

УДК 4414

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

Алексанян Карина Араїківна

студентка

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Алексанян Карина Араиковна

студентка

Института прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Aleksanyan Karina

Student of the

Yaroslav Mudriy National Law University

Скуратович Ирина Миколаївна

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри історії держави і права України і зарубіжних країн

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Скуратович Ирина Николаевна

кандидат юридических наук,

доцент кафедры истории государства и права Украины и зарубежных стран

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Skuratovich Iryna

PhD in Law, Assistant of the Department of

Story of State and Law of Foreign Countries

Yaroslav Mudryi National Law University

**ДЕРЖАВНИЙ ЛАД ТА ПРАВО УКРАЇНСЬКОЇ
НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ПЕРІОДУ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ И ПРАВО УКРАИНСКОЙ
НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ ПЕРИОДА ЦЕНТРАЛЬНОЙ РАДЫ
STATE SYSTEM AND LAW OF THE UKRAINIAN NATIONAL
REPUBLIC IN THE CENTRAL COUNCIL OF UKRAINE PERIOD**

Анотація. Проаналізовано загальні і спеціальні історіографічні джерела і систематизовано основні наукові праці за тематикою дослідження проблем створення, становлення, розвитку державного ладу та системи права Української Народної Республіки. У статті вивчаються ключові аспекти державотворчої діяльності періоду Центральної Ради, а також низку законодавчих актів Центральної Ради, спрямованих на побудову УНР, зокрема Конституцію УНР, виділено основні недоліки та проблеми в діяльності Центральної Ради. Акцентується увага на необхідності врахування позитивного та негативного досвіду діяльності Центральної Ради для проведення сучасних реформ в Україні та використання тодішнього досвіду в сьогоденній законодавчій практиці.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, Українська Центральна Рада, автономія, федерація, незалежність, Мала Рада, універсал, Установчі збори, конституція.

Аннотация. Проанализировано общие и специальные исторические источники и систематизировано основные научные труды, связанные с проблемами возникновения, установления государственного строя и системы права Украинской народной республики. В статье изучаются ключевые аспекты, связанные деятельностью Центральной Рады в сфере развития государственного строя, а также ряд законодательных актов Центральной Рады, направленных на создание УНР, а особенно Конституцию УНР. Выделены основные недостатки и проблемы в деятельности Центральной Рады. Акцентируется

внимание на необходимости учения положительного и отрицательного опыта деятельности Центральной Рады для проведения современных реформ в Украине и использование этого опыта в современной законодательной практике.

Ключевые слова: Украинская Народная Республика, Украинская Центральная Рада, автономия, федерация, независимость, Установительные собрания, конституция

Summary. The general and special historiographic sources are analyzed and the basic scientific works are systematized on the issues of creation, formation, development of the state system and the system of law of the Ukrainian National Republic. The article examines the most important aspects of state-building activity of the Central Council of Ukraine period, as well as a number of legislative acts of the Central Rada aimed at the construction of the UNR, in particular the Constitution of the UNR, highlights the main shortcomings and problems in the work of the Central Council of Ukraine. The emphasis is placed on the need to take into account the positive and negative experience of the activities of the Central Council for carrying out modern reforms in Ukraine and the use of the experience in current legal practice.

Key words: Ukrainian National Republic, Central Council of Ukraine, autonomy, federation, independence, constituent assembly, constitution.

Постановка проблеми. Після того, як Україна здобула незалежність, у науковців значно зріс інтерес до вивчення досвіду вітчизняного державотворення на різних її історичних етапах. Вивчення досвіду діяльності органів управління Української Народної Республіки, а також аналіз проблем правового регулювання суспільного життя зможуть дозволити в майбутньому уникнути помилок, яких припускалися керівники нашої країни в різні часи. На мою думку, процес вивчення досвіду минулих поколінь необхідно починати саме з систематизації наукових досліджень і історіографічних джерел у сфері державного ладу та права періоду Української Центральної Ради.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До вагомих досліджень цього напрямку віднесемо наукові праці Н. В. Агафонові, С. Г. Благівісного, В. Г. Богуславської, С. В. Бутівченко, Л. І. Бдєєвої, Л. В. Дідух, О. А. Денисенко, О. О. Драч, О. В. Дудник, С. Л. Заварського, Н. Ю. Задираки, П. П. Захарченка, А. Ю. Іванові, А. А. Кравченко, Л. М. Кривошеєвої, Г. Г. Кучерова, О. В. Малюти, С. І. Нестулі, Т. О. Подковенко, Л. Ф. Приходько, Д. Ф. Розовика, І. Ю. Сурцевої, О. В. Хвильнюка, О. М. Цапка, Т. О. Чугуя та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Діяльність Центральної Ради у сфері державного будівництва та правотворчості на різних рівнях досліджується науковцями достатньо давно. Однак недостатньо дослідженими залишається низка ключових питань, зокрема процес реформування Центральною Радою державного управління та законодавства, виділення основних недоліків та помилок, яких припустилася Центральна Рада у процесі своєї діяльності.

Мета статті. На основі комплексного й об'єктивного аналізу праць зі згаданої тематики ґрунтовно проаналізувати державотворчу та правотворчу діяльність Української Народної Республіки періоду Центральної Ради, виявити її проблеми та недоліки.

Виклад основного матеріалу. У період своєї державотворчої діяльності (17 квітня 1917 р. — 29 квіт-

ня 1918 р.) Центральна Рада (ЦР) пройшла таких два етапи:

- 1) Розпочався з'їздом Всеукраїнського національного конгресом в квітні 1917 р., який мав здебільшого політико-декларативний характер
- 2) Після жовтневих подій у Петрограді, пов'язаний з 25 листопада 1917 р. (етап законодавчої діяльності).

Незважаючи на те, що УЦР перебувала у надзвичайно складному становищі, що полягало у значних як внутрішніх проблемах, так і проблемах на міжнародному рівні, Центральна Рада все ж розпочала розбудову української державності, розуміючи важливість проведення докорінних змін. Ця діяльність особливо посилилась після жовтневих подій у Петрограді, які кардинально змінили ситуацію і ще більше зумовили необхідність створювати нову державу в повному обсязі.

Після жовтневих подій у Петрограді розпочався другий етап законодавчої діяльності, змістом якого стало формування власної правової системи. Визнавши антидемократичною й небезпечною для України більшовицьку владу в Петрограді, Центральна Рада в Третньому Універсалі від 7 листопада проголосила Українську Народну Республіку, але «не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її» [3, с. 18]. При цьому в Універсалі зазначалося, що «ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб уся Російська республіка стала федерацією вільних народів». Важливе значення мають положення Третнього Універсалу про розширення і закріплення місцевого самоврядування, утвердження демократичних прав і свобод, недоторканності особи й житла, конфіскацію поміщицького, удільного, церковного, монастирського землеволодіння і передачу земель трудовому народу без викупу, права й можливості вживання місцевих мов у зносинах з усіма установами тощо. Отже, Третій Універсал — це перший у ХХ ст. український державно-правовий документ конституційної спрямованості, який розпочав процес формування власної правової системи.

Перша проблема законодавчої діяльності полягала вже в тому, що однак упродовж усього періоду свого існування ЦР виявляла нерішучість. Вона не скасувала всі російські закони і постанови, видані до більшовицького перевороту. Вони залишилися чинними, а діячі ЦР прагнули пристосувати їх до потреб національного самовизначення. Це підтверджував і Закон Центральної Ради від 25 листопада 1917 р. «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР». Право здійснювати урядування в Україні отримав Генеральний секретаріат УНР. Він міг видавати відповідні розпорядження на підставі розпорядження законодавчої бази Російської Республіки, що мала чинність до більшовицького перевороту [2]. Цей закон заклав правові основи державного будівництва УНР.

Важливим напрямом законодавчої діяльності Центральної Ради була робота над проектом Української Конституції, яка розпочалася після прийняття Першого Універсалу. За Четвертим Універсалом Конституцію «незалежної Української Народної Республіки» мали ухвалити Установчі збори, але подальше ускладнення воєнно-політичної ситуації призвело до того, що об'єднані російсько-українські радянські війська 26 січня 1918 р. зайняли Київ. Центральна Рада евакуювалась до Житомира (потім до Коростеня і Сарн). Після повернення наприкінці березня 1918 р. до Києва в умовах німецько-австрійської окупації керівникам УНР вже не вдалося провести ані виборів, ані скликати жодної загальної сесії Центральної Ради.

Конституція УНР була ухвалена Малою Радою в останній день існування УНР, 29 квітня 1918 р. Конкретно-історичні обставини зумовили її спрямованість як документа перехідного періоду, але, безперечно, це була демократична за своїм змістом конституція. Структурно вона складалася з 83 статей, об'єднаних у 8 розділів (Загальні постанови, Права громадян України, Органи власті УНР, Всенародні збори УНР, Про Раду Народних Міністрів УНР, Суд УНР, Національні союзи, Про часове припинення громадських свобод). Україна проголошувалась «державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною» (ст. 1). Зазначалося, що суверенне право належить народові України, тобто громадянам УНР усім разом.

Устрій держави засновувався на принципі неподільності території та праві на широке самоврядування земель, волостей і громадян. Проголошувалась рівність громадян «у своїх громадянських і політичних правах», незалежно від народження, віри, освіти, національності, майна, податкування (ст. 12). Установлювались демократичні свободи «слова, друку, сумління, організації, страйку» (ст. 17), недоторканність «домашнього огнища» (ст. 15), «листова тайна» (ст. 16), «свобода перемін місця пробування» (ст. 18). На території України скасовувались: смертна кара; тілесні та інші види покарання, які прини-

жують людську гідність; конфіскація майна, як покарання. Конституція, на основі принципу поділу влад, визначала порядок створення й повноваження органів влади УНР. Верховним органом УНР проголошувались Всенародні Збори, які безпосередньо здійснювали вищу законодавчу владу і формували вищі органи виконавчої (Раду Народних Міністрів) і судової (Генеральний суд) влади. «Єдина безпосередня місцева власть» (ст. 26) надавалась виборним Радам і Управам громад, волостей і земель. Конституція не передбачала посади президента УНР. За даною Конституцією УНР мала стати демократичною парламентською державою [6, с. 54].

Конституція УНР визначала: вищою законодавчою та представницькою владою в УНР мають бути Всенародні збори, а голова Всенародних зборів називатиметься головою УНР. Його повинні обирати Збори, він має виконувати все, пов'язане з представництвом Республіки. Голова також повинен був визначати терміни переобрання Всенародних зборів, скликати та проводити їх. Його урядування мало тривати до скликання нових зборів, на яких обирався інший голова. На допомогу голові обирали товаришів (заступників), Один з них мав виконувати обов'язки голови у випадку його важкої хвороби або смерті до часу виборів нового голови [8, с. 166].

Виходячи з вищезазначеного, проект Конституції був досить прогресивним для свого часу та враховував всі попередні історичні здобутки українського законодавства в різні періоди свого існування.

Досить багато уваги в діяльності Центральної Ради належало реформуванню судочинства, яке було розпочате із заходів щодо українізації існуючих судових установ. У червні 1917 р. в Києві відбувся з'їзд юристів, який обрав крайовий судовий комітет для забезпечення зв'язків між Центральною Радою і місцевими судовими установами. Процес реформування набув інтенсивності після проголошення УНР. У Третьому Універсалі були визначені програмні цілі реформування судової системи: «Суд на Україні повинен бути справедливий, відповідний духові народу. З тою метою приписуємо Генеральному Секретарству судових справ зробити всі заходи упорядкувати судівництво й привести його до згоди з правними поняттями народу» [3, с. 78].

10 листопада Мала Рада затвердила законопроект, у якому визначалося, що «суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки». На початку грудня 1917 р. на розгляд Центральної Ради було внесено законопроект про утворення тимчасового Генерального суду, який мав складатися з цивільного, карного і адміністративного департаментів, а його персональний склад визначався у кількості 15 генеральних судій. Компетенція Генерального суду була тотожна урядовому Сенату. До скасування спеціальних судів новостворений орган виконував функції головного воєнного суду [4, с. 178]. Відповідно до Закону від 17 грудня 1917 р., передбачалося

створення Київського, Одеського і Харківського апеляційних судів, але в Одесі й Харкові ці суди так і не були створені.

Конкретними кроками на шляху реформування суду стали в тому числі й рішення Центральної Ради про «неправомочність» судових палат (грудень 1917 р.), ліквідацію селянських волосних і верхніх сільських судів, дозвіл одноособового розгляду справ мировими судьями (березень 1918 р.). Таким чином, реформування та розбудова судової гілки влади відзначається більшою рішучістю та разом з тим і обміркованістю УЦР, спрямованістю на докорінні зміни у цій сфері.

Що стосується правових норм у сфері виборчого права, то на мою думку, за періоду УЦР вони відрізняються відносною доопрацьованістю. Основним актом, що регулював це питання, був прийнятий у листопаді 1917 р. Закон «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки». Закон встановлював пропорційну систему виборів, докладно регулював організацію їх проведення. Брати участь у виборах мали право громадяни з 20-річного віку. Виборчих прав позбавлялися засуджені, дезертири, визнані судом банкрути, а також члени царської родини. Окрім цього, встановлювалась відповідальність за порушення організації проведення виборів. Вибори були призначені на кінець грудня, але через воєнні дії вони проводилися переважно в січні-лютому 1918 р. та лише в Київському, Волинському, Подільському, Херсонському, Полтавському, Катеринославському й Чернігівському округах.

Досить багато уваги приділяла УЦР розвитку української мови. 12 березня 1917 р., на одному з перших засідань ЦР було ухвалено постанову про те, що «мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська» [5]. Українська мова почала вважатися офіційною та вживалася у відносинах з Тимчасовим Урядом. Але разом з тим, що важливо, одним з головних принципів поряд з всебічним розвитком української мови, стало повне забезпечення прав національних меншин.

Велику роботу, спрямовану на запровадження української мови, здійснювали й міністерства. Так, 1 березня 1918 р. виконувач обов'язки народного міністра фінансових справ М. Ткаченко розіслав усім фінансовим установам УНР обіжник, де наголошувалося на необхідності замінити в цих уставах «всі вивіски, написи, оголошення і т. п., існуючі на російській мові, відповідними з текстом українським, користуючись тимчасово до заготовки нових на мові українській існуючими» [7, с. 22].

Спробою врегулювання міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин був Закон «Про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р. Але деякі його положення, зокрема, про «іменні списки» — кадастри представників нацменшин, які повинні публікуватись для загального відома, викликали чимало непорозумінь і неприйняття з боку неукраїнців.

Суперечним виявився й Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» від 2 березня 1918 р., за яким громадянами УНР вважалися ті, «хто родився на території України і зв'язаний з нею постійним перебуванням та на цій підставі бере собі свідоцтво приналежності своєї до громадян Української Народної Республіки». Тобто, не визнавалися громадянами УНР люди, які постійно проживали в Україні, але народилися за її межами.

Висновки. Стрімкий і стабільний розвиток сучасної України неможливий без проведення низки ефективних реформ. Впровадження ефективних реформ, докорінне реформування державного ладу та системи права є неможливим без врахування в першу чергу власного історичного досвіду. Центральна Рада в дуже тяжкі для країни часи очолила демократичну національно-визвольну революцію, намагалася повністю реформувати державну та правову системи, чим власне і започаткувала процес побудови незалежної Української держави. Сьогодні ми повинні глибоко аналізувати і враховувати як позитивний досвід, так і допущені помилки, уникати їх у розбудові сучасної України.

Література

1. Заруба В. М. Історія держави і права України: навч. посібник / В. М. Заруба. — К.: Центр, навч. л-ри, 2005. 136 с.
2. Українська Центральна Рада: документи і матеріали: у 2 т. — К., Право, 1996. — Т. 1. 478 с.
3. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали, т. 1–2. К., Право, 1996. 212 с.
4. Грибенко О. М. Розбудова вітчизняної судової системи доби Української Центральної Ради (червень 1917 — квітень 1918 рр.): історичний аспект // Історичні студії суспільного прогресу / [редкол.: Курок О. І. (гол.), Гирич Я. М. (заст. гол.), Крижанівський В. М. (відп. ред.)]. — Глухів: РВВ ГНПУ ім. О. Довженка, 2014. 98 с.
5. Вісник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки. — 1917. № 7. 118 с.
6. Іванов В. М. Історія держави і права України: підручник / В. М. Іванов — К.: КУП НАНУ, 2013. 892 с.
7. ЦДАВО України, ф. 115, оп. 1, спр. 1, арк. 143; Державний архів Чернігівської області, ф. 138, оп. 1, спр. 86, арк. 4.
8. Конституція Української Народної Республіки. (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). В кн.: конституційні акти України. — К., 1992. 79 с.