

УДК 34:007:94(477)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ ТА СВОБОД У СФЕРІ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ, ГЕТЬМАНАТУ ТА УНР (ДИРЕКТОРІЇ)

Вітів В.А.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

В роботі висвітлено процес правового регулювання свободи думки та інформаційних правовідносин доби національно визвольних змагань. Автором досліджено законотворчі процеси формування законодавства нової держави з використанням існуючого на час революції законодавства Російської імперії у сфері обігу інформації та інформаційного протистояння із політичними противниками української державності. Здійснено ретроспективний аналіз правового регулювання обігу інформації, що супроводжувався інформаційним та збройним протистоянням підлягає врахуванню у вдосконаленні Національної концепції інформаційної безпеки та для подальшого вивчення історії розвитку права на інформацію в Україні.

Ключові слова: свобода слова, обіг інформації, цензура, Центральна Рада, Українська народна республіка, Директорія.

Постановка проблеми. Період 1917-1921 років став періодом створення нової державності з врахуванням передових досягнень політичної думки в час гострого протистояння з політичними супротивниками в інформаційній та фактичній війні.

Цінний досвід періоду УНР вимагає проведення аналізу правового регулювання прав людини на свободу інформації періоду національно-визвольних змагань в «першій» УНР, Української держави Скоропадського П., «другої УНР – Директорії».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правотворчість доби національно-визвольних змагань стала предметом наукових досліджень О.Л. Копиленка, В.М. Юрченко, А.Й. Присяжнюка, В.В. Ладиченка. Дослідження вказаних авторів стосувалось в першу чергу державотворчих процесів, розвитку конституціоналізму та гуманістичних засад в період національно-визвольних змагань.

Дослідивши інформаційно-пресову діяльність УНР О.В. Богуславський прийшов до висновку, що саме слабка ефективність інформаційної діяльності українських урядів не тільки поглиблювала кризу окремих урядів, а й спричиняла до

поразки цих урядів і була однією з головних причин поразки визвольних змагань [1].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В українській науковій думці в сфері інформаційного права мало уваги приділено дослідженням історії правового регулювання інформації. Ґрунтовні історико-правові дослідження правового регулювання обігу інформації 1917-1921 років практично відсутні.

Тим не менш, ситуація фактичного правового вакууму в період інформаційного протистояння служить важливим джерелом досвіду який необхідно враховувати при формуванні сьогоденної концепції національної інформаційної безпеки України.

Формулювання цілей статті. Головною метою цієї роботи є дослідження правотворчих процесів доби національно-визвольних змагань з точки зору реалізації права людини на інформацію, свободи думки та віросповідання.

Для формування цілісної картини правового регулювання обігу інформації в роботі ставиться за завдання проаналізувати частину прийнятих нормативно-правових актів та законопроектів, які регулювали конституційні засади свободи думки та обіг інформації в недержавній сфе-

рі (пошта, друковані видання, телеграфний та радіозв'язок).

Виклад основного матеріалу дослідження. При підготовці Загальної декларації прав людини 1948 року «свобода інформації» була названа індикатором усіх прав людини. Це стало можливим лише завдяки довгій та гострій боротьбі за права людини яка довго велась у світі. Не стояли осторонь буремних подій й українці, що знайшло місце в процесах державотворення української держави у 1917-1921 роках.

Під обігом інформації в роботі розглядаються поштовий, телеграфний, радіо зв'язок, преса та інші способи які дозволяють отримувати чи поширювати особам свої думки та погляди.

Оцінюючи загальний стан обігу інформації в Російській імперії напередодні національно-визвольних змагань дослідники вказують, що в Україні станом на 1917 рік діяли поштовий та телеграфний зв'язки, друковані видання (в 1917 р. – 182, в 1918 р. – 306, у 1919 р. – 243, у 1920 р. – 70 газет), союзи та партії [2 с. 260].

Після революції 1905 р. в Російській Імперії сформувався особливе законодавство яким вводились обмеження громадянських свобод слова, друку, зборів та спілок. Імператором приймалися Тимчасові правила про пресу (24.11.1905 і 26.04.1906 р.), якими заборонялись публікації, що загрожували безпеці держави, підбурювали до страйків тощо.

Одними з перших з вітчизняних мислителів, хто обґрунтовував свободу думки як конституційну засаду майбутньої держави стали в ХІХ ст. М. Костомаров та М. Драгоманов Проте їх проекти залишилися нереалізованими до початку ХХ століття та створення Української Держави.

На думку Стахова М. лише з прийняття Центральною Радою 20(7) листопада 1917 року Третього універсалу було створено Українську Державу [3].

Третім Універсалом передбачалось вжиття всіх заходів «до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя».

На думку Слинько Т.Н. в Третньому Універсалі та в деяких інших проектах конституції УНР відображено ідеї Кирило-Мефодіївського братства Костомарова М. (стаття «Две русские народности») та Драгоманова М. («Вольний Союз-Вільна Спілка»), в яких свобода слова розглядалась у тісному зв'язку із свободою переконання та підлягали законодавчого закріплення з чітким визначенням меж такої свободи, що має на меті не допустити цензуру [4].

Прийнятим ІІІ Універсалом гарантувались фундаментальні інформаційні свободи, а саме свобода слова (вільного використання рідної для особи мови з органами державної влади), друку, віросповідання, зібрань та союзів.

Для запобігання виникненню правового вакууму Центральної Ради було прийнято Закон від 25 листопада 1917 року «Про порядок видання нових законів», за яким всі закони, постанови, чи розпорядження Російського уряду які мали силу

на території Української Народної Республіки до 27 жовтня 1917 р., на момент оголошення ІІІ Універсалу та були не змінені чи скасовані Універсалами, законами, постановами Української Центральної Ради, мають силу і надалі, як закони і постанови Української Народної Республіки чи розпорядження органів Центральної Ради [5].

Зазначений в ІІІ Універсалі підхід узгоджується із позицією гарантування усіх здобутків всеросійської революції, незважаючи на військовий стан.

На основі Закону від 25 листопада 1917 року на території УНР продовжували діяти нормативні положення Зводу законів Російської імперії. Частина І Дванадцятого тому Зводу законів Російської імперії частина І регулювали Статути шляхів сполучення, поштовий, телеграфічний, будівельний і пожежний яким організувалась значна частина правовідносин у сфері обміну інформацією від 1857 року зі змінами внесеними Маніфестом 1905 року.

Маніфестом імператора Миколи ІІ від «Об усовершенствовании государственного порядка» 1905 року народу імперії даровано громадянські права та свободи – свободу особистої недоторканості, свободу совісті слова, зборів і союзів [6].

В результаті впровадження Маніфесту в імперії було ліквідовано комісію з цензури, однак держава зберігала у своїх руках монополію у поштовому, телеграфному та радіо зв'язку.

Через своє особливе значення використання телеграфного та радіозв'язку врегульовувалось окремими документами: «Положенням про радіо телеграфічні станції» та «Правилами об установах учреждениями и частными лицами приемных радиотелеграфных аппаратов для проверки времени и получения метеорологических сведений» (1913) якими дозволялось створювати приватні станції радіозв'язку у встановленому порядку.

Створення нової держави поклали перед її організаторами комплекс завдань які потребували негайного вирішення для чого було створено Генеральний секретаріат. В декларації Генерального Секретаріату від 27 червня 1917 року визначалось в якості найголовніших підвалин державного будівництва організація і освідчення населення. Питання організації пропаганди, агітації відносились до компетенції генерального секретаріату по внутрішніх справах [7].

На основі Інструкцій Тимчасового Уряду Генеральним секретаріатом було видано Декларацію від 29 вересня 1917 року якою замість єдиного органу передбачалось створити ряд секретарств з поміж яких інформаційний відділ. Завданням відділу стало інформування населення «про національне життя в Україні» [8].

На виконання функцій Генерального секретаріату щодо інформування населення із діяльністю уряду було прийнято закони «Про тимчасовий порядок розпублікування законів» від 17 листопада 1917 р. та «Про порядок видання нових законів» від 25 листопада 1917 р., «Обіжник в справах законопроектних» якими регулювався порядок інформування населення України про прийняті нормативно-правові акти шляхом їх публікації у державних виданнях «Збірниках», «Обіжниках» та інших.

Аналізуючи протокол засідання уряду УНР від 2 листопада 1917 слід відзначити, що діяль-

ність УНР 1917 році перебувала в гострій конфронтації та інформаційній боротьбі (поширення недостовірної інформації) [9]. Відсутність дій у відповідь на інформаційну агресію негативно впливала на безпеку молодій державі.

Як відзначив Богуславський О.В., діячі української революції надавали великого значення інформаційній діяльності. Слід погодитись із цією думкою, оскільки діяльність ЦР виникла на хвилі революційних поглядів, а інформування громадян стали першим завданням Центральної Ради та подальшим фронтом боротьби Української держави [1].

З Відозви Генерального секретаріату від 2 січня 1917 року можна виокремити два механізми протидії авторами які зловживають інформаційними правами в УНР: 1) звернення до судів про притягнення осіб до відповідальності за наклеп та «образу народної власті»; 2) за наявності дій направлених на зміну державного порядку звертатись до воєнно-революційних судів про арешт та притягнення винної особи до відповідальності [10]. Проте, дії зазначені у відозві виявились запізними.

В останній день існування Центральної Ради та після тривалих дискусій свобода слова, друку та таємниці кореспонденції займає своє місце в Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918 року (п.п. 16, 17) [11].

З приходом Скоропадського П. 29 квітня 1918 року та прийняттям Закону Української Держави «Про тимчасовий державний устрій України» свободи щодо поширення інформації суттєво обмежуються [12].

Необхідно зазначити про незмінність існування держави в цей час. Цей підхід обґрунтовано вітчизняним дослідником Стаховим М. обґрунтував підхід згідно якого Українська Держава Скоропадського П. це лише зміна режиму УНР проголошеної раніше, а тому нормативну базу слід аналізувати з врахуванням актів прийнятих Центральною Радою [3].

Положенням п. 31 Закону «Про тимчасовий державний устрій України» передбачено набрання чинності законів лише після їх опублікування, що співвідноситься із попередньо прийнятими актами.

З точки зору юридичної техніки важливим та цікавим є формулювання п. 2 ст. 1 Закону «Про тимчасовий державний устрій України»: «кожний може в межах, установлених законом, висловлювати і писати свої думки, а рівно розповсюджувати їх шляхом друку або іншими засобами».

Таким чином, з однієї сторони державою вводилась свобода слова, однак, як це виявилось пізніше можливість їх обмеження нівелювала роль цієї свободи.

На думку Ладиченка В.В. держава лише тоді насправді стає підпорядкованою праву і лише тоді виступає гарантом реалізації в суспільному житті фундаментальних гуманістичних цінностей, коли сама державна влада несе у собі, у своїй внутрішній будові запобіжні механізми, що протистоять владним тенденціям до розширення сфери свого впливу [13, с. 212].

Однак, на відміну від Центральної Ради яка не сформувала запобіжних механізмів проти

зловживання свободою слова Гетьманат на дії не реалізував принципів свободи слова та друку.

Німецьке командування активно впливало на інформаційну сферу Гетьманату, що підтверджується листами гетьманського посла до гетьманської канцелярії та директора Прес-бюро при МВС Української Держави, таємним циркуляром директора Особливого департаменту МВС у Прес-Бюро Канцелярії Пана Гетьмана, а також телеграмами Пресового відділу групи армій Айхгорна та німецької комендатури Києва до Канцелярії Пана Гетьмана [14].

Здійснювалася цензура, під яку потрапили, як революційні публікації, так і інформація про призов, будівництво залізниці і навіть текст договору з Німеччиною. Проте, держава П. Скоропадського існувала надто мало аби були прийняті закони які б визначили обмеження свободи слова та думки.

З 14 грудня 1918 року в результаті повалення режиму Скоропадського П. влада переходить до Директорії Української Народної Республіки.

Зважаючи на постійне перебування в бойових діях, Директорія здійснювала вибіркові заходи щодо скасування окремих законів Гетьманату. Декларацією УНР – від 9 січня 1918 року [право народу на революцію 1918] скасовувались цензові думи та земства встановлені гетьманським урядом і відновлено демократично вибрані всенародним голосуванням органи місцевого самоврядування [15].

Тривалий час незважаючи на стан громадянської війни на території України продовжували видаватись газети ідеологічних противників Української держави.

Проаналізувавши українську інформаційну політику Богуславський О.В. прийшов до висновків про те, що в умовах воєнного часу через дуже широке тлумачення діячами УНР свободи преси та її співвідношення із інтересами національної безпеки ворогам української державності вдалось позбавити її соціальної опори [1].

В умовах сьогодення історико-правовий аналіз інформаційних прав і свобод свідчить про необхідність врахування відповідного історичного досвіду та вироблення сучасних механізмів протидії інформаційним загрозам.

Саме через своє лояльне ставлення до політичних супротивників більшовики змогла здобути прихильність значних верств населення та отримала перемогу над УНР в інформаційній війні.

Лише з 1918 року Директорія УНР приймає рішення обмежити видання пропаганди противників Української державності прийнявши Постанову-директиву В. Винниченка від 28 листопада 1918 р. якою заборонялася агітація, ворожа українській державності [16].

На нашу думку, зазначену постанову слід розглядати як необхідний крок протидії інформаційній війні та утвердження влади директорії.

Текст постанови містить підвалини стратегії для боротьби за внутрішній інформаційний простір націлений на випередження противника.

На відміну від Центральної Ради, Директорією прийняті рішення не лише декларуються, а й містять методичні засоби для їх реалізації. Відповідно до Протоколу засідання Ради народних міністрів під головуванням В. Голубовича «Про

складання бюджету міністерств, призначення і увільнення відповідальних осіб міністерств і відомств, вирішення інших фінансових, міжнародних та організаційних питань» виділені кошти призначались не тільки на проведення земельної реформи, а й на інформування про неї населення [16]. Деталі такого інформування в протоколі на жаль не вказані.

Протягом 1917-1920 рр. урядами української держави приймалися кілька законів та наказів якими вводилась українська мова як мова користування державними службами, але тільки з січня 1919 року директорією було прийнято закон, що закріпив за українською мовою статус державної мови [19, с. 2].

На думку вчених, через військові дії законодавство УНР розвивалось нерівномірно і лише з вимушеним відходом з території України 1920 року уряд УНР зайнявся розробкою повноцінної законодавчої бази.

В процесі розробки нового тексту Конституції С. Петлюри було запропоновано текст, що увійшов в історію як проект Конституції УНР від 1920 року [20].

В Артикулах 24-26, 33-36 передбачались свобода сумління та віросповідання, заборонено змушувати до участі в релігійних обрядах чи вступу в релігію, забезпечується вільність науки, навчання і наукових вислідів та дослідів, вільність думки в слові, письмі, друку та в образній формі належить кожному. Механізм реалізації свободи думки письма та друку повинні підлягали врегулюванню окремим законом.

Важливим кроком в розвитку свободи інформації є розмежування письма та інших форм яка теж передає інформацію. Артикул 34 Забезпечував свободу преси. Преса підпадає тільки тим обмеженням, що їх точно визначає закон. Не можна встановлювати попередньої цензури та концесійної системи на видання періодичних друкув. Не можна відняти поштового дебіту друкам, що вишли в межах держави. Артикул 35 Тайну листування і тайну кореспонденції забезпечується всім громадянам. Можна її порушити тільки на підставі судового наказу.

Проект Конституції УНР 1920 року став значним досягненням в розвитку конституційного закріплення інформаційних прав: свободи думки, якому на жаль так і не судилось бути реалізованим.

Висновки з даного дослідження і перспективи. Таким чином, під час діяльності Центральної ради та Генерального секретаріату діяльність з обміну інформацією в переважній більшості її видів регулювалась частиною I дванадцятого тому Зводу законів Російської імперії «Про Статут шляхів сполучення, поштовий, телеграфічний, будівельний і пожежний».

Провівши аналіз основних проектів та прийнятих конституційних та нормативно правових актів якими керувались Українська Народна Республіка, нами було встановлено, що законотворча діяльність у сфері свободи думки, слова та преси була ускладнена бойовими діями які супроводжували національно-визвольні змагання та інформаційним протистоянням із ідеологічними супротивниками.

У свою чергу діяльність уряду П. Скоропадського служить прикладом використання прогалини в правовому регулюванні для відновлення цензури в засобах масової інформації.

Важливим досягненням УНР стали успіхи в інформаційному протиборстві проти політичних противників Української держави. Збереження ідеологічних засад демократизму, соціалізму та національної безпеки в стані фактичної війни. Незважаючи на труднощі в реалізації прийнятих нормативно-правових актів УНР вдалось організувати самостійну діяльність телеграфного зв'язку, видання власних друкованих вісників та закріплено державний статус української мови.

Проаналізувавши історичні документи можна визначити перехід реагування на зловживання свободою слова, друку та іншими правами у сфері інформації від дипломатичного роз'яснення недостовірності поширеної інформації до арештів та інших судових механізмів притягнення винних до відповідальності за наклепи чи пропаганду пов'язану із спробами державного перевороту. Прийняття рішень про обмеження пропаганди на території УНР носить виправданий характер в контексті національної безпеки, а тому не може розглядатись, як застосування цензури.

Таким чином, незважаючи на складність соціально-політичної ситуації конституційні акти УНР було націлено на послідовне збереження та розвиток свободи слова, друку, віросповідання, зібрань незалежно від способу її вираження.

Список літератури:

1. Богуславський О.В. Інформаційно-пресова діяльність Центральної Ради та українських урядів 1917-1920 рр. / Автореф. дис. ... канд. філол. наук: 10.01.08 / О.В. Богуславський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т журналістики. – К., 2002. – 20 с.
2. Купрійчук В. Українська преса 1917-1920 років як джерело вивчення державотворчих процесів гуманітарного розвитку в добу національної революції [Текст] / В. Купрійчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – № 1. – С. 258-265.
3. Історико-правові дослідження законодавчих засад державного будівництва в Україні (1917-1921 рр.): аналітичний огляд наукового доробку правознавців української діаспори / М.В. Капелюшна // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 61-66 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_2_15
4. Слинько Т.Н. Становление и развитие права на свободу мысли и слова [текст] / Т.Н. Слинько // ВАКИ UNIVERSITETININ XƏBƏRLƏRİ – 2014. – № 2. – С. 28-35.
5. Закон «Про порядок видання законів» від 08 грудня 1917 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/998/17/>.
6. Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.famhist.ru/famhist/roj/0009328a.htm>
7. Декларация Генерального Секретариату від 27 червня 1917 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1212864&cat_id=661174

8. Декларації Генерального Секретаріату від 29 вересня 1917 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1212864&cat_id=661174
9. Протокол засідання Генерального секретаріату про стан в Україні справ військових, фінансових, адміністративних, земельних та інших від 2 листопада 1917 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1212864&cat_id=661174
10. Відозва Генерального секретаріату до громадян України від 2 січня 1918 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1212864&cat_id=661174
11. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
12. Закони про тимчасовий державний устрій України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18.7>
13. Ладиченко В.В. Гуманістичні основи організації державної влади: моногр. / В.В. Ладиченко; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2007. – 407 с. – Бібліогр.: с. 382-406. – укр.
14. Гай-Нижник П. Німецька цензура в Українській Державі (мовою документів 1918 р.) // Україна дипломатична-2007. Науковий щорічник. – Випуск VIII. – К., 2007. – С. 254-266.
15. Декларація Директорії Української Народної Республіки [право народу на революцію] 1918 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://constituanta.blogspot.ru/2012/09/1918_11.html
16. Постанова Директорії УНР про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності [26 листопада 1918 р.] ЦДАВО України. Ф. 1429. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 18-19, Рукопис.
17. Протокол засідання Ради народних міністрів під головуванням В. Голубовича «Про складання бюджету міністерств, призначення і увільнення відповідальних осіб міністерств і відомств, вирішення інших фінансових, міжнародних та організаційних питань // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1212864&cat_id=661174
18. Закон Ради народних міністрів Директорії УНР про Державну народну раду Української Народної Республіки 12 листопада 1918 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=1229863
19. Закон РНМ Директорії УНР про державну мову в УНР від 1.01.1919 р. // ЦДАВО. Ф. 2208. Оп. 2. Спр. 2. – Арк. 23в.
20. Основний державний Закон Української Народньої Республіки. Проект Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://constituanta.blogspot.com/2012/10/1920_22.html – Назва з екрану.

Витив В.А.

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ И СВОБОД В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ ЦЕНТРАЛЬНОГО СОВЕТА, ГЕТМАНАТА, УНР (ДИРЕКТОРИИ)

Аннотация

В работе освещены процесс правового регулирования свободы мысли и информационных правоотношений суток национально освободительной борьбы. Автором исследованы законотворческие процессы формирования законодательства нового государства с использованием существующего на время революции законодательства Российской империи в сфере обращения информации и информационного противостояния с политическими противниками украинской государственности. Проведенный ретроспективный анализ правового регулирования оборота информации, сопровождавшийся информационным и вооруженным противостоянием подлежит учету в совершенствовании Национальной концепции информационной безопасности и для дальнейшего изучения истории развития права на информацию в Украине.

Ключевые слова: свобода слова, свобода мысли, цензура, Центральная Рада, Украинская народная республика, Директория.

Vitiv V.A.

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

LEGAL REGULATION OF RIGHTS AND FREEDOM OF INFORMATION IN THE SPHERE OF THE CENTRAL COUNCIL, HETMANATE AND UNR (DIRECTORY)

Summary

The process of legal regulation of freedom of opinion and informational legal relations during the days of national liberation struggle was studied. The author studied the legislative process of formation of legislation of the new state using the existing legislation at the time of the revolution of the Russian Empire in the sphere of circulation of information and informational confrontation with political opponents of Ukrainian statehood. Retrospective analysis of legal regulation of circulation of information, accompanied by armed confrontation should be considered in improving the national concept of information security and for further study of the history of the right to information in Ukraine.

Keywords: freedom of expression, circulation of information, censorship, the Central Rada, Ukrainian People's Republic, the Directory.