

Розробка і прийняття цього кодексу має велике значення, тому що саме місцеві органи державної влади і самоврядування відбивають демократичний напрям в організації місцевого життя, який, по-перше, вживає на задоволення першочергових потреб та інтересів кожної окремої людини, а по-друге, дає змогу на місцевому рівні сприяти виконанню тих чи інших загальнодержавних програм і завдань.

Не менш важливою є розробка Податкового кодексу, що регулював би відносини, пов'язані з грошовими платежами, які платники повинні вносити в Державний бюджет для задоволення загальнодержавних потреб. Крім державних податків існують також місцеві податки і збори. Податковий кодекс має також регулювати питання, пов'язані з податковими пільгами, розстрочкою або відстрочкою платежів, а також з відповідальністю податкових органів у зв'язку з порушенням ними своїх повноважень.

На наш погляд, є доцільним розробити Комерційний кодекс, Кодекс законів про село, Кодекс про військову службу, Кодекс законів про судову організацію, Кодекс законів про міліцію та ряд інших.

Необхідно інтенсифікувати розробку Екологічного кодексу України, який повинен стати фундаментальним нормативним актом у галузі екології. Прийняття усіх цих актів буде сприяти захисту прав людини і зміцненню законності в Україні.

Стаття надійшла до редколегії 18 березня 1994 р.

А.Й. РОГОЖИН, акад. АПН України

В.Д. ГОНЧАРЕНКО, професор

ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Серед прийнятих Центральною Радою правових актів певне місце посідають ті, що регулювали дуже складну і вирішальну сферу суспільних відносин – земельне питання. На зміст земельного законодавства Ради впливала ціла низка обставин. Перш за все – партійність більшості членів Центральної Ради. Провідну роль у ній відігравали партії соціалістичної орієнтації: Українська соціал-демократична робітничая партія, Українська партія соціалістів-революціонерів, Українська партія соціалістів-федералістів та ін., програми яких містили розділи, присвячені земельним справам. Так, програма УПСР вимагала проведення соціалізації землі на таких підставах: "1. Право приватної власності на землю касується на-завжди, і земля виключається з товарообороту. 2. Всі землі на Ук-

раїні /Український земельний фонд/ переходить без викупу в користування всього трудового народу, який порядкує ними через сільські громади, волосні, повітові, крайові та Всеукраїнський земельні комітети, обрані трудовим народом на основі загального, рівного, прямого і таємного виборчого права. 3. Землею користується тільки той, хто сам або в товаристві обробляє її власною працею на основі урівнюючого принципу. Як шлях до проведення цього принципу установлюється норма, не менша за споживчу і не більша за трудову. 4. Позаяк хазяйнування гуртом зберігає робочу силу, потребує менше інвентаря, дає змогу завести найкращі машини і взагалі підвищує агрокультуру, бажано великі зразкові господарства, не руйнуючи, передати до рук трудових хліборобських товариств як огнищ майбутнього соціалістичного хазяйнування. 5. Річки, ліси, копальні та всі інші природні багатства переходять у користування всього трудового народу і в завідування вищих крайових органів самоврядування і Українського Сейму. 6. Диференціальна рента шляхом спеціального оподаткування мусить бути проведена на громадські потреби. 7. За всіма, хто потерпить від проведення земельної реформи, визнається право на тимчасову підтримку з державних коштів".¹ Вимогу скасування приватної власності на землю містили також програми УСДН, УПСР, УПСР.² У червні 1917 р. зібрався Всеукраїнський Селянський З'їзд, після якого до Центральної Ради було включено Раду Селянських Депутатів чисельністю 133 особи.³ З'їзд ухвалив сказувати приватну власність на землю і передати її без викупу Українському Земельному Фонду.⁴ Резолюція Всеукраїнського Робітничого З'їзду /II-14 липня 1917 р./ вимагала "виключення землі з товарового обороту", переходу до Українського земельного фонду всіх земель "приватних власників, державних, монастирських, княжеських, удільних і казенних" без викупу.⁵

У дусі зазначених підходів до проблеми власності на землю сформульовані вимоги з цього питання у I Універсалі Центральної

¹ Багатопартійна українська держава на початку XX ст.: Програмні документи перших українських політичних партій / Упор. В.С. Журавський. - К., 1992. - С. 21-22.

² Там же. - С. II, 35, 58-59.

³ Полонська-Василенко Н. Історія України: 1900-1923 рр. - К., 1991. - С. 54.

⁴ Клунний Г. В боротьбі за селянство: Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. - Харків, 1926. - С. 3.

⁵ Там же. - С. 53.

Ради, прийнятому 10 червня 1917 р., де проголошувалося: "Хай буде Україна вільною. Не одділяючись від усієї Росії, не розриваючи з Державою Російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати життям. Хай порядок і лад на Україні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і тайним голосуванням Всенародні Українські Збори /Со'м/. Усі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Україні, мають право видавати тільки наші Українські Збори".¹ Одним з найголовніших завдань, що стояли перед Сеймом, оголошувалися: видання законів, які регулювали б усі сторони життя України і насамперед питання щодо конфіскації "у власність народу" поміщицьких, казенних, монастирських земель. Таким чином, уже в I Універсалі, який за формою був актом законодавчого характеру, Центральна Рада оголошувала про свої наміри відносно вирішення земельного питання в Україні. Для реалізації завдань, накреслених Універсалом, було створено Генеральний Секретаріат як уряд автономної України. В його складі передбачалося генеральне секретарство земельних справ, на керівництво яким було обрано соціал-демократа В.Мартоса.² 9 липня /н.ст./ 1917 р. на засіданні Центральної Ради було оголошено "Декларацію Генерального Секретаріату Центральної Української Ради", в якій, зокрема, зазначалися завдання, які мало вирішувати Генеральне секретарство земельних справ. Одним з них була підготовка на підставі постанов Всеукраїнського Селянського З'їзду проекту земельного закону.³ Але завдяки всіляким протидіям Тимчасового Уряду Центральна Рада та її Уряд не могли суттєво впливати на соціально-економічну ситуацію в Україні і виконувати владні функції. Це стосується і земельного питання. Мажучи статус крайової влади, Центральна Рада змушена була діяти і як громадсько-політична організація, центр ваги діяльності якої припадав на вирішення проблем національно-визвольного руху.⁴

¹ Винниченко В. Відродження нації. - Київ-Відень, 1920. - Ч. I. - С. 219.

² Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. - К., 1993. - С. 67.

³ Винниченко В. Назв. роб., Ч. I. - С. 267.

⁴ Коваль М.В., Кульчицький С.В., Курносів Ю.О. Історія України. - К., 1992. - С. 44.

25 жовтня 1917 р. більшовики під керівництвом Леніна захопили владу в Петрограді. З падінням влади Тимчасового Уряду влада в Україні перейшла до Центральної Ради. 6 листопада 1917 р. Центральна Рада прийняла III Універсал, який мав конституційний характер. У ньому наголошувалося, що Україна стає Українською Народною Республікою. В Універсалі була оголошена широка програма перетворень в УНР, зокрема, в галузі земельного питання. В Універсалі зазначалося: "Віднині на території Української Народної Республіки існуюче право власності на землі поміщицькі й інші землі нетрудових хазяйств сільськогосподарського значення, а також на удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі - касується".¹ В розвиток положень III Універсалу про землю Генеральний Секретаріат прийняв II листопада 1917 р. своє пояснення до загальних положень цього документу.² Губернським комісарам було розіслано циркуляр Генерального Секретаріату, опублікований у пресі 14 листопада. Представникам Центральної Ради на місцях давалася вказівка "вжити заходів проти самочинного захапту землі, інвентаря і проти самочинної порубки лісу".³ Голосним земельним комітетам категорично заборонили будь-які дії, спрямовані на розв'язання аграрного питання. „Захоплювати землю для поділу її між громадянами вони не мають права”.⁴

Генеральне секретарство земельних справ роз'яснило окремі частини Універсалу в спеціальній відозві до населення. В ній, зокрема, говорилося, що під нетрудовим господарством мається на увазі таке господарство, в якому власник змушений через його розміри постійно наймати робітників. Вказувалося, що у землевласників, які мають до 50 десятин, земля відібрана не буде. В той же час слід зазначити, що Центральна Рада, відклавши здійснення накреслених у III Універсалі соціально-економічних заходів до Українських Установчих Зборів, не поспішала виконувати свої обіцянки і щодо ліквідації приватної власності на землю. Більш того, один з керівників Центральної Ради Б.Мартос у відповіді на вимоги селян наділити їх землею застеріг: "Хто буде грабувати, той підлягає тяжкій карі і сплатить штраф, у 5 разів більший від нагребованого". Тобто боротьба селян за землю розцінювалася лідерами Центральної Ради як грабіжництво.⁵

¹ Чотири Універсали. - К., 1990. - С. 10.

² Кульчицький С., Курносів Ю., Коваль М. Історія України. - К., 1993. - С. 34.

³ Гамрецький Ю. М. Універсали - визначальні віхи історії Центральної Ради // УІЖ. - 1991. - № 9. - С. 24.

⁴ Нова Рада. - 1917. - 14 лист.

⁵ Історія України: Курс лекцій: У 2-х кн. - Кн. 2. - К., 1992. - С. 139.

Такі підходи Ради до вирішення земельного питання викликали велике незадоволення безземельних і малоземельних селян, охоплених бажанням поділити всі землі "по справедливості", тобто порівну. Класова ненависть, викликана тяжким становищем люмпенізованих прошарків населення, підсилювалася й "осячувалася" більшовицькими лозунгами, які в Росії вже стали державними законами /Декрет про землю/.¹ Авторитет Центральної Ради серед селянства невпинно знижувався. Існували й інші несприятливі для Центральної Ради обставини: посилення економічної кризи, політична активність більшовиків України, конфлікт з Радю Народних Комісарів Росії. В грудні 1917 р.

І Всеукраїнський З'їзд Рад оголосив Україну Радянською Республікою.

За умов збройної боротьби з Радянською владою, наростаючої політичної і воєнної конфронтації РНК Радянської Росії Центральна Рада зробила ще одну спробу втримати владу, приймаючи свій ІУ Універсал, в якому зазначалося: "Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого не залежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу".² Намагаючись поновити вплив на широкі верства найбіднішого селянства, Центральна Рада в ІУ Універсалі підтвердила скасування приватної власності на землю. Крім того, в Універсалі зазначалося, що існує вироблений проект закону про передачу землі "трудовому народу без викупу" і що цей закон буде прийнятий на повній сесії Центральної Ради. Майже водночасно, а інтервалом у тиждень, Генеральний Секретаріат розповсюдив офіційне роз'яснення до ІУ Універсалу, яким підкреслив, що скасування права власності на землю й перехід його до трудящого народу слід розуміти "у тому смислі, що право власності на ці землі переходить до народу Української Республіки, отже, від дня опублікування Універсалу колишнім власникам забороняється землю продавати, купляти, закладати, дарувати чи передавати будь-кому у власність іншим способом, оскільки ці землі визнаються Українською Центральною Радою такими, що належать не окремим особам чи інституціям, а всьому трудящому народу, причому скасування власності, як і весь земельний лад на Україні, має підтвердити й остаточно встановити Українські Установчі Збори".³

¹ Кульчицький С. В. Центральна Рада: Утворення УНР // УІЖ. - 1992. - № 6. - С. 84

² Чотири Універсали. - К., 1990. - С. 15.

³ Копиленко О. Л. "Сто днів" Центральної Ради. - К., 1992. - С. 140.

Відповідно до цього документу заборонялися самочинні загарбання земель і всі подібні "революційні" акції".¹

Подібний принцип був покладений і в основу земельного закону, який був затверджений Центральною Радою 31 січня 1918 р. Фактично цей закон виробили українські есери - О.Шумський та П.Христюк і російські есери - М.Пухтинський і Дешевой. Радикальності закону Центральна Рада сподівалася нейтралізувати більшовицьку агітацію.²

Закон складався з трьох розділів - "Загальні засади", "Основні засади користування поверхнею землі", "Переходові міри" і мав 33 статті.

У ст. 1 закону зазначалося: "Право власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами в межах Української Народної Республіки віднині касується".³ Таким чином, закон скасовував право власності і на селянські землі, а не тільки на нетрудові, тобто питання про власність на землю було доведено до логічного кінця. Згідно зі ст. 20 закону "вивласнення всіх земель з їх водами, надземними і підземними природними багатствами в межах Української Народної Республіки переводиться без викупу". Одночасно з вилученням землі в розпорядження земельних комітетів передбачалось також відібрання у власників живого і мертвого інвентаря і будівель, правда, "за винятком тієї кількості їх, котра конче потрібна їм для життя й ведення приватно-трудового господарства чи торгових і промислових підприємств" /ст. 25/.

Стаття 2 закону містила не дуже зрозуміле з правової точки зору формулювання про те, що всі землі "стають добром народу Української Народної Республіки". Виникає питання: хто власник землі? Адже згідно зі ст. 1 закону право власності на землю скасовувалося. Очевидно, на зміст ст. 2 впливала народницька теорія, за якою "земля - божа, нічия".

З положення ст. 2 про те, що земля - добро народу України, логічно витікало правило ст. 12: "Ніякої платні за користування землею не повинно бути", а "податкуванню підлягають тільки лишки

¹ Копиленко О.Л. "Сто днів" Центральної Ради. - К., 1992. - С. 140.

² Голованська-Василенко Н. Історія України: 1900-1923 рр. - К., 1991. - С. 67.

³ Клуний І'. Назв. роб., - С. 68.

землі поверх встановленої норми, або надзвичайні доходи".

Згідно з законом, "верховне порядкування всіма землями" до складання Української Установчої Ради належало Українській Центральній Раді, а на місцях – міським самоврядуванням, земельним комітетам, сільським громадам /ст. 4/.

Закон містив дійсно демократичне положення про те, що користування землею мали право громадяни УНР "без різниці полу, віри і національності" /ст. 3/. При цьому треба було тільки дотримуватися правил цитованого закону. Для наділення землею приватно-трудових господарств встановлювалася норма. Це була така кількість землі, "на якій сім"я або товариство, проводячи господарство звичайним для своєї місцевості способом, мали б користь, потрібну як для задоволення своїх споживчих потреб, так і для підтримання свого господарства; ця норма не повинна перевищувати такої кількості землі, яка може бути оброблена власною працею сім"ї або товариства /ст. 9/. Закон проголошував урівняльний принцип землекористування /ст. 29/. Терміни користування землею визначалися сільськими громадами й товариствами на підставі правил, які встановлювалися земельними комітетами /ст. 13/. У примітці до цієї статті містилося дуже важливе для забезпечення сталого землекористування правило, згідно з яким право користування землею могло переходити в спадщину.

Закон передбачав можливість передачі права користування ділянкою землі, правда, з дозволу сільської громади і земельних комітетів /ст. 14/. З метою забезпечення цільового використання землі дозволялося вилучати і передавати в розпорядження сільських громад і земельних комітетів ділянки приватно-трудового користування, "на котрих зовсім припиняється господарство або заводиться нетрудове" /ст. 15/.

Закон стимулював підвищення родючості землі, для чого встановлював у ст. 16 таке правило: "При зміні господарів учасків землі всі заведені попереднім господарем і невикористані земельні поліпшення й мелеорачії сплачуються його новим господарем".

Явно соціальну спрямованість мала ст. 27 закону, згідно з якою з земель, призначених для приватно-трудового користування, в першу чергу заводилися потреби "місцевої малоземельної та безземельної хліборобської людності". Як зазначав Г.Клунний "земельний закон" – чисто селянський і формально навіть з нахилом у бік бідності".

Прийнятий Центральною Радою Земельний закон викликав широку хвилю протесту з боку землевласників. Так, поміщики об'єднувалися з дрібними землевласниками та заможними селянами й ухвалювали резолюції з вимогам скасувати Земельний закон.² 25 березня 1918 р. у Лубнах відбувся з'їзд, організований партією хліборобів-демократів. З'їзд, що налічував до 2000 делегатів, ухвалив резолюцію: 1/ засудити політику Центральної Ради щодо аграрного питання; 2/ вимагати повернення хліборобам права на землю та забраний інвентар; 3/ передати землю /понад певної норми/ в оренду селянам; 4/ забезпечити рівні права соціалістам і несоціалістам; 5/ вимагати ввести до Центральної Ради представників від хліборобів.² Не одержав підтримки закон і у незаможних селян. За свідченням В.Винниченка, "сільський пролетаріат в обіцянки і закони про землю не вірив, більше вірячи реальним фактам".³ Все це ставало на перешкоді впровадженню земельного закону в життя. Останнім актом у галузі земельного законодавства Центральної Ради було ухвалення нею 29 квітня поправки до Земельного закону, згідно з якою ділянки розміром до 30 десяти не підлягали "соціалізації".⁴ Та було вже пізно. Наприкінці квітня 1918 р. хліборобський конгрес, який відбувся у Києві, обрав П.П.Ско-ропадського гетьманом. Центральна Рада була розпущена. 29 квітня було проголошено маніфест - "Грамоту до всього Українського Народу", в якому зазначалося: "Права приватної власності - як фундамент культури і цивілізації відбудовуються в повній мірі і всі розпорядження бывшего Українського Уряду, а равно Тимчасового уряду Російського відмінються і скасовуються. Відбудовується повна свобода по зробленню купчих по куплі-продажі землі".⁵

¹ Полонська-Василенко Н. Назв. роб. - С. 71.

² Там же. - С. 72.

³ Винниченко В. Назв. роб. - Ч. П. - С. 309-311.

⁴ Копиленко О. Л. Назв. роб. - С. 141

⁵ Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Назв. роб. - С. 87.

Таким чином, земельне законодавство Центральної Ради залишилося в минулому. На жаль, за тих історичних умов до кінця реалізувати ідеї, закладені Радою в цьому законодавстві, не вдалося. Головною причиною цього була недостатньо послідовна соціальна політика Центральної Ради взагалі. Як писав В.К.Винниченко, "... виявилось, що українці не зрозуміли наглядної лекції історії: вони розщепили свою суцільну зброю на дві половини, на соціальну й національну, вибрали останню й почали нею боротися проти соціальної. Через це вони зразу ж одірвалися від своїх працюючих мас і були доцільно розбиті".¹ Про непогодження національного і соціального в діяльності Центральної Ради В.К.Винниченко говорив і в своєму відомому "Запіді борцям за визволення".²

Стаття надійшла до редакції 10 травня 1994 р.

О.М.МИРОНЕНКО, член-кор. АПН України

СУД І СУДОЧИНСТВО В УНР /березень 1917 - квітень 1918/

У революційному вирі, який нахлинув на Україну після лютого перевороту, однією з найбільш занедбаних інституцій виявився суд. Не став виключенням у цьому плані і період владування УДР. Українські губернії здригалися від розгулу злочинності. Безліч конфліктів виникало між громадянами, і нікому було їх розв'язувати. Розпочала свій страшний біг хвиля самосудів. Анархізм захлюстував правову і державну свідомість народу. Адміністративна влада хворіла непрофесіоналізмом, центробіжним прагненням до самостійності, невмінням управляти лідністю. Місцеві комісари, коменданти та інші начальники зловживали наданими їм правами, перевищували межі компетенції, що дуже сильно підривало авторитет держави, повагу до закону з боку рядових громадян. Та й ті залишки від старої судової системи, що діяли, за браком старих законів і відсутністю судового нагляду згори досить часто творили політику замість справедливості, виходили у своїх рішеннях з партійного, а не законодавчого ґрунту. Сумна картина упадку права супроводжувала Центральну раду на всьому шляху її функціонування.

¹ Винниченко В. Назв. роб. - Ч. П. - С. 328.

² Винниченко В. Заповіт борцям за визволення. - К., 1991. - С. 26.

³ У березні 1917 р. грати майже всіх в'язниць були зламані Лютевовою революцією і звідти виплеснувся весь злочинний елемент.