчою процедурою.

Таким чином, відсутність належного правового регулювання порядку обчислення та визначення строків у виборчому законодавстві УСРР та УРСР створювало чимало проблем на практиці. Чимало цих проблем було пов'язано з визначенням початку та закінчення строків, передбачених виборчим законодавством.

Висновки та напрямок подальших досліджень. Необхідно дослідити і охарактеризувати вплив партійно-державних органів на формування виборчо-правових норм, проаналізувати їх реалізацію та зміни під час виборчого процесу та в залежності від конкретної політичної ситуації. Потребою часу є підготовка комплексного наукового дослідження відносно як строків у виборчому процесі, так і виборчої системи та інституту виборів у досліджуваній період. Комплексне їх вивчення як складної взаємодетермінованої системи з усіма правовими аспектами, своєрідностями, суперечностями, стратегіями і технологіями – нагальна потреба, яка диктується логікою удосконалення інституту виборів у сучасній Україні.

Література

1. Ким А. И. Советское избирательное право / А. И. Ким. – М.: Политиздат, 1965. – 696 с.
2. Гонтар А. В. Городские советы Украины: история становления и развития (20-30-е годы) / А. В. Гонтар. – К.-Одеса: Вища школа, 1989. – 204 с.
3. Рудик П. Л. История советского избирательного права (1917-1936 гг.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук / П. Л. Рудик. – М., 1991. – 21 с.
4. Воробьева В. Ю. Институт выборов представительных органов власти в России XX – XXI вв. (историко-правовой аспект): дис. канд. юр. наук. / В. Ю. Воробьева. – Санкт-Петербург, 2004. – 164 с.; Очерки по истории выборов и избирательного права / [под ред. Ю. А. Веденеева и Н. А. Богодаровой]. – Калуга: Символ, 2002. – 692 с.; Геворкян В. В. Развитие института выборов в России: конституционно-правовое исследование: дис. канд. юр. наук / В. В. Геворкян – М.: МГУ, 2011. – 176 с.
5. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства УССР. – 1921. – № 13. – С. 355. Ст. 14; Інструкція про вибори до Рад та з'їзди Рад УСРР. – Х.: Пролетар, 1930. – 48 с.; Інструкція о выборах в Советы и на съезды Советов УССР. – К.: Радянське будівництво і право, 1934. – С. 23.
6. ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 20, спр. 1114, арк. 185; спр. 1109, арк. 59.