



УДК: 323.1
DOI.ORG/10.32703/2663-6352/2024-1-15-17-22

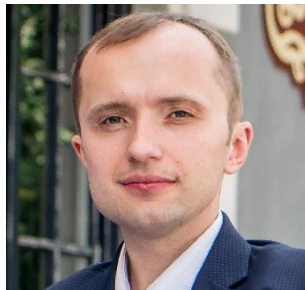
ORCID ID 0000-0001-7183-5206

Безубов Дмитро Олександрович,
д.ю.н., професор,
кафедра конституційного
та адміністративного права ЮФ ДУІТ



ORCID ID 0009-0009-4045-6356

Шевченко Володимир Іванович,
викладач кафедри військової підготовки
НУОУ, полковник ЗСУ



ORCID ID 0009-0003-5253-1830

Панасюк Роман Петрович
кандидат історичних наук,
викладач ВСІП
«Оптико-механічний фаховий
коледж КНУ імені Тараса Шевченка»

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПЕРІОДУ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Анотація. Статтю присвячено характеристиці основних тенденцій становлення і розвитку законодавства України періоду діяльності Української Центральної ради. Автор статті на основі аналізу наукових публікацій і джерельної бази робить висновок, що законодавча діяльність Української Центральної Ради як українського національного парламенту була спрямована на закріплення основ державного суверенітету. Він аналізує роль і місце в державотворчих процесах універсалів Української Центральної Ради, Конституції Української Народної Республіки, а також деяких законів (зокрема «Про поділ України на землі», «Про громадянство УНР» та Закон «Про реєстрацію громадянства УНР», «Про одстрочку призова на військову службу і одкомандирування з неї громадян Української Республіки», «Про утворення Комітету по демобілізації армії», «Про утворення Українського Народного війська»), які мали визначальне значення для реалізації законодавчих ініціатив.

Перші нормативно-правові й законодавчі акти мали здебільшого декларативний характер і були спрямовані на закріплення автономного устрою української держави, а з проголошенням IV Універсалу всі прагнення зосереджувалися на утвердження повної незалежності української держави, тобто зафіксовано відхід державотворців від принципів федералізму та автономії до ідеалу самостійності й суверенності.

За час свого існування Українська Центральна Рада змогла розробити основи конституційного, земельного, кримінального, фінансового, родинного, кримінально-процесуального законодавства, що свідчить про прагнення її представників регулювати життєдіяльність усіх сфер суспільного життя, а також про ґрунтовний і комплексний підхід до законодавчої діяльності. Автор статті наголошує на тих проблемах, які не вдалося

розв'язати Українській Центральній Раді на законодавчому рівні, які викликали найбільше обговорень у суспільстві.

Ключові слова: законодавство, Українська Центральна Рада, Українська Народна Республіка, закон, держава.

Annotation. *The article is devoted to the characteristics of the main trends in the formation and development of Ukrainian legislation during the period of activity of the Ukrainian Central Council. Based on the analysis of scientific publications and the source base, the author of the article concludes that the legislative activity of the Ukrainian Central Rada as the Ukrainian national parliament was aimed at consolidating the foundations of state sovereignty. He analyzes the role and place in the state-building processes of the universals of the Ukrainian Central Rada, the Constitution of the Ukrainian People's Republic, as well as some laws (in particular, "On the division of Ukraine into land", "On citizenship of the Ukrainian People's Republic" and the Law "On Registration of Citizenship of the Ukrainian People's Republic", "On Administrative Prize ". on military service and its management of citizens of the Ukrainian Republic", "On the formation of the Committee for the demobilization of the army", "On the formation of the Ukrainian People's Army"), which were of decisive importance for the implementation of legislative initiatives.*

The primary legal and legislative acts had a more declarative nature and were aimed at consolidating the normative structure of the Ukrainian state, and with the proclamation of the IV Universal, all aspirations were focused on the establishment of the complete independence of the Ukrainian state, that is, the departure of the state-makers from the principles of federalism and autonomy to the ideal of independence and sovereignty was recorded. .

During its creation, the Ukrainian Central Rada was able to develop the foundations of constitutional, land, criminal, financial, family, and criminal procedural legislation, which cannot regulate the progress of its representatives in all spheres of social life, as well as a well-founded and comprehensive approach to legislative activity. The author of the article emphasizes those problems that the Ukrainian Central Rada could not solve at the legislative level, which caused the most discussions in society.

Key words: legislation, Ukrainian Central Rada, the Ukrainian People's Republic, law, state.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Після проголошення незалежності України активізувалися процеси, пов'язані із дослідженням різних аспектів функціонування державних утворень на українських землях в попередні епохи, тобто ті факти, явища й процеси, які в радянський період тлумачилися тенденційно або ж замовчувалися, тепер перебувають у центрі уваги істориків, правознавців, політологів та інших дослідників суспільно-історичного, правового й соціально-економічного розвитку. Особливу увагу в цьому контексті викликають історико-правові питання, пов'язані зі становленням і функціонуванням законодавчої системи на різних етапах розвитку української державності. Відповідно, посилений інтерес сучасні дослідники проявляють щодо державотворчих процесів періоду національно-визвольних змагань 1917–1920 рр., зокрема до діяльності Української Центральної Ради.

Аналіз останніх публікацій. Загальну стратегію історико-правових досліджень у контексті розвитку української державності, а також місце й роль у ній законодавчих ініціатив періоду 1917–1920 років окреслено в працях сучасних науковців, зокрема І. Біласа, С. Бобровник, Ю. Вовка, О. Волох, Ж. Дзейко, О. Копиленка, М. Кравчука, В. Кульчицького, О. Мироненка, П. Музиченка, А. Присяжнюка, Ю. Римаренка, А. Рогожина, В. Рум'янцева, В. Самохвалова, О. Святоцького, О. Тимошук, Б. Тищика, А. Ткача, І. Усенка, В. Чеховича, О. Шевченка, Ю. Шемшученка, О. Ярмиша та ін. У їхніх наукових дослідженнях задекларовано необхідність конструктивного переосмислення історичного досвіду і складного процесу становлення й розвитку демократії, української національної державності, законодавчого процесу в Україні. Окремі аспекти функціонування українського законодавства в цей період висвітлювали у своїх публікаціях А. Захарчук, В. Землянська, Т. Подковенко. Водночас постає необхідність комплексного осмислення законодавчої діяльності Української Центральної Ради в контексті суспільно-історичних процесів.

Мета статті – характеристика загальних тенденцій становлення і розвитку законодавства України періоду діяльності Української Центральної ради.

Виклад основного матеріалу дослідження. На початку 1917 року виникла потреба у формуванні такої консолідувальної сили, яка була б здатна об'єднати та організувати українські народні маси в боротьбі за утвердження незалежної держави. Лідером розгортання національно-визвольного руху в Україні стала Українська Центральна Рада на чолі з М. Грушевським, створена в березні 1917 року. Окрім лідерів Товариства українських поступовців, до її складу увійшли представники українських соціал-демократів, солдатів, робітників, студентів, православного духовенства, культурно-освітніх організацій, кооперативів, а також наукових осередків – Українського наукового товариства, Товариства українських техніків та агрономів, Українського педагогічного товариства, різноманітних гуртків і громад. Це свідчить про широке представлення і цьому органі державної влади різних політичних сил і громадських організацій, суспільних верств загалом.

В історико-правовому контексті, як зазначають Павленко Ю., Храмов Ю. [5], важливим є початковий етап її діяльності, протягом якого було задекларовано основні напрями її діяльності, розроблено стратегію і тактику їхнього втілення у життя, сформована внутрішня структура цього органу державної влади, укладено перший список членів Ради, створено апарат президії, комісії, друкований орган, відпрацьовано регламент роботи.

Упродовж березня-травня 1917 року на численних з'їздах, мітингах, зборах, віче обговорювалися питання подальшого розвитку української державності. Дослідники наголошують, що політичні прагнення українських діячів усіх партій обмежувалися автономією України у складі федеративної Росії [6; 5; 2]. При цьому обсяг цієї автономії не обговорювався, та й саме поняття автономії майже не розкривалося. Лише М. Грушевський у своїй статті «Якої ми хочемо автономії й федерації» розкриває поняття широкої національно-персональної автономії. Він зазначає, що автономія (згідно з його перекладом із грецької – «сама законність») передбачає “право жити за своїми законами, самим собі становити закони, а не жити за чужими законами і під чужою владою” [1]. Він також наголошував, що український народ «має вершити у себе в дома всякі свої справи – економічні, культурні, політичні, утримувати своє військо, розпоряджатися своїми дорогами, своїми доходами, землями і всякими натуральними багатствами, мати своє законодавство, адміністрацію і суд» [1]. Таке розуміння автономії набуло поширення в тогочасній суспільно-політичній думці і пройшло основним гаслом через усю діяльність Української Центральної Ради.

Аналізуючи особливості законодавчої діяльності Української центральної ради, Т.Подковенко зазначає, що, незважаючи на військовий стан у країні, їй вдалося розробити основи конституційного, земельного, кримінального, фінансового, родинного, кримінально-процесуального законодавства [6]. Варто також зазначити, що 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. Важливість створення власної системи законодавства полягала в тому, що воно давало змогу юридично закріпити національний суверенітет української держави.

А. Захарчук наголошує, що перші нормативно-правові акти періоду Української Центральної Ради мали здебільшого не правовий, а політико-декларативний характер [2], передусім це були документи, що мали конституційне значення, тобто декларації та універсали. Через всенародне оприлюднення зазначених документів Центральна Рада прагнула підвищити рівень національної й суспільної свідомості широких верств населення, а також здійснити ті заходи, що відповідали б очікуванням і сподіванням українського народу.

Фактично, правове оформлення української держави почалося з проголошення І Універсалу, зокрема було прийняте рішення про створення нового виконавчого органу – Генерального Секретаріату, «який мав завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнаціональними і іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих прав торкаються» [4]. Відповідно, маємо підстави констатувати, що відбувся поділ влади на законодавчу і виконавчу. У Декларації

Генерального Секретаріату [7] від 27 червня 1917 року зафіксовано розподіл обов'язків між окремими його структурними підрозділами: із внутрішніх справ, фінансових, судових, продовольчих, земельних, освітніх, міжнаціональних, праці, доріг, військових, торгу, промисловості. Загалом Декларація Генерального Секретаріату містить такі типові ознаки документів тієї доби: прагнення докорінної зміни старого політичного режиму д ній тісно переплелось із соціалістичною термінологією та революційним пафосом.

Подальшим кроком у законодавчому процесі Української Центральної ради було прийняття (03. 07. 1917 р.) II Універсалу, у якому більш виразно окреслилася політична і правова позиція Центральної Ради, визначено мету й завдання функціонування української держави: «Прямуючи до автономного ладу на Україні, Центральна Рада в згоді з національними меншостями України підготовлятиме проекти законів про автономний устрій України для внесення їх на затвердження Установчого зібрання» [4]. Водночас у цьому документі було наголошено, що Генеральний Секретаріат «як представник демократії всієї України та найвищий крайовий орган управління, об'єднуючи всі права і засоби, виконуватиме складну роботу організації та впорядкування життя всього краю в згоді з усією революційною Росією» [4]. У II Універсалі зазначено, що розв'язання питання про автономію України покладається на Всеросійські Установчі збори.

Проте подальші суспільно-історичні реалії актуалізували потребу в конкретних радикальних діях, саме тому Українська Центральна Рада 7 листопада 1917 року проголосила III Універсал, у якому зазначено, що українська держава діє на основі принципу демократичного самовизначення націй, водночас перед нею були поставлені такі масштабні завдання, що охоплювали «не тільки зверхню охорону ладу й порядку, а переведення й поглиблення правдивого, послідовно розвиненого демократизму...» [4]. За формою державного правління УНР ставала парламентською республікою, повноваження верховної влади в якій мала здійснювати виборна Центральна Рада. У цих умовах Центральна Рада і Генеральний Секретаріат приступили до розроблення принципів політичного, соціального і економічного законодавства. У руслі цих перетворень було скасовано право власності на поміщицькі та інші землі нетрудових господарств сільськогосподарського значення, які були визнані власністю всього трудового народу і мали перейти до нього без будь-якого викупу. Універсалом було встановлено 8-годинний робочий день, скасовано смертну кару, оголошено повну амністію всім ув'язненим і затриманим за політичні виступи, зроблені до цього часу. Обґрунтована потреба в проведенні судової реформи, закріпленні й розширенні прав місцевого самоврядування, забезпеченні свободи слова, друку, віри, зібрання, союзів, страйків, недоторканості особи і помешкання, національного розвитку. Відповідно, як зазначають Павленко Ю., Храмов Ю., проголошення III Універсалу було логічним етапом боротьби за автономію України у тих складних умовах, адже сам факт проголошення Української Народної Республіки, спроба державотворців надати їй демократичних ознак, зберегти її життєздатність є визначальним історичним явищем [5].

Ухвалення III Універсалу актуалізувало необхідність законодавчого оформлення проголошених принципів, відповідно він активізував законодавчу діяльність: 11 та 16 листопада 1917 року було прийнято Закон «Про вибори до Установчих Зборів УНР», який став вагомим за значенням та найбільшим за обсягом законом Центральної Ради: 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 на день виборів виповнилося 20 років. Законом встановлювалась система покарань за ті чи інші порушення під час організації і проведення виборів. Значення цього закону в правовому оформленні Української Народної Республіки дуже велике, хоча не всі його положення вдалося реалізувати у воєнних умовах.

Оскільки III Універсал не врегулював всі питання державотворення України, то закономірним було проголошення 11 січня 1918 року IV Універсалу, у якому було проголошено одну з найважливіших ознак держави – суверенітет. Це означало, що державна влада єдина в межах своєї території, не залежить від інших політичних влад в середині суспільства й особливо від інших держав у розв'язанні питань внутрішньої і зовнішньої політики. Фактично, можна сказати, що суверенітет – це неподільність, недоторканість і незалежність влади і території. Отже, у цьому універсалі було здійснено свідомий відступ від принципів федералізму та автономії до ідеалу самостійності й суверенності. Першочерговим

проголошено питання щодо переговорів про мир з центральними державами, щоб «наш край розпочав своє господарське життя в спокої і згоді» [4].

Однак інтенсивний правотворчий процес був перерваний військовим походом Червоної Армії. Склалася така ситуація, що врятувати УНР від остаточного більшовицького розгрому могла лише зовнішня допомога, зокрема європейських країн. Відповідно Українська Народна Республіка заявила про своє бажання взяти участь у мирних переговорах у Бресті, прагнучи вийти на міжнародну арену, утвердитися як суб'єкт міжнародного права, підписати мир без анексій і контрибуцій, який забезпечив би об'єднання всіх українських земель в єдиній державі. Брестський мирний договір був підписаний у Брест-Литовську 27 січня 1918 року між УНР та Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією, Туреччиною та Росією. Він започаткував природно-правове визнання України як незалежної держави. Завдяки допомозі союзників війська УНР до кінця квітня звільнили Україну. Водночас Центральна Рада і далі продовжувала проводити внутрішньоекономічну політику на соціалістичних засадах, демонструючи нерішучість і нездатність виконати умови договору, що викликало незадоволення з боку союзників. Внутрішні суперечності й конфлікт із керівництвом союзних держав призвели до усунення Центральної Ради від влади.

На останній сесії Центральної Ради 29 квітня 1918 року було схвалено основний закон – Конституцію УНР – «Статут про Державний устрій, права і вільності УНР» [7], робота над яким розпочалася ще після проголошення I Універсалу. Вона стала фундаментом, на якому формувалися і розбудовувалися державотворчі концепції української нації на наступних етапах її розвитку. Конституція УНР складалася з 83 статей і 8 розділів, а саме: загальні постанови; права громадян України; органи влади УНР; Всенародні Збори УНР; про Раду Народних Міністрів УНР; суд УНР; національні союзи; про тимчасове припинення громадянських свобод [7]. 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.

Варто наголосити, що 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 [7]. Це свідчить про те, що в тогочасній українській державі велике значення надавалося проблемі проголошення і гарантування прав та свобод громадян. Окрім того, як зазначає А. Захарчук, у побудові державних структур Конституція чітко проводила принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову та демократичність їхніх виборів [2]. Зокрема вища виконавча влада належала Раді Народних Міністрів, яка мала координувати й контролювати діяльність установ місцевого самоуправління. Найвищою судовою владою був Генеральний Суд УНР. Судова влада в межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства мала здійснюватися іменем УНР.

Водночас, як наголошують дослідники, існувало багато проблем, які так і залишилися поза правовим регулюванням, зокрема питання власності, кордонів, мови, державної символіки – герба, прапора, гімну. Детальне вивчення змісту Конституції 1918 року в сукупності з найбільш важливими історичними реаліями зазначеного періоду дає Т. Подковенко [6] підстави стверджувати, що створена вона була без урахування реального становища в політичному й соціальному житті країни. Адже 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 регулювання.

Як уже було зазначено, Українська Центральна Рада прагнула регламентувати різноманітні сфери життєдіяльності українського суспільства. Оскільки обсяг публікації не дає змоги всебічно й повно проаналізувати всі ці законодавчі акти, то згадаємо про деякі, які є найбільш значущими для державотворчого процесу. Зокрема важливим законодавчим актом Центральної Ради був Закон «Про поділ України на землі» від 6 березня 1918 року, згідно з яким поділ України на губернії та уїзди скасовувався, УНР поділялася на 32 землі [7].

На початку березня 1918 року Центральна Рада розглядала дуже важливі конституційні акти - Закон «Про громадянство УНР» та Закон «Про реєстрацію громадянства УНР» [7]. Зокрема відповідно до Закону «Про громадянство УНР» громадянином УНР мав вважатися кожний, хто народився на території країни і зв'язаний з нею постійним перебуванням та на цій

підставі одержував відповідне свідоцтво. Громадяни зобов'язані підтримувати державу всіма силами і засобами, коритися її законам, боронити від ворогів і підтримувати добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість [7]. Однак зазначені законопроекти були розкритиковані громадськістю, а Центральна Рада не встигла довести це питання до остаточного розв'язання.

Важливим і нагальним було питання щодо створення війська. Хоча воно викликало чимало дискусій, проте 23 грудня 1917 р. у «Вістнику Генерального Секретаріату» було опубліковано Закон «Про одстрочку призова на військову службу і одкомандирування з неї громадян Української Республіки», згодом Закон «Про утворення Комітету по демобілізації армії», на особливу увагу заслуговує Закон від 3 січня 1918 р. «Про утворення Українського Народного війська» [7]. У руслі цих процесів С. Петлюра з військовими фахівцями розробив «Статут Української Народної Армії» і в середині грудня подав на затвердження Всеукраїнської ради військових депутатів. Однак рада його відхилила, закидаючи брак демократизму та вимагаючи скасування військових чинів, виборності командирів та передачі радам дисциплінарної влади [6]. У зв'язку з цим, 17 грудня 1918 року С. Петлюра, перевищивши свої повноваження, сам затвердив цей Статут. Цей документ насправді закладав наріжний камінь у створенні регулярної армії. У його преамбулі аргументовано доводилася необхідність мати свою армію настільки сильну, щоб одбити можливі напади на Республіку і охоронити свою свободу [7]. Як зазначають дослідники, оскільки Україна була безпосередньо прифронтовою державою, а наростання революційної кризи відбувалося на фоні розгортання національно-визвольної боротьби українського народу, то питання формування власних збройних сил вимагало нагального розв'язання, проте так і не було вирішене остаточно, що негативно вплинуло на державотворчі процеси в цілому.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз наукових публікацій і джерельної бази дав підстави для висновку, що законодавча діяльність Української Центральної Ради як українського національного парламенту була спрямована на закріплення основ державного суверенітету. Перші нормативно-правові й законодавчі акти мали здебільшого декларативний характер і були спрямовані на закріплення автономного устрою української держави, а з проголошенням IV Універсалу всі прагнення зосереджувалися на утвердження повної незалежності української держави. За час свого існування Українська Центральна Рада змогла розробити основи конституційного, земельного, кримінального, фінансового, родинного, кримінально-процесуального законодавства, що свідчить про прагнення її представників регулювати життєдіяльність усіх сфер суспільного життя, а також про ґрунтовний і комплексний підхід до законодавчої діяльності.

Перспективи подальших досліджень убачаємо в більш детальному розгляді законодавства, що регулювало різні сфери життєдіяльності соціуму в українській державі часів Української Центральної Ради.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грушевський М. Якої ми хочемо автономії і федерації. Київ, 1917. 16 с.
2. Захарчук А. Українська Центральна Рада і її державотворча діяльність. Держава і право. 2001. № 9. С. 45–54.
3. Землянська В. Кримінально–процесуальне законодавство часів Центральної Ради. Право України. 2001. № 12. С. 137–139.
4. Конашевич В. Чотири Універсали. Львів, 1990. 16 с.
5. Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917 – 1919 рр. (історико–генетичний аналіз). Київ, 1995. 262 с.
6. Подковенко Т. Система законодавства в Україні в 1917 – 1921 рр. Актуальні проблеми правознавства. науковий збірник ЮІ ТАНГ. Вип. 2. Тернопіль, 2001. С. 91–95.
7. Толочко П. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. В 2-х томах. Київ, 1996. Т. 1. 587 с.; Т. 2. 422 с.