



УДК 342.81

ПРИНЦИП ВСЕОБЩНОСТИ В ИСТОРИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Анна ПАЛАГИЦКАЯ,

аспирант кафедры конституционного и международного права
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Мировая практика становления принципа всеобщности в истории избирательного права неразрывно связана с развитием и демократизацией властных отношений в обществе и государстве. История целого ряда стран (включая Украину) показывает постоянную борьбу различных социальных групп общества за свои избирательные права, что и стало толчком для развития института выборов в мире и обусловило расширение границ всеобщего избирательного права как основного принципа избирательного права.

Постепенное закрепление доминирования демократических взглядов в обществе привело к поэтапному становлению в странах европейской цивилизации политического равенства. На современном этапе всеобщее избирательное право имеет достаточно широкий смысл, а его реализация регулируется только определёнными избирательными цензами, которые, как правило, не имеют дискриминационного характера.

Ключевые слова: принцип всеобщности, выборы, демократия, цензы, голосование.

PRINCIPLE OF GENERALITY IN THE HISTORY OF ELECTORAL LAW

Anna PALAGITSKAYA,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional and International Law
of Kharkov National University of Internal Affairs

SUMMARY

The world practice of the formation of omneity principle in the history of suffrage is inextricably related to the development and democratization of power relations in society and the state. The history of a number of countries (including Ukraine) demonstrates the constant struggle of different social groups for their electoral rights, which has given impetus to the development of the electoral institution in the world and has led to the extension of universal suffrage as a fundamental principle of suffrage.

The gradual consolidation of the dominance of democratic views in society has led to the sequential formation of political equality in the countries of European civilization. Universal suffrage at the present stage has sufficiently broad sense, and its implementation is regulated only by certain electoral standards, which are usually non-discriminatory.

Key words: omneity principle, elections, democracy, qualifications, voting.

Постановка проблемы. Всеобщее избирательное право является базовым принципом, без которого невозможно представить современные демократические выборы, поскольку именно всеобщность выступает первым признаком их демократичности. Однако возможность реализации избирательного права не сразу находилась в современном состоянии, ведь ранее им владели, например, только мужчины, достигшие определённого возраста, имеющие соответствующую собственность, определённый уровень образования и т. д.

Процесс исследования исторического этапа внедрения и развития всеобщего избирательного права в качестве критерия перехода на демократические принципы государственной власти имеет большое значение для определения влияния его трансформации на процесс реформирования института избирательного права, что, в свою очередь, предопределяет его

актуальность для современной науки конституционного права в целом и Украины в частности.

Состояние исследования. Проблематикой исследования принципа всеобщего избирательного права и, в частности, принципов проведения выборов занимались такие известные отечественные и зарубежные учёные, как Т. Астахова, М. Баймуратов, Ю. Ключковский, А. Лавринович, О. Марцеляк, Л. Осадчая, Б. Райковский, В. Шаповал и др.

Становление и развитие института выборов в Украине исследовал А. Галус [1]. Исторические аспекты становления избирательной системы Украины были предметом научного интереса М. Рыбачука [2]. Некоторые исторические аспекты формирования избирательных технологий в украинских землях анализировал М. Киян [3]. Однако их исследования носят фрагментарный характер. Поэтому **целью и задачей статьи** является определе-

ние основных подходов к становлению и закреплению принципа всеобщности в истории избирательного права.

Изложение основного материала. Выборы являются одним из древнейших институтов конституционного права. Выборы как форма принятия решения путём голосования известны ещё со времён первобытнообщинного строя. Первобытные формы народного волеизъявления заключались, в частности, в том, что на племенном собрании люди криком голосовали за предложение или решение совета старейшин.

Конечно, это было только зарождение указанного института, необходимость появления которого была обусловлена прежде всего группированием и сплочением людей в общине по месту жительства. Учитывая тот факт, что решения, которые принимались путём голосования, касались непосредственно жизнедеятельности всей общины, всеобщее голосование



было больше вынужденной мерой, чем демократическим механизмом. Вместе с тем зарождение первых проявлений голосования, несмотря на примитивность его проведения, уже реализовалось фактически с помощью принципа всеобщности, ведь, как правило, все взрослое население общины принимало в нём участие.

Идея политического представительства была уже хорошо известна античному миру, ведь к основным принципам замещения должностей относилась, в частности, их выборность. Уже в древних демократиях (Древний Рим, Греция) существовали правила, согласно которым участие свободных людей в голосовании было обязательным и за это даже платили, ведь древние республики без выборов не могли существовать [4, с. 143]. В частности, государственный аппарат Афинской республики в V–IV вв. до н.э. формировался с учётом территориальной организации населения и имущественного ценза.

Каждый полноправный гражданин Афин имел право баллотироваться на определённую должность, вместе с тем было ограничение на участие в выборах женщин, ведь таким правом наделялся каждый мужчина по достижению определённого возраста, который имел гражданство и определённую недвижимость [5, с. 165].

Таким образом, уже в V–IV вв. до н.э. в древних демократиях применялся принцип всеобщего избирательного права, который ещё и не приобрёл черты современного его проявления. При реализации всеобщего избирательного права существовали следующие ограничения: участие в политической жизни могли принимать только мужчины; возрастной ценз, причём имели место различные возрастные ограничения в реализации пассивного и активного избирательного права; принадлежность лица к определённой территории; имущественный ценз.

Элементы выборности органов управления и коллективного волеизъявления можно увидеть и в обществах Средневековья, где первые парламенты, в которые граждане избирают своих представителей, возникают в Европе в XI–XIV вв. (Кортесы в Испании, Генеральные штаты во Франции, парламент в Англии) [6, с. 113].

Но и в XIV в. для выбора представителей в Генеральные штаты должны были принимать участие все совершеннолетние граждане. Похожие обычаи существовали и в Англии в эпоху, которая предшествовала возникновению единого королевства англосаксов. Ещё во второй половине XIII в. созываются народные собрания для выборов в Палату общин. Это всеобщее голосование просуществовало до XV века. То же явление имело место в средние века и в городских республиках Италии и Германии, жители которых продолжали собираться для решения дел на народное собрание, и только после Возрождения (в них) начинается упадок демократического движения [7, с. 107–108].

В XVII в. был сформулирован тезис, согласно которому право на власть является таким же естественным правом индивида, как право на частную собственность. Впервые идея всеобщего избирательного права была документально зафиксирована в народном договоре, оглашённом во времена английской революции. В том же XVII в. всеобщность права голоса была также признана в отдельных североамериканских колониях.

Заметим, что в конце XVI и в первой половине XVII в. сначала во Франции, а затем и в других странах Европы закрепились принципы автократии, и уже не встречались ни демократические республики, за исключением некоторых кантонов Швейцарии, ни всеобщее избирательное право [7, с. 107–108]. Институт выборов практически исчез на сотни лет, поскольку в мире воцарился абсолютизм и потребности в выборах в государственные органы просто не было. Возродились выборы и избирательное право, которое их регулирует, только в эпоху буржуазных революций (XVIII в.). Своё дальнейшее развитие избирательное право получило в XIX в. и в виде современного института сформировалось в XX в. [4, с. 143].

Постепенное закрепление доминирования демократических взглядов в обществе привело к поэтапному становлению в странах европейской цивилизации политического равенства без имущественных цензов и без ограничений по полу и расе. Например, в Великобритании процент людей

старше 20 лет, имеющих право голоса, менялся следующим образом: в 1831 г. он составлял 4% населения, в 1864 г. – 9%, в 1883 г. – 18%, в 1914 г. – 30%, в 1921 г. – 74%, в 1931 г. – 97%. В Нидерландах в 1800 г. электорат включал всего 12% взрослого населения, в 1900 этот показатель вырос до 63% [8, с. 33–34].

Стоит заметить, что история целого ряда стран показывает постоянную борьбу различных социальных групп общества за свои избирательные права, что и становится толчком для развития института выборов в мире и расширения границ всеобщего избирательного права как основного принципа избирательного права.

В Англии в начале XIX в. процесс выборов в парламент происходил по довольно примитивным правилам. Были случаи, когда в одном городе избирательным правом пользовались только владельцы домов, подкупив которых можно было обеспечить себе избрание. В другом городе избирателями признавали только тех, кто мог варить себе горячую пищу, или выбирали только мэр и правящая корпорация, то есть 15–20 человек.

По результатам первой избирательной реформы 1832 г. в Англии избирательными правами были наделены только те, кто были плательщиками высокого подоходного налога [6, с. 114]. Второй избирательной реформе (1867 г.) предшествовали организованные выступления граждан, которые боролись за свои избирательные права, в связи с чем английское правительство приняло новый избирательный закон, который снижал имущественный ценз и увеличивал количество избирателей с 1 до 2,5 млн чел. за счёт мелкой буржуазии и наиболее обеспеченных рабочих. Вместе с тем в законе сохранился целый ряд ограничений в избирательных правах. И только третья избирательная реформа (1884 г.) предоставила право голоса рабочим, снимающим квартиру в сельской местности и мелким арендаторам. С 1918 г. в Англии право голоса получили все мужчины от 21 года и женщины от 30 лет. Таким образом, несмотря на допуск к участию в выборах женщин, все равно сохраняется определённое гендерное неравенство, ведь возрастной ценз для мужчин и жен-



щин все равно существенно отличался, и эта разница базировалась именно на половой неравности [6, с. 114].

Практически в это же время, согласно Конституции Германской империи (1871 г.), было провозглашено всеобщее избирательное право, но до выборов не допускались женщины, военнослужащие, молодёжь до 25 лет и т.д. В Пруссии, которая занимала 2/3 империи, действовала трёхклассовая избирательная система, когда 1 голос юнкерства приравнивался к 10 голосам рабочих. И только в XX в. принцип всеобщего избирательного права успешно начинает воплощаться в жизнь [6, с. 114].

На самом деле всеобщее избирательное право вплоть до начала XX в. отсутствовало и в теории, и в практике демократического правления. Именно такое право в большей степени, чем что-либо другое, отличает современную представительную демократию от всех её ранних форм [8, с. 33–34].

Всеобщее избирательное право хотя и имело место во многих странах мира, но его содержание не отвечало сегодняшнему. Так, практически во всех странах, где существовал институт выборов, сохранялась полная или частичная дискриминация в политической жизни по половому признаку. Также имела место неравная реализация даже активного избирательного права в зависимости от имущественного положения лица, причём установленные имущественные цензы были достаточно жёсткими, и разница в наделении правом голоса или его весе в зависимости от социального статуса избирателей.

Вместе с тем важным основанием реализации избирательного права стало осознание простыми людьми необходимости участвовать в политической жизни государства, что привело к значительному расширению всеобщего избирательного права и резкого прогрессивного скачка в этом вопросе.

Безусловно, процессы становления избирательного права в государствах мира повлияли и на развитие избирательного права в Украине. Как отмечает А. Грабильникова, избирательное право в Украине имеет не только общие черты, присущие соответствующему уровню выборной демократии, но и свои собственные, обусловленные

историческим развитием украинской государственности. В течение всех времён существования избирательного права и независимо от форм его реализации на различных исторических этапах развития общества и государственности определяющим признаком избирателей было наличие права голоса на разных этапах голосования. Но при этом возникают вопросы: кому оно принадлежало, в каких формах и при решении каких вопросов оно реализовывалось [9, с. 31].

Стоит отметить, что уже в древнерусском государстве функционировали народные собрания – вече. Но всё же решающую роль в них играла городская феодальная верхушка – «бояре» и «старцы градские» [10, с. 103]. Право голоса на народном собрании было ограниченным и распространялось только на свободных граждан – совершеннолетних мужчин. К тому же оно принадлежало не всем членам рода, а лишь «представителям признанных родов, получивших уважение...» [9, с. 31].

Характерным признаком является также свойство избираемости, применяемое украинским казачеством с момента его возникновения в XVI веке [11, с. 247]. Постепенно на Сечи сложились обычаи и традиции самоуправления, согласно которым все члены этой своеобразной республики имели равные права и могли участвовать в казацких советах. Даже в XVII веке, находясь в вассальной зависимости от Москвы, Украина пользовалась широкой внутренней автономией. Казачье государство имело своего отдельного главу государства – гетмана, который избирался самими же украинцами и клялся после выборов царю на верность, имело своё собственное войско, финансы, собственное административное и судебное устройство и свои законы [12, с. 114]. Кроме гетмана, казаки выбирали руководителей и других уровней.

Написанная почти за 80 лет до Конституции США Конституция П. Орлика вобрала в себя достижения европейской государственно-правовой мысли и содержала такие демократические основы, как всеобщее избирательное право (правда, исключительно для мужчин) [13, с. 273]. В частности, в разделе X Конституции П. Орлика 1710 г.

отмечается, что «всегда как военные, так и посполитые чиновники, особенно полковничьи, должны избираться свободными голосами, а по избрании – властью гетманской утверждаться» [14].

Значительным вкладом в развитие электоральной культуры были выборы, проходившие в Западной Украине во времена господства Австрии и Польши. Декретом австрийского императора от 1861 г. Галичина получила право выбирать свой законодательный орган местного самоуправления – Галицкий сейм, который состоял из курий, в которые избирались депутаты отдельно от каждого слоя населения, однако какой-либо серьёзной политической роли они не играли [15, с. 44]. Исходя из этого, избирательное право здесь ещё не было всеобщим и равным. Только в 1907 г. в Австрии было введено всеобщее избирательное право, но при этом права избирать не получили женщины, военнослужащие и молодёжь до 24 лет.

Буржуазные реформы и «контрреформы» в царской России наложили отпечаток на события, которые происходили на территории современной Украины. Земская реформа в Украине проводилась в соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. Царизм позаботился о том, чтобы депутаты уездных собраний, так называемые гласные, избирались на три года отдельно по трём куриям: а) съездами землевладельцев; б) собраниями городских владельцев; в) волостными собраниями. Для избирателей первых двух курий действовали высокие имущественные цензы. Для крестьян выборы были двухступенчатыми [16, с. 136–137].

Самоуправляющиеся структуры были установлены на основе Градского положения, которое было утверждено Александром II в 1870 г., в соответствии с которым горожане выбирали на четыре года распорядительные органы – городские думы, создавали исполнительные органы – городские управы во главе с городским головой. Рабочие, не платившие налогов, в выборах не участвовали [16, с. 139].

В пункте 17 этого положения говорится, что всякий городской обыватель, к какому бы сословию он не



принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях: 1) если он российский подданный; 2) если ему не менее 25 лет от роду; 3) если он при этих условиях обладает в городских пределах на праве собственности недвижимым имуществом, облагаемым налогом, или держит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому или, прожив в городе в течение двух лет перед проведением выборов хотя бы и с временными отлучками, платит в пользу города установленный сбор ... и 4) если на нём нет недоимок по городскому сбору [13, с. 384]. Таким образом, был установлен имущественный ценз, ценз оседлости, возрастной ценз, ценз гражданства и тому подобные.

Попытка закрепить правовые основы украинской автономии была осуществлена в I Универсале Центральной Рады от 10 июня 1917 г., и которым был провозглашён суверенитет украинского народа на своей земле: «...Пусть порядок и строй на Украине даёт избранное общечеловеческим, равным, прямым и тайным голосованием Всенародное Украинское Собрание...». В начале июля 1917 г. пленум Центральной Рады принял решение, согласно которому в состав Центральной Рады входили: от Совета крестьянских депутатов – 212 представителей, Совета солдатских депутатов – 132, Совета рабочих депутатов – 100, Генерального Военного комитета – 27, учительского союза, кооператоров и студенчества – по 5 представителей, духовенства – 1, губерний – 52, крупных городов – 23, колоний – 6 представителей. Поэтому система представительства в Центральной Раде была сложной и не обеспечивала равные избирательные права граждан [16, с. 150].

Однако формирование собственной законодательной базы в области государственного строительства началось с принятия в ноябре 1917 г. Закона «О выборах в Учредительное собрание Украинской Народной Республики», который устанавливал, что участвовать в выборах имели право граждане с 20-летнего возраста. Избирательных прав лишались осуждённые, дезертиры, лица, признанные судом банкротами, а также члены царской семьи [13, с. 410–411].

В последний день своего существования Центральная Рада приняла Конституцию УНР (Устав о государственном устройстве, правах и вольностях УНР), согласно которой высшим законодательным представительским органом в республике признавалось Всенародное собрание, избираемое сроком на 3 года на основе всеобщего, равного, тайного голосования по пропорциональной избирательной системе [16, с. 154].

Активное и пассивное право участия в выборах как в законодательные органы УНР, так и во все избираемые органы местного и гражданского самоуправления имели все 20-летние граждане УНР, кроме признанных в законном порядке преступниками отдельных категорий, безумными или сумасшедшими, находящимися под опекой. Никаких других ограничений избирательного права не устанавливалось.

Всенародное Собрание выбиралось всеобщим, равным, прямым, тайным и пропорциональным голосованием всех лиц, пользующихся гражданскими и политическими правами в Украине и в них судебным неограниченным [13, с. 436–437].

После перехода власти к П. Скоропадскому был принят новый закон о выборах в земства от 5 сентября, который вводил куриальную систему выборов, которая должна была привести к тому, чтобы земскую жизнь направляли представители высших сословий и состоятельные земледельцы. Большое значение имели также Закон о всеобщей воинской обязанности от 24 июля и Закон о политико-правовом положении служащих военного ведомства от 1 августа 1918, согласно которым военнослужащие лишались активного и пассивного избирательного права [13, с. 444–445, 448–449].

В основу развития государства Директорией был положен так называемый трудовой принцип (что повлекло обвинения Директории в «большевизме») [13, с. 460]. В преамбуле Закона о временном верховном управлении и порядке законодательства в УНР, утверждённого председателем Директории С. Петлюрой, определялось, что ко времени, когда будет действовать в УНР принятая Народным представительством полная Конституция, которая определит, что вся Верховная

Власть непосредственно принадлежит Народу и реализуется через Парламент, созданный на основании всеобщего, равного, тайного, прямого и пропорционального избирательного права, без различия пола, национальности и веры, действует этот закон, определяющий Верховное Управление и порядок законодательства в УНР [13, с. 448].

Временный основной закон о государственной самостоятельности украинских земель бывшей Австро-Венгерской монархии, принятый Украинской Национальной Радой 13 ноября 1918 г., устанавливал, что государственное использование права власти именем ЗУНР осуществляет весь её народ через своё правительство, избранное на основе всеобщего, равноправного, непосредственного, тайного и пропорционального права голосования без различия пола. На сей основе должно быть сформировано учредительное собрание ЗУНР [13, с. 502].

Вскоре Конгресс торжественно утвердил Акт воссоединения УНР с ЗУНР от 22 января 1919 г. и провозгласил всеобщее избирательное право для выборов будущего «Всенародного Парламента Независимой Соборной Украинской Республики» [13, с. 461].

В советскую эпоху в январе 1937 г. XIV съезд Советов УССР принял новую Конституцию УССР, которая практически дублировала общесоюзную Конституцию. Конституция УССР устанавливала основные принципы новой системы: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании во все органы государственной власти – от сельского Совета до Верховной Рады УССР [16, с. 171–172].

Заметим, что фактически всё время существования СССР всеобщее избирательное право существовало формально, хотя и в его формальном закреплении было достаточно демократическое содержание. Вместе с тем эффективности от его закрепления не было, ведь у избирателей отсутствовал сам выбор как таковой.

Только с обретением Украиной независимости на её землях состоялась значительная демократизация и совершенствование избирательного законодательства в соответствии с международно-правовыми принципами и основами организации и проведения выборов, которые нашли своё выраже-



ние в Конституции Украины 1996 года [17, с. 33].

Выводы. Несмотря на то, что принцип всеобщего избирательного права как принцип доступа граждан к выборам употреблялся уже много веков назад, на определённых этапах исторического развития он применялся с существенными дискриминационными ограничениями, которые непосредственно влияли на демократичность проведения выборов. Так, наиболее распространёнными ограничениями были: половой признак, имущественное положение, отнесение к определённой социальной группе, возрастной ценз и ценз оседлости. На отдельных исторических этапах избирательное право было настолько ограничено и им наделялась столь узкий круг лиц, что эффективность его реализации была сомнительной.

Постоянное развитие цивилизации в мире, внедрение и развитие демократических институтов, постепенное утверждение равенства и запрета дискриминации в большинстве стран мира повлияли на развитие института выборов и сформировали базовые общие принципы демократических выборов, основным показателем проведения которых является принцип всеобщности как наделение лиц правом избирать и быть избранным.

На современном этапе всеобщее избирательное право имеет достаточно широкий смысл, а его реализация регулируется только определёнными избирательными цензами, которые, как правило, не имеют дискриминационного характера. Трансформация квалификационных требований, которая состоялась за время развития всеобщего избирательного права, свидетельствует о прямой взаимозависимости развития государства и расширении содержания принципа всеобщего избирательного права.

Список использованной литературы:

1. Галус О.О. Становлення та розвиток інституту виборів в Україні. *Університетські наукові записки*, 2013. № 4. С. 36–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2013_4_6.
2. Рибачук М. Історичні аспекти становлення виборчої системи України.

Політичний менеджмент, 2004. № 1. С. 83–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ПоМе_2004_1_10.

3. Киян М.Ш. Деякі історичні аспекти формування виборчих технологій в українських землях. *Громадянське суспільство*, 2013. № 69. С. 8–13.

4. Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.

5. Тернавська В.М. Становлення і розвиток інституту виборів у Стародавніх Афінах (історико-правовий аспект). *Європейські перспективи*, 2012. № 3(3). С. 165–169. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3\(3\)_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3(3)_32).

6. Світ політології : навчально-методичний посібник / М. Вегеш, Ю. Остапець; Ужгород. нац. ун-т, ф-т сусп. наук, каф. політології. Ужгород : Говерла, 2006. 471 с.

7. Дунаєв В.І., Нікітський А.А. Огляд виборчих систем. Виборче право (Розділ VII з книги «Нариси науки про державу»). *Вибори та демократія*, 2009. № 2 (20). С. 106–117.

8. Райковський Б.С. Еволюція виборчих прав у контексті становлення сучасних демократій. *Вісник Центральної виборчої комісії*, 2007. № 3 (9). С. 32–37.

9. Грабильнікова О.А. Історичні етапи становлення і розвитку інституту виборців в Україні. *Право і суспільство*, 2012. № 3. С. 30–33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_3_9.

10. Грушевський М. Ілюстрована історія України. Київ : Наук. думка, 1992. 544 с.

11. Костомаров М. Історія України в життєписах визначніших її діячів. Львів : Наук. т-во ім. Шевченка, 1918. 376 с.

12. Дорошенко Д. Нарис історії України: У 2 т. Київ : Глобус, 1992. Т. 2. 349 с.

13. Історія держави і права України : підручник. Київ : КУП НАНУ, 2013. 892 с.

14. Конституція Пилипа Орлика. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.

15. Тищик Б. Західноукраїнська Народна Республіка (державний апарат і законодавство). *Право України*, 1994. № 5–6. С. 39–46

16. Історія держави і права України : навчальний посібник / В.М. Калашніков, Г.Г. Кривчик, К.А. Марков; за ред. В.М. Калашнікова. Дніпропетровськ, 2012.

17. Конституція України. *Відомості Верховної Ради*, 1996. № 30. ст. 141.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Палагицкая Анна Сергеевна – аспирант кафедры конституционного и международного права Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Palagitskaya Anna Sergeyevna – Postgraduate Student at the Department of Constitutional and International Law of Kharkov National University of Internal Affairs

anna.palagitskaya@gmail.com