

Подковенко Т. О.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
теорії та історії держави і
права Юридичного факультету
ТНЕУ

Українська Центральна Рада: досвід становлення національного законодавства.

Розвиток сучасного суспільства і державності в більшості країн, у тому числі української держави і українського суспільства, все переконливіше доводить, що будь-які суспільні трансформаційні процеси — широкомасштабні чи фрагментарні — можуть бути успішними лише в тому випадку, коли вони здійснюються з врахуванням національних традицій, історичних особливостей вітчизняного державотворення. На порядку денному актуальним постало питання створення якісно нової національної системи законодавства, яка б забезпечила реалізацію основоположних принципів правової держави. Тому, що саме законодавство повинно бути тим дієвим та ефективним регулятором усіх суспільних відносин.

Сьогоднішня ситуація певною мірою близька до тієї, що склалася на початку 1920 – х років, коли в Україні виникла можливість вибудувати власну систему законодавства та розпочався процес її творення. Тому є підстави та об'єктивна потреба провести паралелі між тодішніми і сучасними умовами, виявити загальні закономірності цих державно – та правотворчих процесів. Це дасть можливість уникнути помилок минулого та спрямувати усі зусилля на вдосконалення чинного законодавства. З огляду на вищевказане виникає необхідність об'єктивного дослідження різних аспектів вітчизняної історії держави і права. Насамперед це стосується питань відродження Української держави і права на початку ХХ століття. Детальний аналіз законодавчої бази зазначеного періоду, спрямованої на правове забезпечення процесів формування національної державності, створює можливість більш широко розкрити державно-правові процеси, які були притаманні для цього винятково важливого періоду вітчизняної історії.

Основу джерельної бази нашого дослідження становлять, в першу чергу, архівні документи та матеріали, періодичні видання 1917 – 1920 років, а також праці видатних політиків та науковців.

Варто зазначити, що за роки незалежності України значно зріс інтерес сучасних науковців до вивчення особливостей становлення національного права. Серед них варто відмітити наукові розробки О. Копиленка, М. Кравчука, В. Кульчицького, О. Мироненка, П. Михайленка, П. Музиченка, Ю. Римаренка, А. Рогожина, О. Тимощука, Б. Тищика, В. Чеховича, О. Шевченка, О. Ярмиша та інших. Ці праці відрізняються своїми зваженими підходами до поставлених проблем, містять значний документальний матеріал та розглядають широке коло питань, пов'язаних з діяльністю Української Центральної Ради, Гетьманату П. Скоропадського та Директорії УНР. Також варто виділити наукові напрацювання молодих науковців, які виявляють свій інтерес до окремих питань законодавчої діяльності українських урядів періоду 1917 – 1920 років. Це дисертаційні дослідження Ю. Вовка, В. Землянської, Н. Єфремової, А. Присяжнюка та інших.

Хоча сучасна історіографія включає значну кількість наукових розробок, досі існує потреба подальшого наукового дослідження особливостей становлення системи законодавства новітньої Української держави, яка була теоретичною базою у сфері правового регулювання суспільних відносин на той час. З погляду на вище вказане необхідно підкреслити, що основним завданням нашого дослідження є з'ясування всіх особливостей, які стосуються законодавчої діяльності УНР, системний аналіз її законодавчих актів.

Перемога Лютневої революції 1917 р. в Росії, падіння самодержавства викликали велике піднесення національно-визвольної боротьби. Докорінно змінилася й політична ситуація в Україні. На порядку денному постало питання про самовизначення України і відродження її державності. Події в Петрограді прискорили початок української національно-демократичної революції. Вона характеризувалась національним відродженням, визнанням державного статусу України, проголошенням її автономії та державної незалежності. Це було не просто теоретичне обґрунтування необхідності власної держави, а практичне втілення в

життя проголошуваних ідей. Як зазначає А. Захарчук: "1917–1918 рр. – один із найбільш складних періодів у розвитку української державності. Це час утворення Української Центральної Ради, ствердження суверенітету й незалежності Української Народної Республіки, чотирьох Універсалів як визначних актів державотворення, розвою української мови, освіти, культури. З іншого боку – це період хаосу, жорстокого протистояння та міжособної боротьби різних суспільних верств і політичних партій" [5, 63]. Дійсно, варто погодитися з такою оцінкою тогочасних подій. Тому і на сьогоднішній час досить важко дати однозначну характеристику усім державотворчим процесам 1917-1920 років, а на ствердження про існування незалежної суверенної Української держави знайдуться опоненти.

Становлення Української держави проходило у досить складних умовах. На початку 1917 р. виникла нагальна потреба утворення такої консолідуючої сили, яка була би здатна об'єднати та організувати українські народні маси у боротьбі за утвердження незалежної держави. Таким організатором стала Українська Центральна Рада. Враховуючи воєнний стан, безперервну збройну боротьбу за власну державу в Україні УЦР все ж таки вдалося розробити основи конституційного, земельного, кримінального, військового, фінансового, родинного, кримінально-процесуального законодавства. Крім того в Україні на той час діяли нормативні акти царської Росії, Тимчасового уряду, радянської влади в різних галузях права, які не суперечили законодавчим актам та інтересам української суверенної держави. Створивши власну систему законодавства Українська Центральна Рада таким чином юридично закріпила основи національного суверенітету, що в подальшому при більш сприятливих умовах дало б можливість утвердити державну незалежність.

Слід відмітити, що перші нормативно-правові акти періоду Української Центральної Ради мали більше політико-декларативний характер, ніж правовий. Це було обумовлено та у певній мірі виправдано рядом об'єктивних чинників. Першими документами, які мали конституційний характер і визначали устрій УНР, були резолюції, відозви, декларації та універсали, а в подальшому постанови і закони. Важко недооцінити з правової точки зору значимість цих перших програмних документів. Саме через їх всенародне оприлюднення УЦР

намагалася розбудити свідомість народних мас та здійснити ті кроки, що відповідали б споконвічним сподіванням українського народу. Вони спиралися на природне право самовизначення націй, що впливало з основних засад демократії.

Однак Декларації Генерального Секретаріату та Універсали Центральної Ради за суттю були лише планами законопроектних робіт. А життя потребувало конкретних дій, зумовлювало нові пріоритети законодавчої діяльності. І особливо відчувається потреба у докорінних конкретних діях після проголошення III Універсалом (07. 11. 1917 р.) Української Народної Республіки. Українська держава базувалася на принципі демократичного самовизначення націй, що був однією із складових ідеології новітнього українського національно-визвольного руху і державотворення. Перед Українською державою були поставлені такі широкомасштабні завдання, що охоплювали “не тільки зверхню охорону ладу й порядку, а переведення й поглиблення правдивого, послідовно розвиненого демократизму” [9, 47].

Поряд з проголошенням універсалів, демократичних гасел та планів державного будівництва важливого значення набували внутрішні проблеми: розв’язання нагальних адміністративних, економічних та соціальних питань, що постійно загострювалися. Нові реальні обставини життя вимагали нагального законодавчого врегулювання. І хоча Центральна Рада і Генеральний Секретаріат УНР здійснювали в цьому напрямку певні кроки, через відсутність належних механізмів їх реалізації, закони і постанови не завжди ефективно й своєчасно втілювалися в життя. Намагаючись провести реформу в усіх галузях права, УЦР не встигла виробити чіткої системи, ефективного регламенту прийняття нормативно-правових актів. Причин цьому було багато: відсутність досвіду законотворчості, нестача високопрофесійних кадрів. Негативно вплинула на законодавчу діяльність протидія різних політичних сил усередині країни, відсутність налагодженої процедури підготовки і затвердження законопроектів.

Говорячи про законодавчу діяльність УЦР, варто відзначити, що в умовах нестабільності, розрухи було докладено величезних зусиль для розробки теоретичних засад Української держави, які були визначені у прийнятих законах. Це були перші, хоч і не завжди обґрунтовані, виважені кроки на шляху побудови

власної держави та її правового оформлення. Аналіз нормативно – правової бази УЦР переконливо доводить, що в основу розвитку законодавства були покладені такі загально визнані засади, як суверенітет народу і суверенітет держави, поділ функцій між органами державної влади, ствердження основних прав людини та правовість держави [7, 9].

Саме законотворчий процес і поглиблене правове оформлення УНР Центральна Рада розпочала із затвердження 11 та 16 листопада 1917 р. Закону “Про вибори до Установчих Зборів УНР”. Слід зазначити, що це був досить вагомий за значенням та найбільший за обсягом закон Центральної Ради. Закон затверджувався в два етапи і його 183 статті докладно регламентували порядок підготовки і проведення виборів. Відповідно до цього Закону встановлювалась пропорційна система виборів. Право брати участь у виборах мали громадяни, яким до дня виборів виповниться 20 років. Законом встановлювалась система покарань за ті чи інші порушення під час організації і проведення виборів. Однак важкі умови військового часу, в яких знаходилась Україна, відсунула вибори на другий план. Але значимість даного Закону, як реального кроку в правовому оформленні Української держави велика. Звертає на себе увагу той факт, що УЦР досить серйозно ставилися до формування державного виборчого органу.

Обсяг компетенції державної влади в УНР було визначено Законом “Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР”, у якому йшлося про те, що “до сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її конституції виключне і неподільне право видавати закони для УНР належить Центральній Раді”. Разом з тим цей Закон не припиняв дії “всіх законів і постанов, які були видані до 27 жовтня 1917 р., оскільки вони не були скасовані чи змінені Універсалами, законами й постановами Центральної Ради, і надалі мають силу як закони і постанови УНР” [2, 32;9, 477]. Звичайно, така позиція УЦР залишала майже без змін законодавство Російської імперії й Тимчасового уряду. Перебуваючи у такому складному становищі, УЦР фактично видавала закони, виходячи з необхідності реагування на конкретні обставини. З одного боку, це зрозуміло – нестача високопрофесійних кадрів, війна та розруха, внутрішні

протириччя, непослідовність дій, з іншого – не були визначені конкретні пріоритети державотворчого процесу.

Неоднозначну оцінку у суспільстві викликав Закон “Про національно-персональну автономію” від 9 січня 1918 р., де йшлося про право національних меншин “на самостійне влаштування свого національного життя. Це є невід’ємне право націй і ні одна з них не може бути позбавлена цього права, або обмежена в ньому” [10, 100]. Цей Закон був незначним за розміром і містив 10 статей. Передбачалося створення “національних кадастрів”, куди б поіменно заносилися представники тієї чи іншої національності. Створені таким чином Національні союзи, відповідно до Закону, користувалися правом законодавства і управління в межах компетенції, яка визначалася постановою Установчих зборів даної нації. Закон отримав суперечливу оцінку у тодішньому суспільстві. З одного боку, це визнання і законодавче закріплення права кожної нації на самостійне влаштування свого життя, збереження національної самобутності, культури, всебічний і рівноправний розвиток поряд з іншими націями. З іншого боку, укладення обов’язкових поіменних списків викликало незадоволення цим Законом.

Як відомо, відродження національної державності неможливе без чіткого юридичного визначення статусу громадянина України. Тому на початку березня 1918 р. УЦР ухвалила дуже важливі конституційні акти - Закон “Про громадянство УНР” та Закон “Про реєстрацію громадянства УНР”. Відповідно до Закону “Про громадянство УНР” громадянином УНР вважався кожний, хто народився на території країни і зв’язаний з нею постійним перебуванням та на цій підставі одержував відповідне свідоцтво. За цим Законом громадяни УНР користувалися широким колом громадянських і політичних прав. Проголошення демократичних засад українського суспільства досить часто йшло всупереч реаліям життя. Це в першу чергу було обумовлено відсутністю чітких механізмів їх реалізації та забезпечення. Аналізуючи документи того часу, переконуємося у наявності істотних суперечностей у нормативних приписах, що істотно ускладнювало можливість практичного застосування цих норм.

Заслуговує на увагу Закон “Про недоторканість особи членів Центральної Ради”. Відповідно до Закону члени Центральної Ради наділялися такими ж привілеями, як і “класичні” парламентарі.

Що ж стосується основного закону, то Конституцію УНР – “Статут про Державний устрій, права і вільності УНР” було прийнято в останній день існування УЦР. Незважаючи на надзвичайно складні обставини, саме Конституція УНР віддзеркалила усі тодішні державницькі ідеї. Вона, як і IV Універсал, стала фундаментом, на якому формувалися і розбудовувалися пізніші державотворчі концепції української нації. Ми погоджуємося з твердженням науковців, що це, безперечно, прогресивний документ, і не лише для свого часу. Адже, вона стала своєрідним правовим підсумком діяльності УЦР.

Основний закон УНР проголошував державний суверенітет, самостійність і незалежність України, неподільність її території, національно-персональну автономію, можливість широкого самоврядування для земель, волостей та громад із дотриманням принципу децентралізації. Широкий спектр гарантій прав особистості визначено у II розділі. Конституювалася свобода слова, друку, сумління, право на об’єднання в організації, право на страйки, на зміну місця перебування тощо. Це свідчить про те, що у тогочасній Українській державі велике значення надавалося проблемі проголошення і гарантування прав та свобод громадян. Відомим є також те, що окрім прав у кожній конституції повинні бути задекларовані й обов’язки громадян держави, але у Конституції УНР цього зроблено не було. Не були вказані й механізми захисту громадських прав та свобод.

У побудові державних структур Конституція чітко проводила принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову та демократичність їхніх виборів [10, 332]. Детально було розроблено процедуру прийняття та затвердження законів.

Звичайно, ідеалізувати цей документ не можна. Існувало багато проблем, які так і залишилися поза правовим регулюванням. Зокрема, важливим для молоді незалежної держави є питання про національні символи – герб, прапор, гімн. Існують переконливі свідчення про те, що ці питання активно розроблялися

керівниками УЦР, проте до Конституції вони із невідомих нам причин включені не були. Детальне вивчення змісту Конституції 1918 року у сукупності з найбільш важливими історичними реаліями даного періоду дає нам усі підстави стверджувати, що створена вона була без урахування реального становища у політичному і соціальному житті країни. Адже, загальновідомим є той факт, що однією з найбільш гострих проблем цього періоду було питання приватної власності, зокрема, на землю. Саме навколо нього точилось найбільше суперечок, а отже, воно вимагало негайного правового врегулювання. Земельному питанню були присвячені універсали, постанови та урядових роз'яснення УЦР. 18 січня 1918 р. було прийнято “Тимчасовий земельний закон”, в основу якого була покладена соціалізація землі та запровадження земельної громади. Закон скасовував право власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами та проголошував ці землі добром народу України. Землі відводилися земельними комітетами в приватно трудове користування сільським громадам та добровільно організованим товариствам. Положення Земельного закону доповнювалися постановами, відозвами та обіжниками. Всі вони визначали спрямованість земельної реформи на соціалізацію, яка переносилася, за словами М. Шаповала “на весь народ в абстракції” [3, 38].

Оцінюючи законодавчу діяльність УЦР, можна сказати, що вона в тій чи іншій мірі охоплювала майже всі сфери суспільного життя. З самого початку перед УЦР виникло безліч економічних проблем, які потребували термінового правового регулювання. Для реалізації необхідних соціально-економічних програм Україні потрібна була власна фінансова система, яка б включала, в першу чергу, бюджет, свою грошову одиницю, джерела поповнення національної скарбниці тощо. Потребувала вдосконалення і судова система, військове, кримінальне законодавство.

Ми погоджуємося з тим твердженням, що становлення нового ладу майже завжди супроводжується законодавчим хаосом: скасовуються старі закони, ухвалюються нові, на перший план виходить так звана революційна свідомість, виявляються величезні прогалини у правовій системі, тому що нові закони, звичайно ж, приймаються “безсистемно”, не можуть відразу регулювати всі

політичні, економічні і соціальні відносини суспільства [8, 454]. Подібна ситуація не обминула і правову систему УЦР.

Нині докорінно змінюється вся система наших суспільних догм, тому й виникають деякі проблеми щодо досліджуваної теми. І не дивно, що більшість сучасних науковців проводять паралелі між сучасними і тодішніми процесами розбудови незалежної держави. Як зазначає академік О. Копиленко: “Якщо на одну чашу терезів покласти універсали Центральної Ради, то другу повністю врівноважує Декларація про державний суверенітет 1991 року. Те ж саме можна сказати й стосовно законодавчих актів Центральної Ради. Це – Постанова про поширення влади Генерального Секретаріату на всю територію України, Законопроекти про громадянство УНР, Закон про виключне право УЦР видавати закони для УНР, Закон про Генеральний Суд, Тимчасовий земельний закон, Закон про утворення Українського народного війська та інші. Подібна серія законодавчих актів об’єктивно дає початок процесу перетворення “широкої автономії” в “повну державу” [6, 148-149].

Таким чином, звернення до історико-правової спадщини повинно бути закономірністю державного розвитку країни. Адже в сучасних умовах вирішуються досить схожі проблеми, розв’язання яких забезпечить реальну розбудову правової держави в сучасній Україні. Теоретико – правові засади правової держави повинні враховувати не лише верховенство законів та конституційних принципів, але й виходити з того, що генезис права у певній мірі є наслідком правотворення суспільних чинників. Період відродження національної державності у 1917–1920 роках є прикладом втілення в життя ідеї розбудови незалежної самостійної України. Тому звернення до правового минулого збагачує юридичну науку і практику, сприяє кращому розумінню сучасного реформаторського процесу. Слід зазначити, що якість законів, їх ефективність, дієвість у регулюванні суспільних відносин значною мірою залежить від історичного досвіду законодавця, тому що правовий закон має формуватися шляхом історичного узагальнення соціальної дійсності, врахування позитивних здобутків та недопущення аналогічних помилок минулого. Адже, уже в УНР поняття правової держави ототожнювалися з принципом верховенства

права і вважалося одним із найважливіших здобутків людської цивілізації, а “істота народного суверенітету визначалась як влада народу, для народу та в інтресах народу”.

Список літератури:

1. Конституція України. – К., 1996. – 63 с.
2. Українська Народна Республіка. Закони. Збірник законів, обіжних та інших розпоряджень по справах в Українській Народній Республіці. – К., 1919.
3. Витанович В. Аграрна політика українських урядів 1917-1920. – Мюнхен-Чикаго, 1968. – 60 с.
4. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. - К.: Т-во “Знання”, 1991. – 240 с.
5. Захарчук А. Українська Центральна Рада: до питання державно-правового статусу та проблема періодизації // Держава і право. – 2001. № 11. – С. 63 - 67.
6. Копиленко О. “Українська ідея” М. Грушевського: історія і сучасність. – К.: Либідь, 1991. – 183 с.
7. Костів К. Конституційні акти відновленої Української держави 1917 – 1919 рр. і їхня політично – державна якість. – Торонто, Канада, 1964. – 186 с.
8. Мироненко О., Римаренко Ю., Чехович А., Усенко І. Українське державотворення: Словник-довідник. – К.: Либідь, 1997. – 559 с.
9. Українська Центральна Рада Документи і матеріали. В 2-х томах // За ред. П. Толочко. – К., 1996. – Т.1. – 587 с.
10. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. В 2-х томах // За ред. П. Толочко. – К., 1996. – Т.2. – 422 с.