

Кашенко С. Г.

ВОССТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ В НОЯБРЕ 1917 – ЯНВАРЕ 1918 Г. И ЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ.

События, которые произошли в октябре 1917 г. в Петрограде, побудили, наконец, Украинскую Центральную Раду (ЦР) сделать решительный шаг на пути восстановления государственности Украины.

Однако, это было не столько результатом национально-освободительного движения в Украине, сколько реакцией ЦР на развал центральной власти в России. Об этом говорилось в III универсале ЦР, появившемся 7(20) ноября 1917 года: "Тяжелое и трудное время обрушилось на землю Российской Республики. На севере, в столицах, идет междоусобная и кровавая борьба. Центрального правительства нет, и по государству распространяются безвластие, беспорядок и разруха. Наш край также в опасности. Без власти, сильной, единой, народной, Украина также может обрушиться в пропасть усобицы, резни, упадка. И мы, Украинская Центральная Рада, твоей волей (народа) во имя порядка в нашей стране, во имя всей России, извещаем: отныне Украина становится Украинской Народной Республикой"ⁱ.

В III универсале ЦР нет ни одного положения, в котором бы речь шла о государственном суверенитете УНР. Наоборот, в нем подчеркивалось, что она не является самостоятельным государством: "Не отделяясь от республики Российской и сохраняя единство с ней, мы твердо станем на нашей земле, чтобы силами помочь всей России, чтобы вся Республика Российская стала федерацией равных и вольных народов"ⁱⁱ.

В III универсале ЦР получили отражение некоторые основополагающие положения конституционного характера, определявшие характер и основные направления деятельности УНР.

Было провозглашено, что временно, до созыва Украинского учредительного собрания, вся власть в Украине, право издавать законы, управлять принадлежит ЦР и ее правительству – генеральному секретариату.

III универсал определил основную территорию УНР; в ее состав были включены земли, заселенные в основном украинцами: Киевщина, Подолье, Волинь, Черниговщина, Полтавщина, Харьковщина, Екатеринославщина, Херсонщина, Таврия. Подчеркивалось также, что окончательное определение территории и границ УНР за счет включения в нее частей Курщины, Холмщины, Воронежчины и других смежных губерний России, где большинство населения составляют украинцы, должно быть осуществлено путем его волеизъявленияⁱⁱⁱ.

В III универсале было включено и положение, которое относилось к организации власти на местах, но оно носило недостаточно конкретный характер. Генеральному секретариату внутренних дел предписывалось: "Принять все меры к укреплению и расширению местного самоуправления, которое является органом высшей административной власти на местах, и к установлению наитеснейших связей и сотрудничества его /местного самоуправления/ с органами революционной демократии, что должно стать наилучшей основой вольной демократической жизни"^{iv}.

III универсал предоставил гражданам Украины основные конституционные свободы: свободу слова, печати, веры, собраний, союзов, забастовок, неприкосновенность личности и жилища, право употребления украинского языка в отношениях со всеми учреждениями.

В своем III универсале ЦР не могла не отреагировать на популярные среди населения декреты, принятые в России большевиками, в частности, на декрет о мире. "Волей и именем Украинской Республики, – говорилось в нем, – мы, Украинская Центральная Рада, будем твердо стоять на том, чтобы мир был установлен как можно быстрее. Для этого мы примем решительные меры, чтобы через центральное правительство (российское, а не сами) принудить и союзников, и врагов немедленно начать мирные переговоры"^v. А до заключения российским правительством мира ЦР предложила гражданам Украины воевать за чуждые им интересы^{vi}.

Не могла ЦР в своем III универсале обойти молчанием и вопрос о земле, сильно волновавший население. При этом сказались влияние провозглашенного в Петрограде большевиками декрета о земле. "Отныне, – говорилось в III универсале, – на территории Украинской Народной Республики существующее право собственности на земли помещичьи и другие земли нетрудовых хозяйств сельскохозяйственного назначения, а также на удельные, кабинетские и церковные земли отменяется".

Была провозглашена национализация этих земель, они были объявлены достоянием всего украинского народа. ЦР поручила генеральному секретариату по земельным делам немедленно подготовить проект закона о том, как использовать их при помощи избранных сельским населением земельных комитетов^{vii}.

В Советской России к тому времени был декларирован 8-ми часовой рабочий день. Авторы III универсала тоже включили в свой конституционный акт положение об этом: "На территории Народной Республики Украины с этого дня устанавливается на всех предприятиях 8 часов труда".

В Петрограде большевики провозгласили и установление в Советской России контроля над промышленным производством. Универсал тоже предписал генеральному секретариату по труду немедленно вместе с представителями от рабочих установить государственный контроль над продукцией промышленных предприятий, соблюдая при этом интересы "как Украины, так и всей России"^{viii}, для упорядочения производства, равномерного распределения продуктов потребления и лучшей организации труда.

III универсал ЦР отменил смертную казнь, объявил амнистию всем арестованным и задержанным за политические выступления. "Суд в Украине, – говорилось в нем, – должен быть справедливым, соответствующим духу народа. С этой целью предписываем генеральному секретариату судебных дел предпринять все меры по упорядочению судопроизводства и приведения его в соответствие с правовыми понятиями народа"^{ix}.

Важным положением конституционного характера в III универсале был и вопрос о культурно-персональной

автономии национальных неукраинских групп. В нем декларировалось предоставление русским, евреям, полякам и другим национальным меньшинствам, проживающим в Украине, права на национально-персональную автономию "для обеспечения им права и свободы самоуправления в делах их национальной жизни"^x. Генеральному секретариату по национальным вопросам в связи с этим поручалось в ближайшее время представить в ЦР проект закона о национально-персональной автономии национальных неукраинских групп.

В III универсале было уделено внимание и продовольственному вопросу, который "в это трудное и ответственное время является корнем государственной силы". Поэтому УНР "должна напрячь все силы и спасти как себя, так и фронт, так и те части Российской Республики, которые требуют нашей помощи".

III универсал извещал, что 27 декабря 1917 г. состоятся выборы в Украинское учредительное собрание, а 9 января 1918 г. начнется его первое заседание.

III универсал ЦР явился первым актом конституционного характера, который законодательно закрепил восстановление государственности в Украине в ноябре 1917 г., но не в форме суверенной державы, а в качестве субъекта Российской Федерации. Он также определил некоторые конституционные основы существования восстановленного Украинского государства, основные направления его деятельности.

После III универсала ЦР и генеральный секретариат не проявили решительности и настойчивости в проведении в жизнь его положений. Осложняли ситуацию и внутренние противоречия, раздиравшие ЦР. В итоге все в Украине оставалось прежним – и государственный аппарат, и хозяйственная разруха, и безвластие.

Захват большевиками власти в России в октябре 1917 г. радикальным образом изменил соотношение политических сил во всей бывшей империи, активизировал освободительное движение в национальных районах, в том числе и в Украине.

ЦР отрицательно отнеслась к большевистскому перевороту в Петрограде. Она заявила, что не признает большевистский совнарком как правительство России. Но его признали в Украине те советы и воинские части, руководство которыми захватили русские большевики. Они усилили борьбу, в том числе вооруженную, против ЦР, ее центральных и местных органов. Поэтому ЦР была вынуждена принять решение о разоружении некоторых воинских частей и созданных большевиками отрядов Красной Гвардии.

Далеко не все советы в Украине оказались под контролем русских большевиков. 1 декабря 1917 г. в Киеве открылся I всеукраинский съезд советов рабочих и солдатских депутатов, который выразил доверие и поддержку ЦР^{xi}.

В демагогических целях большевики в Петрограде провозгласили декларацию прав народов России, которая на словах признавала право их на самоопределение вплоть до отделения и создания самостоятельных государств. Однако на деле, как и прежние правители России, они жестко проводили политику "единой и неделимой России", политику подавления национально-освободительного движения в различных национальных регионах.

Это проявилось и в изданном 4(17) декабря 1917 г. совнаркомом России документе, который назывался – "Манифест к украинскому народу". В начале его фарисейски заявлялось, что "совет народных комиссаров признает Украинскую Народную Республику, ее право совсем отделиться от России". А затем охаивалась ее деятельность и выдвигались ультимативные требования к ЦР, которые должны были привести к ее падению: не разоружать созданные на территории Украины русскими большевиками отряды Красной Гвардии и армейские части, в которых верховодили русские большевики, разоружить казаков, возвращавшихся через территорию Украины с фронта домой, не мешать большевикам разрушать УНР^{xii}.

В ответной ноте генерального секретариата УНР совнаркому Советской России говорилось о том, что нельзя одновременно и признавать право народов на самоопределение, и навязывать украинскому народу формы государственного и политического устройства, разговаривать с ним языком ультиматумов.

Российская сторона не стала оправдываться, она решила прекратить "словесные упражнения" и объявила войну УНР. Одновременно руководители Советской России решили создать в Украине марионеточную советскую республику и по ее "просьбе" активизировать наступление на Украину русских войск.

Действительно, после захвата русскими советскими войсками Харькова здесь группа членов русской большевистской партии объявила себя I съездом советов рабочих и солдатских депутатов Украины и провозгласила, как и было предусмотрено в Петрограде, 12 декабря 1917 г. в Украине республику советов как часть Советской России. Одновременно было объявлено о распространении на территорию УНР действия декретов, принятых в Петрограде русскими большевиками^{xiii}.

Военное наступление, развернутое Советской Россией против Украины, побудило ЦР к акту, который не предусматривался ее руководителями. 9 января 1918 г. она издала IV универсал, который явился завершающим конституционным актом ЦР на пути восстановления государственности в Украине. Он был принят в день, в который, как предусматривалось III универсалом, должно было начаться заседание Украинского учредительного собрания.

В начале IV универсала назывались причины, помешавшие своевременно провести выборы в Украинское учредительное собрание, которое должно было принять от ЦР высшую власть в Украине, установить порядок и создать новое правительство: разруха, голод, междоусобицы, безвластие, наступление русских советских войск, деятельность русской большевистской агентуры в Украине.

Важнейшим конституционным положением IV универсала явилось провозглашение полного государственного суверенитета Украинской Народной Республики как самостоятельной, ни от кого не зависимой державы украинского народа^{xiv}. Похоже, что членам ЦР было страшно от своей смелости. Поэтому в

IV универсале много говорилось о том, что провозглашение полного суверенитета Украины – мера вынужденная, вызвана только враждебными действиями против нее Советской России.

Причиной провозглашения полного государственного суверенитета ЦР объявила и то, что "петроградское правительство народных комиссаров начинает затягивать (мир) и кличет на новую войну, называя ее к тому же "священной"... А для того, чтобы ни русское правительство, ни какое иное не создавали преград в Украине для установления желанного мира, чтобы вести свой край к порядку, творческой работе, к укреплению революции и нашей воли, мы, Украинская Центральная Рада, извещаем всех граждан Украины", что УНР становится полностью самостоятельной.

Источником власти в Украине IV универсал провозгласил ее народ. Декларировалось, что власть в ней будет принадлежать только народу, именем которого до тех пор, пока не соберется Украинское учредительное собрание, будет управлять ЦР, представляющая рабочих, селян и солдат Украины, а также ее правительство, которое получило новое наименование – Рада Народных Министров. Законодательная власть сосредоточивалась в ЦР, а исполнительная – в ответственной перед ней Раде Народных Министров.

В своем универсале ЦР поручила Раде Народных Министров продолжить самостоятельные переговоры о мире с Германией и Австро-Венгрией, довести их до успешного конца, несмотря на противодействие этому со стороны "других частей бывшей Российской империи", добиться мира, чтобы "наш край начал свою хозяйственную жизнь в покое и согласии"^{xv}.

В IV универсале ЦР провозгласила, что Украинское государство хочет жить в добром согласии и дружбе с Россией, Польшей, Австрией, Румынией, Турцией и другими соседними государствами, но ни одно из них не имеет права вмешиваться во внутренние дела Украины.

"Что же касается так называемых "большевиков" и других лиходеев, которые уничтожают и разрушают наш край, – говорилось в IV универсале, – то предписываем правительству Украинской Народной Республики твердо и решительно взяться за борьбу с ними, а всех граждан нашей республики призываем: не жалея жизни защищать благосостояние и свободу нашего народа. Народная Украинская держава должна быть очищена от присланных из Петербурга насильников, которые топчут права Украинской Республики".

Миролюбивый характер Украинского государства подчеркивался и тем, что IV универсал закреплял отказ его от регулярной армии. Предусматривалось, что после установления мира будет распущена армия, а вместо нее будет функционировать народная милиция, которая будет служить делу охраны трудового народа, а не интересам правящих кругов^{xvi}.

В IV универсале отмечались те несчастья, которые принесла Украине война России с другими империалистическими государствами – мучения, голод, разруху, лишения, обнищание населения, полное опустошение целых районов. Предусматривалось, что разрушенные войной и мобилизациями местности Украины должны быть восстановлены с помощью государства. Однако это положение не конкретизировалось, а носило декларативный характер.

В качестве одной из первоочередных задач в IV универсале ставилась задача при участии демобилизованных из армии солдат переизбрать городские, уездные и волостные думы, чтобы органы местного самоуправления имели доверие народа, опирались на революционно-демократические организации и работали в контакте с местными радами селянских, рабочих и солдатских депутатов^{xvii}.

IV универсал подтвердил предоставление населению Украины демократических свобод, провозглашенных III универсалом, в том числе право национальных меньшинств на национально-персональную автономию.

Земельная комиссия, ранее созданная ЦР, подготовила проект закона о передаче земли трудовому народу без выкупа на основе отмены права собственности и социализации земли. IV универсал сообщал, что этот проект в ближайшее время будет рассмотрен на сессии ЦР. Одновременно Раде Народных Министров предписывалось принять все меры, чтобы уже до начала весенних полевых работ с помощью земельных комитетов передать в руки селян бывшие нетрудовые земли. Провозглашалась также национализация лесов, воды, подземных богатств, которые объявлялись достоянием всего трудового народа.

Первая мировая война привела к тому, что большинство заводов и фабрик в Украине вырабатывали только ту продукцию, которая была необходима для войны. Это привело к острому дефициту среди населения потребительских товаров. В связи с этим IV универсал предписал Раде Народных Министров немедленно приступить к переводу заводов и фабрик на мирные рельсы, к налаживанию на них производства продукции, необходимой для населения.

Первая мировая война стимулировала и такое социальное бедствие, как безработица. Численность безработных в Украине в начале 1918 г. составляла сотни тысяч. Немало было и предоставленных самим себе инвалидов войны, испытывавших различные лишения. "В независимой Народной Республике Украине, – говорилось в IV универсале, – не должен страдать ни один трудящийся человек. Правительство республики должно восстановить промышленность державы, начать творческую работу во всех отраслях, в которых все безработные могли бы найти труд и приложить свои силы, и принять все меры по обеспечению искалеченных и пострадавших от войны"^{xviii}.

Преобладание в составе ЦР представителей украинских социалистических партий различных направлений, стремление их использовать лозунги российских большевиков в практике государственного и экономического строительства в УНР оказали негативное влияние на направление и характер некоторых экономических и финансовых мероприятий, проведение которых было предусмотрено IV универсалом. Это не способствовало повышению авторитета ЦР, затрудняло государственное строительство, обостряло социальные противоречия.

Это проявилось прежде всего в том, что IV универсал предусматривал национализацию торговли,

поскольку, по мнению ЦР, "при старом строе торговцы и другие посредники наживали на бедных угнетенных классах огромные капиталы". В универсале запрещалась свободная торговля многими товарами, провозглашалось, что государство берет в свои руки важнейшие отрасли торговли и все доходы от нее будет употреблять на нужды народа.

Трудно оправдать и содержащееся в IV универсале положение о введении государственной монополии внешней торговли, чтобы "не было такой дороговизны, от которой страдают из-за спекулянтов беднейшие классы". "Правительству республики во исполнение этого, – говорилось в IV универсале, – предписываем подготовить и представить на утверждение закон об этом, а также о монополии железа, угля, кожи, табака и других продуктов и товаров, от которых больше всего взималось доходов с рабочих классов, в пользу нетрудящихся"^{xix}.

Большевистский характер носило и предусмотренное IV универсалом введение обязательного государственного контроля над банками с целью изменения направления их кредитной политики, которая ранее "помогала нетрудовым элементам эксплуатировать трудовое население". Устанавливалось, что отныне кредитная помощь банков должна предоставляться главным образом на поддержку трудового населения и на развитие народного хозяйства Украины.

Государственное строительство в УНР и его законодательное оформление в конце 1917 – начале 1918 г. происходило в сложных условиях безвластия, экономической разрухи, дороговизны, недостатка продовольствия и товаров, обнищания населения. Это старались использовать для борьбы против Украинского государства различные антиукраинские силы, в том числе правители Советской России, русские белогвардейцы.

"Рада Народных Министров, – говорилось в IV универсале, – должна решительно бороться со всеми контрреволюционными силами, а всякого, кто призывает к восстанию против независимой Украинской Народной Республики, к возвращению старого строя, того карать как за государственную измену"^{xx}.

В IV универсале определялось, что властные полномочия ЦР носят временный характер, подчеркивалось, что она не сможет осуществить все, что предусмотрено универсалом, сообщалось, что в ближайшие недели будут проведены выборы в Украинское учредительное собрание, которое "довершит, исполнит и установит окончательный порядок" в Украине.

Устанавливалось, что только Украинское учредительное собрание имеет в дальнейшем конституционные полномочия, является "наивысшим хозяином и распорядителем нашей земли", что оно "закрепит свободу, порядок и благополучие конституцией нашей независимой Украинской Народной Республики на благополучие всего трудового народа ее, сейчас и на будущее"^{xxi}.

Несмотря на свои недостатки IV универсал ЦР был важнейшим конституционным актом на трудном и противоречивом пути восстановления государственности в Украине. Он провозгласил создание полностью суверенного Украинского государства.

В ноябре 1917 – январе 1918 г. в Украине произошло восстановление государственности, которое получило законодательное оформление в конституционных актах ЦР. Процесс восстановления государственности в Украине прошел в это время два этапа, каждый из которых был закреплен в этих актах.

III универсал ЦР провозгласил создание УНР лишь как одного из субъектов Российской Федерации, а IV универсал – ее полный государственный суверенитет. Кроме того, III и IV универсалы содержали некоторые другие нормы конституционного характера, определившие Украинское государство как народную республику, ряд основополагающих принципов, целей и задач его деятельности.

ⁱ Вісник Генерального секретаріату Української Народної Республіки. – 1917. – 23 листопада – № 2.

ⁱⁱ Там же.

ⁱⁱⁱ Там же.

^{iv} Там же.

^v Там же.

^{vi} Там же.

^{vii} Там же.

^{viii} Там же.

^{ix} Там же.

^x Там же.

^{xi} Конституційні акти України. – 1917 – 1920. – Невідомі конституції України. – Збірка документів і документальних матеріалів. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – с. 263.

^{xii} Там же.

^{xiii} Історія Української РСР. – т. 5. – К.: Наукова думка, 1977. – с. 214.

^{xiv} Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 13 січня. – № 3.

^{xv} Там же.

^{xvi} Там же.

^{xvii} Там же.

^{xviii} Там же.

^{xix} Там же.

^{xx} Там же.

^{xxi} Там же.