



Іван Терлюк

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії, історії та філософії права
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету “Львівська політехніка”
(Львів, Україна)
i.terlyuk2406@gmail.com

УДК [342:346](477.4/5)“191/192”

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН (1917–1921 РОКИ)

АНОТАЦІЯ. Проблема становлення українського національного законодавства у сфері соціально-економічних відносин (1917–1921 рр.) завжди залишатиметься актуальною з огляду на повсякчасну потребу історичної легітимізації сучасної Української держави та історичну тяглість між сучасним процесом українського державотворення та українськими національними державними формаціями доби Української революції 1917–1921 рр. Як 100 років тому, так і зараз головна увага українського законодавця зосереджується на законодавчому регулюванні соціально-економічної сфери – земельних і трудових відносин.

Стаття не претендує на емпіричну чи фактологічну вичерпність. Її основна мета – дослідити особливості нормативно-правового регулювання земельних і трудових відносин нової української державності революційної доби як процес закладення основ національного земельного та трудового й соціального законодавства.

Стверджується, що реальний процес вироблення правових основ урегулювання соціально-економічних проблем новітньої української національної державності розпочався щойно після III Універсалу Української Центральної Ради (УЦР). Ним уперше оприлюднено соціальну програму УЦР, визначено орієнтири правової політики проголошеної Української держави, зокрема й у сфері правового вирішення земельного та трудового питань. Спроба законодавчого розв'язання останніх розглядається крізь призму ідеологічних підходів, демонстрованих, з одного боку, обома соціалістичними Українськими Народними Республіками, а з другого – не-соціалістичною Українською гетьманською державою. Зокрема, земельне питання досліджується як перебіг законодавчого забезпечення розподілу та перерозподілу землі. З царини земельних відносин аналізуються базові земельні закони УЦР, Директорії та Гетьманату. В основі перших лежали соціалістичні принципи щодо ліквідації приватної власності на землю, її націоналізації тощо, а в другому – визначалися особливості набуття землі у власність різними соціальними категоріями. Автор робить висновок, що гетьманська влада через реалізацію цього закону по-

ставила за мету вирішення суспільно-політичного завдання – створення середнього класу селян-власників, які мали стати її опорою. Наголошується на тому, що фактор праці як один із соціально-економічних чинників у процесі формування й еволюції правової політики українських національних урядів був контрверсійним, а сама “трудова” – політика малоефективною. Обґрунтовується думка, що законодавче регулювання трудових відносин, яке поєднувалося зі спробами вирішити правовими засобами численні соціальні проблеми, започаткувало ще й українське національне соціальне законодавство. Висловлюється переконання, що загальний стан законодавчого вирішення земельної проблеми й недооцінка гострих питань ефективного законодавчого врегулювання трудових відносин значною мірою позначилися на успіху/неуспіху українців у розбудові власної національної державності.

Ключові слова: право; правове регулювання; законодавство; державність; Україна.

Звернення до історії української державності та національного права завжди будуть актуальними, передовсім тому, що утверджують нас в історичній легітимізації української національної державності, даючи відповідь на низку запитань, як-от: чи маємо ми, українці, власний політико-правовий підмуток, сталі правові традиції, зокрема, традиції право- та державотворення, чи існує неперервність українського державотворчого процесу тощо? Звернення до зазначеної у заголовку проблеми зумовлюється історичною тяглістю між сучасним процесом українського державотворення та українськими національними державними формаціями доби Української революції 1917–1921 рр. Зокрема, як 100 років тому, так і зараз головна увага українського законодавця зосереджується на законодавчому регулюванні соціально-економічної сфери – земельних і трудових відносинах. На початку минулого століття вони були визначальними для побуту переважної частини населення – селянства й робітництва, від них залежала могутність держави – її економіка, стабільність, зрештою – і саме існування держави.

Вважаємо, що вивчення історико-правових аспектів соціально-економічного законодавства тих українських державних формацій революційної хвилі на Наддніпрянщині, що виступали за втілення ідеї національно-державного будівництва – Української Народної Республіки (далі – УНР) доби Української Центральної Ради (далі – УЦР), Української Держави за гетьмана П. Скоропадського, Директорії УНР – має як пізнавальне, історико-теоретичне, так і практичне значення. У підсумку це дає змогу глибше зрозуміти головні тенденції та закономірності законодавчої діяльності тогочасних українських національних державних формацій, а отже, творчо переосмислити накопичений національний історичний досвід у сфері правотворення, визначити пріоритети подальшого розвитку правової системи України в сучасних умовах євроінтеграційних процесів.

Українські національні державні формації 1917–1921 рр. мають ґрунтовну історіографію, що налічує тисячі позицій. Тільки в радянській літературі, за підрахунками О. Мироненка, цьому періоду присвячено близько 15 тис. книг і статей, 80 багатотомних збірників документів. За останні 20 років радянської державності тільки в Україні було опубліковано 2 тис. книжок, брошур і статей на цю тему¹. Зайве наголошувати, що інтерес до цих подій в Україні після 1991 р. тільки посилювався. Д. Яневський підрахував, що тільки за перші 15 років після проголошення державної незалежності України з різних аспектів проблеми революційних 1917–1921 рр. дослідниками підготовлено та захищено 343 дисертації, зокрема й 37 докторських². Звісно, у такій широкій історіографії українських національних державних формацій 1917–1921 рр. прямо чи опосередковано знайшла своє відображення й проблематика тогочасних правових відносин і законодавства. Окремі ґрунтовні комплексні дослідження, присвячені українським державотворчим процесам 1917–1921 рр., створено й істориками права. Серед найцікавіших слід назвати праці О. Копиленка, В. Кульчицького, М. Луцького, О. Мироненка, Т. Подковенко, В. Рум'янцева, Б. Тищика, І. Усенка, О. Шевченка, Ю. Шемшученка. Загалом доводиться констатувати, що у дослідженні права й системи законодавства українських держав революційної доби домінує вивчення аспектів, що документують законодавче забезпечення державного будівництва. У контексті нашого дослідження на особливу увагу заслуговують наукові здобутки у сфері законодавчого процесу й законодавчої техніки (А. Іванова), земельного (І. Заріцька, О. Пащенко), трудового (О. Олійник), фінансового і податкового (П. Гай-Нижник), кримінального (Е. Кісілюк) та кримінально-процесуального законодавства (В. Землянська) тощо. Правові акти УЦР, Української Держави гетьмана П. Скоропадського, Директорії та Західноукраїнської Народної Республіки у досить розлогіх статті розглядали В. Румянцев і М. Страхов³. Проте, як нам видається, незважаючи на велику історіографію, винесена у заголовок проблема лише формально та поверхово виглядає більш знайомою, аніж глибинно зрозумілою і засвоєною. Відтак переконані, що у цій проблематиці ще залишається чималий інтелектуальний ресурс.

Основу джерельної бази нашого дослідження становлять передусім опубліковані документи та матеріали⁴. Цінний інструментарій для до-

¹ О Мироненко, *Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект* (2002) 6.

² Д Яневський, *Загублена історія втраченої держави* (Фоліо 2009) 5.

³ В Румянцев и Н Страхов, 'Право в период Украинской революции (1917–1921)' (2013) 1 *Право Украины* 282–300.

⁴ Директорія, *Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: документи і матеріали, т 2* (Верстюк В відп ред, Видавництво імені Олени Теліги 2006) 744; *Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали, т 2* (Верстюк В відп ред,

слідження різних аспектів законодавчої діяльності українських національних державних формацій революційної хвилі, а отже, і становлення національного законодавства, пропонує концепція перехідної держави (держави перехідного періоду, або транзитивності), популяризована в останні роки А. Івановою⁵. Справді, головна цінність транзитивного підходу полягає у можливості розгляду історико-правової реальності, що склалася на українських етнічних землях революційної доби як різних форм єдиної держави перехідного періоду, себто як цілісний процес розбудови Української держави і права.

Звичайно, стаття не претендує на емпіричну чи фактологічну вичерпність.

Мета дослідження – вивчити особливості законодавчого регулювання земельних і трудових відносин нової української державності революційної доби як процес становлення національного земельного та трудового й соціального законодавства; означити роль факторів землі та праці як найбільш значущих соціально-економічних чинників у процесі формування та еволюції правової політики українських національних урядів; визначити місце соціально-економічних факторів у забезпеченні інтересів українців і збереженні української національної державності загалом.

У спеціальній юридичній літературі та низці посібників, як на особливість формування галузевого законодавства в українських національних державних формаціях, вказують на реакцію законодавця щодо найгостріших проблем життєдіяльності суспільства спробою їх законодавчого урегулювання. Із-поміж багатьох соціально-економічних проблем, які тоді потребували нагального правового урегулювання, проблема землі (у переважно селянській за соціально-демографічним складом населення України) і трудової зайнятості (за умов тодішньої популярності соціалістичних ідей, зокрема серед робітництва), стали головними проблемами законодавчого врегулювання соціально-економічної сфери.

Реальний процес вироблення правових основ урегулювання соціально-економічних проблем новітньої української національної державності розпочався щойно після III Універсалу УЦР, який уперше обнародував її соціальну програму й визначив орієнтири правової політики проголошеної Української держави, зокрема й у сфері правового вирішення

Темпора 2015) 412; *Українська Центральна рада: Документи і матеріали, т 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р.* (Смолій В відп ред, Наукова думка 1996) 590; *Українська Центральна рада: документи і матеріали, т 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.* (Смолій В відп ред, Наукова думка 1997) 424.

⁵ Див.: А Іванова, 'Евристичний потенціал концепції держави перехідного періоду для дослідження державотворчих процесів доби Української революції 1917–1921 рр.' (2013) 24 *Правова держава* 64–72.

Іван Терлюк

земельного й трудового питань⁶. Тим самим започатковано процес формування українського національного земельного і трудового законодавства.

Потенційні магістральні шляхи формування українського національного земельного законодавства, що їх визначив III Універсал УЦР, первинно мали полягати, зокрема, у скасуванні права приватної власності на поміщицькі, удільні, монастирські, кабінетські, церковні та інші землі нетрудових господарств. З метою роз'яснення декларованих намірів Генеральний секретаріат і Земельне секретарство через тиждень після оприлюднення Універсалу видали *Роз'яснення Генерального секретаріату з земельного питання* (тут і далі курсив наш. – І. Т.). У ньому зазначалося, що III Універсал лише проголошує загальні підвалини для наступних законів про землю, які мають виробити уряд та Українські Установчі Збори. Також зазначалося, що віднині землю забороняється продавати, купувати, заставляти, дарувати і передавати будь-якими іншими способами. До скликання Українських Установчих Зборів порядкувати на землях мали виборні земельні комітети⁷.

Про необхідність перетворень у земельній сфері – скасування приватної власності на землю; соціалізація землі; передача землі трудовому народові без права викупу до початку весняних робіт через земельний комітет – ішлося й у IV Універсали⁸. За його нормами ліси, води й 'всі багатства підземні визнавалися' власністю українського народу (між іншим, ст. 13 сучасної Конституції України також містить зазначений принцип. – І. Т.) та переходили у підпорядкування УНР. Основні положення Універсалів УЦР було конкретизовано у прийнятому наприкінці січня (за новим стилем) 1918 р. *Тимчасовому земельному законі*⁹, згідно з яким верховне порядкування природними багатствами до скликання Установчих Зборів взяла на себе УЦР. Міськими землями розпоряджалися органи місцевого самоврядування, іншими – сільські громади, волосні, повітові і губернські земельні комітети. Головним їх завданнями були: забезпечення громадянам їхнього права на користування землею, охорона природних багатств від виснаження і вживання заходів до збільшення цих багатств.

Автори земельного закону УЦР – О. Шумський, П. Христюк, М. Пухинський – з метою нейтралізувати більшовицьку агітацію надали йому радикального змісту. Земля виводилася зі сфери товарно-грошових відносин (скасовувалася приватна власність. – І. Т.), оголошувалася загальнонародною власністю, надавалася для загальногромадського користу-

www.pravoh.com.ua

⁶ Конституційні акти України. 1917–1920: невідомі конституції України (Прилюк Ю та Жмир В наук ред, Філософсько-соціологічна думка 1992) 67-9.

⁷ Українська Центральна рада: Документи і матеріали, т 1 (н 4) 449-50.

⁸ Конституційні акти України. 1917–1920: невідомі конституції України (н 6) 70-2.

⁹ Українська Центральна рада: Документи і матеріали, т 2 (н 4) 128-130.

вання (під оселі й будівлі окремим особам, товариствам, громадським установам, розміщення торговельних і промислових підприємств. – І. Т.) та приватнотрудового господарювання (мало вестися власною працею окремими особами, сім'ями або спільно товариствами. – І. Т.). Наймана праця при обробітку земельних угідь мала використовуватися лише у виняткових випадках, тимчасово і згідно з правилами, які встановлювали земельні комітети¹⁰.

В основу закону про встановлення норми землеволодіння було покладено принцип соціалізації землі. Норма землеволодіння індивідуального селянського господарства обмежувалася 30 десятинами, а більші маєтки підлягали конфіскації й передавалися у земельний фонд, що розподілявся серед неможливих категорій селян. Для вирішення питання про надання землі безземельним і малоземельним селянам у трудове користування зацікавлені громадяни мали подати відповідну заяву до сільських управ. Націоналізація земель, вод, надр, лісів здійснювалася без викупу, але колишнім землевласникам за їхнім бажанням і згідно з рішенням волосних земельних комітетів залишалися ділянки з садами, виноградниками, хмільниками в кількості, яку вони могли обробити власною працею і працею своєї сім'ї. Проголошувалося безкоштовним користування землею. Оподаткуванню підлягали надприбутки, які залежали від природних якостей ділянки, її близькості до торговельних центрів і шляхів та інших соціально-економічних умов, не залежних від праці землекористувачів. Право користування землею могло переходити у спадщину.

Концептуальні засади вироблення основ земельного законодавства в Українській Державі – другій за порядком формі розвитку новітньої української національної держави – ґрунтувалися на цілком інших ідеологічних засадах національного державотворення.

Основи нової правової політики у сфері розподілу й перерозподілу землі були визначені вже у першому гетьманському акті – “Грамоті до всього українського народу”¹¹, і стосувалися насамперед відновлення права приватної власності на землю як фундаменту культури і цивілізації; свободи укладення договорів із купівлі-продажу землі; відчуження земель за справжньою їхньою вартістю від великих власників (понад 5 десятин землі) та наділення земельними ділянками малоземельних селян (менше 5 десятин землі).

Відповідно до цих підходів ухвалено низку законодавчих актів, із-поміж яких чи не найважливішим став *Закон про право продажу*

¹⁰ О Мироненко, *Світоч української державності: політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради (1995)* 210.

¹¹ Конституційні акти України. 1917-1920: невідомі конституції України (н 6) 82-3.

Іван Терлюк

й купівлі землі у сільській місцевості¹². У ньому визначалися особливості набуття землі у власність різними соціальними категоріями.

Зокрема, право продажу без обмеження розміру надавалося кожному власнику сільськогосподарських і лісових маєностей у повітах, однак розмір куплених або набутих даруванням земельних ділянок не повинен був перевищувати визначених 25 десятин. Виключне право скуповувати сільськогосподарські та лісові угіддя без обмеження їхньої кількості мав лише спеціально створений 23 серпня 1918 р. *Державний земельний банк*, однак тільки за умови подальшого розпродажу земельних ділянок на підставах цього закону. У разі, якщо ділянки купували земельні (сільськогосподарські) товариства, то загальна площа повинна була вкладатися в розрахунок 25 десятин на кожного члена. Крім того, упродовж двох років придбану землю необхідно було розмежувати на індивідуальні наділи. Передбачалося, що якщо таке розмежування не завершиться, то його мали би провести відповідні *повітові земельні комісії*. Причому рішення комісій із цього приводу вважалися б остаточними й оскарженню не підлягали б.

Додамо також, що зазначені положення стосувалися як орної землі, так і лісових угідь. Однак площі з лісовими насадженнями надавалися у продаж лише з дозволу міністра земельних справ. Із його ж санкції можна було придбати понадлімітні ділянки, коли це письмово обґрунтовувалося суспільними потребами. При порушенні встановлених норм купівлі землі її надлишки (понад 25 десятин) за рішенням суду переходили в державну власність. Нагляд за виконанням закону доручався повітовим і губернським земельним комісіям. Щоб уникнути зловживань із боку земельних комісій, скарги про порушення ними норм цього закону передбачалося подавати до Генерального суду, який мав право скасувати відповідну постанову комісії. Встановлене раніше право спадкування землі як за законом, так і за заповітом залишалося незмінним.

Оскільки практичне втілення цього закону в життя покладалося на земельні комісії та Державний земельний банк, які тільки формувалися, то виникала потреба у більш чіткому законодавчому закріпленні органів місцевої земельної адміністрації. На вирішення цього питання були спрямовані два нових закони, затверджені 15 липня 1918 р. гетьманом.

Першим законом *Про встановлення земельних комісій, про відновлення чинності "Положення про землеустрій" і деяких постанов про селянську землевласність та землекористування* давався старт формуванню земельних комісій із законодавчим закріпленням їх статуту, в якому

www.pravoia.com.ua

¹² Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали, т 2 (н 4) 122-4.

визначалися юридичні права, склад та обов'язки членів комісій¹³. Одночасно із земельними комісіями Рада міністрів на підставі однойменного закону створила тимчасові земельно-ліквідаційні комісії (повітові та губернські)¹⁴, основна мета яких полягала у відновленні поміщицького землеволодіння у дореволюційних розмірах.

Останній вагомий гетьманський земельний законопроект від 8 листопада 1918 р. під назвою “*Проект загальних підстав земельної реформи*” мав, зокрема, сприяти підвищенню ефективності роботи цукрової промисловості, яка у той час мала провідне значення для економічного розвитку країни. Він проголошував, що всі великі земельні маєтки держава мала примусово викупляти, а потім продавати за допомогою Державного земельного банку, проте не більше, як по 25 десятин одній особі. Господарства, що мали велике агрокультурне значення, залишалися у розмірах до 2 тис. десятин кожне. Більшими за розмірами могли бути маєтки цукрових заводів, племінні та насінневі господарства, але й вони не мали перевищувати п'ятикратного розміру земельного цензу, тобто 2 тис. десятин¹⁵.

Консервативний режим Гетьманату скинула Директорія, члени якої належали до лівих партій та рухів.

В основу законодавчих норм землекористування в Україні доби Директорії УНР, що визначалися у її базовому “земельному” нормативно-правовому акті – *Законі Ради Народних Міністрів Директорії УНР про землю в Українській Народній Республіці* від 8 січня 1919 р.¹⁶, були покладені соціалістичні принципи ліквідації приватної власності на землю та її націоналізація, вилучення землі з грошового обігу та заборона використовувати найману працю, розподіл великих землеволодінь і створення дрібного селянського землекористування, при збереженні від розподілу частини великих, так званих *культурних і промислових* господарств, що передавалися хліборобським спілкам чи іншим земельним установам.

Землі сільськогосподарського призначення перебували у підпорядкуванні Народного міністерства земельних справ і підпорядкованих йому місцевих земельних установ – сільських, волосних, повітових та губернських земельних управ, створених відповідно до розпорядження (15 грудня 1918 р.) і затвердженого Директорією *Статуту земельних управ* (18 січня 1919 р.). Закон про землю зобов'язував земельні установи створити запасний земельний фонд держави шляхом безкоштовного

¹³ Українська Держава (квітень – грудень 1918 року), т 2 (н 4) 158-60.

¹⁴ Там само 161-7.

¹⁵ *Українська революція і державність (1917–1920 рр.): науково-бібліографічне видання* (Онищенко О голова редкол, Парламентське видавництво 1998) 155-6.

¹⁶ *Уряди України у ХХ столітті: науково-документальне видання* (Наукова думка 2001) 196-8.

вилучення земель крупних землевласників, а також дрібних господарів понад максимальну трудову норму – 15 десятин – для наділення землею безземельних і малоземельних селян.

Згідно із зазначеним вище законом землекористування дозволялося у двох формах: *загально-громадській* та *приватно-трудовій*. Суб'єктами користування земель сільськогосподарського призначення визнавалися *державна* (в особі земельних установ), *сільська громада, окрема особа, сім'я та спільне товариство*. Правом землекористування наділялися усі громадяни УНР незалежно від статі, віри та національності, однак, перш за все, ті громадяни, які обробляли землю власною працею. Користувач землі міг передати своє право на землекористування наділом у спадок, повідомивши про це у повітову земельну управу. Однак без письмової згоди всіх дорослих членів сім'ї, поданої до повітової земельної управи, власник господарства не мав права залишити земельну ділянку або передати її іншій особі. Закон зобов'язував землекористувачів вести господарство з додержанням закону і встановлених правил. У разі припинення ведення господарства або порушення встановлених норм земельної управи забирали землю у своє розпорядження, а самовільні захоплення заборонялися і каралися.

Цікаво, що з метою заохочення процесу розбудови українських Збройних сил Директорія встановила пільги наділення земельними наділами військовослужбовців Армії УНР – *“Закон про додаткове наділення землею козаків Української народної республіканської армії”* (16 січня 1919 р.). Приблизно цим же шляхом заохочення учасників антитерористичної операції/операції об'єднаних сил пішла й Україна в 2014-му і наступних роках.

Процес формування українського національного трудового законодавства був викликаний нагальною потребою упорядкування праці ‘робітництва в Українській Народній Республіці’¹⁷, що вперше висловлювалася в III Універсалі УЦР. Проте ані ухвалення на межі 1917–1918 рр. низки законів у сфері трудових відносин, покликаних вирішити проблему, як то закон *“Про робітничі комітети”* (28 листопада 1917 р.), а з початку 1918 р. – закони *“Про біржі праці”*, *“Про місцеві комісаріати праці”*, *“Про примирюючі камери”*, *“Про зміну Положення про забезпечення робітників на випадок хвороби”* тощо, не вирішували основного завдання УЦР у сфері соціально-економічного урегулювання – створення такого законодавства, яке надійно застерігало б суспільство від соціальних потрясінь і конфронтації¹⁸. Натомість досягнення цього складного завдан-

¹⁷ Конституційні акти України. 1917–1920: невідомі конституції України (н 6) 67.

¹⁸ О Олійник, ‘Розвиток робітничого законодавства та органів регулювання трудових відносин у період діяльності українських урядів (1917–1920 рр.)’ [2013] 61(1034) Вісник НТУ ‘ХПІ’ 88.

ня передбачало вирішення законодавчим шляхом низки проблемних та актуальних питань із царини урегулювання як трудових відносин, так і соціального забезпечення. Серед таких найвагомішими були питання боротьби з безробіттям, тривалості та особливостей робочого дня для різних категорій працюючих, пенсійного забезпечення, урегулювання трудових конфліктів тощо. І першим у новітню добу законодавчим актом, яким очільники української влади комплексно намагалися вирішити зазначені вище завдання, а отже, визначалися основи правової політики Української держави у сфері трудових відносин, вважаємо Закон “Про восьмигодинний робочий день”¹⁹.

Зазначимо, що цей акт, прийнятий 25 січня 1918 р., набрав чинності після публікації у “Вістнику Ради народних міністрів УНР” 1 лютого того ж року. За своєю дією він поширювався на всі підприємства, що виристовували найману працю, незалежно від розміру та власника. Закон став найбільш радикальним законодавчим актом, що стосувався широких верств трудового населення. А також, незважаючи на свою назву, не тільки визначав тривалість робочого часу, а й багатьма своїми положеннями встановлював порядок розв’язання трудових конфліктів, охорони праці й соціального захисту. На нашу думку, вказані обставини дають підстави стверджувати, що з його появою було започатковано українське національне трудове й соціальне законодавство, а з ширшого погляду – визначено перспективні напрями розвитку робітничого й промислового законодавства.

По-перше, згідно із законом в Україні у законодавчому порядку встановлювався не лише 8-годинний робочий день, а й 48-годинний робочий тиждень. Всі неділі визнавалися обов’язковими вихідними днями. Крім того, встановлювалось аж 17 святкових днів. Закон зобов’язував власників і керівників підприємств упродовж робочого дня, але не пізніше ніж через 6 годин від початку роботи, встановлювати перерву (1–2 год) для відпочинку та їжі (у нічний час – від 21-ї до 6-ї год – перерви могли бути скорочені до півгодинних), тобто загальна тривалість робочого дня з перервами не мали перевищувати 10 год.

При роботі у денний час найменша тривалість недільного або святкового відпочинку встановлювалася у 42 год, а у другій-третьій змінах – 30 год. У безперервних виробничих циклах ця тривалість могла знижуватись до 24 год, а зайнятим на праці у недільні та святкові дні повинен був встановлюватися вихідний у будь-який інший день тижня.

Допоміжні спеціальності (ремонтники, водопровідники, електрики, пожежні, вартові тощо) могли залучатися до праці у будь-який час,

¹⁹ Українська Центральна рада: Документи і матеріали, т 2 (н 4) 134-7.

однак за згодою між робітниками і фабричною інспекцією та за умови, що загальна тривалість робочих годин за дві доби поспіль не буде перевищувати 20 год, а при аваріях – 24 год. Такій категорії робітників передбачалося також надавати добовий вихідний не менше чотирьох разів на місяць. На шкідливих виробництвах, список яких визначався окремо, робочий час міг скорочуватися.

Детально регламентувалися понаднормові роботи, які оплачувалися у подвійному розмірі (до них могли залучатися тільки чоловіки віком від 18 років за згодою фабричної інспекції або інспекторів праці у суворо визначених випадках). Тривалість понаднормових робіт не могла перевищувати 4 год із розрахунку на дві доби. Причому відступ від цих правил допускався за згодою робітничих організацій або окремих робітників.

По-друге, суворо охоронялася праця неповнолітніх та жінок. Не допускалося наймання до праці на підприємства дітей до 14 років. До того ж на шкідливих виробництвах не могли працювати підлітки до 15 років. Для юнаків та дівчат від 14 до 18 років встановлювався 6-годинний робочий день. Їх також заборонялося залучати до праці у нічні зміни та на понаднормових і підземних роботах. Останнє положення поширювалося також на всіх жінок, незалежно від їхнього віку.

Винні у порушенні закону мали притягатися до суду. У майбутньому закон передбачав створення національної Головної ради праці, на яку, судячи з деяких його статей, покладали реалізацію державної політики у цій сфері. А тим часом ці функції мало виконувати так зване *Головне присутствіє* (тобто управління. – І. Т.) *фабричних та гірничозаводських справ* у місті Києві.

По-третє, Закон про восьмигодинний робочий день був найбільш яскравим виявом *сутності соціальної та робітничої політики*, яку хоч і повільно, але цілеспрямовано провадила УЦР. Перші кроки цієї політики пройшли апробацію в умовах загострення проблеми безробіття, коли з метою надання роботи всім бажаючим, а також реалізації можливості повернутися в Україну тим, хто мешкав за її межами, при УЦР почало функціонувати Бюро праці (травень 1917 р.). Одним із заходів боротьби з безробіттям тодішнє Генеральне секретарство праці вважало негайне звільнення військовополонених (німецьких та австрійських) і заміну їхньої праці працею безробітних. Ці питання повинні були вирішувати комісії з представників секретарства праці, Центрального бюро професійних спілок, Рад робітничих депутатів, Центральної ради фабрично-заводських комітетів та міські біржі праці.

Законодавчу політику в сфері трудових відносин в Українській Державі П. Скоропадського загалом визначали дві обставини: ідеологія, в ос-

нові якої лежала повага до 'приватної власності як фундаменту культури і цивілізації'²⁰, та складність, кризовий характер тодішніх соціально-економічних умов. У сукупності це надавало "трудовій" політиці гетьманського уряду суперечливого характеру.

Тому, з одного боку, вже у першому правовому акті – "Грамоті до всього українського народу" (29 квітня 1918 р.) – гетьман, серед іншого, обіцяв "твердо" забезпечити права робітничого класу. Зокрема, особливу увагу звернути 'на поліпшення правового становища і умов праці залізничників, котрі при виключно тяжких умовах ні на один час не кидали своєї відповідальної праці'²¹. І вже 10 травня уряд гетьмана, фактично відразу після сформування, оголосив, що всі

справедливі домагання робітників, не звернені на те, щоб підірвати рідний промисел, все стрінуть підтримку й поміч Правительства, а професійні союзи, на скільки вони займаються обороною професійних інтересів, користуються з боку Правительства повним признанням²².

Однак згодом, всього через кілька днів окремим *Обіжником* (розпорядженням. – *І. Т.*) від Міністерства праці (13 травня 1918 р.) залишалось чинним усе робітниче законодавство Тимчасового уряду й УЦР, якщо воно не було скасовано урядом Української Держави²³.

Проте, з другого боку, оголошена гетьманом боротьба із так званими соціалістичними експериментами УЦР мала наслідком фактичне скасування її законодавства щодо робітництва і промисловості. Так, уже 17 серпня 1918 р. прийнято "*Закон про зміни і доповнення в законі про 8-годинний робочий день від 25 січня 1918 р.*", яким пропонувалося 'для задоволення потреб державних чи громадських установ, або підприємств, що мають загальнодержавне значіння' дозволити відступ від вимог низки статей закону УЦР²⁴. На практиці це нове положення фактично означало ліквідацію 8-годинного робочого дня і збільшення його до 12 год. Окрім того, власники повернутих підприємств вдавалися до *локаутів*, тобто тимчасової зупинки роботи підприємства або суттєвого скорочення обсягів його виробництва з одночасним припиненням виплати заробітної плати працівникам. Унаслідок таких дій зростала кількість безробітних і створювалося сприятливе підґрунтя для виникнення нових соціальних конфліктів. Тому, незважаючи на зусилля гетьманської влади виробити

²⁰ Конституційні акти України. 1917–1920: невідомі конституції України (н 6) 82.

²¹ Там само 83.

²² Д. Дорошенко, *Історія України, 1917–1923 рр: документально-наукове видання* (Галушко К упоряд, Темпора, 2002) 204.

²³ Українська Держава (квітень – грудень 1918 року), т 2 (н 4) 80.

²⁴ Там само 242.

у сфері регулювання трудових відносин таке гнучке законодавство, яке могло б досягти прийняттого компромісу між полярними соціальними силами – трудящими верствами, їх професійними організаціями та підприємцями, і, що важливо, – до певної міри попереджало б потенційні соціальні вибухи. Однак досягнути цього не вдалося.

Загальні засади програми Директорії УНР з урегулювання трудових відносин були викладені у її першій Декларації (26 грудня 1918 р.)²⁵. Документ фактично пропонував анулювати всі закони й постанови Гетьманату в сфері праці. Як результат – на початку 1919 р. народне міністерство праці Директорії розробило проект закону про фабрично-заводські комітети, за яким на промислових підприємствах проголошувалося встановлення державного робітничого контролю, й фактично перестала гарантуватися приватна власність. Також було розроблено план першочергової допомоги безробітним, а також розглянуто питання про трудові конфлікти, що виникали в результаті закриття низки промислових підприємств. Готувалися також законодавчі акти, що мали на меті поліпшити на заводах і фабриках охорону праці й дотримання 8-годинного робочого дня. Саме такі принципи робітничої політики Директорії у січні 1919 р. загалом підтвердив Трудовий Конгрес²⁶.

Згодом спеціально для розробки нового законодавства про працю при уряді Директорії створено Законодавчу комісію, до складу якої увійшли представники професійних спілок. Комісією розроблена, а урядом прийнята ціла низка законів з організації виробництва, боротьби з безробіттям, з охорони праці, соціального страхування тощо. Б. Андрусишин зауважує, що й міністерство праці Директорії УНР розробило низку законів у сфері регулювання трудових відносин. Серед таких, зокрема, законодавчі акти про страхування від безробіття, про промислові суди, про Головну та Районні палати праці, Головну і Районні страхові компанії, державний контроль над промисловістю тощо²⁷.

За спостереженням історика права, відомого дослідника законодавства про працю в Україні О. Олійника, у певний час уся законодавча робота Директорії у сфері трудових і соціальних відносин перебувала під впливом аналогічного законодавства радянського режиму. На його думку, про це, зокрема, свідчить те, що законодавчо регулюючи діяльність новостворених Рад соціального забезпечення, насамперед Головної Ради, уряд використовував досвід організації та діяльності більшовицької Народної ради соціального забезпечення, створеної ще 6 березня

²⁵ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, т 2 (н 4) 391-4.

²⁶ Б. Андрусишин, 'Робітнича політика українських урядів (1917–1920 рр.)' (автореф дис д-ра іст наук, 1997) 34.

²⁷ Там само 356.

1918 р. на основі Постанови Ради народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки²⁸.

Прикладом рецепційованого від радянсько-більшовицького режиму в Україні доби “воєнного комунізму” законотворення можна також навести прийнятий Директорією 17 серпня 1919 р. “Закон про трудову повинність громадян УНР”, впровадження якого доручалося міністру внутрішніх справ. Зазначеним законом для громадян УНР ‘без ріжницькі пола, в віці від 18 до 45 літ включно <...> для обслуговування ріжних потреб фронту й тилу армії’ встановлювалася ‘загальна або частинна (обмежена щодо місцевості, віку мобілізуємих, професії, фаху тощо) мобілізація по трудовій повинності’²⁹.

Висновки. Підсумуємо викладений вище матеріал, присвячений з’ясуванню особливостей законодавчого регулювання земельних і трудових відносин у революційну добу нової української державності на Наддніпрянщині, кількома пунктами.

1. Спільною для усіх українських урядів революційної хвилі – УНР доби УЦР, Української Держави за гетьмана П. Скоропадського й Директорії УНР – була відчутна потреба у вирішенні найгостріших проблем соціально-економічної сфери. З-поміж таких, справа законодавчого вирішення земельного питання й упорядкування трудових відносин у тодішній Україні стала пріоритетною, з огляду на переважно селянський соціально-демографічний склад населення та популярність соціалістичних ідей, зокрема серед робітництва.

2. Законодавча діяльність українських урядів 1917–1921 рр. із регулювання земельних і трудових відносин була досить суперечливою та загалом малоефективною, оскільки зумовлювалася тиском поточних військово-політичних завдань, дискретністю впроваджуваних реформ та, головне, пріоритетом у державному будівництві ідеологічних чинників. Якщо обидві соціалістичні УНР на законодавчому рівні демонстрували прагнення проводити соціально-економічні перетворення в інтересах більшості соціальних верств українського народу, то в несоціалістичній Українській гетьманській державі – ставили на значно вужчі соціальні групи.

3. Жодна з державних формацій, які у Наддніпрянській Україні змінювали одна одну впродовж революційних 1917–1921 рр., демонструючи різні форми реалізації української державної ідеї, не спромоглася ефективно розв’язати проблеми земельної власності й дійового урегулювання трудових відносин. Однак рішучі спроби це здійснити стали помітним

²⁸ Олійник (н 18) 92.

²⁹ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки, т 2 (н 4) 559-62.

каталізатором активізації відповідної правової політики українських урядів. Тим самим було закладено основи українського національного земельного й трудового законодавства. Вважаємо, що загальний стан законодавчого вирішення земельної проблеми й недооцінка гострих питань ефективного законодавчого урегулювання трудових відносин значною мірою позначилися на успіху/неуспіху українців у розбудові власної національної державності.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Myronenko O, *Svitoch ukraïnskoi derzhavnosti: polityko-pravovyi analiz diïalnosti Tsentralnoi Rady [The Light of Ukrainian Statehood: Political and Legal Analysis of the Central Rada's Activities]* (1995) (in Ukrainian).
2. Myronenko O, *Vytoky ukraïnskoho revoliutsiinoho konstitutsionalizmu 1917–1920 rr. Teoretyko-metodolohichniy aspekt [Origins of Ukrainian Revolutionary Constitutionalism of 1917–1920. Theoretical and Methodological Aspect]* (2002) (in Ukrainian).
3. Yanevskiy D, *Zahublena istoriia vtrachenoi derzhavy [The Vanished History of the Lost Country]* (Folio 2009) (in Ukrainian).

Edited books

4. Doroshenko D, *Istoriia Ukrainy, 1917–1923 rr.: dokumentalno-naukove vydannia [History of Ukraine 1917–1923: Documentary and Scientific Publication]* (Halushko K uporiad, Tempora, 2002) (in Ukrainian).
5. *Dyrektoriia, Rada Narodnykh Ministriv Ukraïnskoi Narodnoi Respubliki. Lystopad 1918 lystopad 1920 pp.: dokumenty i materialy [The Directory, the Council of People's Ministers of the Ukrainian People's Republic. November 1918 – November 1920: Documents and Materials]*, t 2 (Verstiuk V vidp red, Vydavnytstvo imeni Oleny Telihy 2006) (in Ukrainian).
6. *Konstitutsiini akty Ukrainy. 1917–1920: nevidomi konstitutsii Ukrainy [Constitutional Acts of Ukraine. 1917–1920: Unknown Constitutions of Ukraine]* (Pryliuk Yu ta Zhmyr V nauk red, Filos i sots dumka 1992) (in Ukrainian).
7. *Ukraïnska Derzhava (kviten – hruden 1918 roku). Dokumenty i materialy [Ukrainian State (April – December 1918). Documents and Materials]*, t 2 (Verstiuk V vidp red, Tempora 2015) (in Ukrainian).
8. *Ukraïnska revoliutsiia i derzhavnist (1917–1920 rr.): naukovo-bibliohrafichne vydannia [Ukrainian Revolution and Statehood (1917–1920): Scientific and Bibliographical Publication]* (Onyshchenko O holova redkol, Parlamentske vydavnytstvo 1998) (in Ukrainian).
9. *Ukraïnska Tsentralna rada: Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada: Documents and Materials]*, t 1: 4 bereznia – 9 hrudnia 1917 r. [March 4 – December 9, 1917] (Smolii V vidp red, Naukova dumka 1996) (in Ukrainian).
10. *Ukraïnska Tsentralna rada: Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada: Documents and Materials]*, t 2: 10 hrudnia 1917 r. – 29 kvitnia 1918 r. [December 10, 1917 – April 29, 1918] (Smolii V vidp red, Naukova dumka 1997) (in Ukrainian).

11. *Uriady Ukrainy u XX stolitti: naukovo-dokumentalne vydannia [Governments of Ukraine in the Twentieth Century: Scientific and Documentary Publication]* (Naukova dumka 2001) (in Ukrainian).

Journal articles

12. Ivanova A, 'Evrystychnyi potentsial kontseptsii derzhavy perekhidnoho periodu dlia doslidzhennia derzhavotvorchykh protsesiv doby Ukrainskoi revoliutsii 1917–1921 rr.' ['Heuristic Potential Intrinsic in the Concept of the State in the Transition Period for Research of the Processes of the Ukrainian Revolution 1917–1921.']. (2013) 24 *Pravova derzhava* 64-72 (in Ukrainian).
13. Oliinyk O, 'Rozvytok robitnychoho zakonodavstva ta orhaniv rehuliuвання trudovykh vidnosyn u period diialnosti ukraïnskykh uriadiv (1917–1920 rr.)' ['Development of Workers' Legislation and Bodies Regulating Labor Relations in the Period of Functioning of Ukrainian Governments (1917–1920)']. [2013] 61(1034) *Visnyk NTU "KhPI"* 88 (in Ukrainian).
14. Rumjancev V i Strahov N, 'Pravo v period Ukrainskoj revolucii (1917–1921)' ['Law in the Period of the Ukrainian Revolution (1917–1921)']. (2013) 1 *Pravo Ukrainy* 282-300. (in Russian).

Thesis

15. Andrusyshyn B, 'Robitnycha polityka ukraïnskykh uriadiv (1917–1920 rr.)' ['The Workmen Policy of the Ukrainian Governments (1917–1920)'] (avtoref dys d-ra ist nauk, 1997) 34 (in Ukrainian).

Ivan Terlyuk

ESTABLISHMENT OF UKRAINIAN NATIONAL LEGISLATION
IN THE DOMAIN OF SOCIAL AND ECONOMIC RELATIONS
(1917–1921)

ABSTRACT. Establishment of Ukrainian national legislation in the domain of socio-economic relations (1917–1921) will always remain a relevant issue, given the ever-present need for historical legitimization of the modern Ukrainian State and the historical continuity between today's process of Ukrainian State-building and Ukrainian national state formations in the times of the Ukrainian Revolution of 1917–1921. Currently, as well as 100 years ago, the Ukrainian legislator mainly focuses on legislative regulation of the socio-economic domain – land and labor relations.

This article does not claim to be all-embracing in empirical or factual terms. Its main purpose is to examine the specific features of statutory regulation of land and labor relations in the new Ukrainian statehood of the revolutionary era as the process of laying the foundations of national land, labor and social legislation.

It is argued that the real process of developing the legal fundamentals for regulation of socio-economic issues of the new Ukrainian national statehood began immediately after the Third Universal of the Ukrainian Central Rada (UCR). For the first time, it published the UCR's social program, defined the legal policy waymarks of the proclaimed Ukrainian State, including in the field of legal settlement of land and labor

Іван Терлюк

issues. An attempt at legislative settlement of the latter is viewed through the prism of ideological approaches which were demonstrated, on the one part, by both socialist Ukrainian People's Republics, and, on the other part, by the non-socialist Ukrainian Hetman State. In particular, the land issue is studied from the perspective of the course of legislative measures supporting land allocation and reallocation. As for the domain of land relations, the article analyzes basic land laws of the UCR, the Directorate, and the Hetmanate. The first ones rested upon socialist principles aimed at elimination of private ownership of land, its nationalization, etc., and the second ones detailed the specifics of acquiring title to land for various social strata of the population. The author concludes that by implementing this law, the Hetman's government intended to resolve the socio-political task of setting up the middle class of peasants – owners who were to become its support. The author notes the controversial nature of the labor factor as one of the socio-economic factors in the process of formulation and evolution of the legal policy of Ukrainian national governments, as well as low efficiency of the "labor" policy proper. The author substantiates the opinion that legislative regulation of labor relations, which was combined with attempts at resolving numerous social problems by statutory means, also laid the foundations of Ukrainian national social legislation. The author believes that the overall situation with legislative resolution of the land problem and underestimation of critical issues relating to efficient legislative settlement of labor relations had a significant impact on the success/failure of Ukrainians in the development of their own national statehood.

KEYWORDS: law; legal regulation; legislation; statehood; Ukraine.