



Д. В. Ярош*

ФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ПЕРІОДУ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Актуальним і важливим заходом для здійснення ефективної державної політики є проведення комплексної правової реформи в цілому — суду, прокуратури, адвокатури, нотаріату і т. д. Об'єктивно така реформа давно назріла, але, на жаль, вона не знайшла свого теоретичного обґрунтування у юридичній літературі. Можна назвати лише декілька загальнотеоретичних праць учених-юристів України, спеціально присвячених проблемам правового реформування українського суспільства.

Так, розробленню концептуальних підходів щодо подальшого здійснення судово-правової реформи була присвячена зустріч Голови Верховного Суду України В. В. Онопенка, голів судових палат цього суду та їхніх заступників із головами вищих спеціалізованих та апеляційних судів, яка відбулась у найвищому судовому органі судів загальної юрисдикції 12 жовтня 2006 року. Підсумки дискусії щодо подальшої розбудови судової системи викладені у “Віснику Верховного Суду України” № 11(75) 2006р.¹

У цьому контексті доволі слушною є позиція П. П. Пилипчука, згідно з якою “... успішною судовою реформою може бути лише як складова правової. Не може бути досконалим та ефективним судочинство, якщо ми, реформуючи суди, залишаємо поза увагою інші аспекти правової політики держави”². Проблему утвердження авторитету і довіри до суду, створення системи добору та підвищення кваліфікації суддів розглядає А. Осетинський, який зазначає, що при визначенні шляхів формування кваліфікованого суддівського корпусу в Україні варто звертатися до вивчення досвіду європейських країн³.

Підтримуючи думку щодо вивчення вже наявного досвіду, доцільно також не оминати своєю увагою досвід політико-правових утворень української державності початку ХХ ст., адже саме вони формувалися під впливом демократичних європейських устоїв. Тому доцільно окремо вивчити вітчизняний досвід реформування органів правосуддя, який мав місце у період Центральної Ради (березень 1917 — квітень 1918 рр.). Науково-теоретичні засади формування судової системи відродженої української національної державності були глибоко розкриті у збірниках статей і промов “Вільна Україна”, “Хто такі українці і чого вони хочуть”, “На порозі Нової України” та інших, написаних і проголошених М. Грушевським протягом 1917-1918 рр.

Так, у праці “Якої ми хочемо автономії й федерації” М. Грушевський заявляє, що “українці в політичній справі хочуть утворити широку національно-територіальну автономію України в складі Федеративної Російської республіки”⁴. Українська республіка “має бути організована на основах широкого

© Ярош Д. В., 2007

* професор кафедри теорії та історії держави і права Хмельницького університету управління та права, кандидат історичних наук, доцент

¹ Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 11 (75). — С. 2-6.

² Пилипчук П. П. П'ятнадцять років незалежності: кризь призму діяльності інститутів судової влади // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 8 (72). — С. 5.

³ Осетинський А. Утвердження авторитету суду у контексті судової реформи // Право України. — 2006. — № 4. — С. 4.

⁴ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — С. 121.



демократичного (нецензового) громадського самопорядкування, від самого споду (“дрібної земської одиниці”), аж до верху — до українського сойму. Вона має вершити у себе вдома всякі свої справи — економічні, культурні, політичні, содержувати своє військо, розпоряджати своїми дорогами, своїми доходами, землями і всякими натуральними багатствами, мати своє законодавство, адміністрацію і суд”⁵.

Суттєвий внесок у висвітлення проблеми формування судової системи в роки боротьби за національно-державне відродження України зроблено такими сучасними науковцями-юристами, як А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький, О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко⁶, В. Д. Гончаренко та іншими. Інформацію щодо формування судової системи доби Української Центральної ради можна почерпнути сьогодні не тільки із архіву — випущено ряд збірок із відповідною документацією⁷.

Мета даної статті полягає у дослідженні проблеми формування судової системи періоду відродження української державності 1917-1918 рр. та значення цього історичного досвіду для розробки теоретичних засад і практичного здійснення правової реформи взагалі і її складової частини — судової реформи зокрема.

Українська Центральна Рада, яка виникла на початку березня 1917 року як громадсько-політичний центр, стала уособленням і керівним органом національно-визвольного руху, державотворчим потенціалом української революції. Визначальним лейтмотивом її діяльності було прагнення втілити в життя ідею національно-територіальної автономії України у складі нової демократичної, федеративної Росії.

Після проголошення Першого універсалу Центральна Рада приступила до формування Генерального секретаріату — першого уряду відродженої Української держави на чолі з В. Винниченком (28 червня 1917 року). Так, відповідно до Статуту Генерального Секретаріату, який був затверджений Малою Радою Центральної Ради 29 липня 1917 року⁸, до його складу входило 8 генеральних секретарів, серед них і генеральний секретаріат судових справ. Його очолив політичний діяч, член Української соціал-демократичної робітничої партії, член “Малої Ради” В. Садовський.

9 липня 1917 року В. Винниченко, як глава українського уряду, оголосив Декларацію Генерального секретаріату, в якій поряд із визначенням його загальних функцій як виконавчого органу влади, окреслилися й завдання Секретаріату судових справ.

“Завданням Секретаріату в справах судових”, — наголошувалося в Декларації, — має бути підготовка судових інституцій на Україні до тих форм і того стану, в якому вони мають бути в автономній Україні. Ця робота має спрямовуватись на підготовку справи українізації та демократизації суду і вироблення відповідних законопроектів, котрі б намітили ті форми суду, які відповідали б автономному ладу на Україні”⁹.

Цим документом було покладено початок формування судової системи Української Народної Республіки періоду Центральної Ради. Програмні завдання щодо формування судової системи, яка б відповідала інтересам нової Української держави, були викладені у III Універсалі Центральної Ради.

⁵ Там само. — С. 125-126.

⁶ Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України 1917-1920 рр. — К.: Либідь, 1997.

⁷ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. У двох томах. — К.: Наукова думка, 1996-1997; Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. — К., 2001.

⁸ Хрестоматія з історії держави і права України. У 2-х томах. — К.: Ін Юре, 1997. — Т. 2. — С. 14-15.

⁹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 1. — С. 159.



“Суд на Україні”, — говориться в ньому, — “повинен бути справедливий, відповідний духові народу. З тою метою приписуємо Генеральному Секретарству судових справ зробити всі заходи: упорядкувати судівництво й привести його до згоди з правними поняттями народу”¹⁰.

Втілюючи в життя зміст III Універсалу щодо судочинства в Україні, Мала Рада 23 листопада 1917 року заслухала на своєму засіданні зміст законопроекту Генерального секретаріату судочинства про формулу судових вироків і 27 голосами проти одного затвердила закон у такій редакції: “Суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки”¹¹.

А 15 грудня 1917 року Центральна Рада прийняла закон “Про утворення Генерального суду” як тимчасового судового органу, який буде діяти в Українській Народній Республіці до прийняття Українськими Установчими зборами її Конституції. У ст. I цього Закону підкреслювалося, що “Генеральний Суд складається з трьох департаментів — цивільного, кримінального та адміністративного і виконує по цілій території України всі функції, належні досі Правительствующому Сенатові в справах судових і справах нагляду над судовими установами і особами судового відомства”.

Згідно із ст. 3 повноваження членів Генерального Суду — “до затвердження Генерального Суду на основі конституції — визначалися дореволюційним російським законодавством, закорема “Учреждением Судебных Установлений”¹².

При Генеральному Суді утворювались прокуратури (ст. 6 Закону). Одному з прокурорів генеральний секретар судових справ надавав звання старшого і доручав керівництво прокуратурою. Регламент діяльності прокуратури вироблявся нею і затверджувався генеральним секретарем судових справ.

Цим же Законом передбачалося, що “... від дня проголошення Генеральним судом про початок своєї діяльності всі судові установи на території України повинні подавати Генеральному судові всі справи, які до цього дня мали подаватися до Правительствующого Сенату”¹³.

Звідси можна зробити висновок, що Генеральний суд відбувався як найвища судова установа Української Народної Республіки, яка вирішувала судові справи, які раніше розглядав російський Сенат.

Не зважаючи на складність політичної ситуації, загрози більшовицької окупації України і початок громадянської війни, проблеми міжнародного визнання Української держави Центральна Рада продовжувала успішну законодавчу діяльність і в кінці 1917 року — на початку 1918 року ухвалила ряд законів, які стосувалися проблем формування судових і прокурорських органів УНР.

Так, 17 грудня 1917 року Мала Рада ухвалила Закон про апеляційні суди в УНР, а 23 грудня (ст. ст.) 1917 р. прийняла “Закон про умови обсаджування і порядок обрання суддів Генерального та апеляційного судів”. Відповідно до останнього закону “посади судді і прокурора Генерального й апеляційного судів можуть займати особи з вищою освітою. За обрання — 3/5 голосів присутніх членів Центральної ради, суддями можуть бути і особи без вищої освіти”. Генеральний секретар судових справ вносить до Центральної Ради список кандидатів на обрання, а Центральна рада таємним голосуванням звичайною більшістю голосів їх обирає¹⁴.

¹⁰ Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 40.

¹¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 1. — С. 407-408.

¹² Там само. — С. 497.

¹³ Там само.

¹⁴ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 2. — С. 63-64.



На виконання цього Закону 2 січня 1918 року Мала Рада заслухала інформацію Генерального секретаря судових справ М. Ткаченка, який заявив, про необхідність термінового обрання суддів, бо судові палати вороже ставляться до законів і постанов Української Республіки¹⁵. Мала Рада таємним голосуванням обрала 8 членів Генерального суду і 8 членів Київського апеляційного суду.

Відбувався процес реформування прокурорських органів. Так, 23 грудня 1917 року Центральна Рада ухвалила “Закон про прокурорський нагляд на Україні”, відповідно до якого при апеляційних і окружних судах вводились посади прокураторів. Всі прокуратори призначалися генеральним секретарем судових справ¹⁶.

25 січня 1918 року Центральна Рада оголосила Четвертий універсал. 30 січня 1918 року створюється новий уряд на чолі з В. Голубовичем, у якому міністром юстиції стає М. Ткаченко. 24 березня 1918 року був сформований новий уряд на чолі з В. Голубовичем, у якому М. Ткаченко стає міністром внутрішніх справ, а С. П. Шелухин міністром судових справ, який протягом 1902-1917 рр. був членом Кишинівського і Одеського окружних судів¹⁷.

Певний вплив на організацію судової системи мав затверджений Центральною Радою у березні 1918 року закон “Про адміністративно-територіальний поділ України”, який скасовував поділ України на губернії і уїзди і передбачав створення тридцяти земель¹⁸. Новому адміністративно-територіальному поділу мала відповідати й нова судова система. В інформаційній статті “Новий поділ України” М. Грушевський писав: “Сі землі мали б служити округами при виборах до Українських Всенародних Зборів “Сейму”, до них мала б бути приспособлена адміністративна й судова сіть”¹⁹.

З цією метою був підготовлений проект закону “Про організацію судів Республіки по землях”. На жаль, цей документ так і не був утілений у життя. 1 березня 1918 року Центральна Рада разом з урядом повернулася до Києва. Разом з ними прибули німецькі й австрійські війська, створювалися військово-польові суди.

Аби припинити сваволу німецьких окупаційних властей, міністр юстиції Михайло Ткаченко 23 березня 1918 року видав циркуляр, у якому наголошувалося, що німецькі військові суди не мають юридичної сили в УНР і що для покарання громадян УНР існують власні цивільні та військові суди²⁰.

В останні два місяці свого існування (березень-квітень 1918 р.) Мала Рада ухвалила правові акти, які стосувалися судочинства в УНР: про штати Генерального та апеляційних судів (24 березня), про розширення компетенції мирових судів (30 березня), про обрання суддів до Генерального і апеляційного судів (2 квітня)²¹.

Продовження процесу формування судової системи, яка б відповідала інтересам відродженої демократичної Української держави, закріплюється вже у Конституції Української Народної Республіки 1918 року. Цьому присвячений її 6 розділ “Суд Української Народної Республіки”.

Судова влада згідно з Конституцією мала здійснюватись іменем Української Народної Республіки виключно судовими установами, рішення яких не могли

¹⁵ Там само. — С. 88.

¹⁶ Там само. — С. 64.

¹⁷ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 1. — С. 415.

¹⁸ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 2. — С. 181-182.

¹⁹ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — С. 215.

²⁰ Гунчак Тарас. Україна перша половина ХХ століття. — К., 1993. — С. 138.

²¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Т. 2. — К., 1996. — С. 237, 242.



змінювати ні законодавчі, ні адміністративні органи влади. Розгляд справ мав бути прилюдним і усним. Основний закон наголошував, що “суд для всіх громадян Республіки один і цей самий, не виключаючи й членів Всенародних зборів та членів Ради Народних Міністрів”. Найвищим судовим органом УНР мав стати Генеральний суд, який обирався Всенародними зборами на 5 років. Він же мав бути найвищою касаційною інституцією для всіх судів України і не міг бути судом першої та другої інстанції або мати адміністративну владу.²²

Отже, підводячи підсумок, можна сказати, що судова система, що сформувалась в добу Центральної Ради, була заснована на прогресивно нових засадах, які мали відповідати інтересам нової Української держави, “духові народу”. Конкретні завдання зруйнування старої судової системи і побудови нової були викладені в цілому ряді законодавчих актів Центральної Ради, в Конституції Української Народної Республіки 1918 року.

Разом з тим слід відмітити, що в силу ряду об’єктивних і суб’єктивних причин в Українській Народній Республіці не вдалося створити діяльний судовий апарат у всеукраїнському масштабі. Відсутність такої опори української державності як судова система одна з причин її поразки²³.

Підводячи підсумок сказаному, потрібно відмітити, що позитивний і негативний досвід творення судової системи доби Української Народної Республіки має теоретико-пізнавальне і практичне значення в період розбудови української незалежної держави. Його необхідно глибоко вивчати і творчо використовувати у практиці сучасної судової реформи.



²² Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 57.

²³ Так, напр., активний учасник української революції, а згодом її історик — П. Христюк виділяє три причини поразки Центральної Ради в війні з більшовиками, як найголовніші: “1) запізненню Центральної Ради з переведенням важніших соціально-економічних реформ; 2) недооціненню ваги рад робітничих, селянських і солдатських депутатів в революційній боротьбі і пов’язане з цим переоцінення ваги органів, побудованих на демократичних основах і 3) не задовольняюча організація апаратів державної влади, головне адміністративних, як в центрі, так і на місцях, і відсутність армії” (*Гошуляк І. Л. Причини поразки Центральної Ради // Український історичний журнал. — 1994. — № 1. — С. 37*).