

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.6.35>

ЧЕРНИЧУК Я.

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ ПІСЛЯ ПОРАЗКИ ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917–1921 РОКІВ

PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF ELECTORAL LEGISLATION IN UKRAINE AFTER THE DEFEAT OF THE LIBERATION STRUGGLE OF 1917–1921

У статті охарактеризовано особливості розвитку виборчих принципів на українських землях у міжвоєнний період, адже після поразки визвольних змагань 1917–1921 років українські території опинилися у складі Радянського Союзу, Польщі, Чехословаччини та Румунії, кожна з яких запровадила власну систему виборчого права. У ході дослідження встановлено, що виборче право в УРСР було повністю підконтрольним партійній системі, що виключало будь-яку реальну політичну конкуренцію. Польща, формально дотримуючись принципів парламентської демократії, на практиці використовувала виборчі механізми для обмеження участі українців у політичному житті, зокрема через адміністративний тиск, розподіл округів та репресивні заходи. Чехословацьке виборче законодавство базувалося на пропорційній виборчій системі, що створювало передумови для представництва національних меншин, проте контроль з боку центральної влади та нерівномірний розподіл виборчих округів фактично обмежували вплив українських партій. У Румунії діяв високий майновий і освітній ценз, що суттєво звужувало електоральні права українців, а вибори супроводжувалися урядовими маніпуляціями, що виключало можливість рівноправної участі. Аналіз виборчих систем міжвоєнного періоду дозволив простежити еволюцію виборчих прав українців у контексті різних політичних режимів, визначити їхній вплив на національну ідентичність та політичну активність. Відсутність єдиного українського державного центру змушувала українців адаптуватися до різних виборчих моделей, що позначилося на формуванні політичної культури. Зроблено висновок, що у радянській Україні вибори стали інструментом партійного контролю, що сприяло пасивності громадян. У Польщі та Румунії обмеження виборчих прав підштовхували українців до радикалізації політичної боротьби. У Чехословаччині, попри формальну демократичність, українська громада залишалася маргіналізованою, що стимулювало автономістські настрої. Загалом виборче право в цих країнах часто використовувалося як засіб політичного контролю над українською громадою. Відсутність власної державності змушувала українців пристосовуватися до різних виборчих режимів, що впливало на їхню громадянську активність і національну ідентичність. Незважаючи на обмеження, українці намагалися використати вибори для політичного представництва, що сприяло розвитку їхньої політичної свідомості.

Ключові слова: *норми права, виборче законодавство, радянське право, Річ Посполита, сейм, Верховна рада, права громадян.*

The article characterizes the peculiarities of the development of electoral principles in the Ukrainian lands in the interwar period, since after the defeat of the liberation struggle of 1917–1921, Ukrainian territories were part of the Soviet Union, Poland, Czechoslovakia, and Romania, each of which introduced its system of electoral law. The study found that voting rights in the Ukrainian SSR were entirely controlled by the party system, which excluded any real political competition. Poland, while formally adhering to the principles of parliamentary democracy, used electoral mechanisms to limit the participation of Ukrainians in political life, mainly through administrative

pressure, the distribution of districts, and repressive measures. The Czechoslovakian electoral law was based on a proportional electoral system, which created preconditions for the representation of national minorities. Still, control by the central government and uneven distribution of electoral districts effectively limited the influence of Ukrainian parties. In Romania, there were high property and educational qualifications, which significantly narrowed the electoral rights of Ukrainians, and elections were accompanied by government manipulations, which excluded the possibility of equal participation. The analysis of the electoral systems of the interwar period made it possible to trace the evolution of Ukrainian voting rights in the context of different political regimes to determine their impact on national identity and political activity. The absence of a single Ukrainian state center forced Ukrainians to adapt to different electoral models, which affected the formation of political culture. It is concluded that in Soviet Ukraine, elections became an instrument of party control, which contributed to the passivity of citizens. In Poland and Romania, restrictions on electoral rights pushed Ukrainians to radicalize political struggle. In Czechoslovakia, despite formal democracy, the Ukrainian community remained marginalized, which stimulated autonomist sentiments. In general, the right to vote in these countries was often used as a means of political control over the Ukrainian community. The lack of their own statehood forced Ukrainians to adapt to different electoral regimes, which affected their civic activity and national identity. Despite the restrictions, Ukrainians tried to use elections for political representation, which contributed to the development of their political consciousness.

Key words: *norms of law, electoral law, Soviet law, Rzeczpospolita, Sejm, Verkhovna Rada, citizens' rights.*

Актуальність теми. Після остаточної поразки Української Народної Республіки та ЗУНР територія України була поділена між Радянським Союзом, Польщею, Чехословаччиною та Румунією, що зумовило істотні відмінності у виборчих системах, які застосовувалися до українського населення. У радянській Україні виборче право набуло декларативного характеру, оскільки участь у виборах була обмежена партійним контролем, а політична конкуренція фактично була знищена. Водночас у складі Польщі та Чехословаччини українці формально отримали доступ до виборчого процесу, однак зазнавали дискримінації, зокрема через адміністративні бар'єри, обмеження політичного представництва та асиміляційну політику урядів цих держав. Виборча система Польщі базувалася на парламентській моделі, проте участь українців у політичному житті ускладнювалися політичними репресіями та національними обмеженнями. Чехословацький уряд, з одного боку, гарантував українцям права участі у виборах, проте українські партії мали обмежені можливості впливу на державну політику, а виборчий процес був підконтрольний чеській адміністрації. Аналіз виборчого законодавства міжвоєнного періоду дозволяє простежити трансформацію виборчих прав українців, що стало важливим фактором формування політичної культури та правосвідомості. Виборча система Румунії передбачала високий майновий ценз, що значно обмежувало політичні права українців, а також постійні фальсифікації та урядовий контроль за результатами виборів.

Отже, в розділених між іноземними державами українськими землями, виборчі процеси суттєво відрізнялися залежно від політичного режиму, що впливало на формування політичної культури та правосвідомості населення. Дослідження цього питання є актуальним не лише з точки зору історії виборчого права, а й для розуміння сучасних процесів демократичного розвитку та політичної інтеграції України у європейський правовий простір.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження виборчого законодавства, що реалізувалося на українських землях у міжвоєнні десятиліття, закономірно зосереджені на аналізі правового статусу населення у різних державних утвореннях – УРСР, Королівстві Румунія, Чехословаччина, Друга Річ Посполита. Дослідники акцентують увагу на специфіці виборчих процесів та їх впливі на політичне представництво українців. Найбільше уваги дослідники приділяють розвитку виборчої системи в УРСР (В. Гончаренко, В. Павленко), виборчим реформам у Польщі та їх впливу на українську громаду в Галичині (Н. Захарчин, В. Макарчук, І. Панкевич, Л. Шептицька), політичному становленню Закарпаття в складі Чехословаччини (В. Бедь, П. Попалений, Б. Сіручкова), а також особливостям виборчого права в Королівстві Румунія (А. Джіугала, В. Развана). Одночасно, слід констатувати, що на сьогодні відсутні комплексні роботи, які б узагальнено розглядали виборчі системи всіх регіонів, де проживало українське населення, та порівнювали їх вплив на формування політичної культури і громадянської активності.

Метою дослідження є аналіз особливостей розвитку виборчого законодавства на українських землях після поразки визвольних змагань 1917–1921 років й розвитку виборчих прав доби УСРР, Польщі та Чехословаччини.

Досягнення мети можливе за умови розв'язання наступних завдань:

- охарактеризувати виборче законодавство УСРР, Польщі, Чехословаччини та Румунії у міжвоєнний період та визначити його особливості щодо українського населення;
- проаналізувати ступінь реалізації виборчих прав українців у різних політичних системах та рівень їхнього політичного представництва;
- визначити вплив виборчої політики цих держав на політичну культуру, громадянську активність та національну ідентичність українців.

Виклад основного матеріалу. Після поразки визвольних змагань 1917–1921 років українські землі опинилися під владою чотирьох різних держав – Радянського Союзу, Польщі, Чехословаччини та Румунії, кожна з яких запроваджувала власну систему виборчого права. Відсутність єдиного національного державного центру призвела до того, що українці змушені були адаптуватися до різних правових режимів, які нерідко обмежували їхні виборчі права або перешкождали реальному політичному представництву.

Характеризуючи виборче законодавство міжвоєнних десятиліть, слід акцентувати увагу на тому, що його розвиток в радянській Україні відзначався поступовим закріпленням однопартійної системи та фактичною ліквідацією демократичних механізмів волевиявлення. Прийняті конституції 1919, 1929 та 1937 років формально декларували демократичні засади виборчого процесу, однак на практиці вибори стали інструментом зміцнення влади комуністичної партії. Конституція УСРР 1919 року, орієнтуючись на радянську ідеологію, впровадила класовий підхід до виборчого права, позбавивши значну частину населення активного та пасивного виборчого права [2, с. 63]. Виборчий процес ґрунтувався на трудовому цензі, що обмежувало політичні права так званих «експлуататорських класів», до яких зараховували заможних селян, приватних підприємців, духовенство та колишніх чиновників.

Упродовж 1920-х років виборча система залишалася недосконалою та несистематизованою, а кількість осіб, позбавлених виборчих прав, постійно зростала. Вибори проводилися за нерівним принципом представництва: міське населення отримувало значно більше депутатських місць порівняно із сільським, що сприяло зміцненню диктатури пролетаріату. Конституція УСРР 1929 року зберегла основні обмеження попереднього законодавства, підтверджуючи дискримінацію значної частини українського суспільства. Окрім того, вибори відбувалися за багатоступеневою системою, що дозволяло радянській владі контролювати та відсіювати небажаних кандидатів ще на етапі їх висування.

Конституція УРСР 1937 року формально закріплювала загальне, рівне, пряме виборче право при таємному голосуванні, що на перший погляд могло свідчити про демократизацію виборчого процесу в радянській Україні [5, с. 33]. На відміну від Конституції 1929 року, в якій виборче право було обмежене політичними, соціальними та економічними цензами, нова виборча модель декларувала скасування подібних обмежень. Однак ці зміни носили здебільшого декларативний характер, оскільки виборчий процес залишався під повним контролем комуністичної партії, а вибори фактично перетворювалися на механізм легітимації влади. Замість реальної політичної конкуренції та вільного волевиявлення громадян, виборча система слугувала інструментом закріплення тоталітарного режиму.

Формальне скасування «позбавленців» не означало повернення виборчих прав усім категоріям населення, адже будь-яка опозиційна діяльність була під заборобою, а альтернативні кандидати не допускалися до участі у виборах. Умовна «загальність» виборчого права нівелювалася партійним контролем за кожним етапом виборчого процесу – від формування виборчих комісій до підрахунку голосів [5, с. 33]. Пропорційне представництво міського та сільського населення залишалося нерівним, що зберігало пріоритет робітничого класу та штучно підтримувало диктатуру пролетаріату. Вибори, хоч і проводилися на підставі прямого голосування, були формальністю, оскільки фактична конкуренція між кандидатами була відсутня, а результати виборів визначалися партійним керівництвом заздалегідь. Отже, незважаючи на задекларовані демократичні принципи, виборче законодавство УРСР 1937 року лише створювало ілюзію демократичності, натомість залишаючись частиною авторитарної моделі радянської держави.

Не зважаючи на всі нововведення, комуністична партія зберігала монополію на владу, а вибори перетворилися на інструмент політичного контролю, що унеможливлювало реальне народне представництво. Виборчий процес супроводжувався масовими репресіями, що змушувало

громадян голосувати відповідно до партійних директив. Фактично впродовж усього міжвоєнного періоду виборче законодавство радянської України не відповідало міжнародним стандартам демократії та прав людини. Запроваджена виборча система не лише обмежувала політичні права значної частини громадян, але й сприяла консолідації авторитарної влади комуністичної партії. Маніпуляції з виборчим процесом, багатоступеневість голосування та штучне забезпечення абсолютної підтримки кандидатів від КП(б)У засвідчували формальний характер демократичних норм. Отже, виборче законодавство радянської України у 1919–1937 роках виконувало суто декоративну функцію, зберігаючи видимість народовладдя при повному контролі з боку партійно-державного апарату.

Виборче законодавство міжвоєнної Польщі відзначалося еволюцією від демократичних принципів до поступового обмеження виборчих прав та концентрації влади в руках державного апарату. Після включення Східної Галичини до складу II Речі Посполитої українці намагалися використовувати парламентські механізми для боротьби за свої права, проте результати цієї діяльності були обмежені через політику польської держави. Формально Конституція Польщі визначала рівні виборчі права для всіх громадян, проте на практиці застосовувалися політичні та адміністративні заходи, що ускладнювали доступ українців до представницьких органів. Виборчі кампанії в Галичині часто супроводжувалися адміністративним тиском, зокрема пацифікацією 1930 року, яка була спрямована проти українського населення. Незважаючи на складні умови, українські політичні партії, такі як УНДО, брали активну участь у виборах, намагаючись представити інтереси української громади в польському парламенті.

У 1930-х роках виборче законодавство Другої Речі Посполитої зазнало суттєвих змін, що впливало на політичне представництво на місцевому рівні, особливо у Східній Галичині. Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» 1933 року запровадив нову адміністративну систему, створивши «збірні гміни», які централізували управління, що зменшувало реальний вплив місцевих громад на процес ухвалення рішень. Вибори до громадських рад 1934 року проходили на основі загального, рівного і безпосереднього виборчого права, проте суттєві адміністративні обмеження та втручання влади унеможливлювали реальну політичну конкуренцію [3, с. 24]. Виборчі комісії перебували під контролем повітового старости, який затверджував кандидатів і результати виборів, що значно обмежувало можливість українців отримати представництво у місцевих органах влади.

Виборче право передбачало мовний ценз, який вимагав знання польської мови в письмовій формі для осіб, що претендували на посаду солтиса, що обмежувало доступ українців до керівних посад у громадах. Голосування було здебільшого відкритим, що створювало ризики політичного тиску та підкупу, а таємне голосування проводилося лише за вимогою не менше 1/5 виборців. У підсумку, вибори 1934 року виявилися не вигідними для української громади, адже порівняно з 1927 роком частка українських депутатів у місцевих радах суттєво знизилася. Адміністративні втручання та складність виборчої системи призвели до того, що значна частина українських кандидатів не отримала можливості брати участь у виборчому процесі.

Українська громада розглядала вибори як інструмент політичної боротьби за вплив у місцевому самоврядуванні, проте польська влада систематично обмежувала можливості українців через виборчі маніпуляції. Вибори до громадських рад мали велике значення, адже саме їхні представники формували гмінні ради та обирали вйтів, що робило виборчу систему одним із ключових механізмів контролю за місцевим самоврядуванням. У 1938 році ухвалений новий закон про вибори громадських, гмінних та повітових рад, що стало черговим етапом трансформації виборчої системи, однак зберігало адміністративний контроль польської влади над процесом формування місцевої адміністрації [4, с. 56].

У 1935 р. відбулася чергова виборча реформа, яка значно звузила представницькі можливості українців, оскільки обмежила кількість виборців та встановила складну систему висунення кандидатів [6, с. 71]. Польський сенат формувався не через загальне голосування, а через воєводські виборчі колегії, що ще більше зменшувало вплив національних меншин. Українці Галичини, адаптуючись до змін виборчого законодавства, створювали виборчі комітети та проводила активну політичну агітацію, що дозволяло хоча б частково зберегти присутність у парламенті. Разом із тим, обмеження виборчих прав та політична репресія змушували частину українських політичних сил переходити до радикальніших методів боротьби. Отже, виборче законодавство Польщі міжвоєнного періоду було формально демократичним, але на практиці мало виражений дискримінаційний характер щодо української громади в Галичині.

Виборче право Чехословаччини у 1918–1938 роках ґрунтувалося на принципах загального, рівного, прямого та таємного голосування, що було закріплено в Конституції 1920 року та

відповідних виборчих законах. Основою державної влади стало двопалатне Національне зібрання, яке складалося з Палати депутатів та Сенату, вибори до яких здійснювалися за пропорційною системою представництва. Запровадження загального виборчого права забезпечувало можливість участі у виборах усіх громадян, які досягли 21-річного віку, що було прогресивним для тогочасної Європи [10, р. 23]. Водночас багатопартійна система Чехословаччини, що відображала її багатонаціональний склад, сприяла політичній конкуренції, проте домінуючими залишалися чеські та словацькі партії, що фактично обмежувало представництво національних меншин.

Реалізація виборчого законодавства в Закарпатті відбувалася в умовах низького рівня політичної мобілізації місцевого населення та сильного адміністративного контролю з боку центральної влади. Формально закарпатські українці мали рівні виборчі права, проте практично вони були обмежені через адміністративний тиск, нерівномірний розподіл виборчих округів та недостатню представленість у центральних органах влади. Чехословацька адміністрація, намагаючись інтегрувати населення регіону у загальнодержавний політичний процес, фактично сприяла посиленню автономістських настроїв серед місцевих українських політичних сил. Вибори в Закарпатті супроводжувалися активною боротьбою між українськими партіями, такими як Руська народна партія, та чеськими й угорськими політичними угрупованнями, які прагнули контролювати політичне життя регіону [1, с. 56].

Виборчий процес у краї супроводжувався численними порушеннями, зокрема адміністративним втручанням, маніпуляціями з виборчими списками та контролем за діяльністю виборчих комісій, що суттєво обмежувало можливості українських кандидатів. Хоча вибори 1920-х років засвідчили певний рівень демократичності, на практиці виборчі права українців часто порушувалися, що спричиняло політичне невдоволення та посилення вимог щодо розширення автономії регіону [8]. Чехословацька влада використовувала адміністративні важелі впливу для обмеження представництва українців у місцевих органах самоврядування, що викликало критику з боку національних організацій. Незважаючи на окремі спроби покращення ситуації, зокрема внесення змін до виборчого законодавства, станом на 1938 рік виборчі права закарпатських українців залишалися обмеженими, що підштовхнуло регіон до політичної нестабільності. Хоча виборче законодавство Чехословаччини було формально демократичним, у Закарпатті його реалізація мала дискримінаційний характер, що зумовлювало обмеження політичних прав української громади.

Стосовно виборчої системи Королівства Румунія у період між двома світовими війнами мала свої особливості, що значною мірою відображали політичні реалії та етнонаціональні відносини в державі. Конституція Румунії 1923 року проголосила загальне виборче право для чоловіків, проте участь у виборах була обмежена майновими та освітніми цензами [7, р. 256]. Виборчий процес відзначався значним впливом державної влади, а також маніпуляціями з боку правлячих політичних сил, що обмежувало демократичність виборів. У 1938 році, з приходом до влади Кароля II, була запроваджена нова Конституція, яка скасувала парламентську демократію і встановила авторитарний режим із контрольованими виборами [7, р. 257].

У Північній Буковині, яка була включена до складу Румунії після 1918 року, виборчі права українців обмежувалися як через загальні положення румунського законодавства, так і через адміністративні методи. Фактично українці мали обмежений доступ до виборчого процесу через створення виборчих округів із штучною більшістю румунського населення. Окрім того, державна влада використовувала механізми адміністративного тиску, щоб запобігти участі українців у виборах, а також обмежувала їх політичне представництво. Значним інструментом впливу стало маніпулювання списками виборців, що дозволяло знижувати вплив українських кандидатів на результати голосування.

Ще однією особливістю виборчого права в Румунії був механізм виборчої премії, за якою партія, що отримувала найбільшу кількість голосів, автоматично отримувала додаткові місця у парламенті [9, р. 111]. Це фактично закріплювало домінування румунських націоналістичних сил і маргіналізувало українське представництво в органах влади. Водночас, українці Буковини брали участь у виборах на місцевому рівні, проте їх вплив значно обмежувався втручанням державних адміністративних органів, зокрема шляхом анулювання результатів голосування або перевиборів у випадку перемоги українських кандидатів.

Отже, виборче право в Королівстві Румунія формально ґрунтувалося на загальних демократичних принципах, проте його реалізація супроводжувалася значними обмеженнями, що фактично позбавляло українців Буковини реального політичного впливу. Адміністративний тиск, цензові обмеження та маніпуляції виборчим процесом унеможливлювали рівноправну участь українців у політичному житті країни.

Висновки. Таким чином, виборчі системи УРСР, Польщі, Чехословаччини та Румунії у 1920–1930-х роках мали спільні риси та відмінності, що впливали на політичне представництво українців. Формально всі ці держави закріплювали демократичні механізми виборчого процесу, однак їх реальна реалізація значно різнилася. В УРСР вибори були під контролем комуністичної партії, що унеможливлювало реальну політичну конкуренцію. У Польщі та Румунії виборчі права українців обмежувалися адміністративними маніпуляціями, територіальним перерозподілом округів і цензовими обмеженнями. Чехословаччина надавала більше можливостей для політичної конкуренції, але адміністративний контроль та нерівний доступ українців до органів влади знижували рівень їхнього представництва.

Виборча політика цих держав формувала різні моделі політичної культури серед українців. У радянській Україні вибори стали інструментом партійного контролю, що сприяло пасивності громадян. У Польщі та Румунії обмеження виборчих прав підштовхували українців до радикалізації політичної боротьби. У Чехословаччині, попри формальну демократичність, українська громада залишалася маргіналізованою, що стимулювало автономістські настрої.

Загалом виборче право в цих країнах часто використовувалося як засіб політичного контролю над українською громадою. Відсутність власної державності змушувала українців пристосовуватися до різних виборчих режимів, що впливало на їхню громадянську активність і національну ідентичність. Незважаючи на обмеження, українці намагалися використати вибори для політичного представництва, що сприяло розвитку їхньої політичної свідомості.

Список використаних джерел:

1. Бедь В. В. Політико-правове становлення Закарпаття у складі Чехословацької республіки (1919-березень 1939 рр.). *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія: Історія. 2002. Вип. 7. С. 54–58.
2. Гончаренко В. Правовий статус населення України за Конституцією УСРР 1919 р. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 4 (67). С. 62–64.
3. Захарчин Н.Г., Шептицька Л.Б. Виборче законодавство Другої Речі Посполитої та вибори 1934 р. до громадських рад Східної Галичини. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 23–27.
4. Макарчук В.С. Державно-територіальний статус західноукраїнських земель у період Другої світової війни (1939–1945 рр.): історико-правове дослідження. Київ: Атіка, 2007. 368 с.
5. Павленко В. Формування виборчої системи в радянській Україні за конституціями 1919, 1929, 1937 рр. *Європейські перспективи*. 2015. № 1. С. 32–37.
6. Панкевич І. Виборче право та виборчі практики на західноукраїнських землях у першій половині XX ст. *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*. 2016. Tom 9 [24]. PP. 69–78.
7. Giugăl, A. (2011). Arheologie electorală: particularități istorico-electorale în România și Dobrogea interbelică (1919–1937). *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 11(2). PP. 255–273. URL: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-446519>.
8. Popálený P. Cesta k volbám 1920 a jejich dopad na vnitropolitickou situaci ČSR. URL: https://www.nacr.cz/wp-content/uploads/2024/03/PH_30_1_2022_Popaleny_162_182.pdf.
9. Răzvan V. Evoluția legislației electorale Românești (1864–1938). *Analele Universității «OVIDIUS» – Seria Istorie*. 2009. Volumul 6. pp. 107–116. URL: <https://isp.univ-ovidius.ro/annals-history/wp-content/uploads/2018/09/2009pantelimon.08.pdf>.
10. Širůčková Bc. E. Parlamentní volby 1925. Diplomová práce. Praha 2013. 71 p. URL: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/54270/120147775.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.