

PHILOSOPHICAL SCIENCES

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ПОГЛЯДАХ М. ГРУШЕВСЬКОГО

Поцюрко О.Ю.

*доцент кафедри філософії та політології
Львівського державного університету внутрішніх справ,
Львів, Україна*

LEGAL FRAMEWORK OF THE GOVERNMENT PROCESS IN THE VIEW OF M. GRUSHEVSKY

Potsyurko O.Y.

*Associate Professor of the Department of Philosophy and Political Science
Lviv State University of Internal Affairs,
Lviv, Ukraine*

Анотація

У статті проведено філософський аналіз політико-правової спадщини М. Грушевського. Стверджувати про те, що конституційний процес описаний в статті М. Грушевського «Конституційне питання і українство в Росії» базувався на двох основних принципах: 1) репрезентативного уряду; 2) децентралізації влади. Обґрунтовується положення про те, що мислитель активно відстоював ідеї конституційного парламентаризму в Росії та автономії України. Окреслено можливі напрямки подальшого розгортання державотворчого процесу на Україні.

Abstract

The article deals with the philosophical analysis of the political and legal heritage of M. Hrushevsky. To argue that the constitutional process is described in the article by M. Hrushevsky «The Constitutional Issue and Ukrainianness in Russia» was based on two basic principles: 1) a representative government; 2) decentralization of power. The article substantiates the position that the thinker actively defended the ideas of constitutional parliamentarism in Russia and the autonomy of Ukraine. Possible directions of further deployment of the state-building process in Ukraine are outlined.

Ключові слова: автономія, конституціоналізм, децентралізація, парламентаризм, М. Грушевський

Keywords: autonomy, constitutionalism, decentralization, parliamentarism, M. Hrushevsky

Для суспільно-політичних відносин, які формують наше соціальне буття вкрай важливими є правове поле їх розгортання. Саме тому, виходячи з українських реалій (культурного перебування між Східною та Західною цивілізаціями; постколоніального середовища та клімату в якому й досі перебуває наша держава), виникає потреба перегляду чималої кількості правових документів та правової спадщини попередніх століть з метою врегулювання різних катаклізмів та суперечностей які періодично спалахують, як в нашій державі, так і за її межами.

Державотворчий процес в Україні, який триває й сьогодні, зважаючи на постійні не порозуміння та зазіхання наших сусідів змушує нас все частіше навертатися до цінностей наших пращурів задля відстоювання власних інтересів та утвердження інституту національної пам'яті.

Народницька історіографія, яка домінувала у другій половині XIX ст. в Україні, утвердила трактування вітчизняного історичного процесу як переважно історії народу, а не державних утворень, що в свою чергу вплинуло на виникнення в українському національному русі автономістської та федералістської ідеї. Дослідник В.В. Нікітін стверджує: «У часи Кирило-Мефодіївського братства сформулювалася ідея демократичної слов'янської федерації. Наступний етап розвитку пов'язано з іменем М. Драгоманова, котрий в умовах авторитарної

Російської імперії розвинув ідею федералізму, доповнивши її принципом децентралізації державної влади на місцях (громадського самоврядування). Він обґрунтовував ідею автономії українців в етнографічних межах. Третій етап характеризувався поширенням ідеї автономії та федерації серед української інтелектуальної еліти, які вважали перебування Російської імперії на федеративних засадах необхідною передумовою забезпечення української автономії» [7, с. 1-2]. Отже, від Кирило-Мефодіївського братства й до Української Народної Республіки (1917–1920 рр.) простежується тяглість ідеї народоправства як основи самоврядної держави; держави, що, на відміну від жорстко централізованої Російської імперії, спирається на широкий громадський демократизм, безпосередню участь громади в управлінні спільними справами, захист прав і свобод особистості тощо.

Відомо, що одним із найактивніших учасників державотворчого процесу в Україні кінця XIX – початку XX століття та предтеч українських постколоніальних досліджень вважають Михайла Сергійовича Грушевського.

Про М. Грушевського як державотворця та громадського діяча ми чи не вперше дізнаємося, коли він бере участь у створенні «Української національно-демократичної партії» (1899 р.). Стратегічною метою партії, згідно з її програмою, було

здобуття «цілим українсько-руським народом культурної, економічної і політичної самостійності» та його об'єднання в «одноцільний національний організм». Тактично ж проголошувалась мета створення в межах Австро-Угорщини із території, заселеної русинами, окремої провінції з широкою автономією в законодавстві й адміністрації та окремим національним сеймом [7, с. 2].

Зважаючи на те, що справжніх лібералів та прихильників децентралізації серед представників російській імперії було дуже мало (Степан Фортунатов, або Максим Ковалевський), М. Грушевський включився в загальне обговорення національного питання і децентралізації російської держави лише 1904 року з приходом «політичної весни» нового царського міністра внутрішніх справ П. Д. Святополка-Мірського.

Відтак, на початку 1905 р., М. Грушевський активно включився в обговорення конституційного питання в Росії. З одного боку він виступає реформатором, який хоче усунути панування деспотичної бюрократії і підтримати загальний рух до громадської свободи. З другого боку Грушевський хотів запобігти тому, щоб прихильники українського руху не облишили національної справи в ім'я загального прогресу до загальних вольностей і законності [10].

У травні 1905 р. М. Грушевський на сторінках Літературно-наукового вісника опублікував свою статтю «Конституційне питання і українство в Росії», чим здійснив вагомий вклад в обговорення майбутнього конституційного ладу російської імперії.

В першій частині статті він аналізує тогочасне становище в Росії, місце українського руху в контексті загальноросійського. Другу частину він присвятив викладу нового конституційного проекту, спрямованого на відродження національно-державних прав українського народу. М. Грушевський пропонував здійснити децентралізацію державної влади в імперії, провести прямі парламентські вибори, забезпечити регіональну автономію з наданням широких прав місцевим органам влади, гарантувати права національним меншинам і їх пропорційне представництво в органах місцевого самоврядування [2, с. 301].

Розглядаючи у своїй статті боротьбу між царською бюрократією і російським суспільством, науковець з одного боку з'ясовує, як бюрократія застосовує тактику зволікання, обіцяючи маленькі поступки, потім не вводить їх у життя, чекаючи в надії на те, що часи зміняться, а план реформ можна буде просто здати в архів, а з другого боку бачить, що всі ті маленькі поступки і довгі зволікання лише посилюють домагання суспільства. Те саме ми можемо простежувати і сьогодні, чим далі тим більшою постає прірва між сподіваннями суспільства і сучасністю та її реальним станом.

М. Грушевський обстоював думку про необхідність створення репрезентативного уряду з вирішальним, а не просто дорадчим голосом, чи до потреби загальних, рівних, прямих і таємних виборів до центрального всеросійського парламенту з

двома палатами за звичайним європейським зразком.

Водночас, вчений не погоджувався з загальним, рівним, прямим і таємним голосуванням в одну двокамерну всеросійську палату. По-перше, на його думку, верховна палата застаріла, нераціональна і в практиці інших європейських країн – скомпрометована. По-друге він наполягав на тому, що одна всеросійська законодавча палата неприйнятна, бо вона буде надто нееластичною і матиме великі і громіздкі виборчі округи (з 250 або й 300 тисяч виборців на один округ і позбавлять меншості виборчого права). Розгляд питання парламентаризму приводить мислителя до висновку про те, що все таки всеросійський парламент не може бути єдиною представницькою установою.

Вкрай важливим доробком М. Грушевського в ключі розробки проблеми самоврядування було те, що він запропонував власний зразок національно-територіальної децентралізації російської імперії. «Згідно з його конституційним проектом, прямі вибори треба перенести в обласні (насправді здебільшого національні) сейми. Делегати з цих сеймів будуть послані в центральний парламент, який отже буде формуватися на базі непрямих виборів. Він пропонує вибирати депутатів у центральний парламент шляхом вибору окремих членів обласних сеймів на базі спеціальної формули: наприклад, одного депутата від чотирьох членів обласного сейму. Це дало б змогу віддзеркалити правильно широкі зацікавлення громадської думки» [10].

Також використання запропонованої вище формули дало б можливість вирішити «болочу» в часи М. Грушевського і для нашого сьогодення проблему кількісного та якісного складу представницьких органів (в нашому випадку – кількість депутатів Верховної Ради України). М. Грушевський хотів зменшити кількість депутатів, центрального парламенту (з 2500, як пропонують російські ліберали, на приблизно 600 депутатів). Це збільшило б кровні інтереси виборців та їхнє зацікавлення суспільним життям, а з другого боку центральний уряд складався б з розсудливої і зручної кількості депутатів.

Розглядаючи питання місцевих урядів М. Грушевський стверджує проте, що російські губернії не віддзеркалюють ні національного, ні економічного, ні навіть історичного поділу, а тому їх треба зовсім скасувати і замінити самоврядування на рівні повітів і волостей, а це місцеве громадське самоврядування мусіло б бути гарантоване основними законами країни.

Отож, можна стверджувати про те, що конституційний процес описаний в статті М. Грушевського «Конституційне питання і українство в Росії» базувався на двох основних принципах: 1) репрезентативного уряду; 2) децентралізації влади.

Звісно ж, децентралізацію відкидало тодішнє керівництво російського «визвольного» руху, вважаючи, що національні меншини (це стосується і українців) повинні асимілюватися в російському середовищі.

Деякі українці ставилися зневажливо до цього проекту, як наприклад Микола Міхновський, який уже втратив надії на реформу російської держави.

Конституційний проект М. Грушевського зберігав особливості якими характеризувалася українська правова та політична думки XIX століття, а саме слідував від ідей Кирило-Методіївського товариства до децентралізованого лібералізму Михайла Драгоманова. Відтак, будучи просякненим ідеєю федералізму конституційний проект М. Грушевського нагадує драгоманівський проект федерації – Вільної Спільки.

Далі, як активний суспільно політичний та громадський діяч М. Грушевський брав участь у роботі з організації Української парламентської громади у складі першого російського парламенту – Державної Думи. Він інформував депутатів Думи про їх завдання, співпрацював з ними при створенні законопроектів, спрямованих на просування ідеї автономії України. Обстоюючи свої принципи на практиці, М. Грушевський підготував Декларацію про автономію України.

Протягом 1908-1917 років, очолюючи Товариство українських поступовців, мислитель продовжує сповідувати ідеї конституційного парламентаризму в Росії та автономії України. Вибудовуючи політику організації виключно в правових рамках, її члени висували три основні вимоги: парламентаризму, перебудови Російської держави на федеративних засадах, національно-територіальної автономії України. Зрештою крім власної програми ТУП видає ще один нормативно правовий акт для врегулювання суспільних відносин, а саме декларацію «Наша позиція», в якій окрім ідеї про демократичну автономію України, йдеться також про гарантування федерацією рівноправності народів.

У своєму творі «Якої автономії і федерації хоче Україна» мислитель відзначав: «Коли ми хочемо розібратися в тих назвах, які означають більше або менше право і можливість якої-небудь країни, себто її громадянства, її людності, порядкувати свої справи та правитись по своїм правам і постановам, то, йдучи знизу до гори, від меншого до більшого, се будуть такі форми громадянського життя: – повний централізм; – децентралізація адміністраційна (бюрократична); – самоуправа (самоврядування), вужче або ширше; – автономія, вужча (обмежена) або широка; – державність неповна (несуверенна); – держава самостійна, незалежна» [3, с. 121–122].

Відтак, на відміну від багатьох суспільно-політичних діячів свого часу, М. Грушевський зумів на практиці зреалізувати свою державно-правову концепцію. Остання була втілена в універсалах Центральної Ради та інших нормативно-правових документах.

Зокрема Перший Універсал «до Українського народу, на Україні й поза Україною сущого», який був уперше зачитаний В. К. Винниченком 10 червня 1917 р. на 2-му Всеукраїнському військовому з'їзді проголосив свободу України («хай буде Україна вільною»), але при цьому «не одділяючись

від всієї Росії, не розриваючи з державою Російською». Себто, він передбачав самостійне управління українським народом «своїм життям» «на своїй землі». Словом, в цьому документі, закріплювалося, що «всі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Україні, мають право видавати тільки наші Українські Збори».

Досліджуючи цей документ, як стверджує А. Р. Крусян, вчені дійшли висновку, що він був «дуже далеким від досконалості», зазначають на його «революційному романтизмі» [5, с. 48]. Проте, як перший крок на шляху до державно-національного відродження, як «творення підстав української автономії» (М. С. Грушевський) Перший Універсал мав без перебільшення неоціненне значення, у тому числі і для формування парадигми українського конституціоналізму.

Наголошуючи на важливості першого універсалу, М. Грушевський писав: «Перш за все важне було те, що У. Ц. Рада заговорила в сім Універсалі як влада, поставлена Українським Народом над собою на те, щоб кермувати і правити ним, так що її постанови і накази мають українською людністю пильно сповнитись. Вона заявила, що взявши на себе велике діло творення нового, свobodного і справедливого, автономного життя, положене на неї Українським Народом, вона не зложить з себе сього діла і не ухилиться від нього ні в яким разі...» [5, с. 49].

Проголошення Другого Універсалу є наслідком нового етапу доволі напружених дипломатичних відносин між Українською Центральною Радою і Тимчасовим Урядом. З тексту цього документу дізнаємося про те, що його основна мета полягала в оповіщенні «всіх Громадян України» про об'єднання всіх демократичних сил» і про прийняття «з задоволенням... заклику Правительства до єднання». На підставі цього Універсалу було прийнято «Основи тимчасового управління на Україні», підготовлені Українською Центральною Радою. Водночас, Тимчасовий Уряд запропонував свою «Тимчасову інструкцію Генеральному Секретаріатові Тимчасового Уряду на Україні» (4 (17) серпня 1917 р.), підписану міністром-головою О. Керенським і міністром юстиції Зарудним. Ці два документи істотно відрізнялися: якщо перший затверджував статус Генерального Секретаріату як «вищого органу управління на Україні» з досить широкими повноваженнями і необхідною самостійністю, то «Тимчасова інструкція...», по суті, нівелювала роль Центральної Ради як всеукраїнського представницького органу і Генерального Секретаріату як найвищого органу виконавчої влади.

Словом, цей документ фіксує не абсолютний, а відносний характер залежності України від Росії. Тобто в ньому юридично фіксувалися автономні відносини України з Росією.

«Не ставлячи за мету політико-правовий аналіз подій, що відбувалися в цей період, відштовхуючись від завдань цього дослідження, можна зробити висновок, що Другий Універсал Центральної Ради та «Інструкція...», які, безумовно, було прийнято переважно під натиском зовнішньої політичної

кон'юнктури, політичної необхідності, складного міжнародного стану, внутрішньої ситуації, що склалася в країні, все-таки вплинули на формування парадигми українського конституціоналізму в період новітнього часу» [5, с. 51].

Наступним правовим документом конституційного характеру був Третій Універсал від 7 (20) листопада 1917 р. Він проголошував створення Української Народної Республіки, визначив її територію. В документі стверджувалося про те, що до території УНР «належать землі, заселені у більшості Українцями». Також він закріплював широкий спектр прав і свобод, а саме: свобода слова, друку, віросповідання, зборів, союзів, страйків, недоторканність особи і житла, «...право і можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами». Встановлювався восьмигодинний робочий день, скасовувалася приватна власність на землю, землі проголошувалися «власністю всього трудового народу». Зазначалося, що, оскільки «останнім часом ясні здобутки революції було затемнено відновленою карою на смерть», «однині на землі Республіки Української смертна кара касується». Підкреслювалася значущість суду, встановлювалися його критерії, а саме: він повинен був бути «справедливий, відповідний духові народу» [4, с. 67–69].

Зважаючи на програмний характер, Третій Універсал охоплював всі сфери життєдіяльності держави і суспільства. В ньому висвітлені основні засади конституціоналізму та демократичного розвитку держави.

Нарешті, 9 січня 1918 р. Центральна Рада проголосила Четвертий Універсал. В ньому було закріплено основні ідеї, які передбачали досягнення самостійності та незалежності України. Цим законодавчим актом було встановлено положення згідно з якими «Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу». В Четвертому Універсалі також обґрунтовувалася необхідність «жити в згоді й приязні» з усіма сусідніми державами.

Відтак, після проголошення Четвертого Універсалу Центральна Рада приймає ще один законодавчий акт – Конституцію Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Остання безсумнівно відповідала всім основним демократичним принципам, які були висвітлені у конституціях США та Європи цього періоду. Вона, зокрема наголошувала, що вся влада в УНР «походить від народу» (ст. 22), а її верховним органом мають стати Всенар. збори (збори), обрані рівним, прямим, таємним і пропорційним голосуванням на 3 роки з розрахунку 1 депутат від 100 тис. громадян. Особа депутата мала бути недоторканною. Результати виборів мав перевіряти Ген. суд, свої висновки він мусив передати до Всенар. зборів, лише їм надавалося право визнавати мандати недійсними, скасовувати результати виборів і визначати місце й час проведення нових виборів [6, с. 452].

Передбачався і достроковий розпуск Всенар. зборів за письмовою вимогою 3 млн виборців, дійсність підписів яких встановлювалася судами. Постанову про нові вибори ухвалювали збори; проведення їх у 3–місячний строк покладалося на виконавчу владу.

Всенар. збори обирали голову та його товаришів у кількості, встановленій самими зборами. Один з них ставав заст. голови. Сесії зборів передбачалося проводити не рідше, як двічі на рік, а перерва між ними не повинна була перевищувати 3–х місяців. За вимогою 1/5 депутатів мали скликатися позачергові сесії у місячний термін. Збори вважалися повноважними при наявності понад 1/2 депутатів, а питання вирішеними – за підтримки їх звичайною більшістю голосів від кількості присутніх. Внесення змін до конституції вимагало кваліфікованої більшості в 3/5 голосів присутніх. Будь яка зміна до конституції набувала чинності після ухвали її новим складом Всенар. зборів простою більшістю голосів. Відокремлення ж територій, проголошення війни та віддання під слідство і до суду міністрів мало вирішуватися 2/3 голосів присутніх.

Право законодавчої ініціативи та внесення законопроектів конституція надавала Президії зборів при погодженні їх з Радою старшин зборів, окремим фракціям, групам депутатів кількістю не менше 30 осіб, Раді нар. міністрів, органам самоврядування, що об'єднували 100 тис. і більше виборців, і таким же за кількістю груп громадян, підписи яких підтверджувалися судами. Проекти повинні були обговорюватися відповідною комісією, доводитися до відома уряду й розглядатися зборами після доповіді комісії. Якщо законопроекти відхилялися, то вони могли бути внесені на наступну сесію. Ухвалені закони й постанови мали друкуватися у вигляді витягів із протоколів засідань зборів за підписом голови або його товариша та одного із секретарів зборів і набувати чинності після доведення їх до місц. установ [6, с. 454].

Заборонялося без ухвали зборів встановлювати будь які податки, позики, обмеження держ. майна, правила обов'язкової військ. або міліцейської служби, опубліковувати від імені УНР політ. і екон. трактати, визначати одиниці мір та ваг, а також монет України.

Найвищою виконавчою владою УНР конституція проголошувала Раду нар. міністрів, вона мала вести справи, які стосувалися всієї України, координувати та контролювати діяльність місц. установ, не втручаючись при цьому в їхню компетенцію. Уряд отримував свої повноваження від зборів і звітував лише перед ними. Формування Ради нар. міністрів покладалося на голову зборів за погодженням з Радою старшин. Збори могли висловити недовіря Раді нар. міністрів у цілому та окремим членам уряду. У такому випадку останні мали скласти свої повноваження, а через добу збори вже могли приступити до їх заміщення. Членам уряду надавалося право брати участь у дебатах на сесіях з дорадчим голосом. Депутати, які входили до складу

уряду, мандат свій зберігали, проте позбавлялися права вирішального голосу на сесіях зборів.

Судова влада в рамках цивільного, кримінального і адм. законодавства повинна була здійснюватися іменем УНР тільки суд. установами, їхні рішення не могли змінювати ні законодавча влада, ні адм. органи влади. Розгляд справ мав бути прилюдним і усним.

Конституція утверджувала принцип верховенства парламенту, тобто парламентську республіку, проте не розкривала питань власності, кордонів, мови, держ. символіки тощо [6, с. 456].

У багатьох законах Центральної Ради, як наприклад, дослідниця І.В. Гойдало (наприклад, «Про національно-персональну автономію», «Про виборче право», «Про громадянство», в Конституції УНР) так чи інакше було відображено цілісну державницько-правову концепцію М. Грушевського, зокрема його погляди на федерацію й автономію [1, с. 152].

Зі змісту Закону «Про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р., під яким стоїть особистий підпис М. Грушевського (що свідчить про те, що закону надавалося винятково важливого значення), випливає, що цим законом Центральна Рада проголосила право на самостійне творення «національного життя в межах УНР невід'ємним природничим правом націй». Отже, будь яка нація могла створювати на території України власний Національний союз, якому належало б виключне право представництва цієї нації перед державними й громадськими органами та організаціями. Структура і склад керівних органів Національного союзу визначались Установчими зборами нації, делегати до яких обиралися з-поміж громадян віком понад 20 років на основі загального, без різниці статі і віри, рівного виборчого права, через безпосередні вибори і таємне голосування за принципом пропорційного представництва [1, с. 153].

Політико-правові погляди М. Грушевського безперечно впливають на сучасний державотворчий процес в Україні. Його концепт національної політики базувався перш за все на тих загально-визнаних нормах і принципах рівності усіх громадян, незалежно від національних, мовних, соціокультурних, релігійних та інших орієнтацій,

які формують культурний та правовий дискурс європейських держав, і до яких так прагнуть сучасні українці.

Список літератури

1. Гойдало І. В. Погляди про державу і право М. Грушевського : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.01 / Гойдало Ірина Василівна. – Л., 2017. – 203 с.
2. Грушевський М. С. Конституційне питання і українство в Росії / М. С. Грушевський // Грушевський М. С. Твори : у 50 т. Т. 1 : Суспільно-політичні твори (1894–1907) / [упорядники І. Гирич, О. Тодійчук]. – Львів : Світ, 2002. – С. 301–312.
3. Грушевський М. Якої ми хочемо автономії і федерації / М. Грушевський // Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К. : Т-во «Знання» України, 1991. – С. 121–133.
4. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
5. Крусян, А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А.Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
6. *Мироненко О.М.* Конституція Української Народної Республіки 1918 / О. М. Мироненко // Енциклопедія історії України: Т. 5: Кон – Кю / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – К.: В-во «Наукова думка», 2008. – 568 с.
7. Нікітін В. В. *Концепція децентралізації влади у поглядах М. С. Грушевського* / В. В. Нікітін, Т. В. Забейворота // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 49–56.
8. Погляди на державу і право Михайла Грушевського // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://studfiles.net/preview/2269729/page:12/>
9. Політико-правові ідеї М. Грушевського, В. Винниченка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lubbook.org/book_663_glava_60_61._Politiko-pravovi_ide.
10. Т. Приймак (Канада) Конституційний проект М. Грушевського з 1905 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: history.org.ua/JournALL/journal/1991/1/16.pdf