

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ



І. БОЙКО

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри історії держави, права
та політико-правових учень
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

Одна з важливих передумов розвитку демократичної Української держави — стабільне й ефективне функціонування законодавства, яке є головним регулятором суспільних відносин, а також вагомим засобом реалізації функцій законодавчої влади. Зважаючи на це, посилюється роль наукових досліджень з історії національного правотворення. Такі дослідження дають змогу об'єктивно вивчити й узагальнити закономірності виникнення та розвитку окремих правових інститутів, а на підставі наукових результатів — дійти висновків і сформулювати пропозиції, важливі для української юридичної науки та практики сучасного державного будівництва. Дотепер актуальними залишаються дослідження, які надають можливість творчо переосмислити накопичений національний історичний досвід у сфері правотворення, а відтак, визначити пріоритети подальшого розвитку сучасної правової системи України. З наведених теоретичних і практичних міркувань значний інтерес становить вивчення історії правового регулювання суспільних відносин в Україні.

Серед найменш досліджених історико-правових проблем цієї тематики — ана-

ліз особливостей становлення правового регулювання суспільних відносин в Українській Народній Республіці за Центральної Ради (далі — УНР за Центральної Ради). Попри те, що Українська Центральна Рада (далі — УЦР) проіснувала тринадцять з половиною місяців, із 17 березня 1917 р. до 29 квітня 1918 р., вона розробила та прийняла ефективне законодавство, яке характеризувалося демократичністю і високим на той час рівнем юридичної техніки. Вивчення державними діячами УНР за Центральної Ради європейського правового досвіду забезпечило ефективність законотворчих процесів в умовах розбудови національної держави в Українській Народній Республіці (далі — УНР). Раціонально використавши російське законодавство, нормативно-правові акти УНР за Центральної Ради, законодавці УНР синтезували найкращі здобутки національної та європейської правової думки.

Як відомо, УЦР стала першим новітнім етапом визвольної боротьби українського народу за державність на початку ХХ ст. і пройшла разом з усією Україною протягом року величезну еволюцію: від підданства через автономію до вільної, суверенної й ні від кого не залежної

УНР. Основними досягненнями законодавчої діяльності УЦР стали універсали. В. Винниченко назвав їх «першими виразними словами української державності». Вже після проголошення I Універсалу (10) 23 червня 1917 р. УЦР розпочала організаційну роботу з підготовки Основного Закону (Конституції) України, або ж, як вона тоді називалася, — «Статуту автономії України». УЦР 24 червня того ж року затвердила «Інструкцію, на основі якої збирається комісія по підготовці Статуту автономної України». До складу комісії було обрано 100 осіб, очолив її М. Грушевський. Відповідно до Конституції Україна мала б стати типовою парламентарною республікою. Проте Основний Закон у дію не вступив, надто пізно його було прийнято — 29 квітня 1918 р., в останній день існування УЦР.

На початку діяльності УЦР її законодавча робота зосереджувалася над підготовкою законів, необхідних для створення в Україні «автономного устрою». Активізація законотворчої діяльності УЦР розпочалася лише після проголошення УНР, а також більшовицького перевороту в Петрограді, коли молода держава опинилась вічна-віч з необхідністю законодавчого вирішення нагальних проблем країни. Усе це визначило пріоритети законодавчої діяльності УЦР, відтак, розпочався новий її етап. Отже, після проголошення УНР на перший план виступили закони. Прийняті закони друкували в газеті «Вісти з Української Центральної Ради», потім — у «Віснику Генерального Секретаріату УНР», а згодом — у «Віснику Ради Народних Міністрів УНР». Підписували їх голова УЦР або його товариш чи заступник, один із секретарів Ради [1, 405].

Оскільки побудова власного законодавства була довготривалим процесом, УЦР здійснила чіткий поділ між законами і підзаконними актами. Було прийнято Закон про порядок видання нових законів від 8 грудня 1917 р.,

яким встановлено, що «...виключне і неподільне право видавати закони Української Народної Республіки належить Українській Центральній Раді», а «право видавати розпорядження в обсягу урядування, на основі законів належить Генеральним секретарям Української Народної Республіки». Згідно з цим Законом «усі закони і постанови, які мали силу на території УНР до 27 жовтня 1917 р., оскільки їх не було змінено і скасовано універсалами, законами і постановами Української Центральної Ради, мають силу і надалі, яко закони і постанови Української Народної Республіки» [2, 32–33].

У розпалі боротьби проти більшовиків і змагань на мирових переговорах УЦР проголосила 22 січня 1918 р. IV Універсал, що був затверджений 24 січня 1918 р. Малою Радою. Згідно з його положеннями УНР стає самостійною та суверенною державою, а Генеральний Секретаріат перейменовано на Раду Народних Міністрів. Після цього УЦР ухвалила низку законів: 25 січня 1918 р. — «Про 8-годинний робочий день»; 31 січня 1918 р. — «Про земельну реформу»; 1 березня 1918 р. — «Про державний герб Української Народної Республіки»; 2 березня 1918 р. — «Про грошову систему» (під час перебування у Житомирі й Сарнах на Волині); 2 березня 1918 р. — «Про громадянство в УНР» та «Про територіально-адміністративний поділ України». Найважливішим законодавчим актом УЦР стало схвалення Конституції УНР 29 квітня 1918 р., відповідно до положень якої передбачено республіканську форму держави з парламентарно-демократичним режимом. Законодавча влада в УНР мала перевагу над виконавчою. Головним законодавчим органом стверджувались Всенародні Збори України, на яких обирався їх голова.

Конституційне право. У галузі державного будівництва найвагомим

з огляду на стратегічні завдання УЦР став Закон «Про вибори до Установчих зборів УНР», прийнятий у листопаді 1917 р. (11 і 17 чисел, у два етапи). Це найбільший за обсягом закон УЦР (налічував 13 глав, 183 статті, які поділялися на 2 розділи). У першому розділі, затвердженому 11 листопада, містилося 10 глав. Тут йшлося про: загальні засади виборчого права; установи, які займаються організацією і проведенням виборів; кандидатські списки, подання і підрахунок голосів; встановлення і оголошення результатів виборів, їх фінансування. Другий розділ закону було ухвалено 17 листопада. У ньому йшлося, зокрема, про спільну з цивільним населенням участь у виборах військовослужбовців і моряків. Цим законом встановлювалася пропорційна система виборів. Право голосу належало громадянам України з 20-річного віку. Вибори не були загальними: не голосували члени царської родини, засуджені, особи, визнані судом банкрутами, дезертири. У законі було передбачено кримінальну відповідальність за ті чи інші порушення під час організації та проведення виборів [3, 275].

Одним із важливих правових актів конституційного характеру в УНР був Закон «Про національно-персональну автономію», прийнятий в один день із IV Універсалом УЦР — 22 (9) січня 1918 р. Цей закон надавав представникам російської, єврейської та польської націй, які проживали в Україні, право на національно-персональну автономію. Білоруси, чехи, молдовани, німці, татари, греки та болгары, які мешкали в Україні, могли отримати таке право після подання відповідних колективних заяв до Генерального суду УНР, підписаних не менш як 10 тис. громадян, які не були обмежені у політичних правах. Упродовж шести місяців суд мав винести рішення та сповістити про нього Генеральний Секретаріат УЦР. Представники інших націй, не зазначені в цьому переліку, за власним бажан-

ням могли подавати такі ж заяви, але вже на розгляд УЦР. Українська Центральна Рада проголосила право на самостійне творення свого національного життя на основі невід'ємного природного права кожної нації. Громадянам УНР будь-якої нації надавалося право створювати на території України власний національний союз. До нього мали право входити поіменно всі люди, прізвища яких були внесені до «національного кадастру». Останній мав бути опублікований для загального інформування, й кожен громадянин отримував право вимагати як внесення його до кадастру, так і вилучення зі списків. Це негативно сприйняли численні зросійщені українці, які, з одного боку, не хотіли поривати з російською культурою і побутом, а з другого — не бажали належати до національної меншини. Національний союз мав виключне право представництва такої нації перед державними та громадськими установами. Кожен національний союз був наділений правом отримувати кошти (пропорційно до кількості своїх членів) зі спеціально відрахованих на ці справи центром та органами місцевого самоврядування сум. Бюджет національного союзу мав право також поповнюватися за рахунок оподаткування власних членів і встановлення для них відповідних позик. Структуру та склад керівних органів національного союзу визначали установчі збори нації, делегати до яких обиралися з-поміж громадян віком старше 20 років на основі загального, без різниці статі й віри, та рівного виборчого права через безпосередні вибори й таємне голосування з використанням принципу пропорційного представництва. Компетенція національного союзу мала встановлюватися й затверджуватися Установчими Зборами УНР або УЦР. Усі органи національного союзу вважалися державними. Його вищим представницьким органом були національні установчі збори, а виконавчим — національна

рада [3, 34–36]. Вони мали право видавати закони в межах своєї компетенції. Влада національного союзу поширювалася на всіх його членів незалежно від місця їхнього проживання в межах УНР. Спори між органами національного союзу, з одного боку, та органами інших національних союзів або державного урядування й місцевого самоврядування, з другого боку, повинні були розглядатися і вирішуватися адміністративними судами. Закон «Про національно-персональну автономію УНР» було включено 29 квітня 1918 р. як окремий розділ до Конституції Української Народної Республіки 1918 р. [4, 156–165].

Правову основу регулювання громадянства УНР за Центральної Ради визначали положення Закону «Про громадянство УНР» від 2 березня 1918 р. та Закону «Про реєстрацію громадянства УНР» від 4 березня 1918 р. Це були важливі конституційно-правові акти, ухвалені УЦР, згідно з якими громадянином УНР вважалась особа, що народилася, постійно проживала на території України й отримала свідоцтво про належність до громадян УНР. Подвійне громадянство виключалося. Громадянам УНР надавалася вся повнота громадянських і політичних прав. Водночас вони зобов'язані були коритися законам держави, боронити її від ворогів і підтримувати в ній добрий лад, свободу, рівність та справедливість. Закони регламентували умови прийняття до громадянства і виходу з нього, визначення громадянства жінок та дітей, одержання свідоцтва про громадянство, складання обов'язкової присяги («приречення») громадянина УНР. Закони про громадянство УНР сприяли загальному вирішенню правових проблем, пов'язаних із громадянством. Проте низку їхніх положень було сформульовано таким чином, що залишалася можливість використання їх із недемократичними цілями. Так, усі питання врегулювання громадянства

було віднесено до компетенції МВС, а не найвищого органу державної влади; до осіб, які прагнули набути українське громадянство, ставилася неконкретизована вимога, щоби вони «не помічені були ніколи в діяльності проти Української держави», а їхній рід занять тісно пов'язувався з територією України. Пропонувалася норма, відповідно до якої дружина автоматично набувала громадянства свого чоловіка, якщо протягом певного строку вона не заявляла інше громадянство (або не висловлювала бажання вважатися особою без громадянства). Було передбачено вимогу про загальнообов'язкову реєстрацію громадянства через процедуру доведення свого права на громадянство з допомогою свідків. За отримання свідоцтва про громадянство необхідно було сплачувати гербовий збір [4, 165–168]. Наприкінці квітня 1918 р. на розгляд законодавчої комісії УЦР було подано проект нового закону про громадянство (розроблений за участю українських вчених-правознавців Б. Кістяківського й О. Ейхельмана), оскільки досить багато положень чинних законів виявилися некоректно сформульованими, а деякі з їхніх вимог убачалися практично нездійсненними. Однак цей проект не було ухвалено УЦР через гетьманський переворот 1918 р. П. Скоропадський 2 липня 1918 р. ухвалив Закон про громадянство Української Держави, основні положення якого запозичено із законопроекту про громадянство УНР.

Фінансове право. Важливим у галузі фінансового права був Закон «Про випуск державних кредитових білетів УНР» від 6 січня 1918 р., відповідно до положень якого передбачався випуск державних кредитових білетів УНР [2, 33–34]. Цей правовий акт був своєчасним, позаяк на території України в обігу перебували гроші різних країн і часів — царські, «керенки», німецькі, австрійські, польські тощо. Згідно із прийнятим Законом державні кредитові

білети мали випускатися у карбованцях. Один карбованець містив 17 424 долі чистого золота і поділявся на 200 шагів. Якийсь час вони мали бути в обігу нарівні з царською золотою монетою і російськими кредитовими білетами. Головну скарбницю УНР створено 9 грудня 1917 р.

Як відомо, 1 березня 1918 р. більшовики під натиском німецьких військ залишали Київ. Разом із багатьма цінностями, музейними експонатами, промисловим обладнанням тощо вони вивезли близько 500 млн крб. кредитовими знаками, що дорівнювало тримісячному бюджету УНР. Отож нагальним убачалось вирішити питання про грошову готівку. Тому Центральна Рада у березні прийняла ще один важливий правовий акт — Закон «Про нову грошову одиницю та карбування монети». Оскільки в УНР власного монетного двору не було, гроші виготовляли за кордоном. Грошовою одиницею стала гривня, що містила 8 712 долі золота. Гривні випускались номіналом 2, 5, 10, 20, 100, 500 і 1 000. Дрібними грішми були монети зі сплавів шаги: 1, 2, 5, 20 і 50, 100 шагів дорівнювало 1 гривні. З огляду на те, що золотого запасу в Україні було мало, забезпеченням грошей слугували ліси, залізниця, цукор тощо.

Положення деяких нормативно-правових актів врегульовували оподаткування, хоч єдиного акта, що регламентував би податки, не було. Зокрема, відповідно до Закону від 9 грудня 1917 р. усі державні податки і прибутки, які на підставі чинних законів збиралися на території УНР, визнавалися «прибутками державного скарбу». Серйозною проблемою державного будівництва для УЦР став державний бюджет. У зв'язку з цим УЦР ухвалила Закон «Про тимчасові розписи видатків на 1918 р.» від 11 квітня 1918 р. Доки буде «скликаний і ухвалений перший бюджет УНР», державні видатки, — зазначалося у законі, — «переводяться на підставі тимчасових розписів», які складалися міністерствами на кожні чотири місяці й подавалися до Міністерства фінансів та на затвердження УЦР. Однак через складні політичні обставини вона так і не змогла прийняти державний бюджет.

Земельне право. Як відомо, лідери УЦР від початку її діяльності були непослідовними у питанні проведення земельних реформ. Деякі з них декларували прагнення розбудувати Українську державу на соціалістичних засадах. Так, М. Грушевський, зокрема, був рішучим противником поняття «святість прав власності». Особливе заперечення у нього викликала ідея власності на землю. Він навіть висловлював надію, що настане час, коли «власність на землю, торгівля землею» будуть вважатися явищем таким же ненормальним, як «власність на людину-раба». Про відсутність узгодженого конкретного плану здійснення земельної реформи свідчать стислі щодо цього питання положення I Універсалу УЦР: «Ніхто краще наших селян не може знати, як порядкувати своєю землею. І через те ми хочемо, щоб після того, як буде одібрано по всій Росії поміщицькі, казенні, царські, монастирські та інші землі у власність народів.., право порядкування нашими українськими землями, право користування ними належало тільки нам самим, нашим Українським Зборам (Соймові)» [2, 10–13]. У III Універсалі УЦР декларувалися наміри уряду стосовно здійснення земельної реформи. Передбачалося скасування права приватної власності на землю. Генеральний Секретаріат поширив офіційне роз'яснення до III Універсалу, в якому наголосив, що скасування прав власності на землю й перехід їх до трудящого народу необхідно розуміти так, що «право власності на ці землі переходить до народу Української Республіки, отже, від дня опублікування Універсалу колишнім власникам забороняється земля прода-

вати, купувати, закладати, дарувати чи передавати будь-кому у власність іншим способом. Причому скасування власності, як і весь земельний лад на Україні, мають підтвердити й остаточно встановити Українські Установчі Збори» [2, 22]. Відповідно до цього документа вважалося, що земля є загальнонародною власністю. Деякі декларовані в III Універсалі ідеї та правила регулювання земельних відносин мали внутрішньо суперечливий характер і правову невизначеність. Так, поняття «трудова власність», «соціальна власність» не мали чітко окресленого юридичного змісту.

У IV Універсалі УЦР проголошено необхідність прийняття окремого земельного закону та передачу землі трудовому народу без викупу. УЦР 18 січня 1918 р. затвердила Земельний закон, який складався із трьох розділів, що поділялися на 33 статті. В основу Земельного закону було покладено принцип скасування права приватної власності на землю, води, ліси та надра. Верховне управління ними до скликання Українських Установчих Зборів взяла на себе УЦР. Міськими землями розпоряджались органи міського самоврядування, всіма іншими — сільські громади, волосні, повітові та губернські земельні комітети. Вони повинні були забезпечити «трудовим громадянам, товариствам, громадським установам, торговельним і промисловим підприємствам їхнє право на користування землею та охороняти природні багатства від виснаження, дбати про їх зростання». Користування землею проголошувалось безоплатним. Оподаткуванню підлягали лише землі понад встановлені норми, а також «надприбутки», які залежали від природних якостей ділянки, її близькості до торговельних центрів тощо. Право користування землею могло переходити у спадщину. В такий спосіб земля згідно із цим законом була соціалізована [2, 40–44]. Вирішення земельної проблеми таким чином не

додало авторитету УЦР. Обуреними були досить численні в українському селі верстви середнього і заможного селянства, які втратили право власності на свою землю, яка «за нормами» роздавалась бідноті, всіляким товариствам, зокрема фіктивним. Не вірив обіцянкам та законам, за словами В. Винниченка, й сільський пролетаріат, біднота, які більше довіряли реальним фактам і хотіли отримати землю у власність. Щоби якось виправити свою невдалу політику перед середнім та заможним селянством УЦР 29 квітня 1918 р. внесла зміни та доповнення до земельного закону, відповідно до яких ділянки розміром до 30 десятин не підлягали переділу. Проте це було здійснено із запізненням. У Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. приватна власність на засоби виробництва (передусім земельна) не гарантувалась. Таким чином, головне питання соціально-економічної організації суспільства, яке і викликало революцію, — питання власності на землю, на конституційному рівні не було вирішено. Творці Конституції свідомо обходили його, залишаючи собі на майбутнє найбільшу свободу маневрувань відповідно до обставин.

Трудове право. У галузі трудового права у той час видано Закон «Про 8-годинний робочий день» від 25 січня 1918 р. Положення його поширювалися на всі підприємства з найманою працею незалежно ні від розміру цих підприємств, ні від того, кому вони належать. Тривалість робочого часу на тиждень становила 48 годин. Закон фактично виходив за межі своєї назви, бо регламентував також особливості найму та праці жінок і неповнолітніх, понаднормову й нічну працю, працю на «особливо шкідливих виробництвах і роботах» тощо. В ст. 11 Закону визначено було святкові й інші неробочі дні — великі церковні свята та національні державні свята, якими оголошено дні прийняття III Універсалу (7 листопада) і IV Універсалу (9 (22) січня). У законі

(ст. 4) передбачалось створення у майбутньому Головної ради праці як організатора державної політики в галузі трудового права. Закон «Про 8-годинний робочий день» — це своєрідний прообраз кодексу законів про працю.

Важливим законодавчим актом УЦР став Закон «Про державну мову» від 24 березня 1918 р., у якому вказувалося: «Всякого роду написи, вивіски тощо на торговельно-промислових, банкових та подібних закладах і конторах повинні писатися державною українською мовою». У статті 3 цього Закону зазначено: «мовою в діловодстві має бути державна українська» [2, 51].

У листопаді 1917 р. на спеціальній нараді УЦР слухалося питання про державну символіку. Зокрема, гостру дискусію викликало питання про герб України. Йшлося про «тризуб з часів Київської Русі», київський давній герб — лук або арбалет, «козака з мушкетом і шаблею як герб козацького війська». Пропонувались навіть «золоті зірки на синьому полі — за кількістю земель в Україні» (за прикладом США) або золоті букви «УНР» чи «У» на синьому полі. М. Грушевський пропонував символ творчої мирної праці — золотий плуг на синьому полі, бо хоч він і був істориком, але вважав, що в умовах творення нового ладу новим має бути й герб, аби не виникало «підозри в замислах відродження старого». Мала Рада 12 березня 1918 р. затвердила як державний герб УНР «золотий Володимирів тризуб на синьому полі». Питання про гімн мало розглядатися на наступних засіданнях УЦР.

Українська Центральна Рада у своїй правотворчій діяльності торкнулася багатьох інших галузей права — від цивільного, кримінального (скасувавши III Універсалом смертну кару й видавши 19 листопада 1917 р. закон про амністію) до міжнародного (наприклад, 26 квітня Генеральне писарство подало на її розгляд законопроект про

приєднання до Всесвітнього поштового союзу).

Цивільне право. У галузі цивільного права українські суди в УНР за Центральної Ради продовжували застосовувати том X Зводу законів Російської імперії. Щоправда, деякі керманічі держави намагалися в усі галузі життя втілити соціалістичні ідеї, зокрема й у цивільне право. Так, М. Грушевський був противником засади про «непорушність приватної власності». У правових актах того часу не було терміна «право володіння», натомість вживалися терміни «право порядкування» чи «право користування», що свідчило про негативне ставлення до приватної власності. Особливо це стосувалося землі: всупереч світовій практиці, апробованій віками й у різних країнах, як уже зазначалося, М. Грушевський вважав, що настане час, коли «власність на землю, торгування землею» вважатимуть ненормальним явищем, як і власність на раба. Такої ж думки дотримувались тоді й українські соціалісти [3, 106].

За час своєї діяльності УЦР ухвалила кілька важливих законодавчих актів, у яких було передбачено окремі питання правового регулювання цивільних відносин в УНР. Так, у I Універсалі УЦР від 10 червня 1917 р. висловлювалося прагнення молодого української демократії до: волі; права самостійного порядкування своїм життям; створення шляхом рівного, прямого і таємного голосування Українських Установчих Зборів; національно-територіальної автономії в складі Росії. Йшлося у ньому й про необхідність ліквідації приватної власності на землю.

У III Універсалі УЦР від 7 листопада 1917 р. було визначено, що віднині на території УНР існуюче право власності на землі поміщицькі й інші землі нетрудових господарств сільськогосподарського призначення, а також на удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі скасовується. Визнаю-

чи, що ці землі є власністю усього трудового народу й мають перейти до них без викупу, УЦР доручає генеральному секретареві земельних справ негайно виробити закон про те, як поряdkувати земельним комітетам, обраним народом, тими землями до Українських Установчих Зборів. «Віднині на землі Української Республіки смертна кара касується». «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» [2, 22].

Згідно з IV Універсалом УЦР від 9 (22) січня 1918 р. було проголошено створення самостійної держави — Української Народної Республіки. У ньому була наявна норма, відповідно до якої ліси, води й усі підземні багатства переходили у розпорядження УНР.

У Конституції УНР, прийнятій 29 квітня 1918 р., містилося чотири статті, що мали врегульовувати цивільні відносини. Так, згідно зі ст. 11 актова, громадянська та політична правомочність громадянина УНР розпочиналася у 20 років. «Жодної різниці у правах та обов'язках між жінкою і чоловіком право УНР не знає». Відповідно до ст. 14 Конституції УНР 1918 р.: «Громадянин УНР і ніхто інший не може бути покараний смертю, ані відданий будь-яким карам по тілу або іншим актам, які принижують людську гідність, ані підпасти конфіскації майна як карі». У статті 15 домашнє вогнище визнавалося недоторканим. Ніяка ревізія не могла відбутися без судового наказу. У статті 16 встановлювалася «листова тайна». Органам державної влади не дозволялося відкривати листи без судового наказу і лише у випадках, визначених законом [2, 53].

Кримінальне право. У добу УЦР кримінальне законодавство УНР ґрунтувалося на кримінальному законодавстві Російської імперії. Зокрема, продовжу-

вали майже у повному обсязі діяти Кримінальне уложення 1903 р., Тюремний статут та інструкції до них. Була чинною й постанова Тимчасового уряду від 6 липня 1917 р., положення якої передбачали позбавлення волі у виправній установі строком до трьох років за публічні заклики до вбивства, розбою, грабежу, погромів та інших тяжких злочинів, що призводили до насильства над будь-якою частиною населення [5, 368–369]. Винних у публічних закликах до невиконання законних рішень влади карали утриманням у в'язниці на такий же термін. Особи, які під час війни закликали офіцерів, солдатів та інших військових до невиконання нових законів і розпоряджень військової влади, підлягали покаранню як за державну зраду. Цю постанову було доповнено положенням, згідно з яким осіб, винних у насильницьких посяганнях на державний лад УНР, карали безстроковою каторгою [6, 279]. Не зазнали змін ані Тюремний статут, ані тюремна інструкція колишньої Російської імперії. Чинною в УНР була й постанова Тимчасового уряду «Про вжиття заходів проти осіб, що загрожують обороні держави, її внутрішній безпеці та завоюванням революції 1917 року» від серпня 1917 р., відповідно до якої військовий міністр за погодженням із міністром внутрішніх справ у позасудовому порядку мав право відправити до в'язниці (на безстрокову каторгу) осіб, діяльність яких, на його думку, підпадала під дію вказаної постанови, а також депортувати їх за межі України. В УНР чинною була також ухвала Тимчасового уряду «Про відповідальність за образу дипломатичних представників іноземних дружніх держав», якими в УНР вважали, зокрема, Німеччину, Австро-Угорщину, Болгарію, Туреччину, Румунію. Винні в образі верховного правителя такої держави, її уряду, посла дією, словом чи в оприлюднених творах підлягали позбавленню волі строком до трьох років.

Серед власних нормативних актів кримінально-правового характеру найважливішими в УНР за Центральної Ради були: III Універсал від 7 листопада 1917 р., в якому передбачалося скасування смертної кари (підтверджено Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р.), «Закон про амністію» від 19 листопада 1917 р., що став правовою основою звільнення усіх засуджених за політичні злочини, «Закон про покарання учасників воєн і повстань проти Української держави» від 5 березня 1918 р., відповідно до положень якого особа могла бути позбавлена громадянства УНР і вислана за межі України, якщо вона була причетна до зазначених у назві закону протиправних діянь, а також шляхом збройної боротьби намагалася ліквідувати українську державність. Винних у вчиненні такого виду злочину позбавляли громадянства і висилали за межі держави [7, 253]. Це покарання було надто м'яким. У разі несанкціонованого повернення покараних осіб передбачалося їх ув'язнення на строк до п'яти років. 13 квітня 1918 р. УЦР видала циркуляр «Про затримання і притягнення до відповідальності чужинців-спекулянтів, які не мають документів на право в'їзду на територію УНР», що передбачав вжиття усіх можливих заходів щодо недопущення скуповування продуктів і товару в населення УНР і вивезення його за межі держави [8, 12–14].

Особливу увагу УЦР спрямовувала на боротьбу з порушенням податкового законодавства. 20 грудня 1917 р. Генеральний Секретаріат видав постанову «Про виручку і податки», якою встановлювалася кримінальна відповідальність для фізичних і юридичних осіб, які вчасно не платили прибуткового й інших державних податків. Винним загрожувало ув'язнення терміном до шести місяців, арешт до трьох місяців або штраф до 300 рублів.

В УНР значну увагу було приділено кримінально-правовій охороні вибор-

чих прав громадян республіки шляхом встановлення посиленних кримінальних покарань. Після ухвалення Закону «Про вибори до Установчих зборів УНР» Секретаріат внутрішніх справ підготував циркуляр, що мав забезпечити прозорість і демократичність проведення виборів до Українських Установчих Зборів. У Законі було передбачено перелік діянь, вчинення яких мало наслідком кримінальну відповідальність. За порушення виборчого законодавства винну особу засуджували до тюремного ув'язнення або арешту.

16 квітня 1918 р. було прийнято закон УНР «Про недоторканність членів Центральної Ради», у якому зазначалося, що делегатів вищого законодавчого органу України притягували до кримінальної відповідальності лише з її дозволу. Заарештувати члена УЦР дозволялося лише тоді, коли його було затримано на місці вчинення злочину. Проте і в такому разі судовий розгляд міг бути перенесений, а позбавлення волі – відкладене, якщо це підтримала більшість складу УЦР на своєму засіданні [7, 254].

Згідно з кримінальним законодавством, яке діяло в УНР, злочини поділялися на такі види: проти держави (державна зрада, шпигунство, дії, спрямовані на насильну зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, пропаганда війни); проти власності (крадіжка, грабіж, розбій, шахрайство, умисне знищення або пошкодження майна); проти особи (вбивство, заподіяння тілесних ушкоджень, згвалтування); господарські (спекуляція, шахрайство, виготовлення спиртних напоїв і торгівля ними); службові (зловживання владою чи службовим становищем) та інші, зокрема хуліганство, незаконне здійснення арешту або обшуку, зберігання зброї тощо [9, 319]. Судді, керуючись власною правосвідомістю, призначали покарання винним у вчиненні злочинів із урахуванням обставин справи й

особи підсудного. Призначаючи покарання, до уваги брали тяжкість злочину, його суспільну небезпеку, обставини, що обтяжували або пом'якшували відповідальність, зокрема мотиви і мету злочину, а інколи — місце та час його вчинення, сімейне становище винного тощо.

Процесуальне право. Судові та правоохоронні органи УНР і УЦР у своїй діяльності переважно керувалися кримінальним та кримінально-процесуальним і цивільним процесуальним законодавством колишньої Російської імперії. Судова система за УЦР складалася із судових органів, які поділялись на органи місцевої та загальної юрисдикцій. У перші місяці існування УЦР судова система не зазнала значних змін порівняно із судовою системою колишньої Російської імперії та Тимчасового уряду. Місцева юстиція була представлена всестановим і особливим селянськими судами. Органами всестанового місцевого суду були мирові суди, які розглядали незначні кримінальні та цивільні справи. Для остаточного з'ясування обставин спірної справи, яка повинна була вирішуватись мировим провадженням, а також для розгляду справ у касаційному порядку створювались повітові з'їзди мирових суддів. До особливих селянських судів належали волосні суди, які формально існували до 3 березня 1918 р. Органами загальної юстиції були загальні судові установи: окружні суди, судові палати і касаційні департаменти Правлячого Сенату. Окружний суд був судом першої інстанції серед загальних судових установ. Із 30 травня 1917 р. при окружних судах формувались особливі адміністративні відділення. Вищою інстанцією для окружних судів були Київська, Харківська й інші судові палати, які розглядали апеляційні скарги у складі трьох постійних суддів. Судова палата — це друга колегіальна установа в системі загальних судів. Третьою загальною судовою установою судової системи

були касаційні департаменти Правлячого Сенату [10, 9].

Основними нормативно-правовими актами в галузі цивільного та кримінального судочинства залишалися російські джерела права, зокрема Статут кримінального судочинства та Статут цивільного судочинства 1864 р.

В УНР за Центральної Ради значну увагу було приділено кримінальному судочинству. Після революційних подій у Російській імперії та її розпаду, а відтак, утворення УЦР в українських губерніях панував розгул злочинності, виникало безліч конфліктів між громадянами, які не знали, до якого суду їм звертатися, мали місце випадки самосуду, анархії, зловживання місцевими комісарами, комендантами й іншими начальниками. Це підірвало авторитет УЦР, повагу до закону з боку громадян. Тому українська влада намагалася упорядкувати та українізувати насамперед суди і судочинство. Так, 13–14 червня 1917 р. у Педагогічному музеї в місті Києві відбувся з'їзд українських юристів, на якому було ухвалено, зокрема: «негайно приступити до відновлення і творення українського права на підставі даних науки, життя і правничої свідомості відповідно до умов нового життя» [4, 71]. Програмні цілі УЦР у сфері реформи судової системи було визначено в її III Універсалі, в якому Генеральному секретарству судових справ приписувалось вжити усіх заходів щодо побудови демократичної системи судів. УЦР 10 листопада 1917 р. прийняла постанову: «Суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки». Це сталося невдовзі після створення Генерального секретарства судових справ під керівництвом М. Ткаченка. Саме Генеральне секретарство судових справ складалося з кримінального і цивільного департаментів, які поділялися на відділи, кодифікаційні комісії, канцелярії та деякі інші підрозділи. Згодом, 2 грудня 1917 р., було прийнято Закон «Про

утворення Генерального суду», а 17 грудня 1917 р. УЦР прийняла Закон «Про заведення апеляційних судів». Законом «Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів» від 22 грудня 1917 р. було врегульовано порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів. Генеральний суд був найвищим судовим органом у судових справах, а також у справах судового нагляду за судовими установами. Пізніше, 14 лютого 1918 р., було затверджено посади головних губернських комендантів, які для розгляду справ про вбивство, пограбування, підпали, згвалтування та розбійництва мали право створювати революційні військові суди, що діяли відповідно до затвердженої УЦР «Інструкції військового революційному суду» (квітень 1918 р.), яка застосовувалась на практиці й була важливою для подальшого розвитку кримінально-процесуального законодавства. Прийняття цього документа мало велике значення для подальшого розвитку українського судочинства, тому що у ньому було передбачено низку норм, відмінних від дореволюційного російського законодавства щодо судочинства. У вказаній Інструкції визначено компетенцію, структуру військових судів, процесуальні права й порядок розгляду справ. Суд не був постійно діючою установою, а формувався одразу після вчиненого злочину та повинен був приступити до розгляду справи не пізніше десяти днів після цього.

Розгляд справи розпочинався за вказівкою губернського коменданта після відповідного дізнання, яке мало проводитися протягом трьох днів юристами, призначеними також губернським або повітовим комендантом. Під час дізнання треба було кваліфікувати, який саме злочин вчинено, хто в ньому підозрюється, чи були свідки, речові докази, знаряддя вчинення злочину. Не мали права брати участь у

дізнанні потерпілі, підлеглі обвинуваченого у вчиненні злочину по службі, його родичі та близькі люди. Особи, які провадили дізнання, мали право проводити обшуки і виїмки. До підсудного обов'язково застосовували запобіжний захід — тимчасовий арешт. Про результати дізнання доповідали повітовому коменданту, а той, у свою чергу, інформував губернського коменданта, який вирішував, чи підлягає справа революційному судові, чи має бути надіслана для розгляду у звичайному порядку [4, 77]. До повноважень голови суду належало призначення дати та місця судового засідання, виклик свідків, експертів і повідомлення сторін. До участі у судовому засіданні допускались захисник (за вибором підсудного або за призначенням губернського чи повітового коменданта), приватний обвинувач і приватний позивач. Неявка будь-кого з них на початок засідання не вважалася за перешкоду для розгляду справи. Головував у суді старший із військових старшин. В Інструкції було передбачено також випадки і порядок усунення будь-кого з суддів та заміну їх запасними. Засідання суду, як правило, були усними й публічними. Проте на час окремих судових функцій або на весь час розгляду справи, коли суд вважатиме, що відкрите засідання ображає моральне чи релігійне почуття або ставить потерпілого у складне становище, судові засідання могло бути закритим. Як виняток засідання суду могло бути безперервним. Сторони мали право подавати докази, залучати на законних підставах свідків та експертів, ставити їм з дозволу голови суду запитання, заперечувати свідкам, надавати відповідні пояснення, заперечувати доводи і думки протилежної сторони [5, 371]. Право на останнє слово належало підсудному або його захиснику.

В УНР за Центральної Ради було докладно врегульовано порядок розгляду справи, допиту свідків, фахівців, перекладачів, відкладення засідання

тощо. Справу розглядали публічно. У закритому засіданні її слухали в тому разі, коли суд вважав, що публічний розгляд справи ображає моральні та релігійні почуття. Засідання, як правило, починалося з перевірки особи підсудного і усіх тих, хто має брати у ньому участь, викладення суті обвинувачення і допиту підсудного. Відмова останнього від допиту не вважалась доказом визнання ним своєї вини. Потім починався допит свідків, серед яких не могли бути «божевільні і дурнуваті», особи, котрі отримали будь-які відомості у справі, а також присяжні повірені й інші особи, які виконували обов'язки захисників підсудних, обвинувачі. Свідків допитували окремо і вони не мали права до допиту спілкуватися між собою. Спочатку вислуховували потерпілого, потім — свідків обвинувачення, далі — свідків підсудного. Дозволявся повторний допит свідків, зведення їх віч-на-віч, оголошення письмових показань осіб, які не прибули на засідання суду. Пояснення сторін вислуховували в такому порядку: обвинувач, цивільний позивач або їх представники, захисник і сам підсудний. Після цього судді виходили до окремої кімнати для винесення вироку і до того моменту не мали права з будь-ким спілкуватися. Питання про винність підсудного вирішувалося за внутрішнім переконанням і лише на тих матеріалах справи, котрі були розглянуті у судовому засіданні. Якщо під час наради в окремій кімнаті виникала потреба додатково з'ясувати будь-які обставини, суд відновлював засідання, додержуючись таємниці нарадчої кімнати.

У вироку підсудного або виправдовували, або звільняли від суду за передбаченими законом причинами, або піддавали покаранню. В останньому випадку суд мав право пом'якшити покарання. Суд також вирішував питання про майно, відшкодування збитків і судові витрати. У вироку зазначали рік, місяць та число, коли

розглядалася справа, особовий склад суду, обґрунтування вироку про міру покарання та закони, на підставі яких винесено вирок, тощо. Вирок оголошували іменем Української Народної Республіки. Вироки військового революційного суду не підлягали оскарженню і набирали чинності одразу після їх проголошення. Їх виконання покладалося на повітових комендантів упродовж однієї доби після постанови суду.

Таким чином, в УНР за Центральної Ради було досягнуто значних успіхів у розвитку власного законодавства, яке визнавало народ України єдиним джерелом влади та забезпечувало громадянам УНР право безпосередньої участі і формування її органів, а також гарантувало громадську та політичну правоздатність і дієздатність, рівність громадян, незалежно від статі, віри, національності, освіти, майнового й податкового становища, недоторканність особи, її життя, листування, забороняло смертну кару, катування та інші дії, що принижують людську гідність. У законодавстві УНР було відображено принципи рівності, справедливості, що проявлялося, зокрема, у рівності всіх перед законом, виборчих прав. Законодавча діяльність УЦР ґрунтувалася на дотриманні правових принципів доцільності, демократичності й справедливості. Вони мали на меті врегулювати суспільні відносини в державі та розв'язати кризові явища передусім у сфері земельних правовідносин, гуманітарній сфері, регулюванні економічного сектору. Водночас, надаючи оцінку чинникам, що негативно вплинули на законодавчу діяльність УЦР, необхідно вказати на недостатність часу та професіоналізму. Однак найбільш відчутно на ній позначилися політичні й ідеологічні пристрасті, відсутність національної та політичної єдності у діях українських національних сил, які не пішли на компроміс в ім'я загальнонаціональних інтересів. Саме відсутність такої

єдності була основною причиною поразки української національно-демократичної революції 1917–1921 рр. і є найважливішим уроком для сучасної України. Нині важливо сформувати Українську патріотичну політичну еліту, яка б відстоювала соціальну справедливість і рівність, дотримувалася верховенства права. Сьогодні необхідно перейти винятково на шлях професіоналізму в державному управлінні. Як убачається, основою національної

політичної еліти мають бути професійні юристи зі стажем роботи не менше 15 років. Це надасть можливість вирішувати нагальні проблеми щодо створення ефективних органів державної влади й органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів, а також сприятиме формуванню професійних та патріотичних Збройних сил України, здатних гарантувати державний суверенітет і територіальну цілісність нашої держави.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Історія держави і права України* : підруч. / В. Д. Гончаренко, В. М. Єрмолаєв, В. О. Рум'янець ; за ред. В. Д. Гончаренка. — Харків : Право, 2013. — 704 с.
2. *Хрестоматія з історії держави і права України* : навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищ. закл. : у 2 т. / за ред. В. Д. Гончаренка ; уклад.: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький. — 2-ге вид., перероб. і допов. — Київ : Ін Юре, 2000. — Т. 2: Лютий 1917–1996 р. — 728 с.
3. *Кульчицький В. С.* Історія держави і права України : підруч. для студентів вищ. навч. закл. / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. — Київ : Ін Юре, 2007. — 624 с.
4. *Мироненко О. М.* Світоч української державності: політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О. М. Мироненко ; НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. — Київ, 1995. — 328 с.
5. *Терлюк І. Я.* Історія держави і права України : навч. посіб. / І. Я. Терлюк. — Київ : Атіка, 2011. — 944 с.
6. *Кульчицький В. С.* Історія держави і права України : підруч. для студентів вищ. навч. закл. / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. — Київ : Ін Юре, 2008. — 622 с.
7. *Захарченко П. П.* Історія держави і права України : підруч. / П. П. Захарченко. — Київ : Атіка, 2004. — 368 с.
8. *Кісілюк Е. М.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Е. М. Кісілюк. — Київ, 2003. — 20 с.
9. *Бойко І. Й.* Кримінальні покарання в Україні (ІХ–ХХ ст.) : навч. посіб. / І. Й. Бойко. — Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2013. — 408 с.
10. *Землянська В. В.* Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського та Директорії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. В. Землянська. — Харків, 2002. — 20 с.

REFERENCES

1. Honcharenko V. D., Yermolayev V. M., Romyantsev V. O. Istoriya derzhavy i prava Ukrayiny [History of the state and the law of Ukraine], Kharkiv: Pravo, 2013, 704 p.
2. Khrestomatiya z istoriyi derzhavy i prava Ukrayiny [Readings on the history of the state and the law of Ukraine], Kyiv: In Yure, 2000, vol. 2, 728 p.
3. Kulchytskyi V. S., Tyshchuk B. Y. Istoriya derzhavy i prava Ukrayiny [Readings on the history of state and law of Ukraine], Kyiv: In Yure, 2007, 624 p.
4. Myronenko O. M. Svitoch ukrainskoi derzhavnosti: polityko-pravovyi analiz diialnosti Tsentralnoi Rady [The Light of Ukrainian Statehood: Political and Legal Analysis of the Activities of the Central Rada], Kyiv, 1995, 328 p.
5. Terlyuk I. Ya. Istoriya derzhavy i prava Ukrayiny [History of the State and Law of Ukraine], Kyiv: Atika, 2011, 944 p.
6. Kulchytskyi V. S., Tyshchuk B. Y. Istoriya derzhavy i prava Ukrayiny [History of the State and Law of Ukraine], Kyiv: In Yure, 2008, 622 p.
7. Zakharchenko P. P. Istoriya derzhavy i prava Ukrayiny [History of the State and Law of Ukraine], Kyiv: Atika, 2004, 368 p.
8. Kisilyuk E. Kryminalne zakonodavstvo v period ukrayinskoho derzhavotvorennia (1917–1921) [Criminal Legislation During the Period of Ukrainian State Creation (1917–1921)], Kyiv, 2003, 20 p.
9. Boyko I. Y. Kryminalni pokarannya v Ukrayini (IX–XX st.) [Criminal punishment in Ukraine (IX–XX centuries)], Lviv: LNU imeni Ivana Franka, 2013, 408 p.

10. Zemlyanska V. V. Kryminalno-protsesualne zakonodavstva Tsentralnoyi Rady, Hetmanatu Skoropadskoho ta Dyrektoriyi [Criminal Procedure Law of the Central Council, Hetmanate Skoropadsky and the Directory], Kharkiv, 2002, 20 p.

Бойко І. Правове регулювання суспільних відносин в Українській Народній Республіці

Анотація. Проаналізовано становлення та розвиток правового регулювання суспільних відносин в Українській Народній Республіці за Центральної Ради. Значну увагу зосереджено на характеристиці законодавства УНР за Центральної Ради у сферах земельних, фінансових, трудових, цивільних, кримінальних і процесуальних правовідносин. Розкрито роль історико-правової науки у вивченні й узагальненні досвіду законодавчого забезпечення державотворчих процесів в УНР за Центральної Ради.

Ключові слова: правове регулювання, правові відносини, законодавство, Українська Центральна Рада, Українська Народна Республіка.

Бойко И. Правовое регулирование общественных отношений в Украинской Народной Республике

Аннотация. Проанализированы становление и развитие правового регулирования общественных отношений в Украинской Народной Республике при Центральной Раде. Значительное внимание уделяется характеристике законодательства УНР при Центральной Раде в сферах земельных, финансовых, трудовых, гражданских, уголовных и процессуальных правоотношений. Раскрыта роль историко-правовой науки в изучении и обобщении опыта законодательного обеспечения процессов государственного строительства в УНР при Центральной Раде.

Ключевые слова: правовое регулирование, правовые отношения, законодательство, Украинская Центральная Рада, Украинская Народная Республика.

Boyko I. Legal Regulation of Social Relations in the Ukrainian People's Republic

Annotation. The article analyzes the formation and development of legal regulation of social relations in the Ukrainian People's Republic in the Central Council. Much attention is paid to the characterization of the legislation of the Ukrainian People's Republic in the Central Council in the field of land, financial, labor, civil, criminal and procedural legal relations. The role of historical and legal science in the study and generalization of the experience of legislative provision of state-building processes in the Ukrainian People's Republic in the Central Rada is revealed.

Key words: legal regulation, legal relations, legislation, Ukrainian Central Rada, Ukrainian People's Republic.