

## ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ УЧАСТІ ВІЙСЬКОВИХ У ВИБОРАХ ДО УСТАНОВЧИХ ЗБОРІВ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

### LEGISLATIVE ASPECTS OF MILITARY PARTICIPATION IN ELECTIONS TO THE CONSTITUENT ASSEMBLY OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC

Савченко Б.Г., магістр права  
адвокат, арбітражний керуючий, партнер (головний радник)  
ТОВ «Селепей, Волковецький і Партнери»

У статті досліджується законодавство щодо участі військових у виборах до Установчих зборів Української Народної Республіки. На основі аналізу документів констатовано, що законотворча діяльність Української Центральної Ради, Генерального Секретаріату відповідала запитам суспільства і заклала правову основу участі військовослужбовців у державотворчих процесах. Подано авторське бачення безпосереднього впливу військових на реалізацію ідеї скликання Українських Установчих зборів. Вивчено діяльність Генерального Секретаріату по підготовці Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки, обставини його прийняття та нормативно-правове наповнення. Доведено, що положення Закону свідчили про прогресивність та демократичність підходів до формування Установчих зборів, які мали стати основою для подальшої розбудови державних інституцій Української Народної Республіки. Визначено ключові сегменти нормативно-правового регулювання виборчого процесу та участі в ньому військових, армійського та флотського командування. Акцентовано увагу на тому, що Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки є прикладом сталості вітчизняних правотворчих традицій.

**Ключові слова:** Українські Установчі збори, Українська Центральна Рада, Генеральний Секретаріат, законодавство, закон, проєкт, військові з'їзди, армія, флот.

The article examines the legislation regarding the participation of the military in the elections to the Constituent Assembly of the Ukrainian People's Republic. Based on the analysis of documents, it was established that the law-making activities of the Ukrainian Central Council and the General Secretariat met the demands of society and laid the legal basis for the participation of military personnel in state-building processes. The author's vision of the direct influence of the military on the implementation of the idea of convening the Ukrainian Constituent Assembly is presented. The activities of the General Secretariat on the preparation of the Law on Elections to the Constituent Assembly of the Ukrainian People's Republic, the circumstances of its adoption and regulatory and legal content have been studied. It is proved that the provisions of the Law testified to the progressive and democratic approach to the formation of the Constituent Assembly, which was to become the basis for the further development of state institutions of the Ukrainian People's Republic. The key segments of the regulatory and legal regulation of the election process and the participation in it of the military, army and navy command have been determined. Attention is focused on the fact that the Law on Elections to the Constituent Assembly of the Ukrainian People's Republic is an example of the stability of domestic law-making traditions.

**Key words:** Ukrainian Constituent Assembly, Ukrainian Central Rada, General Secretariat, legislation, law, draft, military congresses, army, navy.

Ідея скликання Українських Установчих зборів була надзвичайно популярною серед різних верств населення в період революційних подій 1917 року. З Установчими зборами пов'язували майбутнє, вони мали визначити курс державотворення, утвердити державний устрій, відповісти на сподівання мас. Маркером демократичних змін в українському суспільстві мала стати створена на основі загального виборчого права представницька установа – Українські Установчі збори.

Гасло про скликання Українських Установчих зборів в повний голос прозвучало в I Універсалі Української Центральної Ради, який був оприлюднений на другому Всеукраїнському військовому з'їзді 10 червня 1917 року: «Хай порядок і лад на Україні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і тайним голосуванням Всенародні Українські збори (Сойм). Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Україні, мають право видавати тільки наші Українські збори».

Отже, з цього моменту можна вважати, що скликання Українських Установчих зборів було переведено в площину державної політики.

Низка робіт вітчизняних дослідників – О. Мироненка [1], О. Копиленка [2, 3], А. Іванової [4], Ж. Дзейко [5], В. Верстюка [6] В. Солдатенка [7], як правило опосередковано, дотично стосуються заявленої проблематики і підпорядковані розв'язанню більш широких наукових завдань. Між тим, на наш погляд, окремої уваги заслуговують законодавчі аспекти участі військових у виборах до Установчих зборів Української Народної Республіки.

Пояснити таке бачення можна тим, що українці-військові склали важливе електоральне поле на майбутніх

виборах до Українських Установчих зборів, і не зважаючи на умови війни, вже були певним чином організовані. Так, делегати Першого Українського військового з'їзду (5–8 травня 1917 року) представляли більше півтора мільйона осіб від українських груп і організацій армій Північного, Західного, Південно-Західного, Румунського, Кавказького фронтів, Балтійського й Чорноморського флотів, окремих гарнізонів і округів не лише України, а й усієї Росії. А вже через місяць, коли відбувся другий Всеукраїнський військовий з'їзд (5–10 червня 1917 року) ця кількість зростає майже до двох мільйонів [8 с. 11, 30]. Загалом же у 1917 році на фронті і в тилу, на флотах служили більше трьох мільйонів українців.

У «Статуті Вищого Управління Україною» (16 липня 1917 року), за словами П.Христюка, «конституція», яка була вироблена силами всієї демократії України і надіслана в Петроград на розгляд Тимчасового уряду, підкреслювалося, що Українська Центральна Рада «...має підготувати Україну до остаточного здійснення автономного ладу і довести її до Українських Установчих Всенародніх Зборів» [9, с. 96].

Генеральний Секретаріат поступово окреслював контури майбутніх виборів в Українські Установчі збори. У відозві «До громадянства України» (27 липня 1917 року), де йшла мова про вибори гласних до волосних та повітових народних рад, наголошувалося: «...треба пам'ятати, що по тих списках, які зараз складаються на селах, до цих виборів будуть одбуватися вибори і в Установчі збори» [10, с. 206].

Вперше про законодавчу підготовку до виборів в Українські Установчі збори зазначалося в Декларції Генераль-

ного Секретаріату від 29 вересня 1917 року. У документі наголошувалося: «Для найсправедливішого виявлення волі демократії України повинні бути скликані всенародні Українські Установчі збори, і для того Генеральний секретаріат негайно приступить до складання відповідного законопроекту» [6, с. 307].

Питання скликання Українських Установчих зборів постійно знаходилося в полі зору Малої Ради. 10 жовтня 1917 року вона розглядала «Справу Української Установчої Ради» (під таким кутом зору мова йшла про Українські Установчі збори). На сторінках газети «Нова Рада» розлого описана жвавість дискусії: «З приводу скликання Української Установчої ради виникли палкі суперечки між меншовиками, «Бундом» та російськими есерами, з одного боку, і українцями – з другого; і через те це засідання було найбільш інтересним за останній час. Головою зборів був М. Грушевський. Доклад про Українську Установчу раду зробив О. Севрюк (український соціаліст-революціонер), якого збори слухали з великою напруженою увагою». Внаслідок обговорення було вирішено утворити організаційний комітет, а згодом обрати комісію для вироблення законопроекту про скликання Української Установчої ради (Українських Установчих зборів) [10, с. 334–338].

Справа Українських Установчих зборів 17 жовтня 1917 року знову розглядалася на засіданні Малої Ради. У заяві Генерального Секретаріату, озвученій його головою В. Винниченком, говорилося: «Генеральний секретаріат України, визнаючи разом зі всією демократією Російської держави право кожної нації на повне самоозначення, тим самим визнає і за українським народом право вільно і без всяких обмежень виявити свою волю на Українських Установчих зборах. ...Коли комісія Центральної ради закінчить вироблення законопроекту про скликання Української Установчої ради, то Генеральний секретаріат розгляне цей законопроект, подасть його на увагу Центральної ради і передасть на затвердження Тимчасовому правительству» [10, с. 346].

Достатньо вагомо щодо Українських Установчих зборів звучав і голос українців-військових. На третьому Всеукраїнському військовому з'їзді (20–31 жовтня 1917 року) була прийнята спеціальна резолюція про «Українські Установчі збори». З'їзд ухвалив вимагати від Генерального Секретаріату скликати в етнографічних межах України суверенні Установчі Збори «на основі вселюдного, таємного, рівного, прямого та пропорціонального виборчого права». Установчі Збори мали утвердити в Україні республікансько-демократичні форми правління, провести широку демократизацію політичного ладу та соціально-економічні реформи, насамперед, земельну [8, с. 79]. Зауважимо, що делегати діяли відповідно наказів, які вони одержували з місць своєї служби. Наприклад, делегати із 9-ї армії одержали наказ від армійського українського військового комітету, зокрема, обстоювати й такі вимоги: «Для утворення порядку на Україні ліквідації тяжких наслідків війни і розвитку продукційних сил українського народу через неможливість порозумітись з централістичною російською демократією, УЦР з ГС повинна особливим актом (універсалом) порвати трактат 1654 року і оголосити Україну демократичною республікою. Остаточне розмежування земель Росії і України залишити до міжнародної конференції, а справу порозуміння (федерації) відкласти до вирішення її Українськими Установчими Зборами. До українських Установчих Зборів вся влада в Україні в її етнографічних межах (але не в межах, зазначених Т.У.) мусить належати ЦР, що має опиратись на озброєну демократію: українське військо і вільне козацтво» [11, арк. 29].

Кульмінаційним моментом підготовчої роботи щодо скликання Українських Установчих зборів можна вважати прийняття Українською Центральною Радою III Універсалу (7 листопада 1917 року), в якому говорилося: «Гро-

мадяни! Іменем Народної Української Республіки в федеративній Росії ми, Українська Центральна рада, кличемо всіх до рішучої боротьби зі всяким безладдям і руїнництвом та до дружнього великого будівництва нових державних форм, які дадуть великій і знеможеній Республіці Росії здоров'я, силу і нову будучину. Вироблення тих форм має бути переведено на Українських і Всеросійських Установчих зборах.

Днем виборів до Українських Установчих зборів призначаємо 27 грудня (декабря) 1917 р., а днем скликання їх – 9 січня (января) 1918 р.

Про порядок скликання Українських Установчих зборів негайно видано буде закон» [10, с. 401].

Закон приймався в два етапи.

Згідно з III Універсалом 11 листопада 1917 року «Українська Центральна рада, за внесенням комісії для виготовлення проекту Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки, постановила: 1. Затвердити розділ I (глави I–X) Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки. 2. Здати роботу по переведенню виборів на Головну комісію по справах виборів до Українських Установчих зборів та на існуючі окружні, повітові та городські комісії по справах виборів до Російських Установчих зборів. 3. Здати роботу по складанню виборчих списків на ті установи, котрі вели цю роботу під час виборів до Російських Установчих зборів. 4. Доручити Генеральному секретаріатові звернутися до губерніяльних, повітових народних (земських) та городських управ і судових установ з пропозицією ствердити своїх представників в виборчих комісіях, котрим доручається переведення виборів до Установчих зборів Української Народної Республіки. 5. Здати на Генеральне секретарство внутрішніх справ безпосередні виконавчі заходи, потрібні щоб технічно налагодити вибори до Українських Установчих зборів для найшвидшого їх переведення та успішного ходу. 6. Розв'язувати сумніви, які виникатимуть при переведенні сього Закону, доручається Головній комісії по справах виборів до Українських Установчих зборів, яка стоїть на чолі всієї виборчої справи. 7. Вибори членів Установчих зборів Української Народної Республіки від місцевостей, населенню яких ст. 2 сього Закону полишається право заявляти про своє бажання взяти участь у виборах до Українських Установчих зборів, перевести негайно після відповідних заяв про це органів місцевого самоврядування тих місцевостей» [10, с. 412].

16 листопада 1917 був затверджений розділ II Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки, де йшлося про порядок виборів в армії, флоті і тилу.

Зазначимо, як 11 листопада, так і 16 листопада в постановках Української Центральної Ради вказувалося на механізми забезпечення проведення виборів. Зокрема, в постанові від 16 листопада зазначалося: «Здати на Генеральне секретарство військових справ безпосередні виконавчі заходи, потрібні щоб технічно налагодити вибори до Українських Установчих зборів для найшвидшого їх переведення та успішного ходу.

Розв'язувати сумніви, які виникатимуть при переведенні сього Закону, а також видавати постанови в розвиток і доповнення сього Закону доручається Головній комісії по справах виборів до Українських Установчих зборів» [10, с. 412].

Серед правників-істориків склалася усталена думка, що в галузі державного будівництва найвагомим з огляду на стратегічні завдання Української Центральної Ради став Закон «Про вибори Установчих Зборів Української Народної Республіки» [3, с. 68].

Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки складається з двох розділів (саме розділ другий присвячено особливостям виборів у війську), тринадцять глав (десять глав в розділі першому і три – в другому) та 183 статей.

У статті 1 Закону декларується, що вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки проводяться «на основі загального, без різниці полу, і рівного виборчого права, через безпосередні вибори і таємне голосування, з додержанням принципу пропорціонального представництва».

Тобто уже саме перше положення Закону свідчило про прогресивність та демократичність підходів до формування Установчих зборів, які мали стати основою для подальшої розбудови державних інституцій Української Народної Республіки.

Статтею 2 Закону визначалися виборчі округи – Волинська («за винятком частин, зайнятих ворогом»), Катеринославська, Київська, Полтавська, Подільська, Херсонська, Харківська, Чернігівська (останні дві – «з прилученням» Грайворонського і Путивльського повітів Курської губернії), Острогозька (з окремими повітами Воронізької та Курської губернії) та Таврійська.

Загалом в розділі першому Закону наведено перелік осіб, які мають право участі у виборах та які позбавляються такого права, визначено «установи, котрі завідують проведенням виборів до Українських Установчих зборів», їхні повноваження, максимально деталізовано стадії та різноманітні процедурні аспекти проведення виборів (виборчі та кандидатські списки, голосування, підрахунок голосів, встановлення результатів виборів), «трати на вибори» (видатки на проведення виборів).

Крім того, у Главі IX «Про забезпечення вільності і правильності виборів» містяться перелік «переступних вчинків», які можуть мати місце під час виборчого процесу, а також санкції за такі правопорушення (аж до «посадження у тюрму» чи каторги) та порядок притягнення винуватих осіб до відповідальності.

Доречно зауважити, що за тестом розділу першого Закону є кілька приміток, частина з яких безпосередньо стосується участі військових у виборах.

У той же час, в контексті тематики цього дослідження насамперед зацентруємо увагу на розділі другому Закону, до якого включено глави «Про порядок виборів в армії, флоті і тилу», «Про порядок виборів у військовому районі та військових округах поза межами України» та «Про порядок виборів у флоті».

«Право участі в виборах до Українських Установчих зборів мають ті військові, котрі в момент призову їх на військову службу жили на території одної з округ, означених в ст. 2 Закону» (стаття 127 Закону).

При цьому відповідно до статей 5-6 Закону права участі у виборах позбавляються «служачі у війську, що самовільно покинули військо» (за винятком випадків, якщо такі особи нададуть належні підтвердження поважності «відлуки» або «в тім, що вони свою провину надолужили дальшою славною службою», виправдувальний вирок суду чи вирок «на кару, несполучену з позбавленням прав»), а також «служачі у війську», визнані винуватими у вчиненні окремих злочинів, або ті з них, щодо яких не сплило три роки «від дня одбуття кари». При цьому ті військовослужбовці, яким відбування покарання було відкладено до закінчення війни, права участі у виборах не позбавляються.

Участь у виборах військових у тилу на території округ, зазначених в статті 2 Закону, здійснюється разом з цивільним населенням.

Для реалізації своїх виборчих прав військовими, які перебувають у військовому районі або в тилу поза межами округ, вказаних у статті 2 Закону, створюються виборчі округи по одній на кожний фронт чи на кожну військову округу.

Участь у виборах до Українських Установчих зборів у військовому районі, в Балтійському і Чорноморському флотах, військових округах за межами України беруть також особи, які хоч і не є безпосередньо військовослуж-

бовцями, але виконують допоміжні функції та обслуговують потреби армії і флоту (наприклад, «чини цивільного відомства», «духовні особи всіх віроісповідань», «інші особи, що служать хоч би й по вільному найму»), та особи, які лікуються в лазаретах та госпіталах.

В умовах війни для виборів на фронті утворюється п'ять фронтових виборчих округ: Північного (у тому числі військо, що перебуває у Фінляндії і невіддільне командуючому Балтійським флотом), Західного, Південно-Західного, Румунського і Кавказького фронтів.

Проведення виборів у фронтових і військово-окружних виборчих округах доручається фронтовим, військово-окружним та участковим комісіям по справах виборів до Українських Установчих зборів під загальним наглядом Головної комісії по справах виборів до Українських Установчих зборів, яка, окрім іншого, призначає окружних комісарів фронтових та військово-окружних комісій.

Саме окружний комісар на підставі наданих командирами військових частин відомостей про кількість військових повинен поділити виборчу округу на воїнські виборчі участки, керуючись умовами зручності і приймаючи за основну одиницю окрему частину (полк, бригаду тощо).

По кожному військовому виборчому участку складаються списки виборців.

Враховуючи динамічність подій, постійну передислокацію як військових частин, так і окремих військовослужбовців, Законом не залишено поза увагою можливість уточнення списків виборців, подання скарг на неправильність або неповноту даних тощо.

Також в главі II розділу другого Закону унормовано особливості формування кандидатських списків.

Так, зокрема, число кандидатів відповідно до кандидатських списків по кожній фронтовій виборчій округі не повинно бути більше двадцяти, а у військово-окружних виборчих округах – не більше десяти (стаття 159 Закону).

У фронтових виборчих округах з огляду на специфіку проведення виборів за умов фактичної війни тривалість виборів є більшою за встановлену статтею 71 Закону «звичайну» тривалість, яка складала три дні від дня початку виборів, визначеного Українською Центральною Радою: сім днів – для виборчих округів Північного, Західного, Південно-Західного і Румунського фронтів, одинадцять днів – для виборчої округи Кавказького фронту.

Щодо проведення виборів на флоті створюються дві флотські виборчі округи – Балтійська і Чорноморська. Вони складаються з команд кораблів і берегових команд флоту, а також військових частин службовців і робітників в установах флоту, підлеглих командуючим Балтійського і Чорноморського флотів.

На флоті аналогами фронтових комісій є Балтійська і Чорноморська флотські комісії по справах виборів до Українських Установчих зборів, а участкових комісій – корабельні і відповідні їм (дивізійні, портові, екіпажні) комісії по справах виборів до Українських Установчих зборів.

Число кандидатів в кандидатських списках по Балтійській флотській виборчій округі не повинно бути більше трьох, а по Чорноморській – більше п'яти (стаття 181 Закону).

Тривалість виборів «на морі» становила 14 днів з дня, призначеного Українською Центральною Радою для всієї Української Народної Республіки [10, с. 413–432].

Підсумовуючи, варто зауважити, що Українська Центральна Рада, усвідомлюючи ключову роль в умовах війни армії та флоту у боротьбі за майбутнє України, доклала реальних зусиль, щоб забезпечити військовим право та можливість взяти участь у виборах і стати активними суб'єктами демократичного виборчого процесу за Законом про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Київ, 1995. 328 с.
2. Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. Київ, 1992. 204 с.
3. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. *Держава і право* України. 1917–1920. Київ, 1997. 208 с.
4. Іванова А.Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П.П. Скоропадського та Директорії / відп. ред. І.Б. Усенко. Київ, 2011. 223 с.
5. Дзейко Ж. Підготовчий етап становлення вищих органів влади Української Народної Республіки періоду Української Центральної Ради (4 березня 1917 р. – 22 січня 1918 р.). Київ, 1995. 68 с.
6. Верстюк В. Українська Центральна Рада. Київ, 1997. 344 с.
7. Солдатенко В.Ф. Українська революція. Історичний нарис: Монографія. – Київ, 1999. 976 с.
8. Щусь О.Й. Всеукраїнські військові з'їзди. Історичні зошити. № 7. 1992. 85 с.
9. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917–1920. Т. I. 1921. 151 с.
10. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. У 2 т. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. Київ, 1996. 590 с.
11. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 4078. Оп. 1. Спр. 19.