

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

У тисячолітній історії українського державотворення події, пов'язані з визвольною боротьбою українського народу на початку ХХ ст., мають справді доленосне для нього значення. Тому не випадково Президент України П. Порошенко своїм Указом від 22 січня 2016 р. № 17/2016 постановив проголосити 2017 рік Роком Української революції 1917–1921 рр., а вшанування подій і видатних учасників цієї революції визнати «одним із пріоритетів діяльності органів державної влади на 2017–2021 рр.».

Знаковою подією зазначеної революції стало прийняття Українською Центральною Радою (УЦР) 7 (20) листопада 1917 р. III Універсалу. У ньому проголошувалось: «Віднині Україна стає Українською Народною Республікою». Відродження української держави у формі УНР стало закономірним результатом довготривалої боротьби народу за свою національну державу, котра бере початок від часів Київської Русі, що в історії держави і права України посідає визначне місце. Високий міжнародний авторитет України-Руси був закріплений чисельними міжнародними договорами, тісними матримоніальними зв'язками великих київських князів із багатьма зарубіжними дворами (зокрема, Візантії, Франції, Англії, Швеції, Угорщини, Норвегії). Київській Русі відведено у всесвітній історії вагоме місце.

Вітчизняні історики права переконливо довели, що Галицько-Волинська держава (1199–1349 рр.) продовжила і розвинула державотворчі традиції Київської Русі й стала однією з найпередовіших країн середньовічної Європи.

Через низку причин український народ втратив свою національну незалежну державу, а його землі опинились

під владою іноземних держав, що негативно вплинуло на економічний, соціальний, культурний, політичний і правовий розвиток України. Однак українці ніколи не забували, що вони державницький народ. Тому одним із найвагоміших результатів визвольної війни українського народу (1648–1654 рр.) під проводом гетьмана Б. Хмельницького стало відродження держави у формі Української козацької республіки. Вхідження України під протекторат Московської держави згідно з Переяславською угодою (1654 р.), врешті-решт, призвело до ліквідації української державності в кінці XVIII ст. Майже на півтора століття український народ вкотре позбавили своєї держави. І тільки Лютнева (1917 р.) революція в Росії відкрила шлях до відродження української державності.

Очолила рух за повернення українському народу його державності заснована у Києві на початку березня 1917 р. Українська Центральна Рада.

На рахунку УЦР чотири прийняті нею універсали, кожен із яких був спрямований на створення правового підґрунтя для розбудови української держави. Характерна особливість III Універсалу — його конституційно-установчий характер. Відповідно до цього документа в країні закріплювалася республіканська форма правління, витоки якої сягають ще часів Гетьманщини.

Проголошення і початок розбудови УНР стали своєрідним стартом у прямованні України до незалежності, проголошення якої було здійснено в прийнятому УЦР 9 (22) січня 1918 р. IV Універсалі. Про легітимність проголошення незалежності УНР свідчить визнання її у 1918 р. багатьма країнами світу, з-поміж яких: Великобританія, Сполучені Штати Америки, Німеччина,

Австро-Угорщина, Румунія, Болгарія, Туреччина, Японія, Китай, Португалія, Данія, Греція, Норвегія, Іспанія, Фінляндія, Польща, Швеція, Швейцарія.

Історія УНР часів Української Центральної Ради багатоаспектна. У період її існування накопичено значний досвід державотворення в Україні, до того ж як позитивний, так і в чомусь негативний.

Висновки, яких дійшли автори актуальної теми цього номера журналу, становлять інтерес для сучасного визначення значимості проголошення і функціонування Української Народної Республіки. Йдеться, зокрема, про те, що проголошення Української Народної Республіки стало найважливішою подією у національно-державному відродженні України на початку ХХ ст.

Розбудова УНР як держави здійснювалась на демократичних, правових засадах. Витоками УНР були парламентаризм, демократизм, міцні правові засади організації та діяльності її державного механізму.

Від початку існування УНР проголосила сталі зовнішньополітичну (встановлення миру) та внутрішню соціально-економічну програми (скасування права приватної власності на землю та смертної кари, проголошення демократичних свобод, встановлення 8-годинного робочого дня).

Вирішення цих проблем установчого характеру передбачалося шляхом скликання Українських Установчих Зборів.

Як зауважують автори актуальної теми цього номера журналу, Українська Центральна Рада за часів свого існування набувала ознак не лише представницького органу, а й тимчасового повноважного парламенту — до проведення загальних виборів, скликання Всеукраїнських Установчих Зборів. Порядок роботи УЦР набуває сталості, дотримуються регламент і демократичні традиції, удосконалюються парламентські процедури. Загальні збори поступово набували характеру сесій-

них, пленарних засідань. Таким чином, Українська Центральна Рада була першим загальнонаціональним вищим представницьким органом, який акумулював державотворчі амбіції українців і проголосив першу в ХХ ст. українську державність.

Цікавою, з точки зору сучасних підходів до нормотворчості, убачається законодавча діяльність в УНР. Так, в Українській Народній Республіці 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 й формування її органів, а також гарантувало громадську і політичну правоздатність та дієздатність, рівність громадян незалежно від статі, віри, національності, освіти, майнового і податкового становища, недоторканність особи, її життя, листування, забороняло смертну кару, катування й інші дії, що принижують людську гідність, тощо. У законодавстві УНР було відображено принципи рівності, справедливості, які проявлялися, зокрема, у рівності всіх перед законом, виборчих правах. Законодавча діяльність УЦР ґрунтувалася на дотриманні правових принципів доцільності, демократичності й справедливості, що мали врегулювати суспільні відносини в державі та подолати кризові явища насамперед у сфері земельних правовідносин, гуманітарній сфері та регулюванні економічного сектору. Водночас, оцінюючи чинники, що негативно вплинули на законодавчу діяльність Української Центральної Ради, необхідно вказати на брак часу й професіоналізму. Проте найбільш відчутно на ній позначилися політичні й ідеологічні пристрасті, відсутність національної та політичної єдності у діях українських національних сил, які не дійшли компромісу задля загальнонаціональних інтересів. Саме відсутність такої єдності була основною причиною поразки

української національно-демократичної революції 1917–1921 рр. і є найважливішим уроком для сучасної України. Сьогодні важливо сформувавши українську патріотичну політичну еліту, яка б відстоювала соціальну справедливість, рівність, дотримувалася верховенства права. Також необхідно перейти на шлях виняткового професіоналізму в державному управлінні. Основою національної політичної еліти мають бути професійні юристи, які повинні мати стаж 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 і сприятиме формуванню професійних та патріотичних Збройних сил України, здатних гарантувати державний суверенітет і територіальну цілісність держави.

Право Української Народної Республіки перебувало у перехідному періоді, тому його характерна ознака — багатоджерельність.

Основним джерелом права у зазначені роки були нормативно-правові акти. Причому закони мав право приймати єдиний орган законодавчої влади — Українська Центральна Рада. У період УНР було прийнято низку важливих законів у сфері конституційного, кримінального, земельного, фінансового, трудового законодавства.

Підзаконні акти мали право видавати органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

В УНР діяли правові звичаї, які відображали у правотворчій сфері народну правосвідомість і були відтворені у земельному, сімейно-шлюбному, спадковому законодавстві.

У сфері правозастосування джерелами права можна визнати професійну правосвідомість суддів і правосвідомість населення.

Повчальні уроки з діяльності УЦР в галузі реформування місцевого само-

врядування можуть стати у пригоді в наші дні, коли відбувається пошук оптимальної моделі демократизації управління в Україні.

Із метою створення повноцінного територіального представництва пріоритетним напрямом державотворчої діяльності Української Центральної Ради мало б стати запровадження власної місцевої адміністрації та нової системи місцевого самоврядування. Однак, зважаючи на демократичні перетворення в Росії улітку 1917 р., стратегія національного державотворення УЦР орієнтувалася на створення Української автономії у складі демократичної федеративної Росії. Тому після прийняття I Універсалу УЦР обрала шлях збереження існуючого адміністративно-територіального устрою, перепідпорядкування собі губернських і повітових комісарів Тимчасового уряду Росії та реформування наявної системи земського і міського самоврядування. Підготовку до запровадження нової системи місцевого самоврядування УЦР розпочала після більшовицького перевороту в Петрограді та прийняття III Універсалу. Здійснення реформи гальмувалося умовами політичної нестабільності, агресією більшовицької Росії, глибокою соціально-економічною кризою та фінансовою кризою земського самоврядування. Потрібно визнати, що УЦР допустилася низки прорахунків, через які вона не змогла провести реформу місцевого самоврядування та вивести його із фінансової і організаційної криз. Найсуттєвіші серед них — інституційна й організаційна невизначеність УЦР щодо системи та принципів організації місцевої державної адміністрації і місцевого самоврядування, відсутність належної нормативно-правової бази й ефектively вертикалі виконавчої влади. Проте помилки, допущені УЦР у процесі проведення реформи місцевого самоврядування, надають можливість винести важливі історичні уроки. Історичне зна-

чення реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки полягає в тому, що вона здійснювалася шляхом децентралізації влади та впровадження демократичних принципів самоврядування, що, у свою чергу, свідчить про намагання реалізувати в Україні європейський вектор національного державно-правового розвитку.

Про такий же вектор розвитку, який здійснювали лідери УНР, переконливо свідчить і договір, підписаний 27 січня (9 лютого) 1918 р. у Бресті між Українською Народною Республікою з центром у Києві, з одного боку, та Німецькою, Австро-Угорською, Турецькою імперіями і Болгарським царством, з другого боку, що став першим мирним договором Першої світової війни 1914–1918 рр., який символізував переконливий вихід новоствореної української держави на міжнародну арену. Укладення договору врятувало УНР від захоплення її території та встановлення російсько-більшовицького окупаційного режиму над Україною. Харківська радянська делегація, що прибула до Бреста, протегована більшовицьким агресором, виконала роль фігового листка, прикриваючись яким, Російська Федерація намагалася домогтися визнання саме їхньої делегації єдино повноважною від колишніх народів Російської імперії укласти мир у Бресті. Жодного іншого статусу, крім персонального членства у російській більшовицькій делегації, вони від представників держав Четверного союзу не отримали. Цілковите виснаження умовами війни, голод, що охопив Австро-Угорщину та Німеччину, страйки, провоковані місцевими соціал-демократичними партіями, не зрушили західних партнерів України з позиції дотримання норм міжнародного права і не освятили своїм визнанням участь окремої делегації харківської псевдо УНР у 1917–1918 роках.

Хочеться вірити, що існуючий збройний конфлікт на сході України та

спроби його розв'язати у межах Мінського процесу, започаткованого у 2015 р. лідерами Німеччини (Анже-лою Меркель) та Франції (Франсуа Олландом), не лише не призведе до визнання самопроголошених Донецької та Луганської народних республік (як це й було сторіччя тому), а сприятиме деокупації українських територій Донецької і Луганської областей від військових найманців та місцевих про-російських бойовиків. Лише наступальна й не угодовська позиція держав європейського співтовариства, аналогічна тій, що супроводжувала переговори у Бресті 1918 р., синхронізована з професійними діями Збройних сил України, здатна нівелювати спроби федералізації України, подолати присутність «руського міра» та забезпечити мир не лише у нашій країні, а й вусій Європі.

В умовах сьогоденного реформування освіти в Україні, започаткованого Законом України «Про освіту», який було прийнято 5 вересня 2017 р. (деякі його норми про мову освіти викликали неоднозначну реакцію в суспільстві), вельми актуальним є здійснене в межах актуальної теми цього номера журналу дослідження культурно-освітнього фактору в державотворчих процесах УНР доби Української Народної Республіки. З'ясовано, що успіхи у культурній справі, побудові нової української школи, налагодженні доволі ефективної роботи органів управління культурно-освітньою сферою як у центрі, так і на місцях напередодні проголошення та у період функціонування Української Народної Республіки доби Центральної Ради були забезпечені передусім тим, що до її вирішення долучилися кращі представники української гуманітарної інтелігенції, які напередодні Української національно-демократичної революції і визвольних змагань 1917–1921 рр. саме й були творцями низки суспільно-політичних проектів, спрямованих на відродження

ліквідованої царизмом української державності. Запропоновані гасла виявилися суголосними глибинним ментальним прагненням українського народу, що засвідчили результати виборів до Всеукраїнських і Всеросійських Установчих Зборів, де українські політичні партії отримали переконливу більшість.

Культурно-освітні перетворення, які проводилися на широких загальнодемократичних принципах, виявили нові способи державного управління. Йдеться насамперед про залучення до вказаних процесів широкого кола громадськості в особі учительських з'їздів, культурницьких спілок, батьківських комітетів, кредитних організацій, запровадження на законодавчому рівні академічної свободи, мобільності, автономії освітніх та культурних закладів, що не лише відповідало кращим європейським зразкам, а й випереджало їх у часі. Ментально-цивілізаційна перемога УНР доби УЦР над комуністичною альтернативою розвитку призвела до прямої російсько-більшовицької агресії та наступної окупації України під прикриттям тези про громадянську війну.

Підготовка в сучасній Україні конституційної реформи матиме успіх за умови врахування практики конституційного будівництва в Україні на різних етапах її історії, зокрема й у період УНР.

Вінець законодавчої діяльності Української Центральної Ради — Конституція УНР, яка була прийнята нею 29 квітня 1918 р. і через декілька годин після затвердження стала історією. Незважаючи на це, Конституція УНР, як і Конституція Пилипа Орлика, свого часу була досить прогресивною. Вичерпавши наявні можливості реалізувати федеральні пропозиції щодо перетворення унітарної Росії на спілку народів, М. Грушевський запропонував конституційній комісії УНР звернутися до багатого європейського досвіду в

галузі конституційного права. «Статут про державний устрій, права і вольності УНР» наділяв усіх українців, незалежно від статі, політичною, громадською і активною правомочністю після досягнення 20-літнього віку. Згідно з Конституцією з цього віку дозволялося також обрання до місцевих і вищих законодавчих органів УНР. Виборче право України могло би суттєво випередити аналогічні положення основних законів країн «ліберальної демократії».

Заборона застосування смертної кари проти всіх, хто перебував на теренах УНР, спроба вирішити проблему національних меншин через національно-персональну автономію мають і зараз неабиякий «перспективний досвід».

Значний інтерес для актуальної теми номера журналу становить наукова розвідка стосовно ідеї конституційної держави в стратегії державотворення за доби УНР.

На рівні установчих актів, законів і Конституції УНР (1918 р.) в УНР послідовно втілювалась ідея розбудови конституційної держави з закріпленням і гарантованим на конституційному рівні механізмом реалізації народом-сувереном своєї природної функції установчої влади.

Використовувалися дві форми установчої влади. На першому революційному етапі первинного творення держави установчими актами та конституційними законами закріплювалась форма конституанти — Установчі Збори. У Конституції УНР (1918 р.) шляхом модельної правотворчості закріплено інститут прямої демократії — інститут законодавчої ініціативи народу. Повноцінним модельним актом став «Закон про національно-персональну автономію».

На рівні Конституції закріплено норму децентралізації широкого самоврядування, створену в межах концепту, що унеможливорює дублювання повноважень і конкуренцію компетен-

цій місцевих державних адміністрацій та місцевих управ. Згідно із концептом не державна влада віддає свої повноваження на місця, навпаки, місцева влада не перешкоджає органу центральної влади в межах повноважень, визначених Статутом (Конституцією), порядкувати «всіма справами, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої самоуправи».

У Конституції було закріплено такий тип виборчої системи, як пропорційна. Цей досвід заслуговує на увагу. Закріплення на конституційному рівні

типу виборчої системи унеможливило зміну його під чергові вибори.

Порушена на сторінках цього номера журналу актуальна тема вкотре свідчить про нагальну потребу об'єднати вітчизняних науковців задля підготовки та видання фундаментального академічного курсу «Історія держави і права України», що буде корисний і для тих, хто досліджує актуальні проблеми українського державотворення, і для сучасних законодавців, аби зрозуміти потреби багатомільйонного народу України — громадян усіх національностей.

*Підготовлено координатором актуальної теми
«Утворення Української Народної Республіки як знакова подія
у тисячолітній історії національного державотворення»
В. Гончаренком
за результатами її обговорення на сторінках журналу*