

**МВС України
Львівський державний університет
внутрішніх справ**

Терлюк І.Я.

**Національне українське
державотворення 1917 – 1921 рр.:
історико-правовий нарис**

**Львів
2007**

Схвалено й рекомендовано до друку Вченою Радою ЛьДУВС
(протокол №7 від 30 березня 2007 р.)

Рецензенти:

Кульчицький В.С., член-кореспондент АПрН України, доктор юридичних наук, професор (Львівський Національний університет ім. І.Франка);

Макарчук В.С., доктор юридичних наук, доцент (Львівський державний університет внутрішніх справ);

Вдовичин І.Я. – кандидат політичних наук, доцент (Львівська комерційна академія).

Терлюк І.Я.

Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис: Навчальний посібник. – Львів: , 2007. - 260 с.

Пропонована книга присвячена державотворчим процесам і законодавчій діяльності в Україні періоду визвольних змагань 1917 – 1921 рр. Розглядаються основні тогочасні національні українські державні формації: Українська Народна Республіка доби Української Центральної Ради і Директорії, Західноукраїнська Народна республіка, а також Гетьманат – «Українська Держава» гетьмана П.Скоропадського. Значна увага приділяється правовим основам організації та функціонування основних ланок державного механізму: органам центральної та місцевої влади і самоврядування, судовій системі, правоохоронним органам та військовому будівництву. Охарактеризовано особливості законодавчої діяльності: законодавчий процес, конституційне законодавство, найважливіші інститути цивільного та кримінального права. Наведені законодавчі акти повніше характеризують тогочасне українське законодавство.

Для студентів різноманітних форм навчання вищих навчальних закладів, гімназій, ліцеїв, коледжів, у яких вивчаються історико-правові дисципліни, а також усіх, кого цікавить історія держави і права України.

©І.Я. Терлюк, 2007 р.

Раз відчута буде – у кого з національних, у кого з економічних причин – потреба самостійності України, то справа ця ввійде на порядок дня політичного життя Європи і не зійде з нього, доки не здійсниться.

І.Франко

Динамічний розвиток українського національного руху кінця ХІХ — початку ХХ століть підсумувала національно-демократична революція 1917-1921 рр. Вона стала безпосереднім наслідком Першої світової війни і була зумовлена, передусім, залежним, пригнобленим становищем українського етносу, що не хотів із тим миритися, віками прагнув сам порядкувати життям на власній землі й обирати свою долю.

Тогочасні революційні події на українських землях стали ключовими у новітній вітчизняній історії, мали довготривалі наслідки для історії Східної і Центральної Європи. До 1917 року самого терміна "Україна" не було в офіційному вжитку в жодному сенсі – географічному, етнічному, адміністративному, а тим більше державницькому. Революція прискорила процес перетворення українського етносу на сучасну політичну націю, започаткувавши новий етап у вітчизняному державотворенні - *новітню національну українську державу і право*. Вперше за багато віків народ дістав змогу мати своє справжнє ім'я – український, називати ним свою Батьківщину. Народжена в добу революції держава постала перед усім світом з ім'ям Україна, і з 1917 року уже ніколи не зникала з політичної карти.

Шлях українців, українства до своєї національної державності був нелегким, навіть драматичним. На жаль, історія розпорядися так, що уроки національно-демократичної революції 1917-1921 рр., політична енергія нації не була зібрана воєдино в одному державницькому річищі. У короткий

термін після розпаду двох імперій – Романових і Габсбургів – почергово, а то й паралельно на українській землі було заявлено про створення близько десятка державних формацій української революційної хвилі. Складні державотворчі процеси, що прокотилася по всій українській етнічній території, спричинилася до виникнення двох форм державності - *національної* та *радянської*. Боротьба між ними стала особливістю перебігу революційних подій, і фактично визначала головний зміст тодішньої політичної ситуації.

Складання радянської (умовна назва) державності в Україні базувалося на класово-космополітичних поглядах щодо організації суспільства. Виникнення в Україні радянських державних утворень (Українська соціалістична, Галицька, Донецько-Криворізька, Таврійська тощо республіки) було наслідком відображення складної політичної боротьби чи результатом прямого зовнішнього втручання. Характерною ознакою їх розвитку стала недооцінка, а то й відкрите ігнорування національних особливостей.

Однак, поряд з ідеями класово-космополітичного державного будівництва, які суперечили традиційним уявленням про державні засади, домінантами революційного періоду в Україні виступали ідеї національно-державного будівництва. Принаймні чотири з відомих державних формацій мали виразний національно-державний характер: *Українська Народна республіка* (УНР) доби Української Центральної Ради, “*Українська держава*” (Гетьманат) гетьмана Павла Скоропадського, *Українська Народна республіка* (УНР) доби Директорії (“Друга УНР”) і *Західноукраїнська Народна республіка* (ЗУНР). Близькою до національної за характером розбудови була Кубанська республіка – «*Кубанський Край*» (офіційна назва держави), державність якої еволюціонувала у напрямі зближення з Україною, однак базувалася на станових (держава козаків) принципах.

Держава і право в Україні доби Української Центральної Ради

Доба Української Центральної Ради (далі - УЦР) в історії вітчизняного державотворення назавжди залишиться першою за новітнього часу спробою у надзвичайно складних умовах розбудувати українську національну незалежну державу.

Складність тодішнього суспільно-політичного й економічного становища в Україні була наслідком її багатовікового колоніального становища в Російській імперії. Усі дослідники цього питання (І.Гошуляк) звертають увагу на існування величезних внутрішніх труднощів, які український визвольний рух змушений був тоді переборювати. Головні серед них: недостатня національна свідомість мас; незначна чисельність й слабка політична підготовка провідних політичних кадрів; переважання особливо у великих українських містах, чужонаціональних елементів, які були далекими від національних сподівань українського народу. Крім того, будівництво української державності доводилося здійснювати водночас із розв'язанням грандіозних і невідкладних завдань загального соціально-політичного характеру.

Тривала й кровопролитна війна викликала глибокі соціальні проблеми, які також безпосередньо позначилися на процесі державотворення. Ослаблене військовими мобілізаціями робітництво, яке концентрувалося по великих промислових центрах, терпіло нещадний визиск і експлуатацію. У національному відношенні робітничий клас в Україні був слабо розвинутим, значно зрусифікованим, а то й чисто російським: *лише три з кожних п'яти робітників того часу були українцями, натомість більш як дев'ять з кожних десяти українців були селянами* (Б.Кравченко), малоземельна й безземельна частина яких вимагала землі. На селі гострими були протиріччя між біднотою та досить заможною верхівкою. Усі, однак, хотіли миру, спокою, покращення життя, ліквідації соціального гніту та

несправедливостей, а національно свідомі елементи – національної незалежності.

Лютнева революція в Росії. Активізація українського політичного руху. Утворення УЦР

Виникненню першої за порядком новітньої національної української державної формації передували падіння в Росії царського режиму та прихід до влади ліберально-демократичного *Тимчасового уряду* (утворений 1 березня 1917 р.).

Вважаючи себе за тимчасову владу, що діє тільки до скликання Установчих зборів Росії (спочатку були призначені на вересень), Тимчасовий уряд під впливом революційних подій змушений був робити певні кроки в напрямку демократизації суспільства й державного управління, а згодом (1 вересня 1917 р.) - офіційно проголосив Росію *республікою*.

У рамках заходів щодо демократизації суспільних відносин у Росії проголошувалися чинними основні права й свободи громадян, рівність солдат з громадянами й повна політична амністія. Тимчасовий уряд також проголосив про відміну смертної кари й скасування будь-яких обмежень громадян у правах за соціальними, релігійними та національними ознаками. Наголошувалося на необхідності демократизації установ земського та міського самоврядування, а головне - рекомендовано створювати на місцях представницькі органи – *ради (комітети) об'єднаних громадських організацій*.

З метою реорганізації багатьох суспільних сфер і державного управління Тимчасовий уряд вдався до проведення реформ. Зокрема, у перші дні свого існування ліквідував (реорганізував) одіозні державні структури, що найбільше ототожнювалися з поваленим царським режимом - жандармерію, поліцію (натомість створив міліцію), управління у пресі (цензуру) тощо. Готуючи реформу місцевого самоуправління й земельну

реформу, затвердив права фабрично-заводських комітетів та створив систему земельних комітетів (квітень).

Цілеспрямованими зусиллями Тимчасового уряду, а також внаслідок зустрічного демократичного волевиявлення на просторах колишньої імперії оформилася владна вертикаль, що відповідала тодішнім настроям переважної більшості її населення. У центрі реорганізації адміністративного апарату влади перебували земства, компетенція яких розширювалася. Ця обставина фактично стала передумовою того, що більшість посад у владних органах ставали виборними. У всіх губерніях та повітах *земські губернські й повітові з'їзди обирали громадські ради й комітети*, які розглядалися, відповідно, як представницькі та виконавчі органи місцевої влади (з травня 1917 р. згідно з *"Тимчасовим положенням про земські установи"* виконавчим органом земств оголошувалася *міліція*). Місцеву виконавчу владу, яка до революції належала губернаторам і повітовим справникам, було замінено *інститутом губернських і повітових комісарів* Тимчасового уряду (*"Тимчасове положення про губерніяльних і повітових комісарів"* було затверджено Тимчасовим урядом 19 вересня 1917 р.). Найчастіше ними за посадою ставали *голови губернських і повітових земських управ*, тобто виборні особи. У волостях замість старшин, які користувалися усією повнотою влади, стали функціонувати *виборні волосні виконавчі комітети*. Проте, дослідники (С.Кульчицький) зазначають, що у нових органах представницької демократії й надалі провідне становище залишалося за представниками торгово-промислових кіл та управлінської бюрократії.

Зазначені процеси щодо демократизації суспільства й державного управління, здійснювані з боку Тимчасового уряду Росії, безпосередньо позначилися на українському русі: вони викликали в українському середовищі схвалення й сподівання на прийнятне вирішення назрілих проблем національного розвитку, сприяли легалізації діяльності й створенню на українських землях політичних партій та різноманітних громадських організацій. Останні увійшли у *Київський виконавчий комітет*, а незабаром,

об'єднавшись (за однією з версій – 3-го, а за іншою - 17 березня), створили на його основі представницький орган українських політичних сил під назвою *Української Центральної ради*. У такій назві цілком узгоджувалися наголошення особливих функцій, особливої ролі, які належало виконувати новостворюваній інституції (центральна) з історичною національною традицією (найвищі, найповажніші колективні представницькі органи називалися здебільшого радами).

Оскільки на самому початку Українська Центральна Рада репрезентувала не все українське населення, а його національну еліту - лише ті організації, *"які були в населення і мали спільну прикмету – національну свідомість"* (М.Грушевський), то закономірним постає визначення головної мети її діяльності - здійснення віковичних прагнень українського народу – реалізації національної державної ідеї на основі законодавчого закріплення відповідних нормативно-правових засад. Ця обставина у перспективі позиціонувала УЦР як вагомий чинник політичного життя України.

Однак у перші тижні свого існування УЦР не наважувалася виступити у ролі керівника українського національно-визвольного руху і, фактично, відігравала роль київської міської організації, переживала процес організаційного та ідейного становлення. Це, зокрема, на той час проявлялося у невизначених *правовому статусі* (іменувала себе і Українською народною радою, і національним урядом України, і виконавчим органом громадських організацій, і носієм моральної влади, і крайовою владою, і крайовим комісарством) та *політичній платформі* діяльності. У своєму першому юридичному документі - *відозві* – вона закликала український народ домагатися від Тимчасового уряду всіх прав, але звела ці права до публічного використання української мови в державних, судових та освітніх установах.

На процесі розбудови держави суттєво позначився той факт, що у 1917 р. Україна ще не відокремилася зі складу Росії і як складова частина останньої зазнавала дії тих же чинників, що й інші регіони. Найголовнішою

проблемою, навколо якої точилася боротьба різних ідейно-політичних сил в Україні в період національно-демократичної революції, було втілення ідеї незалежності України і побудова Української держави. Неоднакове розуміння самої незалежності, способів її досягнення, форм української державності стали головними причинами того, що український національно-визвольний рух під керівництвом УЦР пройшов еволюцію у поглядах на державність України від ідеї *автономії* до альтернативної, *самостійницької*.

Отже, перемога Лютневої 1917 р. буржуазно-демократичної революції в Російській імперії, поруч з іншим, висунула на порядок денний і питання про самовизначення України, відродження її державності. Активізація організованого українського руху й поява *Української Центральної Ради* як його головного репрезентанта були наслідком революційних подій. Факт утворення Центральної Ради не виходив за межі правового поля постмонархічної Росії: співвідносився з рекомендаціями Тимчасового уряду створювати на місцях представницькі органи влади у формі рад об'єднаних громадських організацій. Щоправда, на час появи київського осередку реальну владу в Києві фактично до середини року ділили між собою губернський комісар Тимчасового уряду, командування Київського військового округу та Київський виконавчий комітет об'єднаних громадських організацій.

Ідеологія українського національного державотворення

Важливим чинником української національно-демократичної революції була діяльність українських політичних партій, програми яких відображали ідею української національної державності й шляхи її реалізації. Оскільки соціалізм у найрізноманітніших його модифікаціях, починаючи з останньої третини XIX ст. став провідною політичною ідеологією в громадській думці України (О.Мироненко), то на час революції у переважній

більшості українські політичні сили були палкими прихильниками соціалістичної ідеї і соціалістичної орієнтації суспільства.

Проте розвиток соціалізму як ідеології в тодішній Україні мав певні особливості. Дослідники української історії (Дж. Мейс) щодо трактування соціалістичних ідей в Україні того часу вказують на те, що організоване українство революційної доби *розуміло соціалізм як спробу моделювання не держави, а самого суспільства за допомогою держави*. У цьому сенсі державі відводилася роль інструмента для зламу старих структур. Соціалістична ідеологія, по-суті, не пропонувала нічого конструктивного для моделювання майбутньої держави. Вважалося, що армія, поліція — це інструменти класового поневолення: досить знищити старі структури державності - й самі по собі зникнуть усі суспільні напруги.

У цьому сенсі українські та російські соціалісти у баченні майбутньої соціалістичної держави стояли на засадничо різних позиціях. В Україні культ соціалістичного інтернаціоналізму призвів до того, що чимало українських соціалістів боялися навіть думати про моделювання майбутньої української державності, оскільки перебували під постійним тиском — як внутрішнім, так і зовнішнім. У програмах українських соціалістичних партій важливе місце займали вимоги національно-територіальної автономії. Російські соціалісти традиційно сприймали Україну як невіддільну частину Росії, тому вони не могли погодитися з подібними вимогами українців. Останніх легко записували до стану дрібнобуржуазних елементів та контрреволюціонерів. Як наслідок — українські соціалісти почали на всі боки відхрещуватися від звинувачень у сепаратизмі, самостійництві й лякатися навіть тіні незалежної української держави.

Соціалізм в Україні у період національно-демократичної революції майже усі соціалістичні партії сприймали як ліберальні ідеї народного суверенітету та народовладдя, встановлення конституційного ладу, відповідності законів та підзаконних актів конституції, заснування системи представницьких органів і місцевого самоврядування, скасування станових

привілеїв, ствердження демократичних свобод людини і громадянина. Отже, в цілому соціалістичний лад розглядався українськими партіями як стан реального народовладдя, де б забезпечувалися незалежність України, національне відродження, права людини, добробут і висока культура громадян.

У складі Української Центральної Ради практично усі політичні партії (17 із 19-ти) сповідували соціалістичну ідеологію, однак передовсім лише у середовищі трьох домінуючих за доби Української Центральної Ради (а згодом – і Директорії УНР) політичних партій: Української соціал-демократичної робітничої партії (УСДРП), Української партії соціалістів-революціонерів (УПСР) і напівліберальної Української партії соціалістів-федералістів (УПСФ) - дискутувалися соціалістичні моделі українського державотворення.

Найбільш досвідчених партійних діячів мала УСДРП, але вона прагнула представляти дуже нечисельну суспільну групу - україномовних пролетарів. З інших двох партій, найсильнішою була УПСР. Вона була побудована на базі селянського кооперативного руху. УПСФ організувалася на основі Товариства українських поступовців (ТУП) з переважно старих культурних і наукових діячів і вважалася найбільш прагматичним крилом українського руху.

Українські соціалісти-федералісти, як і всі соціалісти взагалі, вірили, що соціалізм — це просто поширення демократії на сферу економіки. Спершу треба встановити громадські права за так званою моделлю “*буржуазної демократії*”, а тоді з підтримкою трудящої більшості населення забезпечити працюючих через розподіл економічних благ від багатшої меншини до бідних та усупільнення засобів виробництва. Соціалісти ненавиділи “*експлуататорів*”, вважали неминучою протидію їх у формі так званої класової боротьби, були готові застосувати насильство проти “*нетрудящих*” прошарків населення. Та для соціалістів була просто неприйнятною думка, що можуть викликати серйозні сутички та

кровопролиття між самими трудящими та їхніми соціалістичними представниками. Вони щиро вірили, що зліва ворогів немає і не може бути. Ця політична культура зробила українських соціалістів дуже вразливими внутрішньо і відкритими для атак з боку російських революціонерів. У середині українського руху це ставало приводом для постійних сварок, розколів та боротьби за імідж справжніх соціалістів за принципом: хто більший, хто більш революційний. Для російських радикалів, які в більшості своїй були налаштовані проімперськи, сприйняття такої політичної культури стало могутнім інструментом у боротьбі з національними рухами. Будь-хто в будь-яку мить міг бути оголошений націоналістом, реакціонером і на цій основі піддаватися політичному ostracismu.

Члени УСДРП вірили у повне усупільнення (одержавлення) фабрик, заводів та еволюцію сільського господарства до великомасштабного суспільного рільництва. Дивлячись, як і всі ортодоксальні марксистки, на селянство як на приречений дрібнобуржуазний прошарок, який капіталістичне фермерство неминуче витискає у небуття, вони вважали, що переділ землі від культурних маєтків до одноосібника-селянина був би небезпечним реакційним кроком.

УПСР, навпаки, була партією свідомих селян і сільськогосподарських діячів, які поставили аграрну реформу на користь селянам у центрі своїх вимог. Як і російські соціалісти-революціонери, вони передбачали знищення приватної власності на землю й створення Земельного фонду, який контролювали б самі селяни і який мав би наділяти державні, церковні, поміщицькі землі одноосібникам. Вони вважали бажаним утворення великих зразкових господарств як осередків майбутнього соціалістичного господарювання, але при цьому наголошували, що усі землі в Україні повинні перейти без викупу в користування до всього трудового народу, який порядкуватиме ними через сільські громади, волосні, повітові, крайові та всеукраїнський земельні комітети, обрані трудовим народом на основі загального, рівного, прямого і таємного виборчого права. Історія свідчить,

що УСДРП успішно блокувала цей проект УПСР, погодившись з ним лише в IV Універсалі.

Отже, провідною ідеологією українського національного державотворення з утворенням Центральної Ради був соціалізм. Провідні українські партії були партіями соціалістичного спрямування, а Українська Центральна Рада діяла як *”коаліційний орган різних партій, кожна з яких має свою платформу”*. Основні політичні баталії в Україні у 1917 – перших місяцях 1918 рр. велися не навколо моделей майбутньої української державності (про це ніхто серйозно не думав, вважаючи, що соціалістична революція одним ударом перетворить імперію на сім’ю рівноправних братніх народів), а навколо проблем соціалістичної трансформації українського суспільства.

Утвердження УЦР як легітимного органу політичного представництва українського народу

Законодавче закріплення ідеї української національної державності значною мірою залежало від утвердження самої УЦР як *легітимного органу*, себто органу, який демократичним шляхом отримав повноваження репрезентувати весь український народ.

Найперше, легітимності Українській Центральній Раді надавало положення міжнародного права, яке в той час набирало сили як право націй на самовизначення. Оскільки Центральна Рада об’єднала переважну більшість громадських угруповань та організацій з тих, які діяли в Україні, то це давало їй законні підстави виступати в ролі загальнонаціонального лідера. До того ж, повалення царизму звільнило український народ від зобов’язань, які він узяв на себе за Московсько-Переяславським договором 1654 року. З точки зору тодішніх норм міжнародного права, з лютого 1917 року український народ був вільним, адже він присягав (за офіційною версією) династії Романових, а не російській державі чи російському народові. Тому після повалення монархії в Росії Українська Центральна Рада мала право

брати на себе усі владні повноваження на період до загальних виборів і створювати на їх основі нові законодавчі й виконавчі органи.

Як орган державно-політичної репрезентації інтересів українського народу Центральна Рада була легітимована через скликання *Всеукраїнського Національного Конгресу* (квітень 1917 р.). У ньому взяли участь 1500 представників від усіх політичних партій, громадських організацій, товариств, представники всіх соціальних верств з усіх губерній (І.Хміль). За іншими даними (О.Мироненко), у голосуванні взяло участь близько 600 повноважних виборних делегатів, які представляли інтереси усіх соціальних верств населення українських етнічних земель (у переважній більшості - селянство) та багатьох українських громад з-поза їх меж.

Делегати Конгресу юридично визначили роль і функції УЦР: надали УЦР (голосуванням) мандат представляти українство, сформулювали головне ідеологічне гасло руху – вимогу широкої національно-територіальної автономії України у складі Російської Республіки та заклали організаційні підвалини для її реалізації. Намітили структуру Центральної Ради, що мала відтепер формуватися на основі делегування представників різних регіонів України, а також членів політичних партій та національних меншин України. Орієнтовно визначивши загальну кількість членів УЦР до 150 осіб, Конгрес обрав склад УЦР із 115 (за іншими даними - 113) членів (приблизно з однаковою кількістю осіб від територій, громадських та професійних організацій) і завершив свою роботу практично одноголосним обранням головою Центральної Ради М. Грушевського. З'їзд оголосив склад Ради відкритим для наступного поповнення, надавши їй право приймати нових членів.

Процес легітимізації УЦР продовжувався і у наступні кілька місяців. Зокрема, у травні-червні 1917 р. відбувся I Всеукраїнський селянський з'їзд, на який прибуло 2500 делегатів (у тому числі 1500 з ухвальним голосом), які представляли всі губернії України (Київську, Подільську, Волинську, Полтавську, Чернігівську, Катеринославську, Харківську, Таврійську,

Кубанську, а також Війська Донської області), тисячу її волостей. Обраний з'їздом виконавчий орган Всеукраїнської Ради селянських депутатів став *Центральний комітет Селянської спілки*, члени якого (133 особи) увійшли до складу Центральної Ради. Повну підтримку Центральній Раді надали I та II Всеукраїнські військові з'їзди (травень і червень). Зокрема, у роботі II Всеукраїнського військового з'їзду брали участь 1988 делегатів, які представляли 1,5 млн. військових. Обрана з'їздом *Всеукраїнська рада військових депутатів* у складі 132 осіб була включена до Центральної Ради. Останнім відбувся Всеукраїнський робітничий з'їзд (липень 1917 р.), який обрав *Всеукраїнську Раду робітничих депутатів* (100 членів), яка також у повному складі увійшла до Центральної Ради. Пропорційно у Центральній Раді були також представлені українські соціалістичні партії і РСДРП (більшовики і меншовики) - по 20 чоловік. Мали представництво і національні меншини: у липні 1917 р. на підставі порозуміння з Тимчасовим урядом, склад Центральної Ради поповнився за рахунок представників національних меншин, що проживали в Україні. Всього мандатна комісія шостих загальних зборів УЦР (серпень 1917 р.) зафіксувала 643 її члени.

Упродовж листопада 1917 р. Центральну Раду визнали крайовою владою майже всі ради робітничих депутатів великих міст, у тому числі Харківська, Катеринославська, Херсонська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Юзівська, Чернігівська, Донецько-Криворізька обласні та інші, які сподівались поєднати владу Центральної Ради в українському масштабі із владою рад на місцях (Є.Юрійчук). А на кінець 1917 року УЦР відображала інтереси більшості населення в межах етнічного розселення українців. До слова, більшовики, які у той час вони мали більшість у радах лише в деяких шахтарських містах Донбасу (Луганськ, Краматорськ, Горлівка, Єнакієво та ін.), визнавали (М.Скрипник), що на кінець 1917 року «...майже вся Україна, села включно всі, а міста майже всі знаходилися під фактичною владою Української Центральної Ради». Стверджували, що «...боротьба Української Центральної Ради і селянських мас, що йшли за нею, проти Тимчасового

уряду була явищем прогресивним і мала позитивне значення для революційної боротьби пролетаріату, була йому потрібна і ним почасти підтримувалася». Додамо також, що факт відображення загальнонаціональних інтересів Українською Центральною Радою визнавали відомі українські радянські історики: «...в українському національному русі тією чи іншою мірою брали участь усі класи і класові прошарки: робітники, селяни, дрібнобуржуазна інтелігенція, українські поміщики, буржуазія і верхівка буржуазної інтелігенції. Національний рух був пов'язаний із загальнодемократичною боротьбою за політичні свободи» (Короливский С.М., Рубач М.А., Супруненко Н.И.).

Хоча слід погодитися з відомими дослідниками (О. і М. Копиленки), що той факт, що Рада сформувалася (і поповнювалася надалі) не шляхом виборів, а шляхом делегування до її складу представників різних громадських організацій, свідчить про недолік УЦР як представницької громадсько-політичної структури. Серед інших органічних вад, іманентно притаманних УЦР, починаючи від Всеукраїнського Національного Конгресу і до кінця її існування (квітень 1918 року), вчені вказують на те, що основоположні документи УЦР постійно наголошували на тимчасовому її статусі – принаймні до обрання Українських Установчих Зборів.

Підводячи попередні підсумки, зазначимо, що легітимність Української Центральної Ради обумовлювалася нормами міжнародного права. Від часу свого утворення УЦР еволюціонувала як демократична й легітимна інституція. До її формування на засадах виборності були залучені й представлені усі з існуючих в тогочасній Україні суспільно-політичних сил та соціальних верств. З перших днів свого існування УЦР була радою українських партій і безпартійних культурних організацій. З квітня 1917 р. вона перебрала на себе функції національно-державного органу України з переважаючим представництвом селянства та інтелігенції. Впродовж наступних декількох місяців національно-державний статус УЦР було підтверджено рішеннями низки всеукраїнських з'їздів: трьох військових,

селянського, робітничого, земельних комітетів, кількість учасників яких числилася в сотнях, а часом - у двох тисячах і більше. Обрані на цих з'їздах виконавчі органи з числа робітників та військових увійшли до складу УЦР.

Таким чином, Українська Центральна Рада була національним об'єднанням трьох депутатських трудових рад з представництвом партій, а після прийняття до свого складу представників інших національностей стала міжнаціональним територіальним центральним представництвом усієї України (Т.Бевз), органом державно-політичної репрезентації й захисту інтересів всього багатоетнічного населення України. Відома *Інструкція* Тимчасового уряду, конституйована II Універсалом, трансформувала УЦР в *орган територіального самоврядування* і лише з проголошенням III Універсалом Української Народної Республіки УЦР стала *вищим законодавчим органом державної влади*.

Органи центральної влади та управління

Майбутню Україну Українська Центральна Рада бачила демократичною державою, в якій державна влада розподілялася б на законодавчу, виконавчу й судову. У концептуальному плані керівників УЦР, на думку дослідників (О.Мироненко), такий розподіл влад передбачався, і його елементи існували у реальному державотворенні. Однак, варто наголосити, що у класичному варіанті розподілу влад за доби Центральної Ради в Україні не було. Усі владні структури, що діяли у березні 1917 р. - квітні 1918 р. лише прагнули втілювати ідею української державності, але так і не стали справжніми державними органами.

Представницька (законодавча) влада. Вищою законодавчою інституцією у першій за порядком новітній національній українській державній формації мали стати *Українські Установчі Збори*. У перших документах УЦР вони іменувались ще й територіальним з'їздом або Соймом. Головним завданням територіальних зборів мало бути затвердження майбутнього статуту автономної України. Дата їх не називалась, але чітко

визначалось, що вони мусять відбутись перед Всеросійськими установчими зборами. З цією метою при Генеральному секретарстві внутрішніх справ виникло спеціальне Виборче бюро, що виконувало координуючу роль у роботі окружних виборчих комісій у п'ятьох відомих губерніях і працювало під керівництвом *Всеросійської комісії з справ про вибори до Установчих зборів* (Всевибори).

Фактично ж представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через *загальні збори* (Велика рада) як колективну форму політико-правової діяльності УЦР (О.Мироненко) та *комітет* (Мала рада) як виконавчий і законопідготовчий орган УЦР. Статус Ради еволюціонував від *"представницького органу всієї організованої української людності"*, який має своїм завданням забезпечити автономний статус України у складі федеративної Російської республіки (квітень 1917 р.), до *«органу революційної демократії всіх народів України»*, функції якої припиняться зі скликанням Українських установчих зборів (липень 1917 р.). Головним документом, що регламентував основи діяльності тодішньої української представницької влади, був *«Наказ Українській Центральній Раді»* (квітень 1917 р.). Окрім того, напрями і характер всієї діяльності Ради визначало затверджене тоді ж *Положення про Загальні збори УЦР та Регламент* роботи Малої Ради (серпень 1917 р.).

Загальні збори (*пленарні засідання*, які з червня 1917 р. називалися *сесіями*) могли бути як черговими, так і позачерговими (екстреними). Чергові збори мали скликатись не менше, як один раз на місяць. Екстрені збори вважалися дійсними за будь-якої кількості присутніх. Рішення приймалися більшістю голосів. Прийняті документи найчастіше називалися *універсалами, деклараціями, постановами, ухвалами, рішеннями, резолюціями*, а також *законами* (з листопада 1917 р.).

Оскільки перший місяць роботи *«великої»* Ради засвідчив практичну неможливість вироблення і втілення в життя ефективного та гнучкого політичного курсу (за Д.Яневським, заважали надмірна чисельність членів

Ради, мітинговий характер засідань, відсутність відповідного політичного досвіду, брак необхідного освітнього рівня значної частини її членів, необізнаність з основами парламентської процедури), то реальна законодавча робота зосереджувалася в руках комітету.

До компетенції *Комітету* входило: скликання чергових загальних зборів УЦР, підготовка доповідей і матеріалів до них, внесення змін до складу Генерального секретаріату, вирішення всіх питань політичного та економічного життя України у період між сесіями Центральної ради з наступним затвердженням прийнятих документів у сесійному режимі. Зрештою, V збори УЦР (червень 1917 р.) ухвалили, що на випадок розпуску Ради саме на Комітет покладалися «*усі функції, що належать Центральній Раді*»”.

Чергові збори Комітету УЦР мали відбуватися раз на тиждень, а надзвичайні - з ініціативи голови, його заступника або письмових заяв 5-ти членів комітету у будь-який час. Засідання вважалися дійсними за наявності двох третин членів Комітету, якщо на них розглядалися законодавчі акти, і не менше половини - для інших справ. Чисельність членів Комітету становила в різний час від 20 до 40 осіб.

Для розгляду й підготовки різних питань утворювалися *комісії*, в яких опрацьовувалися усі законопроекти, постанови й приписи перед їх прийняттям Комітетом (Малою Радою). По суті, до створення уряду Комітет був виконавчим органом УЦР.

До представницьких владних органів УНР доби Центральної Ради належали також *Національні союзи*, утворення яких задекларував закон *про національно-персональну автономію* (січень 1918 р.). Останній проголошував право на самостійне творення свого національного життя невід’ємним правом націй, відповідно, державною політикою - забезпечення національно-культурного розвитку національних меншин.

У Національний союз, якому належало виключне право представництва нації перед державними і громадськими установами, могли

об'єднатись національні меншини на всій території України і вертикально вибирати свій найвищий орган — *Національні Збори*, які мали право законодавчої ініціативи. Національні Збори формували виконавчий орган — *Національну Раду*, яка діставала широкі повноваження в національно-культурній та інших сферах. Влада Національного союзу поширювалась на всіх його членів, незалежно від місця їхнього проживання в межах УНР.

Національну автономію було надано росіянам, євреям, полякам. Інші з найбільших національних меншин (білоруси, чехи, молдавани, німці, татари, греки, болгары) могли отримати аналогічні права за наявності списку своїх членів загальною кількістю не менше ніж 10 тис. осіб, які б засвідчували свою національну належність і були не обмежені у політичних правах. Відповідна заява подавалася до Генерального суду, який протягом шести місяців мав винести рішення й сповістити про нього Генеральний секретаріат. Малочисельні національні меншини, що бажали створити на території України власний Національний союз, за своїм бажанням могли подавали такі ж заяви, але вже на розгляд парламенту УНР.

Всі органи Національних союзів вважалися державними органами представницької влади. Кошти Союзів складалися з відрахувань центру та органів місцевого самоврядування із сум, спеціально призначених на ці справи, пропорційно до кількості членів того чи іншого Союзу. Суперечки між органами Національного союзу, з одного боку, та органами інших Національних союзів або державного урядування та місцевого самоврядування - з іншого боку, мали розглядати адміністративні суди.

Виконавча влада зосереджувалася в руках уряду - *Генерального секретаріату* (з січня 1918 р. – *Ради Народних Міністрів*). Політичну спрямованість та основні принципи діяльності уряду визначила перша *Декларація* Генерального секретаріату (червень 1917 р.). У цьому документі йшлося про створення виконавчої «*влади цілком нової, сучасної, спертої на зовсім інші підвалини, ніж стара європейська і особливо дореволюційна російська влада*», за В.Винниченком – морально-правової влади. Особливий

акцент робився на тому, що ця влада є «*висновком соціалістичної і демократичної думки*».

Статус, структура, завдання й компетенція уряду визначені у: *Деклараціях* Генерального секретаріату (червень та вересень 1917 р.), *Статуті* Генерального секретаріату (липень 1917 р.) та виданій Тимчасовим урядом Росії «*Тимчасовій інструкції Генеральному секретаріату*» (серпень 1917 р.).

Правовий статус Генерального секретаріату впродовж його існування зазнавав неодноразових змін. У *Декларації* (червень 1917 р.) Генеральний секретаріат трактувався «*виконавчим органом Центральної Ради*». *Статут* визначав Генеральний секретаріат як *найвищий орган управління в Україні*, який формується Центральною Радою через Малу Раду. Влада Генерального секретаріату поширювалася на всі інституції в Україні. Він підпорядковувався УЦР, а в перервах між сесіями – Малій Раді, однак виконував не всі рішення останньої, а тільки ті, що були прийняті більшістю у дві третини голосів. На випадок непорозуміння між Генеральним секретаріатом і Малою Радою спірні питання передавалися на розгляд сесії УЦР, яка у будь-який час могла висловити недовір'я Генеральному секретаріатові, після чого він мав виходити у відставку. *Інструкція* проголошувала право призначення Генерального секретаріату Тимчасовим урядом за поданням УЦР і надавала українському уряду статус *найвищого органу Тимчасового уряду в Україні* (територіально його повноваження поширювалися лише на 5 неповних губерній: Київську, Волинську, Подільську, Полтавську, Чернігівську; на інші губернії вони могли поширитись у майбутньому, якщо їх земські установи висловлять таке бажання). Усі рішення Генерального секретаріату мав затверджувати Тимчасовий уряд навіть після обговорення їх у Центральній Раді. Фактично вищий виконавчий орган України перетворювався на проміжну інстанцію поміж Петроградом та місцевими органами управління (О.Мироненко), та й то далеко не у всіх випадках. Зокрема, Генеральний секретаріат не мав права

призначати людей на урядові посади, а тільки висував кандидатів на них на розгляд центру. Запроваджувалася посада *комісара України* у Петрограді, якого також призначав Тимчасовий уряд і через котрого мали відбуватися усі взаємовідносини Генерального секретаріату з Тимчасовим урядом. Не відкидаючи *Інструкцію* Тимчасового уряду, Центральна Рада у своїй діяльності більше керувалася власним Статутом. На думку дослідників (О.Мироненко), політична гнучкість такого рішення полягала в тому, що всі нові посади іменувалися не генеральними секретарствами, а *генеральними комісаріатами*, які очолили тимчасові комісари з правами генеральних секретарів.

З прийняттям IV Універсалу і, відповідно, проголошенням курсу на самостійність УНР статус Генерального секретаріату для Української Центральної Ради змінився. Вона трактувала його як *вищий виконавчий орган влади УНР*, який, щоправда, «однині матиме назву *Ради Народних Міністрів*». Відповідно генеральні секретарі перейменовувалися на *народних міністрів*, а замість генерального писаря запроваджувалася посада *державного секретаря*.

Більших чи менших змін упродовж свого існування зазнавали структура і склад уряду. Згідно з червневою *Декларацією*, що визначила перший склад уряду, Генеральний секретаріат складали: голова, генеральний писар та 8 генеральних секретарів (внутрішніх, фінансових, судових, військових, земельних, міжнаціональних, народної освіти, харчових справ). *Статут* кооптував до складу уряду вже 14 генеральних секретарів. Зокрема, запроваджувалися посади генеральних секретарів з пошт і телеграфу, праці, шляхів, торгівлі й промисловості, а також державного (генерального) контролера. При секретарстві з міжнаціональних справ від росіян, євреїв і поляків обов'язково створювалися три посади *товаришів* (заступників), які затверджувалися Комітетом (Малою Радою) і мали право вирішального голосу на засіданнях Генерального секретаріату, тобто прирівнювалися до секретарів. Натомість *Інструкція* зменшила склад виконавчого органу з 14 до

9 осіб, з яких 4 мали бути неукраїнцями. До нього вже входили генеральні секретарі внутрішніх справ, фінансів, земельних справ, освіти, торгівлі й промисловості, праці, генеральний контролер і генеральний писар. У склад уряду за посадою входив також *комісар України* при Тимчасовому уряді (його посаду було скасовано у грудні 1917 року).

Намагання вдосконалити роботу уряду викликало необхідність його численних реорганізацій: для вирішення менш важливих і дрібних питань Секретаріат розділили на 3 *секції*, вироблені останніми рішення та постанови вносилися на засідання Секретаріату тільки на затвердження (листопад 1917 р.); для вирішення питань внутрішнього характеру та попереднього обмірковування і розробки законопроектів, координації діяльності генеральних секретарів та поліпшення праці Секретаріату в цілому з товаришів (заступників) генеральних секретарів утворений *Малий Генеральний секретаріат* (грудень 1917 р.); створене нове відомство – Генеральне секретарство морських справ (грудень 1917 р.) тощо. Однак, попри реорганізації вищого виконавчо-розпорядчого органу влади, з першого дня існування Генерального секретаріату і до останнього дня функціонування Ради Народних міністрів у їх складі функціонувало генеральне секретарство (міністерство) з *міжнаціональних* (міжнародних) справ і три товариші секретаря (міністра) - з *російських, єврейських та польських справ*. Всі вони мали права повноважних членів уряду й навіть іменувались генеральними секретарями або міністрами. Це є свідченням факту виключно великого значення, що його надавала Українська Центральна Рада національно-культурному розвитку народів, які проживали на території України.

Завдання й компетенція Генерального секретаріату обумовлювалася прагненням до втілення ідеї української державності. Зокрема, до обов'язків *генерального секретарства з внутрішніх справ* входили справи організації, агітації, пропаганди, керівництво різноманітними громадсько-адміністративними закладами, демократизація місцевої і загальнодержавної

адміністративної влади, тобто сільських, містечкових та волосних адміністративних органів, земських управ, міських дум, керівництво повітовими і губернськими комісарами. Реалізацію цих завдань здійснювала структура секретарства, яке складалося з відділів: адміністративно-політичного, у справах біженців та міграції, медично-санітарного (виконував функції охорони народного здоров'я), місцевих самоврядувань, демобілізаційного (створений у вересні 1917 р. з метою організованого проведення демобілізації), загальних справ (виконував функції вищого нагляду за місцями ув'язнення), виборчого бюро та деяких допоміжних підрозділів.

Головним завданням *генерального секретарства з судових справ* була підготовка судових інституцій, у першу чергу їх українізація та демократизація і розробка відповідних законопроектів, які б відповідали автономному статусу України. *Генеральному секретарству з військових справ* ставилося завдання: українізація війська як у тилу, так і на фронті, пристосування військових округів на Україні та їх організація до цієї справи. Дослідники (О.Кудлай) відзначають, що за період свого нетривалого існування (фактично секретарство, а згодом міністерство судових справ за Центральної Ради працювало лише 5 місяців – з кінця листопада 1917 р. до кінця квітня 1918 р.) цим відомством було вироблено низку нормативних актів. А саме: 1 проект постанови УЦР, що мав зміст закону, та 19 законопроектів, з яких 12 було ухвалено. Треба зазначити, що Генеральний секретаріат (Рада міністрів), Мала Рада розглянули 131 законопроект, з них 10 мали зміст постанов (напр., про підвищення тарифів на перевезення вантажів на залізницях України, збільшення окладів поштово-телеграфним службовцям тощо); 5 статутів, 4 проекти-ухвали УЦР; 2 проекти тимчасових правил. До усіх цих нормативних актів Генеральне секретарство (міністерство) судових справ мало безпосередній стосунок.

Червнева (1917 р.) Декларація *Генеральному секретарству з земельних справ* ставила завдання: розробити проект земельного закону на

підставі рішень Всеукраїнського селянського з'їзду. А також - організувати волосні, повітові і губернські земельні комітети та Ради селянських депутатів. Головні завдання *генерального секретарства з міжнаціональних справ* полягали у боротьбі за автономно-федеративний лад Росії, порозуміння на цій основі українців з неукраїнською людністю, скликання з'їзду представників народів та областей Росії, досягнення згоди з національними меншостями. *Генеральне секретарство справ народної освіти* зосередило керівництво як шкільною, так і позашкільною освітою, справу українізації школи, видання підручників, підготовки і перепідготовки вчителів тощо. *Генеральне секретарство з продовольчих справ* мало на меті заснування Всеукраїнського продовольчого комітету, забезпечення планомірності у роботі всіх продовольчих органів на Україні, досягнення її автономії у справі постачання харчових продуктів. *Генеральний писар* повинен був впорядковувати відповідну канцелярію, справи всього Генерального секретаріату, забезпечувати тісний зв'язок між генеральними секретарями у їх повсякденній роботі, зберігати державну печатку, стверджувати законність і чинність документів.

Організація внутрішньої роботи Секретаріату регламентувалася нормативними документами. Зокрема, засідання Генерального секретаріату мали відбуватися ввечері кожного дня. Кворум складався не менше як із п'яти членів Секретаріату. Товариші генеральних секретарів не мали право заступати секретарів у засіданнях, якщо останні перебували у Києві і виконували свої обов'язки. Товариші генеральних секретарів запрошувалися на засідання Секретаріату в разі розгляду питань з компетенції останніх. Розпорядок роботи Ради Народних Міністрів (РНМ) був вже більш досконалим. За постановою РНМ (26 березня 1918 р.) пленарні засідання Ради міністрів мали відбуватися три рази на тиждень (по понеділках, середах і п'ятницях), причому п'ятничні засідання мали займатися обговоренням відповідей на інтерпеляції. По суботах мали збиратися комісії різних міністерств для попереднього розгляду справ, що торкалися кількох

відомств. Всі необхідні папери і матеріали надсилалися за два дні до канцелярії Генерального писаря, останній складав порядок денний засідання РНМ, що розсилався всім міністрам напередодні засідання. На урядові засідання виносилися питання внутрішньої і зовнішньої політики, оподаткування, судоустрою, військового будівництва тощо. Рішення приймалися у формі постанов, декларацій, інструкцій.

Документи, які виходили з уряду, підписував його голова, стверджував генеральний писар і друкували офіційні видання: «*Вісті Центральної Ради*», «*Вісник Генерального секретаріату УНР*», «*Вісник Ради Народних Міністрів УНР*» інші газети. Відомчі ухвали, накази та інших рішення підписували генеральний секретар (народний міністр) або його товариш, директор відповідного департаменту або завідувач відділу, а інколи - лише останні.

Для здійснення державного контролю за діяльністю уряду створювалися **органи урядового державного контролю** (контрольні ради, контрольні департаменти, Генеральна контрольна рада). Вищий державний контрольний орган УНР - *Генеральну контрольну раду* - очолював *генеральний контролер* (затверджувався на посаді Центральною радою і входив до складу уряду), який готував ревізійні звіти і вносив їх на розгляд УЦР. Цікаво, що інститут генерального контролера розпочав свою діяльність ще до того, як відповідним чином "легалізувався". Дослідники (О. і М. Копиленки) звернули увагу, що посаду генерального контролера було запроваджено ще у першому складі Генерального секретаріату, однак лише 23 березня 1918 р. його канцелярія подає на розгляд Центральної Ради проект закону «*Про тимчасову організацію державного контролю*».

До складу *Генеральної контрольної ради* входили товариш генерального контролера, директори контрольних департаментів і радники: по одному від кожного департаменту і від кожної місцевої контрольної ради, Київського губерньського народного зібрання і Київської міської думи та двох - від Центрального комітету загальноукраїнської спілки контрольних

урядовців. Радниками від місцевих контрольних установ могли бути обрані лише такі особи, які були гласними місцевих контрольних рад і мали стаж роботи в конторських органах не менше 5-ти років. Термін їх повноважень визначався у 3 роки, але щорічно Генеральна контрольна рада мала поповнюватись на одну третину.

До її компетенції входило керування ревізійною діяльністю всіх контрольних установ, розгляд протестів на постанови місцевих контрольних рад, участь з дорадчим голосом у роботі комісій уряду, бюджетних комісій УЦР або майбутніх Установчих зборів УНР, оприлюднення наслідків ревізій, висновки щодо фінансових та господарських проектів, що надсилались до Генеральної ради вищими державними установами. На засідання Генеральної ради могли запрошуватись будь-які фахівці з дорадчим голосом, а також постійні співробітники, відомі своїми науковими працями про державне господарство і фінанси. При Раді на її власний розсуд створювались відділи під проводом радників і Окремий відділ для ревізії установ державного контролю УНР.

Уряд провадив свою діяльність у жорсткому протистоянні як з російським Тимчасовим урядом за сфери повноважень впродовж місяців 1917 р., так і з окупаційними німецькими і австро-угорськими військами у відведені історією кілька місяців існування УЦР 1918 року. Зокрема, тоді будь-яка самостійницька і конструктивна праця української влади була практично неможливою. Це визнавав і тодішній голова РНМ УНР Всеволод Голубович. За його оцінкою, хоча й *«уряд УНР існував юридично і фактично, але в міру зайняття території німцями він втрачав можливість військового, економічного контролю, і господарями становища ставали німці.... Уряд з найкращих побажань фактично не міг нічого зробити, сам перебуваючи на становищі тероризованого купкою військових, які захопили цілком і безконтрольно владу в свої руки...»*

Отже, фактично представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через загальні збори (Велика

рада), однак реальна законодавча робота зосереджувалася в руках Комітету УЦР (Мала рада). До представницьких владних органів УНР доби Центральної Ради належали також *Національні союзи*. Діяльність уряду - Генерального Секретаріату, Ради Народних Міністрів – базувалася на міцній нормативно-правовій базі. Уряд від часу створення набув ознак єдиного вищого виконавчого органу влади. Нормативні акти УЦР зафіксували еволюцію правового статусу уряду від виконавчого органу Центральної Ради до вищого виконавчого органу влади УНР. Упродовж свого існування зазнавали більших чи менших змін структура та склад уряду, що також унормовувалося відповідними нормативно-правовими актами. Першим документом, який визначив завдання й компетенцію уряду, що, зрештою, в основних рисах збереглися до кінця його діяльності, була Червнева (1917 р.) Декларація Генерального секретаріату. Нормативними документами регламентувалася організація внутрішньої роботи уряду. З позицій особливостей сьогоденного державотворення в Україні, заслуговує на увагу практика творення органів урядового державного контролю.

Організація місцевої влади й самоврядування

На відміну від органів центральної державної влади та управління, формування місцевої влади в Україні за Центральної Ради свідчило про значні розбіжності між теоретичним обґрунтуванням загальних принципів функціонування місцевої влади та реальною практикою державного будівництва. У підсумку це призвело до того (О. і М. Копиленки), що Рада так і не змогла – попри всі її намагання – подолати таку ваду, як відсутність повноцінного територіального представництва.

Причини цього явища, на думку згаданих вчених-правознавців, зумовлювалися насамперед організаційно-правовими чинниками, серед яких, - *відсутність належної правової бази* (законодавство в цій сфері обмежувалося переважно загальними, декларативними нормами, що містилися в універсалах Центральної Ради та деклараціях її Генерального

секретаріату) та цілковита *невизначеність самої системи інституцій, що мали закласти фундамент місцевої влади.*

Інституційна невизначеність, зокрема, проявляла себе до певної міри у теоретико-методологічних прорахунках. Центральна Рада в організації місцевої влади й місцевого самоврядування виходила з розуміння того, що органи місцевої влади водночас є і органами місцевого самоврядування, і органами державного управління. Дослідники (О.Мироненко) стверджують, що ця думка неодноразово підкреслювалась у документах УЦР, Генерального секретаріату, Ради Народних Міністрів упродовж усього їх існування.

Підкреслимо, що, декларуючи єдність місцевих державних владних органів із самоврядними, реально Центральна Рада не пропонувала нічого нового, а беззастережно сприйняла усю попередню систему органів місцевого самоврядування. Про це, зокрема, йшлося у Першому універсалі, який зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише ставив питання про її українізацію та переорієнтацію на Центральну Раду. На практиці це означало, що створені в Російській імперії ще у 60-х рр. XIX ст. органи самоврядування (в українському селі найвищими органами влади і посадовими особами були сільський схід, сільський староста, збирач податків, сільський писар; у волості - волосний схід, волосний старшина і волосний селянський суд; існували у Степовій та Південній Україні ще й губернські й повітові земські зібрання та їх виконавчі органи – земські управи; розпорядчими органами міського самоврядування були міські думи, які склалися з гласних, обраних мешканцями міста, а виконавчими – міські управи, обраних думами у складі міського голови і декількох членів) залишалися чинними в умовах розбудови національної державності й трактувалися державними органами місцевої влади УЦР.

Розбудова місцевої влади Українською Центральною Радою здійснювалася відповідно до адміністративно-територіального поділу України XIX століття (поділ на губернії – повіти - волості). УЦР не відкинула

попередньої системи її організації, співпрацювала зі створеною Тимчасовим урядом органами державного управління - комісаріатами, сподіваючись на їх підпорядкування собі. Відповідно, до органів місцевої влади в українських губерніях, принаймні 1917 року, належали, нарівні з губернськими земськими зібраннями і управами, губернські комісари Тимчасового уряду з власними канцеляріями (у листопаді-грудні 1917 р. відбулася заміна комісарів Тимчасового уряду комісарами Центральної Ради), губернські виконкоми громадських організацій, начальники губернської міліції з власними канцеляріями. Поряд зі старими міськими думами і міськими управами з'явилися міські виконкоми громадських організацій, посади міських комісарів і начальників міської міліції, а з повітовими земськими зібраннями і управами — повітові виконкоми громадських організацій, посади повітових комісарів і начальників повітової міліції.

Губернські комісари, яких призначав і безпосередньо контролював міністр внутрішніх справ, керували роботою губернських земських управ, міських і повітових комісарів та здійснювали нагляд за діяльністю губернських виконкомів. Начальники губернської міліції перебували у подвійному підпорядкуванні — губернського земського зібрання і губернської земської управи, а міські і повітові начальники міліції — відповідних дум і управ та зібрань і управ. Контролював діяльність губернських земських зібрань — Всеросійський земський союз, а міських дум — Всеросійський союз міст. Виконкоми громадських організацій спирались у своїй роботі на старі губернські, міські й повітові органи. Повітові комісари, окрім безпосереднього керівництва діяльністю повітових зібрань і управ, здійснювали нагляд за функціонуванням новоутворених Тимчасовим урядом волосних громадських комітетів, волосних дум і волосних управ, а новостворені у містах ради районних дум, районні думи і районні управи підпорядковувались міським думами. Водночас з'явилися і посади начальників районної міліції, що, як і всі інші міліцейські органи, перебували у подвійній підлеглості, а саме — районних дум і районних

управ. Окрім того, на українські губернії формально поширювалася влада створених центральними міністерствами Тимчасового уряду місцевих установ (воєнно-промислові комітети, Особливі наради з оборони, палива, перевезень тощо).

За таких умов, коли структура місцевих органів мало змінилася, Рада свою політику на місцях намагалася здійснювати через призначення підпорядкованих їй губернських і повітових комісарів, а також через місцеві осередки провідних українських партій і громадських об'єднань. Хоча, як визнають дослідники (О. і М. Копиленки), органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали практично жодних ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя. Поза тим, земські збори переважної більшості міст і повітів визнали Центральну Раду і Генеральний секретаріат вищими органами влади. Армійське фронтове командування і Чорноморський флот також виявили готовність вважати Центральну Раду і Генеральний секретаріат виразниками волі українського народу.

До виникнення нових самоврядних органів на місцях значно спричинилися революційні умови творення національної державності. Зокрема, виявом народної самоорганізації стало створення у містах *домових комітетів*, на які покладалися функції залучення громадян до постачання продуктів і палива, належного санітарного утримання будинків тощо. Від часу поширення в містах злочинності (з кінця 1917 р. і до приходу до влади гетьмана П.Скоропадського у квітні 1918 р.) основною у діяльності домових комітетів була охорона майна й особистої безпеки мешканців будинків. У Києві їм дозволялося мати зброю, яку можна було застосовувати у разі відкритого нападу на будинок. Багато владних функцій безпосередньо на підприємствах брали на себе фабрично-заводські комітети та професійні союзи. У війську це саме робили виборні солдатські та матроські комітети, у волостях – селянські комітети. Здебільшого такі органи самоврядування визнавалися у документах Центральної Ради, однак непослідовність дій

останньої виявилася у тому, що не було визначено їх місце у структурі місцевих владних органів. Зокрема, це стосується створених під впливом більшовиків рад робітничих, селянських і солдатських депутатів, що визнавалися УЦР (IV універсал) органами місцевого самоврядування.

Разом з тим, Центральна Рада намагалася підпорядкувати собі процес розбудови місцевої влади, зберігаючи існуючий адміністративно-територіальний устрій українських земель, модернізувати систему органів управління окремими адміністративно-територіальними одиницями шляхом посилення ролі виборних органів. Вже другі збори УЦР (квітень 1917 р.) вирішили створити мережу українських (народних) рад (по 70-80 осіб) на рівні окремих міст, повітів, губерній, згодом (травень-червень 1917 р.) йшлося про створення сільських та волосних народних управ. Виконавчими органами місцевих рад були обрані ними самими комітети (управи). Визначалося головне завдання місцевих українських рад - захист національно-політичних прав українського народу і впровадження в життя постанов УЦР. Сільські та волосні комітети обиралися, відповідно, на сільських та волосних сходах. Місця у міських українських радах розподілялися порівну між політичними партіями та економічними, просвітніми, професійними громадами. Повітові українські ради формувалися: по двоє осіб – від кожного з волосних комітетів, по четверо - від кожної партії або політичної організації, яка працює у повіті, і ще по двоє – від окремих повітових економічних, просвітніх та професійних організацій. Подібним був принцип формування й губернських українських рад. Центральна рада ставила питання (друга половина 1917 р.) про народні ради й управи як правонаступників земств, а згодом (грудень 1917 р.) було прийнято спеціальне рішення про повну заміну земств народними радами і народними управами. Проте, як зазначають дослідники (О.Мироненко), як до цієї дати, так і після неї міські, селищні, волосні, повітові, губернські ради і управи в офіційних документах УЦР, Генерального секретаріату, Ради

народних міністрів іменувалися і народними, і земськими, і «народними земськими».

З боку УЦР спостерігалось також намагання реорганізувати попередню систему адміністративно-територіального устрою і пристосувати її до потреб національно-державного будівництва. Керівництво УНР, навіть попри складність військово-політичної ситуації в державі, значну увагу зосереджувало на становленні принципово нових аспектів адміністративно-територіального устрою (В.Грицак), спрямованого на децентралізацію виконавчої влади. М.Грушевський розробив концепцію нового адміністративного устрою, яка передбачала ліквідацію старого губернсько-повітового поділу та запровадження *земель*. Зокрема, пропонувалося, щоб землі були меншими за губернії, але не більшими за повіти. Сам новий устрій мав нести ідею універсальності, тобто водночас він мав бути пристосованим як до судової мережі, так і до мережі виборчих округів.

На законодавчому рівні земельний адміністративно-територіальний устрій було запроваджено на підставі Закону «*Про поділ України на землі*» (березень 1918 р.). Нові найбільші територіально-адміністративні одиниці (землі) охоплювали приблизно 3—4 попередні повіти і поділялись на *волості*, останні складалися з *громад*. Територію УНР було поділено на 32-і землі. На підставі історико-географічних, економічних та культурних принципів було визначено межі земель, їх назви та адміністративні центри. Це були: *Київ* з околицями, *Підляшшя* (з центром у Брест-Литовську), *Дреговицька земля* (з центром у Мозирі, тепер – Гомельська область Білорусі), *Древлянська земля* (центр - Коростень), *Волинь* (центр - Луцьк), *Погорина* (Рівне), *Болохівська земля* (Житомир), *Поросся* (Біла Церква), *Черкащина*, *Побужжя* (Умань), *Поділля* (Кам'янець-Подільський), *Брацлавщина* (Вінниця), *Подністров'я* (Могилів-Подільський), *Помор'я* (Миколаїв), *Одеса*, *Низ* (Єлисаветград, тепер - Кіровоград), *Січ* (Катеринослав, тепер - Дніпропетровськ), *Запоріжжя* (Бердянськ), *Нове Запоріжжя* (Херсон), *Азовська земля* (Маріуполь), *Половецька земля*

(Бахмут), *Донеччина* (Слов'янськ), *Подоння* (Острогозьк), *Сіверщина* (Стародуб), *Чернігівщина*, *Переяславщина* (Прилуки), *Посем'я* (Конотоп), *Посулля* (Ромни), *Полтавщина*, *Самара* (Кременчуг), *Слобожанщина* (Суми), *Харків*. Цей закон також передбачав імовірно збільшення кількості земель за рахунок можливого приєднання частини українських етнічних земель та доручав Раді Народних Міністрів провести детальне розмежування нових земель. Зазначені адміністративно-територіальні зміни закріплювалися в Конституції УНР, прийнятій 29 квітня 1918 р.

Реорганізація територіально-адміністративного устрою України ставила своїм завданням ліквідацію залишків недержавного минулого, зміцнення на місцях політичних і економічних позицій молодій державі, доведення її політики до найвіддаленіших місцевостей. В новітні часи це був перший підхід до такої складної проблеми, який виходив перш за все із загальноукраїнських інтересів, розмірів України та особливостей розселення. Та через політичну нестабільність новий устрій не був впроваджений у життя.

В останній місяць свого існування Центральна Рада намагалася всіма засобами налагодити в Україні громадський порядок, припинити анархію, яка охопила всю територію УНР. Оскільки управління країною з центру, через суцільні безладдя, було неоперативним і малоефективним, вихід вбачався в розширенні повноважень вищих представників адміністративної влади на місцях. Тому в проекті доповнень до *«Тимчасового положення про губерніальних та повітових комісарів»*, який було унесено на розгляд Центральної Ради в кінці березня 1918 р., пропонувалося розширити повноваження губернських комісарів - відповідно до законопроекту вони одержували право видавати обов'язкові постанови у справах, що стосувалися порушення громадського порядку та спокою і державної безпеки. Причому їм надавалося право застосування досить серйозних санкцій до порушників виданих ними постанов (штраф до 3000 крб. або тюремне ув'язнення до 3 місяців).

Отже, в організації місцевої влади за часів УЦР спостерігалось декілька тенденцій. З одного боку, в рамках успадкованого від царської Росії адміністративно-територіального устрою українських земель УЦР перейняла попередню систему місцевої влади, зокрема, створену під впливом Тимчасового уряду з надією на її перепідпорядкування собі. Була спроба модернізувати систему органів управління окремими адміністративно-територіальними одиницями шляхом посилення ролі виборних органів. Владні органи на місцях були також виявом народної самоорганізації у складних революційних умовах. УЦР у формуванні місцевої влади допускала численних прорахунків, зокрема, організаційно-правових: відсутність належної правової бази, невизначеність самої системи інституцій, що мали закласти фундамент місцевої влади. З іншого боку, формування адміністративно-територіального устрою українських земель перебувало під впливом центральних органів влади. УЦР у своїй діяльності намагалась реорганізувати попередню систему адміністративно-територіального устрою і пристосувати її до потреб національно-державного будівництва. Важливим актом нової влади був закон про територіально-адміністративний поділ УНР, який хоча й не був запроваджений у життя, встановлював нові принципи в організації місцевої влади. Державну територію УНР було поділено на землі, які за площею мали бути чимось середнім між повітом і губернією. Закладені за часів УНР принципи формування влади на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць стали основою для формування в подальшому адміністративно-територіального устрою України.

Судова система

Українська Центральна Рада від початку свого створення розуміла значення суду як однієї з гілок державної влади й найбільш знакових прерогатив держави. Тому одним із завдань у розбудові держави було впровадження такої судової системи, яка б відповідала головним засадам національного державотворення.

Фактично до листопада-грудня 1917 р., коли в умовах протистоянь і помилок відбувався процес пошуку моделі судової влади, судова система в Україні майже нічим не відрізнялась від інших територій Росії, де Тимчасовий уряд здійснив низку заходів, що привели судові установи у відповідність до першої редакції Судових статутів (1864). Зокрема, були ліквідовані військові-польові суди, станові “особі присутствія”, відновлено діяльність мирових судів (в Україні, за винятком Одеси і Харкова, вони були скасовані ще у 1889 р.) й демократичні принципи судочинства: незалежність суду, незмінність суддів, участь у розгляді багатьох справ присяжних засідателів, гласність процесу, рівність сторін, право на захист тощо. У напрямку реорганізації існуючої судової системи здійснювалося вдосконалення судової організації. Зокрема, розширювалася компетенція мирових судів: тепер вони могли розглядати цивільні позови до 1000 крб., а також кримінальні справи з покаранням до 1,5 років тюремного ув’язнення (4 травня 1917 р.); у повітах призначалися адміністративні судді, що розглядали спірні справи між державними органами, комісарами та громадськими організаціями. При окружних судах створювались особливі адміністративні відділення (30 травня 1917 р.).

Судова влада УНР діяла, головним чином, за старим кримінальним і цивільним законодавством зі змінами, внесеними Тимчасовим урядом. Останнє ліквідувало права та привілеї монарха, дещо пом’якшило політичний режим і каральну політику царизму, амністувало політичних в’язнів, уперше створило НК: Надзвичайну слідчу комісію для розслідування протизаконних за посадою дій колишніх міністрів, головних управляючих та інших вищих посадових осіб (рос. –ЧК). 12 березня 1917 р. скасовувалася смертна кара, але згодом вона відновлювалася спочатку на фронті, а потім і в тилу. Діяли, зокрема і в Україні, майже усі статті Уложення про покарання кримінальні та виправні (1903). Не зазнали змін самодержавні тюремний статут й тюремна інструкція.

Перша спроба сформувати національний судовий орган Центральною Радою простежується ще в Декларації Генерального секретаріату (червень 1917 р.), в якій координацію питань судової влади було покладено на утворене в складі Генерального секретаріату *секретарство судових справ*, яке невдовзі було вилучено зі складу Генерального секретаріату відомою *Інструкцією* Тимчасового уряду (серпень 1917 р.). Незважаючи на те, що перша спроба формування національних судових органів виявилася невдалою, ідея створити свою судову інституцію залишилася. У другій Декларації Генерального секретаріату (вересень 1917 р.) було вміщено декілька тез про завдання секретарства судових справ. Визнавалося необхідним пристосування судових установ *«відповідно до нових форм життя на Україні»*, для чого треба було відновити діяльність судового секретарства.

Новим етапом у цьому напрямі стало проголошення Центральною Радою III Універсалу (листопад 1917 р.), яким, по-суті, відновлювалася діяльність Генерального секретарства судових справ (під назвою секретарства *юстиції*) і ставилося завдання формування відповідної нормативно-правової бази.

Розбудова органів юстиції відбувалась у досить складній ситуації. Не в останню чергу це пов'язувалося з нестачею коштів, приміщень для розміщення урядових структур і недостатньою кількістю підготовлених фахівців. Але впродовж усього відведеного історією часу в центрі формування нової судової системи УНР доби Центральної Ради перебувало Генеральне секретарство судових справ. У структурному відношенні воно складалося з *кримінального і цивільного департаментів* (поділялись на відділи), *кодифікаційної комісії* (загальний перегляд чинного в УНР російського законодавства; вироблення плану видання загального зводу законів УНР; підготовка й редагування законопроектів), *канцелярії* (реєструвала справи і розподіляла їх за департаментами) та деяких інших підрозділів. У грудні при секретарстві судових справ почала функціонувати

Головна тюремна управа, на стадії організації перебувало створення *Межевої управи*. Для розгляду і опрацювання конкретних справ створювалися численні *комісії*. Наприклад, діяла слідча комісія у справі свавільних «трусів» (обшуків), арештів та інших злочинів, пов'язаних із політичними обставинами (грудень 1917 р.), щодо складання законопроектів, необхідних для реалізації мирних договорів, що стосувалися цивільного і кримінального права (березень 1918 р.) тощо.

Найвищою судовою інституцією УНР доби Української Центральної Ради оголошувався *Генеральний суд*, який, згідно з ухваленою Конституцією УНР (29 квітня 1918 р.), був «*зложений з колегії, вибраної Всенародними Зборами на протязі п'яти літ. Генеральний Суд являється найвищою касаційною інстанцією для всіх судів Республіки і не може бути судом першої та другої інстанції та мати функції адміністративної власти*». Однак основні положення Конституції не були реалізовані, адже саме в день її ухвалення Центральна рада припинила свою діяльність.

Закон «*Про утворення Генерального Суду*» (2 грудня 1917 р.) визначив структуру останнього у складі трьох департаментів — цивільного, кримінального (в законі – *карного*) і адміністративного. Згідно із законом, на всій території України на Генеральний суд покладалися усі судові функції, що раніше належали Сенату у справах судових, нагляду над судовими установами й особами судового відомства. Особливістю його спеціалізації, на думку дослідників (В.Німченко), було надання йому права розглядати справи, пов'язані зі скоєнням злочинів не тільки цивільними, але й військовими особами, тобто спеціальними суб'єктами судочинства, що й вилилося у тимчасовому здійсненні правосуддя у сфері діяльності Головного Воєнного Суду. Особливі суди передбачалось у майбутньому скасувати. Члени Генерального Суду мали звання генеральних суддів. Центральна Рада обирала п'ятнадцять суддів за поданням Генерального секретаріату (згідно зі штатним розписом, затвердженим постановою Центральної Ради від 24 березня 1918 р., Генеральний суд діяв у кількості 18 генеральних суддів).

У тому ж законі *«Про утворення Генерального Суду»* в загальних рисах йшлося також про прокуратуру – *прокураторію*. Остання фактично опинилась у подвійному підпорядкуванні. З одного боку прокураторія діяла при Генеральному суді (вона так і називалася – *«Прокураторія Генерального суду»*), а з іншого – її регламент затверджувався Генеральним секретарством судових справ. Останнє надавало одному з прокурорів звання старшого і доручало йому *«провід над прокураторією»*. Щоправда, у спеціальному законі *«Про упорядження прокурорського нагляду на Україні»* (23 грудня 1917 р.) зазначалося, що *«всі прокуратори призначаються генеральним секретарем судових справ»*.

Важливим кроком, спрямованим на формування власної судової системи, стало прийняття закону *«Про заведення апеляційних судів»* (17 грудня 1917 р.), яким передбачалося функціонування трьох апеляційних судів - Київського, Харківського, Мелітопольського (або Одеського). Порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів регулювався законом *«Про умови і порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів»* (23 грудня 1917 р.). Згідно з ним, усі судді зазначених судів обиралися Центральною Радою більшістю в 3/5 голосів з числа осіб, які подавали заяви в Секретарство судових справ. Кандидати могли не мати навіть простої вищої освіти, не кажучи вже про спеціальну. На практиці ж вибори суддів проходили в обстановці реальної конкурентної боротьби. Однак, незважаючи на те, що були прийняті відповідні закони і сформовано персональний склад Генерального і Київського апеляційного суду, судді змогли приступити до виконання своїх обов'язків лише наприкінці квітня 1918 р.

Починаючи з лютого — березня 1918 р., політична і військова ситуація почала складатися не на користь Центральної Ради, і виникла нагальна потреба щодо організації *військово-революційних та військових судів*. Право створення військово-революційних судів надавалося *головним губернським комендантам* (посади запроваджено 14 лютого 1918 р.). Згідно з *«Інструкцією військовому революційному судові»* (5 березня 1918 р.), їх

підсудність поширювалася на усіх військових та цивільних громадян УНР у випадках вчинення ними таких злочинів, як убивство, підпал, зґвалтування, грабїж та розбїй. Дослідники (А.Середа) зазначають, що основні положення цього нормативно-правового акта були досить ліберальними для того часу. *Військово-революційні суди* Центральної ради розглядали лише визначене коло справ щодо окресленого Інструкцією кола правовідносин, тобто їх юрисдикція поширювалася тільки на той перелік злочинів, який був зазначений у цьому нормативному акті, й не виконували повною мірою свої завдання.

До складу таких судів входили два представники від місцевих громадських організацій і чотири — за призначенням губернського коменданта (двоє старшин, один козак і один військовий діловод-юрист). Крім зазначених осіб, призначалося по одному запасному судді від кожної з вказаних верств на випадок вибуття або усунення кого-небудь із суддів. Суд формувався відразу після вчиненого злочину, повинен був приступати до розгляду справи не пізніше, як через десять днів після цього, і функціонував при управлінні найближчого до місця злочину повітового коменданта.

Військові суди створювалися на території УНР для розгляду злочинів і провин з боку виключно військових осіб. Правовою основою їх діяльності був спеціальний циркуляр Центральної ради до Головного Управління Військових Судових Справ — «*Наказ про Військові Суди*» (23 квітня 1918 р.). У ньому йшлося про утворення в Києві та Катеринославі *Вищих Військових Судів* із територіальною судовою компетенцією, відповідно, усієї Правобережної України з Чернігівщиною та Лівобережної України, за винятком Чернігівщини. Також були створені *вищі* і *штабові* суди, які діяли у межах розташування дивізій, і вони були відповідно до Вищого Військового Суду судами першої інстанції. Штабові суди були створені при Головному штабі, а також у м. Києві (окрім штабового, тут функціонував і вищий суд), Катеринославі (штабовий і вищий суди), Одесі (2 штабових суди), Чернігові (2 штабових суди), Житомирі, Кам'янці-Подільському,

Вінниці, Олександрії, Гомелі, Луцьку, Рівному, Полтаві, Харкові та Новоград-Волинському (по одному суду). Наприклад, до компетенції Київського вищого військового суду, що складався з голови, чотирьох його товаришів, слідчого-судді у надзвичайних справах, двох слідчих суддів у господарських справах, чотирьох суддів, секретаря суду, прокурора, належали будь-які справи, що виникали на території Правобережної України. Зокрема, наявність посад слідчих-суддів щодо вирішення надзвичайних справ та господарських справ свідчило про вузьку спеціалізацію суддів цього суду щодо вирішення конкретних видів справ — господарських, і тих, які мали надзвичайне значення для Центральної Ради. Штабові суди розглядали справи нижчої підсудності у межах розташування тієї чи іншої дивізії. Склад суддів вищих і штабових судів призначався наказом міністра військових справ.

Оцінюючи спеціалізацію цих військових судів УНР, дослідники (В.Німченко) зазначають, що вона полягала передусім у тому, що їх юрисдикція поширювалася виключно на військових осіб, тобто в цьому вбачається судова юрисдикція щодо спеціального суб'єкта правовідносин — військового. Іншим важливим моментом у діяльності військових судів було те, що ці суди мали право розглядати справи які виникали не лише з кримінально-правових, але й адміністративних відносин.

Незважаючи на спроби Центральної Ради налагодити систему судочинства, на практиці все виглядало по-іншому. Особливе незадоволення населення викликало грубе втручання австрійських та німецьких військ у судочинство незалежної України. Громадяни Української Народної Республіки засуджувались військовими судами Німеччини і Австро-Угорщини до покарання на різні терміни. У зв'язку з цим наприкінці березня 1918 р. Міністерство судових справ змушене було видати окремий циркуляр, у якому висловлювало рішучий протест з цього приводу і вимагало вилучити всі такі справи і передати їх до військово-революційних та інших судових установ УНР. Також у березні 1918 р. повинно було розпочатися

перетворення судової системи відповідно до нового адміністративно-територіального поділу. У зв'язку із цим готувався проект закону «Про організацію судів Республіки по землях». Але це вже був кінець доби Центральної Ради, і ці наміри так і не вдалося втілити в життя.

Таким чином, у справі формування власної судової системи Центральна Рада пройшла шлях, сповнений численних прорахунків та протистоянь. Реформування судочинства розпочалося фактично лише з грудня 1917 р., однак так і не вдалося створити дієві судові органи, які б сприяли стабілізації ситуації в країні. Значну кількість кримінальних справ щодо цивільних осіб розглядали німецькі та австро-угорські суди, що суперечило чинному на той час законодавству. Крім того, судові органи УНР не виконали повною мірою свої завдання, пов'язані з охороною від посягань на суспільний і державний лад прав і законних інтересів громадян, не змогли забезпечити захист усіх форм власності. Та попри численні недоліки і прорахунки за досить незначний час існування Центральної Ради була створена власна українська судова система і велася робота, спрямована на забезпечення її повноцінного функціонування та вироблення законодавчої бази для утвердження судової влади як однієї з рівноправних гілок державної влади.

Правоохоронні органи

Становлення та діяльність правоохоронних органів в Україні доби Центральної Ради відбувалися у складних умовах революційних перетворень та військових протистоянь. До створення системи державних органів зі спеціальними функціями, які мали би протистояти зростаючій злочинності та охороняти існуючий державний лад, підштовхували зростання влітку 1917 р. в Україні анархії та хаосу, інших деструктивних елементів, занепад правопорядку, розпад здеморалізованої армії і, як наслідок, появу значної кількості дезертирів, грабіжницьких загонів і груп. Координувало процес розбудови правоохоронних органів *Генеральне секретарство внутрішніх*

справ (з січня 1918 р. – Міністерство внутрішніх справ). Декларацією Генерального секретаріату (29 вересня 1917 р.) на відомство внутрішніх справ було покладено боротьбу зі «*всіма проявами безладдя й контрреволюційними замахами*». А головне завдання з охорони порядку покладалося на організації «*Вільного козацтва*», міліцію та загони «*Вільного реєстрового козацтва*».

В умовах, коли центральні й місцеві органи влади і управління не мали реальних сил та можливостей для здійснення своїх повноважень, а заклики зупинити анархію та встановити порядок не давали позитивних результатів, основний засіб відновлення правопорядку Центральна Рада вбачала у «*демократичних органах місцевого самоврядування*». Вони діяли шляхом «*активної організованої самодіяльності й самооборони населення*» у вигляді товариств *вільного козацтва*.

Озброєні загони під такою назвою почали (квітень 1917 р.) стихійно виникати на місцях (найперше - у селі Гусаків Звенигородського повіту тодішньої Київської губернії) для боротьби зі злочинцями. Стихійне створення козацьких формувань було викликане також масовими заворушеннями солдат, які дезертирували з фронту. Товариства "Вільного козацтва" створювались за козацьким звичаєм у вигляді територіальної самооборони з виборною старшиною. Згодом цей досвід швидко поширився на Полтавську, Чернігівську, Херсонську і Волинську губернії.

Низинною ланкою адміністративно-територіальної структури вільнокозацького руху було *поселення* (у кожному селі чи місті, незалежно від чисельності його населення, могла існувати лише одна громада товариства), вищим органом якого оголошувалися *загальні збори* (збиралися двічі на рік). Усі члени козацької громади поділялись на *дійсних, почесних і співробітників*. Місцеві громади «Вільного козацтва» об'єднувались у волосні, волосні – в повітові, повітові – в губернські. Вищим органом кожної з них були загальні збори: до волосних обирався один представник від 50 членів сільської або міської громади, до повітових – від 100, до губернських

– по одному від кожної волості. Повноваження таких представників, а також їх виборних заступників тривали до одного року.

Будь-які порушення дисципліни карались *козацьким судом*, у якому панував колегіальний принцип розгляду справ у судах двох інстанцій. *Перша - сотенний суд*, що складався з представників, обраних козаками від кожного десятка, і головуючого, який обирався цими представниками. Головуючий та члени суду наділялися рівними правами. Підсудний та скаржник мали можливість висловити недовіру будь-якому членові суду, якщо вони з ним були в недружніх або родинних відносинах. *Друга* судова інстанція - *курінний суд*, що складався із обраних сотенних керівників як постійних членів і виборних - від кожної сотні по одному. Головуючий судового засідання обирався членами суду. При розгляді провин козаків на засіданні могли бути присутніми громадяни. До компетенції суду першої інституції належали справи про пияцтво, бійки, сварки, обман, самовільну відсутність та інші незначні порушення. Курінний суд розглядав тяжкі провини. Цікаво, що розглядові справи на судовому засіданні мало передувати слідство, яке проводилось сотенним керівником. Після встановлення провини козака сотенний керівник порушував питання про формування сотенного суду, що провадив слідство із залученням свідків. Рішення сотенного суду повідомлялося курінному отаману й доводилося до відома підсудного. Норми цього наказу надавали право засудженому оскаржити це рішення у Курінному суді.

За задумом, товариства «Вільного козацтва» мали виконувати службу *громадської міліції*, а саме - здійснювати охорону громадського порядку і спокою населення, захищати громадян та їх власність. Для цієї мети створювали кінні та піші муштрові загони, пожежні дружини. Громади «Вільного козацтва» дбали про фізичний і духовний розвиток своїх членів (створювали бібліотеки, видавали журнали і газети тощо). Зокрема, на козацькі формування покладалися: контроль за вирубкою лісових масивів; боротьба зі спекуляцією на ринках. У разі виявлення таких фактів на

порушників спершу накладали штраф і конфісковували товар. Конфісковане майно постачалося у козацькі крамниці для забезпечення найбільш бідних селян, а також війська. Особливо суворо каралися винокури за самогонваріння - спочатку накладався штраф у розмірі 25 крб., за друге порушення - 50 крб., за третє - тримісячний адміністративний арешт, при цьому винокурні й продукти знищувались.

З листопада 1917 р. і до січня 1918 року товариства «Вільного козацтва» перебували у підпорядкуванні Генерального секретарства внутрішніх справ. Юридичні принципи побудови та діяльності організацій вільного козацтва у республіканському масштабі закріпив затверджений Генеральним секретаріатом Статут «Вільного козацтва на Україні» (13 листопада 1917 р.). Основна мета прийняття Статуту (О.Олійник) полягала, *по-перше*, у встановленні централізованого керівництва процесом формування товариств вільного козацтва та налагодження контролю за їх діяльністю з боку вищих органів державного управління. Статут передбачав виборність усіх посадових осіб вільного козацтва. Однак надавав значні повноваження Генеральному секретаріату. Зокрема, до його компетенції входило зміщення кошового отамана, припинення діяльності будь-якої губерньської громади, а усувати нижчу козацьку старшину та припиняти діяльність інших громад мав право генеральний секретар внутрішніх справ. *По-друге*, визначалося місце громад вільного козацтва в системі місцевої влади та закріплювалися принципи, за якими товариства співіснували з іншими інститутами адміністративного управління. Так, громадський порядок охороняли муштрові сотні під керівництвом відповідного начальника міліції, лише у виняткових випадках - своєї старшини. Арешти та обшуки при цьому дозволялися тільки за дорученням органів адміністративної або судової влади. Їхні вказівки для всіх військових формувань вільного козацтва були обов'язковими. *По-третє*, за статутом, ніякої платні за охорону громадського порядку козаки не одержували. Тобто,

проголошувався принцип утворення й існування товариств вільного козацтва на громадських засадах.

Проте залучення добровільних об'єднань для справи боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку в країні не змогло вирішити цієї надзвичайно складної проблеми. Не вирішувала її і стихійно утворена міліційна система побудови правоохоронних органів, яка виникла після скасування Тимчасовим урядом (березень-квітень 1917р.) колишніх жандармських і охоронних відділів та поліцейських підрозділів.

Перші кроки Центральної Ради у будівництві органів міліції пов'язувалися з ідеєю перетворення української армії після війни в *народну міліцію* (уперше про це йшлося у травні 1917 р. в документах українського військового з'їзду). Більш радикальними у цьому напрямі були заходи Центральної Ради після приходу в Росії до влади більшовицької партії, коли Секретаріат внутрішніх справ зобов'язав земські та міські управи упорядкувати штати міліції міст і повітів (26 жовтня 1917 р.). Як одна з важливих частин державного апарату управління, міліція мала підпорядковуватись місцевим органам влади. З іншого боку, Генеральний секретар внутрішніх справ здійснював функції загального керівництва та контролю за справами міліції.

Правовою основою організації й діяльності міліції на території України за доби Української Центральної Ради були, здебільшого, нормативні акти Тимчасового уряду. Перш за все із незначними змінами і доповненнями постанова «*Про заснування міліції*» (14 березня 1917 р.) й циркуляри МВС Тимчасового уряду щодо комплектування органів міліції («*Про прийняття колишніх чинів на службу в міліцію*» від 15 березня 1917 р. та «*Про осіб, які можуть увійти до складу міліції*» від 22 березня 1917 р.).

Ці документи визначали статус і принципи організації міліції. Зокрема, зазначалося, що міліція охороняє громадську безпеку і порядок, захищає кожного від усілякого насилля, образ і самоуправства. На її органи покладалися також обов'язки у справах судового відомства (здійснення

дізнання, участь у попередньому слідстві) та у справах військового відомства (облік та призов на дійсну військову службу). В основу організації міліції було покладено демократичні засади, ліквідовувалися будь-які класові перепони при її комплектуванні. Це дозволяло залишатися чи вступати на службу до міліції навіть колишнім поліцейським та жандармам. Хоча й існували закономірні обмеження в призначенні на посадові місця у міліції (перебування під слідством, недієздатність тощо).

Крім того, порядок і завдання організації міліції обумовлювалися у відповідних постановах Секретаріату (міністерства) внутрішніх справ. Так, 26 жовтня секретарство внутрішніх справ зобов'язало земські і міські управи навести порядок у питанні вироблення штатів міліції міст і повітів. Передбачалося створення не тільки піших, а й кінних міліцейських загонів, заведення резервів міліції, створення системи навчання кадрів. У губерніях діяльністю міліції керували інспектори, у повітах і містах - повітові і міські начальники міліції і їх помічники, у волостях і містечках - дільничні начальники міліції та їх помічники. Безпосередню службу несли старші міліціонери.

Однак попри всі намагання Генерального секретарства внутрішніх справ щодо вдосконалення діяльності міліції, остання не змогла подолати хвилю злочинності, що розросталася. Стали частими випадки, коли міліціонери погрожували скласти з себе всі обов'язки, якщо негайно не буде вислано їм на допомогу 25-30 козаків чи іншу військову силу (О.Олійник). Воєнізованою силою, головне завдання якої полягало б в організації внутрішньої охорони повітів, на думку Центральної Ради, мало стати *вільне реєстрове козацтво*, засноване постановою Ради народних міністрів 23 січня 1918 р.

На відміну від вільного козацтва служба реєстрових козаків вважалася державною, бо з ними укладався договір на певний термін, козаки і старшина отримували платню. Мобілізацію реєстрового козацтва проводили органи військового міністерства за територіальним принципом. З

кожним козаком і старшиною укладався окремий договір. Внутрішнім життям, навчанням козаків керували повітові військові начальники, а їх участю у боротьбі із заколотами та анархією - повітові комісари. У повітах організовувались сотні, сотні трьох-чотирьох повітів складали полки, полки окремої губернії об'єднувались у коші. Однак у багатьох регіонах загони вільного реєстрового козацтва самі ставали на шлях злочинства, тому наприкінці березня уряд УНР припинив організацію «Вільного реєстрового козацтва» і знову зосередився на розбудові міліції, якою мало зайнятись міністерство внутрішніх справ і органи місцевого самоврядування.

Спробами централізувати управління правоохоронною системою дослідники (О.Олійник) пояснюють створення Центральною Радою численних комітетів та комісій, які у підсумку виявились нездатними налагодити справу і з часом припинили своє існування. Серед таких структур були: *Крайовий комітет оборони нового ладу* при Генеральному секретаріаті (2 вересня 1917 р.), який проіснував лише декілька днів; *Комітет охорони революції в Україні* (25 жовтня 1917 р.), на який покладались як власне військові завдання, так і захист державної безпеки, підтримання громадського порядку тощо. Згодом його було замінено створеною у складі Генерального секретарства внутрішніх справ «особливою комісією з представників відомств, до якої перейшли справи по охороні порядку та спокою на Україні». Її замінила «Анкетно-слідча комісія». Крім того діяла *Колегія по охороні України*, їй допомагав *Особливий комітет по обороні України*.

До квітня 1918 р. Центральна Рада та її уряд продовжували вживати заходи щодо налагодження охорони і зміцненню правопорядку, але вони були непослідовними і майже безрезультатними. Це було однією з причин втрати нею авторитету (В.Сідак, О.Олійник), а згодом і влади. Керівництво УЦР загалом не мало чіткого уявлення про статус, компетенцію та функції органів внутрішніх справ, які багато в чому визначали надійність функціонування владних механізмів держави. До того ж, недосконалість, а в

багатьох випадках відсутність національної нормативно-правової бази їх діяльності породжували в країні хаос і анархію.

Отже, у розбудові правоохоронних органів Центральна Рада намагалася, з одного боку, удосконалювати вже існуючі та створювати нові формування, що мали на меті охорону громадського спокою та боротьбу зі злочинністю, а з іншого - централізувати керівництво правоохоронними органами, бо система місцевого самоврядування практично не мала ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя.

Військове будівництво

Процес будівництва збройних сил Української Центральної Ради дослідники (М.Кравчук) обґрунтовано розділяють на два етапи. *Перший етап*, що охоплював період існування Тимчасового уряду (березень - жовтень 1917 р.), характеризувався розгортанням українського військового руху, пошуком моделей його розвитку та створенням відповідної правової бази.

Ініціатива розбудови українських збройних сил виходила від утворених у березні 1917 р. декількох громадських організацій - *Українського військового клубу ім. П.Полуботка* та *Українського організаційного військового комітету*, які бачили цю проблему у площині українізації війська та створення окремих українських військових частин (вже 1 квітня 1917 р. з українських вояків самочинно створено 1-й Український полк ім. Б.Хмельницького). Ідеї відокремлення українських частин російської армії і Чорноморського флоту й необхідність українізації армії беззастережно підтримав перший *Всеукраїнський військовий з'їзд* (травень 1917 р.), який для практичного проведення такої роботи висловився про створення тимчасового *Українського Генерального військового комітету* при УЦР. Останній мав відати військовими справами і працювати у тісному контакті з російським Генеральним штабом.

Лінію на створення українських збройних сил підтримав також другий *Всеукраїнський військовий з'їзд* (червень 1917 р.), документи якого за змістом і політичною спрямованістю мало чим відрізнялися від резолюцій першого військового форуму. Однак тепер з'явилися вимоги про те, щоб рекрути з України відбували військову повинність тільки в її межах, про повернення з армії вчителів тощо. Український Генеральний військовий комітет набув організаційного статусу: затверджено положення про його склад (вибори його членів на постійній основі), права і обов'язки. Визначена з'їздом організаційна структура Комітету поділяла його на відділи: *агітаційно-освітній, організаційний, інспекторський, мобілізаційний, санітарно-медичний, військово-інженерний та військової комунікації*.

З утворенням Генерального секретаріату (червень 1917 р.) питання військового будівництва мало б координувати *Генеральне секретарство військових справ*. Однак незабаром відомою *Інструкцією* Тимчасового уряду (серпень 1917 р.) військове відомство було вилучене зі складу Генерального секретаріату, а справа військового будівництва й надалі (до середини листопада 1917 р.) зосереджувалася в руках Українського Генерального військового комітету. Останньому за цих умов вдалося чимало зробити в плані розвитку української військової освіти (відкриття двох українських шкіл підпрапорщиків і українських відділів при інженерній та артилерійській школах) і українізації війська в цілому. Зокрема, Генеральний військовий комітет домігся: переведення офіцерів-українців у ті частини, які передбачалося українізувати; дозволу на створення фронтних українських комітетів (статут яких мав розроблятися й затверджуватися дещо пізніше); погодження з Генеральним секретаріатом щодо призначення командуючих Київським і Одеським військовими округами, а також погодження командного складу і назв українських частин. (Першою великою військовою силою став зукраїнізований 34-й корпус генерала П.Скоропадського, який у серпні 1917 р. перейменований на 1-й Український Корпус).

Іншим напрямом у будівництві збройних сил на цьому етапі стало «Вільне козацтво», організацію якого УЦР намагалася взяти під свій контроль починаючи з кінця серпня й особливо у вересні 1917 р. Таке військове утворення задовольняло як *ліві* (провідні соціалістичні партії єднало програмне положення про недоцільність існування в недалекому майбутньому регулярних збройних сил), так і до певної міри *праві* (навпаки, виступали за створення регулярної армії) політичні сили. Воно було не постійною армією, а міліцейським формуванням, яке не втягувалось у міжпартійну боротьбу й могло стати реальним збройним опертям Центральної ради.

Для організації за єдиним планом загонів «Вільного козацтва», при Українському генеральному військовому комітеті був створений спеціальний відділ з формування *"Вільного козацтва"* (в листопаді 1917 р. був переданий під керівництво генерального секретаря внутрішніх справ, а на початку січня 1918 р. - від міністерства внутрішніх справ до міністерства військових справ. Основна причина перепідпорядкування - активне залучення «Вільного козацтва» для боротьби з червоногвардійцями).

Вільне козацтво мало *військову структуру з відповідним старшинством*. Основу військових формувань становили *сотні* (створювалися у селах), *курені* (у волостях), *полки* (у повітах). У межах губернії діяли *коші*, а найнижчою ланкою військової організації «Вільного козацтва» були: *зона* (4-6 осіб) - *рой* - *чота*. Відповідно до стародавніх традицій були заведені старшинські посади: *сотник*, *курінний отаман*, *кошовий отаман*, *наказний отаман*, а кожному з них допомагали *осавули*, *писарі*, *судді та обозні*. Всі ці посади були виборними, що не завжди виправдано у війську. Кожен козак повинен був потижнево проходити вишкіл, негайно виконувати всі розпорядження козацької старшини. Вищий орган управління - *Головна козацька рада* (розташовувалась у Білій Церкві). Головою військових формувань «Вільного козацтва» був обраний П.Скоропадський.

Єдиних одностроїв та відзнак «Вільне козацтво» не мало, а використовувало традиційний козацький одяг - жупан, козацькі шаровари, черкеску, шапку із шликом. Це ще раз підтверджує, що «Вільне козацтво» було стихійним проявом патріотизму, національної свідомості українців, могутній потенціал якого Центральна Рада, через свої помилки і прорахунки у розбудові української державності, не змогла використати.

Другий етап розпочався із проголошення ІІІ-м універсалом Центральної Ради Української Народної Республіки. Існування військової загрози Україні з боку російського радянського режиму змусили керівництво УНР вжити реальних заходів щодо військового будівництва. Одним із найбільш важливих кроків у цьому напрямі було створення, за рішенням Генерального секретаріату військових справ, *Генерального штабу української армії* (16 листопада 1917 р.), який складався з таких відділів: організаційного, загального, зв'язку, артилерійського, постачання армії, військових шкіл, військово-політичного, військово-комісарського та інспекторату артилерії.

За умов військової загрози суттєвою перешкодою у розбудові збройних сил залишалася ідеологізація державного життя країни й перенесення партійного лобізму на питання державотворення. Оскільки саме соціалістичні партії встановлювали політичний тон у Центральній Раді, неважко зрозуміти її зневажливе ставлення до проблем утворення постійних оборонних інституцій в Україні. Така позиція Ради була підкріплена відповідною правовою базою й реорганізацією органів військового управління.

Одним із перших нормативно-правових актів, що відкидав ідею постійного війська як засобу панування буржуазії й передбачав після замирення на фронтах переформування армії у народну міліцію, був *Статут української народної армії* (17 грудня 1917 р.). Статут констатував, що обов'язком кожного громадянина УНР є захист рідного краю, життя і добробуту його мешканців від нападу ворогів. Для всіх, хто перебував у

лавах армії УНР, встановлювалась єдина назва - *козак*. Звання офіцера скасовувались і встановлювались «назви козаків на посадах»: *козак, ройовий, чотар, бунчужний, півсотенний, сотник, курінний, осавул, полковник, отаман бригади, отаман дивізії, отаман корпусу* тощо. Вся старшина, що перебувала на посадах до появи Статуту, вважалась затвердженою на них. На посади від козака до курінного включно вояки призначались наказом отамана частини, а від осавула і вище - наказами по генеральному військовому секретарству.

У Статуті зазначалось, що *службові обов'язки на козаків покладає не старшина, а рідний край*, і саме тому козак повинен їх виконувати чесно і щиро та лише в межах своєї посади. Цікаво те, що козаку надавалось право не виконувати накази старшини, якщо вони суперечать законам УНР і можуть принести їй шкоду. У всякому разі козак повинен був вислухати наказ мовчки і якщо з'явиться сумнів щодо його законності, перепитати командира про розпорядження, але після відповідного пояснення і підтвердження з боку старшини негайно його виконувати або доповісти вищому начальникові. Відповідальність у такому разі покладалась на того, хто віддавав наказ. Слово "*пан*" застосовувалось лише при зверненні до вищої за посадою особи. Необґрунтована відмова від виконання наказу, лінивість, пияцтво, азартна грошова гра, запізнення на службу вважались військовими злочинами. У бою отаман мав право примушувати вояків до виконання своїх наказів силою.

Статутом встановлювалась особлива форма для армії. Козаки українізованих частин носили блакитні суконні погони, обшиті жовтим кантом, а на комірах (замість петлиць) - накутники, на яких відзначались рід військ та номер частини. Відзнаки старшини за посадою закріплювались на правому рукаві. Для неукраїнізованих підрозділів залишались погони захисного кольору і попередня форма.

В Статуті йшлося також про виборні *військові ради* (мали діяти за окремим статутом), яким належала вся дисциплінарна влада, надавалось

право мотивованого відводу осіб командного складу, а також атестації вояків. Окрім військових рад порядок в армії мали підтримувати *військові суди*.

Дослідники (М.Кравчук) відзначають, що прийнятий військовий статут був важливим правовим документом, який відіграв значну роль у розбудові армійського життя, хоча й залишив поза своєю увагою багато сторін військової діяльності. Нова його редакція, що була прийнята (10 лютого 1918 року) під назвою «*Статуту Осібної Армії УНР*», успадкувала основні положення попередньої. Зокрема, підтверджувалося скасування рангів, а службове становище визначалося посадою. Зазначалося, що вибори старшин на службові посади здійснюються відповідними частинами, але на посаду курінного і рівну до неї мали обирати кандидата, котрий пробув не менше року на посаді сотника. На посади командира полку і вище старшини призначались Генеральним Секретарем військових справ.

Відповідно до прийнятого Центральною Радою закону «*Про утворення Українського Народного війська*» (3 січня 1918 р.) українське військо створювалося для захисту рідного краю від зовнішнього нападу. Згідно з законом, існуюче військо мало бути демобілізоване, а з його демобілізацією регулярна армія ліквідовувалася повністю. Документ передбачав лише перші кроки у цьому напрямі, а подальші дії мали бути визначені у законі про народну міліцію, розроблення якого покладалось на генеральне секретарство військових справ. Затверджувався територіальний міліцейський принцип комплектування військ. Спочатку на добровільних засадах проводився набір інструкторів (особи, не молодші за 19 років), які формувалися у сотні, курені, полки, дивізії та корпуси. Після відповідного вишколу вони повинні були проводити підготовку населення повіту, губернії до служби в армії, яка для громадян була не обов'язковою. Тільки у випадку війни оголошувалася мобілізація їх для оборони держави. Передбачався розподіл інструкторів за трьома округами — Київським, Харківським та Одеським.

Такий підхід до комплектації й формування армії знову засвідчив ілюзорність подібних планів й нерозуміння керівництвом УНР необхідності на той час будівництва регулярної армії. Хоча дослідники (М.Кравчук) констатують, що положення самого закону були досить демократичними. Так, замість армії, яка комплектувалася на основі загальної військової повинності, була зроблена спроба створити професійну найману армію. Однак це, звичайно, не відповідало реаліям тих часів. У цьому ж законі були визначені порядок набору військових інструкторів та їх правовий статус. Зокрема, зазначалося, що інструкторів приймають на підставі договору вільного найму з оплатою 100 крб. на місяць при повному утриманні, а за виконання спеціальних завдань їм передбачалась додаткова плата. Була визначена і кримінальна відповідальність за розірвання договору.

Відповідно до реалізації концепції розбудови нерегулярної армії відбулися й певні зміни у структурі Генерального секретаріату (з січня 1918 р. – міністерства) військових справ, при якому створювалася низка важливих органів: *Головний комітет по одстрочках від призову на військову службу* (14 листопада 1917 р.) громадян України й *Комітет по демобілізації армії* (19 грудня 1917 р.).

Перший діяв у межах компетенції, встановленої законами Росії від 6 грудня 1915 р., 25 квітня 1917 р., а також новими актами УНР. Зокрема, міг видавати обов'язкові для всіх громадян України інструкції, пояснення, правила та постанови, остаточно вирішувати питання про відтермінування від військової служби посадових осіб Центральної Ради, Генерального секретаріату, про відкликання з війська тих чи інших спеціалістів для подальшої роботи в установах, підприємствах та організаціях на території УНР. Комітетові підпорядковувались усі аналогічні установи у губерніях, округах, повітах і містах. А *комітету по демобілізації армії* (19 грудня 1917 р.) належало вирішення всіх питань, пов'язаних із демобілізацією людського складу (організація евакуації і транспорту, охорона порядку і безпеки громадян на шляхах евакуації армії, продовольчі і медико-санітарні заходи,

розподіл вивільненої робочої сили), з вивільненням техніки (військово-залізничний транспорт, коні, водоплавні засоби, автомобілі, залізничні і шосейні шляхи), з демобілізацією військових і громадських медико-санітарних організацій, з переведенням на працю мирного часу промислових підприємств, господарсько-заготівельних і складських установ. Місцевими органами Комітету ставали комітети з демобілізації при командуючих арміями, демобілізаційні комітети при губернських комісарах з представників земського і міського самоврядування, зацікавлених інституцій, технічних і господарських кіл.

З поверненням Центральної Ради до Києва (березень 1918 р.) змінилася її військова концепція. Згідно з опрацьованим новим планом (квітень 1918 р.), організація постійної армії мала б здійснюватися на основі територіального набору. Структурно українська армія мала складатися з декількох корпусів піхоти (київського, волинського, подільського, одеського, чернігівського, харківського, катеринославського) і 4-5 дивізій кінноти. Розроблялися й інші запізнілі заходи, спрямовані на формування регулярної армії, зокрема, план призову, який мав розпочатися восени, питання соціального захисту військовослужбовців тощо. Цікаво, що, незважаючи на майже повне зруйнування у лютому-квітні збройних сил УНР, темпи розширення бюрократичної машини військового управління зростали (кількість управлінь і відділів військового міністерства, Генерального штабу й створеного ще у листопаді *Головного штабу* лише збільшувалася).

Отже, військове будівництво, що традиційно вважається однією з найслабших сторін у державотворчій діяльності Центральної ради як ніяка інша галузь, зазнало сильного ідеологічного пресу. Соціалістичні партії, що склали Центральну Раду, були переконані, що регулярні збройні сили не потрібні демократичній державі, що вони відімруть після перемоги соціалізму. А тому панівною у військовому будівництві залишалася концепція "*народного війська*" на міліцейській основі. І лише з великим запізненням Центральна рада усвідомила нагальну потребу створення

української регулярної армії. Разом з тим, закладені правові основи військового будівництва свідчать про достатньо високий рівень його нормативно-правового забезпечення. Зрештою, потрібно пам'ятати, що формування Армії УНР проходило в умовах постійних бойових дій.

Особливості законодавчої діяльності

Метою УЦР із самого початку було здійснення віковічних прагнень українського народу на основі законодавчого закріплення відповідних нормативно-правових засад. Законодавча діяльність УЦР пройшла у своєму розвитку два головних етапи (О. і М. Копиленки). Основним здобутком *першого етапу*, що розпочався рішеннями Всеукраїнського Національного конгресу (квітень 1917 р.), стали широковідомі нині універсали, а його головний результат - *утвердження політико-правової лінії українського державотворення* на закріплення суверенітету й розбудову соціально орієнтованої держави. На *другому етапі*, що розпочався з проголошенням УНР, пріоритетом законодавчої діяльності УЦР було вирішення гострих соціальних та інших нагальних проблем у житті країни, а також вироблення основ законодавчого процесу й законодавчої техніки. Серед чинників, що негативно вплинули на законодавчу діяльність Центральної Ради, були брак часу, непрофесіоналізм, ідеологічні пристрасті.

Політико-правова лінія українського державотворення з другої половини 1917 – початку 1918 рр. найчіткіше простежується на прикладі *універсалів*, звернень Української Центральної ради програмного характеру. Оприлюдненні за різних політичних умов, універсали розглядаються в сучасній вітчизняній історичній та історико-правовій літературі як якісні кроки з утвердження української державності, часто – підставовими умовами розвитку законодавства. Свого часу творці цих документів називали їх *"першими виразними словами української державності"* (В.Винниченко), а на думку сучасних дослідників (О. і М. Копиленки) їм судилося відіграти роль Декларації про державний суверенітет 1990 року.

Головною підставою видання *Першого універсалу* (червень 1917 р.) була відмова Тимчасового уряду визнати право України на автономію, визначену Всеукраїнським Національним конгресом і низкою наступних з'їздів як форму самовизначення України. Головні ідеї універсалу полягали у заклику до всіх українців самостійно організовуватися і приступати до негайного закладення підвалин автономного ладу, переобрання на місцях "ворожих до українства" осіб та органів. Універсал закликав українських громадян до згоди й порозуміння з демократією інших національностей. У стислій формі викладались вимоги УЦР до Тимчасового уряду. У руслі соціалістичного бачення розв'язання соціальних проблем, акцент робився на сподіваннях про націоналізацію по всій Росії царських, поміщицьких, монастирських та інших земель.

Другий Універсал (липень 1917 р.) оприлюднили як результат переговорів керівництва УЦР з міністрами Тимчасового уряду. В Універсалі офіційно було заявлено, що Петроград протягує руку представникам української демократії, закликає у згоді з ними творити нове життя, визнає Генеральний секретаріат як носія найвищої крайової влади в Україні, склад якого затверджується Тимчасовим урядом за погодженням з УЦР, допускає представників Центральної Ради до кабінету військового міністра, до Генерального штабу Верховного Головнокомандувача з тим, що вони будуть брати участь у справі українізації війська без порушення боєздатності армії. Тимчасовий уряд заявив про своє прихильне ставлення до розробки проекту національно-політичного статуту України, а також проекту про вирішення земельної справи для їх винесення на Всеросійські Установчі збори. У відповідь на такі поступки УЦР проголосила, що відкладає здійснення автономії до названих зборів і рішуче відкидає будь-які самовільні кроки для її досягнення.

Третій Універсал (листопад 1917 р.), що проголосив Україну частиною федеративної Російської республіки під назвою *Української Народної Республіки* (УНР), свідчив про велику помилку тодішніх

українських політичних сил, що орієнтувалися на федерацію з Росією. Замість організації самостійних державних адміністративних і військових структур Центральна Рада виношувала проекти перевлаштування усїєї Росїї, що неминуче вело до загострення стосунків із сусідніми російськими урядами, перш за все, з Радою Народних Комісарів, яка, в свою чергу, шукала приводу для поширення своєї влади на Україну під виглядом революційних гасел. Однак в Універсалі вперше була оприлюднена програма соціальних перетворень: скасування приватної власності на поміщицькі, удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі й проголошення їх власністю всього трудового народу; встановлення 8-годинного робочого дня; запровадження державного контролю над продукцією промисловості; якнайшвидше досягнення миру; скасування смертної кари та амністія політичним арештантам; зміцнення й поширення прав місцевого самоврядування; закріплення загальнолюдських демократичних свобод слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканності особи й помешкання, можливості використання місцевих мов у відносинах з усіма установами; надання росіянам, євреям і полякам права на національно-персональну автономію та вільний національний розвиток усім іншим народам, які мешкали в Україні; зобов'язання врятувати від голоду не лише український народ, але й фронт та великі частини Російської республіки. Універсал проголошував 27 грудня днем виборів до Українських Установчих зборів, а 9 січня — днем їх скликання.

Основні положення III Універсалу були підтвержені новими законами УНР: про державний герб, громадянство, 8-годинний робочий день та ін. Визнання державним гербом тризуба, символу влади київських князів, органічно пов'язувало нову державну традицію з давньою. Закон про громадянство УНР давав рівні права представникам усіх націй і, разом з тим, підкреслював український характер держави.

У Четвертому Універсалі (січень 1918 р.) було де-юре закріплено те, що фактично здійснилося ще в листопаді 1917 року. Центральна Рада

проголошувала УНР самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу, яка хоче жити у злагоді й приязні з усіма сусідами. Загалом з листопада 1917 р. до кінця квітня 1918 р. було ухвалено більше 50-ти законів про розбудову держави, її структур. Хоча дослідники (О.Мироненко) підкреслюють, що проголошена самостійність не мала абсолютного характеру, бо вирішення питання про федеративний зв'язок з республіками колишньої Російської імперії покладалось в Україні на майбутні Українські Установчі збори. У документі підтверджувався напрям на тверду й рішучу боротьбу з більшовиками, на досягнення мирної угоди у Брест-Литовську, на переобрання волосних і повітових народних рад, міських дум, на соціалізацію й передачу землі трудовому народу без викупу, а лісів, вод і надр — до порядкування Ради Народних Міністрів УНР, на переведення всіх фабрик і заводів з воєнного до мирного стану, збільшення продукції споживання, підпорядкування найважливіших галузей торгівлі, монополізацію металургійної, вугільної, тютюнової промисловості, встановлення державно-народного контролю над усіма банками, боротьбу з безробіттям, національно-персональну автономію, скликання Українських Установчих зборів. Щоб ослабити зовнішні антиукраїнські пропагандистські впливи, уряд УНР активно підтримував створення Української автокефальної церкви.

Отже, найприкметнішою рисою основних документів Центральної Ради - чотирьох її Універсалів - було тісне поєднання двох основних начал — *національно-державотворчого і соціально-визвольного*. Ці документи знаменують кроки української нації до власної державності, політичну лінію першої новітньої української національної державної формації: від декларування намірів запровадження широкої національно-територіальної автономії у федеративній демократичній Російській республіці — до проголошення Української Народної Республіки самостійною, ні від кого незалежною, вільною суверенною державою українського народу; від абстрактно-прихильного орієнтування на популярні соціалістичні гасла — до

перетворення на державну політику засад справжнього народоправства й соціальних гарантій трудящому люду. Висуваючи гасла, які багато в чому нагадували положення платформи РСДРП(б), лідери соціалістичних українських партій все ж дистанціювалися від радикалізму більшовиків, віддаючи перевагу поступальним, реформістським методам досягнення поставленої мети.

Попри політико-декларативний характер, універсали мали значення конституційних законів, що лежали в основі законодавчої діяльності УЦР, визначали напрями розвитку законодавства, та головне - програмних документів, що мали важливі морально-політичні наслідки для всього українського народу.

Законодавчий процес та законодавча техніка в українській державі доби Центральної Ради мали низку характерних рис, пов'язаних з особливостями національного державотворення загалом.

Для періоду становлення будь-якого нового ладу найбільш характерним є те, що зміна державного устрою супроводжується хаосом у сфері законодавства, оскільки деякий час діють старі закони, які згодом скасовуються, а на зміну їм приходять нові, котрі не можуть відразу врегулювати усі політичні, економічні та соціальні відносини в суспільстві. УЦР визначила своє ставлення до законодавства Російської імперії після закріплення суверенітету, а згодом і незалежності України. Відповідно до закону *«Про порядок видання нових законів»* Центральної Ради від 25 листопада 1917 р. усі правові акти, які діяли на території Української Народної Республіки до 27 жовтня 1917 р., визнавалися чинними, якщо вони не змінювались і не відмінялися універсалами, законами і постановами УНР. Фактично згаданий закон і поклав початок процесу формування власної правової системи (молода держава опинилась віч-на-віч з необхідністю законодавчого вирішення нагальних проблем), а отже, становленню законодавчого процесу і законодавчої техніки.

Законодавчий процес та окремі його етапи в УНР регламентували спеціальні нормативно-правові акти (закони, постанови, регламенти, статuti, обіжники тощо). Першим документом, що регулював порядок прийняття законодавчих актів став *«Наказ Українській Центральній раді»* (22-23 квітня 1917 р.) – внутрішній документ, яким вона мала керуватися у своїй роботі. Серед особливостей законодавчого процесу в УНР доби Центральної Ради дослідники (А.Ю.Іванова) відзначають, *по-перше*, те, що більшість законодавчих актів регулювали не законодавчий процес як такий, а діяльність органів, які брали безпосередню участь у законодавчому процесі. Такими актами були, наприклад, *«Розклад роботи Малої ради та її комісій»* (1 серпня 1917 р.), *Статут Генерального секретаріату*, закон *«Про тимчасовий порядок розпублікування законів»* (17 листопада 1917 р.), закон *«Про порядок видання нових законів»* (25 листопада 1917 р.), *«Обіжник в справах законопроектних»* МВС тощо. *По-друге*, – функціонування в УНР двох органів, які здійснювали функції законодавчої влади, - УЦР (у формі Загальних зборів) та Комітету УЦР (Малої Ради). На початку діяльності Центральної Ради як органу законодавчої влади закони приймали виключно Загальні збори. З часом Мала Рада перейняла від Загальних зборів законодавчі повноваження, які здійснювала у період між сесіями Центральної Ради. Отже, робота цих органів відбувалася паралельно. Проте, в силу передовсім зовнішньополітичних обставин найпоширенішою формою законодавчої діяльності УЦР були засідання Малої Ради, статус і обсяг повноважень якої поступово наблизився до Загальних зборів УЦР.

Кількість стадій законодавчого процесу залежала від суб'єкта права законодавчої ініціативи. Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи було закріплено законодавчо, що є характерним для законодавчого процесу Центральної Ради. Зокрема, вже *Регламентом роботи Малої Ради* було визначено, що правом законодавчої ініціативи наділені члени Малої Ради та Генеральний секретаріат (потім – Ради Народних міністрів). Члени або фракції Малої Ради могли вносити проекти актів безпосередньо до її президії

до відкриття зборів. Проте більшість законопроектів готувалися відповідними секретарствами (міністерствами) та ними подавалися на розгляд і ухвалення Малою Радою. Розрізнялися законопроекти, внесені в порядку *законодавчої ініціативи* та *законодавчої пропозиції*. На відміну від законодавчих пропозицій, внесених неуповноваженими особами, які Мала Рада не зобов'язана була розглядати, законопроекти, що вносилися в порядку законодавчої ініціативи, підлягали обов'язковому розгляду Малою Радою.

При внесенні законопроекту Генеральним секретаріатом, а згодом – Радою Народних міністрів за власною ініціативою або за дорученням УЦР законодавчий процес розпочинався *проектною стадією*, зміст якої полягав у підготовці законопроекту з подальшим обов'язковим внесенням до УЦР. У квітні 1918 р. було прийнято декілька нормативно-правових актів (*Обіжник МВС від 16.04. та 19.04.1918 р.*; «*Про порядок внесення справ і законопроектів на розгляд ради народних міністрів і Центральної ради*» від 16.04.1918 р.), що певною мірою формалізували проектну стадію законодавчого процесу, починаючи з діяльності міністерств у справі подання законопроектів на розгляд Ради міністрів та закінчуючи внесенням ухваленого законопроекту на розгляд Малої Ради.

Передумовою розгляду законопроекту Малою Радою був попередній розгляд його спеціально створеною для цього комісією. Висновки комісії, разом зі самим законопроектом, доповідалися на засіданні Малої Ради, а після цього розпочиналася *стадія обговорення* (основні правила обговорення, голосування проекту на засіданні самої Ради та її комісій, детально регулювалися «*Розкладом роботи Малої ради та її комісій*» від 1 серпня 1917 р., який, зокрема встановлював порядок визначення черговості доповідачів, тривалість та кількість їх промов тощо) та *ухвалення законопроекту*. Рішення про ухвалення або відхилення законопроекту приймалося Мала Рада простою більшістю голосів шляхом голосування (закрите, відкрите або поіменне). Для проведення закритого голосування (записками) вимагалось волевиявлення не менше п'яти членів Малої Ради,

для поіменного голосування мали надійти заяви не менше як від десяти її членів.

Ухвалений закон підлягав обов'язковій *контрасигнації* (засвідчення законності видання акта, його відповідності основним законам держави), яка здійснювалася генеральним писарем (державним секретарем) від імені Генерального секретаріату (Ради Народних міністрів). Закладену колізію (генеральний писар – посада виконавчої, а не законодавчої влади) мав виправити законопроект *«Про скріплення і кодифікацію законів»* (квітень 1918 р.), яким передбачалося утворення посади Державного секретаря при Центральній Раді. До його обов'язків мало входити посвідчення усіх законів, актів та постанов Центральної Ради.

Набування законом чинності пов'язувалося з останньою стадією законодавчого процесу – *оприлюдненням закону*. Найчастіше це була офіційна публікація у виданнях *«Вісник генерального секретаріату УНР»* чи *«Вісти з Української Центральної Ради»*. Зазвичай у законі зазначалося, з якого часу він набуває чинності. Найчастіше закони містили формулу *«з дня ухвали»* або *«з дня оголошення в офіційному органі»*.

У процесі підготовки текстів законодавчих актів для оформлення та викладення відповідного правового матеріалу законодавці користувалися певними правилами. Законодавчо закріплювалися формулювання реквізитів нормативно-правових актів, таких, як підписи уповноважених осіб, ухвалення закону тощо. Проте більшість питань, що виникали при підготовці текстів законопроектів залишалися нормативно неврегульованими. Відсутність спеціальних норм зумовлювала поширене використання аналогії з російським законодавством. Дослідники особливостей законодавчого процесу і законодавчої техніки (А.Іванова) доходять висновків про залежність зовнішнього вигляду законодавчого акта чи окремих його положень від суб'єктивного уявлення авторів законопроекту про концепцію майбутнього закону, а також від їх практичного досвіду в підготовці законопроектів. Тому про законодавчу техніку як систему правил щодо

підготовки нормативно-правових актів в Україні доби УЦР говорити не доводиться. Хоча окремі правила для нормативно-структурного формування правового матеріалу та підготовки текстів, безперечно, існували.

Загалом законодавчий процес у період УЦР ґрунтувався на демократичних засадах та відповідав науковим досягненням теорії права цього часу. Це доводить, наприклад, доцільність функціонування виборного законодавчого органу – прототипу парламенту. Підготовлені законопроекти та нормативно-правові акти, нереалізовані у зв'язку з припиненням існування УЦР, дають підстави стверджувати, що розвиток законодавчого процесу здійснювався у напрямі усунення недоліків та вдосконалення процедури прийняття нормативно-правових актів. І лише брак часу та завантаження законодавчого органу вирішенням інших нагальних питань були тими чинниками, які перешкоджали належному врегулюванню законотворчості у період УЦР. Однак, незважаючи на численні негативні чинники (несприятливі політичні обставини, відсутність чіткого закріплення послідовності дій уповноважених органів щодо розробки, прийняття та оприлюднення законодавчих актів тощо), результатом законодавчої діяльності в УНР доби УЦР стало прийняття ряду законодавчих актів, які надалі стали базою для законотворчості Гетьманату та Директорії.

Конституційне законодавство

У будь-якій національній правовій системі норми конституційного права, що закріплюють основи побудови державного механізму, організацію та компетенцію вищих органів держави, організацію публічної влади, правові основи взаємовідносин особи і держави, мають надзвичайно важливе значення. Відповідні конституційно-правові норми також визначають процедури законотворчості й правотворчості в цілому та субординацію нормативно-правових актів. Конституційне законодавство було пріоритетним і в законодавчій діяльності твореної під егідою Центральної Ради першої у новітній вітчизняній історії національної української державної формації.

Перевага конституційних актів у законодавстві Української Центральної Ради обумовлювалася необхідністю надання державній політиці демократичної спрямованості.

Здійснений дослідниками (Т.Подковенко) аналіз конституційно-правових норм Української Центральної Ради доводить, що практично усі вони спиралися на концепцію правової держави, зокрема, такі загальновизнані її засади, як верховенство права, ствердження суверенітету народу і суверенітету держави, розподіл функцій між окремими органами державної влади, забезпечення основних прав людини тощо.

Першими конституційними документами були *декларації* та *універсали*. Їх політико-декларативний характер до певної міри пояснюється намаганням УЦР через всенародне оприлюднення розбудити свідомість народних мас і зробити кроки у розбудові держави, що відповідали б сподіванням українського народу.

З огляду на стратегічні завдання Центральної Ради у галузі державного будівництва, одним із найбільш вагомих конституційних актів був прийнятий у листопаді 1917 р. *Закон про вибори до Установчих Зборів УНР* (спочатку планувалося відкрити 9 січня 1918 р., а згодом було прийнято рішення про їх відкриття 12 травня 1918 р.). У цьому найбільшому за обсягом (183 статті) законі, що приймався у два етапи, докладно регламентувалися порядок підготовки і проведення виборів (встановлювалася пропорційна виборча система) й особливості виборчого процесу («в армії, флоті і тилу»), визначалися коло осіб, що мали право брати участь у виборах (громадяни, яким у день виборів виповнилося 20 років), і громадян, що позбавлялися виборчих прав (засуджені, визнані судом банкрутами, дезертири і члени царської родини), встановлювалася система покарань за правопорушення під час організації та проведення виборів (наприклад, «винуваті в самовільнім здійманні, розірванні, закритті або змінені привселюдно встановлених виборчих відозв, оповісток або списків, які

виходять від груп виборців» каралися арештом терміном до одного місяця або штрафом до ста карбованців).

Окремими конституційно-правовими актами Української Центральної Ради урегульовувалися питання державної символіки (*Закон про державну символіку* від 12 березня 1918 р. затвердив державним гербом УНР «*Володимирів тризуб*») й громадянства України. Зокрема, одним із напрямків розвитку конституційного законодавства УНР було вироблення *інституту громадянства України* (юридично обумовлювався декількома ухваленими у березні 1918 року конституційними актами - *Законом про громадянство УНР* та *Законом про реєстрацію громадянства УНР*).

Згідно з першим законом, громадянином України вважався кожний, хто народився на її території, пов'язаний з нею постійним перебуванням і на такій підставі одержить відповідне свідоцтво. Громадяни УНР зобов'язані були підтримувати державу всіма силами і засобами, коритись її законам, боронити від ворогів і підтримувати добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість. Вони користувались усією повнотою громадянських та політичних прав, могли працювати в державно-громадських закладах. А через пасивну й активну участь у виборах до представницьких органів влади - мали брати участь в управлінні державою в центральних органах влади та в органах місцевого самоврядування.

Згідно з другим законом, усі питання про надання громадянства УНР належали до компетенції міністерства внутрішніх справ. Належність до громадянства УНР мала реєструватися волосними і міськими управами протягом одного місяця з дня проголошення. У актах і книгах мали фіксуватись як надання громадянства, так і його позбавлення. Для одержання свідоцтва про громадянство УНР треба було протягом трьох місяців (до травня 1918 р.), урочисто присягнути на вірність Україні. Той з її мешканців, хто не хотів бути громадянином УНР, повинен був у такий же термін подати про це заяву за місцем перебування відповідному комісарові з зазначенням, до громадян якої держави він належатиме (бажаючи відмовитися від

громадянства УНР також подавали про це заяву). У такому випадку комісар видавав тій чи іншій особі тимчасове посвідчення про перебування на території УНР не більше, як на три місяці.

Прохання про прийняття у громадянство України з боку тих, хто не відповідав вище зазначеним умовам, подавалося за місцем перебування особи місцевій владі, а за кордоном - представникові УНР. Жінки, як правило, слідували громадянству чоловіків, а діти - громадянству батька. По досягненню 14 років останні могли заявляти про своє громадянство самостійно. Подвійне громадянство не допускалося: громадянин УНР не міг бути одночасно громадянином іншої держави. Іноземці отримували від місцевих органів влади дозвіл на проживання терміном не більше шести місяців.

Закономірним підсумком розвитку державно-політичного процесу в Україні стало прийняття на останній сесії Української Центральної ради Конституції УНР – *«Статуту про державний устрій, права і вольності УНР»* (29 квітня 1918 р.). Документ структурно поділявся на 83 статті, що об'єднувались у 8 розділів (загальні положення; права громадян України; органи влади УНР; Всенародні Збори УНР; про Раду Народних міністрів УНР; суд УНР; національні союзи; часове припинення громадянських свобод).

Конституція УНР проголошувала Україну суверенною, самостійною і ні від кого не залежною державою, в якій суверенне право належить народові і здійснюється через Всенародні Збори України. Конституція УНР не визначала кордонів держави, але наголошувала, що її територія є неподільною, і будь-які зміни кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялись лише за згодою двох третин членів законодавчого органу, присутніх на засіданні. Не порушуючи принцип єдиновладдя, але утверджуючи принцип децентралізації, Конституція передбачала надання землям, волостям і громадянам України права самоврядування. А всім національним групам, що проживають в Україні,

надавалося право на *«впорядкування своїх культурних прав у національних союзах»*.

Одне з центральних місць у Конституції посідають права людини. Основний закон УНР гарантував усім громадянам УНР рівні громадянські й політичні права: соціальне походження, віросповідання, національність, освітній рівень чи майнове становище не давали ніяких привілеїв для них. Проголошувалися також рівність прав та обов'язків для чоловіків і жінок. Звернемо увагу на те, що Конституція окреслювала широкий спектр гарантій прав особистості. Зокрема, вона передбачала заборону затримання громадянина, за винятком випадків затримання на місці злочину, та й тоді затриманого мали звільнити через 24 години, якщо суд не виявить підстав для подальшого затримання. Для проведення обшуку також була потрібна санкція суду. Заборонялося застосування конфіскації як покарання, було скасовано смертну кару, тілесні покарання та інші акти, що принижують людську гідність. Заборонялося влаштовувати обшуки у житлових приміщеннях або розпечатувати листи без судового наказу. В окремих випадках, означених законом, це дозволялось, але рішення суду на такі дії мало доводитись до громадянина не далі, як протягом 48 годин. Проголошувалися (щоправда, із застереженнями, *«оскільки при цьому не переступаються норми кримінального права»*) свобода слова, друку, сумління, права на об'єднання в організації, страйки, зміну місця перебування, участь у державному і місцевому управлінні через активне і пасивне виборче право починаючи, з 20 років, за виключенням божевільних. Разом з тим, у Конституції УНР нічого не говорилося про майнові права громадян. Приватна власність на засоби виробництва, землю в принципі не заперечувалася, але й не гарантувалася.

У конструюванні державних структур Конституція УНР чітко проводила принцип розподілу функцій різних гілок влади в державі: законодавчої, виконавчої та судової. Законодавчу владу на постійній основі мали здійснювати Всенародні Збори.

В Конституції наголошувалося, що Всенародні Збори обираються *«загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорціональним голосуванням усіх, хто користується громадянськими та політичними правами на Україні і в них судово не обмежений»* з розрахунку один депутат від 100 тисяч населення терміном на 3 роки. Характерно, що громадянськими правами могли користуватися нарівні як чоловіки, так і жінки, які досягли 20 років. Право участі в голосуванні надавалося всім громадянам, у тому числі військовим і біженцям. Особа депутата (будь-який громадянин віком від 20 років, не обмежений законом у своїх правах) проголошувалась недоторканою, його праця підлягала оплаті, тобто парламент повинен був працювати на професійних засадах. Результати виборів мав перевіряти Генеральний суд. Але свої висновки він тільки передавав би до Всенародних зборів. Лише останнім надавалося право визнання мандатів недійсними, скасування виборів і визначення місця та часу проведення нових виборів.

Діяльність Всенародних Зборів досить детально регламентувалася. Основний закон констатував, що сесії Всенародних Зборів проводяться не менше, як двічі на рік, але перерва між ними не повинна була перевищувати 3-х місяців. За вимогою п'ятої частини депутатів мали скликатись позачергові сесії у місячний термін. Збори вважались повноважними за присутності більше ніж половини депутатів, а питання вирішеними - при подачі за них звичайної більшості голосів від кількості присутніх. Щодо змін Конституції, то вимагалось кваліфікованої більшості - 3/5 голосів присутніх. При цьому будь-яка зміна до Основного закону вступала у силу лише тоді, коли відповідна ухвала ще й поновлялась новим складом Всенародних Зборів вже звичайною більшістю голосів. Відокремлення ж територій, проголошення війни та віддання під слідство і до суду міністрів мало вирішуватись двома третинами голосів присутніх. Всенародні Збори мали затверджувати міжнародні угоди, оголошувати війну, укладати мир, формувати уряд, оголошувати призов на військову службу і до лав міліції.

Наводився чітко визначений перелік суб'єктів, що мали право вимоги розпуску Всенародних Зборів (за письмовою вимогою трьох мільйонів виборців, дійсність підписів яких встановлювалась судами, постанову про нові вибори приймали Збори, але проведення їх у тримісячний термін покладалось на виконавчу владу). Широким і конкретним був перелік суб'єктів законодавчої ініціативи. Цікаво, що це право мало б належати не лише окремим зареєстрованим в установленому порядку фракціям або групам депутатів (не менше 30 осіб), але й органам самоврядування і навіть безпосередньо виборцям, якщо їх кількість не менше як 100 тисяч.

Вища виконавча влада належала Раді Народних Міністрів. Вона мала координувати й контролювати діяльність установ місцевого самоуправління, не порушуючи визначених законом їх компетенції. Рада Міністрів отримувала свої повноваження від Всенародних Зборів і лише перед ними звітувала. Вводилася норма, згідно з якою члени уряду не пізніше семи днів зобов'язувалися давати безпосередньо або ж через своїх представників відповіді на запити депутатів Всенародних Зборів. Останні могли висловити недовіру Раді міністрів у цілому і окремим членам уряду. У такому випадку ті мали скласти свої повноваження, а через добу Збори вже могли приступити до їх заміщення. Народним міністрам надавалось право брати участь у дебатах на сесіях з дорадчим голосом. Депутати, що входили до складу уряду, зберігали свій мандат, але позбавлялися права вирішального голосу на сесіях Всенародних зборів.

Згідно з Конституцією, судова влада мала бути незалежною і здійснюватись іменем Української Народної Республіки виключно судовими установами. Передбачалося, що судових рішень не можуть відмінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади. Розгляд справ мав бути прилюдним і усним. В окремих, не передбачених законодавством випадках, деякі покарання могли визначатись адміністративними органами влади, тобто в позасудовому порядку. Найвищою судовою владою Української держави мав стати Генеральний Суд УНР, колегію якого обирали би

Всенародні Збори терміном на п'ять років. Генеральний Суд виступав і найвищою касаційною інстанцією для всіх судів республіки, однак він позбавлявся адміністративної влади.

Окремий розділ Конституції, що присвячувався вирішенню національних проблем, передбачав надання національним меншинам УНР національно-персональної автономії й механізми її реалізації. Хоча Конституція законодавчо не визначила межі компетенції національних об'єднань, адміністрацій автономних земель та центральної державної влади. Нарешті, ще одна конституційна гарантія – припинення громадянських свобод - припускалася у чітко обумовлених випадках (*під час війни чи внутрішніх непокоїв*), але не більш як на тримісячний термін. Питання про тимчасове припинення громадянських свобод вирішувала Рада Народних міністрів під власну відповідальність, але з обов'язковим винесенням цього рішення на найближчу сесію Всенародних Зборів.

Проте низка важливих суспільно-політичних проблем залишалася поза конституційно-правовим регулюванням. Зокрема, Конституція не містила статей про державну символіку, державну мову, основні принципи внутрішньої та зовнішньої політики тощо. Певним юридичним нонсенсом була відсутність у чотирьох розділах Основного закону, що присвячені питанням організації та компетенції вищих органів влади, положення про главу держави (президента) і главу уряду (прем'єр-міністра).

Однак, попри відсутність відповідних положень у попередньому законодавстві та Конституції, було обрано Президента України (М. Грушевського). З іншого боку (В.Головатенко), обрання Центральною радою Президента УНР не суперечить Основному закону, оскільки відповідно до його положень в УНР передбачалася класична республіканська парламентська форма правління. Дослідники (О. і М. Копиленки) пояснюють факт обрання Президента УНР бажанням УЦР зміцнити свої позиції в умовах усвідомлення своєї приреченості й нагальної необхідності реформи державного механізму. Заснування інституту президентства в УНР -

свідчення того, що Центральна Рада була занадто громіздкою структурою для оперативного (дієвого) управління країною. Для цієї мети потрібен був дієвий орган, спроможний динамічно мобілізувати адміністративні повноваження в тій чи іншій галузі державного життя.

Прийняття Основного закону УНР стало наслідком використання демократичних традицій минулого, державотворчих пошуків під час національно-демократичної революції. Незважаючи на окремі вади, Конституція УНР могла б стати гідною правовою базою для розвитку законодавства УНР, однак гетьманський переворот звів нанівець впровадження її в життя.

Формування галузевого законодавства у сфері цивільно-правового регулювання

Центральна Рада тільки з проголошенням УНР фактично поклала початок формуванню власної правової системи, а отже, й започаткуванню галузевого законодавства. В основі формування останнього часто лежали декларовані Універсалами конституційно-правові норми. Особливістю формування галузевого законодавства була реакція законодавця на найгостріші проблеми життєдіяльності суспільства і спроба їх законодавчого врегулювання.

У сфері цивільно-правового регулювання головна увага законодавця зосереджувалася на соціально-економічному законодавстві (фінансове, земельне, трудове).

Організаційно-правові заходи УЦР щодо формування фінансової системи УНР, котра включала би бюджет, свою грошову одиницю, джерела поповнення національної скарбниці, започаткували національне *фінансове право*. Важливе значення для формування власної фінансової системи мав закон *Про надходження всіх прибутків і податків, зібраних в Україні до Головної скарбниці УНР* (22 грудня 1917 р.). У зв'язку з нестачею грошей наприкінці 1917 року Генеральний секретаріат прийняв рішення (23

листопада) про тимчасовий випуск спеціальних грошових одиниць – *бон*, на умовах забезпечення їх кредитами Держбанку. 9 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила *«Закон про Головну Скарбницю УНР»* та *«Закон про творення Державного Банку України»*. Останній мав стати основою фінансової системи. Через десять днів було прийнято *«Тимчасовий закон про випуск Державних Кредитових Білетів Української Народної Республіки»*. У ньому, зокрема, зазначалося: *«1. Кредитові білети УНР випускаються Державним банком УНР у розмірі, строго обмеженому дійсними потребами грошового обігу під забезпечення тимчасово, до утворення золотого фонду, всім майном Республіки: нетрями, лісами, залізницями і прибутками УНР від монополій... 4. Кредитові білети УНР випускаються у карбованцях... [що ділиться] на 200 шагів... 5. Українські кредитові білети ходять нарівні із золотою монетою. 6. Російські кредитові білети ходять на попередніх підставах»*.

Перші українські паперові гроші були випущені 11 (24) грудня 1917 р. Відтак, УНР створила свою власну грошову систему з назвою державної одиниці — карбованець. Загальний обсяг емісії було встановлено на суму 500 млн. карбованців. Проект грошового знака виконав художник Георгій Нарбут, представник нової української графіки, ідеї і творча спадщина якого мали великий вплив на розвиток національного мистецтва. А купюра у 100 карбованців була визнана однією з найкращих у світі. В основу знака Г.Нарбут поклав народні мотиви, він не копіював існуючі зразки грошових знаків, а створив суто національний витвір мистецтва. Законом Малої ради (1 березня 1918 р.) в УНР запровадили нову монетну систему, а грошовою одиницею стала гривня.

Учені, оцінюючи діяльність Центральної Ради у фінансовій сфері, роблять однозначний висновок: грошова реформа реально діяла в Україні. Вона мала під собою істотний правовий фундамент. Закон про випуск державних кредитових білетів УНР визначив емісію в карбованцях і

намагався відрегулювати один бік фінансової системи — заміну російських рублів карбованцями.

Другий закон про грошову одиницю, виготовлення монет і друк державних кредитових білетів уже охоплював фінансову систему, яка ґрунтувалася на гривні. Грошова система мала складатися з монет, паперових знаків, але широке розповсюдження отримали саме кредитові білети, оскільки виготовлення власних монет так і не розпочалося.

З метою уникнення перешкод при розрахунках уряд Законом від 30 березня 1918 р. дозволив переводити скарбову валюту з карбованців. Для знаків Державної скарбниці 25 і 50 карбованців забезпечувалося лише право обміну на кредитові білети в гривнях у співвідношенні: один карбованець — дві гривні. Вони ходили нарівні з кредитовими білетами. Таким чином, карбованець відіграв важливу роль у господарському політичному житті країни. Хоча він перебував на рівні валютного сурогату все ж таки набув державного авторитету в галузі фінансування бюджету, потіснивши гривню на друге місце.

У переважно селянській (за соціально-демографічним складом населення) УНР головною соціально-економічною проблемою, що потребувала нагального правового урегулювання, була, звісно, аграрна проблема. Ще влітку 1917 р. розпочався сільськогосподарський і поземельний перепис з метою ефективного проведення у майбутньому земельної реформи. Однак реально *процес формування земельного права* в УНР розпочався щойно після III Універсалу, яким, як відомо, було вперше обнародовано соціальну програму Центральної Ради. У цьому документі, зокрема, йшлося про скасування права власності на поміщицькі, удільні, монастирські, кабінетські, церковні та інші землі нетрудових господарств. З метою роз'яснення декларованих намірів Генеральний секретаріат і Земельне секретарство через тиждень після оприлюднення Універсалу видали Положення щодо земельної справи. В ньому зазначалось, що III Універсал лише проголошує загальні підвалини для наступних законів про землю, які

мають виробити уряд та Українські Установчі Збори. Також зазначалось, що віднині землю забороняється продавати, купувати, заставляти, дарувати і передавати будь-якими іншими способами. До Українських Установчих Зборів порядкувати на землях мали виборні земельні комітети. Не зачіпав Універсал землевласників, які мали менше 40 десятин. Ліси поділялись на державні, удільні та інші. Першими двома порядкувало Генеральне секретарство земельних справ. А іншими - повітові та губернські земельні комітети, при яких функціонували спеціальні лісові відділи. Для охорони лісів можна було застосовувати війська.

Про проблеми аграрних перетворень ішлося й у IV Універсалі (скасування приватної власності на землю; соціалізація землі; передача землі трудовому народу без права викупу до початку весняних робіт через земельний комітет). За нормами IV Універсалу Центральної Ради, ліси, води, й *"всі багатства підземні визнавалися"* власністю українського народу (стаття 13 сучасної Конституції України також містить зазначений принцип) та переходили у підпорядкування Української Народної Республіки.

Основні положення Універсалів було конкретизовано у прийнятому наприкінці січня (за новим стилем) 1918 р. *Тимчасовому земельному законі*, згідно з яким верховне порядкування природними багатствами до скликання Установчих зборів взяла на себе Центральна Рада. Міськими землями розпоряджались органи місцевого самоврядування, іншими - сільські громади, волосні, повітові і губернські земельні комітети. Головним їх завданням було забезпечення громадянам їх прав на користування землею, охорона природних багатств від виснаження і вживання заходів до збільшення цих багатств.

З метою нейтралізувати більшовицьку агітацію земельному законодавству УЦР було надано радикального змісту. Земля виводилася зі сфери товарно-грошових відносин (скасовувалася приватна власність), оголошувалася загальнонародною власністю, надавалася для *загально-громадського користування* (під оселі і будівлі окремим особам, товариствам, громадським

установам, розміщення торговельних і промислових підприємств) та *приватнотрудового господарювання* (мало вестись власною працею окремими особами, сім'ями або спільно товариствами). Наймана праця могла вживатися лише у виключних випадках, тимчасово і відповідно з правилами, які встановлювали земельні комітети.

В основу закону про встановлення норми землеволодіння було покладено принцип соціалізації землі. Норма землеволодіння обмежувалася 30 десятинами, а більші маєтки конфісковувались і йшли у земельний фонд, що розподілявся серед незаможних категорій селян. Для надання землі безземельним і малоземельним у трудове користування громадяни мали подати відповідну заяву до сільських управ. Націоналізація земель, вод, надр, лісів проводилось без викупу, але колишнім землевласникам за їх бажанням і згідно з рішенням волосних земельних комітетів, залишалися ділянки з садами, виноградниками, хмільниками в кількості, яку вони могли обробити власною працею і працею своєї сім'ї. Проголошувалось безкоштовним користування землею. Оподаткуванню підлягали надприбутки, які залежали від природних якостей ділянки, її близькості до торговельних центрів і шляхів та інших соціально-економічних умов, не залежних від праці землекористувачів. Право користування землею могло переходити у спадщину.

Отже, у процесі вирішення аграрного питання Центральна Рада декларувала скасування приватної власності на землю, однак не мала апарату для втілення земельної реформи і життя. Коли ж селяни почали реалізовувати своє право на землю, УЦР видала указ про її заборону. Це викликало негативну реакцію в селянства і переорієнтувало значну його частину на більшовицькі гасла “соціалізації” землі, які, власне, повторювали положення земельного законодавства Центральної Ради.

Українське національне *трудове й соціальне законодавство* у новітню добу започаткував закон Про 8-годинний робочий день (25 січня 1918 р.). Попри свою назву, зазначений закон не тільки визначав тривалість

робочого часу, але й багатьма положеннями стосувався охорони праці, соціального захисту й розв'язання трудових конфліктів.

Згідно з законом, в Україні у законодавчому порядку встановлювався не лише 8-годинний робочий день, а й 48-годинний робочий тиждень. Усі неділі визнавалися обов'язковими вихідними днями. Крім того, встановлювалось аж 17 святкових днів. Закон зобов'язував власників та керівників підприємств протягом робочого дня, але не пізніше ніж через 6 годин від початку роботи, встановлювати перерву (1-2 години) для відпочинку та їжі (у нічний час - від 21-ї до 6-тої год. - перерви могли бути скорочені до півгодинних), тобто загальна тривалість робочого дня з перервами не мали перевищувати 10 годин.

При роботі у денний час найменша тривалість недільного або святкового відпочинку встановлювалась у 42 години, а у двох-трьох змінах – 30 годин. У безперервних виробничих циклах ця тривалість могла знижуватись до 24 годин, а зайнятим на праці у недільні та святкові дні повинен був встановлюватися вихідний у будь-який інший день тижня.

Допоміжні спеціальності (ремонтники, водопровідники, електрики, пожежні, вартові тощо) могли притягатися до праці у будь-який час, але за згодою між робітниками і фабричною інспекцією та при умові, що загальна тривалість робочих годин за дві доби підряд не буде перевищувати 20 годин, а при аваріях - 24 години. Такій категорії робітників передбачалось також надавати вихідний на 24 години не менше 4 разів на місяць. На шкідливих виробництвах, список яких визначався окремо, робочий час міг скорочуватись. Детально регламентувались понаднормові роботи, які оплачувались у подвійному розмірі (до них могли залучатися тільки чоловіки віком після 18 років за згодою фабричної інспекції або інспекторів праці у суворо зазначених випадках). Тривалість понаднормових робіт повинна була не перевищувати 4 години на дві доби. Відступ від з цих правил допускався за згодою робітничих організацій або окремих робітників.

Суворо охоронялася праця малолітніх та жінок. Не допускалося наймання дітей до 14 років на підприємства. Не могли брати участь у шкідливих виробництвах і підлітки до 15 років. Для юнаків та дівчат від 14 до 18 років встановлювався 6-годинний робочий день. Їх також заборонялося залучати до праці у нічні зміни та на понаднормових і підземних роботах. Останнє положення поширювалося також на усіх жінок, незалежно від їх віку.

Винні у порушенні закону притягались до суду. У силу він повинен був вступити з 1 лютого. У майбутньому закон передбачав створення національної Головної ради праці, на яку, судячи з деяких статей закону, покладали реалізацію державної політики в цій галузі.

Закон *Про 8-годинний робочий день* був найбільш яскравим виявом сутності тієї соціальної та робітничої політики, яку хоч і повільно, але цілеспрямовано провадила Центральна Рада. Перші паростки цієї політики пройшли апробацію в умовах загострення проблеми безробіття, коли з метою надання роботи всім бажаючим, а також можливості повернутися на Україну тим, хто мешкав за її межами при УЦР почало функціонувати *Бюро праці* (травень 1917 р.). Одним із заходів боротьби з безробіттям генеральне секретарство праці вважало негайне звільнення військовополонених і заміну їх безробітними. Ці питання повинні були вирішувати комісії з представників секретарства праці, Центрального бюро професійних спілок, Рад робітничих депутатів, Центральної ради фабрично-заводських комітетів та міські біржі праці.

Новий етап розвитку робітничого законодавства – рубіж 1917-1918 рр., коли наприкінці 1917 року (11 грудня) було ухвалено *Закон про робітничі комітети*, а з початку 1918 р. – *«Про біржі праці»*, *«Про місцеві комісаріати праці»*, *«Про примирюючі камери»*, змінено положення про забезпечення робітників на випадок хвороби тощо. Зазначимо також, що Генеральному секретаріатові доводилося впроваджувати у життя також непопулярні у соціалістичних колах заходи, що стосувалися робітничої

політики. Ідеться про те, що від імені генеральних секретарів військових справ (С.Петлюра), праці (В.Михайлов), торгівлі і промисловості (В.Голубович) була видана низка наказів і розпоряджень про внормування економічного життя в Україні, порушеного і дезорганізованого війною та революцією. Зокрема, фабрично-заводським комітетам промислових підприємств під загрозою притягнення до воєнно-польових судів заборонялося встановлювати контроль за виробництвом, а власникам підприємств надавалися усі права і повноваження стосовно організації виробництва.

Не залишалися також поза увагою УЦР *проблеми законодавчого врегулювання питань науки й освіти*. Зокрема, питання розвитку української науки розглядалися Центральною Радою у тісному контексті з проблемами вдосконалення і організації початкової, середньої і вищої школи в Україні. Утворювалась 7-річна народна загальноосвітня школа. Після закінчення семирічної школи юнаки та дівчата могли продовжити навчання у чотирирічній гімназії або у технічній школі: сільськогосподарській, учительській та ін. Передбачалось відкрити у добре обладнаному приміщенні з осені 1917 р. Український народний університет у Києві з фундаментальною бібліотекою та іншим належним матеріальним оснащенням для підготовки нових наукових сил у справі українзації освіти, особливо українзації вчительських інститутів та семінарій. З появою Генерального секретарства народної освіти вдосконалювалось управління школою. У кожному повіті на чолі просвітньої справи стояв *повітовий комісар по народній освіті*, який працював у тісному контакті з повітовою шкільною радою як демократичною громадською організацією та керував роботою не лише шкіл, а й позашкільних і дошкільних закладів. У компетенції комісара було затвердження повітових інструкторів.

Законом *Про шкільне правління* (5 грудня 1917 р.) секретарство освіти брало під безпосереднє керівництво більшість просвітніх установ. Але духовні, військові, залізничні, сільськогосподарські, національні, медичні та

юридичні навчальні заклади до майбутньої шкільної реформи залишалися в адміністративному підпорядкуванні відповідних секретарств.

Кримінальне й кримінально-процесуальне законодавство

В УНР доби Центральної Ради кримінальне і кримінально-процесуальне законодавство базувалося, з одного боку, на кримінальному та кримінально-процесуальному законодавстві Російської імперії зі змінами, внесеними Тимчасовим урядом, а іншого - на власних нормативних актах. Останні встановлювали нові кримінальні норми, доповнювали, змінювали чи скасовували вже існуючі. Подекуди видавалися законодавчі акти місцевих органів влади, що визначали, які діяння в певному повіті чи волості є злочинними і встановлювали міри покарання за них. Мала також місце законодавча ініціатива судових органів, які внаслідок застарілості законодавчої бази самі змушені були вирішувати, які діяння вважати злочином і яку міру покарання за них слід встановлювати.

У галузі *кримінального права* в Україні доби Центральної Ради майже у повному обсязі діяло *Кримінальне уложення* (1903). Повністю діяла й постанова Тимчасового уряду (6 липня 1917 р.), яка передбачала позбавлення волі у виправній установі терміном до трьох років за публічні заклики до вбивства, розбою, грабежу, погромів та інших тяжких злочинів, а також до насильства над будь-якою частиною населення. Винні у публічних закликах до невиконання законних рішень влади каралися утриманням у в'язниці на такий же термін. Особи, які під час війни закликали офіцерів, солдатів та інших військових до невиконання нових законів і розпоряджень військової влади, підлягали покаранню як за державну зраду. Не зазнали змін ні самодержавний тюремний статут, ні тюремна інструкція. Зберігала чинність в Українській Народній Республіці і постанова Тимчасового уряду «*Про вжиття заходів проти осіб, що загрожують обороні держави, її внутрішній безпеці та завоюванням революції 1917 року*» (2 серпня 1917 р.),

згідно з якою військовий міністр за погодженням з міністром внутрішніх справ у позасудовому порядку міг відправити до в'язниці (безстрокова каторга) осіб, діяльність яких, на його думку, підпадала під дію названої постанови, а також депортувати їх за межі України. Також діяла в УНР і ухвала Тимчасового уряду «*Про відповідальність за ображення дипломатичних представників іноземних дружніх держав*», якими в УНР вважались Німеччина, Австро-Угорщина, Болгарія, Туреччина, Румунія та інші. Винні в ображанні верховного правителя такої держави, її уряду, посла, посланника дією, словом чи в оприлюднених творах підлягали позбавленню волі терміном до трьох років.

З власних нормативних актів кримінально-правового характеру найважливішими в УНР доби Центральної Ради були: III Універсал, що декларував відміну смертної кари (підтверджено Конституцією УНР); *Закон про амністію* (19 листопада 1917 р.), що став правовою основою звільнення усіх засуджених за політичні злочини; *Закон про покарання учасників воєн і повстань проти Української держави* (5 березня 1918 р.), що позбавляв громадянства УНР і висилав за межі України всіх причетних до зазначених у назві закону протиправних діянь. А у випадку несанкціонованого повернення покараних осіб передбачалося їх ув'язнення на термін до п'яти років. Обіжник (циркуляр) *Про затримання і притягнення до відповідальності чужинців-спекулянтів, які не мають документів на право в'їзду на територію УНР* (13 квітня 1918 р.), передбачав вжиття усіх заходів щодо недопущення скуповування продуктів і краму у населення УНР і вивезення його за межі держави.

У цілому всі суспільно небезпечні діяння, які за часів Центральної Ради кваліфікувалися як злочини, дослідники (Е.Кісілюк) поділяють на декілька груп: *проти держави* (зрада, шпигунство, дії, спрямовані на насильну зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, пропаганда війни); *злочини проти власності* (крадіжка, грабїж, розбій, шахрайство, умисне знищення або пошкодження майна);

проти особи (вбивство, заподіяння тілесних ушкоджень, зґвалтування); *господарські* (спекуляція, шахрайство, виготовлення спиртних напоїв і торгівля ними); *службові* (зловживання владою або службовим становищем) та інші, зокрема хуліганство, незаконне здійснення арешту або обшуку, зберігання зброї.

Щодо покарання, то винних у вчиненні конкретних злочинів карали з урахуванням обставин справи й особи підсудного на основі правосвідомості суддів. При обранні міри покарання бралися до уваги обставини, що обтяжували або пом'якшували відповідальність, а саме: мотиви і мета злочину, а інколи місце та час його, сімейне становище винного тощо.

У галузі **кримінального процесу** чільне місце серед російсько-імперських процесуальних законодавчих актів, якими керувалися у цей час судові й правоохоронні органи УНР, належало «*Статуту кримінального судочинства*» (1864), який складався з чотирьох книг (порядок судочинства в мирових судових установах, порядок судочинства в загальних судах, вилучення із загального порядку кримінального судочинства та особливий порядок судочинства в кримінальних справах на окремих територіях Росії).

Власні кримінально-процесуальні нормативні акти УНР доби УЦР були чинними насамперед у судах «*надзвичайного правосуддя*»: військово-революційних та військових. Останні (вищі, штабові), зокрема, що розглядали кримінальні справи та проступки виключно військових, проводили арешти на свій розсуд, однак мали повідомляти про них старшого військового прокурора і без його відома й дозволу не мали права звільняти заарештованого. У випадку неповідомлення або передчасного звільнення винні притягувалися до відповідальності.

Першою спробою незалежного українського уряду врегулювати кримінальне судочинство була «*Інструкція військовому революційному суду*» (квітень 1918 р.), яка застосовувалась на практиці й мала велике значення для подальшого розвитку кримінально-процесуального законодавства. Головний

процесуальний документ військово-революційних судів визначав їх компетенцію, структуру, процесуальні права й порядок розгляду справ.

До компетенції революційного суду належали злочини (убивство, підпал, зґвалтування, грабіжництво та розбій), вчинені як військовими, так і цивільними особами. Почати справу можна було лише за вказівкою губернського коменданта після відповідного дізнання, яке мало проводитися протягом трьох діб юристами, призначеними теж губернським або повітовим комендантом. Під час дізнання треба було встановити, який саме злочин вчинено, хто в ньому підозрюється, чи є свідки, речові докази, знаряддя і сліди злочину. Не мали права брати участі у дізнанні потерпілі, підлеглі злочинцю по службі, його родичі та близькі люди. Особи, що провадили дізнання, могли проводити обшуки і виїмки. Підсудного обов'язково заарештовували. Результати дізнання доповідались повітовому коменданту, а той, у свою чергу, інформував губернського коменданта. Останній вирішував, чи підлягає справа революційному судові, чи має бути надіслана для розгляду у звичайному порядку.

Голова суду призначав день засідання, викликав свідків, експертів і оповіщав сторони. До участі у судовому засіданні допускались захисник (за вибором підсудного або за призначенням губернського чи повітового коменданта), приватний обвинувач і приватний позивач. Неявка будь-кого з них на початок засідання не вважалася за перешкоду для розгляду справи. Головував у суді старший з військових старшин. Інструкція передбачала випадки і порядок усунення будь-кого з суддів і заміну їх запасними. Засідання суду, як правило, були усними й публічними. Але на час окремих судових функцій або на весь час розгляду справи, коли суд вважатиме, що відкрите засідання ображає моральне або релігійне почуття чи ставить потерпілого у важке становище, судові засідання могло бути закритим. За рідкісним винятком засідання суду мали бути безперервними. Сторонам надавалося право подавати докази, усувати на законних підставах свідків і експертів, ставити їм з дозволу голови суду запитання, заперечувати свідкам,

давати відповідні пояснення, заперечувати доводи і думки протилежної сторони. Право на останнє слово належало підсудному або його захиснику (оборонцю).

Керуючи ходом засідання, голова суду стежив за порядком пояснень, усував все те, що безпосередньо не стосувалося справи, не дозволяв ображати учасників процесу, релігію, владу, надавав підсудному всі можливості для виправдання. Того, хто порушував порядок у залі, можна було примусово вивести із засідання чи накладти на нього грошове стягнення до 3 тис. карбованців.

Інструкція докладно регулювала порядок розгляду справи, допиту свідків, фахівців, перекладачів, відкладення засідання тощо. Засідання, як правило, починалося з перевірки особи підсудного і усіх тих, хто має брати у ньому участь, викладення суті обвинувачення і допиту підсудного. Відмова останнього від допиту не вважалась доказом визнання ним своєї вини. Потім починався допит свідків, серед яких не могли бути *«божевільні і дурнувати»*, а також особи, котрі отримали будь-які відомості у справі, а також присяжні повірені та інші особи, що виконували обов'язки захисників підсудних, обвинувачі. Свідки допитувались окремо і не мали права до допиту спілкуватися між собою. Першим вислуховувався потерпілий, потім — свідки обвинувачення, далі — свідки підсудного. Дозволявся повторний допит свідків, зведення їх віч-на-віч, оголошення письмових показань осіб, які не прибули на засідання суду. Пояснення сторін вислуховувалися в такому порядку: обвинувач, цивільний позивач або їх представники, захисник і сам підсудний. Після цього судді виходили до окремої кімнати для винесення вироку і до цього моменту не мали права з будь-ким спілкуватися. Питання про винність підсудного вирішувалося за внутрішнім переконанням і лише на тих матеріалах справи, котрі були розглянуті у судовому засіданні. Якщо під час наради в окремій кімнаті виявлялась потреба додатково з'ясувати будь-які обставини, суд відновлював засідання.

При кваліфікації злочину і призначенні покарання судді керувалися російським кримінальним законодавством, але не могли застосовувати смертну кару. Вирок виносили звичайною більшістю голосів. Додержувалась таємність наради. У вирокі підсудний або виправдовувався, або звільнявся від суду за передбаченими законом причинами, або піддавався покаранню. В останньому випадку суд мав право зменшити покарання. Водночас вирішувались питання про майно, відшкодування збитків і судові витрати. У вирокі зазначалися рік, місяць та число, коли розглядалася справа, особовий склад суду, обґрунтування вироку про міру покарання та закони, на підставі яких винесено вирок, тощо. Вирок оголошувався іменем Української Народної Республіки.

Отже, у період Центральної Ради в Україні було розроблено і впроваджено в життя положення кримінального і кримінально-процесуального права, яких потребувало життя. Усі кримінально-правові й кримінально-процесуальні акти, створені й впровадженні в добу Центральної Ради, були тільки першоосновами українського кримінального права і процесу періоду українського національного державотворення (1917-1921 рр.), які, постійно змінюючись і доповнюючись, збагачувалися за змістом та удосконалювалися за формою.

*Документи**

1. ІЗ СТАТУТУ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРІАТУ**

16 липня 1917 р.

Діяльність Генерального Секретаріату зазначається тимчасово такими головними пунктами:

§ 1. Найвищим краєвим органом управи на Україні є Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради, який формується Центральною Радою, відповідає перед нею і затверджується тимчасовим правительством.

§ 2. Формування Генерального Секретаріату Центральної Рада здійснює через свій Комітет.

* подається зі збереженням орфографії

- § 3. Центральна Рада затверджує Генеральний Секретаріат в цілості, висловлюючи йому довір'я.
- § 4. В склад Генерального Секретаріату входить 14 генеральних секретарів, а саме секретарі: в справах внутрішніх, фінансових, військових, харчових, земельних, юстиції, освіти, національних, торгу, промисловости, пошти й телеграфу, праці, доріг, генеральний контролор і генеральний писар.
- § 5. Свою власть Генеральний Секретаріат здійснює через всі урядові органи на Україні.
- § 6. Всі урядові органи на Україні підлягають власті Генерального Секретаріату.
- § 7. Всі урядові посади на Україні, коли вони не виборні, заміщаються Генеральним Секретаріатом або підвладними йому органами.
- § 8. При тимчасовім правительстві має бути статс-секретарь для справ України, якого призначає тимчасове правительство по згоді з Центральною Радою.
- § 9. Статс-секретарь має пильнувати інтересів України в усій роботі тимчасового правительства й в разі потреби переслати законопроекти через Генеральний Секретаріат на розгляд Ц. Ради.
- § 10. Генеральний Секретаріат передає на санкцію тимчасового правительства ті законопроекти, які розглянула й ухвалила Центральна Рада.
- § 11. Генеральний Секретаріат передає на затвердження тимчасового правительства тимчасові фінансові обрахунки видатків на потреби України, які розглянула й ухвалила Центральна Рада.
- § 12. Тими коштами, які надходять на рахунок Центральної Ради, розпоряджується Генеральний Секретаріат по бюджету, ухваленому Центральною Радою.
- § 13. Генеральний Секретаріат ті справи, які він вважає найважнішими, передає на розгляд Центральної Ради.
- § 14. Діяльність Генерального Секретаріату, відповідального перед Центральною Радою, контролюється нею шляхом запитань по всім справам.
- § 16. Коли Генеральний Секретаріат не згоджується з постановою Комітету в якій небудь справі, остання переноситься на розгляд Центральної Ради, яка скликається негайно.
- § 17. Коли Центральна Рада висловлює недовір'я генеральному Секретаріатови, він подається у відставку.
- § 18. Всі акти Центральної Ради й Комітету контрасигнуються Генеральним Секретаріатом.
- § 19. Всі закони тимчасового правительства мають силу на Україні від дня проголошення їх в Краєвім Урядовім Вістнику на українській мові.
- § 20. Всі закони, адміністративні приписи й постанови, проголошені українською мовою, публікуються також і на мовах: російській, єврейській і польській.

**Статут Генерального Секретаріату, ухвалений Малою Радою, являв собою проект вищого управління України.

Джерело: Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. – К.: Дніпро, 2001. – Т.6. 90-ті роки XIX - 20-ті роки XX ст. / Упор., прим. Т.Гунчака, Р.Сольчаника. – С. 285-286.

2. ІНСТРУКЦІЯ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ ДЛЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРІАТУ УКРАЇНИ

4 серпня 1917р.

1. На час до вирішення справи про місцеве врядування Установчими Зборами по справах місцевого врядування Україною вищим органом тимчасового уряду є Генеральний Секретаріат, которого призначає тимчасовий уряд по пропозиціям Центральної Ради.
2. Уповноваження Генерального Секретаріату поширюються на губернії: Київську, Волинську, Подільську, Полтавську і Чернігівську, з виключенням Мглинського, Суражського, Стародубського і Новозибківського повітів. Вони можуть бути поширені і на інші губернії, чи частини їх, в тім разі як утворені в цих губерніях на основі постанови тимчасового уряду земські інституції висловляться за бажаність такого поширення.
3. Генеральний Секретаріат складається з генеральних секретарів по відомствам: а) внутрішніх справ, б) фінансів, в) хліборобства, г) освіти, д) торгу і промисловости, е) праці, а також секретаря по національних справах і генерального писаря. Крім цього, при Генеральному Секретаріаті є для контролю його справ генеральний контролор, що бере участь у засіданнях Генерального Секретаріату з правом рішачого голосу. З числа секретарів не менше чотирьох повинні бути заміщені з осіб, які не належать до української національности. При Секретаріаті по національних справах встановлюються три посади товаришів секретаря з тим, щоб всі чотири найбільш численні національності України мали кожна свого представника в особі секретаря або одного з його товаришів.
4. Генеральний Секретаріат розглядає, розробляє й подає на затвердження тимчасового уряду проекти, що торкаються життя краю і його врядування. Проекти ці можуть бути перед поданням їх тимчасовому уряду внесені на обговорення Центральної Ради.
5. Уповноваження тимчасового уряду по справах місцевого управління, що входять у компетенцію поименованих у статті 3 відомств, здійснюються через генеральних секретарів. Докладніше визначення цих справ буде подане в особливому додаткові.

6. По всіх справах, зазначених в попередній статті, місцева влада краю звертається до Генерального Секретаріату, як після зносин з тимчасовим Урядом, передає його розпорядження і накази місцевій владі.
7. Генеральний Секретаріат подає список кандидатів на урядові посади, обов'язки яких торкаються пунктів, зазначених в статті 5 справ.
8. Стосунки вищих державних установ і окремих громадських відомств з секретаріатом і окремими секретарями по належності, а також останніх з вищими державними установами і відомствами робиться через особливого комисара України в Петрограді. Так само йдуть і законодавні пропозиції і проекти, які торкаються місцевих справ України, як також і заходи загальнодержавного значіння, які виникли в окремих відомствах або обговорені міжвідомственими і відомственими комісіями і вимагаючи через особливе відношення до України участі представника управління в зазначених комісіях.
9. В негайних і настирливих випадках вищі державні установи і відомства сповіщають про свої накази місцеву владу безпосередньо, сповіщаючи одночасно про ці накази секретаріат.

Міністр-председатель О. Корейський
Міністр юстиції Зарудний
Нова Рада. — 1917. — 6 серп.

Джерело: Хрестоматія з історії України. Для студентів вузів. Укладачі: Б.І.Білик, Л.В.Дячук, Я.С.Калакура, С.М.Клапчук, А.П.Конашевич, В.С.Крижанівський, В.Є.Кругляков, В.Я.Мельник, В.Ф.Остафійчук, В.В.Пилипенко, Д.Ф.Розовик, Н.В.Терес, В.І.Червінський, М.М.Юценко. - К.: ІСДО, 1993. - С.332-333.

3. ЗАКОН ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ «ПРО ПОРЯДОК ВИДАННЯ ЗАКОНІВ»

(8 грудня 1917 р.)

I. До сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її конституції, виключне і неподільне право видавати закони для Укр. Нар. Респ. належить Українській Центральній Раді.

II. 1)Всі закони і постанови, які мали силу на території Укр. Нар. Респ. до 27 жовтня 1917 р., оскільки вони не змінені і не скасовані Універсалами, законами і постановами Укр. Ц. Ради, мають силу і надалі, як закони і постанови Укр. Нар. Республіки.

2)Право видавати розпорядження в обсягу урядування, на основі законів, належить Генеральним Секретарям Укр. Н. Республіки.

3) До видання таких розпоряджень зостаються в силі розпорядження Російського Правительства, які були видані до 27 жовтня 1917 р., оскільки вони не змінені або не скасовані Укр. Ц. Радою та Ген. Секретаріатом.

III. 1) До прийдучих змін законодавчим порядком полишаються в силі і всі державні уряди і установи, які зостаються на території У.Н.Р. по день 7 листопада 1917 р. з дотеперішнім їх ділокругом, урядженням і штатами, як уряди і установи У.Н.Р.

2) Це положення тим часом, до погодження з іншими частинами Рос. Федерації, має стійність і для урядів і установ, які обіймають тільки частини територію У.Н.Р., і тільки в тій мірі, в якій їх діяльність поширюється на українську територію.

3) Всі особи, які займали посади державної служби по день 7 листопада 1917 р. на території У.Н.Р., чи то за призначенням рос. Правительства, чи то за обранням органами самоврядування, зостаються на своїх урядах, без особливих прохань чи заяв.

Заступник Голови Укр. Ц. Ради

Мик. Шраг.

Секретарь *Постоловський.*

Ствердив: За Генерального Писаря України

Ів. Мирний

Джерело: Березіль. – 1991. - № 7.- С.134-135.

4. ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНИЙ ГЕРБ УКРАЇНИ

Вимітка з протоколу засідання Малої Ради

12-го лютого 1918 року

в м. Коростеню

В справі державного герба України Мала Рада ухвалила: Гербом Української Народної Республіки приймається знак Київської держави часів Володимира Святого. З первотвором протоколу згідно:

Тов. голови Української Центральної Ради
М. Шраг
Секретар Української Центральної Ради Я. Шевченко
Ствердив: Виконуючий обов'язки Генерального писаря Мірний

Джерело: Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. У 2-х ч./ Упоряд.: І.О.Кресіна (керівник), О.В.Кресін, В.П.Ляхоцький, В.Ф.Панібудьласка; За ред.. В.Ф.Панібудьласки. – К.: Вища школа, 1997. – Ч.1. – С.486.

5. ЗАКОН ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ ПРО ДЕРЖАВНУ МОВУ

24 (11) березня 1918 р.

Центральна Рада ухвалила:

1. Всякого роду написи, вівіски тощо на торговельно-промислових, банкових та подібних закладах і конторах повинно писатися державною українською мовою, окрім інших мов... при тім написи українською мовою мають бути на основній частині всього напису, на чільнім місці.
2. Ця постанова має силу і до всякого роду виробів... виготовлених на території Республіки, які мають етикетки, написи.
3. По всіх торгово-промислових, банкових і т. п. закладах, конторах, які зобов'язані давати публічні справоздання, мовою в діловодстві має бути державна українська.
4. Губерніальні, повітові і міські комісари чи заміняючі їх установи та особи мають видати обов'язкові, на підставі цього закону, постанови, даючи на виконання означеного в § 1 термін від 2—3 тижнів, на виконання означеного в § 2, 3 до 3 місяців.

Джерело: Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. У 2-х ч./ Упоряд.: І.О.Кресіна (керівник), О.В.Кресін, В.П.Ляхоцький, В.Ф.Панібудьласка; За ред.. В.Ф.Панібудьласки. – К.: Вища школа, 1997. – Ч.1. – С.486.

6. ЗАКОН ПРО ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Центральна Рада 2 і 4 березня 1918 року ухвалила:

- § 1. Громадянином Української Народної Республіки уважати кожного, хто народився на території України і зв'язаний з нею постійним перебуттем та на сій підставі відбере собі свідоцтво приналежності своєї до громадян Української Народної Республіки.
- § 2. Громадяне Республіки зобов'язані підтримувати державу усіма силами і засобами, коритись її законам, боронити від ворогів і піддержувати добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість.
- § 3. Тільки громадяни Республіки користають з усієї повноти громадянських і політичних прав, беруть участь в орудованні державним і місцевим життям через пасивну і активну участь в виборах до законодапних установ і органів місцевого самоврядування і мають права служби по державно-громадських установах.
- § 4. Для відібрання свідоцтва про приналежність до громадян Української Народної Республіки, які відповідають умовам § 1, мають на протязі 3 (трьох) місяців від дня опублікування сього закону зложити урочисте приреченне (торжественне обіщання) на вірність Українській Народній Республіці в порядку, указанім осібнім законом.
- § 5. Хто з позначених в § 1 сього закону осіб не схоче бути громадянином Української Народної Республіки, повинен на протязі 3 (трьох) місяців від дня опублікування сього закону подати про се заяву по місце пробуття місцевому комісарові з означенням, до громадян якої Держави він належатиме, і комісар видає тимчасове посвідчення на перебуття на території Республіки, коли б признав се можливим, на термін не звиш 3 (трьох) місяців.
- § 6. Просьби про прийняття до громадянства Республіки осіб, які не відповідають умовам § 1, подаються по місце пробуття просителя місцевої власті, а за кордоном Української Народної Республіки її представникові, а ті з своїм заключенням передають просьбу Народньому Міністрові Внутрішніх Справ, який остаточно вирішає справу про прийняття просителя в громадянство Республіки.
- § 7. Подавати просьби про прийняття в громадянство Республіки згідно з § 6 можуть особи, що постійно прожили 3 (три) роки на території Республіки, не помічені ніколи були в діяльності, зверненій проти Української Держави, і до того тісно пов'язані з її територією промислом чи заняттем.

Примітка. Сей § не мав сили що до тих, хто до 1 серпня 1914 р. перебував поза межами Української Народної Республіки і лише під час війни прожив три роки на території Республіки, яко військовий, воєнно об'язаний, або біженець.

- § 8. Особи, які не прожили останніх 3 (трьох) років на території України, але можуть документально довести тісну зв'язь з Україною, мають право подавати просьбу про прийняття в громадянство Української Народної

Республіки на протязі 6 (шости) місяців від дня опублікування цього закону для країн європейських і 12 (дванадцяти) місяців для країн поза Європою, а після цього вони підпадають вимогам § 7.

§ 9. Жінки слідує громадянству чоловіків, оскільки не заявили протиположного протягом термінів, вказаних сим законом у відповідних випадках. Діти до повноліття слідує громадянству батька, але від 14 (чотирнадцяти) літ можуть заявити про своє громадянство самостійно.

§ 10. Громадянин Української Народної Республіки не може бути громадянином иншої Держави.

§ 11. Громадяне инших Держав для тимчасового перебуття на території Республіки повинні одержати від місцевої влади посвідчення, але на термін не звиш 6 (шости) місяців.

§ 12. Громадянин УНР має право зріктися громадянства УНР і через рік після того, як подасть про се заяву місцевій власті по приналежности вказавши при тім, в громадянство якої держави він переходить, позбавляється прав, і увільняється від обов'язків українського громадянства.

З оригіналом протоколу згідно:

Заступник Голови Української Центральної Ради
АРК. СТЕПАНЕНКО
Секретар Української Центральної Ради
МИК. ЧЕЧЕЛЬ
Ствердив В. О. Генерального Писаря МІРНИЙ

Джерело: Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. У 2-х ч./ Упоряд.: І.О.Кресіна (керівник), О.В.Кресін, В.П.Ляхоцький, В.Ф.Панібудьласка; За ред.. В.Ф.Панібудьласки. – К.: Вища школа, 1997. – Ч.1. – С.487-488.

7. ЗАКОН ПРО ВОСЬМИГОДИННИЙ РОБОЧИЙ ДЕНЬ

Прийнятий і ухвалений Українською Центральною Радою 25 січня 1918 року

1) Цей закон розповсюджується на всі підприємства, в яких прикладається наємна праця, незалежно як від розміру цих підприємств, так і від того, кому вони належать.

Під підприємством розуміються: будинки, квартири і будівлі або загорожені місця, в яких або в безпосередньому господарському зв'язку з якими наємні робітники, при участі хазяїна чи під надзором відповідних осіб, їм поставлених, працюють над: а) добуванням сирових матеріалів; б) вироблюванням яких-небудь речей або продуктів; в) переробкою, конструюванням, укладкою чи отділкою речей на продаж або в зв'язку з продажем; г) пранням, отділкою і чисткою одежі, білизни та матерії.

2) Робітничим часом або числом робочих годин на добу вважається той час, в який згідно умов найму (ст. ст. 48, 60, 96, 98 і 103 Уст. О промишленном труде) робітник повинен бути в промисловім підприємстві і в розпорядженню завідуючого ним для виконання роботи.

Примітка 1. В роботах підземних час, потрібний на спуск та повернення з шахти, вважається за час праці.

Примітка 2. Робочий час робітників, які командуються для виконання робіт поза межами промислового підприємства, встановлюється по особливій згоді з цими робітниками.

Робочий час, який встановлюється нормами внутрішнього розпорядку підприємств (п. 1 ст. 103 Уст. о промышл. труде — нормальний робітничий час), не повинен бути вище 8 годин на добу та 48 годин на тиждень, рахуючи сюди і час, потрібний на чистку машин та на наведення порядку в робітничому помешканні. Перед Різдом (24 грудня) та перед Трійцею праця закінчується у 12 годин дня.

Не далі, як через шість годин з початку роботи, повинна бути зроблена вільна перерва на одпочинок для їжі. Ця перерва не повинна бути коротшою від одної години. Вільними перервами в роботах зветься такі, котрі визначені в нормах внутрішнього розпорядку; під час таких перерв робітник вільний у своєму часі і може вийти за межі підприємства. Під час вільних перерв машини, приводи та станки повинні бути зупиненими. Виняток з цієї постанови дозволяється тільки для праці зверх-строчної, яка ведеться згідно ст. ст. 18-22 цього закону, а також для тих машин і приводів, які встановлені для вентиляції, водоотливу, освітлення і т. п.; крім того, роботи не можуть бути припинені в тих виробництвах, де припинення є неможливим по умовам технічним (наприклад, нескінченна одливка, нескінченна одбілка).

Примітка 1. Підприємства, в яких робота в законодавчому порядку або Головною Радою Праці визнана безперервною та ведеться на три зміни робітників на добу, норми про перерив не підлягають, але вони повинні дати робітникові право прийняття їжі під час роботи.

Основи організації Головної Ради Праці будуть видані окремо поруч з виданням закону про інспекцію праці. До організації Головної Ради праці її майбутні функції виконує Головне Присутствие по фабричних та гірзаводських справах у м. Києві, складене на підставах існуючих законів.

Примітка 2. Коли робітник по умовам своєї праці не може залишити для прийняття їжі місце праці, то йому призначається для цього по можливості місце або помешкання. Призначення особливого помешкання на зазначену мету обов'язково для тих робітників, які в роботах торкаються матеріалів, визначених Головною Радою Праці як шкідливі здоров'ю робітників (олово, ртуть і таке інше).

5) Загальна продовженість нормального робітничого дня, рахуючи сюди й вільні перерви, не повинна бути вище 10 годин.

Нічним часом вважається час від 9 годин вечора до 6-ти годин ранку.

В нічний час забороняється користуватись працею робітників жінок та мужчин до 18-ти років.

Для підприємств, працюючих двома комплектами на дві зміни, нічний час рахується від 9-ти годин вечора до 5-ти годин ранку, а вільні перерви можуть бути скорочені для кожної зміни до півгодини.

В тих випадках, коли по бажанню робітників (наприклад у цеглянім виробництві) або в умовах кліматичних бажана установа більш значної продовженості полуденних вільних перерв, Головною Радою Праці можуть бути дозволені відповідні відступлення од норм ст. 4-6 і 8 цього закону.

10) При найманні малолітніх осіб до 18-ти років, крім вище позначених, прикладаються слідуючі норми:

А) У всіх підприємствах, показаних у ст. 1 цього закону, малолітні до 14-ти років до праці по найму не допускаються.

Б) Робітничий час для осіб до 18-ти років не повинен бути більш 6-ти годин на добу.

В) Малолітні до 15-ти років не можуть брати участі в роботах, визнаних Головною Радою Праці шкідливими як спеціально для малолітніх, так і для робітників усіх віків (ст. 13).

11) В число свят, коли працювати не належить (п. 2 ст. 103 Уст. О пром. труде), зараховуються обов'язково всі неділі та слідуючі святочні дні: 1-го січня, 6-го січня, 27-го лютого, 25 го березня, 1-го травня, 15-го серпня, 14 вересня, 25-го і 26 грудня, п'ятниця і субота страсного тижня, понеділок і вівторок Великодніх свят, день Вознесіння і другий день Трійці, крім цього Національне Державне Свято 3 і 4 Універсалу (7 листопада і 9 січня).

Примітка 1. Для робітників нехристиянської віри дозволяється зараховувати другі свята замість неділі, згідно закону їх віри; з останніх свят у цій ст. показаних для них обов'язково занесення тих, які не показані в слідуючій примітці.

Примітка 2. По бажанню більшості робітників промислового підприємства або якого-небудь його відділу святочні дні 1-го і 6-го січня, 15-го серпня, 14 березня, 26-го грудня, субота страсного тижня та понеділок Великодніх свят можуть бути замінені іншими вільними днями.

12) При денній роботі на одну зміну найменша продовженість одпочинку недільного і святочного рахується 42 години. При роботі двома змінами на два комплекти робітників, трьома змінами на 3 комплекти найменша продовженість недільного і святочного одпочинку для кожного робітника определяється в 30 годин.

В роботах, визнаних Головною Радою Праці по умовам технічним безперервними, дозволяється як одступлення від цих норм установа згідно з робітниками в Свято і в неділю роботи на дві зміни з 12-ти-годинною продовженістю роботи для кожної зміни, так і з дозволенням 3-ої зміни вільного одпочинку в 24 години. На випадках внеску в норми внутрішнього розпорядку підприємства такого порядку святочної й недільної роботи для всіх майстерень і для деяких відділів кожен робітник таких відділів повинен користуватись недільним відпочинком не менше одного разу на тиждень.

Примітка. Робітники, котрі в святочні й недільні дні повинні з'являтися на короткострочні, але по умовам технічним на необхідні роботи (наприклад, перелопачення солоду, годівля робочої скотини), не можуть бути зайняті такими роботами більш двох годин з тою умовою, що на другий після свята день одержують право з'явитись на роботу пізніше початку роботи на 2 години по загальному порядку.

13) По взаємній згоді завідуючого підприємством з робітниками останні можуть відступити від порядку святкування днів, показаних у ст. 11, і становитись на роботу в святочний день замість буденного.

Про зроблену згоду повинно бути доведено до відома відповідних урядових осіб, яким довірено надзор за виконанням цього закону.

Головній Раді Праці належить видати постанови, які б дозволили по мірі дійсної необхідності відступити від норм, показаних у ст. ст. 3, 5 і 8, для тих інституцій, які по своєму характеру задля задоволення громадських справ повинні виконувати роботу в нічний час або працювати нерівномірно в різні часи року (наприклад, роботи по освітленню або по водопостачанню міст).

В особливо шкідливих виробництвах та роботах, в яких робітники знаходяться в умовах, не корисних здоров'ю, або в умовах професійних отрут (наприклад, робота в сушарнях незвичайно високої температури, або на заводах ртутних і білильних), робітничий час, показаний у ст. 5 і 8, може бути скорочений." Список таких робіт та виробництв із зазначенням для кожної окремої роботи продовженості робітничого часу, а також других умов роботи укладається Головною Радою Праці.

В роботах підземних жінки та підлітки, як хлопці так і дівчата до 18-ти років, не допускаються.

Відступлення від постанов, показаних у ст. 3-5 і 8-12, допускаються по згоді з робітниками і по ухваленню фабричної інспекції або інспекторів праці відносно робітників, зайнятих працею допомочною, себто: біжучим ремонтом, уходом за котлами, рушателями, приводами, за фабричним опаленням, водопостачанням та освітленням будинків, вартовою й пожежною службою та взагалі такими роботами, без попереднього виконання яких промислова інституція не може бути в той час приведена в рух, так і такими, котрі повинні бути виконані по необхідності після того, як інституція стане.

Такі відступлення допускаються постільки, поскільки це дійсно необхідно й у всякому разі з виконанням при наймі слідуючих правил: а) загальне число робочих годин за дві доби підряд не повинно перевищувати для кожного робітника 20 годин, за дві доби, коли буває ломка зміни, — 24 години, б) кожен робітник, зайнятий показаними в цій ст. роботами, повинен бути увільнений від праці на 24 години підряд не менше 4-х разів у місяць.

Робота, яка виконується в час незвичайний, вважається за зверхстрочну. Зверхстрочна робота дозволяється тільки при умовах, показаних у ст. ст. 19-22 цього закону й оплачується подвійно.

Всі жінки та чоловіки до 18-ти років на зверхстрочну роботу не допускаються. Робітники-чоловіки по ухваленню фабричної інспекції або інспекторів праці допускаються тільки в наступних випадках: а) коли зверхстрочна робота викликається необхідністю скінчити почату звичайну роботу, яка через випадкову затримку по механічним умовам виробництва не могла бути зроблена в нормальний робітничий час і коли припинення цієї роботи вночі викликало би зісування (порчу) матеріалів та механізму (до такої серії робіт можна віднести хімічні процеси, відливку і т. п.), б) при виконанні роботи, необхідної для знищення небезпеки, загрозливої життю людей та майнові, а також для зниження всяких випадків, які б могли порушити умови, технічно потрібні для нормального водопостачання, освітлення, каналізації або строчних громадянських комунікацій, в) при роботах по необхідному ремонту на випадок зісування котлів, рушатель, приводів та взагалі непередбачених порушеннях у механізмах, верстатах або будинках (домах, греблях і бурових скважинах, які б могли припинити роботу по всій інституції або окремому її відділу, г) при виконанні робіт, тимчасових у якому-небудь відділі цілої інституції в таких випадках, коли через пожежу, через поломки, або небезпечні обставини роботи того чи іншого відділу могла б на деякий час бути припинена або зовсім стала, або тоді, як вона необхідна для повного ходу других відділів цієї інституції.

У випадку, визначеному в попередньому пункті (2 ст. 19), на роботи зверхстрочні повинно бути спеціальне дозволення від комісара праці або фабричного інспектора, де показується денна продовженість роботи та строк її виконання. Про зверхстрочні роботи, не зазначені в пункті б і в ст. 19, інспекторам праці або фабричним інспекторам подається проста заява.

Всі роботи зверхстрочні заносяться в розрахункові книжки робітників особливо з визначенням належної плати за роботу, крім того, зверхстрочним роботам ведеться реєстр для кожного робітника по контрольній книжці.

22) Робота зверхстрочна по умовам, визначеним у ст. ст. 19-21, допускається не більш 50 днів на рік для кожного відділу. Крім того, зараховується кожний день зверхстрочної роботи відділу, хоча б навіть у сей день у ньому був зайнятий лише один робітник.

23) Продовженість зверхстрочної роботи кожного робітника не повинна в жоднім разі за дві доби перевищувати чотири години.

24) Постанови, обмежуючі продовженість зверхстрочних робіт (ст. 19-23) і вільних перерв у них (ст. 4-б), можуть не примінятись по згоді як з організаціями робітників, так і з окремими робітниками.

25) Закон цей вступає в силу негайно після його оголошення. Винний у порушенні цього закону відповідає перед судом.

Ухвалено Українською Центральною Радою 25 січня 1918 року,
м. Київ.

В додаток і розвиток цього закону в найближчій будуча Центральною Радою мають бути видані додаткові положення.

Джерело: Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917 – 1920: Навчальний посібник. – К.: Либідь, 1997. – С.186-189.

8. СТАТУТ ПРО МАЛИЙ СЕКРЕТАРІАТ

Одержано в міністерстві судових Справ 5 січня 1918 р.

1. Малий Секретаріат складається з товаришів Генеральних Секретарів, або осіб, які їх замінюють. Генеральні Секретарі беруть участь в Малому Секретаріаті з правом рішучого голосу.

2. Малий Секретаріат вибирає з поміж себе голову, двох заступників голови, яких затверджує Генеральний Секретаріат.

3. На випадок потреби на засідання Малого Секретаріату можуть бути запрошені по ініціативі Голови, або заінтересованих в розгляданні справи Товаришів Генеральних Секретарів особи, які корисні для вирішення справ з правом дорадчого голосу.

4. Малий Секретаріат переходить до розглядання справ, які належать до його відома по пропозиції Голови, або по ініціативі того товариша Генерального Секретаря, до відома якого відноситься справа.

5. Малому Секретаріатові доручається:

- а) розглядання пропозицій окремих Секретарств по справам законодавчим;
- б) розглядання планів, установа, влаштування і регулювання господарського та культурного життя Української Народної Республіки;
- в) об'єднання і согласовання міроприємств окремих Секретарств, які приймаються до виконання зазначених в попереднім (б) пункті планів;
- г) розглядання проектів, штатів і об'єднань, які складаються окремими Секретарствами;

- д) розглядання представлень окремих Секретарств про відпустку кредитів до затвердження обрахунків, або понад обрахунками;
- є) розглядання справ, які передає Генеральний Секретаріат, або на попереднє розглядання Малого Секретаріату, або на його остаточне рішення.
- 6.** По справам, які зазначені в пунктах а, б, в, г, попередньої (5) статті, на випадок, коли по існуючим законам вимагається затвердження Генерального Секретаріату, або Центральної Ради, висновок Малого Секретаріату представляється його головою в Генеральний Секретаріат; на інших же випадках в сих справах, а також в справах, зазначених в пункті д) статті 5 — Малий Секретаріат вирішує питання остаточно.
- 7.** При розгляданню в Генеральному Секретаріаті заключень Малого Секретаріату (ст.6) Голова останнього бере участь в Генеральному Секретаріаті з правом рішучого голосу.
- 8.** Коли по справам, належачим до остаточного розрішення Малого Секретаріату, надійде постанова незгідна з думкою Товариша Генерального Секретаря, котрий вніс справу на розглядання Малого Секретаріату, то питання переноситься на остаточне вирішення до Генерального Секретаріату.
- 10.** Малий Секретаріат збирається не менш двох раз на тиждень, а також по пропозиції Голови, або по заяві не менше чим двох Товаришів Генеральних Секретарів різних Секретарств.

Джерело: Кудлай О.Б. Законотворча діяльність народного міністерства судових справ Української Центральної Ради / НАН України. Ін-т історії. – К., 2002. – С. 46 - 48.

9. ЗАКОН ПРО ШЛЮБ ТА РОЗВІД І ПРО РЕЄСТРАЦІЮ АКТІВ ШЛЮБУ, РОЗВОДУ, РОДЖЕННЯ ТА СМЕРТІ

передано до Президії УЦР 13 березня 1918 р.

Розділ I Про шлюб.

- 1.** Шлюб можуть брати за обопільною згодою особи мужьського полу віком не молодші від 18 літ, а женського не молодші від 16 літ.
- 2.** Неповнолітні повинні одержати на взяття шлюбу згоду на письмі чи словом батьків чи опікунів; відмову дати таку згоду можна оскаржити мировому Судді на місці прибуття нареченого чи нареченої з правом дальшого оскарження.
- 3.** Брати шлюб забороняється:
- а) особам, що кривно зв'язані в прямій лінії у всіх степенях та в бічній лінії по третю включно і
 - б) своякам в прямій лінії;
 - в) дурноватим та безумним;
 - г) тим, хто перебуває в зареєстрованім шлюбі.

Розділ II. Про взяття шлюбу.

- 4.** Шлюб беруть реєструючи про нього акт по містах в Міських Управах, а по селах та містечках - в волосних Народних Управах. По міських Управах шлюби реєструються в особливих відділах особи по обранню Управи, а по волосних Управах Голова чи містоголови. Заяви про хіть взяти шлюби можна подавати кожній Управі на письмі чи словом.
- 5.** Акт про реєстрацію шлюбу має містити такі відомості:
- а) день, місяць і рік реєстрації;
 - б) ім'я нареченого, нареченої так і їхніх батьків, коли живі, та чотирьох свідків по два з кожного боку та з означенням місця прибуття;
 - в) про взяття шлюбу по обопільній згоді нареченого і нареченої та без примусу, а в разі неповності літ нареченого і нареченої згоду на письмі чи на словах батьків, чи опікунів;
 - г) про те, що немає перепон до взяття шлюбу, означених в артикулі 3 цього закону;
- 6.** Акта про реєстрацію шлюбу підписують наречена і наречений, їхні батьки чи опекуні коли присутні при реєстрації, та свідки; коли хто з тих осіб неписьменний то на його просьбу підписує стороння людина, але тоді зазначається місце пробуття сеї людини. Потім акт підписує урядова особа, що той акт складає.
- 7.** По відчитанні акту та підписанні його всіма особами, що вказані в попереднім акті, визначається, що шлюб набрав законної сили. Кожному з тих, хто взяв шлюб, видається не пізніше як слідуючого по складанні реєстраційного акту дня виписи його.
- 8.** Відмову реєструвати шлюб, або видати випис акту реєстрації можна оскаржити мировому Судді тої околиці, де міститься установа, яка реєструє.
- 9.** Виконання релігійного обряду шлюбу полишається на волю тих, хто бере шлюб, але виконання самого обряду є дозволене тільки після подання духовним особам випису акту реєстрації Шлюбу як єдине признаного від нині законом.

9-а. Окрім випису реєстрації акта на потвердження стану шлюбу можна подаватися всякі інші документи.

Розділ III. Про неважність та перестання шлюбу.

- 10.** Шлюби, що відбулись при вказаних в статті 3-ій заборонах вважаються за неправосильні (неважні).
- 11.** Шлюб перестає через смерть одного з подружжя, або через розвід їх.
- 12.** Шлюб можна розвести:
 - а) за обоюстороннім бажанням чоловіка і жінки, які подають про це заяву в місці побуту (замешкання) одного з подружжя в уряд, що завідує реєстрацією шлюбів і розводів;
 - б) окружним судом на прохання одного з подружжя:
 - 1) випадку прелюбодіяння одного з подружжя;
 - 2) в разі коли другий з подружжя безвістковідсутній, або якщо доведено, що подружжя жили окремо на протязі 2-х років;
 - 3) коли присуджено другому з подружжя на в'язницю за переступ виконаний з корисливих або інших ганебних побудок, але до кінця терміну кари;
 - 4) коли намірено покинуто другого подружжя;
 - 5) в разі жорсткого поводження (побоїв, глузування) з другим подружжям;
 - 6) в разі нездібності до шлюбних обов'язків другого з подружжя;
 - 7) в разі душевної або іншої хвороби одного з подружжя, яка служить за перешкоду до спільного життя і
 - 8) у всіх тих випадках, коли судом буде признано спільне життя за неможливе.
- 13.** Позви про розвід чи неважність шлюбів подаються Окружному Судові по місці перебуття одного з подружжя.

Розділ IV. Про взаємні права і обов'язки подружжя.

- 14.** Чоловік і жінка користуються однаковими правами як один до одного, так і до роджених від них дітей.
- 15.** З бажання жінки при реєстрації шлюбу їй присвоюється прізвище (фамілія) чоловіка, а в разі незгоди в випису зазначається прізвище жінки і дописується: пішла заміж за ... (прізвище чоловіка). Після перестання шлюбу жінка має право іменуватися прізвищем чоловіка або прізвищем, яке вона мала за дівочства.
- 16.** Через шлюб не настає спільна власність на майно кожного з подружжя, що набуто ним до шлюбу. Разом з тим, що беруть шлюб, як що захочуть, можуть робити домови або нотаріальні договори на майно, зарівно і договори на випадок розірвання шлюбу про забезпечення будучих дітей; ці договори вносяться до реєстраційних книг при реєстрації шлюбу.
- 17.** Майно набуле подружжям під час шлюбного стану вважається за їх спільну власність незалежно від того, хто його набув; роздільність майна установлюється належно посвідченим актом, уложеним між подружжям під час їх шлюбного стану або внесеним до реєстраційних книг при реєстрації шлюбу.
- 18.** Громадяне Української Республіки, що взяли шлюб з чужоземцями не губят прав Українського Громадянства, а чужоземці, що взяли шлюб з громадянами Української Республіки, дістають на бажання права українського громадянства.
- 19.** Подружжя зобов'язане помагати одне одному маєтковими засобами і по своїй можливості.
- 20.** При фактичнім роздільнім (нарізним) житті подружжя, те подружжя, що з його вини виникло роздільне життя, повинно згідно з вимаганням другого подружжя дати йому маєткову допомогу.

Розділ V. Про права і обов'язки батьків і дітей.

- 21.** Діти народжені від зареєстрованого шлюбу або поза таким, користуються що до батьків однаковими правами, хоча б вони і родились після припинення пожиття, як що тільки від дня народження їх до дня припинення пожиття пройшло не більше як 306 день.
- 22.** В разі добровільного розводу, признання шлюбу неважним, роздільного пожиття і у всіх інших випадках припинення пожиття від порозуміння між чоловіком та жінкою залежить означити, в кого з них повинні залишитися діти і порозуміння це повинно бути зазначено в заяві, що подається для реєстрації розводу. В разі розводу судом або взагалі при незгідності батьків залишення дітей у того чи іншого з них визначає суд, керуючись в сім і інтересами дітей.
- 23.** Батьківська влада над дітьми в усіх вказаних в 21 статті випадках належить до того з батьків, в кого вони знаходяться, причім другий з батьків має право бачитись з ними. Брати участь в випадках на утримання дітей повинен кожний з батьків згідно з своїми засобами.
- 24.** Права і обов'язки батьків що до дітей, народжених від пожиття невідомих осіб (знайд) здійснює Республіка через спеціально для цього заложені органи.
- 25.** По смерті того з батьків, що в нього лишились діти за обоюсторонньою згодою батьків, а також в разі відібрання в нього батьківської влади судово або неможливості здійснення ним сеї влади, діти переходять під батьківську владу другого з батьків, як що діти були залишені у вмершого з батьків по постанові суду, то дальніша доля їхня зазначається опекунською установою.

- 26.** Діти іменуються прізвиськом батька, коли він означений в акті реєстрації, але при згоді обох батьків можуть іменуватися і дівочим прізвиськом матері.
- 27.** При реєстрації дітей народжених поза реєстрованим шлюбом, хоч би которий з батьки або і обидва під той час перебували в шлюбній стані батьком або матір'ю повинен бути записаний той, хто подасть про це заяву і дасть належну підписку. При цьому, якщо при первісній реєстрації акта про народження батько, або мати або вони обидва не зазначені в акті, то вони можуть поповнити поданням заяви в реєстраційний уряд і потім. Той хто подав свідомо фальшиву про се заяву, підпадає карі, а самий запис в акті про народження вважається за недійсний.
- 28.** Діти, народжені жінкою що не є в зареєстрованім шлюбі, вдовою або розведеною жінкою по впливі 306 днів після смерті чоловіка або розірвання шлюбу іменуються коли не зголоситься батько, прізвиськом, яке зроду належить матері і користуються в відношенні до неї всіма правами, присвоєними дітям, що походять від зареєстрованого шлюбу.
- 29.** Мати цих дітей, зарівно як і діти, має право установити особу батька судово; по постанові суду ім присвоюється його прізвисько і всі права по Пункт.21. Так само і діти мають право судово установити свою матір. Діти обов'язані допомагати своїм батькам засобами і по можливості своїй і відповідно своїм засобам.

Розділ VI. Про реєстрацію народження і смерті.

- 30.** Відділи, що завідують реєстрацією шлюбів і розводів, ведуть записи про народження і смерть.
- 31.** Про народження дитини повинні подавати заяву його батьки, або один з них в місті побуту матері, а в разі смерті або якщо невідомо хто батьки, особа, що в них заходить дитина.
- 32.** Особа, що подала заяву про народження дитини, (крім знайд.), вказують в присутності двох свідків його імення і імення й прізвисько його батька і матері, а також і час народження.
- 33.** Про смерть особи повинні подати ті заяву в кого перебував умерший, судові або адміністративні влади.
- 34.** Всім особам і закладам, що завідують кладовищами, забороняється перешкоджати ховати померших по цивільному обрядові в межах кладовища.
- 35.** Обходи релігійних обрядів, що мають зв'язок з народженням й смертю, цілком залежить від розсуду батьків, або осіб, що опекуються дітьми, або що в них знаходився умерший, але обряди всі не можна обходити раніш, поки не буде доставлено випису акту про реєстрацію народження або смерті, яко акту, що єдине є законним.

Розділ VII. Про книги реєстрації, виконання реєстрації і видання виписів з актів.

- 36.** Книги записів шлюбів, розводів, народження і смерті ведуться в двох примірниках. По впливі року один примірник пересилається до схову в відповідний Суд.

Джерело: Кудлай О.Б. Законотворча діяльність народного міністерства судових справ Української Центральної Ради / НАН України. Ін-т історії. – К., 2002. – С. 50-57.

Держава і право в Україні доби Гетьманату - "Української Держави" гетьмана П.Скоропадського

Другою за порядком українською національною державною формацією за новітнього часу стала «Українська держава» або *Гетьманат*.

З-поміж усіх національних державних формацій революційного часу питання місця й ролі новітньої гетьманської держави у вітчизняних державотворчих процесах, її правового статусу у вітчизняній історичній та історико-правовій науках сьогодні висвітлюються чи не найбільш неоднозначно. Серед українських істориків тривалий час переважає думка, що «маріонетковий уряд П.Скоропадського» репрезентував найреакційніші, компрадорські (поміщицько-капіталістичні) верстви в Україні й проводив жорстку реакційну політику у соціально-політичній сфері (М.Брайчевський). Подібно, ті з вітчизняних істориків права, які здебільшого визначають гетьманську державу як «український різновид маріократії», вважають, що уся державотворча діяльність П.Скоропадського – яскраве свідчення «принесення інтересів народу у жертву інтересам держави» (О.Мироненко). Разом з тим, окремі з сучасних дослідників (А.Середа) бачать у цьому позитив і переконані, що авторитарний режим П.Скоропадського виправдовував своє існування вже самою необхідністю національного звільнення й відродження. Останнім часом у вітчизняній історико-правовій науці (О.Тимошук) утверджується думка про те, що встановлення гетьманського режиму свідчило насамперед про повагу до таких загальнолюдських цінностей, як життя, сім'я і власність особи, прагнення служити своїй Батьківщині, щоб налагодити в ній спокійне громадське життя й забезпечити правопорядок, а проголошення П.Скоропадським урядового курсу на ринкову економіку означало кардинальну зміну державних ціннісних пріоритетів.

І справді, період гетьманства Павла Скоропадського був ще більш суперечливим і неоднозначним, порівняно з річним періодом діяльності Центральної Ради. З одного боку, створювалася сильна і спочатку досить ефективна централізована влада, було впорядковане законодавство, відновлена у правах власність, розгорнулося будівництво регулярної армії та флоту. А з іншого - інституції, які діяли від імені української держави, цю державу дискредитували, причому нерідко діяли цілеспрямовано й організовано. Передусім ідеться про армійські частини, командний склад яких переважно складався з офіцерства російської царської армії, налаштованого відверто антиукраїнськи, та місцевих органів влади, які також склалися з колишнього царського чиновництва.

Сучасні дослідники (Я.Грицак) висловлюють припущення, що у вужчому значенні П.Скоропадський будував ані українську, ані російську національну державу. Гетьманський режим прагнув впровадити нову концепцію української нації, яка ґрунтувалася б не на знанні української мови, а на *лояльності до Української Держави*. А держава ця розумілася у ширшому, територіальному значенні, а не у вузькому, етнічному.

З інших особливостей державного будівництва у період гетьманату, варто наголосити на тому, що воно відбувалося за іноземної (німецької й австро-угорської) військової присутності. Хоча сам П.Скоропадський, як зазначають дослідники (С.Кульчицький, О.Реєнт), з обережністю ставився до німецьких і австрійських військових чинів, розуміючи їх незацікавленість у створенні сильної й суверенної Української держави, а тому прагнув дотримуватися нейтралітету й очікував того ж від німецько-австрійського командування.

Передумови встановлення влади П.Скоропадського. Проголошення "Української Держави"

Прихід до влади Павла Скоропадського зумовлювався низкою об'єктивних та суб'єктивних факторів, що пов'язуються із занепадом Української Центральної ради.

Як відомо, до майже цілковитої втрати популярності Ради серед населення, передовсім, призвела її непослідовна й невдала просоціалістична внутрішня та зовнішня політика. Вона стала головною передумовою занепаду Української Центральної Ради. Безсилля УЦР в організації державного апарату призвели до втрати реальної влади її органів на місцях. Відповідно, на цьому ґрунті з вимогами створення міцної ефективної влади, скасування земельного закону та відновлення приватної власності у політичних, військових, фінансово-промислових колах почала наростати й гуртуватися опозиція. Організаційною основою останньої стала утворена у березні 1918 р. *Українська народна громада*, яка об'єднувала великих землевласників, колишніх старшин Першого Українського корпусу та козаків з *«Вільного козацтва»* й мала тісні зв'язки з партією Українських хліборобів-демократів та з Союзом земельних власників (політичні сили, які також готували переворот).

Програма Української народної громади передбачала створення дієздатного й сильного уряду та відбудову армії й адміністративного апарату, яких у той час фактично не існувало. За допомогою останніх передбачалося відбудувати базований на правових нормах суспільно-політичний і громадський порядок та провести необхідні політичні й соціальні реформи. Здійснення політичної реформи передбачало забезпечення рівних можливостей участі всіх класів суспільства в політичному житті краю. Соціальна реформа полягала у збільшенні чисельності самостійних господарств шляхом обмеження величини найбільших маєтків. Таким чином, наприкінці березня 1918 р. організаційно оформилася опозиція до Української Центральної Ради у вигляді Української народної громади,

керівництво якої передбачало встановлення сильної одноособової диктаторської влади й визначило основні напрями державної політики.

Такі плани, з одного боку, нехай теоретично, однак рятували Українську державу, а з іншого - співпадали з прагненнями німецько-австрійського командування усунути від влади Українську Центральну Раду (зазначимо, що німецькі війська передислокувалися в Україну на запрошення тієї ж Центральної Ради). Для відсторонення Центральної Ради від влади у фактичних господарів становища в Україні були суб'єктивні підстави, адже уряд УНР затягував роботу військових комісій, гальмував підписання тих економічних угод, які німці хотіли нав'язати. Усе це об'єктивно призвело до конфлікту між урядом УНР і німецьким командуванням в Україні. Особливо дратував німців проект земельного закону України, яким передбачалося скасування приватної власності на землю, що виводилася зі сфери товарно-грошових відносин і оголошувалася загальнонародною власністю. На думку тодішнього голови РНМ УНР Всеволода Голубовича, саме відмова Центральної Ради внести на вимогу німців, корективи до згаданого закону штовхнула окупантів на пошук *«більш зговірливого контрагента і тим самим прискорила гетьманський переворот»*.

Переворот був здійснений 29 квітня 1918 р. у Києві на *Всеукраїнському хліборобському з'їзді* (з'їзді Союзу Земельних Власників України), делегати якого (6432 осіб) постановили, що *«для спасіння країни ... необхідна сильна влада, ... потрібен диктатор, згідно старовинних звичаїв – гетьман»*. Гетьманом України проголосили генерала Павла Скоропадського. Дослідники (Т.Подковенко) зазначають, що загальна підтримка його кандидатури була зумовлена низкою суттєвих чинників: *по-перше*, П.Скоропадський мав гетьманський родовід; *по-друге*, він належав до найбільших землевласників і міг розраховувати на їх підтримку; *по-третє*, гетьман був досить популярним серед заможних верств населення як лідер Вільного козацтва, досвідчений воєначальник, командир Першого Українською корпусу, що надавав військову підтримку Центральній Раді.

Павло Скоропадський прийняв умови німецького командування (визнання Брестського миру, розпуск Центральної Ради, погодження з німецьким командуванням кількості та умов використання українських збройних формувань, впорядкування адміністративного апарату, розгляд антинімецьких акцій через систему військово-польових судів, відновлення власності на землю, вільної торговельної та іншої підприємницької діяльності, зобов'язання щодо забезпечення потреб військ Центральних країн і сплати за військову допомогу Україні), які, власне, й визначили політику нової влади.

У перший день приходу до влади гетьман відразу видав декілька нормативно-правових актів, які склали правову основу його режиму. У *«Грамоті до всього українського народу»*, що мала вигляд окремої листівки, П.Скоропадський закликав додержуватися порядку і спокою в країні. Проголошувалося, що управління державою гетьман буде здійснювати *«до вибрання Сейму і відкриття його діяльності»* за допомогою призначеного ним уряду на підставі законів про тимчасовий устрій. Конституційною основою нової держави стали оголошені того ж дня *«Закони про тимчасовий державний устрій України»*, згідно з якими Центральна Рада, Мала Рада розпускалися, закони Центральної Ради й Тимчасового російського уряду скасовувалися, назва «Українська Народна Республіка» замінювалася новою — *«Українська Держава»*.

Органи центральної влади та управління

Подібно до неоднозначних оцінок української історіографії щодо місця і ролі гетьманату у вітчизняних державотворчих процесах, важко однозначно визначити й характер державної системи, до якої прямував гетьман. На думку одних дослідників (Я.Грицак), найправдоподібніше, це мала бути конституційна монархія, відмінна від традицій самодержавної системи в Росії.

Монархічний характер гетьманської держави підтверджує запроваджений у науковий обіг (О.Мироненко) проект конституційного закону, який передбачав перетворення України на спадкову конституційну монархію на чолі з королем. Проте та обставина, що він фактично був скопійований з *Основних законів Російської імперії* (23 квітня 1906 р.) дозволяє засумніватися у розриві з традиціями самодержавної Росії. Зрештою, сучасні історики права (Е.Кісілюк) переконані, що новий устрій держави, міністерств та адміністрації наслідував систему, що існувала за царату. Більшість пізніше прийнятих законів нагадувала дореволюційні порядки.

Вважаємо, що можна погодитися з тими дослідниками (Т.Подковенко), які пропонують розглядати *Українську Державу* (гетьманат) П.Скоропадського такою, що мала характер експерименту і базувалася на переплетенні монархічних, республіканських і диктаторських засад. Таке поєднання мало сприяти підвищенню рівня управління державою, а це відповідало інтересам усього суспільства. У будь-якому випадку, очевидно, що в основу *«Законів про тимчасовий державний устрій України»* – сукупного нормативно-правового акта, об'єднаного завданням конструювання каркасу нової влади - було покладено ідею короткочасної сильної влади, яка об'єднувала б як законодавчу, виконавчу, так і до певної міри судову владу.

Гетьман, згідно із зазначеним вище законом, наділяв себе диктаторськими повноваженнями, які зберігали чинність до моменту скликання Українського державного сейму. Гетьману належала вся повнота законодавчої (*«без його санкції ніякий закон не може мати сили»*) та виконавчої влади (одноосібно мав затверджувати весь склад Ради міністрів та її голову, а також інших урядовців, якщо ця процедура для них не передбачалася законодавством). До повноважень гетьмана належало керівництво зовнішньополітичною діяльністю; оголошення районів на

військовому, осадному або надзвичайному становищі. Гетьман був також Верховним воєводою української армії та флоту.

Хоча П.Скоропадський намагався надати гетьманату форми і змісту правової держави, він був наділений суттєвим повновладдям і у сфері судочинства. Зокрема, йому належало право помилування засуджених, пом'якшення міри покарання й звільнення від судової відповідальності. Гетьман за свою політично-державну діяльність не відповідав ані перед народом чи органами його представництва, ані перед законом (пункти 1-8 «Законів...»). Фактично йому належала вся повнота державної влади. Усі накази і розпорядження гетьмана мали закріплюватися головою уряду або відповідним міністром.

Дбаючи про забезпечення керівництва державою у разі непередбачуваних обставин, зумовлених зокрема загостренням ситуації в країні, П.Скоропадський затвердив підготовлений Радою міністрів *«Тимчасовий закон про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави Ясновельможного пана Гетьмана всієї України»* (1 серпня 1918 р.). У цьому конституційного значення нормативно-правовому акті передбачалося, що у зазначених випадках влада мала переходити до спеціально створеного органу - *Колегії Верховних Правителів Держави* з трьох осіб: однієї - визначеної заздалегідь гетьманом, другої - обраної Державним Сенатом, третьої - обраної Радою міністрів.

Цей закон, що був застосований лише одного разу – під час візиту П.Скоропадського до Берліна у вересні 1918 р., коли колегію очолив тодішній голова уряду Ф.Лизогуб, історики права (Т.Подковенко) розглядають як фактичне закріплення спадкової влади. Гетьман визначав не лише власного спадкоємця, а й спадкоємця, названого ним. Гетьман зобов'язувався власноручно скласти грамоту у трьох примірниках без будь-яких свідків. У грамоті зазначалися прізвища двох осіб: першою називалася

особа, яка стає безпосереднім правителем, а другою особа, яка стає наступником верховного правителя.

У разі тяжкої хвороби, як і в разі смерті гетьмана або від'їзду його за межі України, відкривалися всі три приписи та оголошувалось ім'я чергового верховного правителя. Лише після цього Державний сенат і Рада міністрів таємним голосуванням простою більшістю голосів обирали двох інших членів колегії. Колегія відповідно брала на себе всі права й обов'язки гетьмана, однак у жодному разі не повинна була навіть порушувати питання про зміну положень *Грамоти* (від 29 квітня 1918 р.) П.Скоропадського.

Рада міністрів, що у системі вищих (центральных) органів влади і управління виконувала функції *найвищого виконавчого урядового органу*, була сформована гетьманом (3 травня 1918 р.). Її компетенція була визначена у «*Законах...*» і полягала насамперед у визначенні напряму й координації діяльності окремих відомств щодо законодавчої політики та «*вищого державного управління*». Уряд очолював *Отаман-міністр*, а керівництво його справами доручалося генеральному секретареві та керованій ним *Генеральній канцелярії*. (Згодом ці посади стали називатися: голова Ради міністрів та державний секретар). На отаман-міністра і міністрів покладалася відповідальність перед Гетьманом за загальний хід державного управління. Кожен із них окремо відповідав за свою діяльність і розпорядження. А за посадові злочини чи проступки як отаман-міністр, так і міністри підлягали визначеній законом громадській чи кримінальній відповідальності.

Через відсутність у вищих органах влади Української Держави законодавчого органу - парламенту або іншого аналогічного органу - на Раду міністрів, окрім безпосередніх функцій, покладалася ще й функцій законодавчої влади. Згідно з положеннями закону «*Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради міністрів, розгляд у раді, затвердження їх і про форми і порядок оголошення законів*» (2 червня 1918 р.) законодавчі (законопідготовчі) функції покладалася не тільки на відповідні міністерства Ради міністрів, але й передовсім на *Державну канцелярію*, статут якої згодом

(14 червня 1918 р.) було затверджено гетьманом. Цей орган складався з Державного секретаря, його товаришів (заступників), юридичної ради, департаменту загальних справ, відділу кодифікації законів, секретаріату, державної друкарні та департаменту законодавчих справ.

Щодо структури Ради міністрів, то порівняно з періодом Центральної Ради в гетьманському уряді з'явилися два нових міністерства – народного здоров'я та віросповідань. Натомість, окремі з міністерств перейменовувалися. Наприклад, міністерство судових справ було перейменоване у міністерство юстиції (15 липня 1918 р.). Водночас удосконалювалася внутрішня структура міністерств. Окремі з міністерств запроваджували особливі структурні інституції. Так, у міністерстві транспорту для наведення порядку на залізницях вводився *інститут залізничних комісарів*, що спирався на збройну силу. Решта відомств в основному поділялися на *департаменти*. Наприклад, міністерство сповідань мало департаменти православної церкви, інослов'янських та іновірних сповідань, духовної просвіти; Міністерство народної освіти – департаменти вищої, середньої, нижчої та професійної освіти. Окремі міністерства мали складнішу структуру. Приклад - міністерство внутрішніх справ складалося з чотирьох департаментів (міського самоврядування, державної варти, страхування, біженців) та кількох управлінь (військового обов'язку, у справах преси). Окрім цього, у складі міністерства внутрішніх справ діяли українське Телеграфне агентство і Позавідомча реквізиційна комісія.

Різнопланові (законодавчі й виконавчі) повноваження Ради міністрів у свою чергу зумовили заснування специфічного допоміжного органу - *Малої Ради міністрів* (складалася з товаришів-заступників міністра), якій належало важливе місце в системі органів центральної виконавчої влади. Згідно з «*Положенням про Малу раду міністрів*» (25 травня 1918 р.), брати участь у засіданнях Малої ради міністрів могли також самі міністри, вони мали при цьому вирішальний голос. Голову Малої ради та його заступника призначала Рада міністрів з числа міністрів або товаришів міністра. Їм належала

ініціатива розгляду питань на засіданнях Малої ради, залучення до обговорення будь-яких осіб з правом дорадчого голосу. Ініціаторами могли виступати і товариші міністрів, відповідальні за питання, що виносилися на розгляд. До компетенції Малої ради міністрів належали ті законодавчі й адміністративні пропозиції міністрів, що *«через їх нескладність не потребували взаємної згоди відомств у письмовій формі»*, а також розгляд висновків різних відомств на проекти нормативних актів, внесення пропозицій щодо кошторисів міністерств тощо.

Відомі правознавці, спеціалісти з історії права (О. і М. Копиленки) звертають увагу на ту обставину, гетьман П.Скоропадський у своїй діяльності приділяв значну увагу розвитку *інституту державної служби*. Залишавши на попередніх посадах усіх працюючих спеціалістів (крім міністрів та їх заступників), він намагався поповнити кадри управлінців досвідченими, кваліфікованими професіоналами не лише з центру, але й периферії. Згідно з законом *«Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу на вірність Українській Державі»* (30 травня 1918 р.), усі державні службовці урочисто присягали *«вірні служити державі українській»*. Свій текст присяги мали також судді та військові. Тих, хто відмовився її скласти, звільняли з державної чи військової служби.

Категорії чиновництва, які призначалися гетьманом або міністром (залежно від посади), регламентував спеціальний закон *«Про порядок призначення на державну службу»* (25 травня 1918 р.). Матеріальне стимулювання за роботу у державних органах влади, яке значно поліпшилося, здійснювалося на підставі закону *«Про нормальний розпис утримання центральних урядових установ цивільного відомства»* (26 червня 1918 р.). До часу завершення розробки комплексного нормативного акта про державну службу проголошувалася чинність усіх законів російської держави про цю службу.

Загалом же відмінною ознакою кадрової політики П.Скоропадського було те, що апарат управління формувався не за національною ознакою, а за

принципом професійності. Залучення до будівництва Української держави всіх лояльних фахових елементів, незалежно від соціального і національного походження, було однією з позитивних сторін гетьманського режиму. Разом з тим, кістяк державного апарату становили все-таки російські старорежимні чиновники і офіцери, а гетьманські міністерства, суди та інші установи під новими українськими вівісками зберігали проросійський характер (Я.Грицак). Відомий випадок, коли міністерські службовці, колишні працівники державного апарату УНР, оголосили страйк на захист української мови від русифікаторських посягань міністра.

Отже, режим гетьманату був спробою організації ефективної моделі влади. Ідея короткочасної сильної влади заради політичних і соціальних реформ втілювалася у затверджених гетьманом *«Законах про тимчасовий державний устрій України»*, згідно з якими Гетьман у певному розумінні уособлював собою державу (виступаючи у внутрішній і зовнішній політиці як глава держави, фактично здійснюючи одноособове правління) і був формально незалежним у своїй діяльності. Гетьману як *верховній державно-правовій інстанції* реально належала вся повнота законодавчої, виконавчої та судової влади. А на Раду міністрів покладалися законопідготовчі й координаційні функції органу *«вищого державного управління»*.

Організація місцевої влади й самоврядування

Для опанування становища і впорядкування місцевої адміністрації гетьманський уряд повернувся до старої (російської) схеми територіально-адміністративного устрою (поділ на *губернії – повіти – волості*), при цьому додав до вже існуючих губерній нові округи.

Визнаючи умови Брестського мирного договору, гетьман твердо ставив питання про організацію адміністративного поділу державної території відповідно до етнічного розселення українців. Цьому сприяв ухвалений П.Скоропадським закон *«Про тимчасове розповсюдження Української державної влади»* (25 травня 1918 р.). Згідно з його статтями, було визнано,

що при приєднанні до Української держави нових територій на них негайно поширюється гетьманська державна влада. Були визначені дії судових органів на цих землях, а також повноваження прокуратури та міністерства внутрішніх справ. Переважно дипломатичними зусиллями до Української держави було прилучено: Гомельський повіт Могилівської губернії, Путивльський і Рильський повіти Курської губернії — до Чернігівщини, інші українські повіти Курської (Суджанський, Грайворонський, Білгородський, Новоскольський) та Воронежської (Валуйський) губерній — до Харківської губернії України. Останніми були приєднані Холмщина, Підляшшя, Берестейщина (12 повітів), які склали одну губернію – *Холмську*, і вперше за сотню років були інтегровані в українську політичну систему.

Дослідники (М.Дністрянський) звертають увагу на те, що характерною рисою державної політики гетьмана П.Скоропадського – його намагання на практиці реалізувати принцип соборності українських земель і повернути територіальні втрати попередніх часів - була активна українська зовнішня політика в Криму. Завдяки цьому кримські політичні кола пішли назустріч волі української людності, виявивши бажання увійти до складу Української Держави на правах автономії (вересень 1918 р.). Хоча входження Криму і було юридично оформлене, проте остаточно українська влада на півострові не утвердилася через загострення політичної ситуації. Зі стратегічних міркувань до складу Української держави було включено й частину етнічних білоруських земель. Багатообіцяючим був початок українсько-румунських переговорів про долю українських земель Бессарабії (Акерманщини й Хотинщини), окупованих Румунією. На користь Української Держави розв'язувався і територіальний спір з Донським урядом.

Як окремі адміністративно-територіальні одиниці в Українській державі існували «*градоначальства*» для великих міст – Києва, Одеси, Миколаєва та *староство - Поліське* з центром у м. Мозир (утворене з прилучених Річицького, Пінського і Мозирського повітів Мінської губернії).

Після того, як прихильники гетьмана оволоділи державними установами, П.Скоропадський запровадив певні новації у системі управління адміністративно-територіальними одиницями. Зокрема, у губерніях та повітах із місцевих поміщиків та земських діячів призначалися *старости* (офіційний наказ про їх призначення було підписано 14 травня), яким належала вся повнота влади на місцях. Підпорядковуючись міністру внутрішніх справ гетьманату, губернські та повітові старости за своїм статусом практично прирівнювалися до царських губернаторів та повітових справників. Велике значення для упорядкування місцевого управління мало прийняття закону *«Про штати і опис Управлінь губерніальних і повітових старостів»*. На чолі управлінь *«градоначальництв»* у столиці (сформовано, згідно з законом від 1 серпня 1918 р.) та у двох південних містах стояли *столичний і міські отамани*, обсяг повноважень яких був аналогічний повноваженням губерніальних старост.

Переконливим свідченням того, що система місцевої влади формувалася за зразком колишньої російської моделі, є виданий з ініціативи міністерства внутрішніх справ закон *«Про зміну, доповнення та скасування діючих узагальнень про волосні, повітові і губерніальні установи по управлінню сільськими місцевостями»* (30 листопада 1918 р.). Додержуючи російсько-імперської традиції організації державної влади, цей закон відновив інститут колишніх *«земських начальників»*, і, за прикладом російських *«повітових з'їздів»* і *«губернських присутствій»*, у повітових і губерніальних центрах Української держави утворювалися *ради по сільських справах*.

Однак, попри це, фактично за декілька місяців в Україні було створено дієвий адміністративний апарат. Хоча дослідники (Я.Грицак) наголошують на його переважно етнічно-російському характері, проте, до честі П.Скоропадського, він намагався українізувати державний апарат (в усіх установах і військових частинах були створені курси українознавства). Російське чиновництво, яке засіло в державній адміністрації, і йшло на

службу до гетьмана виключно з прагматичних міркувань (їх приваблювала, передусім, та обставина, що гетьманська держава гарантувала певний мінімум стабільності), було більше зацікавлене у відновленні імперії. Це певною мірою спричинило загострення соціально-політичної ситуації в Україні. Не сприяли стабілізації в країні самі методи діяльності місцевих органів влади, серед яких були каральні акції, катування селян, грабунки та розстріли. Проте чи не найбільше ускладнювало роботу гетьманських органів та установ постійне втручання окупаційної влади, що проводила грабїжницьку політику в Україні. До Німеччини ешелонами вивозилось продовольство і промислове устаткування. Розпочалося масове повернення в Україну поміщиків і капіталістів, яким поверталися заводи, фабрики, землі, маєтки, виплачувалися компенсації за збитки.

Як спроба впорядкування відносин місцевих органів влади з австро-угорським командуванням, стало започаткування інституту *Генерального Уповноваженого* на всіх українських землях, де перебувала австрійська армія. Уповноважений мав власний штаб, який мав дбати про інтереси населення, і фактично виконував функції уряду на території перебування австрійських військ – у Катеринославській, Подільській, Херсонській та Таврійській губерніях. Уповноважений призначав усіх цивільних урядовців і міг тимчасово припинити діяльність адміністративних інституцій; контролював дії військових частин держави, що перебували на території цих губерній; видавав різноманітні циркуляри, розпорядження і накази; міг доповнити, змінити чи відкликати рішення губерніальних старост, командування військових підрозділів та отаманів міст. Він був підзвітний тільки гетьманові та голові Ради міністрів.

Ситуацію в Українській державі ускладнювало також протистояння місцевої адміністрації й *органів місцевого самоврядування у формі земств і міських зібрань*, що перебували під впливом опозиційних до гетьмана українських політичних партій. Антиурядова позиція органів самоврядування викликала зворотну реакцію влади. Приміром, у травні Міністерство

внутрішніх справ заборонило з'їзд представників міст. А за спеціально прийнятим законом «Про надання губернським старостам права розпускати волосні земські зібрання та управи» (29 червня 1918 р.), губернський староста отримував право розпустити органи місцевого самоврядування з дозволу міністра внутрішніх справ, якщо їхні дії шкодили налагодженню справ і суперечили державним інтересами. Тобто, серед найважливіших визнано такі положення: порушення меж компетенції та злочинного характеру постанови. Замість розпущених органів самоврядування губернські старости тимчасово призначали *волосні ради*, які склалися з 3-5 осіб.

Разом з тим, гетьманський уряд намагався створити на місцях лояльні до гетьмана органи місцевого самоврядування, насамперед змінивши для цього порядок їх формування. Постанова Тимчасового уряду про вибори губернських і повітових гласних (21 травня 1917 р.), якою запроваджувалося загальне і рівне виборче право, скасовувалася. А прийнятий власний *Закон про вибори до земств* (5 вересня 1918 р.), по-суті, запроваджував дореволюційні правила проведення виборів, коли право голосу давало наявність нерухомого майна, підприємства або стану та освіти. Активне виборче право надавалося лише наділеним майном особам усіх національностей, починаючи з 25-річного віку, певні обмеження встановлювалися для жінок, не допускалися до виборів ченці, військовослужбовці, студенти та учні, адміністративний та судовий апарат, чужоземні піддані, божевільні та глухонімі.

Усіх гласних передбачалося обирати таємним голосуванням терміном на три роки. У міські органи самоврядування гласні обиралися на чотири роки і мали виконувати свої обов'язки на громадських засадах. Усі виборці поділялися на три виборчі курії: 1) платники вищих ставок податків, особи з вищою освітою, ті, хто володіє землею і провадить власне господарство; 2) платники середніх податків, в яких гетьман, сподіваючись знайти соціальну опору своєму режиму, виділив в окрему категорію *громадян-козаків*; 3) решта

платників. У містах правом участі у виборах користувалися усі громадяни, які перебували у місті на день виборів не менше одного року і сплачували податки чи збори зі свого майна на користь міста. Згідно із задумом, *куріальна* система виборів мала призвести до того, щоб земське життя скеровували представники вищих станів та заможні хлібороби. Втім, на реалізацію цих задумів історія гетьманові часу не відвела.

Отже, в основі організації місцевої влади Української Держави лежала російсько-імперська схема територіально-адміністративного устрою. Взятий гетьманом курс на організацію адміністративного поділу державної території відповідно до етнічного розселення українців дозволив долучити до Української держави значні території, де українці становили більшість населення. Обсяг повноважень і місце в структурі влади чільників гетьманської місцевої адміністрації - старост та отаманів - майже повністю відповідав повноваженням російських губернаторів, справників і градоначальників. Серйозною проблемою гетьманського уряду був конфлікт між місцевою адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Територіальне самоврядування у формі земств і міських зібрань було позбавлене загального та рівного виборчого права.

Судова система

Характеризуючи судову систему Української Держави, дослідники (А.Середа) звертають увагу на головну її особливість. А саме: функціонування протягом певного часу «*змішаної*» судової системи - судових установ часів Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради та судових інституцій гетьманату. Від часу затвердження гетьманом *закону про титул* (25 травня 1918 р.) суд у гетьманській Україні творився «*іменем закону Української держави*». Питання координації організаційної розбудови судової системи покладалося на *Міністерство судових справ* (юстиції). Усі судові органи гетьманату поділялися на *загальні, місцеві та військові* суди. Найвищою судовою інституцією Держави були *Генеральний*

суд (до певного часу продовжував працювати, як за часів УНР, у своєму попередньому вигляді), а згодом – *Державний Сенат*.

Міністерство судових справ (юстиції) здійснювало управління усією судовою системою Української Держави і мало головними завданнями: організаційне керівництво судами Української Держави, матеріальне забезпечення їх діяльності, вивчення й узагальнення судової практики, внесення пропозицій до уряду щодо вдосконалення судової системи і судочинства, кодифікацію законодавства, вироблення української правничої термінології, пристосування колишніх юридичних норм до нової політико-правової ситуації, підготовку проектів кримінальних, кримінально-процесуальних, цивільних, цивільно-процесуальних та інших нормативних актів.

Найвища судова інституція. Правовою основою діяльності *Генерального суду* був насамперед спеціальний розділ «*Законів про тимчасовий державний устрій України*» (29 квітня 1918 р.), в якому визначалося її місце в системі урядових установ як вищого «*охоронителя*» й захисника закону та вищого державного суду в судових і адміністративних справах. На Генеральний суд покладалося завдання оголошувати «*для загальної відомості*» усі закони та розпорядження уряду, а «*порядкуючий генеральний суддя*» і генеральні судді мали призначатися гетьманом. Проте останній від самого початку планував реформування Генерального Суду, тобто перетворення його на щось подібне до російсько-імперського «*Правительствующого Сената*».

Першим кроком до цього стало створення (17 травня 1918 р.) при Міністерстві судових справ спеціальної комісії з підготовки законопроектів про утворення Державного Сенату і судових палат, а отже, реформування існуючих найвищих судових інституцій. Наступний крок був пов'язаний із прийняттям закону *для перегляду заведення Генерального й Апеляційного судів* (2 червня 1918 р.), яким скасовувалася дія закону УНР від 2 грудня 1917 р. про Генеральний суд. Новий документ окреслював шляхи нової реформи, а

до її здійснення уточнював повноваження вищої судової інстанції. Згідно з цим законом, Генеральний суд складався з трьох департаментів - *цивільного, кримінального й адміністративного*, і виконував функції, які до його утворення належали Правительствующому Сенатові, а також касаційні функції Головного воєнного суду. Цей закон мав діяти до створення нового органу – *Державного Сенату*, - що й було метою судової реформи. За період функціонування Генерального суду Української Держави (29 квітня – серпень 1918 р.) було розглянуто значну кількість справ. Однак мали місце випадки втручання гетьмана до сфери компетенції Генерального суду (А.Середа), крім того, він мав можливість змінити вирок будь-якого судового органу.

Державний Сенат став вищим судовим органом чи вищою інституцією Держави «у судових та адміністративних справах» (з 1 вересня 1918 р.) відповідно до закону «*Про утворення Державного Сенату*» (8 липня 1918 р.). У документі окреслювалися структура органу, вимоги до senatorів, порядок їх призначення. Зокрема, Державний Сенат складався із *Загального зібрання* та трьох генеральних судів - *адміністративного, кримінального, цивільного* (всього 45 senatorів, які затверджувалися Радою міністрів і призначалися гетьманом). Очолював Державний Сенат *президент*, але вищим органом правління оголошувалися *Загальні збори* (у складі всіх senatorів). Останні вирішували питання про надання та позбавлення звання senatorа, про їх дисциплінарну відповідальність, про звільнення з посади через хворобу тощо.

Зазначимо, що на відміну від закону про Генеральний Суд, ухваленого Центральною Радою, гетьманський акт установлював значно суворіші вимоги до кандидатів на посади senatorів - вища юридична освіта і не менш як п'ятнадцятирічний стаж роботи «*в судовім відомстві на посадах не нижче за судового слідчого чи товариша прокурора окружного суду*» або «*в стані присяжного адвоката, а також з числа тих, що мають учений ценз Магістра або Доктора, Лекторів юридичних наук у вищих школах, що*

виконували лекторські обов'язки в той саме час». Водночас закон містив і цілком сучасну заборону займатися будь-якою іншою діяльністю, крім наукової й викладацької. Тимчасове усунення сенатора з посади могло статися лише в разі притягнення його до кримінальної відповідальності, а звільнення і позбавлення звання сенатора - лише за вироком суду.

У законі містилися також докладні правила проведення засідань Сенату та запровадження особливої форми для senatorів. Характерною особливістю цього закону треба вважати те, що він приписував судовим установам у своїй роботі тимчасово керуватися «Учреждением Российского Правительствующего Сената», «Учреждением судебных установлений» та «Уставом уголовного и гражданского судопроизводства».

Українська прокуратура організовувалася згідно з законом «Про утворення Державного Сенату» (8 липня 1918 р.). При трьох генеральних судах та при Загальному зібранні запроваджувалися посади *прокурорів*, існували посади товаришів прокурорів, а функції *генерального прокурора* Української Держави з часу запровадження Державного Сенату покладалися на міністра юстиції. Прокурорам Державного Сенату Української Держави надавалося право порушувати питання про необхідність тлумачення, доповнення або зміни існуючих законів. Прокуратура була зобов'язана керуватися у своїй діяльності нормами, які раніше регулювали функції прокуратури Правительствующого Сенату.

Поновлювалася діяльність **адвокатури**, на яку покладалася традиційна функція представництва у цивільних і захисту - у кримінальних справах. Першим кроком у створенні власного **нотаріату** стало встановлення порядку призначення і звільнення нотаріусів Києва, Харкова й Одеси. За поданням відповідних окружних судів нотаріусів мало призначати і звільняти Міністерство юстиції.

Система загальних судів в Українській Державі запроваджувалася (відновлювалася) на підставі закону «Про судові палати і апеляційні суди» (8 липня 1918 р.), який відмінив такий же закон Української Центральної Ради і

поновлював колишні (російсько-імперські) *апеляційні судові інституції* - Київський апеляційний суд, Одеську й Харківську судові палати. Зазначений закон вносив певні зміни, що стосувалися штатів та вимог до кандидатів на посади суддів. Зокрема, кожна судова палата складалась із цивільного і кримінального департаментів, які мали окремий склад на чолі з головою (обирався на загальних зборах палати найстарший із суддів).

З налагодженням діяльності судових палат були відновлені й *окружні суди*, які протягом 1917-1918 рр. припинили свою діяльність. Усього в Україні станом на 16 серпня 1918 р. діяли 19 окружних судів. Окружні суди діяли у складі адміністративного, кримінального і цивільного відділів. Очолював суд голова, крім нього, до складу входили товариш голови, судді, судові слідчі, секретарі, нотаріуси, судові виконавці, судові посланці. До компетенції окружних судів належали адміністративні, цивільні, кримінальні справи. Натомість, до компетенції судових палат входив розгляд апеляційних скарг на вироки і рішення окружних судів. Касаційні скарги на рішення судових палат вносилися до Державного Сенату.

Система місцевих судів Української держави майже не змінилася з часів УНР. Станом на серпень 1918 р. функціонувало 112 міських і повітових з'їздів мирових суддів. Мирових суддів обирали повітові земські зібрання (у сільській місцевості) або міські думи (у містах) строком на три роки. До компетенції мирових суддів належали дрібні адміністративні, кримінальні (коли покарання не перевищувало 1,5 року тюремного ув'язнення) і цивільні (за сумою позову не більше як 3 тис. крб.) справи. Мирова дільниця складалась із декількох волосних і міських районів. Мирові дільниці об'єднувалися в мирові округи, в межах яких збиралися з'їзди мирових суддів. Функцією мирового з'їзду був нагляд за належними до нього мировими суддями. За з'їздом здійснювала нагляд судова палата, якій був підпорядкований відповідний округ. Продовжувала існувати посада адміністративного судді повіту, запроваджена ще законом Тимчасового уряду від 30 травня 1917 р. Нововведенням було покладення обов'язків

провадження досудового слідства у кримінальних справах на адміністративних суддів, яке було узаконене постановою Ради міністрів (3 червня 1918 р.)

За часів гетьманату продовжував функціонувати й Одеський комерційний суд, діяльність якого була врегульована імперським Статутом торгового судочинства.

Система військових судів Української держави гетьмана П.Скоропадського базувалася на кількох нормативно-правових актах.

Закон *«Про військову підсудність»* (30 травня 1918 р.) визначав протиправні діяння, що мали розглядатися військовими судами у порядку *звичайної підсудності* (цивільних осіб у випадках ухилення їх від проходження військової служби, неприбуття на навчальні збори, а також якщо вони разом з військовими вчинили службовий злочин) та у порядку *виняткової підсудності* (військові - старшини, підстаршини, козаки та військові урядовці під час перебування їх на дійсній військовій службі чи навчальних зборах та особи, які *«належали до війська»* - священнослужителі всіх віросповідань, котрі перебували на службі у військових інституціях, а також в організаціях, що обслуговують армію; старшини закордонних армій, котрі перебували в українській армії, якщо щодо них не видано окремого розпорядження; обслуговуючий персонал військових; особи, які йшли за військом з дозволу військового начальства, а саме: кореспонденти, постачальники, робітники, торговці, візники та ін.).

У порядку виняткової підсудності військовому суду підлягали також і цивільні особи у разі вчинення ними під час війни чи військового стану таких злочинів, як зрада, шпигунство, повстання проти влади, опір владі, напад на військових при виконанні ними службових обов'язків, ворожа агітація, знищення військового майна, вбивство, розбій, грабіж, підпал, згвалтування. А в разі ведення бойових дій на чужій території військовому суду в порядку виняткової підсудності підлягали жителі місцевостей, захоплених армією під час війни (якщо в даній місцевості не було загальних судів - за всі злочини;

якщо загальні суди були, то за шпигунство, повстання проти встановленої законним шляхом влади, опір владі, напад на військових, ворожу агітацію, знищення військового майна, а також за ті види злочинів, які будуть передані до військової підсудності, згідно з окремим розпорядженням командувача армією). Наприкінці липня 1918 р. Рада міністрів надала право міністру внутрішніх справ передавати військовим судам для розгляду, за погодженням з міністром військових справ і міністром юстиції, справи про всі злочини проти державного устрою України, напади на урядових осіб цивільних відомств при виконанні службових обов'язків, навмисне знищення чи пошкодження майна і фальсифікування грошових знаків.

Згідно з ухваленим законом *«Про організацію військово-судових інституцій та їх компетенцію»* (21 червня 1918 р.), військові суди поділялися на *вищі* (Київський та Катеринославський) і *штабові* (при штабах дивізій, корпусів та Головному штабі). А систему гетьманської військової юстиції очолювало *Головне військово-судове управління*, що складалося з трьох відділів: загального, прокурорського та законодавчого. На загальний відділ покладалась функція вирішення персональних та господарських справ. Прокурорський відділ, перейменований згодом на касаційний, здійснював прокурорський нагляд. У законодавчому відділі працювали над створенням нового українського військового законодавства (Ю.Вовк).

Військові судові установи у своїй діяльності мали керуватися колишніми російськими законами, якщо *«постанови в цих законах не будуть суперечити новим законам Української Держави»*. Вищі військові суди розглядали справи військових і про військових, що займали посаду не нижче за командира окремої частини. До компетенції штабних судів належали всі справи, які не підлягали вищим військовим судам. Військовополонені підлягали військовій підсудності на тих же підставах, що й військові української армії. У засіданнях вищого військового суду передбачалась участь прокурора й захисника, проте в штабних судах їхня присутність не була обов'язкова. Касаційне оскарження вироків усіх військових судів було

передбачено в Генеральному суді. Справи у військових судах гетьманату розглядали колегії у складі голови та виборних суддів, яких обирали терміном на два місяці шляхом жеребкування на основі складених командирами частин списків кандидатів (закон «Про порядок обрання виборних суддів у військових судах» від 8 листопада 1918 р.).

Варто зазначити, що на території Української Держави у 1918 р. діяли також і *окупаційні військові суди*, які були судами виняткової юрисдикції особливого роду (В.Німченко). Розгул і свавілля таких судів міністерство юстиції доби Гетьманату виправдовувало послабленням функцій національного судового апарату. Військова влада Німеччини і Австро-Угорщини прямо зобов'язувала власні військові суди приймати до розгляду будь-які кримінальні справи щодо українських громадян. Формально протестуючи проти таких дій окупаційного командування, міністерство домовилося з німецькою владою про створення особливої узгоджувальної комісії з розмежування функцій військових судів Німеччини і України. Внаслідок цього було досягнуто домовленості про деяке звуження компетенції окупаційних судів і посилення прокурорського нагляду з боку України щодо таких справ. Але насправді свавілля німецьких і австро-угорських військових судів тривало практично без обмежень до того часу, коли окупаційні війська покинули територію України.

Отже, за досить незначний час існування гетьманату П.Скоропадського була створена власна українська судова система і велася робота, спрямована на забезпечення її повноцінного функціонування. Найвищою судовою інституцією були Генеральний суд, а згодом – Державний Сенат. Організаційними питаннями з координації розбудови судової системи займалося Міністерство судових справ (юстиції). У реформуванні судоустрою Української Держави орієнтувалися на дореволюційну російську судову систему. Усі судові органи гетьманату поділялися на *загальні, місцеві та військові суди*. Останні посіли важливе місце в системі державних органів, а також сприяли зміцненню законності і правопорядку. Серед негативних

явищ - втручання представників німецької та австро-угорської військової влади у діяльність українських судових установ. Крім того, судові органи Української Держави не виконали до повної міри свої завдання, пов'язані з охороною від посягань на суспільний і державний лад, захистом прав і законних інтересів громадян, а також усіх форм власності.

Правоохоронні органи

На відміну від попередньої української влади 1917 - 1918 рр. гетьману П.Скоропадському вдалося розробити найбільш виважену й забезпечену правоохоронну систему, основною якої стала *Державна варта*. Щоправда, як зазначають дослідники (О.Олійник), можливість її функціонування мала певну залежність від політики союзного командування. А це до певної міри компрометувало охоронний апарат гетьмана в очах громадян України.

Державну варту було створено на підставі Тимчасової постанови Ради міністрів Української Держави («*Про зміну існуючих законів про міліцію і створення державної варту*» від 18 травня 1918 р.) як один із департаментів Міністерства внутрішніх справ. Структурно департамент складався з трьох основних відділів – *загального* (фінансово-господарські й облікові питання), *інспекторського*, який, окрім координації кадрової роботи, здійснював керівництво кримінально-розшуковими відділами міліції, та *легітимаційного* (паспортний режим). До складу департаменту входила також *секретна частина* та органи, які керували роботою окремих підрозділів варту (залізничний, освідомчий (себто - інформування) тощо).

Характеризуючи структуру Державної варту, дослідники (О.Олійник) звертають увагу на те, що особливе місце в організаційно-структурній системі установ Державної варту займав *освідомчий* відділ. Його місцеві органи організовувалися на різних адміністративно-територіальних рівнях і діяли автономно (тобто підпорядковуючись безпосередньо голові місцевої адміністрації). Крім завдань щодо боротьби з кримінальною злочинністю, вони мали попереджати і запобігати злочинам проти державного ладу й

безпеки держави, збирати агентурну інформацію про політичні виступи, страйки, політичні партії та їх функціонерів. Серед каналів збору службової інформації в системі Освідомчих відділів найбільш ефективними були (В.Сідак): *зовнішній нагляд* (кількість секретних агентів - філерів та їхнє грошове утримання залежали від розмірів міст) та *секретна агентура* (вивчення настроїв різних верств населення). Характерно, що всі співробітники Державної варти незалежно від галузі своєї діяльності (міської, повітової, залізничної, кримінально-розшукової, освідомчої) мали працювати у тісній взаємодії.

Правові основи діяльності та чітка організаційно-функціональна структура місцевих органів Державної варти встановлювались «*Законом про Статут Української Державної Варти*» (9 серпня 1918 р.). Зокрема, установи Державної варти, що утворювались на місцях - в губерніях, повітах, градоначальствах і на залізницях, - діяли відповідно до норм та положень, які містились в цьому акті. Документ визначав напрями діяльності, штати та порядок управління й підпорядкування органів Державної варти. Діяльність Державної варти була поділена на декілька основних видів: *загальна* (адміністративна) й *оперативна* (кримінально-розшукова та інформаторська). Також на Державну варту покладались функції здійснення захисту існуючого в країні ладу (тобто державної безпеки).

Кількість службовців варти, яка розподілялась на *міську* (пішу) і *сільську* (кінну), визначалася чисельністю населення (в містах: один вартовий на 400 чоловік, у сільських районах – на 2000 чоловік). У губерніях уся оперативна робота Державної варти, включно з кримінально-розшуковою та інформаторською, а також здійснення нагляду за діяльністю її апарату на місцях були передані у відання *губернського старости*. Винятком був нагляд за проведенням дізнань з приводу вчинених злочинів, який залишався за прокуратурою. Губернський староста мав спеціального помічника - *інспектора державної варти*. У повітах діяльність державної варти перебувала у компетенції *повітових старост*, за винятком нагляду за

дізнанням, який, як і в губерніях, здійснювала прокуратура. На чолі Державної варти повіту стояв *начальник Державної варти повіту*, який підпорядковувався повітовому старості, у своєму штаті мав помічника та канцелярію. Уся територія повіту поділялася на *райони*, що охоплювали по декілька волостей. На чолі кожного з районів стояв *начальник Державної варти району*. При ньому також були помічник, писар (діловод) та канцелярія. Кожен район поділявся на *волості*. На чолі Державної варти волості стояв *голова волосної Державної варти*. Міста й містечка відокремлювались у самостійні адміністративні одиниці. Крім того, у кожній волості передбачався *вартувий старшого розряду*. Розподіл вартувих за районами здійснював начальник Державної варти повіту. Начальники Державної варти району підпорядковувалися начальникові Державної варти повіту.

Крім установ державної варти, які діяли в губерніях, містах, повітах, районах, селищах, селах і хуторах, *Рада міністрів Української Держави передбачала створення спеціальних управлінь Державної варти для смуги відчуження залізниць України* (П.Михайленко). Смуга відчуження поділялася на сім самостійних районів: Київський, Одеський, Південний, Катеринославський, Лівобережний, Харківський та Подільський. На чолі Державної варти кожного району смуги відчуження залізниць стояв *отаман*, який користувався правами інспектора Державної варти і підпорядковувався безпосередньо центру. Він здійснював керівництво усією діяльністю Державної варти району і персонально за неї відповідав. Оперативний склад залізничної державної варти користувався такими ж правами, як і оперативний склад міської чи районної Державної варти. На нього було покладено обов'язки: розкриття і розслідування злочинів, вчинених у смузі відчуження залізниці, попередження і припинення суспільно небезпечних проявів у цьому ж районі тощо.

Кадровий апарат Державної варти формувався здебільшого за рахунок колишніх працівників поліції. За твердженнями українських спеціалістів, до

60% офіцерів Державної варти служили жандармами ще до революції (Я.Грицак). Зокрема, всі ключові посади в департаменті Державної варти займали урядовці, які багато років служили в поліцейському апараті Російської імперії. З метою набуття відповідних знань особами, зарахованими на службу, вводилась система їх підготовки в спеціальних школах. Фінансування підрозділів варти та їх правоохоронної діяльності здійснювалось за рахунок державного бюджету, а рівень матеріальної забезпеченості чинів Державної варти був вищий, ніж в інших відомствах.

Характеризуючи гетьманське законодавство щодо діяльності правоохоронних органів держави, дослідники (О.Олійник) вказують на те, що воно було спрямоване на посилення каральної спрямованості. До його характерних особливостей слід віднести: надання переважній більшості законів зворотної сили; можливість визначення складу злочину не законодавцем, а адміністративною особою або військовим командуванням; відсутність чіткого розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності; проведення арештів та обшуків за вказівками посадових осіб, надання останнім можливості притягати громадян не лише до адміністративної відповідальності, а й визначати і здійснювати щодо них кримінальні покарання; застосування примусового вислання за рішенням позасудового органу.

Справді, окремі факти в діяльності Державної варти свідчили, що її функції багато в чому виходили за межі правоохоронних. Державну варту використовували також для здійснення каральних операцій та придушення народних виступів (восени 1918 р. участь у повстаннях проти заходів гетьмана і окупаційних військ щодо повернення майна колишнім господарям взяли близько 300 тис. осіб). З цією метою у розпорядженні старост і отаманів перебувала мобільна військова сила - резервна сотня кінних вартових, комендантські повітові охоронні сотні (139 піших та 86 кінних). Вони, здебільшого, склалися з проросійськи налаштованих українців та росіян, і мали завдання - оперативно вирушати до місця масових заворушень, брати участь у

припиненні безладдя. Крім допоміжних збройних підрозділів Державної варти, участь у цих заходах брали також регулярні військові підрозділи та органи спеціального призначення, що належали до особистого штабу гетьмана (наприклад, *Особливий відділ*, який, маючи повноваження політичної розвідки й контррозвідки, право арештів, дізнання й слідства, цензури, по суті, був державною структурою зі змішаною компетенцією правоохоронно-карального органу), на які покладались завдання щодо збереження і зміцнення існуючого ладу. Після видання Тимчасової постанови Ради міністрів «*Про деякі тимчасові заходи до охорони державного порядку й громадського спокою*» (26 липня 1918 р.) та інших нормативних актів гетьманського режиму, Державна варта, по суті, перетворилась з органу, головною функцією якого вважалося зміцнення державно-правового ладу Української Держави, в один із найважливіших елементів репресивно-каральної системи гетьманської влади. Разом з тим, важко не погодитися зі свідченнями історичних джерел (О.Тимошук) про те, що Державна варта чимало зробила для усталення законності й налагодження правопорядку в країні. А тому її діяльність була не тільки каральною, але й правоохоронною.

Військове будівництво

З самого початку своєї діяльності Павло Скоропадський приділив значну увагу формуванню регулярних, професійно підготовлених Збройних сил. Незважаючи на те, що німецьке командування поставилось до цих планів без ентузіазму, гетьманська адміністрація зробила важливі кроки щодо організації майбутньої української армії: створила законодавчу базу й заклала добрі організаційні структури Збройних сил.

Координаційним органом проведення військової політики гетьмана було *Міністерство військових справ*, до складу якого входило три головних управління: артилерійське, інтендантське, інженерне. Однак безпосередньо організаційну роботу з розбудови армії було покладено на *Генеральний штаб*. Після реорганізації (червень 1918 р.) Генеральний штаб Української Держави

діяв у складі двох генерал-квартирмейстерів. До *першого* входили підрозділи: оперативний, розвідувальний, зв'язку та закордонний. До *другого* – мобілізаційний, організації війська та головної шкільної управи. Інші підрозділи – інспектура артилерії, залізничний відділ, військово-технічна інспектура та інспектура повітряних сил - були підпорядковані безпосередньо начальникові штабу.

Рада міністрів Гетьманату ухвалила підготовлений Генеральним штабом *план організації української армії* тільки у вересні 1918 року, хоча законодавча база військового будівництва закладалася кількома місяцями раніше.

В основі урегулювання проблеми розбудови Збройних сил Української Держави лежало декілька нормативно-правових актів. Закон *про загальний військовий обов'язок* (24 липня) визначав чисельність армії, особливості проведення мобілізації та тривалість дійсної військової служби. Зокрема, у піхоті призовникам доводилося б служити 2 роки, в кінноті та артилерії – 3 роки, у флоті – 4 роки. Перебування в запасі мало тривати до 38 років. Після запасу всіх чоловіків зараховували до ополчення, а в 45 - їх мали звільняти від військового обов'язку. Ще раніше (29 червня 1918 р.) військовий міністр затвердив умови вступу до української армії. Головною серед них була наявність певного зв'язку з Україною за походженням та народженням. Загальна чисельність армії мала становити майже 310 тис. вояків. Призов на дійсну військову службу мав здійснюватися двічі на рік – 15 листопада та 1 березня. Згідно з мобілізаційним планом, до Збройних сил призивалося лише 0,05 % населення України, що було найменшою пропорцією, порівняно з чисельністю армій мирного часу усіх європейських країн. Проте ця робота залишилася незавершеною. Ще один закон – *«Про політично-правове становище служачих військового відомства»* (1 серпня) – був спрямований на деполітизацію армії. Військовослужбовців позбавляли активного та пасивного виборчого права, можливості входити до складу будь-яких політичних партій чи організацій політичного характеру, навіть забороняли

брати участь у політичних мітингах, зборах, маніфестаціях чи демонстраціях. Це дало можливість урядові на певний час послабити вплив політичних партій на військові частини й зміцнити дисципліну.

Планована структура армії передбачала створення 8 армійських корпусів, що комплектувалися за територіальним принципом, відповідали кількості військових округів і називалися за місцем свого розташування: Волинський, Подільський, Одеський, Київський, Чернігівський, Полтавський, Харківський і Катеринославський. Кожен *корпус* мав складатися з двох піхотних дивізій, двох бригад польових гармат та однієї бригади важких гармат, кавалерійського та повітряного полків, технічного та санітарного куренів і декількох сотень - автоброневиків, радіотелеграфних та залізничних. *Піхотна дивізія* складалася з трьох піхотних полків, полк – з трьох куренів (батальйонів), курінь – з трьох стрілецьких та однієї кулеметної сотні. Окрім військових частин і з'єднань, що входили до складу восьми корпусів, Збройні сили мали мати ще й такі формування: Сердюцьку (гвардійську) дивізію, 4 кавалерійські дивізії, окрему таврійську піхотну бригаду, 3 окремі важко гарматні бригади, 4 залізничних курені та 2 курені понтонерів, ескадрильї великих аеропланів та інші частини. З початком осені 1918 р. були майже повністю сформовані старшинські та підстаршинські кадри в корпусах і кавалерійських дивізіях, передбачалося також організувати військові навчальні заклади - академію з трирічним терміном навчання та кілька кадетських і старшинських шкіл.

Запроваджено військові ранги і відзнаки для підстаршин, старшин і генералів: підстаршини – *гуртковий, ройовий, чотовий, бунчужний*; молодша старшина – *хорунжий, значковий, сотник*; булавна старшина – *військовий старшина, осавул, полковник*; генеральна старшина – *генеральний хорунжий, генеральний бунчужний, генеральний обозний*. Для усього особового складу армії на шапку запроваджувалася відзнака у вигляді Тризуба, а для старшин та підстаршин - відзнаки на зразок німецького погона.

Окрім організаційних заходів щодо створення дієздатної регулярної національної армії, гетьманський уряд велику увагу приділяв визначенню статусу та умов військової служби *козацького війська*. Організації "Вільного козацтва" часів Центральної Ради («*приватні вільно-козачі організації*») розпускалися (червень 1918 р.), а натомість задекларовано створення таких формувань українського козацтва, що мали стати соціально-військовим резервом й прообразом народного ополчення. Згідно з гетьманським *універсалом про відновлення козацтва* (16 жовтня 1918 р.), воно мала таку структуру: козаки однієї губернії об'єднувалися в *кіш* на чолі з *кошовим отаманом*, який підпорядковувався гетьманові, кіш складався з декількох *полків*, кожен у межах повіту. На чолі усіх козаків стояла *Велика козацька рада* з 32 осіб, частина яких обиралася, а решта призначалася гетьманом. Кошові отамани призначалися з досвідчених офіцерів колишньої російської армії – українців за національністю. Однак ці рішення приймалися наприкінці існування гетьманського режиму, і їм, здебільшого, не судилося бути реалізованими.

Отже, питанням розбудови національних Збройних сил гетьманський уряд надавав вагомого значення. Проте вибір шляхів їх розбудови значною мірою диктувала австро-німецька військова присутність. Передбачалося створити регулярну й професійно підготовлену армію. Внаслідок планомірної і послідовної, однак не завершеної роботи було створено законодавчу базу військового будівництва й закладено організаційні структури Збройних сил. Було наведено порядок в обліку призовників, завершено реорганізацію військових частин, здійснено деполітизацію української армії, розпочато підготовку офіцерських кадрів. Другим напрямом національного військового будівництва Гетьманату стала спроба створення формувань українського козацтва, яке мало стати соціально-військовим резервом і прообразом народного ополчення.

Особливості законодавчого процесу

Характерною рисою законодавчої діяльності Гетьмана була відсутність конкретної законодавчої програми. Чимало з прийнятих нормативних документів, які визначали орієнтири життєдіяльності держави на найближчу перспективу, мали тимчасовий характер. Вагоме місце в процесі законодавчої діяльності належало роботі з розробки процедури нормотворчості.

Зміна форми правління в Україні, що відбулася з проголошенням Української Держави, зумовила відповідні зміни у здійсненні законодавчого процесу. Головна його особливість - закони набували чинності тільки після санкціонування їх главою держави. Найпоширенішими формами нормативно-правових актів були *грамоти, накази, статuti, постанови, закони, універсали, відручні листи Гетьмана*.

Характерною рисою законодавчого процесу під час процесу вироблення та прийняття законодавчих актів стала активізація роботи *комісій*. За предметом діяльності законопідготовчі комісії Гетьманату дослідники (А.Іванова) поділяють на дві групи. До *першої групи* належали спеціальні або так звані *галузеві комісії*, які функціонували постійно та розглядали усі законопроекти, предмет регулювання яких безпосередньо стосувався компетенції комісії (наприклад, фінансова комісія). До *другої* - входили комісії, що створювались для підготовки чи розгляду конкретного законопроекту.

Головний документ, що стосувався врегулювання законодавчого процесу - закон «*Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради міністрів, розгляд у Раді, затвердження їх і про форми і порядок оголошення законів*» (2 червня 1918 р.) – надавав право законодавчої ініціативи, нарівні з гетьманом, також міністерствам. (Більш того, у деяких випадках рішенням окремих із них, наприклад, міністерства шляхів сполучення, уряд надавав силу закону). Закон визначав функції уряду в процесі законотворчості та затверджував повноваження у цій сфері Державної канцелярії й особисто

Державного секретаря. Зокрема, усі законопроекти мали готуватися міністерствами. Розроблені законопроекти в кількості 20 примірників (для кожного члена уряду) надсилалися для експертизи до Державної канцелярії та вноситися на розгляд до Ради міністрів.

У Раді міністрів відбувалися розгляд, обговорення, голосування та ухвалення законопроектів. Процес обговорення законопроектів фіксувався у спеціальному журналі, до якого заносилися всі побажання, внесені при розгляді нормативного акта. Проекти законодавчих актів, що передбачали подальше асигнування із державної скарбниці, подавалися на попередній розгляд до *фінансової комісії* та з висновком останньої виносилися на розгляд і ухвалення Ради міністрів. Приймалися нормативні акти простою більшістю голосів, а за їх рівності вирішальним був голос Голови. Майже всі документи Радою міністрів видавалися у формі постанов. Закони та постанови, ухвалені Малою Радою міністрів, публікувалися від імені Ради міністрів.

На стадії розгляду та ухвалення законопроектів Рада міністрів виробляла концепцію регулювання тих чи інших суспільних відносин та, враховуючи зафіксовані у вищезгаданому журналі побажання, складала варіант тексту закону. У разі ухвалення закону на підставі підписаного усіма присутніми на засіданні міністрами протоколу Державна канцелярія складала остаточний текст законопроектів, що підписувався головою Ради міністрів та міністром або міністрами, які ініціювали законопроект. Зазначимо, що Державний секретар мав право вносити до поданих законопроектів свої зауваження в письмовій формі. А міністрам надавалося право видавати розпорядження для пояснення законів з обов'язковим попереднім затвердженням таких розпоряджень Радою міністрів.

Завершальною та найбільш значущою стадією законодавчого процесу було *затвердження законопроектів Гетьманом*. Без цього жоден законопроект не ставав законом. Рішення щодо затвердження (відхилення) закону приймав Гетьман одноосібно і без права перегляду його іншим

органом. Ця обставина применшувала значення інших стадій законодавчого процесу, хоча водночас підкреслювала широту повноважень гетьмана при здійсненні ним законодавчої функції. Затверджений *закон засвідчувався* Державним секретарем, а після того оприлюднювався, найчастіше шляхом опублікування Радою міністрів в офіційному виданні під назвою «*Вістник Ради Міністрів*» (пізніше «*Державний Вісник*»). Виконавцям затверджені закони передавалися кур'єром або телеграфом.

Дослідники (А.Іванова) звертають увагу на юридичну грамотність самої форми викладу законодавчих актів, затверджених Гетьманом. І це закономірно, адже при розробці проектів законодавчих актів значну увагу приділяли використанню юридичної мови та спеціальної юридичної термінології. На законодавчому рівні закріплювались правила, що встановлювали стандартне формулювання затвердження законодавчих актів Гетьманом та посвідчення їх Державним секретарем, а також визначали загальні вимоги до форми опублікування законів.

Привертає увагу діяльність заснованої при міністерстві юстиції *комісії щодо вироблення української правничої термінології*. Основним напрямом її роботи був переклад законодавчих актів, а також судової документації українською мовою. Паралельно велася робота з вироблення української правничої термінології, результати якої в подальшому використовувалися при складанні словника української правничої мови. Однак, за загальним визнанням, на законотворенні Української Держави негативно позначилася відсутність закріпленого офіційного статусу української мови. Адже більшість законів готувалися російською мовою, після чого (часто вже після їх розгляду та ухвалення Радою міністрів) перекладалися українською. З інших недоліків законодавчого процесу в Українській Державі виділяють, насамперед, відсутність чітких критеріїв обрання форми нормативного-правового акта. Часто з питань ситуативного або індивідуального характеру приймалися закони, а питання загальнообов'язкові регулювалися постановами.

Законодавча техніка у сучасному її розумінні у період Української Держави перебувала на початковому рівні формування. Вона складалася не системно, а мозаїчно - шляхом урегулювання нагальних питань поточного моменту. Найчастіше питання зовнішнього викладу тексту проекту вирішувалися на місці учасниками законодавчого процесу для конкретного законопроекту. За браком кваліфікованих юристів досить часто сила законів надавалася постановам, розпорядженням і навіть пояснювальним запискам окремих міністрів.

У цілому впродовж існування гетьманського режиму було видано, за різними оцінками, близько півтисячі нормативів на правах законів. Справедливо стверджується, що не всі вони були рівноцінними за своїм значенням, проте стосувалися усіх сфер суспільного регулювання – визначали політику Гетьманату як у конституційно-адміністративній сфері, так і в сфері врегулювання цивільно-правових та кримінально-правових відносин.

Конституційне законодавство

Форму і до певної міри зміст нормативних актів Гетьманату визначала своєрідність становища гетьмана, що впливала з нелегітимного способу приходу до влади. Гетьман не брався за створення нової конституції (прерогатива майбутнього Сейму), однак чимало із затверджених ним нормативно-правових актів мали конституційний характер. Основи конституційного права в Українській Державі передовсім відобразилися в *«Законах про тимчасовий державний устрій України»* (29 квітня 1918 р.) та інших актах, що деталізували статус окремих владних органів. Структуру *«Законів...»* складало сім розділів – *«Про гетьманську владу»*, *«Про віру»*, *«Права і обов'язки українських козаків і громадян»*, *«Про закони»*, *«Про Раду Міністрів і міністрів»*, *«Про Фінансову Раду»*, *«Про Генеральний Суд»*.

«Закони...» окреслювали й регулювали основні аспекти суспільного життя - владу, повноваження уряду, права й обов'язки громадян, основні засади законодавчої діяльності, основи фінансової політики і судоустрою.

З точки зору сьогодення цікавим видається розділ *«Права і обов'язки українських козаків»*. У ньому йшлося про те, що захист Вітчизни є священним обов'язком кожного козака і громадянина Української Держави. Зазначалось, що нікого не можна притягнути до відповідальності за злочини інакше як у порядку, встановленому законом. Утримання під вартою було можливе лише у випадках, передбачених законом. Засудження судом і призначення покарання застосовувалися лише за злочинні вчинки, передбачені законами, що діяли на час їх учинення.

У законі підкреслювалось, що житло громадян є недоторканим. Робити обшуки і вилучення без згоди на це господаря житла можна було лише у випадках і порядку, вказаних у законі. Недоторканною визнавалась і приватна власність. Кожен український козак і громадянин мав право вільно обирати місце проживання, місце праці, набувати і відчужувати майно і без заборони виїжджати за кордон Української Держави. Примусове відчуження нерухомого майна, необхідного в інтересах держави, допускалося лише відповідно до справедливої компенсації. Як бачимо, незважаючи на складний військовий час, у законі закріплювалися демократичні норми, які й у наш час передбачені українським законодавством.

У розділі *«Про закони»* в загальних рисах було окреслено принципові засади самого процесу законотворчості. Зокрема, що Українська Держава керується твердими засадами законів, виданих у встановленому порядку. Закони для загального відома публікувалися у встановленому порядку і не вступали у силу до опублікування. Час вступу закону в силу обов'язково вказувався в публікованих законах. Стверджувалося, що усі закони Української Держави мали загальний і обов'язковий характер для усіх громадян України та іноземців, що перебували на її території. Скасування чинності будь-якого закону здійснювалося тільки на підставі нового закону

(«*тільки силою закону*»). А незнання законів не звільняло від необхідності їх дотримання та відповідальності за їх порушення.

Важливим конституційним актом був закон «*Про громадянство Української Держави*» (2 липня 1918 р.). У його 22 статтях викладалося розуміння громадянства, визначалися обставини його набуття чи втрати і, звичайно, права та обов'язки громадянина Української Держави.

Під українським громадянством розумілася «*державно-правова належність людини до Української Держави, що надає права й обов'язки українського громадянина*». Заборонялося подвійне громадянство. Вся повнота політичних прав Української Держави, у тому числі активне і пасивне право участі у виборах до публічно-правових установ, а також право державної публічної та громадської служби, належало тільки громадянам Української Держави.

Належність до громадянства визначалася «*нульовим варіантом*», за яким усі російські піддані, які перебували в Україні під час видання цього Закону, визнавалися громадянами Української Держави. На вибір громадянства відводився один рік. Закон регламентував умови, за яких набувалося українське громадянство. Кожний прийнятий в українське громадянство обов'язково складав присягу на вірність Українській Державі. Питання про надання чи втрату громадянства розглядав адміністративний відділ окружного суду, постанову якого можна було оскаржити в Генеральний адміністративний суд.

Особливості цивільно-правового регулювання

За загальним визнанням, чи не найвагоміше історичне значення серед гетьманського законодавства належало тим правовим актам, що мали забезпечити соціокультурну сферу. Однак, подібно до періоду УНР Центральної Ради, в Українській Державі головна увага законодавця у сфері цивільно-правового регулювання також зосереджувалася на соціально-економічних проблемах. А *найважливішими цивільно-правовими актами*

Гетьманату були ті, що регулювали власність, зокрема правове вирішення земельного питання та нормалізацію становища у фінансово-кредитній системі.

Першим нормативно-правовим актом, що заклав фундаментальні основи **земельного законодавства** доби Гетьманату, була *«Грамота до всього українського народу»*. Концептуальні засади нової земельної політики стосувалися, насамперед, відновлення права приватної власності на землю як *фундаменту культури і цивілізації*; свободи укладення договорів з купівлі-продажу землі; відчуження земель за справжньою їх вартістю від великих власників (понад 5 десятин землі) та наділення земельними ділянками малоземельних селян (менше 5 десятин землі). Передбачалося, що розмір приватного землеволодіння не повинен був перевищувати 25 десятин.

Проведення земельної реформи гетьман вважав своїм основним завданням. У земельній політиці уряд П.Скоропадського планував зробити ставку на міцного власника, який самотужки обробляв би свою землю. Планувалося відродити землеволодіння практично у всіх формах його існування в Російській імперії: приватній, надільній, державній, церковній, монастирській, заводській, фабричній тощо.

Земельні реформи в «Українській Державі» гетьмана П.Скоропадського мали багатоступеневий характер. Низкою законодавчих актів передбачалося реалізувати такі принципи: 1)здійснення всіх перетворень за відповідальності уряду; 2)створення державного земельного фонду за рахунок державних, церковних і частини приватних земельних ділянок для потреб малоземельних господарів; 3)створення дрібних, але економічно міцних господарств; 4)забезпечення ефективної роботи цукрової промисловості як базової галузі України; 5)вдосконалення сільськогосподарського кредитування.

Відповідно до цих положень було ухвалено низку законодавчих актів. Проте чи не найважливішим був *Закон про право продажу й купівлі землі поза міськими оселями* (14 червня 1918 р.). У ньому визначалися особливості

набуття землі у власність різними соціальними категоріями. Зокрема, право продажу без обмеження розміру надавалося кожному власнику сільськогосподарських та лісових маєтностей у повітах, однак розмір куплених або набутих даруванням земельних ділянок не повинен був перевищувати визначених 25 десятин. Виключне право скуповувати сільськогосподарські та лісові угіддя без обмеження їх кількості мав лише спеціально створений *Державний земельний банк* (23 серпня 1918 р.), однак за умови подальшого розпродажу земельних ділянок на підставах даного Закону. У випадку, якщо ділянки купували земельні (сільськогосподарські) товариства, то загальна площа повинна була вкладатися в розрахунок 25 десятин на кожного члена. Крім того, протягом 2 років придбану землю необхідно було розмежувати на індивідуальні наділи. Передбачалося, що якщо таке розмежування не відбудеться, то його мали би провести відповідні *повітові земельні комісії*. Причому рішення комісій з цього приводу вважалися остаточними і оскарженню не підлягали. Таким чином, зазначений закон спрямовувався на ліквідацію колективного та встановлення одноосібного господарювання на селі. Гетьманська влада через реалізацію цього закону поставила за мету вирішення суспільно-політичного завдання - створення середнього класу селян-власників, які мали стати її опорою.

Зазначені положення стосувалися як орної землі, так і лісових угідь. Однак площі з лісовими насадженнями надавались у продаж лише з дозволу міністра земельних справ. З його ж санкції можна було придбати понадлімітні ділянки, коли це письмово обґрунтовувалося суспільними потребами. У цьому випадку покупець повинен був протягом року засвідчити виконання обумовлених намірів та відшкодувати всі боргові зобов'язання за претензіями іпотечних банків і приватних осіб відповідно до розмірів земельної ділянки. Не обмежувалися розміри ділянок, придбаних з публічних торгів, які здійснювались у порядку примусового стягнення іпотечних чи приватних боргів. Про такі торги банки та судові установи мали повідомляти повітову земельну комісію. У випадку їх можливого опротестування

(земельною комісією) справа передавалася в окружний суд. При порушенні встановлених норм купівлі землі її надлишки (понад 25 десятин), за рішенням суду, переходили в державну власність. Нагляд за виконанням закону доручався повітовим і губернським земельним комісіям. Щоб уникнути зловживань з боку земельних комісій, скарги про порушення ними норм цього закону подавалися до Генерального суду, який мав право скасувати відповідну постанову комісії. Не змінювалося встановлене раніше право спадкування землі як за законом, так і за заповітом.

Практичне втілення цього закону в життя покладалося на земельні комісії та Державний земельний банк. Проте ці державні установи тільки формувалися, і тому покладення на них виконання норм Закону спричинило затягування із вирішенням земельного питання. Як наслідок - більш чіткого законодавчого закріплення потребували органи місцевої земельної адміністрації, процес формування яких затягнувся на тривалий період. На вирішення цього питання були спрямовані два нових закони, затверджених (15 липня 1918 р.) гетьманом.

Закон *«Про встановлення земельних комісій, про відновлення чинності Положення про землеустрій і деяких постанов про селянську землевласність та землекористування»* формував земельні комісії із законодавчим закріпленням їх статуту, в якому визначались обов'язки, склад та юридичні права комісій. Одночасно із земельними комісіями Рада міністрів на підставі закону *«Про утворення тимчасових земельно-ліквідаційних комісій»* створила тимчасові земельно-ліквідаційні комісії (повітові та губернські). Основна мета створення тимчасових земельно-ліквідаційних комісій впливає зі змісту їх статуту. Комісії мали відновити поміщицьке землеволодіння в дореволюційних розмірах та подбати про відшкодування збитків, яких поміщики зазнали під час революції.

Наприкінці літа уряд дозволив продавати маєтки навіть тоді, коли вони перебували в оренді. При цьому орендар мав право зібрати з таких площ урожай та повернути внесені наперед орендні виплати. Останній

гетьманський законопроект – «*Проект загальних підстав земельної реформи*» (8 листопада 1918 р.) - проголошував, що усі великі земельні маєтки мала примусово викупляти держава, а потім продавати за допомогою Державного земельного банку, проте не більше, як по 25 десятин одній особі. Господарства, що мали велике агрокультурне значення, залишалися у розмірах до 2000 десятин кожне. Більшими за розмірами могли бути маєтки цукрових заводів, племінні та насінневі господарства, але й вони не мали перевищувати п'ятикратного розміру земельного цензу, тобто 2000 десятин. Цей законопроект, зокрема, мав сприяти підвищенню ефективності роботи цукрової промисловості, яка у той час мала провідне значення для економічного розвитку країни.

Однак втілити в життя ці задуми гетьманському урядові не вдалося. І це пояснюють не тільки браком часу. Гетьманська аграрна реформа супроводжувалася диктатом окупаційних властей і намаганням поміщиків відновити дореволюційні земельні відносини та повернути свою власність. Затверджені гетьманом закони здебільшого мали антиселянський характер і, відповідно, налаштовували українське селянство проти гетьманського уряду.

Гетьманське *фінансове законодавство*, що виникло в результаті вирішення складних проблем у галузі фінансів та грошового обігу, розвивалося у декількох напрямках. Перший напрям полягав у *налагодженні фінансово-кредитної системи*. Тут передбачалося розробити і прийняти державний бюджет на засадах реального обліку видатків і прибутків України, подолати високий рівень інфляції. Другий напрям - *упорядкування грошового обігу* (перекрити неконтрольований обіг російських рублів, "керенок", німецьких марок, австро-угорських крон; впровадити заходи щодо захисту внутрішнього ринку від інтервенції іноземних валют; обмежити випуск українських грошей реальними потребами народного господарства).

Першорядним завданням стала підготовка державного бюджету на 1918 рік, який був затверджений у серпні. Історики на основі аналізу архівних документів роблять висновок про його бездефіцитність. Разом з тим

обґрунтовано вважають, що урядові було тяжко дотримуватися основних положень бюджету. Далися ознаки економічні негаразди, відсутність в Україні єдиної грошової одиниці.

Наступним кроком керівництва держави стала спроба перекрити потік російських рублів на її землі. Згідно з ухваленим (серпень 1918 р.) П.Скоропадським, законом заборонялося ввозити в Україну 5-процентні зобов'язання і серії Державної скарбниці Росії. Водночас значно обмежувалася кількість грошових знаків і купонів від процентових російських паперів, які могли ввезти втікачі на українські землі. Так, вони мали дозвіл взяти зі собою до 10 тис. рублів на одну особу чи до 20 тис. на одну сім'ю. Проте цей закон не виконувався повністю, оскільки на кордоні процвітала корупція і хаос.

Міністерство фінансів намагалося реалізувати програму побудови грошової системи і забезпечення її власними ресурсами. В Українській Державі відновлювалася національна грошова одиниця – *карбованець*, що поділявся на 200 шагів (закон від 9 травня 1918 р.). Він забезпечувався природними багатствами України, головним чином - цукром. Важливим заходом уряду в напрямі налагодження фінансової справи стало запровадження української грошової одиниці – *гривні*. Закон «*Про випуск 20 серій білетів Державної скарбниці*» (12 травня 1918 р.) передбачав введення в обіг білетів на суму 1 млрд. гривень. Надійшли в обіг білети Державної скарбниці з номіналами 50, 100, 200 та 1000 гривень. Формою запобігання новим емісіям стали облігації, доходами від їх продажу мали покриватися надзвичайні витрати. Було випущено Державні кредитові білети з номіналами 2, 10, 100, 500, 1000 та 2000 гривень, які продовжували виконувати свої функції за доби Директорії УНР.

Стабілізація фінансово-кредитної системи Української Держави була б неможливою без налагодження роботи банків. Важливого значення для успішної фінансової роботи набувало створення емісійного банку. 1 серпня 1918 р. Рада міністрів затвердила Статут Українського державного банку.

Його основний капітал становив 100 млн. карбованців, а резерв – 10 млн. Це була емісійна установа, і випущені нею кредитові білети називалися банківськими грошима або банківською валютою. Окрім надання короточасних кредитів і забезпечення діяльності грошової системи, на Український державний банк було покладене завдання контролювати засоби, які передбачалося отримувати від реалізації майна, що залишилося в спадок від різного роду установ і організацій воєнного часу. Ці доходи призначалися на покриття державних витрат.

Отже, за часів П.Скоропадського вдалося здійснити ряд важливих кроків для забезпечення фінансової незалежності України. Створювалася власна грошова система, впроваджено заходи щодо захисту внутрішнього ринку від інтервенції іноземних валют, розроблені основи національного бюджету. Однак повністю взяти під свій контроль стан справ у фінансовій сфері гетьманові так і не вдалося.

Кримінальне законодавство

В Україні доби Гетьманату кримінальне законодавство, на думку дослідників (Е.Кісілюк), розвивалося за трьома головними напрямками. Посилена увага законодавців була спрямована: *по-перше*, на злочини проти держави та охорону громадського порядку і громадського спокою (до них належали протиправні діяння, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади; посягання на життя державного діяча; бандитизм; контрабанда та інші); *по-друге*, на злочини проти власності - крадіжка, грабіж, шахрайство, умисне знищення або пошкодження майна та ін.; *по-третьє*, на господарські злочини. В останньому випадку в основному велася боротьба зі спекуляцією різними видами товарів. Зверталася увага також на законодавче регулювання боротьби з іншими видами злочинів, зокрема, злочинам проти особи, військовою підсудністю, хабарництвом, встановлювався порядок провадження деяких карних справ та інше.

На забезпечення політичної та економічної безпеки держави, охорони державного порядку та громадського спокою було спрямовано ряд нормативних актів, серед яких була *«Постанова про деякі тимчасові заходи щодо охорони державного порядку і громадського спокою»* (26 липня 1918 р.). Вона надавала право передавати до Військового суду для засудження, згідно зі законами військового часу, справи про вчинення приватними особами злочинів, які становлять небезпеку для державного порядку й громадського спокою, навіть якщо ці злочини були вчинені в місцевостях, у яких не оголошено військовий стан. До таких злочинів належали усі, передбачені згаданим вище *«Законом про військову підсудність»* (30 травня 1918 р.), а саме: зрада держави, шпигунство, повстання проти влади, опір владі, напад на військових при виконанні ними службових обов'язків, антидержавна агітація, знищення або пошкодження військового майна, вантажів, технічних засобів і засобів зв'язку, вбивства, розбій, грабіж, підпал та згвалтування. Також до цих злочинів постанова відносила всі злочини проти державного устрою України: напад на урядових осіб цивільного відомства при виконанні або з приводу виконання ними службових обов'язків, навмисне знищення або пошкодження майна і підробка грошових знаків. Посилював відповідальність за вищевказані злочини *«Закон про доповнення постанови про деякі тимчасові заходи до охорони державного порядку та громадського спокою»* (2 жовтня 1918 р.).

З метою дотримання державної безпеки та правопорядку в Українській Державі було затверджено ще один законодавчий акт - постанову *«Про міри проти осіб, які загрожують державній безпеці Української Держави та її правопорядку»* (24 вересня 1918 р.). Вона надавала право міністрові внутрішніх справ по всій території держави, губерніальним старостам та столичним і міським отаманам в межах підлеглих їм територій робити розпорядження про проведення обшуків і вилучень та попередні арешти осіб, запідозрених у здійсненні діянь, що загрожують державній безпеці й правопорядку.

При проведенні обшуків і вилучень належало керуватися правилами, встановленими для попереднього слідства, було визначено термін попереднього арешту (2 місяці, а від 30 листопада – 3 місяці), а також встановлювався прокурорський нагляд за додержанням законності в цій сфері. Крім цього, у разі необхідності вказані особи могли бути примусово вислані на термін до двох років у спеціально визначені Радою міністрів місцевості або за межі Української Держави.

Окремо законодавець намагався правовими засобами захистити особу Гетьмана від будь-яких образ. Законопроект *«Про захист життя, недоторканності й честі особи Гетьмана всієї України»* (27 листопада 1918 р.) передбачав кримінальне покарання за низку таких протиправних дій: посягання на життя, здоров'я й свободу особи Гетьмана, а також за посягання на його верховну владу шляхом її обмеження чи позбавлення; участь в організованій групі, заклик до утворення організованої групи з метою заподіяння вищезазначених дій; образа особи Гетьмана, погроза його особі, вчинена безпосередньо або заочно, глум над його образом, розповсюдження чи прилюдне виставлення творів чи малюнків, образливих для його гідності; вироблення творів чи малюнків, що містять образу або погрозу особі Гетьмана, а також збільшення, переховування чи доставка з-за кордону таких творів, коли розповсюдження чи прилюдне виставлення їх не відбулося.

Правовим засобом боротьби проти страйків та саботажів, які охоплювали все більше різних підприємств, стало прийняття *«Постанови про відновлення на Україні сили закону Російської держави від 2 грудня 1905 року про покарання за участь у деяких страйках»* (19 липня 1918 р.), яка передбачала переслідування в кримінальному порядку й сувору відповідальність за будь-які заклики чи агітацію до страйків.

Варто наголосити, що розвиток гетьманського кримінального законодавства здійснювався шляхом вибіркового скасування, оновлення й доповнення тих кримінально-правових нормативних приписів попередніх державних формацій, які не суперечили політичним та соціально-

економічним засадам Української Держави. Базовим документом у цьому зрізі було законодавство Російської імперії, зокрема російсько-імперське «Уложення про покарання кримінальні та виправні» (1903). Статті останнього були відновлені в чинності, передовсім, як правовий засіб боротьби з контрабандою.

Попри це, окремо було прийнято закон (2 вересня 1918 р.) щодо відповідальності державних службовців чи військовослужбовців, задіяних у контрабанді. Він передбачав кримінальну відповідальність, зокрема, для військовослужбовців прикордонної служби - *Кордонної охорони* - за переміщення краму через кордон контрабандним способом поза митними пунктами та за допомогу такому переміщенню. Розрізнялися два види цього злочину — під час виконання службових обов'язків з охорони кордонів і злочин, вчинений поза виконанням таких обов'язків.

Отже, кримінально-правові норми Гетьманату були спрямовані на врегулювання найбільш важливих галузей державного та громадського життя. Посилена увага приділялася забезпеченню державної безпеки та громадського спокою. В цій галузі було посилено кримінальну відповідальність за деякі злочини проти держави, зокрема, зрада держави, повстання проти влади, опір владі, злочини проти державного устрою України, було встановлено відповідальність за страйки і контрабанду та інше.

Правовим заслоном на шляху злочинів проти власності мала стати низка прийнятих нормативно-правових актів щодо визначення покарання і судової підсудності за ці злочини, забезпечення законності й порядку в галузі сільського господарства тощо.

Згідно з приписами «*Постанови про деякі тимчасові зміни кар за крадіж, шахрайство, присвоєння та розтрату чужого майна і поширення підсудності карних справ Мировим Суддям*» (14 червня 1918 р.) за перелічені у назві протиправні діяння, підсудні Мировим судам, відповідальності підпадали винні, коли вартість захопленого через ці злочини не

перевищувала 1500 крб. (раніше було 300 крб.). А покарання за такі злочини залишалися такими самими, як були при 300 крб. Коли ж ціна захопленого через крадіжку або шахрайство, присвоєного або розтраченого перевищувала 1500 крб., то покарання накладалося відповідно до статей російсько-імперського «Уложення про покарання кримінальні та виправні» (у редакції 1885 р.).

Забезпечення законності й порядку в галузі сільського господарства, зокрема щодо умисного знищення різного сільськогосподарського майна (посіви, хліб у снопах або зерні, сінокоси, сільськогосподарський живий і робочий інвентар), покладалося на *Постанову про деякі тимчасові доповнення окремих статей «Уложення про покарання кримінальні та виправні»* (29 червня 1918 р.). Зокрема, передбачалися покарання за підпал власником свого майна; за умисне знищення власником чи сторонніми особами сільськогосподарських речей, у тому числі живий і робочий сільськогосподарський інвентар.

Ухвалений *Тимчасовий закон про заходи боротьби із розрухою сільського господарства* (8 липня 1918 р.) надавав право губерніальним земським комісіям видання обов'язкових постанов про примусове використання живого та робочого сільськогосподарського інвентаря тих власників, які не повністю використовують його у власних господарствах, для робіт у інших господарствах і для переведень, які мають державне значення; про норму платні за сільськогосподарську працю та примусове виконання місцевим населенням термінових сільськогосподарських робіт. За порушення цих постанов встановлювалося покарання - арешт до трьох місяців і штраф до 500 крб. Встановлювалася також кримінальна відповідальність – ув'язнення на термін до одного року чи примусові громадські роботи на такий же термін - за самовільне псування чи знищення посівів, зібраного врожаю, а також за схиляння до таких вчинків. Ще один *Закон про передачу хліба врожаю 1918 р. у розпорядження держави* (15 липня 1918 р.) зобов'язував власників хліба охороняти його на свій ризик і

страх, нести за охорону хліба цивільну, а в певних випадках — і кримінальну відповідальність.

Отже, значна увага приділялася і злочинам проти власності. Велася боротьба з крадіжками майна, розбоями, шахрайством, присвоєнням та розтратою майна. Особливо це стосувалося галузі сільського господарства, де набули поширення такі злочини, як умисне знищення або пошкодження сільськогосподарського інвентаря та товарів виробництва, підпали.

Спекуляція «поглинула» Українську Державу, і тому було створено міцну законодавчу базу щодо боротьби з нею. На боротьбу з господарськими злочинами, зокрема спекуляцією різними видами товарів, була спрямована *Постанова про заходи боротьби зі спекуляцією закордонною валютою* (8 липня 1918 р.), яка передбачала заборонити купівлю-продаж закордонних грошових знаків на суму понад одну тисячу карбованців поза місцями, що зазначені міністерством фінансів, а також доповнити «Уложення про покарання кримінальні та виправні» статтею відповідного змісту, яка б передбачала кримінальні санкції за вищезазначені заборонені дії.

Тимчасовий закон про кримінальну відповідальність за перевищення граничних цін та за спекуляцію (24 липня 1918 р.) був спрямований проти перевищення граничних цін на товари, торгівля якими підлягала урядовій регламентації, а також проти безперервно зростаючої спекуляції тими найбільш необхідними для населення товарами, торгівля якими залишалася вільною. Цей закон мав надзвичайний характер і призупиняв дії раніше виданих законів про кримінальну відповідальність за підвищення цін і спекуляцію, оскільки застосування на практиці цих законів довело повну непридатність їх для боротьби зі спекулянтами.

Таким чином, можна зазначити, що за доби Гетьманату кримінальне законодавство, незважаючи на всі труднощі та недоліки, розвивалося. Було розроблено кримінально-правову законодавчу базу для боротьби зі злочинністю, однак у зв'язку з важким економічним станом, політичною

нестабільністю та постійними військовими діями на території Української Держави впровадити її у життя майже не вдалося.

*Документи**

1. ІЗ ЗАКОНІВ ПРО ТИМЧАСОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

29 квітня 1918р.

Тимчасово до вибрання Сойму й відкриття його діяльності державний устрій України й порядок керування ґрунтується на отсих законах:

ПРО ГЕТЬМАНСЬКУ ВЛАДУ

- 1) Влада управи належить виключно до Гетьмана України в межах всієї Української Держави.
- 2) Гетьман стверджує закони й без його санкції ніякий закон не може мати сили.
- 3) Гетьман призначає Отамана Ради Міністрів. Отаман Міністрів складає Кабінет і представляє його в повнім складі на затвердження Гетьмана. Гетьман затверджує і скасовує Кабінет у повнім його складі. Гетьман приймає і звільняє інших урядових осіб в раді, коли для останніх не обґрунтовано законом іншого порядку призначення і звільнення.
- 4) Гетьман є найвищий керувальний всіх зносин Української Держави з закордонними державами.
- 5) Гетьман є верховний воєвода Української Армії та Фльоти.
- 6) Гетьман оголошує области на військовім, осаднім або виключнім стані.
- 7) Гетьманови належить помилування засуджених, полегчення кари й загальне прощення зроблених проступних подій з касуванням проти них переслідування і визволення їх від суду й кари, а також складання державних поборів і даровання милости в особистих випадках, коли сим не порушаються нічий охоронені законом інтереси та громадянські права.
- 8) Накази й розпорядки Гетьмана закріплюються Отаман-Міністром або відповідним йому Міністром.

ПРАВА Й ОБОВ'ЯЗКИ УКРАЇНСЬКИХ КОЗАКІВ І ГРОМАДЯН

- 11) У мови придбання прав українського козацтва та громадянства а так само їх утрачення означаються законом.
- 12) Захист Рідного Краю се обов'язок кожного козака та громадянина Української Держави.
- 13) Українські козаки та громадяни повинні платити установлені законом податки й мита, а також відбувати повинности згідно з постановою закону.
- 14) Ніхто не може підлягати переслідуванню за проступне діланне іншим способом, як тільки означеним законом.
- 15) Ніхто не може бути затриманий під сторожею инакше, як лише у випадках, означених законом.
- 16) Ніхто не може бути суджений і покараний инакше, як тільки за проступні ділання передбачені істнующими в час їх здійснення законами.
- 17) Оселя кожного непорушна. Робити обшукування й арешт в будинку без згоди його господаря можливо не инакше, як у випадках і в порядку, означених законом.
- 18) Кождий український козак і громадянин має право вільно вибирати мешкання і працю, набувати і продавати майно та без заборони виїжджати за кордон Української Держави.
- 19) Власність непорушна. Примусове вивласенне нерухомого майна, коли необхідно для якої небудь державної чи громадської користи можливе не инакше, як за відповідну платню.
- 20) Українські козаки та громадяни мають право робити зібрання, в межах, нешкідливих законам, мирно й без зброї.
- 21) Кождий може в межах, установлених законом, висловлювати й писати свої думки, а так само розповсюджувати їх шляхом друку або іншими засобами.

* подається зі збереженням орфографії

22) Українські козаки та громадяни мають право гуртувати громади й спілки в межах, непротивних законам.

ПРО РАДУ МІНІСТРІВ І ПРО МІНІСТРІВ

34) Напрямок і об'єднання праці окремих секцій по прикметам як законодавства, так і найвищої Державної Управи складається на Раду Міністрів.

35) Керування ділами Ради Міністрів складається на Генерального Секретаря і на підлягаючу йому Державну Генеральну Канцелярію.

36) Отаман-Міністр і Міністри відповідають перед Гетьманом за загальний хід державної управи. Кожний з них окремо відповідає за свою діяльність і розпорядки.

37) За проступні по посаді ділання Отаман-Міністр і Міністри підлягають громадській і карній відповідальності! на основах, в законі означених.

ПРО ГЕНЕРАЛЬНИЙ СУД

42) Генеральний Суд Української Держави уявляє собою найвищого хоронителя і захистника закону та Найвищий Суд України для справ судівництва й адміністративних.

43) Генеральний Суд оголошує до загальної відомости всі закони й накази Уряду, слідкуючи за законністю їх видання.

44) Порядкуючий Генеральний Суддя та всі Генеральні Судді призначаються Гетьманом.

Гетьман Всієї України Павло Скоропадський
Отаман Ради Міністрів Микола Устимович
29 квітня 1918 р., Київ

Джерело: Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. – К.: Дніпро, 2001. – Т.6. 90-ті роки XIX - 20-ті роки XX ст. / Упор., прим. Т.Гунчака, Р.Сольчаника. – С. 355-358.

2. МЕМОРАНДУМ ХЛІБОРОБІВ-ВЛАСНИКІВ І КОЗАКІВ УСІЄЇ УКРАЇНИ

20 жовтня 1918 р.

1. Україна є і повинна бути незалежною та суверенною державою з парламентсько-демократичним правовим устроєм. На чолі держави пробуває гетьман.

2. До скликання Союму, який необхідно зібрати не пізніше 1 лютого 1919 року, уся повнота верховної влади у державі належить гетьману.

3. Державна віра на Україні є віра православна, а українська церква повинна бути автокефальною.

4. Державною мовою на Україні повинна бути мова українська.

5. Усі громадяни Української Держави користуються перед Законом рівними правами.

6. Для захисту держави Україна повинна мати своє військо.

7. Принцип приватної власності має бути непорушним, але в інтересах держави розмір володіння землею необхідно обмежити. Через те аграрна реформа повинна бути проведена негайно і в інтересах широких верств селянства-хліборобів, яко єдиної і міцної підвалини української державності.

В основу аграрної реформи необхідно покласти примусовий викуп землі у великих землевласників і після парцеляції передати землю хліборобам через земельний банк за певну плату.

8. Українська державність може бути збудована лише на національних демократичних підвалинах, через що і уряд держави повинен бути національно-демократичним.

Джерело: Тимошук О. Державна варта Української Держави (історико-юридичний аналіз). – К., 1998. – С.59.

3. УХВАЛЕНИЙ РАДОЮ МІНІСТРІВ 13 СЕРПНЯ 1918 РОКУ УСТАВ ПРО ОРГАНІЗАЦІЮ ДЕПАРТАМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ ВАРТИ

1. Департамент Державної Варти складається з Директора, Віце-Директорів, урядовців з особливих доручень, Начальників Відділів, Секретаря та інших служачих згідно з прикладеним до цього штатом.

2. Департамент Державної Варти відає справами:

1) попередження і запобіження злочинств і охорони громадської безпечності і порядку; 2) устрою установ Варти і догляду за їх діяльністю і за правильним провадженням справ в цих установах; призначення, переміщення, увільнення і нагороди служачих варти і призначення їм пенсій і інших законом встановлених грошових видатків; охорони і спостереження за прикордонною смугою; 5) постачання чужеземцям свідоцтва на проживання у межах Української Держави і висилки чужеземців; 6) перевірення свідчень осіб, які іменують себе за кордоном українськими громадянами, про передачу на Україну українських громадян, які затримані за кордоном і обвинувачуються у різних злочинствах; 7) догляду за питними та трактирними закладами; прийняття мір безпечності від огню і догляду за виготованням, хороненням, торгівлею і

перевозкою пороху і інших вибухових речей; догляду за виконанням законів і правил відносно паспортів і про втікачів і 10) іншими, докладно зазначеними в відповідних частинах Збірника Зведених Законів і в особливих законах.

Голова Ради Міністрів *Ф. Лизогуб*
Міністр Внутрішніх Справ *І. Кістяківський*

Джерело: Тимошук О. Державна варта Української Держави (історико-юридичний аналіз). – К., 1998. – С.60.

4. ІЗ ЗАКОНУ РАДИ МІНІСТРІВ ПРО ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

2 липня 1918 р.

Затверджую: Павло Скоропадський

2 липня 1918 р. Київ

Посвідчив: в. об. Державного секретаря Ігор Кістяковський

Ухвалений Радою Міністрів закон про громадянство Української держави.

І

Під громадянством Української держави розуміється та державно-правна приналежність людини до неї, що надає особі права та обов'язки українського громадянина.

Громадянину Української держави забороняється одночасно бути громадянином чи підданим іншої держави.

Уся повнота політичних прав в Українській державі, в тім числі активне та пасивне право участі в виборах до публічно-правових установ, а також право державної і публічно-громадянської служби, належить тільки громадянам Української держави, але ж на них упадає й обов'язок дбати всіма силами про добро Української держави, не жалкуючи для неї навіть свого життя.

Примітка 1. На державних та публічно-громадських посадах чужоземці можуть служити в тих установах, де це допускається винятковим законом.

Примітка 2. До видання нового закону про державну службу закони Російської держави про цю службу мають чинність і в Українській державі.

4) Всі російські піддані, що прибувають на Україні під час видання цього закону, визнаються громадянами Української держави. Хто з них не хоче підлягати цій постанові, той мусить подати про те заяву місцевому старості на протязі місяця від дня одержання цього закону на місцях для запису в особливий алфавіт підданих і громадян чужих держав.

Примітка: Особи, які з російського підданства не перейшли до громадянства Української держави, повинні одержати від свого уряду національний документ про свою особу, а до того повинні одержати від місцевого старости посвідчення на право перебування на Україні, яке дається на строк не більш як 6 місяців.

Усякий, хто народився на території України, хоча би він постійно перебував поза межами її, має законне право лічитися українським громадянином при умові, коли він подасть про те заяву на протязі року після досягнення повноліття. Повнолітні ж в час видання цього закону повинні подати таку заяву на протязі року після оголошення закону.

Ті особи, котрі самі або їх батьки осіло перебували на Україні або під час видання цього закону перебувають поза межами її, можуть звернутися на протязі одного року від дня оголошення цього Закону з проханням про зачислення їх до громадян Української держави.

Примітка: У випадку пропуску строку, зазначеного в цій статті, прохання про прийняття до українського громадянства належить до розгляду, коли особа, яка просить, докаже, що пропуск стався по уважних причинах.

Особи, що зазначені в ст. 5 і 6 цього закону, прохання свої про українське громадянство подають на місцях свого перебування найближчим до них закордонним представникам українського уряду, котрі по розгляді відповідних доказів видають їм посвідчення про українське громадянство, одночасно сповіщаючи про списки таких осіб уряд свого краю і правительство держави, при якому вони прибувають. Не забороняється особам, котрі по уважній причині не мали змоги звернутися до українських представників поза кордоном, звертатися з відповідними проханнями до адміністраційного відділу окружного суду по місці свого приїзду на Україну.

Інші особи набувають собі право українського громадянства:

а) народженням від громадян Української держави б) шлюбом чужоземки з українським громадянином в) усиновленням чужоземця до 17 років громадянином Української держави г) натуралізацією.

9) Право громадянства набувається через натуралізацію при умовах:

а) коли особа має правоздатність та дієздатність б) коли вона перебуває на території України на протязі 3-х років в) коли вона має спроможність годувати себе й родину.

10) Крім цього громадянство Української держави можуть придбати такі особи: а) українська громадянка, що пішла заміж за чужоземця, коли цей шлюб спиниться з ним б) народжені від шлюбу з

чужоземцем діти української громадянки, які після скасування шлюбу залишаються коло матері в) чужоземці, які скінчили вищу чи середню школу на Україні та не пізніше 2-х років після скінчення освіти подали прохання про прийняття їх до українського громадянства г) чужоземці, які зробили Українській державі значні послуги. Перелічені в цій статті особи приймаються в українське громадянство, коли оселяться на Україні і зроблять заяву про своє бажання бути українськими громадянами.

Право громадянства, придбане згідно з 8 та 9 ст. ст. цього закону, поширюється і на дітей осіб, що стали громадянами, коли ті діти не дійшли до 17 років.

Всім, хто просить про приймання до українського громадянства, може бути відмовлено задоволення їх прохань, коли маються відомості про їх ганебні вчинки, плямучі професії або про можливу від них шкоду для Української держави.

Прохання осіб про приймання до громадянства Української держави, виключно осіб, зазначених в ст. 5 і 6, подаються до адміністративного відділу окружного суду по місці перебування прохача. При проханні чужоземцям мужського полу, підлягаючого по закону своєї батьківщини військовій повинності, повинно бути прикладено посвідчення про те, що він виконав військову повинність або від неї вільний. Суд по розгляді прохання з боку всіх умов надбання прав громадянства учиняє постанову про призначення прохача громадянином Української держави і після об'яви її прохачеві надсилає копію цієї постанови до відповідного губерніяльного старости.

Постанови суду по справах про громадянство можуть бути оскаржені до Генерального суду в 2-тижневий строк прохачем чи губерніяльним старостою. Строк цей лічиться для прохача від дня об'яви йому постанови суду в остаточній формі, а для губерніяльного старости — від дня одержання в канцелярії його копії постанови суду; скарги подаються через той адміністративний суд, який склав оскаржену постанову.

Коли з боку губерніяльного старости не буде надіслано в певний строк скарги на постанову суду про прийняття до громадянства, суд видає зацікавленій людині посвідчення про її українське громадянство.

Кожний прийнятий до українського громадянства в порядку ст. 7 і 13 цього закону повинен виконувати присягу на вірність Державі по прикладеному до цього тексту.

Примітка: Особи, які по переконанням своїм не визнають присяги, дають замість неї урочисту обіцянку в засіданні адміністративного відділу окружного суду. Текст цієї обіцянки такий же, як присяги, тільки з пропуском слів: «та присягаюсь».

Джерело: Уряди України ХХ ст. Науково-документальне видання / С.В.Кульчицький (керівник авторського колективу). – К.: Наукова думка, 2001. –С. 124 – 125.

5. ЗАКОН РАДИ МІНІСТРІВ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ПРО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО КОЗАЦТВА

м. Київ 10 серпня 1918 р.

Павло Скоропадський. Київ»

Ст. 1. Козацтво на Україні відновлюється, і на чолі його стає ясновельможний пан гетьман.

Ст. 2. Відновлення козацтва має своєю метою відродження велично-гарного минулого України і допомогу відродженню Батьківщини і забезпечення її державності, а також виконання як наростаючого, так і будучих поколінь. З боку щирої прихильності до старої Батьківщини, на чолі якої стоїть ясновельможний пан гетьман, і взаємної допомоги.

Ст. 3. Для досягнення зазначеної в попередній (2) статті мети козацькі громади, уявляючи з себе військову організацію, разом з тим прямують до завдань фізичного і духовного розвою козацтва, а рівно з тим до завдань як взагалі культурнопросвітнього, так і економічного характеру, наскільки вони, торкаючись козацтва, зможуть допомогти його доброму життю.

Ст. 4. Вступ в козацькі громади провадиться добровільним записом, згідно правил козачого статуту, а затвердження — Генеральною радою.

Ст. 5. Нащадки колишніх українських козаків мають право записуватись в козацькі громади по своєму козацькому стані, крім тих, кого ясновельможний пан гетьман або Генеральна козака рада визнає згубившими се право через особністі життя їх або їх окремі події.

Ст. 6. З інших українських громадян запис приймається тільки від осіб православної віри, які будуть визнані достойними сього.

Ст. 7. Належність до козацьких громад не змінює як персональних, так і матеріальних прав залічених до козацтва осіб.

Ст. 8. Кожна козака громада, складаючи полк, по можливості в межах повіту ділиться на сотні, полки ж в межах губернії об'єднуються в кіш.

Ст. 9. На чолі коша стоїть кошовий отаман, який безпосередньо підлягає ясновельможному панові гетьманові і ним призначається. Полкові отамани безпосередньо підлягають отаманові коша, сотенні — полковим отаманам.

Ст. 10. При панові гетьманові під його головуванням утворюється Генеральна козака рада в складі: 1) президії в кількості одинадцяти осіб, призначених ясновельможним паном гетьманом, в сій кількості і замісник його по головуванню в раді; 2) дванадцяти додаткових членів, обраних президією і затверджених

ясновельможним паном гетьманом; 3) дев'яти членів, обраних радою і затверджених ясновельможним паном гетьманом; 4) почесних членів, обраних Генеральною козакою радою і ухвалених ясновельможним паном гетьманом.

Ст. 11. Генеральна козака рада, об'єднуючи діяльність місцевих рад (12) і керуючи ними, має вищий догляд за зміцненням в козацькій громаді почуття і переконання необхідності всіма засобами підтримувати державний порядок, сю неодмінну умову найкращого життя як всіх вкупі, так і кожного окремо.

Ст. 12. Міські козаці ради збираються при кошах, полкових і сотенних отаманах і під їх головуванням, сотенні — з дозволу полкового отамана, полкові — кошового і кошові — з дозволу Генеральної козачої ради і провадять культурноосвітні і економічні справи в межах коша, полка і сотні. Складаються ради: сотенні — з чотирьох членів,

обраних сотнею, і отамана сотні під його головуванням; полкові — із чотирьох членів від сотень і полкового отамана під його головуванням, кошові—з чотирьох членів від полків і кошового отамана під його головуванням.

Члени сотенних рад затверджуються кошовим отаманом, а члени полкових і кошових рад — президією Генеральної козачої ради.

Члени рад обираються згідно статуту.

Ст. 13. Генеральним і місцевим козачим радам належать права представництва від всього козацтва, кошів, полків і сотень як юридичним особам чи з боку чисто правового, чи з боку придбання того чи іншого майна, рухомого і нерухомого, взагалі козацтву, кошу, полку і сотні, потрібного для культурно-освітніх економічних завдань.

Ст. 14. Особи і інституції, які приймають записи до козацької громади, строк початку запису, умови прийому на підставі запису осіб, які не належать до нащадків українських козаків, належність прийнятих в козацькі громади до військової повинності, правила козацької служби, взаємовидності козацької влади з громадськими і державними інституціями, порядок призначення на посади полкових і сотенних отаманів, а також на посади співробітників їх і кошових отаманів, праця і діловодство в Генеральній і місцевих радах, улаштування братств, культурно-освітніх, економічних і спортивних товариств серед козаків, а також зразки козачого одягу зазначаються особним статутом, котрий затверджується ясновельможним паном гетьманом.

Ст. 15. Склад Генеральної козачої і місцевих рад, а разом з тим і платня членам їх і підвалини для призначення отримання тим, котрі не одержують постійних коштів, зазначається особливим розкладом.

Ст. 16. Персональні права козаків і права їх земельні і інші зазначаються в статуті.

Джерело: Уряди України XX ст. Науково-документальне видання / С.В.Кульчицький (керівник авторського колективу). – К.: Наукова думка, 2001. –С. 128 – 129.

Держава і право Української Народної республіки доби Директорії ("Друга УНР")

Проголошений в Україні 1918 р. Гетьманат не став довготривалою формою українського державного життя. Наростання соціальної напруги в процесі гетьманського державного будівництва призвело до формування (травень 1918 р.) організованої опозиції - *Українського національно-державного союзу* (від серпня 1918 р. - *Український Національний Союз*). Це був представницький орган найвпливовіших політичних об'єднань України (українських соціал-демократів (УСДРП), українських соціалістів-революціонерів (УПСР), українських соціалістів-самостійників (УПСС), українських соціалістів-федералістів (УПСФ), Селянської спілки, низки профспілкових організацій та січових стрільців), які під час виборів до Українських Установчих зборів у 1917 р. спільно здобули до 80 відсотків голосів виборців.

В умовах поглиблення кризи гетьманського уряду, яка неминуче вела до чергової окупації України іноземними військами, *Український Національний Союз* у грудні 1918 р. взяв на себе державну відповідальність. Для здійснення урядових функцій Український Національний Союз обрав за аналогією з Великою французькою революцією колегіальний управлінський орган - *Директорію* (від лат. *directorium* – управління, керівництво) у складі п'яти осіб на чолі з В.Винниченком. Передбачалося, що Директорія виступить на чолі антигетьманського повстання, а після його перемоги управлятиме Україною до скликання Установчих зборів.

Особливості державотворення в Україні в період Директорії УНР

Період влади Директорії був найбільш тривалим і, можливо, найскладнішим в історії української національної державності 1917 – 1920 рр. Цей час співпав з вирішальними подіями на території колишньої Російської імперії, створенням Версальської міжнародно-правової системи, а

отже, з процесами мирного врегулювання в Європі, які безпосередньо або ж опосередковано стосувалися України, ускладнювали перебіг військово-політичної ситуації в Україні, а в підсумку - процес державного будівництва. Останній численними дослідниками трактується як неоднозначний, часто суперечливий, такий, що супроводжувався низкою об'єктивних та суб'єктивних труднощів.

У результаті приходу до влади Директорії була відновлена попередня назва держави (УНР) і форма державного устрою (республіканська). Хоча, як слушно зауважують дослідники (О. і М. Копиленки), сам факт відновлення УНР не був офіційно проголошений Директорією, а читався з її повної назви – *«Директорія Української Народної Республіки»*. На відміну від Центральної Ради і Гетьманату, які спиралися на певні програми, Директорія керувалася більше загальними гаслами.

Період перебування Директорії при владі був часом її злетів і падінь. Перші тижні владарювання Директорії були водночас і періодом її найвищого тріумфу. На початку грудня 1918 р. армія УНР контролювала майже всю територію України, було чимало зроблено з точки зору розбудови основних засад державного ладу й суспільно-економічної політики. Лише наприкінці 1918 – в першій половині січня 1919 р. нова влада видала 16 законів: про місцеве врядування, Генеральний суд, землю, скасування гетьманських законів, державну українську мову, призов молоді до війська, матеріальну допомогу вчителям, автокефалію української православної церкви тощо. Проте вже через півтора місяця, коли армія УНР змушена була під ударами збройних формувань радянської (більшовицької) Росії залишити українську столицю, виявилися певні ознаки занепаду Директорії. Умовно з цього моменту (О.Бойко) для неї розпочинається період політичної нестабільності, жорсткої боротьби за владу, безуспішних пошуків надійної зовнішньої та внутрішньої підтримки, нескінченних переїздів (Вінниця – Проскурів – Рівне – Станіслав – Кам'янець-Подільський), періодичних

реорганізацій уряду (урядовий кабінет змінював свій склад шість разів) та кардинальних змін офіційної політичної лінії.

Власне сам процес вироблення офіційної політичної лінії також був серйозною проблемою в діяльності Директорії. Причиною цього стали різні політичні вектори її керівництва, яке не мало єдиної позиції щодо перспектив державного будівництва. Голова Директорії УНР В.Винниченко, який захоплювався революційним романтизмом і покладався переважно «*на стихійну демократію мас*», наполягав на розбудові держави за радянським зразком і союзі з більшовицькою Росією проти держав Антанти. Друга чільна особа - головний отаман С.Петлюра, - навпаки, виступав за «*європейську модель*» (яка пов'язувалася з утвердженням принципу розподілу влад через розвиток парламентаризму, а в українському контексті - через скликання Установчих Зборів) і спільну з Антантою боротьбу проти радянської Росії. Разом з тим, він не заперечував проти встановлення на місцях влади інших отаманів, які спиралися на «партизанщину» без спільного та обов'язкового для всіх плану дій.

У зазначеному контексті основні тенденції у розвитку національної української державності впродовж майже дворічного існування «*другої*» УНР найвиразніше виявляли себе крізь призму двох хронологічних етапів. Часовий відтинок *від листопада 1918 р. до серпня 1919 р.* в пошуках стратегії державотворення характеризувався великим компромісом, сформульованим як *трудовий принцип* державотворення. Лідери Директорії УНР в цей період коливалися між соціалістичними і загальнодемократичними гаслами, але в межах соціалістичної орієнтації на *трудовий народ* та радянські форми влади. У результаті компромісу було обрано третій шлях: на місцях передбачалося створити Ради, а в центрі - скликати Конгрес трудового народу. Найвиразніше така позиція була відображена у першому програмному документі Директорії, що мав програмний характер – її *Декларації* (26 грудня 1918 р.). *Від серпня 1919 р. до листопада 1920 р.* спостерігаються певні сталі тенденції розвитку української державності, які,

хоч і не мали чітко окреслених форм, вже не змінювалися до останніх днів УНР. Серпневою Декларацією Директорії було задекларовано, що подальший суспільно-політичний розвиток України мав здійснюватися на основі демократичних принципів державотворення. Іншими словами, було взято курс на реалізацію «європейської моделі» побудови держави, яка ґрунтувалася на залученні до процесу державного будівництва усіх верств суспільства. В цілому протягом свого існування Директорія поступово еволюціонувала до авторитарного правління С.Петлюри і окремих військових отаманів.

Слід також додати, що процес розбудови національної державності в добу Директорії УНР відбувався у надзвичайно складних міжнародних та внутрішньополітичних умовах. Зокрема, в період існування «другої» УНР військово-політична ситуація в Україні ускладнювалася частковим загарбанням сусідніми державами українських етнічних земель. Зокрема, Буковина була захоплена Румунією (листопад 1918 р.), Західна Волинь і Галичина загарбані Польщею (травень-липень 1919 р.), а Закарпаття окупували румунські й чеські війська (липень 1919 р.). Окрім того, з листопада 1918 р. до квітня 1919 р. ряд південноукраїнських міст утримували війська Франції, Англії, Греції. На півдні України, на північних і північно-східних кордонах УНР з'явилися війська радянської Росії, які, не визнаючи Україну суверенною державою після анулювання Брестської угоди, захопили впродовж січня-квітня 1919 р. більшу частину території УНР. Влітку 1919 р. активний наступ Добровольчої армії генерала А.Денікіна призвів до заміни радянського режиму окупаційною «білою» владою. За Директорією залишилися окремі райони Волині й Поділля. З листопада 1919 р. російські радянські (більшовицькі) війська при підтримці «червоних» партизан і селянської армії Н.Махна витіснили денікінців з більшої частини України. У травні 1920 р. польська армія спільно з союзними збройними силами УНР перейшла в наступ і увійшла до Києва. Проте за місяць (12 червня) російські більшовицькі війська знову захопили Київ і до серпня 1920 р. повернули собі

більшу частину Правобережної України. Тим часом, Крим і вся Таврія перебували під контролем "білого" генерала П.Врангеля.

З метою упорядкування законодавства в ситуації, коли територія України час від часу переходила з рук однієї влади до іншої, викликала необхідність видання Директорією двох постанов: *«Про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів так званого Світського Українського, так і Світського Російського Уряду, і про відновлення чинності законів УНР»* (17 травня 1920 р.) та *«Про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів так званого Російського «Правительства Юга России» (Денікінського), і про відновлення чинності законів УНР»* (21 травня 1920 р.), які передбачали, що з дня звільнення від ворога території України на ній відновлюється чинність всіх законів та декретів Української Народної Республіки. Подібне спрямування мав також закон *«Про відновлення чинності судової влади УНР та надання наряду справ, що виникли у відповідних органах окупаційної влади»* (4 жовтня 1920 р.), який передбачав, що в міру звільнення теренів України від окупаційної влади мають відновлювати чинність органи судової влади УНР, а всі кримінальні вироки, винесені за окупації, вважати недійсними і надсилати їх на перегляд судовим органам УНР.

В цілому зовнішня агресія і війна на декілька фронтів виснажували сили республіки, вносили розкол в самій Директорії. Загроза нового політичного краху змусила С.Петлюру шукати порозуміння з Польщею через перегляд західних кордонів на її користь, а це призвело до розриву з урядом ЗУНР. Наприкінці 1920 р. керівництво УНР остаточно втратило свій контроль над територією України і змушене було емігрувати.

Органи верховної державної влади

Функції органів верховної, в тому числі законодавчої (представницької) влади в Україні за доби Директорії УНР виконували власне Директорія, Конгрес Трудового народу та Державна Народна Рада

(далі – ДНР). Правовою основою їх діяльності були: *Декларація Директорії* (26 грудня 1918 р.), *Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу* (5 січня 1919 р.), *«Універсал Трудового конгресу до українського народу»* (28 січня 1919 р.), закони *«Про форму влади на Україні»* (28 січня 1919 р.), *«Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР»* і *«Про державну Народну Раду УНР»* (обидва оприлюднені 12 листопада 1920 р.).

Директорія сформувалася як колегіальний орган надзвичайної влади в умовах підготовки до антигетьманського повстання. Ще в ході повстання Директорією були здійснені перші кроки в будівництві нових державних структур та створенні адміністративно-управлінського апарату. Серед створених у другій половині листопада – грудні 1918 р. при Директорії адміністративно-управлінських структур, що мали характер надзвичайних органів центральної влади, були: *Рада завідувачів державними справами*, яка технічно від імені Директорії здійснювала керівництво цивільним життям країни; *Український військовий революційний комітет*, який одразу після зречення влади гетьманським урядом перебрав владу у Києві і встановив контроль над діяльністю державного апарату; *Рада комісарів* (проіснувала 10 днів – до 24 грудня 1918 р.), що була створена при Революційному комітеті з метою здійснення поточної урядової роботи. Дослідники (О.Рєєнт) відзначають, що Рада комісарів за короткий час зуміла взяти під свій контроль технічний апарат міністерств і забезпечити роботу уряду на найголовніших ділянках.

Як орган надзвичайної влади, Директорія у певний час (з 13 листопада 1918 р. до 22 січня 1919 р.) діяла одноособово і, відповідно, зосереджувала у своїх руках усю повноту законодавчої та виконавчої влади. Хоча її державно-правовий статус залишався невизначеним. Першим документом, який уконституював місце Директорії у владній структурі, стала її перша *Декларація* (26 грудня 1918 р.). У цьому документі Директорія проголошувала себе *тимчасовою верховною владою УНР революційного часу* й формулювала так званий *трудовий принцип*, визнавши сувереном влади в

УНР трудящий народ в особі робітництва та селянства (трудова інтелігенцію закликала стати на бік працюючих класів), а усіх представників нетрудових класів позбавивши політичних прав. Декларація передбачала передачу влади від Директорії до трудящого народу на Конгресі Трудового народу України (мав стати законодавчим органом УНР). В одній із пізніших листівок Директорія вже називала себе *Тимчасовим народним урядом Української Народної республіки*, якому доручено управління всіма справами. Натомість, з огляду на воєнну ситуацію, на Конгресі Трудового народу України підтверджувався статус Директорії як «*верховної влади*». У прийнятому законі «*Про форму влади на Україні*» (28 січня 1919 р.), що юридично закріпив основи державного устрою республіки, йшлося про те, що уся повнота влади до скликання наступної сесії Конгресу залишалася в руках Директорії, яка нарівні з іншими повноваженнями мала також право видавати закони з наступним затвердженням їх черговою сесією Конгресу.

Попри визнання Директорії вищою владою в державі, у науковій літературі (О.Рєєнт) підкреслюється, що впродовж усього існування Директорії залишалися нерегламентованими межі її компетенції та взаємини з РНМ. Однією зі спроб регламентувати функції Директорії була нарада її представників у Рівному (квітень 1919 р.). Згідно з цією міжпартійною домовленістю, Директорія мала затверджувати державні закони тільки після їх ухвалення РНМ, призначала голову уряду за згодою керівництва партій, що входили до її складу, та репрезентувала УНР на міждержавному рівні. Директорія отримувала чітко встановлений бюджет і мала видавати свої розпорядження через відповідні міністерства. Всі члени Директорії визнавалися рівними у правах, а повноправний кворум складався з трьох осіб.

Після Конгресу Трудового народу України змінився склад Директорії: внаслідок суперечностей між правлячими партіями та під тиском французької окупаційної адміністрації, котра вимагала усунення з вищого державного органу лідерів соціалістичних партій, зі складу Директорії

вийшов прихильник орієнтації на співробітництво з Радянською Росією В.Винниченко (11 лютого 1919 р.); натомість увійшов Є.Петрушевич, представник ЗУНР (12 березня 1919 р.), який, однак, не брав практичної участі в її роботі. Наприкінці 1919 р. Директорія перестає бути колегіальним органом верховної влади, її компетенція цілком переходить до С.Петлюри. Згідно з спільною постановою Директорії та РНМ (15 листопада 1919 р.), *«верховне керування всіма державними справами Республіки покладається на голову Директорії пана Головного отамана С.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони і постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів».*

В умовах фактично одноосібного правління С.Петлюри було зроблено ще одну спробу вирішення проблеми розмежування повноважень Директорії та уряду. Підготовлений проект закону *«Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР»* (14 лютого 1920 р.) передбачав скликати до 1 травня передпарламент республіки - *Державної Народної Ради*, а до того часу Директорія мала реалізовувати свої повноваження через Раду Народних Міністрів. Однак тоді у планах С.Петлюри не було намірів ділитися владою.

Повноваження Директорії (в особі її Голови) були підтверджені у прийнятих через рік (12 листопада 1920 р.) декількох важливих законах: *«Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР»* і *«Про державну Народну Раду УНР»*. Згідно з цими нормативними актами, Директорія УНР в особі її Голови уповноважувалася затверджувати: закони, ухвалені Державною Народною Радою, призначення та звільнення, ухвалені РНМ, а також ухвалені Державною Народною Радою, умови зв'язків з іншими державами. Директорія УНР в особі її Голови мала б видавати, на пропозицію РНМ, акти амністії та помилування, репрезентувати УНР перед іншими державами, призначати Голову та затверджувати членів РНМ. Однак на законодавчому рівні передбачалося, що в разі неможливості виконання Головою Директорії своїх обов'язків влада передавалася Голові Державної

Народної Ради, а до її скликання – *колегії*, що мала складатися з Голови РНМ, головуючого у Найвищому суді УНР і представників політичних партій. У цілому закони від 12 листопада 1920 р. проголошували народний суверенітет, верховенство закону, принцип поділу влад та багатопартійність, однак їм не судилося бути реалізованими. Адже практично в той час, коли їх прийняли, УНР під тиском переважаючих більшовицьких військ вимушено припинила своє існування.

Конгрес Трудового народу України (офіційна назва) легітимізував владу Директорії, об'єктивно намагаючись вирішити проблему конституювання державної влади (оскільки Конституція УНР не відповідала зміненим умовам і не набрала чинності) й набути функції законодавчої влади. Конгрес Трудового народу України, що його скликала Директорія УНР у січні 1919 р. в Києві, був представницьким органом (своєрідним (перед) парламентом, що формувався із представників селян, робітників і трудової інтелігенції). Важливим нормативно-правовим актом, який регламентував формування Конгресу Трудового народу, була *Інструкція для виборів на Конгрес Трудового народу* (5 січня 1919 р.). Вона встановлювала представництво, закріплювала принципи і систему виборів. Зокрема, до складу Конгресу Трудового народу можна було обирати громадян віком від 21 року незалежно від їх статі, віросповідання та національної належності. Передбачалося, що мандати (всього 593) до майбутнього українського (перед) парламенту мали розподілятися між губерніями по куріях: 377 – від селян, 118 – від робітників, 33 – від трудової інтелігенції, 65 місць надавалося представникам Наддністрянської України (ЗУНР). Реально Тимчасова комісія зі скликання Конгресу зареєструвала 287 представників від Наддніпрянщини і 48 – від Наддністрянщини. І хоча керівництво Директорії вважало, що форма виборів недосконала, і планувало замінити парламент постійним представництвом трудового народу – Установчими Зборами УНР, у цілому цю діяльність УНР відзначають (Т.Подковенко) як крок вперед до демократії.

Правовими підсумками роботи Конгресу Трудового народу України стало прийняття декількох нормативних актів. Насамперед - *Універсалу Директорії УНР* (22 січня 1919 р.) – політико-правового акта об'єднання (злуки) УНР і ЗУНР в єдину соборну Україну. Після злуки уряди обох українських республік, враховуючи реальну геополітичну ситуацію, визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації в рамках автономії *Західної Області УНР* (ЗО УНР). Отже, по суті, це була тільки декларація про наміри об'єднання, реальне ж об'єднання двох українських держав не відбулося через несприятливі обставини, що склалися на той час. Та, попри той сумний факт, демократичні традиції і державна символіка об'єднаної УНР успадковані сучасною Україною. День Соборності є нашим державним святом.

Як крок, що мав на меті удосконалення законодавчої діяльності, на Конгресі прийнято закон *«Про форму влади на Україні»* (28 січня 1919 р.). Згідно з цим нормативним актом, у складі Конгресу з делегатів створювалося шість комісій: оборони республіки, земельна, бюджетна, закордонних справ, харчових справ і культурно-освітня. (Загалом до складу комісій увійшло 27 депутатів). Кожна з комісій, крім законодавчої діяльності (підготовки документів до наступної сесії), мала контролювати одне або декілька міністерств. Головні положення закону *«Про форму влади на Україні»* (28 січня 1919 р.) доводилися до населення через виданий Конгресом *Універсал Трудового конгресу до українського народу* (28 січня 1919 р.). Протягом майже року цей важливий документ виконував роль тимчасової Конституції УНР, декларуючи обов'язковість закріплення демократичного ладу в Україні (в перспективі мав бути підготовлений окремий закон *«Про вибори Всенародного парламенту Незалежної Соборної Української Республіки»*).

Правові рішення другої (і останньої) сесії Конгресу Трудового народу України (резолуція *«Про внутрішнє та міжнародне становище Української Народної Республіки»*) через політичну нестабільність не були реалізовані. Сесія Конгресу, яку сучасники (Ісаак Мазепа) через переважно селянський

склад делегатів називали «*повітовим селянським з'їздом*», проходила в Кам'янці-Подільському (21-22 березня 1919 р.).

Державна Народна Рада була утворена як законодавчий орган влади УНР доби Директорії на підставі ухваленого РНМ закону «*Про державну Народну Раду УНР*». Останній затвердила Директорія в особі С.Петлюри 12 листопада 1920 р. Зазначений законодавчий акт мав конституційний характер: визначав склад, порядок формування, скликання й компетенцію пропонованого законодавчого органу влади (за О.Мироненком – передпарламенту) УНР та права депутатів ДНР.

Зокрема, у законі йшлося про те, що робота ДНР мала відбуватися сесійно. Чергові три сесії (тривалістю по два місяці кожна) Державної Народної Ради мали відбутися до жовтня 1921 р. Передбачались і надзвичайні сесії, за ініціативою голови Директорії, самої ДНР, РНМ або Президії ДНР. Перше засідання Ради планувалось відкрити голові Директорії чи голові РНМ, а потім надати трибуну найстаршому за віком члену ДНР. Згодом Рада сформувала би Президію у складі голови ДНР, його заступників і секретарів. Термін функціонування ДНР мав тривати до скликання парламенту УНР.

Закон досить чітко визначав компетенцію Ради: 1)обговорення законопроектів, внесених головою РНМ; 2)розробка законопроектів за власною ініціативою; 3)затвердження бюджету, обчислення державних прибутків і видатків; 4)розгляд справ про поточні та інші державні зобов'язання; 5)контроль діяльності уряду шляхом інтерпеляції, запитів, призначення парламентських анкетних та слідчих комісій; 6)заслуховування звітів державного контролю; 7)ратифікація і денонсація міжнародних договорів; 8)оголошення війни і укладення миру; 9)виключне право визначати валюту і дозволяти емісію державних кредитних білетів і державних облігацій; 10)прийняття петицій від громадян УНР, приватних і державних товариств, кооперативів, корпорацій та установ; 11)створення тимчасових і постійних комісій для вирішення спірних питань;

12) висловлення недовіри РНМ або окремим міністрам, які у такому разі мали негайно виходити у відставку. Голова і члени уряду мусили з'являтися у визначений для них час на засідання ДНР або її комісії чи брати участь у них за власною ініціативою. При цьому їм надавалось право виступів поза чергою. ДНР за наявності не менше половини її членів двома третинами голосів присутніх мала можливість за умисні або тяжкі недбалі порушення службових обов'язків чи законів притягти голову уряду або міністрів до кримінальної відповідальності через Вищий суд УНР. У такому разі призупинялося виконання такою особою повноважень, а при виправданні судом вони поновлювалися.

Щодо статусу депутата ДНР, то він вважався представником громадян УНР, його заборонялось відкликати або пов'язувати будь-якими інструкціями. Свої обов'язки депутат мав виконувати тільки особисто, за свою діяльність відповідав лише перед ДНР. Особа депутата проголошувалась недоторканною. Він не підлягав призову до армії чи флоту і не втрачав попередньої посади на державній чи муніципальній службі. Члену ДНР дозволялось висловлювати на засіданнях будь-які погляди і міркування, але за непристойну поведінку під час сесії ДНР головуючий міг накладати на винного дисциплінарне стягнення, згідно з регламентом. З дозволу ДНР приватна особа, яка вважала, що депутат порушив її права у виступі на сесії, могла притягти його до суду. Члену Ради заборонялось купувати або орендувати державне майно та отримувати державні концесії. Платню і пільги для депутатів визначала сама ДНР. Мандат втрачався внаслідок смерті його власника, за рішенням ДНР, добровільного складання повноважень, втрати виборчого права.

Конституційний закон про ДНР виявився, по суті, останнім на українській землі практичним кроком С.Петлюри та його уряду створити дієздатний передпарламент, який би поклав початок формуванню органу законодавчої влади у класичному її розумінні.

Слід також додати, що в різний час за доби Директорії УНР в Україні створювалися владні органи, діяльність яких обмежувалася декількома днями. Вони створювалися як опозиційні до Директорії (в ході воєнних невдач на фронтах) й претендували на роль центральних надзвичайних органів влади. Таким був, наприклад, *Комітет охорони республіки*, що утворився (22-28 березня 1919 р.) в Кам'янці-Подільському як протиставлення тодішнім проантантівським позиціям Директорії. Після чергової невдачі на фронтах у тому ж Кам'янці-Подільському було засновано *Українську Національну Раду* (січень 1920 р.), яка виступала за ліквідацію Директорії й реорганізацію уряду. Після завершення громадянської війни за кордоном з'явилася *Рада Республіки*, яка прагнула виконувати деякі парламентські функції. Однак, за твердженням дослідників (О.Мироненко), її діяльність була млявою, і якихось помітних слідів у вітчизняному державотворенні вона не залишила.

Вищі органи виконавчої державної влади

Єдиним вищим виконавчим органом влади в УНР доби Директорії була *Рада Народних Міністрів* (РНМ). Її було створено, згідно з *наказом* Директорії (26 грудня 1918 р.), з метою забезпечення виконання політичної стратегії й тактики Директорії.

Статус і функції Ради Народних Міністрів у прийнятих Директорією документах чітко не визначалися. Натомість широко декларувалися головні пріоритети й завдання уряду. Зокрема, на перший урядовий Кабінет покладалося завдання забезпечення трансформації політичної системи і державного управління України, складовою частиною якого був процес оновлення управлінських структур. На підставі *постанови* (14 січня 1919 р.) Директорії було звільнено усіх призначених гетьманською адміністрацією урядовців та місцевих посадовців. А їх перепризначення могло відбутися тільки за особливою процедурою, яка вимагала спеціальної доповіді відповідного начальника та рекомендацій громадських установ.

Серед пріоритетів діяльності уряду чільне місце займали заходи щодо поліпшення становища робітництва, постачання армії, найшвидшого проведення земельної реформи. У першій половині 1919 року були також здійснені певні заходи для реалізації акту злуки. Зокрема, уряд Директорії виділив 5 млн. гривень на перешивку вузькоколіїних рейкових шляхів Галичини. Було відкрито кредит на 40 млн. гривень для продовольчих операцій у Галичині, Буковині та Холмщині. Українським громадянам, які закінчили Львівський, Віденський або Чернівецький університети, підтверджувалися права дипломів УНР тощо.

За період існування Директорії УНР змінилося шість складів уряду, кожний з яких формувався на основі коаліційних принципів, призначався Директорією і, відповідно, був їй підзвітний. Часті зміни урядових кабінетів негативно позначалися на державному розвитку: посилювали політичну нестабільність у республіці, призводили до кадрових переміщень на різних рівнях державного апарату й заважали формуванню сталого корпусу досвідчених урядовців при значному їх дефіциті.

Попри часту зміну урядових кабінетів, структура уряду, в основу якої було покладено галузевий принцип, зазнавала незначних змін. У всіх шести урядових Кабінетах діяли міністерства: внутрішніх, закордонних, земельних, військових та єврейських справ, відомства освіти, юстиції, фінансів, шляхів, пошт і телеграфу, народного здоров'я, культурів (також під назвами міністерств *віровизнань, сповідань*). У склад уряду входили державний секретар, а згодом ще й державний контролер. Окремі відомства зазнавали більшої чи меншої реорганізації й перейменовувалися. Наприклад, міністерство торгу й промисловості вже у другому складі уряду було перейменоване на міністерство народного господарства, а управління преси першого Кабінету міністрів - у міністерство преси, міністерство преси й інформацій, міністерство преси й пропаганди. У складі деяких урядів діяли також міністерства у справах мистецтв, продовольчих та морських справ та праці.

Фактично першим документом, у якому йшлося про юридичне закріплення місця уряду в системі державної влади, був закон *«Про форму влади на Україні»* (28 січня 1919 р.). У ньому зазначалося, що уряд мав формуватися Директорією і звітувати перед нею у проміжках між сесіями Трудового Конгресу України. На регламентацію діяльності уряду був спрямований тимчасовий закон *«Про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці»* (14 лютого 1919 р.), який виділяв у ньому дві структури: *Кабінет народних міністрів* (складався з голови уряду, державних секретаря та контролера та міністрів: закордонних, земельних, військових та внутрішніх справ, народного господарства та фінансів) та *Раду народних міністрів* (члени Кабінету народних міністрів та керуючі справами міністерств). Спробою врегулювання відносин з *«українською республікою галичан»* у сфері виконавчої влади став закон *«Про утворення в складі Міністерств УНР Міністерства по справах Західної області Республіки (Галичини)»* (4 липня 1919 р.), який, однак, викликав рішуче невдоволення у галицьких лідерів, бо різко понижував їхній статус.

Однак чи не найпомітнішими нормативними актами конституційного характеру, що безпосередньо торкалися статусу РНМ, були два пов'язані між собою закони – *«Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР»* та *«Про державну Народну Раду УНР»*, прийняті 12 листопада 1920 р. В цілому вони мали на меті розмежувати й координувати вищі державні функції між Директорією, Радою Народних Міністрів та новоствореним органом влади – Державною Народною Радою. Положення першого із зазначених законодавчих актів у частині визначення статусу РНМ свідчать про двоїстий характер уряду: Голова РНМ призначався Директорією, він формував склад РНМ, до якого входили міністри та державний секретар (останній з правом дорадчого голосу), проте затверджувала склад Кабінету Директорія. Водночас уряд був підзвітний Державній Народній Раді, яка могла його розпустити.

Сама діяльність уряду Директорії проходила в умовах політичної нестабільності, жорсткої боротьби за владу, безуспішних пошуків надійної зовнішньої та внутрішньої підтримки, нескінченних переїздів, періодичних реорганізацій та кардинальних змін офіційної політичної лінії. Усе це в підсумку не сприяло його ефективній роботі.

Отже, у класичному розумінні про розподіл влад на законодавчу і виконавчу за доби Директорії УНР можна говорити лише умовно. Функції законодавчої влади у різний час покладалися на Конгрес Трудового народу України та Державну Народну Раду. Проте насправді законодавчі функції зосереджувалися в руках надзвичайного владного органу – Директорії УНР. Виконавча влада перебувала в руках уряду – Ради Народних Міністрів, котра, однак, не провадила самостійного політичного курсу, а лише забезпечувала виконання політичної стратегії і тактики Директорії. Впродовж усього існування Директорії одним із недостатньо відрегульованих питань залишались межі компетенції та взаємини Директорії і Ради Народних Міністрів. Процесові творення системи органів вищого державного керівництва УНР притаманна тенденція до поступового обмеження колегіальності в їх роботі й зосередження владних функцій в особі голови Директорії. Проте тенденція до обмеження колегіальних чинників у державному управлінні в інтересах оперативного реагування на перебіг подій в умовах постійного воєнного стану та внутрішньої нестабільності, як відзначають дослідники (В.Солдатенко), була цілком закономірною і відображала драматичні реалії існування тогочасної Української Держави.

Організація місцевої влади й самоврядування

Законодавча база Директорії у сфері організації місцевої державної влади та органів місцевого самоврядування відзначалася декларативністю та непослідовністю. Це, передовсім, було наслідком відсутності чітких стратегічних орієнтирів і глибоких суперечностей між різними політичними силами щодо перспектив розбудови української державності.

Незважаючи на те, що Директорія у своєму першому політико-правовому документі - *Декларації* (26 грудня 1918 р.) - сповіщала про знищення гетьманського режиму та його місцевих органів, а перед тим верховна влада постановами ухвалила відновити всі попередні закони УНР, у тому числі й закон про територіально-адміністративний поділ (на «землі»), запровадження нового устрою у зв'язку з надзвичайним станом було відкладене на невизначений час.

Після Трудового Конгресу в рамках розвитку «трудового принципу» Директорія зробила спробу поєднати на місцях державну владу з органами місцевого самоврядування. Основні засади цієї новації на законодавчому рівні було визначено у підготовленому законі «*Про місцеві конгреси і ради трудового народу*» (лютий 1919 р.), який передбачав таку структуру місцевих органів влади: *повітові та губернські конгреси трудового народу, губернські та повітові організаційні комісії* як постійні органи управління. Повітові конгреси формувалися з уповноважених від селянських сходів – по одному уповноваженому від села з населенням у 500-2000 мешканців та по два уповноважених від сіл з більшим населенням. Делегати конгресів від робітників конкретної місцевості отримували від 10 до 30 відсотків місць, представники трудової інтелігенції - від 10 до 20 відсотків залежно від частки згаданих верств серед населення місцевості. Губернські конгреси формувалися з представників від селянських сходів (по одному від волості) та представників інших соціальних груп залежно від їх частки серед населення. У компетенції місцевих конгресів та їх виконавчих органів була боротьба з контрреволюцією й анархією, політичний контроль над діями місцевої державної адміністрації та за дотриманням законності, висування кандидатур на посади у вищі органи влади, а також розслідування зловживань гетьманського уряду.

Однак спроба запровадити трудові ради як органи місцевої влади і самоврядування виявилася невдалою в силу її неефективності за тодішніх умов розвитку національної державності. Тому в основу вертикалі

виконавчої влади Директорія поклала схему територіально-адміністративних одиниць, що були створені при гетьмані П.Скоропадському. Різниця полягала в тому, що губернські й повітові староства були реорганізовані відповідно у *губернські* та *повітові комісаріати*. Керівництво поточною роботою державних органів управління на місцях покладалося на міністерство внутрішніх справ (МВС УНР), якому підпорядковувались голови місцевих адміністрацій - *губернські* й *повітові комісари*, яких призначав міністр внутрішніх справ. У режимі державного керівництва *комісари* діяли також на рівні волостей. А по містах і селах державну владу представляли *отамани* (міські та сільські), яким підпорядковувалися місцеві правління.

Правовою основою діяльності місцевих комісарів стала Інструкція МВС «*Про тимчасову організацію влади на місцях*» (24 червня 1919 р.). Цим документом встановлювалася структура й підпорядкування територіальних (місцевих) комісарів, визначалися їх повноваження, які, до слова, порівняно з періодом Центральної Ради стали значно ширшими. Зокрема, до повноважень місцевих комісарів належали: нагляд за виконанням розпоряджень центральної влади, організація мобілізаційної роботи, керівництво міліцією. Комісари, передовсім губернські, наділялися правами видавати обов'язкові постанови з питань охорони громадського порядку, спокою та республіканського ладу. Однак із компетенції місцевих органів державної влади було вилучено питання фінансів, земельних справ, освіти та ряд інших функцій. Державні органи, що займалися згаданими проблемами, підпорядковувались галузевим відомствам. Ця обставина, звичайно, зменшувала вагу загальної державної адміністрації та призводила до бюрократизації системи місцевого державного управління.

Однак через вплив на політику Директорії «радянськості» тенденцій пошуку шляхів розбудови місцевої влади у напрямі наділення рад функціями органів державної влади і самоврядування продовжувалися. Наприклад, у середині липня 1919 р. було створено спеціальну урядову

комісію, яка мала підготувати новий закон про «Народні Ради», що обиралися б за трудовим принципом.

Кордони підконтрольної Директорії УНР території в результаті боїв часто змінювались, тому межі територіально-адміністративних одиниць і компетенція органів місцевої влади спеціальними ухвалами теж могли змінюватись. Так, порядок організації територіальної адміністрації на звільнених територіях визначався законом *«Про організацію адміністративної влади УНР у місцевостях України, звільнених від ворожої окупації»* (червень 1920 р.). Згідно із зазначеним нормативним актом, на цих територіях владу слід було передавати представникам верховного уряду (запроваджувався інститут *«цивільних прифронтових комісаріатів Уряду УНР при штабах армій, дивізій та рівних з ними фронтових груп»*) та місцевому самоврядуванню.

Директорія відновила дореволюційні *земські* (зібрання та управи) та *міські* (думи та управи) органи місцевого самоврядування. Щоправда, попередні земські та міські представницькі органи були розпущені як такі, що були обрані на основі майнового цензу і сформувалися заново шляхом виборів на загальнодемократичній основі. На рівні сільської громади самоврядним органом вважався *сільський схід* на чолі зі старостою. Окрім того, паралельно продовжували повсюдно діяти *ради депутатів* (робітничих, селянських, солдатських), *домові комітети*. Загальне керівництво земськими зібраннями й управами, міськими думами й управами здійснювали губернські комісари. Відносини між комісарами й органами місцевого самоврядування регулювалися російським дореволюційним законодавством.

Проте нормальне функціонування цих органів не було повсюдно налагоджене, і найчастіше управління здійснювали *військові отамани* або комісари Директорії. У прифронтовій смузі надзвичайними повноваженнями наділялися *військові коменданти*. Однак у цілому на місцях панувала *отаманищина* – влада місцевих авторитетів, особливо у повітах і волостях.

Отже, адміністративно-політичний устрій в Україні за часів Директорії розвивався досить суперечливо. На нього мали значний вплив «радянськості» тенденції, що проявляли себе в ідеї надання трудовим радам форми одночасно органів місцевої державної влади і самоврядування. Попри сприйняття ідеї земельного поділу України, насправді адміністративно-політичний устрій Директорії УНР розвивався на основі запозиченої від гетьманату губерньсько-повітової моделі. З урахуванням саме цієї моделі, на думку дослідників (О. і М. Копиленки), і розроблялося та затверджувалося Директорією відповідне законодавство.

Судова система

У розбудові судової влади Директорія фактично стала на шлях відновлення структури тієї судової системи, що існувала за Центральної Ради. Перебудовуючи після взяття влади державний апарат взагалі і судову систему зокрема, Директорія УНР ще 1 грудня 1918 р. ухвалила, що суд *«на території Української Народної Республіки провадиться іменем Української Народної Республіки»*. Окремим законом було ліквідовано Державний Сенат і відновлено діяльність Генерального Суду під назвою *«Найвищий суд Української Народної Республіки»* (2 січня 1919 р.). Він складався з трьох департаментів: цивільного, кримінального й адміністративного і виконував свої функції щодо здійснення судочинства, згідно із законом Центральної Ради від 2 грудня 1917 р., а також касаційні функції Головного воєнного суду. Були також затверджені штати Найвищого суду, у тому числі й *прокуратурії*. Штат прокуратурії складався зі старшого прокуратора, семи прокураторів та одного секретаря-прокуратора. Наприкінці січня були поновлені й запроваджені Центральною Радою *апеляційні суди*.

Крім того, Директорія зберегла судові інституції російсько-імперського періоду - *мирові суди*, які не були скасовані попередньою українською владою. Закон *«Про вибори та призначення мирових суддів»* (19 лютого 1919 р.) зобов'язував органи місцевого самоврядування обрати

потрібну кількість мирових суддів на підставі закону російського Тимчасового уряду від 4 травня 1917 року.

Особливістю судової влади за часів Директорії було те, що поряд із цивільними судовими устроями, які залишилися в спадщину від імперії та гетьманату, запроваджувалися *військово-польові суди* (22 листопада 1918 р.), які діяли при окремих частинах у складі прокурора, двох старшин, двох козаків та секретаря. Військово-польовим судам були підсудні справи щодо військових і цивільних осіб у випадках вбивства, розбою, грабежу, підпалу, зґвалтування, збройного нападу на військових, варту і цивільних урядовців, озброєного опору владі, незаконних обшуків, арештів і реквізицій. Крім зазначених складів злочинів, цим судам були підсудні всі справи щодо військових при вчиненні ними як військових, так і загально-кримінальних злочинів.

Підсудність військово-польових судів розширювалася. Наприклад, через місяць після створення за підсудністю військово-польовим судам вже належали також справи про агітацію проти існуючого державного устрою УНР та її самостійності, заборону друкування різного роду прокламацій, відозв тощо. Така широка підсудність військово-польових судів підводить до висновку, що вони могли використовуватися як засіб репресій проти противників існуючого державного ладу.

Як покарання військово-польові суди застосовували смертну кару (що слід розглядати як порушення законності, оскільки цей вид покарання було скасовано Центральною Радою УНР, спадкоємицею якої вважала себе Директорія УНР), строкову і безстрокову каторгу, ув'язнення терміном від шести місяців до двох років та грошові штрафи. Звичайно, з огляду на те, в яких умовах перебувала держава, не доводиться говорити про дотримання військово-польовими судами вимог законодавства. Судові органи виносили вироки за найвищою шкалою покарань, хоча смертні вироки у таких судах мав затверджувати комендант окремої частини, при якій було утворено суд. При винесенні вироків не завжди дотримувалися процедурних норм. І

зважаючи на те, що таких справ було дуже багато, детальний розгляд і з'ясування всіх обставин справи не проводили, тому, як вважають дослідники (Рубльов О.С., Реєнт О.П.), велика кількість рішень військово-польових судів була невиправдано жорстокою.

На початку 1919 року у зв'язку зі складною військово-політичною ситуацією Директорія на підставі відповідного закону (24 січня 1919 р.) запроваджує на всій підконтрольній їй території воєнний стан. А кількома днями пізніше фактично на виконання цього закону замість військово-польових судів створювалися *надзвичайні військові суди* (26 січня 1919 р.), які мали діяти на територіях, що перебували в стані облоги, воєнному стані, а також у районах бойових дій. Згодом *Наказ Головного Командувача Військ УНР С.Петлюри* (5 вересня 1920 р.) нагадав усім командирам бригад і дивізій про необхідність негайно створювати Надзвичайні військові суди у випадку вчинення підлеглими їм військовослужбовцями перелічених у Законі «Про надзвичайні військові суди» злочинів, особливо грабунків, убивств, згвалтувань, крадіжок і розтрат майна чи грошей, а також тяжких порушень дисципліни.

Враховуючи воєнну ситуацію 1919-1920 рр., слід визнати, що правове поле закону про створення надзвичайних військових судів було досить великим, а діяли вони у складі голови та чотирьох членів фактично без територіальних обмежень. Вироки надзвичайними військовими судами виносилися за спрощеною процедурою, вони не підлягали оскарженню й негайно виконувалися. Щоправда, засудженим до смертної кари надавалося право протягом шести годин після оголошення вироку звернутися з проханням про помилування або полегшення покарання до Директорії чи Головного Отамана (в діючій армії).

У важких умовах громадянської війни з метою ефективного налагодження економіки й боротьби зі злочинними діями, що загрожували національній безпеці держави, Директорія зробила спробу створення позасудових органів – т.зв. *Особливих нарад*, що існували при міністерстві

внутрішніх справ у складі трьох міністрів - внутрішніх справ, юстиції та іншого (залежно від виду злочину і сфери відповідальності міністра). Зазвичай особлива нарада виносила рішення про заборону проживання у певних місцевостях або про висилку винних у певну місцевість. Наприклад, постанова «*Про тимчасові правила щодо засобів боротьби з діяльністю окремих осіб, яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку УНР*» (15 серпня 1919 р.), якою передбачався арешт осіб, запідозрених у діяльності, що загрожує республіканському ладу і внутрішньому порядку, як додаткове покарання через Особливу нараду у складі міністрів військового, внутрішніх справ та юстиції могла винести рішення про висилку винних у певну місцевість на термін до одного року. Так само, згідно із законом «*Про спекуляцію*» (26 січня 1919 р.), через Особливу нараду міністр внутрішніх справ за домовленістю з міністрами торгу й промисловості та юстиції мав право додати до призначеного покарання ще й заборону перебувати в деяких місцевостях України.

Отже, у розбудові судової системи Директорія намагалася реформувати судовий устрій попередніх державних формацій, хоча за своєю суттю судова реформа, що її проводила Директорія, повернула систему судочинства в УНР на засади, які були встановлені Центральною Радою. Важкі умови громадянської війни за часів Директорії наклали відбиток і на організацію її судової системи, особливістю якої став пріоритетний розвиток військової юстиції: створювалися *військово-польові суди*, згодом - *надзвичайні військові суди*. Була також спроба запровадження *Особливих нарад* як позасудових органів.

Правоохоронні органи

Розбудова Директорією та її урядом *правоохоронних структур* обумовлювалася, з одного боку, необхідністю вирішення завдань політичного, економічного і соціального характеру, а з іншого - складною ситуацією в країні, що погіршувалася внутрішніми чинниками, зокрема

розкладом значної частини державного апарату, зростанням рівня злочинності та особливо діяльністю досить чисельних незаконних збройних формувань (напр., загін отамана Зеленого (Терпила), що діяв у Київській губернії, налічував близько 12 тис. осіб; чисельність загонів під командуванням М.Григор'єва, що діяли на півдні України, становила близько 15 тис. осіб; ще більшим було з'єднання Н.Махно).

Ключову роль у вирішенні цих та інших проблем за доби Директорії УНР мало відігравати *Міністерство внутрішніх справ*, яке зберігало надані йому ще за часів Центральної ради широкі повноваження. Більше того, дослідники (О.Олійник) звертають увагу на те, що за час існування Директорії місце і роль Міністерства внутрішніх справ через юридичне підпорядкування йому цілого ряду репресивно-каральних та правоохоронних органів помітно посилювались. Якщо за доби Центральної Ради і Гетьманату цей галузевий державний орган багато в чому був номінальним, то тепер він мав у системі своїх інституцій майже всі важелі силового тиску на суспільство. Значним кроком уперед слід вважати і більш активну розробку нормативно-правової бази для формування правоохоронної системи держави, хоча здебільшого ця робота здійснювалась без належної координації, що призводило до дублювання функцій створюваних органів, втручання одних у компетенцію та діяльність інших. Разом з тим, період правління Директорії, як відомо, характеризувався нестабільністю органів державної влади, а серед них - і правоохоронних. У цьому плані показовим залишається факт, що за період з грудня 1918 р. до листопада 1921 р. змінилися до десяти міністрів внутрішніх справ. І така швидка зміна міністрів свідчить як про слабкість керівництва органами внутрішніх справ, так і про слабкі позиції самих органів.

Серед повноважень Міністерства внутрішніх справ були - здійснення нагляду за діяльністю губернських, повітових, волосних та міських отаманів (комісаріатів), їх управлінь (управ), охорона громадської безпеки і керівництво міліцією. Структурно МВС поділялося на департаменти, серед

яких чи не найважливішими були *Політичний* (згодом - Департамент політичної інформації) та *Адміністративний департаменти*. Як і за Гетьманату, ці органи не були оформлені у законодавчому порядку, а діяли на підставі підзаконних актів.

На *Політичний департамент* МВС, згідно з *«Інструкцією по збиранню інформації»*, покладались оперативно-розвідувальні функції, що виконувались як штатними співробітниками (штати політичних відділів були відносно невеликими: губернських – 90 співробітників, повітових – 50), так і за допомогою агентури. Головні його завдання полягали у: виявленні та припиненні антидержавницької діяльності з боку політичних противників УНР, боротьбі зі шпигунством, вивченні тилу противника та його військ тощо. Виконував він і розвідувальну роботу щодо країн – потенційних противників УНР та можливих союзників. Політичний департамент МВС мав свої представництва на місцях – *політичні відділи*, що створювалися при губернських та повітових комісарах. *Адміністративний департамент* створювався замість скасованого на підставі постанови Ради Народних Міністрів (3 січня 1919 р.) Департаменту державної варті. Наступного дня цей акт було оформлено законом *Про скасування інституту державної варті і про формування народної міліції* (4 січня 1919 р.), згодом (1920 р.) перейменовану на *Громадську сторожу*.

Попри те, що закон про міліцію доби Директорії набрав чинності від дня його затвердження, структура, функції та завдання міліції було на законодавчому рівні частково визначено тільки через півроку. Проте у затвердженому урядом УНР *«Законі про тимчасові штати народної міліції»* (25 липня 1919 р.) так і не було визначено правового поля діяльності підрозділів міліції. Це питання було вирішене підзаконним актом, зокрема Інструкцією МВС *«для чинів народної міліції УНР»*. Міліція визначалася як державний інститут, встановлений для охорони законного ладу, громадського спокою і порядку, а також для попередження, розслідування і виявлення кримінальних злочинів. Дослідники (О.Олійник) зазначають і

аналіз цієї Інструкції показує, що вона значною мірою відтворювала положення постанови Тимчасового Уряду «Про заснування міліції» (14 березня 1917 р.). Насамперед, це стосується визначення компетенції міліції. Зокрема, в обсяг компетенції міліції щодо охорони законного ладу й публічного спокою та порядку входило: вживання заходів для припинення порушень порядку, законів та обов'язкових постанов; вчасне оповіщення населення про розпорядження властей; охорона прав громадянської свободи; провадження обліку населення в тих місцевостях, де такий облік встановлений; складання актів і протоколів про різноманітні нещасні випадки та насильства; охорона безпеки і порядку під час пожежі, водопілля та інших загальних нещасть, а також надання в таких випадках допомоги тощо. На доповнення цього правового акта, Інструкція містила положення, що забороняло службовцям міліції вступати до політичних організацій і брати участь у публічних демонстраціях, навіть якщо такі організації і демонстрації були дозволені владою. Інструкція вводила сторожову (вартову) службу.

Народна міліція періоду Директорії була нечисленною і не мала сил активно виконувати функції охорони правопорядку. Тому, крім міліції, на місцях як правоохоронні органи діяли також карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, згадані вище політичні відділи та кінні відділи особливого призначення. Важлива роль в охороні правопорядку відводилася *Верховній слідчій комісії для боротьби з контрреволюцією* та її органам на місцях. Проте така різноманітність правоохоронних органів часто призводила до нерозмежованості їхніх функцій. Серед інших недоліків в організації правоохоронних структур УНР, зокрема міліції, дослідники (Ю.Кравченко) вказують на: матеріальну незабезпеченість співробітників міліції, відсутність регулярного зв'язку та засобів пересування, некомплект повного складу міліціонерів, зловживання з боку посадових працівників міліції та втручання у компетенцію міліції військової влади тощо.

Підстави втручатися у справи міліції військовим давали, *по-перше*,

повноваження армійської спецслужби, згідно з *«Положенням про контррозвідку в Діючій Армії УНР»* (серпень 1919 р.), здійснювати правоохоронні функції, і по-друге, неконкретні формулювання у визначенні злочинних дій. Начальники контррозвідувальних підрозділів, що утворювалися при штабах військових з'єднань і частин, мали право проводити обшуки та арешти, допитувати осіб, запідозрених у вчинках, що підпадали під передбачені *«Положенням»* справи. Крім того, органи військової розвідки (філії Інформаційного бюро Генштабу) при здійсненні оперативно-розшукової роботи мали право користуватись силами органів внутрішніх справ. Тому через нерозмежованість компетенції правоохоронних органів виникала плутанина у взаємовідносинах між ними, що призводило до дублювання та паралелізму в їх діяльності. Так, деякі представники керівництва МВС визнавали (В.Сідак), що міліція займалася і зовнішньою, і таємною службою; карно-розшукові відділи вели і кримінальні, і політичні справи, особливо, коли у справі можна було відсудити чимало грошей та цінного майна; підрозділи розвідки і контррозвідки втручалися у справи кожного з цих органів.

Директорія, як і Центральна Рада та Гетьманат, намагалася забезпечити охорону громадського порядку і республіканського ладу шляхом залучення військової сили та створення *спеціальних військових формувань*, які мали виконувати ці функції. Так, у зв'язку зі складною криміногенною ситуацією в Києві наприкінці 1918 року військове формування Січових Стрільців несло службу з охорони правопорядку на підставі наказів коменданта м. Києва, керуючись також *Положенням про польове управління військ у воєнний час* (1914 р.) та *Зводом військових постанов* (1869 р.). Згодом уряд УНР прийняв закон про створення у складі МВС *«Коша охорони республіканського ладу»* (28 лютого 1919 р.), згідно з яким останній поділявся на полки (їх було 11), сотні, чоти, рої та варти. На чолі Коша стояв *отаман*, що був підлеглим особисто Міністрові внутрішніх справ.

Кіш, що проіснував до осені 1920 р., в УНР реально виконував

поліцейські і жандармські функції. Нарівні з власне охоронними завданнями (охорона важливих військових об'єктів), на нього покладалися слідчі й репресивно-каральні функції, зокрема придушення збройних виступів політичних опонентів, здійснення військово-поліцейської служби в місцевостях, оголошених на військовому стані та ін.

У 1920 р. була також створена *жандармерія*, діяльність якої (заледве можна назвати її ефективною) припинилася після втрати Директорією влади. Правовою основою функціонування жандармерії УНР була видана і затверджена військовим міністром УНР *«Тимчасова загальна інструкція служби для жандармерії»* (24 вересня 1920 р.).

Неспроможність керівництва УНР контролювати ситуацію в країні, державне безладдя, викликане розкладом управлінських структур, і, як наслідок, зростання політичної та загально-кримінальної злочинності Директорія та її уряд намагалися подолати не тільки за допомогою силових структур держави, а й застосовуючи позасудові репресії, постійно розширюючи коло осіб, яким таке право надавалось. Незважаючи на прийнятий Радою Народних Міністрів Закон *«Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР»* (28 лютого 1919 р.), норми якого скасовували всі закони про позасудове позбавлення волі та вислання, вже в серпні 1919 р. при МВС створюється згадана вище *Особлива нарада* у складі трьох міністрів (внутрішніх справ, юстиції та військового), якій надається право у позасудовому порядку висилати осіб, діяльність яких становила загрозу республіканському ладу та громадському порядку, у визначені нею території терміном до 1 року. 13 вересня 1919 р. знову набирає чинності закон, що був відмінений 28 лютого, про надання вищим представникам адміністративної влади в губернії та міністру внутрішніх справ права позасудового покарання за окремі правопорушення (штраф до 30 тис. гривень або ув'язнення до 3 місяців). Надалі право застосування позасудових репресій надавалось *військовим начальникам*. Так, старші військові начальники та інші державні посадові особи у місцевостях, оголошених на

стані облоги, могли на власний розсуд висилати громадян не лише за межі окремих населених пунктів, а й взагалі з території УНР.

Іноді органи місцевого самоврядування в умовах безвладдя самі намагалися організувати охорону правопорядку, захист особистої і майнової безпеки громадян (як, наприклад, у Києві наприкінці січня 1919 р.), бо нерідко, особливо у зв'язку з воєнними подіями, міста і села повністю залишалися напризволяще, на сваволю грабіжників та погромників.

Таким чином, протягом 1917-1920 рр. тривав пошук та випробування функцій, що їх мали виконувати правоохоронні органи в цілому. Цей процес супроводжувався не тільки використанням досвіду Російської імперії, але й намаганнями покласти в його основу національну нормативно-правову базу. Питання координації розбудови правоохоронних органів покладалися на *Міністерство внутрішніх справ*, безпосереднє виконання правоохоронних функцій покладалося на нечисленні органи *Народної міліції*. На місцях, як правоохоронні органи, діяли також *карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, політичні відділи та кінні відділи особливого призначення*. Важливу роль в охороні правопорядку покладалося на *Верховну слідчу комісію для боротьби з контрреволюцією* та її органами на місцях. Була створена також *жандармерія* Директорії УНР. Така різноманітність правоохоронних органів часто призводила до нерозмежованості їхніх функцій. Забезпечити охорону громадського порядку і республіканського ладу Директорія, як і Центральна Рада та Гетьманат, намагалася шляхом залучення військової сили та створення *спеціальних військових формувань*. Зростання рівня політичної і загально-кримінальної злочинності Директорія та її уряд намагалися подолати не тільки за допомогою силових структур держави, а й застосовуючи позасудові репресії. У цілому система правоохоронних органів Директорії, як і за часів Центральної Ради й Гетьманату, стояла, насамперед, на сторожі партійно-державних інтересів верховної влади, а вже потім вирішувала складні завдання охорони громадського правопорядку в країні.

Військове будівництво

У лічені тижні після приходу до влади Директорія фактично зіткнулася з ситуацією, коли вона мала протистояти значній мілітарній силі – російським військам, що діяли від імені українського радянського уряду, Добровольчій армії генерала А.Денікіна, армії генерала Л.Врангеля, військам Антанти, Польщі та Румунії. Тому проблема формування сильної та боєздатної армії, котра змогла б захистити здобутки української революції, для Директорії УНР стала проблемою самозбереження.

Верховним головнокомандувачем усіх українських військових сил був С.Петлюра - *Головний Отаман* (назва встановлена у листопаді 1918 р., а згодом перейменована на – «*Головний Командувач Військ УНР*»). Попри те, що питаннями координації військового будівництва займалося військове міністерство, а оперативне командування здійснював Генеральний штаб (який тоді називався Генеральною Булавою), фактично вирішення усіх організаційно-правових та інших проблем Армії зосереджувалося на Головному Отамані.

Створення республіканських збройних сил для «оборони» держави й «захисту всього трудового народу» проголошувалося у підписаному С.Петлюрою «*Наказі Армії УНР*» (24 листопада 1918 р.), а концепцію її формування – масову мобілізацію – було узаконено відповідним законом декількома днями пізніше (27 листопада 1918 р.). Зокрема, мобілізація стосувалася усіх здатних носити зброю громадян чоловічої статі віком від 20 до 35 років (старшин – до 43 років), які раніше пройшли «муштру в усіх видах армії та флоту». Серед «мобілізаційних» законів – нормативні акти, прийняті у перші місяці 1919 року: закони «*Про заклик до військової служби*» (13 січня), «*Про прийом в дієву армію УНР охотників*» (18 січня), «*Про поповнення армії та фльоти*» (26 січня), «*Про мобілізацію старшин та урядовців-вчителів*» (17 лютого), «*Про загальний достроковий призов до виконання військової повинності народжених в 1900 р.*» (6 квітня) та чимало інших, включаючи різноманітні постанови, накази, інструкції, які детально

регламентувати питання військового будівництва. У розвиток законодавчого забезпечення розбудови збройних сил було затверджено військові статuti – *Дисциплінарний статут* (24 травня 1919 р.) для підвищення дисципліни у військах, а також *Муштровий* - для піхоти (23 червня 1919 р.), *внутрішньої* (30 липня 1919 р.), *гарнізонної та польової служби* (1920 р.).

Надзвичайно важливим, з точки зору впровадження головних принципів військового будівництва, був, зокрема, *Статут внутрішньої служби*, у якому нормативно врегульовувалися питання деполітизації армії. У документі наголошувалося на тому, що «армія повинна бути поза всякою політикою». Згідно зі Статутом, військовослужбовцям заборонялося користуватися активним виборчим правом, натомість користуватися пасивним виборчим правом дозволялося, тобто військовослужбовці могли обиратися до законодавчих установ УРН та органів громадського самоврядування, проте за умови обов'язкового залишення ними військової служби. Згаданий Статут також забороняв військовослужбовцям входити до складу і брати участь у будь-яких спілках, організаціях, товариствах, партіях, радах, комітетах, що утворювалися з політичною метою; брати безпосередню участь або бути присутнім у «товпищах, мітингах, збірках, маніфестаціях та демонстраціях; привселюдно виголошувати промови політичного змісту».

З огляду на складну військово-політичну ситуацію, що виникла взимку 1918-1919 рр. в результаті чергової інтервенції військ більшовицької Росії в Україну і запеклих боїв з ними Республіканської армії, Директорія, аби заохотити українських вояків, у додаток до прийнятого раніше «Закону про землю» затвердила «*Закон про додаткове наділення землею козаків Української народної республіканської армії*» (16 січня 1919 р.). Чинність його поширювалася й на регулярні державні добровільні українські формування. Йдеться про численні повстанські загони, що на добровільних засадах були сформовані в період антигетьманського повстання.

Згідно з цим законом, всі козаки регулярної армії негайно наділялися додатковою земельною ділянкою за місцем проживання площею від 1 до 2

дес. кожному і, крім того, після закінчення війни, кожен з козаків одержував з Державної скарбниці на реманент безповоротну позику на суму 2 тис. гривн. і як процентну позику на 5 років - ще 2 тис. грив. За рахунок цих коштів козак міг отримати від держави реманент і будівельні матеріали. Тим козакам, які не побажають одержати додатковий земельний наділ, держава зобов'язувалася видати за нього гроші. На час свого перебування у війську козак мав право сам або через свою уповноваженого здати свій земельний наділ в оренду, кому захоче. Користування землею наступало з весни 1919 р. У випадку смерті козака його наділ передавався дружині й дітям, а коли він був неодруженим - батьку та матері. Всі зрадники УНР, дезертири з Республіканської армії та всі козаки, засуджені дисциплінарним, військовим судом до ухвалення цього закону, взагалі позбавлялися права на отримання земельного наділу.

На ухвалення цієї норми вплинула драматична, якщо не трагічна, ситуація у збройних силах Директорії взимку 1919 р., пов'язана з переходом на бік російських більшовиків багатьох військових підрозділів і повстанських загонів через невдоволення широких мас селянства режимом військової диктатури Директорії, яку нерозумно, а в багатьох випадках і злочинно, репрезентували на місцях отамани, комісари та коменданти.

Знаковим явищем серед правових заходів, спрямованих на зміцнення управління збройними силами, стало ухвалення закону *«Про державний інспекторат у військових частинах та інституціях»* (13 квітня 1919 р.). Щоправда, дослідники (О. і М. Копиленки) вказують на пряме запозичення інституту державних інспекторів від комісарів більшовицької Червоної Армії. Згідно з законом, державні інспектори не мали права втручатися в «оперативну та адміністративну» діяльність командирів, а лише повинні були в основному інформувати про ситуацію у військах. В окремих випадках державні інспектори наділялися правом негайного звільнення з армії «ворожих і ненадійних елементів» із повідомленням про це відповідному військовому начальству та уряду. Проте, якщо дії визнавалися

безпідставними, він відповідав згідно з законом «Про надзвичайні військові суди». Вживалися правові заходи для підвищення військової дисципліни. З цього погляду важливими видаються закони, прийняті 21 жовтня 1919 р.: «Про підвищення військовим кари за дезерцію під час війни» та «Про зміни і доповнення до існуючих законів щодо кар за переховування дезертирів та за іншу допомогу їм».

Структура війська Директорії УНР зазнавала неодноразових змін, зумовлених воєнною обстановкою, положенням на фронтах, коливанням чисельності через втрати особового складу в боях та епідемічними захворюваннями. Показовим у цьому плані є один із найбільш боєздатних підрозділів Армії УНР - військове формування *Січових Стрільців*, яке до кінця 1919 р. брало участь в усіх бойових операціях Армії УНР. У листопаді 1918 р. Армія УНР складалася з Окремого загону Січових Стрільців, що перетворився наприкінці року в Осадний корпус Січових Стрільців, а з січня 1919 р. – у Корпус Січових Стрільців. Внаслідок реорганізації Армії УНР на підставі наказу військам від 15 травня 1919 р. Корпус Січових Стрільців увійшов до Групи Січових Стрільців і був переформований у дві дивізії. Чільне місце в армії Директорії належало також *Запорізькому корпусу*, який дислокувався на Лівобережжі і яким командували фахові старшини, свідомі українські патріоти. В структурі Армії під час повстання перебували також Сіра дивізія, частини Сердюцької дивізії та численні повстанські загони. Деякі з цих загонів увійшли до складу Армії УНР, інші незабаром розклалися або виступили проти Директорії. Зрештою, остання обставина, серед іншого, суттєво позначилася на чисельності Армії УНР. Якщо у листопаді 1918 р. під час антигетьманського повстання під прапори Директорії стали близько 300 тисяч осіб, які, однак, не були належним чином організовані й вишколені, то після п'ятимісячної війни її армія скоротилася до 30 тис. вояків, третина з яких не брала безпосередньої участі у бойових діях.

Отже, в цілому Директорія приділяла досить багато уваги відповідному правовому забезпеченню організації та діяльності збройних

сил, однак у силу воєнно-політичної обстановки не все було впроваджено у практику. Намагаючись вивести армію поза політику Директорія, позбавляючи військовослужбовців активного виборчого права, дозволяла їм користуватися пасивним виборчим правом.

Особливості законодавчого процесу та законодавчої техніки

Законодавчий процес в УНР Директорії змінювався разом зі змінами в структурі вищих владних органів. З приходом до влади Директорії передбачалося, що всі законопроекти мали готуватися членами *Ради комісарів*, недовготривалого колективного органу, що був створений при Директорії з метою забезпечення її роботи на найважливіших ділянках, ухвалювалися на засіданнях Директорії, а після їх затвердження Директорією оприлюднювалися. Зі створенням Ради Народних Міністрів (РНМ) було також частково урегульовано процедуру прийняття законів і розширено коло суб'єктів законодавчої ініціативи: голова Ради Народних Міністрів, члени Директорії, міністри, голови відомств, Державна канцелярія. Передбачалося також наділення правом законодавчої ініціативи з обмеженого кола питань Державного контролера та Державного секретаря.

Серед прийнятих Директорією правових актів, що присвячувалися процедурі прийняття законів та діяльності органів влади, наділених законодавчими функціями, вирізняється закон «*Про порядок внесення і затвердження законів в УНР*» (14 лютого 1919 р.). Це був один із перших нормативних актів Директорії, в якому було здійснено спробу регламентувати законодавчий процес. Відповідно законопроекти готувалися міністерствами і подавалися голові уряду, який вносив їх на розгляд РНМ. У разі ухвалення законопроект редагувався у Державній канцелярії, після чого надходив на розгляд Директорії і набирав чинності після затвердження та оприлюднення шляхом опублікування Радою Народних Міністрів. У надзвичайних випадках закони і постанови могли видаватися безпосередньо

Директорією без попередньої ухвали РНМ. У цьому випадку всі закони і постанови посвідчувалися керуючим справами Директорії і подавалися до Державної канцелярії. Одним з вагомих досягнень Директорії у сфері законодавчого процесу стало запровадження системи централізованої реєстрації законів та постанов, що були нею затверджені.

Процедуру прийняття законів було суттєво змінено конституційними законами від 12 листопада 1920 р. *«Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР»*, *«Про Державну Народну Раду»* (ДНР) та ухваленим на їх підставі *«Регламентом ДНР»*. Ухвалення законопроекту РНМ набувало значення підготовчого етапу внесення законопроекту РНМ до парламенту. Правом законодавчої ініціативи наділялись члени ДНР у кількості 10 осіб та міністерства. У парламенті законопроект проходив три читання (наради), після яких відбувалося голосування. Названими документами вперше детально регулювався порядок проведення, стадії розгляду та ухвалення законопроекту законодавчим органом. Зокрема, незмінними стадіями законодавчого процесу залишалися затвердження Директорією, посвідчення Державним секретарем та публікація РНМ у *«Вістнику Державних Законів для всіх земель УНР»*. Важливою новелою стало закріплення можливості прийняття закону без затвердження вищого органа державної влади - Директорії, повторним ухваленням парламенту.

Правилам та вимогам *законодавчої техніки* Директорія приділяла менше уваги. Власні правила складання тексту закону в основному заміняли перероблені відповідно до вимог законодавчого процесу Директорії норми попередніх державних утворень. За Директорії, здебільшого, не було чітких критеріїв обрання форми нормативно-правового акта, проте їх застосування стало більш впорядкованим - найчастіше це закони і постанови. Незважаючи на те, що визначальне місце серед нормативно-правових актів УНР Директорії займали закони, їх якість була невисокою. Зокрема, вважають (А.Іванова), на якість законів УНР вплинуло неналежне врегулювання законодавчого процесу, недостатнє закріплення на законодавчому рівні

правил і засобів законодавчої техніки. Законодавчо врегульовувалась лише форма опублікування та затвердження законодавчих актів. Не було чіткої різниці між законами і підзаконними актами. Хоча зміст правових норм загалом відповідав визначеним у найменуваннях нормативних актів предметам регулювання.

Дослідники (Ж.Дзейко) звертають увагу на низку недоліків, що засвідчують загалом невисокий рівень законодавчої техніки у нормотворчості Директорії УНР. Серед таких: невисокий рівень зовнішнього оформлення законів і відсутність мотивації прийняття законів. До того ж, у складі більшості законів не було загальних положень. У переважній більшості випадків була неповною ступінь повноти правового регулювання: права і обов'язки суб'єктів права здебільшого були закріплені надто загально, не визначені багато життєвих обставин, за наявності яких можуть виникати, змінюватися і припинятися правовідносини. Процедура реалізації законів, звичайно, також не була детально врегульована. Суттєвим недоліком багатьох законів було неналежне закріплення механізмів гарантування виконання правових норм тощо. Варто зазначити, що, на думку дослідників (Ж.Дзейко, А.Іванова), можливий напрям і тенденції розвитку законодавчого процесу й, до певної міри, законодавчої техніки демонструють також нереалізовані законодавчі акти та законопроекти, у тому числі конституційні.

Конституційне законодавство

Загальну спрямованість законодавчої діяльності Директорії визначало її конституційне законодавство. Програмними документами конституційного характеру, що відображали прагнення Директорії до втілення у життя української національної державної ідеї були її *декларації* та *універсали*. Актом конституційного характеру була перша *Декларація Директорії* (26 грудня 1918 р.), оприлюднена відразу після її урочистого в'їзду в Київ. Структурно вона складалася з преамбули та 11 розділів, у яких ішлося про найближчу перспективу українського національного державотворення. У

передмові Декларації, зокрема, констатувалося зметення з лиця землі гетьманщини як руйнівного поміщицько-монархічного панування на Україні, вичищення її від карних експедицій, старостів, жандармів, відновлення національно-персональної автономії, демократичних органів місцевого самоврядування, скасування цензових дум та земств тощо.

Протягом майже року виконував роль тимчасової Конституції УНР ухвалений Конгресом трудового народу *Універсал до українського народу*, який декларував обов'язковість закріплення демократичного ладу в Україні, фактично переповідаючи основні положення одного з перших нормативних актів державно-правового регулювання Директорії УНР – згаданого вище закону «*Про форму влади на Україні*» (28 січня 1919 р.). Правову основу діяльності владних органів Директорії УНР становили також відомі закони «*Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР*» і «*Про державну Народну Раду УНР*» (обидва оприлюднені 12 листопада 1920 р.).

Директорія УНР відновила чинність багатьох конституційних законів Центральної Ради, які загалом спрямовувалися на захист прав громадян: про національно-персональну автономію, громадянство, мову тощо. Зокрема, закон «*Про державну мову в УНР*» (1 січня 1919 р.) затверджував українську мову державною і обов'язковою для вжитку в армії, на флоті та в усіх урядових і загальних громадських публічно-правових установах. Одночасно в законі підкреслювалося, що приватні особи мають право звертатися до державних установ рідною мовою. Треба визнати, що ці закони Директорії мали, здебільшого, декларативний характер: у тодішніх умовах громадянської війни їх норми не мали шансу бути реалізованими. Те саме стосується й вельми показового, з погляду намірів, закону «*Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР*» (28 лютого 1919 р.) та декількох інших.

Усупереч логічному продовженню розвитку державотворчого процесу Директорія не впровадила в життя Конституцію УНР 1918 р., а

намагалася виробити власну. За часів Директорії було розроблено і обговорено декілька ґрунтовних проектів Основного закону: «*Начерк проекту державного законодавду для Української Трудової Республіки*» доктора права О.Копцюха, індивідуальний проект Конституції УНР професора Отто Ейхельмана та проект урядової конституційної комісії. Дослідники (Т.Подковенко) переконані, що ці конституційні проекти дають змогу оцінити конституційний процес в Україні, визначити рівень та вплив політико-правових ідей попередників Директорії на формування державної політики того періоду.

Проект доктора права і командира партизанського полку *О.Копцюха*, попри чимало декларативних і часом утопічних норм, зокрема щодо побудови в Україні соціалізму і трудової республіки, в цілому мав демократичне спрямування – він передбачав, насамперед, утворення парламентської федеративної держави, в якій ніхто не обмежувався б у правах за будь-якими ознаками, в тому числі соціальними. Проект Конституції УНР *О.Ейхельмана* цілковито деідеологізований. Він повністю ґрунтувався на правах людини і загальнолюдських вартостях, та відображав досягнутий на той час світовим співтовариством рівень цивілізованості. Більше того, на відміну від сучасних конституцій, у проекті приділялась увага конституційному регулюванню тлумачення законів для їх правильного використання і ліквідації прогалин у праві. Автор бачив Україну демократичною з панівним принципом поділу влади на п'ять (!) гілок - установчу, законодавчу, виконавчу, судову, фінансово-контрольну - державою з федеративним устроєм (мав бути організований не за етнічно-національними, а за територіальними ознаками, подібно до США). Значна увага була приділена організаційно-правовим засадам діяльності майбутніх місцевих органів федерально-державної влади. І своєрідним підсумком конституційного процесу в УНР доби Директорії став проект, підготовлений урядовою конституційною комісією (жовтень 1920 р.), за яким Україна мала бути парламентською республікою, побудованою за класичним поділом

влади на законодавчу (Державна Рада), виконавчу (Голова держави та Рада Міністрів) та судову (незалежні суди). Передбачалося введення українського громадянства, скасовувалися всі титули і привілеї, припускалося прийняття іноземного громадянства (щоправда, з дозволу глави держави). У документі докладно виписано комплекс прав громадян (заборонялися принизливі покарання, позбавлення політичних і громадянських прав припускалося тільки на певний термін). Характерною рисою проекту вважають декларацію необхідності прийняття низки законів, які юридично забезпечили б реалізацію тих прав. Спеціально зазначена в ньому й відповідальність держави перед громадянином (тобто йшлося про створення одного з важливих елементів правової держави) тощо.

Отже, загальну спрямованість законодавчої діяльності Директорії визначало її конституційне законодавство. Програмними документами конституційного характеру, що відображали прагнення Директорії до втілення у життя української національної державної ідеї, були її *декларації* та *універсали*. Директорія УНР відновила чинність багатьох конституційних законів Центральної Ради, які загалом спрямовувалися на захист прав громадян: про національно-персональну автономію, громадянство, мову тощо. Однак Конституцію УНР 1918 р. Директорія не запровадила в життя, а намагалася виробити власну. Для непоодиноких спроб розробити цілісний Основний закон були характерними намагання, з одного боку, визначити конституційно-правові параметри для побудови «демократичного соціалізму», а з іншого – створити конституцію «класичної» демократичної республіки з рівноправ'ям населення, розподілом влад, місцевим самоврядуванням, засадами парламентаризму в організації державного життя.

Особливості цивільно-правового регулювання

У сфері цивільно-правових відносин розвиток законодавства Директорії УНР здійснювався у напрямі *«швидкого реагування на конкретні*

обставини» (О. і М. Копиленки), що, власне, було характерним для усіх попередніх національних державних формацій. «Традиційно» головну увагу Директорія приділяла правовому врегулюванню *земельного питання*, яке було свого роду «лакмусовим папірцем» довіри українців (в основному – селян) до влади. Важливими й невідкладними проблемами, які вимагали відповідного нормативного забезпечення, для Директорії були також питання провадження відповідної *фінансової та промислової політики*.

Земельне законодавство. Базовим нормативно-правовим актом, що регламентував землекористування в УНР доби Директорії був «*Основний земельний закон для всіх земель Української народної республіки*» (8 січня 1919 р.). У ньому містилися норми, що визначали принципи, суб'єкти, форми, процедуру встановлення терміну землекористування, компетенцію державних органів, права та обов'язки землекористувачів.

В основу землекористування були покладені принципи ліквідації приватної власності на землю та її націоналізація, вилучення землі з грошового обігу та заборона використовувати найману працю, розподіл великих землеволодінь і створення дрібного селянського землекористування, при збереженні від розподілу частини великих т.зв. *культурних і промислових господарств*, що передавалися хліборобським спілкам чи іншим земельним установам. Зокрема, користуватися землею могли «усі елементи, які обробляли землю своїми руками», а земельний фонд республіки мав використовуватися насамперед для задоволення малоземельного і безземельного селянства. Визначалися нижня і верхня норми землекористування (від 5 до 15 десятин землі). На неродючих ґрунтах норма землекористування могла перевищувати 15 десятин.

Землі сільськогосподарського призначення перебували у підпорядкуванні *народного міністерства земельних справ* та підпорядкованих йому місцевих земельних установ - *сільських, волосних, повітових та губернських земельних управ*, створених відповідно до розпорядження Директорії (15 грудня 1918 р.) і затвердженого Директорією

Статуту земельних управ (18 січня 1919 р.). Закон про землю зобов'язував земельні установи створити запасний земельний фонд держави шляхом безкоштовного вилучення земель крупних землевласників, а також дрібних господарів понад максимальну трудову норму - 15 дес. - для наділення землею безземельних і малоземельних селян. У запасний земельний фонд держави надійшла і частина заоренованих земель. Адже всі орендні договори на користування землею, укладені пізніше 18 січня 1918 р., тобто після ухвалення земельного закону Центральної Ради, скасовувалися, і орендарі мали право одержати землю в користування на загальних підставах.

Землекористування дозволялося у двох формах: *загально-громадській* та *приватно-трудовій*. Суб'єктами користування земель сільськогосподарського призначення визнавалися *держава* (в особі земельних установ), *сільська громада, окрема особа, сім'я* та *спільне товариство*. Правом землекористування наділялися усі громадяни УНР незалежно від статі, віри та національності, однак перш за все ті громадяни, які обробляли землю власною працею. Користувач землі міг передати своє право на землекористування наділом у спадок, повідомивши про це у повітову земельну управу. Але без письмової згоди усіх дорослих членів сім'ї, поданої до повітової земельної управи, власник господарства не мав права залишити земельну ділянку або передати її іншій особі. Закон зобов'язував землекористувачів вести господарство з додержанням закону і встановлених правил. У разі припинення ведення господарства або порушення встановлених норм земельні управи забирали землю у своє розпорядження. Самовільні захоплення землі заборонялися і каралися.

Конкретизувати норми земельного закону була покликана ухвалена Радою Народних Міністрів постанова «*Про тимчасове користування землею у 1919 р.*» (15 березня 1919 р.). Хоча, як стверджують дослідники (О.Волошко), вона вносила суттєві зміни у регламентований законом порядок землекористування на території УНР. Зокрема, місцеве безземельне й малоземельне селянство із запасного фонду мало одержати землю у

тимчасове користування тільки на 1919 рік. Селяни, що брали землю у користування під посів 1919 р. мали віддати державі третину вирощеного врожаю ярового хліба, а також зважаючи на важке становище державної скарбниці, внести частину податків за землю одразу, а решту - до 1 липня поточного року тощо. Запровадження на звільненій від більшовиків території норм цієї урядової постанови викликало серед селянства цих місцевостей чутки про анулювання Директорією свого закону про землю від 8 січня 1919 р, і тепер селянам доводилося платити викуп за отримання поміщицької землі. Така ситуація певний час загрожувала Директорії втратою підтримки трудового селянства.

Слід також додати, що аграрний закон Директорії від 8 січня 1919 р. не вичерпував усі заходи в галузі аграрних перетворень. Було прийнято згаданий вище закон *«Про додаткове наділення землею козаків народної республіканської армії»* (18 січня 1919 р.), за яким усі військові, що служили у військах Директорії, негайно отримували у користування ділянку землі та урядову позику.

Таким чином, правова регламентація землекористування в УНР доби Директорії, що в основному відбувалася у надзвичайних умовах воєнної інтервенції, здійснювалася на основі базового нормативно-правового акта - *«Основний земельний закон для всіх земель Української народної республіки»* (8 січня 1919 р.). Його основні положення майже співпадали із засадами аналогічного закону Центральної Ради. Він закріплював скасування приватної власності на землю, ліси та надра, перехід їх у власність держави. Замість земельних комісій, які діяли за часів гетьманату, питаннями проведення аграрної реформи на місцях займалися земельні управи. Вони допомагали створювати запасний земельний державний фонд, перешкоджали самочинному захопленню землі, налагоджували сільськогосподарський кредит визначали площі для громадського користування. Передбачалося вилучення землі з товарного обігу, розподіл крупних землеволодінь, створення дрібних трудових господарств, заборонялося використання

найманої праці. Трудова земельна норма, якщо порівняти з добою Центральної Ради, зменшувалася вдвічі й обмежувалася 15 десятинами. Однак гостра потреба у продовольчих та фінансових засобах для боротьби з інтервентами примусила уряд УНР внести тимчасові корективи у принципи землекористування, відображені, зокрема, у постанові Ради Народних Міністрів (15 березня 1919 р.), які не узгоджувалися з нормами земельного закону. Зокрема, у 1919 р. держава, по суті, здавала трудовому селянству націоналізовані землі крупних власників в оренду на поточний рік за помірну, натуральну (через знецінення грошей), оплату, вимагаючи при цьому внесення, як застави, попередньої оплати податків за одержані у тимчасове користування землі.

Основу *фінансового законодавства* Директорії УНР становили документи, що відображали головні напрями її фінансової політики: затвердження української грошової одиниці (карбованця або гривні) як єдиного платіжного засобу і вилучення з грошового ринку російських та інших іноземних знаків. Вирішення цих проблем вимагало негайного проведення грошової реформи у складних і суперечливих соціально-економічних умовах. Рада Народних Міністрів прийняла *Закон про державну грошову одиницю* (6 січня 1919 р.), який передбачав виведення російських грошових знаків з обороту до 26 січня 1919 р., а державною українською грошовою одиницею визначив *гривню* вартістю «сто шагів». Дві гривні дорівнювали карбованцю.

Реалізація реформи зводилася в основному до декількох основних заходів: єдиним законним платіжним засобом на території УНР визнавалася гривня (або карбованець), відповідно, всі гроші іноземних держав позбавлялися права бути законним платіжним засобом і виводилися з обігу, а російські гроші від 1 до 100 рублів підлягали обміну в короткий термін: з 15 до 31 січня 1919 р. Порядок виведення з грошового обігу іноземної валюти і встановлення курсів обміну валют регулювалися особливими наказами і оголошеннями Міністерства фінансів.

Однак уряд Директорії УНР так і не зміг виключити з обороту російські та іноземні гроші. Січнева грошова реформа не виконала своїх завдань. Запровадженням Закону «*Про надзвичайний одноразовий податок*» (31 травня 1920 р.) Директорія зробила малоуспішну спробу отримати додаткові надходження до скарбниці. Без надійного джерела поповнення Державної скарбниці, за винятком хіба що цукрової монополії, Директорія існувала переважно за рахунок збільшення грошової маси, внаслідок цього отримала галопуючу інфляцію, що за умов економічної руїни стала практично єдиним засобом забезпечення зростаючих потреб армії та державного апарату. Постановою уряду від 24 лютого 1919 р. загальна сума випуску грошових знаків становила 1 млрд. гривень. Липневою постановою Міністерства фінансів до неї додавалися ще 2 млрд. гривень.

Та, незважаючи на велику інфляцію, українська валюта в цілому виконувала свої функції і водночас була символом державності. Її створення дало змогу тривалий час фінансово забезпечувати збройну боротьбу української армії та діяльність державного апарату.

Скоріше декларативний, аніж практичний характер мала *Промислова політика* Директорії. На початку 1919 р. міністерство праці Директорії розробило проект закону про фабрично-заводські комітети і план першочергової допомоги безробітним, розглянуло питання про конфлікти, що виникли в результаті закриття низки промислових підприємств. Готувалися деякі законодавчі акти для поліпшення охорони праці й дотримання 8-годинного робочого дня на промислових підприємствах України. Однак втілити ці задуми не вдалося через стрімке просування більшовицьких військ углиб України.

Кримінальне законодавство

У кримінально-правовій сфері за умов майже повної відсутності власних нормативних актів застосовувалися норми дореволюційного кримінального законодавства. Щоправда, з осені 1920 р. щоби пристосувати

дореволюційні кримінальні кодекси до умов тогочасного життя в Україні, розпочалися роботи щодо перегляду попереднього кримінального законодавства. Ставилося завдання перекласти їх українською мовою для того, щоб міністерство юстиції мало змогу внести на розгляд законодавчого органу відповідний законопроект про надання в Україні чинності одному *Статуту Карному* замість трьох діючих кримінальних кодексів: *Кримінального уложення*, *Уложення про покарання* і *Статуту про покарання*, що накладалися мировими судьями. На середину 1921 р. цю роботу було практично завершено, однак Статут Карний так і залишився законопроектом, оскільки не був затверджений Директорією.

Розвиток кримінального права в Україні за Директорії визначався насамперед завданнями збереження незалежності держави, забезпечення стабільної економічної ситуації, а також гострою необхідністю ведення боротьби проти порушень громадського порядку злочинними елементами. Такі завдання визначали відповідну спрямованість кримінального законодавства Директорії в своїй особливій частині.

В умовах загрози суверенітету Директорія у творенні кримінально-правових норм виходила передовсім з потреби посиленої боротьби зі **злочинами проти держави**, під якими розумілися усі дії, спрямовані на насильницьку заміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади; шпигунство; пропаганда війни; бандитизм тощо. Серед нормативних актів, що мали протистояти такого виду злочинам, насамперед вирізняється постанова «*Про тимчасові правила щодо засобів боротьби з діяльністю окремих осіб, яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку УНР*» (15 серпня 1919 р.), яка передбачала арешт осіб, запідозрених у діяльності, що загрожує республіканському ладу і внутрішньому порядку. Термін арешту могли продовжити, якщо його не вистачало для докладного з'ясування справи, а після арешту рішенням позасудового органу - *Особливої наради* (міністри внутрішніх справ, юстиції та військовий) – винного могли вислати у певну місцевість на термін до

одного року. Правовою основою боротьби зі шпигунством і ворожою агітацією серед населення щодо зміни конституційного ладу став *Наказ Головного Командувача Військ УНР* Симона Петлюри (12 жовтня 1920 р.), який зобов'язував представників військової і цивільної влади в районі розташування армії вживати рішучих заходів щодо викриття злочинних елементів, ворожих Республіці та її владі. Зокрема, затриманих слід було негайно заарештовувати, порушувати кримінальні справи, після розгляду яких винних не гаючи часу віддавати під надзвичайний суд. Усі вироки на засуджених одразу мали виконуватися.

Злочинами проти держави Директорія трактувала дії, що перешкоджали розвитку національної культури, ображали національну честь і гідність тощо. Зокрема, в законі *«Про карну відповідальність за вчинки проти національного розвитку українського народу»* (22 жовтня 1920 р.) зазначалося, що національний розвиток українського народу мав надзвичайно велике значення у справі державного будівництва УНР. Чинення перешкод такому розвитку тягне за собою кримінальну відповідальність. У цьому аспекті також згадаємо Закон *«Про карну відповідальність за образу національної честі і достоїнства»* (24 січня 1919 р.), який передбачав тюремне ув'язнення за образу словом або вчинком як громадянина УНР, так і особи будь-якої народності УНР. На захист прав людини було спрямовано згаданий вище Закон *«Про відновлення гарантій недоторканності особи на території Української Народної Республіки»* (28 лютого 1919 р.).

Важливим об'єктом кримінально-правового регулювання Директорії УНР були *злочини проти власності* (крадіжка, грабїж, розбій, умисне знищення або пошкодження майна), спрямовані на захист державної та громадської власності проти хабарників, шахраїв та інших небезпечних злочинців. Особлива увага законодавця приділялася захисту державної власності. Зокрема, на охорону державної власності був спрямований Закон *«Про підвищення кари за недбайливу охорону, присвоєння, розтрату або*

знищення скарбового майна» (1920 р.). На боротьбу з шахрайством був націлений *«Закон про шахрайство»* (18 липня 1919 р.), який базувався на витягах зі Статуту про покарання, що накладалися мировими судьями, та Уложення про покарання. Відповідно до цього нормативного акта, розрізнялося шахрайство, що не перевищувало суми у 300 крб., і таке, що сягало за 300 крб. Міра покарання за вчинення шахрайства підвищувалася відповідно до кількості скоєних неправомірних дій, а також у разі обтяжуючих обставин, які визначалися у законі.

Важливим об'єктом кримінально-правового регулювання Директорії були *господарські злочини* (спекуляція, виготовлення спиртних напоїв та торгівля ними). Щоб поліпшити економічну ситуацію й бодай частково вирішити продовольче питання в країні, Директорія прийняла закон *«Про спекуляцію»* (26 січня 1919 р.), який уперше з-поміж подібних нормативних актів подав законодавче визначення самого поняття «спекуляція» (будь-які операції з товарами, сировиною, житлом грошовими знаками, коштовностями) та визначив принципи покарання за такого роду протиправні діяння.

Згідно з законом, покарання за спекуляцію призначалося відповідно до розміру незаконно отриманої вигоди. Так, якщо сума прибутку звинуваченого у спекуляції не перевищувала 3 тис. крб., він мав сплатити штраф у розмірі від 3 до 10 тис. крб. і відбути ув'язнення від 6 місяців до 1,5 року, коли ж зиск спекулянта перевищував 3 тис. крб., він карався штрафом у розмірі від 10 до 100 тис. крб. і позбавленням волі на термін від 1 року 4 місяців до 2 років. Крім того, передбачалася відповідальність за спекуляцію як професійну сферу діяльності. (Для тих, хто не мав документа на право торгівельної діяльності, покарання збільшувалося вдвічі). Закон передбачав покарання за порушення умов на продаж або постачання предметів чи матеріалів, а також за перевищення встановлених владою й оголошених до загального відома цін. В усіх випадках, крім основного покарання, могли бути призначені ще й додаткові. Також міністр внутрішніх справ за

домовленістю з міністрами торгу й промисловості та юстиції мав право додати до призначеного покарання ще й заборону перебувати в деяких місцевостях України. Також закон передбачав відповідальність за приготування та замах на спекуляцію, а також за співучасть у ній. Справи про спекуляцію мали провадитися у порядку публічного обвинувачення та (у зв'язку із значним поширенням цього явища), передаватися до суду і розглядатися у позачерговому порядку. З метою припинення пияцтва серед козаків і старшин було прийнято закон *«Про карну відповідальність за продаж або відпуск спиртних напоїв військовими»* (31 липня 1919 р.), який значно посилював кримінальну відповідальність громадян за вчинення таких протиправних дій.

Службові злочини в Україні доби Директорії розумілися, здебільшого, як зловживання службовим становищем. В умовах значного збільшення кількості таких протиправних діянь законодавець через видання закону *«Про підвищення кар за деякі службові злочини...»* (31 жовтня 1920 р.) намагався припинити подібні злочини через підвищення міри покарання за цей вид злочинів як для винних урядовців, так і за співучасть у них з боку приватних осіб.

Законодавча діяльність Директорії у сфері **військових злочинів** була спрямована на нормативне забезпечення діяльності *надзвичайних військових судів*, які у своїй діяльності керувалися існуючим на території УНР загальним та військовим кримінальним законодавством. Надзвичайні військові суди, згідно з тяжкістю передбачених законом суспільно небезпечних діянь, накладали декілька видів покарання: 1) смертну кару та 2) строкову (безстрокову) каторгу, арештантські відділи або строкову в'язницю і грошову кару. Закон *«Про деякі зміни закону 26 січня 1919 р. про Надзвичайні військові суди»* (4 серпня 1920 р.) розрізняв уже три види покарання: 1) смертна кара; 2) строкова або безстрокова каторга і грошовий штраф; 3) строкова в'язниця.

Отже, в основі джерел кримінального права Директорії УНР лежали норми дореволюційного кримінального законодавства. Роботи щодо систематизації мали на меті пристосувати дореволюційні кримінальні кодекси до умов тогочасного життя в Україні й створити єдиний загальнодержавний кримінальний кодекс - *Статут Карний*. Останній так і залишився законопроектом, оскільки не був затверджений Директорією. Серед охоплених кримінально-правовим регулюванням найважливіших злочинів у період Директорії УНР були: *злочини проти держави й проти власності, господарські, службові та військові злочини*. Таке спрямування кримінального законодавства Директорії в його особливій частині зумовлювалася необхідністю захисту державного і суспільного ладу, власності громадян від злочинних посягань та орієнтацією на виховання громадян у дусі додержання правопорядку і самодисципліни. І у цьому сенсі кримінальне законодавство Директорії розвивалося в руслі найважливіших принципів та основ кримінального права взагалі.

Кримінально-процесуальне законодавство

У сфері кримінального процесу за Директорії УНР українські юристи на базі чинного тоді законодавства з урахуванням військової обстановки провадили активну роботу щодо створення єдиного Кримінально-процесуального кодексу законів Української Народної Республіки. Попри незавершеність цього процесу, роботи кодифікаційної комісії були частково реалізовані у законі «*Про судочинство в Штабних судах*» (4 серпня 1920 р.), реально базовому нормативному акті у сфері кримінального процесу в УНР доби Директорії, який мав велике значення не тільки для військової, але й цивільної юстиції. Структурно закон складався з 11 глав, що містили 271 статтю, в яких було досить докладно регламентовано всі стадії судочинства, розглядалися питання явки всіх осіб, що мали брати участь під час розгляду справи, це: судді, секретар, обвинувач, захисник, свідки, експерти, цивільний

позивач тощо. Подавався перелік поважних причин неявки осіб, викликаних на судові засідання, були встановлені заходи стягнення.

Одне з найважливіших - *питання підсудності* Штабних судів. У документі йшлося про випадки застосування персональної і територіальної підсудності притягнення до кримінальної відповідальності співучасників злочину, компетенцію Штабного суду у випадках, коли винний брав участь у скоєнні злочинів, підсудних різним судам тощо. У цьому контексті детальної регламентації зазнали *питання спірної підсудності* між Штабними судами, між Штабними судами і військовими слідчими, Штабними судами і мировими суддями (або судовими слідчими), Штабним судом і з'їздом мирових суддів (або окружним судом); а також порядок оформлення добровільного зізнання особи, стосовно якої провадиться дізнання тощо. Закон передбачав, що остаточне рішення з будь-якого спірного питання міг ухвалити тільки Найвищий суд Української Народної Республіки.

Законними підставами порушення кримінальної справи в Штабовому суді вважалися: а) повідомлення командира полку; б) повідомлення військових, цивільних, судових або адміністративних установ та урядових осіб, в) скарги потерпілих, г) явка з повинною.

Низка статей, що регламентували процес дізнання у кримінальній справі, присвячувалася проведенню обшуків і вилучень, зберіганню і оформленню речових доказів. Великого значення закон надавав дотриманню законності. Встановлювалось, що обшуки і вилучення повинні провадитися лише за крайньої потреби і лише в приміщеннях, підвідомчих військовій частині. Скарги на незаконні дії дізнавача подавалися до Штабного суду, його голові, котрий міг притягти винного до відповідальності як за посадовий злочин. Нагляд за правильним і своєчасним виконанням закону покладался на командира частини, який наказав провести дізнання, і голову Штабного суду.

У законі вирішувалося питання взаємодії військової влади з міліцією. Якщо військовослужбовець вчинив злочин за межами військової частини,

розслідування кримінальної справи мала проводити міліція на загальних підставах. Винятком були випадки, коли дії стосувалися військової дисципліни або скоювалися у місцях, що перебували у винятковій юрисдикції військового командування.

Факт віддання до суду військовослужбовця підлягав оголошенню наказом командира частини. Та це не призводило до «жодних наслідків» для підозрюваного до набрання вироком законної сили. Був єдиний виняток — особа, проти якої порушувалася кримінальна справа, не могла бути тимчасовим членом військового суду. Згідно із загальним правилом, судовий арешт військовослужбовця не допускався.

Закон передбачав право обвинуваченого на захист. Причому захисником могла виступати будь-яка особа, якій закон не забороняє виступати в суді, в тому числі і жінка. А що ж до обвинувачів, то ними могли бути представники командира полку, представники державної адміністрації, один із потерпілих, який допускався до захисту в Штабних судах. Та закон прямо вказував, що обвинувачем на суді не міг виступати підлеглий підсудного. Крім сторін і свідків, які брали участь у процесі, суд міг залучати обізнаних людей (експертів), коли було необхідно одержати роз'яснення зі спеціальних питань, перекладачів та інших осіб, необхідних для правильного з'ясування судом обставин вчиненого злочину, тяжкість скоєного тощо.

Значну увагу законодавець приділив регламентації *положення суддів у процесі*. Зокрема, в одному і тому ж засіданні не могли брати участь судді, що перебували між собою в прямих родинних зв'язках, а також родичі до другого покоління включно. Регламентованим був і порядок розгляду та оформлення заяви про відсторонення судді, що брав участь у розгляді справи. Низка статей присвячувалася питанням умов розгляду справи. Встановлено, що «усність» і «гласність» є неодмінною умовою розгляду справи. Особи, які не досягли 18-річного віку, до судового засідання не допускалися.

Серед характерних рис закону, дослідники (В.Землянська) звертають увагу на те, що цей закон не розцінював мовчання обвинуваченого як визнання ним своєї вини. Підкреслювалась необхідність суворого дотримання законів. Зокрема, якщо з'ясовувалась неповнота чи суперечливість законів, тоді суд повинен був вирішувати справи, ґрунтуючись на загальному розумінні закону, що діяв на момент розгляду справи. Повторне притягнення до кримінальної відповідальності за той же злочин, за яким вже було постановлено виправдувальний вирок, що набрав чинності, не допускалося, навіть якщо пізніше з'явилися нові обставини.

Копія вироку мала бути видана засудженому протягом трьох днів з дня подачі ним заяви. Вироки, що вступили в законну силу, якщо на них не було подано касаційної скарги, підлягали виконанню. Вони зазвичай надсилалися командиру частини, в якій служив винний, і там наказом давалося розпорядження про негайне виконання вироку суду.

Закон також регламентував питання касації після подачі скарги особою, яка брала участь у скарзі. Зокрема, крім касаційної скарги, могли бути подані приватні скарги на постанову суду про підсудність, зволікання (затягування) розгляду справи, накладення стягнень за неявку до суду, неприйняття касаційної скарги, відмову відновити термін касаційного оскарження вироку суду, неправильне виконання вироку. Приватні скарги направлялися до Вищого військового суду будь-яким учасником процесу з питань його ведення і в межах його компетенції. Подача приватної скарги не могла призупинити виконання оскарженої постанови суду.

Отже, у сфері кримінального процесу в УНР доби Директорії реально базовим нормативним актом був закон *«Про судочинство в Штабних судах»* (4 серпня 1920 р.), який мав велике значення не тільки для військової, але й для цивільної юстиції. У ньому сформульована низка норм, що свідчать про дотримання демократичних основ судочинства, впровадження в життя принципу законності, зміцнення правопорядку в Україні, незважаючи на умови воєнного часу, коли часто траплялися різного роду політичні

конфлікти і велася відверта збройна боротьба за владу та потенційні багатства країни.

*Документи**

1. ІЗ ДЕКЛАРАЦІЇ ДИРЕКТОРІЇ УНР

26 грудня 1918 р.

Директорія пропонує:

1. Трудовому селянству, що перше одгукнулось на поклик Директорії та встало зі зброєю в руках до бою з панством, по всій Україні з'їхатись у губернії і вибрати своїх делегатів на Конгрес трудового Народу України. Ті делегати будуть представляти там волю як того озброєного селянства, що тепер тимчасово є у війську, так і тих, що мирною працею дома допомагають творити народний державний лад та порядок.

2. Міському робітництву вибрати від фабрик, майстерень, заводів, контор та інших установ людської праці своїх делегатів на Конгрес Трудового Народу України. Частина робітництва неукраїнської національності під час боротьби українського народу з бувшим гетьманом ставилась до цієї боротьби не з повною активністю, а частина нейтрально. Директорія гадає, що в боротьбі за визволення всіх працюючих неукраїнське робітництво забуде свою національну нетерпимість і щиро та дружно прилучиться до всього Трудового Народу України.

3. Трудовій інтелігенції, що безпосередньо працює для трудового народу, тобто: робітникам на полі народньої освіти, лікарським помічникам, народним кооперативам, служачим у конторах та інших установах так само вибрати своїх представників на Конгрес Трудового Народу України.

Місце й час одкриття праці Конгресу, а також норми виборів до нього Директорія оповіщає окремою інструкцією.

Конгрес Трудового Народу України матиме всі верховні права і повноважність рішати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки. Конгрес Трудового Народу, яко революційне представництво організованих працюючих мас, скликається не по удосконаленій формулі виборів, якої додержати зараз неможливо. Надалі, коли настане мирне життя, він має бути замінений представництвом працюючих мас, обраним по удосконаленій системі виборів, себто Установчими Зборами. Конгрес Трудового Народу має вирішити форми влади як на місцях, так і в центрі. До цього вирішення Директорія вважає всякі спроби захвату влади якими-будь групами насильством над волею Трудового Українського Народу і тому буде рішуче припиняти всякі такі самовольці виступи.

До Конгресу Директорія верховною властю своєю насамперед поверне селянству ті контрибуції, які було зібрано з нього поміщиками.

Рятуючи державу від дальшого господарського та промислового занепаду, розграбовання та безоглядної експлуатації робітництва і всього населення. Директорія поставить на фабриках, заводах та інших промислових установах державний робітничий контроль і пильно дбатиме, щоб промисловість набрала здорового, користного для народу життя.

Всі зусилля свої Директорія направить на таку організацію народнього господарства, яка відповідала б сучасному переходовому моменту, коли нищиться старий капіталістичний світ і на його руїнах сходять паростки нового весвітнього ладу, який не знатиме ніякого гніту і визиску. Директорія вважає своїм обов'язком взяти під керування Української Народньої Республіки головні галузі української промисловости й направити господарство в них в інтересах працюючих кляс і всього громадянства, а не малої групи кляси великовласників. Всі форми спекуляції Директорія нищитиме безпощадно, не зупиняючись перед карами військового часу. Для цього по всій Україні будуть організовані "комісії боротьби з спекуляцією". Так само Директорія пильно дбатиме, щоб негайно трудові маси були задоволені предметами першої необхідности (шкури, мануфактури, залізних виробів та іншого краму, а також продуктів споживи).

* подається зі збереженням орфографії

Стаючи твердо і непохитно на шлях соціальних основних реформ. Директорія вважає необхідним підкреслити, що вживатиме всіх заходів, щоб уникнути анархічних, неорганізованих і несистематичних форм цієї перебудови. Директорія вважатиме своїм обов'язком погоджувати ці великі завдання з соціально-історичними і міжнародними умовами, в яких у даний момент перебуває Україна, а також з тими кращими формами соціальних реформ, яких досягатиме світова, особливо західно-європейська трудова демократія.

В сфері міжнародних відносин Директорія стоїть на ґрунті цілковитого нейтралітету і бажання мирного співжиття з народами всіх держав. Ставлячи перед собою великі та складні завдання. Директорія хотіла би всі здорові трудові сили свого народу вжити не на криваву боротьбу з сусідами, а на утворення нового життя в краю та заведення порядку й ладу, так бажаного всім працюючим.

Так само у внутрішніх відносинах Республіки Директорія ставить собі метою національну злагоду і дружне поєднання трудової демократії всіх націй, що заселяють Українську Землю.

Директорія щиро вірить, що спільними силами всіх працюючих трудовий народ України без жорстоких, кривавих і непотрібних форм боротьби досягне своєї мети. Отже, клясам нетрудовим треба розумно і чесно признати всю шкідливість і несправедливість їхнього бувшого панування і раз на все примиритися з тим, що право рішати долю більшості народу повинно належати їй самій більшості, себто клясам трудовим. Трудову інтелігенцію Директорія закликає рішуче стати на бік працюючих кляс і в інтересах творення нового справедливого життя для всього народу прикласти своїх сил, знання і науки для найкращого направлення будівничого соціального процесу. Соціалістичні партії та групи всіх соціалістичних напрямів і всіх національностей Директорія кличе поставитися з повним розумінням важности моменту і всі свої сили направити на правильну та достойну трудового народу організацію волі його, на організацію порядку й ладу по всій землі Трудової Республіки.

Доручаючи негайне переведення в життя цих великих задач Правительству Української Народньої Республіки — Раді Народніх Міністрів, Директорія вірить, що весь трудовий народ України щиро допоможе своєму Правительству в цій важній, відповідальній роботі.

Голова Директорії УНР В. Винниченко;
члени Директорії: Петлюра, Швець, Андрієвський, Макарєнко.

Джерело: Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. – К.: Дніпро, 2001. – Т.6. 90-ті роки ХІХ - 20-ті роки ХХ ст. / Упор., прим. Т.Гунчака, Р.Сольчаника. – С. 379-380.

2. УНІВЕРСАЛ ДИРЕКТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

22 січня 1919 р.

Іменем Української Народньої Республіки Директорія оповіщає народ український про велику подію в історії землі нашої української.

3-го січня 1919 року в м. Станіславові Українська Національна Рада Західної Української Народньої Республіки, як виразник волі всіх українців Австрійської* імперії і як найвищий їхній законодавчий чинник торжественно проголосила злуку Західної Української Народньої Республіки з Надніпрянською Українською Республікою в одноцілну суверенну Народню Республіку.

Вітаючи з великою радістю цей історичний крок західних братів наших, Директорія Української Народньої Республіки ухвалила тую злуку прийняти і здійснити на умовах, які зазначені в Постанові Західної Української Народньої Республіки від 3-го січня 1919 року.

Однині воєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України—Західно-Українська Народня Республіка /і Угорська Україна/ і Надніпрянська Велика Україна.

Здійснились віковічні мрії, якими жили і за які умірали кращі сини України. Однині є єдина незалежна Українська Народня Республіка. Однині народ українській, визволений могутнім поривом своїх власних сил, має змогу об'єднаними зусиллями всіх своїх синів будувати нероздільну самостійну Державу Українську на благо і щастя всього її трудового люду.

22 січня 1919 року.

У м. Києві

*В оригіналі дописано олівцем — “Угорської”.

Джерело: Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – С.107.

3. ІЗ УНІВЕРСАЛУ ТРУДОВОГО КОНГРЕСУ ДО УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

28 січня 1919 р.

Ми, представники Трудового Народу України, її робітництва і селянства, зібравшись у столичнім городі Києві і обговоривши найважливі потреби Українського трудящого люду, постановили в цей тяжкий час, коли на Україну з усіх боків нападають вороги нашої волі, доручити і надалі, до слідуючої сесії Конгресу Трудового Народу України, вести державну роботу Директорії, яка підняла повстання проти гетьмансько-панської самовласти і заслужила своєю широю революційною діяльністю повного довір'я селянства і робітництва.

Конгрес Трудового Народу Української Народної Республіки оповіщає робітничий і селянський люд, що він через військові події на Україні припиняє на деякий час свої засідання, аби, роз'їхавшись по городах, повітах і волостях, ми, члени Трудового Конгресу, могли допомогти найважливішій тепер роботі — обороні нашого Рідного Краю.

Вся вища власть на Україні, на час перериву засідань Трудового Конгресу, має належати Директорії, котра доповнюється представником од Наддніпрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з'єднання з якою затверджено на першій засіданні Конгресу 24-го цього січня.

Для підготовки законопроектів до слідуючої сесії Трудового Конгресу Української Народної Республіки, Конгрес Трудового Народу України визнав необхідним залишити після себе такі комісії: по обороні Республіки, земельну, освітню, бюджетову, заграничних справ і комісію харчових справ.

Власть виконавчу Директорія має доручити Раді Народніх Міністрів, яка відповідає за свою роботу перед Трудовим Конгресом, а на час перериву засідань перед Директорією Української Народної Республіки.

Власть на місцях здійснюють представники Правительства, Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контролем повітових і губерніяльних Трудових рад, що складаються пропорціонально з представників селянства й робітництва.

Інструкцію про вибори в Трудові Ради має негайно виробити Правительство Республіки, разом з комісіями Трудового Конгресу.

В цілях закріплення демократичного ладу Правительство Української Народної Республіки, разом із комісіями, має підготувати закон для виборів Всенароднього Парламенту Незалежної Соборної Української Республіки.

Конгрес Трудового Народу України висловлює своє нерушиме побажання, щоб Директорія і Рада Народніх Міністрів провадили надалі свою працю по переведенню земельної реформи, в основі якої лежить передача землі без викупу трудовому народові.

З усіх боків цілості і незалежності Української Народної Республіки загрожують сильні держави.

Для того, щоб не повторилося наше давнє лихо-неволя під властю чужих народів, Конгрес Трудового Народу України кличе всіх синів трудового селянства і робітництва на боротьбу за землю і волю.

Нехай узнають всі сили, які на нас нападають, що Український Народ уміє не тільки скидати катів та тиранів, але вміє й будувати свою республіку і може всією силою, непохитно й неухильно обороняти своє право порядкувати самим собою.

Народе Український! Будь на сторожі свого права!

Проти тебе воюють не тільки імперіялістичні контрреволюційні вороги, але ти бачиш, як Совітська Росія, яка не по правді називає себе соціалістичною, теж посилає своїх наймитів—китайців та латишів проти твоєї незалежності.

Конгрес Трудового Народу України заявляє перед усім світом, що Український Народ бажає мира з усіма народами і не має думки забирати під свою владу чужі землі, але він не допустить ніяких замахів від якої б не було держави на свою цілість, самостійність і незалежність.

Конгрес Трудового Народу України, стоячи за самостійну Українську Народню Республіку, для рятуння землі і волі закликає ширих синів землі Української стати кріпко до зброї під стяги славного війська Директорії Української Народної Республіки.

Ухвалено Конгресом Трудового Народу України

у м. Києві січня 28 дня року 1919.

*Вилучено прізвища членів Директорії УНР, які підписали Універсал.

Джерело: Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – С.110 - 111.

4. АКТ ДИРЕКТОРІЇ ПРО З'ЄДИНЕННЯ ВСІХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

В імені Української Національної Республіки проголошує Директорія всьому українському народові велику подію в історії нашої української землі:

Дня 3 січня 1919 р. в місті Станиславові Українська Національна Рада Західньо-Української Національної Республіки, як представниця волі всіх українців бувшої Австро-Угорщини і як найвищий їх законодавчий орган, святочно проголосила з'єдинення Західньо-Української Національної Республіки з Придніпрянською Українською Народною Республікою в одну суверенну Українську Народну Республіку.

Вітаючи з великою радістю цей історичний крок наших західніх братів, Директорія Української Народної Республіки рішила прийняти до відома це з'єдинення і ввести його в життя згідно з умовами, які означено в Ухвалі Української Національної Ради з дня 3 січня 1919 року.

Віднині зливаються в одно віками відділені одна від одної частини України — Галичина, Буковина, Закарпаття і Придніпрянська Україна в Одну Велику Україну. Сповнилися відвічні мрії, для яких жили й за які вмирали найкращі сини України. Віднині є тільки одна незалежна Українська Народна Республіка. Віднині український народ, звільнений могутнім поривом своїх власних сил, має змогу об'єднати всі зусилля своїх синів для створення нероздільної незалежної Української Держави на добро і щастя українського народу.

У Києві 22 січня 1919 р.

Джерело: Вивід прав України: 36. документів.— Львів, 1991.— С. 105.

5. ІЗ ЗАКОНУ РАДИ НАРОДНИХ МІНІСТРІВ ДИРЕКТОРІЇ УНР ПРО ЗЕМЛЮ В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

м.Київ 8 січня 1919 р.

Ч. 81.

Іменем Української Народної Республіки

Затверджуємо: голова Директорії В.Винниченко Члени: Андрієвський, А. Макаренко, Петлюра Член-секретар Ф. Швець 8 січня 1919 р. Київ

Посвідчую: В об. Державного секретаря Михайло Корчинський

Ухвалений Радою Народних Міністрів

Закон про землю в Українській Народній Республіці

І. Докладений до цього закон «Про землю в Українській Народній Республіці» ухвалити.

Надати право міністрові земельних справ в пояснення цього закону видавати інструкції.

Доручити міністрові земельних справ перевести цей закон в життя по телеграфу.

Голова Ради Народних Міністрів С. Остапенко Міністр земельних справ М. Шаповал

Закон про землю в Українській Народній Республіці

Розділ I Загальні положення

Право приватної власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними природними багатствами та лісами в межах Української Народної Республіки касується.

Всі землі з їх водами, лісами, надземними і підземними природними багатствами стають добром народу Української Народної Республіки.

На користування цим добром мають право всі громадяни Української Народної Республіки без ріжниць полу, віри і національності, з додержанням правил цього закону і в першу чергу тим, хто землю обробляє своїми руками.

Верховне порядкування і розпорядження всіма землями з їх водами, лісами, надземними і підземними багатствами належить Верховній владі Української Народної Республіки.

Порядкування землею в межах цього закону належить:

а) землями міського користування згідно з п. п. 9 і 10 — органам міського самоврядування;
б) іншими — сільським, волосним, повітовим і губерніальним земельним управам в межах їх компетенції.

б. На центральні й місцеві органи порядкування землею накладається:

а) утворення запасного земельного фонду з земель сільськогосподарського значіння;
б) забезпечення громадянам їх прав користування землею та переслідування самовільного захвату землі;

в) охорона природних багатств землі від виснаження і вживання заходів до зросту цих багатств;

г) допомога розвитку гуртового хліборобства і сільськогосподарських промислів.

Для переведення заходів по охороні і розвитку багатств землі закладається Державний меліоративний фонд.

Для допомоги нормального розвитку сільського господарства державою організується сільськогосподарський кредит.

Розділ II Основні положення користування землею

9. Користування землею дозволяється:

а) для загальногромадського господарства, коли органи державної влади, органи мійського самоврядування або земельні управи організують і ведуть різні корисні підприємства загальнодержавного або місцевого громадського значіння;

б) для приватно-трудового господарства, яке ведеться окремими особами, сім'ями або спільно товариствами до відповідної норми, згідно з умовами цього закону.

10. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування і їх союзам та земельним установам з затвердження Народного міністерства земельних справ надається право повертати і призначати потрібні площі земель для громадського користування з метою:

а) охорона природних багатств землі від виснаження;

б) використання багатств землі й повернення прибутків з них на загальногромадські потреби;

в) закладання досвідних і зразкових полів, розсадників, питомників і селекційних станцій, а також для санітарних, благодійних, освітніх та інших загальнокористних установ;

г) будівництва залізниць і інших шляхів;

д) розселення мійської людності і поширення господарства місцевих самоврядувань.

Сільським громадам і земельним установам надається право робити всі заходи до побільшення земельної продукції та полагодження сільськогосподарських відносин на місцях, а саме: усувати черезполосицю і т. інше.

Земля одводиться земельними управами в приватно-трудове користування окремим господарствам, сільським громадам та товариствам, які встановлюють порядкування одведеними їм землями, з додержанням вимог цього закону.

Нормою наділення для окремих господарств повинна бути така кількість землі, яка буде определена земельними установами, з додержанням вимог цього закону, але ця норма не має бути нижчою 5 або 6 десятин кращої землі для середнього трудового господарства і не повинна перевищувати трудової земельної норми. Безземельні й малоземельні з тих округ, де не вистачить землі на трудовий мінімум одержують землю в тих місцях, де є більше землі, але з підвищенням трудового мінімуму.

Строки користування землею, наділеною з запасного земельного фонду, можуть встановлюватися сільськими громадами і товариствами на підставі правил, встановлених земельними управами, згідно з цим законом.

Право користування землею може переходити по наслідству з повідомленням про це Повітової земельної управи. Порядок передачі права користування в спадщину має бути встановлений окремим законом.

Передача права користування землею іншим господарствам чи особам за винятком земель, зазначених в § 20, допускається лише з дозволу повітової земельної управи.

Примітка: Коли господар має сімью, то оставлення участка або його передача може статись лише по згоді всіх дорослих членів родини; ці члени родини про свою згоду повинні самостійно внести заяву повітової земельній управі.

Участки землі приватно-трудового або громадського користування, на котрих зовсім припиняється господарство або ведеться з порушенням закону чи встановлених правил, переходять в порядкування земельних управ.

При зміні господарів участків землі, всі заведені попереднім господарем і не використувані земельні поліпшення і меліорації, сплачуються йому новим господарем.

Відносно порядку зарахування до запасного земельного фонду і користування землями, що належать підданам чужеземних держав, буде видано окремий закон.

Джерело: Уряди України ХХ ст. Науково-документальне видання / С.В.Кульчицький (керівник авторського колективу). – К.: Наукова думка, 2001. –С. 196 – 197.

6. ТИМЧАСОВИЙ ЗАКОН КАБІNETУ НАРОДНИХ МІНІСТРІВ Директорії УНР про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці

14 лютого 1919 р.

Іменем Української Народної Республіки

Затверджуємо 14 лютого 1919 р.

За голову Директорії Петлюра

Члени: А. Макаренко

Андрієвський

Посвідчую: Державний секретар М. Корчинський

Ухвалений Кабінетом Народних Міністрів

Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці

На зміну й доповнення існуючих законів постановити:

Проекти законів і постанов по складанню їх в відповідних відомствах подаються безпосередньо до голови Кабінету Народних Міністрів.

Голова Кабінету Народних Міністрів передає по своєму розсуду проекти законів і постанов на розгляд та ухвалу Кабінету Народних Міністрів або Ради Народних Міністрів.

Кабінет Народних Міністрів складається з голови Кабінету та міністрів: закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів і військового.

В засіданнях Кабінету Народних Міністрів беруть участь Державний контролер і Державний секретар з правом дорадчого голосу.

4) Рада Народних Міністрів складається: з членів Кабінету Народних Міністрів, керуючих міністерствами, Державного контролера та Державного секретаря, при чому останні два користуються правом дорадчого голосу.

Проекти законів та постанов, ухвалені Кабінетом Народних Міністрів або Радою Народних Міністрів і остаточно зредаговані Державною канцелярією, підписуються головою Кабінету Народних Міністрів та відповідним міністром або керуючим Міністерством і докладаються Директорії Української Народної Республіки головою Кабінету Народних Міністрів і Державним секретарем.

Після письмовного затвердження Директорією проекту закону чи постанови слідує посвідчення Державного секретаря.

В надзвичайних випадках закони і постанови можуть видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Кабінету чи Ради Народних Міністрів. В цьому випадку ці закони і постанови посвідчуються керуючим справами Директорії і передаються до Державної канцелярії для опублікування.

Голова Кабінету Народних Міністрів С. Остапенко Державний секретар М. Корчинський З
оригіналом згідно:

за директора Департаменту законодавчих справ
Державної канцелярії Іваницький

Провіряв: за начальника відділу В. Кошман

Джерело: Уряди України ХХ ст. Науково-документальне видання / С.В.Кульчицький (керівник авторського колективу). – К.: Наукова думка, 2001. – С. 199 – 200.

Держава і право Західноукраїнської Народної республіки (1918-1923 рр.)

Утворення та розбудова у 1918-1919 рр. Західноукраїнської Народної республіки (далі - ЗУНР) стала закономірним результатом і складовою частиною розвитку загальноукраїнського національно-визвольного руху першої чверті ХХ ст., в тому числі - Української національно-демократичної революції 1917-1920 рр. Водночас тогочасні революційні події на західноукраїнських землях були ключовими і мали довготривалі наслідки для історії Східної і Центральної Європи.

Безпосередній і вирішальний вплив на утворення ЗУНР мали три обставини: проголошення державної незалежності Української Народної республіки, військова поразка країн Троїстого союзу та масовий національно-визвольний рух в Австро-Угорській імперії, який завершився її розвалом.

Назву держави – *Західноукраїнська Народна республіка* (ЗУНР) - було визначено на засіданні Української Національної Ради (9 листопада 1918 р.). Вона мала охоплювати близько 70 тис. км². території західних теренів етнічних українських земель з 6 млн. населення (понад 70% українців). Щоправда, невдовзі північну частину Буковини захопила Румунія. Закарпатським українцям до кінця 1918 р. так і не вдалося визволитись з-під влади мадяр, однак вже у січні-квітні 1919 р. цю територію загарбала сусідня Чехо-Словаччина. Усе це відбувалося зі згоди країн Антанти. У травні 1919 р. на засіданні Паризької мирної конференції обидві анексії вони санкціонували, а отже, й «узаконили». Фактично ж ЗУНР охоплювала лише територію Східної Галичини з 4 млн. населення.

По-суті, від моменту свого виникнення *Українська республіка галичан* (термін С.Макарчука) зіткнулася зі серйозними труднощами: претензіями на західноукраїнські землі з боку сусідніх держав, особливо Польщі; збройною

агресією на територію ЗУНР; міжнародним невизнанням тощо. Спробою вийти з глухого політичного кута і реалізувати споконвічні мрії українців про возз'єднання став *акт Злуки* між ЗУНР та УНР (22 січня 1919 р.), який, однак, реалізувати не вдалося. Уряди обох українських республік, враховуючи реальну геополітичну ситуацію, визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації в рамках територіальної автономії - *Західної Облaсті УНР* (це сподобалося не всім галицьким політикам). Фактично втілення злуки в життя покладалося на майбутні Установчі Збори від обох держав, а до того обидві держави мали залишатися «незалежними одна від одної» (С.Макарчук). Загалом формальне входження ЗУНР як Західної Облaсті УНР мало позначилося на внутрішніх державотворчих процесах західноукраїнської держави. У багатьох відношеннях вони мислились як самостійні. Зрештою, сторони, що декларували об'єднання, не мали достатньої кількості державотворчих сил, щоби вистояти у складних тогочасних умовах.

Невдовзі територію УНР окупували російські радянські війська Л.Троцького. А ЗУНР під ударами підтримуваних Антантою польських збройних сил Ю.Пілсудського, незважаючи на відчайдушні спроби відстояти свою незалежність, втратила контроль над власною територією (червень – липень 1919 р.). Далі були вимушене об'єднання Української галицької армії з Армією УНР (їхні генерали також не змогли знайти спільної мови) та майже чотирирічне існування в еміграції. Відколи Рада послів Антанти (14 березня 1923 р.), на пропозицію Б.Мусоліні, схвалила рішення, яким визнавала за Польщею «суверенне право» на володіння Східною Галичиною, еміграційні власті та органи ЗУНР припинили свою діяльність.

Організаційно-правові передумови утворення

Організацію українського руху в Галичині в політичному плані було започатковано у 1848-1849 рр. з утворенням *Головної Руської Ради* та її філій. У другій половині ХІХ — на початку ХХ ст. українці організували ряд

політичних, культурно-освітніх та економічних інституцій з розгалуженою структурою. Масовий етап національного руху наступив у кінці XIX ст. з утворенням політичних партій: Русько-Українська Радикальна Партія (пізніше - Українська Радикальна Партія), Українська Національно-Демократична Партія (УНДП); Українська Соціал-Демократична Партія, Католицький Русько-Народний Союз (з 1911 р. — Християнсько-Суспільна Партія). Найширшу мережу мала УНДП.

Процес інституціалізації національного руху у політичній, економічній та культурній сферах у другій половині XIX — на початку XX ст. відбувався у тісному взаємозв'язку із соціальною структуризацією західноукраїнської спільноти. У Галичині (після домінування в русі греко-католицької інтелігенції, а згодом - педагогів середнього шкільництва) з початку XX ст. на провідні позиції вийшла верства правників, чисельність яких значно збільшилась. Адвокати не лише домінували серед галицько-українських депутатів австрійського парламенту, але були також організаторами центральних і місцевих кооперативних та освітніх організацій.

Українські політичні сили Буковини в організаційному плані повторили шлях галичан. Як опозиційна до УНДП тут утворилася Українська Народна Партія. Політичний провід обидвох країв у передвоєнний і воєнний періоди співпрацював у австрійській Державній Раді та на міжпартійному рівні (у Головній Українській Раді та Загальній Українській Раді). З кінця 1916 р. політичне та організаційне керівництво західноукраїнським рухом здійснювала *Українська Парламентська Репрезентація*.

В умовах розпаду Австро-Угорської монархії за ініціативою Української Парламентської Репрезентації, у Львові були скликані представницькі *Збори* (18-19 жовтня 1918 р.), які за важливістю прийнятих на них рішень отримали назву «*конституанта*». На збори прибули українські депутати австрійського парламенту від Національно-демократичної та Радикальної партій, крайових галицького і буковинського сеймів,

представники від українських політичних партій та духовенства (всього 71 особа).

Правовою підставою для скликання української політичної еліти Австро-Угорщини став виданий імператором Карлом «*Маніфест про федеративну державу*» (16 жовтня 1918 р.), який декларував перетворення «двоєдиної держави на багатонаціональну федерацію». Згідно з цим документом, союзні «коронні краї» одержали право створити свої представницькі органи – *національні ради*, які для українців та інших народів Австро-Угорщини стали прологом до утворення (відродження) національної державності.

Конституанта обрала (18 жовтня 1918 р.) орган політичного представництва українського народу в Австро-Угорщині - *Українську Національну Раду* (далі УН Рада) на чолі з Євгеном Петрушевичем, визначила її права та обов'язки. Рада утворила три *делегатури* (комісії) з функціями вищої виконавчої влади: загальну виконавчу (віденську) під керівництвом Голови Ради Є.Петрушевича та дві організаційні – окремо для Галичини і Закарпаття на чолі з Костем Левицьким та для Буковини на чолі з Омеляном Поповичем. На делегації у Відні, Львові, Чернівцях покладалися обов'язки здійснення необхідних політичних кроків перед відповідними австрійськими органами з метою задоволення українських вимог. Звичайно, найбільша надія покладалася на віденську делегацію. Керівним органом Конституанти залишилася Президія Української Парламентської Репрезентації, яка проголошувалася водночас *Президією УН Ради* і мала представляла останню у період між сесіями.

УН Рада вирішила зосередити в своїх руках усю повноту державної влади на західних теренах української етнічної території і взяла курс на легальний та мирний перехід влади до представників українського народу. В ухваленому на її першому засіданні *Маніфесті* проголошувалося, що Східна Галичина, Лемківщина, Північна Буковина та землі північно-східної Угорщини, які належать до території етнічного українського розселення,

мають стати Українською державою. Всім національним меншинам пропонувалося негайно делегувати своїх представників пропорційно до складу їх населення до Української Національної Ради. Заявлялося про те, що УН Рада підготує Конституцію, яка забезпечить рівність громадян у вирішенні державних справ. Висловлювалося бажання, що новопостала держава має мати своїх представників на мирній конференції, і відмовлялось у праві представляти її інтереси австрійському урядові. На наш погляд, документ свідчить, що УН Рада вважала себе спадкоємицею «першої» УНР, оскільки орієнтувалася на загальні принципи державного розвитку, які заклала її попередниця: незалежність, суверенність, розподіл влади, рівність усіх громадян перед законом, рівність усіх націй у правах в Україні тощо. Водночас Українська Національна Рада звернулася до австрійського уряду з проханням про затвердження прийнятих Радою рішень. Серед перших заходів УН Ради щодо організації української влади у Східній Галичині стало утворення Центрального бюро УН Ради та її Харчового уряду (29.10.1918 р.).

Однак польські кола у Варшаві та Галичині активно готувалися до захоплення влади і передачі всього краю до складу польської держави. 28 жовтня у Кракові відбулося засідання польських депутатів від Галичини, на якому була створена *Ліквідаційна комісія* як орган, що мав 1 листопада 1918 р. перейняти владу від австрійської адміністрації на території Східної і Західної Галичини.

Зважаючи на таке рішення, Українська Національна рада вирішила негайно взяти у свої руки державну владу на території української частини Галичини, Буковини і Закарпаття. Але на хід подій у краї вплинули не стільки професійні політики, як військові – члени Української Військової Організації. У ніч на 1 листопада 1918 р. у *Центральний військовий комітет* (утворений у вересні 1918 р. у Львові з офіцерів-українців, що служили в австро-угорській армії та УСС) на чолі з сотником Д.Вітовським з 1,5 тис. вояків і старшин зайняв усі стратегічні пункти Львова, піднявши на ратуші синьо-жовтий прапор. Відбулася формальна передача влади УН Раді

австрійським намісником Галичини. УН Рада проголосила відозви «До населення міста Львова» та «Український народі».

У першому документі УН Рада наділяла себе функцією найвищої влади у посталій на українських землях колишньої Австро-Угорської монархії Української Держави, і закликала населення до послуху. У другому - підкреслювалося, що в усіх адміністративних одиницях владу повинні взяти уряди від імені Української Національної Ради; до прийняття своїх законів на території Української держави оголошувалося тимчасово чинним австрійське законодавство в частині, яка не суперечила засадам української державності. У документі наголошувалося, що всім громадянам нової держави, незалежно від національності й віросповідання, гарантуються «громадянська, національна і віросповідна рівноправність». Ще раз пропонувалося усім національним меншинам обрати своїх представників до складу Української Національної Ради як вищого органу влади проголошеної держави.

Дослідники (С.Макарчук, Л.Рябошапко, Б.Тищик) підкреслюють, що така політика толерантності, поваги до прав та інтересів національних меншин неухильно проводилась керівництвом української держави й надалі. Зокрема, директивами Державного Секретаріату під загрозою кримінальної відповідальності заборонялась антисемітська агітація та пропаганда. Тому дивними і необґрунтованими видаються звинувачення на його адресу з боку радянських політиків і науковців у т.зв. «буржуазному націоналізмі».

Хоча акт проголошення Української Держави в цілому відбувся мирно, і у перші дні листопада українські організації та військові команди взяли владу до своїх рук по всьому краю, все ж спокій тривав не довго. Вже у другій половині дня 1-го листопада польська військова організація у Львові розпочала воєнні дії, що започаткували українсько-польське протистояння. Спочатку боротьба, головню, точилася за Львів, але вже через три тижні вона перетворилася у справжню війну між Галичиною та Польщею, відому в історіографії як «українсько-польська війна». Саме в умовах військового протистояння українці наполегливо намагалися будувати власну державу.

Дослідники (Б.Тищик) підкреслюють, що в ЗУНР у досить короткий час були створено всі ланки державного механізму та налагоджене ефективне функціонування правової системи.

Вищі органи державної влади і управління

Систему вищих органів державної влади і управління ЗУНР складала *Українська Національна Рада*, яка за характером утворення й складом була представницьким законодавчим органом, і *Тимчасовий Державний Секретаріат* (Рада Державних Секретарів) як орган вищої виконавчої влади. Згідно з «*Тимчасовим Основним законом про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії*» (13 листопада 1918 р.), Українська Національна Рада та Державний Секретаріат ЗУНР мали діяти до скликання Установчих зборів. На останньому етапі існування державності у структурі вищих владних органів важливе місце належало інституту *Диктатора ЗУНР* та його уповноважених.

Українська Національна Рада як вищий представницький орган влади в ЗУНР від часу свого утворення (18 жовтня 1918 р.) була зорієнтована на здійснення різноманітних державних, зокрема виконавчих функцій. Останні в УН Ради перейняла Рада Державних Секретарів, а Національна Рада залишила за собою законодавчу і контрольну функції. Проте зазначимо, що на практиці принцип поділу властей у ЗУНР не завжди дотримувався. Державний Секретаріат ухвалював рішення про призначення депутатів на посади в адміністрацію і судові органи. Керівники УН Ради брали участь у засіданнях Державного Секретаріату. З листопада 1918 р. по червень 1919 р. УН Рада діяла як *тимчасовий верховний представницький орган ЗУНР*, згодом – *ЗО УНР*.

У діяльності УН Ради дослідники (О.Павлишин) виділяють два періоди: *Львівський* (жовтень-листопад 1918 р.) та *Станіславівський* (2 січня — кінець травня 1919 р.). На засіданнях у Львові УН Раду представляло декілька делегацій: Віденська — 8 осіб; б) розширена Буковинська делегація

(«Український Крайовий Комітет Буковини») — 45 діячів; в) Галицька (Львівська) делегація, доповнена 2 листопада 1918 р. представниками УСДП і 12 листопада 1918 р. делегатами від партій та війська, — 29 осіб (всього – 82 депутати). Склад УН Ради у період її діяльності в Станіславові був доповнений 59 делегатами від повітів та міст Галичини і становив 123 послы (депутати).

Правовою основою поповнення складу вищого представницького органу влади республіки представниками від повітів та міст стало прийняття *Закону про поновлення складу Української Національної ради* (15 листопада 1918 р.). У кожному повіті громади впродовж 22-26 листопада вибрали по одному члену Національної ради. Так само по одному члену обрали більші міста, причому Львів обрав чотирьох членів, Чернівці та Станіславів (сьогодні – Івано-Франківськ) – по два. Таким чином, до складу Української Національної Ради входили близько 150 депутатів, серед яких переважали представники середнього і заможного селянства, світської інтелігенції (переважно правники та педагоги) і духовенства. У кінці листопада – на початку грудня 1918 р. у Галичині було проведено додаткові вибори від громадських організацій повітів і великих міст. Національні меншини своїм правом представництва в УНР не скористалися. Доповнена представниками від повітів та міст, УН Рада номінально мала складатися з близько 150 членів. Хоча зазначимо: дослідники (О.Павлишин) вважають, що кількість депутатів, які брали участь у засіданнях делегацій та скликань УН Ради, не відповідала їх номінальній кількості, а загальний список діячів УН Ради становив 195 осіб. За іншою тезою (Б.Тищик) у сесіях брало участь не більше ніж 130 депутатів – частина депутатського корпусу постійно перебувала у Відні та в дипломатичних відрядженнях, на захоплених польськими і румунськими військами землях (окремі з них були інтерновані).

Безпосередньо УН Радою керували її президент (Є.Петрушевич), його заступники, секретарі й начальники сеймової канцелярії. У своїй роботі вони опиралися на послів (депутатів) *сеймових комісій*. Останні створювалися з

метою покращення законотворчої роботи у різних напрямках суспільного життя. Лише 2-4 січня 1919 р. було утворено 9 (дев'ять) таких комісій: земельну, військову, законодавчу, технічної відбудови, фінансову, шкільну, закордонних справ, суспільної опіки, комунікацій, а згодом (15 лютого 1919 р.) – адміністративну та санітарну.

Компетенцію, організацію та діяльність УН Ради регламентували ряд законів, прийнятих на станіславівському засіданні (4 січня 1919 р.): *про Виділ УН Ради; доповнюючий Статут; спосіб оголошення законів і розпоряджень; недоторканність членів УН Ради.*

Виділ (*комітет*) як державний орган влади, що спрямовував діяльність УН Ради, діяв аж до червня 1919 р. До його складу обиралися 9 членів, яких очолював Голова УН Ради – 10-й член Виділу (М.Кобилецький). Його іменували *президентом*. На Виділ покладалися функції колегіального глави держави. До його компетенції зокрема належало: затверджувати й проголошувати закони; оголошувати амністію на пропозицію Державного секретаря судівництва; призначати вищих державних цивільних та військових керівників і приймати рішення про їх відставку (демісія); вносити зміни в організацію державної влади. Виділ обирався на період каденції УН Ради. Його рішення схвалювалися більшістю і були правомірні за присутності щонайменше шести членів Виділу.

Згідно із законом, що доповнював («доповнюю чого») Статут, УН Рада обирала **Президію** у складі голови та чотирьох заступників і постійний **Секретаріат** (два секретарі та один заступник секретаря). Президія Ради мала опікуватися кадровими питаннями уряду, апробувати закони, ухвалені Радою. На Секретаріат покладалося ведення поточної канцелярської роботи.

Варто зазначити, що, крім УН Ради як верховного законодавчого органу ЗУНР-ЗОУНР, у першій половині 1919 р. у Станіславові окремо діяла *Буковинська* (Українська Національна) *Рада*. Ця інституція не мала статусу органу влади, а лише представляла інтереси українців, які виїхали з окупованої румунськими військами Буковини до Галичини.

Глибоку перебудову законодавчої структури влади накреслила березнево-квітнева сесія Ради (тривала з 25 березня до 15 квітня 1919 р.), головним підсумком котрої, очевидно, став курс на обрання парламенту країни - *Сойму* (Сейм) *ЗО УНР*. Останній мав стати правомочним для вирішення кардинальних економічних та політичних проблем, а УН Рада, яка вважала себе тимчасовим представницьким владним органом, мала самоліквідуватися. Правовими підставами започаткування нового представницького органу влади стали закони: *про скликання Сойму ЗОУНР* (березень 1919 р.) та *про вибори* (виборча ординація) *до Сойму ЗОУНР* (квітень 1919 р.). Хоча події українсько-польської війни 1918-1919 рр. так і не дозволили провести вибори.

Згідно з прийнятим Українською Національною Радою *Виборчим законом* (14 квітня 1919 р.), однопалатний Сейм мали обирати громадяни на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Активне виборче право надавалося громадянам, котрі досягли 20 років, пасивним виборчим правом користувалися особи від 28 років.

Закон регламентував організацію виборчої кампанії. Зокрема, утворювалися *виборчі округи* та *дільниці*. Останні співпадали із сільськими громадами. Населені пункти чисельністю понад 2 тис. виборців поділялися на декілька дільниць. Голосування на виборчій дільниці тривало до останнього виборця. Встановлювався інститут «*мужів довір'я*» (громадських спостерігачів) – представників громадськості, політичних партій тощо. Вони мали право бути присутніми під час виборів та підрахунку голосів.

Відповідно до загальнодемократичної практики права голосу на виборах були позбавлені так звані *обезволені особи* (душевнихворі), а також кримінальні злочинці (крадіжка, обман, зрада), особи, які два чи більше разів були засуджені за пияцтво. Цікаво вирішувалося питання про участь у голосуванні військовослужбовців: вони віддавали свої голоси через своїх «повновласників» у окрузі.

Депутатів (послів) належало обирати за *національно-пропорційною системою*, тобто за кожною національністю, залежно від кількості населення. Було визначено певне число депутатів. Це гарантувало всім національним меншинам незалежно від перебігу виборчої кампанії право мати своїх послів у парламенті. З 226 депутатів Сейму українці мали обрати 160, поляки - 33, євреї -27, німці – 6. Це навіть давало національним меншинам більше мандатів (66 співвідносно до 160 українських), ніж було процентне співвідношення національних сил у державі, де українці становили 75% населення. У зв'язку з тим дослідники (Б.Тищик) підкреслюють, що такого демократичного на державному рівні забезпечення прав національних меншин при виборах законодавчих органів, по суті, не знала і не знає до нині світова виборча практика.

Закон про вибори регулював також права і процедуру партій виставляти партійні списки кандидатів у послы Сейму. Зокрема, кожен кандидат міг бути тільки в одному партійному списку. Необрані кандидати вважалися заступниками послів за відповідним списком. У випадку вибуття посла з якихось причин його місце посідав заступник – перший у партійному списку серед необраних кандидатів.

Державний Секретаріат (ДС ЗУНР) або *Рада Державних Секретарів* була вищим виконавчим органом державної влади (урядом) ЗУНР. Правовою основою його діяльності стали: «*Тимчасовий Основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії*» (13 листопада 1918 р.), «*Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки*» (16 листопада 1918 р.). Хоча дослідники (В.Чехович) відзначають факт, що правовий статус ДС ЗУНР законодавчо не було чітко визначено, і лише з аналізу нормативних актів ЗУНР випливає, що він функціонував як *вищий виконавчо-розпорядчий орган держави*. За характером повноважень *Державний Секретаріат був органом загальної компетенції*, а за способом ухвалення рішень – *колегіальним органом*. Згідно із законом «*Про тимчасову адміністрацію*

областей Західноукраїнської Народної Республіки» (16 листопада 1918 р.) ДС ЗУНР підпорядковувалися усі органи адміністративної влади на місцях.

Перший склад Державного Секретаріату ЗУНР Українська Національна Рада сформувала як відповідальний перед нею *тимчасовий орган виконавчої влади* у Львові (9 листопада 1918 р.). Наступного дня уряд склав присягу на вірність українському народові і державі. Основною причиною запізненого сформування УН Радою уряду, на думку дослідників (Б.Тищик), стали недостатня попередня підготовленість, відсутність чіткого зв'язку з краєм і непристосованість колишніх діячів австрійської державної системи до революційної акції.

У програмній декларації уряду проголошувалося створення демократичної держави, в якій не буде національного поневолення і національного гніту, де всім громадянам забезпечуватимуться рівність перед законом; вибори всіх ступенів здійснюватимуться на основі загального, рівного, прямого, таємного і пропорційного виборчого права. Передбачалося проведення земельної реформи, за якою поміщицькі землі перейшли б у власність малоземельних і безземельних селян. Метою робітничого законодавства проголошувалося встановлення 8-годинного робочого дня, соціальне забезпечення тощо.

Основна увага в діяльності уряду приділялася розбудові урядово-адміністративного апарату, визначенню соціально-економічних параметрів внутрішнього розвитку української державності й створенню умов для визнання незалежності ЗУНР на міжнародній арені. Характерно, що одним із основних завдань уряду було визначено вжиття всіх необхідних заходів для об'єднання західноукраїнських земель з утвореною на сході Українською Народною Республікою (С.Макарчук, Б.Тищик). Цей напрям діяльності уряду, що мав принципове значення для державного будівництва, засвідчував: як влада, так і населення ЗУНР не мислили себе у відриві від усієї України.

Структурно Державний секретаріат складався з голови (президента Ради Державних Секретарів) та 14 Державних Секретарів. Останні відали окремими галузями державного управління: внутрішніми справами, військом, шляхами, «скарбними справами», торгівлею і промисловістю, поштою й телеграфом, освітою й віросповіданням, судівництвом, земельними справами, громадськими роботами, працею й суспільною опікою, суспільним здоров'ям, закордонними справами. До Державного Секретаріату також було включено прирівняний до секретаріату Харчовий комітет (віділ). За партійним складом перший Державний Секретаріат ЗУНР був коаліційним: 8 державних секретарів належали до національно-демократичної партії, 2 – до радикальної і по одному представнику в уряді мали соціал-демократична та християнсько-суспільна партії.

Відзначимо також, що наприкінці листопада 1918 року Українська Національна Рада скоротила кількість секретарств до 10 (десяти), зокрема внаслідок ліквідації та об'єднання деяких секретарств (наприклад, шляхів та пошт і телеграфу). Водночас УН Рада вирішила створити у своєму складі три «національних» секретарства: *польське*, *жидівське* (саме таке слово тоді вживалося на означення єврейської національної групи, яке аж ніяк не сприймалося образливо чи лайливо) та *німецьке*. Було запропоновано політичним колам відповідних національних меншин сформувати їх самим. Останні, однак, не зробили цього.

Головою першого складу уряду був призначений Кость Левицький (одночасно й секретар скарбних справ), а на початку грудня 1918 р. його замінив Сидір Голубович (у другому складі був одночасно державним секретарем фінансів, а також торгівлі й промисловості). Другий склад уряду, який працював до червня 1919 р., характеризують (В.Чехович) як коаліцію націонал-демократів і радикалів за участю безпартійних фахівців.

Кожний секретаріат мав свою *президію*, у яку входили голови усіх *відділів*, з яких він (секретаріат) складався. Наприклад, у президію одного із чільних у Секретаріаті - Державного Секретаріату внутрішніх справ входили

- голови відділів: особового, суспільного здоров'я, санітарного, інтернованих, суспільної (державної) безпеки та ін. Зокрема, *особовий відділ* займався підбором і розподілом кадрів в управлінському апараті, стежив, чи не зловживають службовці й адміністратори своїм службовим становищем, чи не займаються хабарництвом, чи не чинять несправедливостей. З цією метою у різні організації та установи як у центрі, так і на місцях посиляли так званих «*довірочних урядовців*» з відповідними повноваженнями. Зокрема, вони наділялися правом перевіряли роботу різних службових осіб, зустрічатися з населенням, вислуховувати його скарги на діяльність відповідних органів і службовців. У простіших випадках «*довірочні урядовці*» уповноважувалися «карати винних на місці», а коли справа була серйозніша – доповідали про неї на засіданні особового відділу чи навіть Державного Секретаріату. Що стосується інших відділів, то вони займалися державною роботою відповідно до своїх назв.

Зазначимо, що на державну службу, як і в інші ланки державного механізму, приймали (чи залишали на своїх місцях) усіх, хто того бажав, незалежно від національності, лиш би вони склали присягу на вірність державі чи хоч би зобов'язалися не заподіювати їй ніякої шкоди. Не могли бути службовцями державного апарату особи, засуджені за кримінальні злочини, проступки проти громадського порядку, моралі чи користолюбства; недієздатні особи; неоплатні боржники, проти яких порушена кримінальна справа; особи, що своєю поведінкою «викликають публічне згіршення».

Диктатор ЗУНР – остання державна структура в період реального існування української влади на галицькій землі та за її межами (в екзилі), утворений перед загрозою знищення держави, напередодні переходу апарату влади ЗО УНР і УГА за Збруч (9 червня 1919 р.) у м. Заліщики (тепер – Тернопільська область). Виділ УН Ради та Державний Секретаріат спільною постановою передали свої конституційні повноваження (законодавчу і виконавчу владу) Є.Петрушевичу як «*уповласненому*» (повноправному) *диктаторові*. Він отримував право виконувати всю військову і цивільну

владу до моменту свого відкликання. Для виконання покладених на нього функцій Є.Петрушевич замість державних секретарств для керівництва конкретними ланками суспільно-державного життя утворив *Військову канцелярію* та уряд - *Колегію* (раду) *уповноважених*. Члени останньої були позбавлені міністерської самостійності. Вони виконували функції чиновників вищого рангу, які у практичній діяльності керувалися виключно вказівками Диктатора.

Правовою основою діяльності Колегії уповноважених в екзилі стало розпорядження Диктатора ЗУНР «*Про організацію уряду для виконання державної влади у Західно-Українській Народній Республіці в часі тривання повновласний Диктатора*» (25 липня 1920 р.), яким цей орган було реорганізовано. Зокрема, Колегія уповноважених Диктатора ЗУНР складалася з 4-х відділів. У розпорядженні регламентувалися усі права і обов'язки її членів, а головним завданням було визначено дипломатичну акцію на відстоювання західноукраїнської державності.

Отже, вищим представницьким органом державної влади в ЗУНР була *Українська Національна Рада*, яка, однак, вважаючи себе тимчасовим владним органом, мала самоліквідуватися з обранням парламенту країни - Сойму (Сейм) ЗО УНР. Однак законам про Сейм та вибори до нього так і не судилося бути реалізованими. Українська Національна Рада була як законодавчим, так і виконавчим органом, а з утворенням *Державного Секретаріату* (Ради Державних Секретарів), що перебрав на себе виконавчі (виконавчо-розпорядчі) функції, Українська Національна Рада залишила за собою законодавчу і контрольну функції. У структурі вищих владних органів важливе місце належало також *Президії* та *Виділу* (комітету) Української Національної Ради, а згодом – інституту *Диктатора ЗУНР* та його уповноважених.

Організація місцевої влади і самоврядування

Особливу увагу Українська Національна Рада приділяла організації органів влади і управління на місцях. Згідно з її розпорядженням (1 листопада 1918 р.), на всій території держави слід було ліквідувати всі старі органи державної влади і управління, зберігши, однак, попередній адміністративно-територіальний поділ - повіт, місто, містечкові та сільські общини (громади). Замість австрійських органів у містах, містечках і селах передбачалось обрати, відповідно, *міських* та *громадських комісарів* і колективні органи при них, які представляли б усі верстви населення - *повітові національні ради* і так звані «*прибічні ради*». На думку дослідників (Б.Тищик), як «прибічні», так і повітові національні ради були дорадчими органами при громадських і повітових комісарах, а як виконавчі органи на рівні повітових рад обиралися *повітові комітети*.

Варто відзначити активне перебирання українцями влади на рівні місцевих адміністрацій краю. Так, *повітові ради* було створено, щоправда в умовах слабого зв'язку з центром, у Долині, Дрогобичі, Перемишлі, Підгайцях, Сокалі та Станиславові ще до листопадового повстання (О.Павлишин). Лише впродовж 1-7 листопада 1918 р. українці перебравли адміністрацію в 50 повітах Східної Галичини. У Перемишлі та Чесанові вони утримували владу лічені дні, у повітах Лісько та Сянік («Команчацька Республіка») — до січня 1919 р. У ряді місцевостей Буковини встановлена (6 листопада 1918 р.) українська влада проіснувала декілька днів. Проте і тут було розпочато створення повітових органів. 11 листопада 1918 р., після вступу румунського війська до Чернівців, осідок Українського Крайового Комітету було перенесено до Кіцманя. В результаті Кіцманська повітова національна рада стала крайовим органом влади.

Спочатку населення обирало керівників місцевої адміністрації – громадських комісарів - на загальних зборах громад. Щодо виборів повітових комісарів, то порядок їх проведення було визначено в «*Уставі і інструкції для повітових органів Української Національної Ради*» (листопад 1918 р.).

Так, повітові комісари в ЗУНР обиралися повітовими зборами «відпоручників» усіх громад. Останніх обирали мешканці громад віком від 20 років. Якщо громада налічувала понад 3 тис осіб, то мала право обирати від кожних наступних 2 тис. мешканців ще по «відпоручнику». Обрання «відпоручників» очолювали місцеві політичні організації, а коли таких не було, - то просвітні чи січові товариства (С.Макарчук). Місцевих керівників обирали з-поміж людей знаних, авторитетних, які мали певний професійний досвід і бажання працювати. Наприклад, Самбірським повітовим комісаром обрали Андрія Чайковського, відомого письменника та адвоката, а повітовим комісаром Стрийщини - Остапа Нижанківського, не менш відомого композитора і диригента.

Із прийняттям «Тимчасового закону про адміністрацію ЗУНР» (16 листопада 1918 р.) право визначення керівництва адміністративно-територіальних одиниць покладалося на Державний Секретаріат у Львові, якому як найвищій державній інстанції (§ 3) підпорядковувалися усі місцеві адміністрації. Повітові комісари набували статусу *державного повітового комісара* (§ 4), яких призначав і усував Державний секретар внутрішніх справ. Він також повинен був затверджувати на своїх посадах обраних раніше населенням повітових комісарів. При цьому передбачалося збереження старих кадрів службовців, особливо суспільно необхідних служб (комунальних, зв'язку, залізниць тощо). Як зазначалося в законі, всі службовці, які дадуть письмове зобов'язання чесно служити Українській державі, залишаються на своїх місцях.

Згодом Державний Секретаріат внутрішніх справ узагальнив досвід місцевої адміністрації і розробив проект закону *Про повітові трудові ради* (квітень 1919 р.). Передбачалося, що нова адміністрація обиратиметься загальним голосуванням, а комісари будуть підконтрольні Раді. Проте цим демократичним намірам не судилося бути здійсненими.

Поточні потреби розвитку державності зумовили деталізацію функцій та завдань повітових, міських і сільських органів влади. Так, обов'язки

державних повітових комісарів були визначені у розпорядженні Державного Секретаріату «*Про державну адміністрацію*» (16 листопада 1918 р.). Зокрема, Державний повітовий комісар призначав по селах і містах, що не були повітовими центрами, сільських і містечкових комісарів; приймав присягу службовців повітових служб і адміністрації; мав право розпускати місцеві громадські ради і призначати нові вибори до них; затверджував розпорядження повітових властей; дозволяв носіння зброї цивільному населенню; наглядав за діловодством державних служб тощо. Серед головних завдань, що висувалися перед комісарами, було створення оборонної сили шляхом залучення до цього і військового вишколу молоді; організація продовольчого забезпечення повітів; налагодження збору податків і добровільних внесків на користь держави тощо (С.Макарчук). Відповідним чином було регламентовано й повноваження комісарів нижчих ланок.

Повітовим комісарам підпорядковувалися повітові *військові коменданти* та *коменданти жандармерії*, однак тільки у справах громадської (публічної) безпеки. У всіх інших справах вони мали співпрацювати. У господарських справах повітові комісари повинні були співпрацювати з повітовими харчовими управами (Б.Тищик). Із компетенції державних повітових комісарів, отже, були вилучені військові справи, судочинство, справи залізниці, пошти й телеграфу, які в умовах воєнного часу підлягали суворій централізації.

Статус та принципи організації повітового самоврядування впродовж існування ЗУНР-ЗОУНР не були законодавчо регламентовані, через що існували різні його форми. Так, дослідники (О.Павлишин) зазначають, що у Дрогобичі, Коломиї та Перемишлі повітові ради утворили низку фахових комісій. Спільним представницьким органом повітів Коломиї та Печеніжина була *Окружна УН Рада*, яка створила підрозділи (“референтури”) відповідно до структури Державного Секретаріату. У Станіславові була створена *Повітова Господарська Рада*, вибори до якої відбулися на основі загального і

безпосереднього права. Наприкінці 1918 р. — початку 1919 р. Повітові УН Ради реорганізуються у т. зв. *Ширші УН Ради* на основі представництва від сільських громад та робітничих осередків повіту. Такого типу Ради діяли у Бучачі, Бережанах, Дрогобичі, Калуші, Коломиї, Станіславові, Тернополі та Чорткові. У ряді місцевостей були утворені органи самоврядування на професійній основі. У Дрогобичі, Калуші, Косові, Стебнику діяли *Ради робітничих депутатів*, у Коломиї, Станіславові та Стрию — *Ради солдатських депутатів*. У Стебнику робітнича Рада була створена як місцевий орган влади, у Дрогобичі - як робітнича організація місцевого солезаводу. Ці інституції взяли на себе вирішення виробничих і соціальних питань.

Отже, Українська Національна Рада здійснила важливі кроки до формування місцевих органів влади – повітових національних рад та їхніх виконавчих органів – повітових комітетів. Керівниками місцевої державної адміністрації були громадські та повітові комісари. Останні, зокрема, керували фактично всіма цивільними організаціями повіту, окрім війська, суду, залізниць, пошти й телеграфу. Ці функції виконували спеціальні повітові та окружні коменданти. Спочатку комісарів обирали на загальних повітових зборах, згодом це право було передано Державному Секретаріату внутрішніх справ. Він призначав повітових комісарів, які, у свою чергу, призначали громадських – сільських та містечкових – комісарів. Організація місцевого самоврядування не була законодавчо регламентована, що зумовило різноманітність форм його існування, спрямованих, однак, на вирішення виробничих і соціальних проблем громадськості.

Військове будівництво

Чи не найвагомим досягненням у процесі державотворення ЗУНР вважають розбудову власних збройних сил, необхідність створення яких об'єктивно зумовлювалася несприятливою для Республіки геополітичною ситуацією. З проголошенням держави ЗУНР опинилася під загрозою

військової інтервенції з боку Румунії та новоутвореної Польської держави. Кожна з цих держав, що значно перевищувала ЗУНР за територією та населенням, підтримувалася Антантою. До того ж, Польща також отримувала військову та фінансову допомогу з боку Франції.

Вже з перших днів проголошення держави військове будівництво в Республіці мало характер спрямованого на захист національної державності стихійного народного руху, початок якому поклав патріотичний заклик УН Ради до українців стати на захист рідного краю (1 листопада 1918 р.). У відозві УН Ради «*Під зброю*» (5 листопада 1918 р.) обґрунтовувалася необхідність створення власної армії, містився заклик до українців добровільно записуватися до української армії. Зрештою, на місцях керівництвом військових повітових команд, а нерідко з власної ініціативи колишніх січових стрільців, старшин і підстаршин австрійської армії на добровільних засадах формувалися бойові підрозділи, що найчастіше іменувалися назвою міста чи села, де вони виникали (Хирів, Щирець, Рудки, Яворів, Угнів, Золочів, також Північ, Схід) або за іменами своїх командирів (наприклад, група Бізанца чи Кравса). Найчастіше такі бойові загони створювалися в умовах безпосередньої польської загрози захоплення міста, залізничного шляху чи нової, вигіднішої позиції для фронтової лінії (С.Макарчук). Як свідчать документи і сучасники тих подій, майже все студентство, учні старших класів гімназій, шкіл, робітники і селяни в масовому порядку вступали добровольцями до армії (Б.Тищик). Населення постачало військо харчами, взуттям, медикаментами тощо.

Правовою основою побудови регулярної армії ЗУНР - *Української Галицької Армії* (УГА) - стали нормативні акти УН Ради, Державного Секретаріату та Державного секретарства військових справ. У функції *Державного секретарства військових справ* (далі – ДСВС) входило забезпечення армії підготовленими військовослужбовцями і матеріальними засобами, озброєнням та боеприпасами. На місцях йому підпорядковувалися *окружні та повітові військові команди*, правове становище яких було

визначено розпорядженням Державного секретарства військових справ (3 грудня 1918 р.). Функції генерального штабу УГА здійснювала *Українська Генеральна команда* (з 1 листопада 1918 р.), очолювана командантом (командуючим) УГА. Перейменована (8 листопада 1918 р.) на *Начальну Команду Галицької Армії*, вона безпосередньо здійснювала управління військовими структурами на фронті та у тилу, а також керівництво військовими операціями.

Постановою УН Ради (13 листопада 1918 р.) було затверджено текст присяги для військовослужбовців. А розпорядженням ДСВС (13 листопада 1918 р.) затверджувалася організаційно-штатна структура збройних сил ЗУНР. Вона базувалася на загальному військовому обов'язку й територіальному принципі комплектування. На основі цього розпорядження було проведено облік озброєнь і військового спорядження, і уся територія держави була поділена на 3 (три) *військові області*: А-«Львів», Б-«Тернопіль», В-«Станіславів» та 12 *військових округів* (по 4 у кожній). До обов'язків окружних команд входили завдання набору і вишколу жовнірів (стрільців) для армії, організація і лікування поранених, відновлення живих сил армії, забезпечення армії матеріальними ресурсами, боротьба проти антидержавних деструктивних елементів і бунтів. У підпорядкуванні обласних і окружних команд були сили жандармерії, озброєні підрозділи служби зв'язку тощо (С.Макарчук). Однак такі довільні й слабо організовані структури УГА не могли виконувати поставлені перед армією завдання. Тому після призначення на посаду командувача УГА генерала М.Омеляновича-Павленка та начальника штабу Є.Мишківського (січень 1919 р.), було розроблено організаційну структуру армії шляхом її поділу на *корпуси* та *бригади*.

Було утворено три армійські корпуси, які на початках відповідали військовим областям. У кожному корпусі нараховувалося по чотири бригади (одна бригада складалася з 5-6 тис. чол.). Бригади, в свою чергу, склалися з чотирьох куренів піхоти, артилерійського полку, сотень кінноти, саперів та

інших підрозділів. Всього налічувалось 12 бригад. Кожна бригада мала свій порядковий номер і назву військового округу, звідки вона черпала резерви і поповнення (наприклад, 1-ша коломийська, 2-га бережанська і т. ін.).

У процесі реорганізації бригад (травень 1919 р.) за окрему військову одиницю (військову частину) було прийнято *курінь*, що складався з чотирьох-п'яти *сотень*. *Полки* як військові частини залишалися лише в окремих випадках, зокрема там, де вони формувалися на основі Українських Січових Стрільців (С.Макарчук). Полками називалися також артилерійські частини бригад, куди входило три-п'ять *батарей*. Сотня як структурна одиниця мала у складі декілька *чет*. Найнижчим військовим підрозділом вважався *рій* (десяток). Отже, військова піраміда становила схему: рій – чета – сотня – курінь – бригада – корпус – УГА.

Під час Чортківської офензиви (наступу), у червні 1919 р., армія досягла значних результатів, і тільки відсутність зброї та боєприпасів не дали змоги розвинути успіх. У цей час була проведена часткова реорганізація армії та тилових служб. Зокрема, прийнято рішення про утворення двох нових корпусів і створено *Запілля* та *Команду Етапу Армії*. Остання з уведенням Диктатури мала замінити ДСВС, хоча чимало функцій останнього після переходу армії на Наддніпрянщину об'єктивно перейшло до Начальної Команди. Та й сама Команда Етапу підпорядковувалася тоді вже Начальній Команді.

У складі УГА були такі види військ та служб: *піхота* (основа збройних сил), *кіннота* (найбільш слабкий в УГА вид військ), *артилерія* (найбільш боєздатний в УГА вид військ), *авіація* - «*летунський відділ*» (створений у грудні 1918 р.; підпорядковувався безпосередньо ДСВС; складався з трьох сотень – бойової, розвідувальної та ремонтної; однією з сотень командував сотник Петро Франко), *військово-судові органи* (військове судочинство й прокуратура), *польова жандармерія* (головне завдання – боротьба з дезертирством й охорона правопорядку у військових частинах за межами фронту; при бригадах діяли відділи польової жандармерії (30-50 осіб), а при

корпусах – сотні), *ветеринарна та санітарна* служби, *служба постачання* (інтендатура), *польова пошта* (з лютого 1919 р.), *частини технічного забезпечення* (сапери, кантоністи, залізничники) та зв'язку (при корпусних командах і при Начальній існували сотні зв'язку з відділами – телефонним, телеграфним і будівельним; широко використовувалися посильні та шифрування повідомлень). У структурі УГА під назвою «*Преподобництво*», діяв також вищий духовний уряд. Правовою основою його діяльності став наказ ДСВС «*Про організацію духівництва українського війська*» (4 лютого 1919 р.). Посада *військових духовників* (капеланів), яких призначало Преподобництво, встановлювалася при всіх військових формаціях, лікарнях, лазаретах. Крім своїх безпосередніх обов'язків, вони мали вести «*метрики смерті*» по загиблих в боях чи померлих в лікарнях військовослужбовців, а також організувати поховання полеглих воїнів, облаштовувати стрілецькі цвинтарі. Для цієї мети часто залучалися місцеві церкви, де в книгах фіксувалися дані про полеглих (Д.Забзалюк).

В УГА були встановлені такі військові звання для рядових солдатів (жовнірів): *стрілець, старший стрілець, вістун*. Потім – *десятник, булавний* (сержант) або *старший десятник, бунчужний* (старший сержант) або *булавний старший десятник, підхорунжий* (за свідченнями окремих авторів); молодші офіцерські звання: *хорунжий, четар* (лейтенант), *поручник* (старший лейтенант), *сотник* (капітан); старші офіцерські: *отаман* (майор), *осавул* (потім – підполковник), *полковник*; генеральські: *генерал-четар, генерал-поручник, генерал-сотник*.

Рішенням УН Ради (13 листопада 1918 р.) та розпорядженням ДСВС (5 грудня 1918 р.) визначено матеріальне забезпечення (державну платню, норми відпустку харчів тощо) військовослужбовців УГА та членів їх сімей, встановлено військову форму («зеленаво-землистого кольору»). Також було прийнято розпорядження щодо матеріального забезпечення цивільних працівників, які входили до штату військового відомства (М. Кобилецький). У зв'язку з інфляційними процесами у дане розпорядження неодноразово

вносилися зміни. На правовій основі в ЗУНР здійснювалася і мобілізація до армії. Зокрема, вже у першому розпорядженні Державного секретарства військових справ оголошувалася часткова мобілізація чоловіків 1893-1900 років народження. Мобілізація не стосувалася національних меншин, а тільки українців. Хоча дослідники (Б.Тищик) відзначають, що в українській армії воювало чимало неукраїнців, проте вони були добровольцями. З таких людей формували спеціальні військові одиниці. Наприклад, у Тернополі був сформований спеціальний єврейський курінь, який мужньо воював з поляками у складі 1-го корпусу УГА. Ще одним розпорядженням цього відомства (27 березня 1919 р.) було визначено порядок призову на військову службу та відстрочку від військової служби, яке було доповнено низкою інших розпоряджень.

Отже, будівництво власних збройних сил ЗУНР розпочала здійснювати фактично з першого дня встановлення її влади. Від середини листопада 1918 р. військове будівництво набуло ознак унормованого з боку держави процесу творення регулярної армії, що здійснювався на правовій основі. Українська Галицька армія була кадровою армією, що базувалася на загальному військовому обов'язку та територіальному принципі комплектування з усіма військовими і тилowymi структурами. Незважаючи на важке економічне становище і війну, було закладено правову основу належного матеріального забезпечення військовослужбовців. Попри недоліки й прорахунки, створення УГА стало свідченням життєдіяльності державного механізму ЗУНР та високого патріотизму українського населення.

Судова система

Судово-прокурорські органи є важливою і невід'ємною ланкою державно-політичної системи будь-якої країни. Прийняті в ЗУНР нормативні акти стали організаційно-правовою основою творення власної судової системи й органів прокуратури, відновлення діяльності адвокатури й створення нотаріальної служби.

Правовою основою організації судової системи в ЗУНР став прийнятий УН Радою закон «*Про тимчасову організацію судів і влади судової*» (21 листопада 1918 р.). Загалом цей нормативний акт мав на меті встановити замість австрійської судової влади українську, не порушуючи при цьому самої судової організації. У документі підкреслювалося (§ 1), що судочинство в ЗУНР має здійснюватися на основі законів і розпоряджень колишньої австрійської держави, якщо останні не суперечать українській державності.

Закон проголошував, що всі суди на території колишнього цісарсько-королівського Вищого крайового суду у Львові стають судами Західноукраїнської Народної республіки і від її імені виконують судочинство (§ 3). Справи колишнього австрійського міністерства судівництва на території ЗУНР переходять до Державного секретаріату судівництва (§ 4). Дотеперішні суди (цісарсько-королівський повітовий суд, цісарсько-королівський вищий крайовий суд) формують систему судових органів ЗУНР і перейменовуються на *повітовий, окружний і Вищий суди ЗУНР* (§ 6). Як найвища судова інстанція держави, окремим законом повинен бути утворений *Найвищий Державний Суд* у Львові (§ 10). Однак, у зв'язку зі втратою столиці держави м. Львова та військовими діями, на місці Найвищого та Вищого судів ЗУНР *було утворено* (лютий 1919 р.) *судові сенати III та II інстанції* (М.Кобилецький). Вони, згідно з розпорядженням Державного Секретаріату судівництва, були утворені при окружному суді в Станіславові. Членів і голів сенатів призначав Державний секретар судівництва, а затверджувала УН Рада або її Виділ. Засідання окремих сенатів проходили раз на місяць (Б.Тищик).

Українська Національна Рада розпорядилася, щоб до прийняття закону про судоустрій і судочинство попередні судді, а значну частину їх становили українці, та весь канцелярський апарат залишилися на своїх місцях. Звільнили тільки тих, хто скомпрометував себе антинародною, антиукраїнською діяльністю (Б.Тищик).

Була розпочата підготовка до реформи судової системи, за якою уся територія держави була поділена на *судові округи* (всього 12) і *судові повіти* (всього 130). Населення мало обрати окружних і повітових суддів. Для національних меншин було встановлено квоту. Загальна кількість суддів мала становити 144 чол. Для отримання посади судді тепер необхідно було скласти іспит перед спеціальною комісією (діяли при окружних судах), членів яких призначав Державний секретар судівництва. У пресі неодноразово друкувалася інформація про наявність вільних суддівських посад (М.Кобилецький). Усі судді та працівники судів зобов'язувались скласти присягу на вірність Українській державі.

У зв'язку з *«надзвичайними обставинами, спричиненими війною»* було внесено зміни у систему судоустрою. Зокрема, тимчасово для розгляду кримінальних справ були утворені (лютий 1919 р.) *трибунали* першої інстанції (у повітах). Суддів цих трибуналів призначав Державний Секретаріат судівництва, а затверджувала УН Рада або її Виділ. Дослідники (Б.Тищик) зазначають, що трибунали першої інстанції діяли у складі: 1)одноособового судді (якщо покарання за вчинене правопорушення не перевищувало одного року в'язниці і грошова кара – незалежно від розміру); 2)у всіх інших випадках трибунал діяв у складі 3-х суддів. Серед інших вимушених змін - скорочення з трьох до двох років *«підготовчої суддівської служби»* (тобто стажування) і тимчасове (на один рік - у зв'язку з воєнним станом) припинення діяльності *суду присяжних*. Було прийнято також розпорядження про запровадження у судочинстві української мови, принципів гласності, змагальності, права звинуваченого на захист тощо.

Успішно діяли в ЗУНР і органи *військової юстиції*, організація яких заслуговує на особливу увагу. Структуру військових судів встановлювало розпорядження Державного Секретарства судівництва (16 листопада 1918 р.). Вона складалася з *окружного військового суду, обласного військового суду та Найвищого військового трибуналу*. Головами Львівського, Тернопільського і Станіславівського обласних військових судів за посадою ставали *військові*

коменданти цих військових областей. Відповідно, головами окружних судів були *окружні коменданти*.

Розпорядженням Державного Секретаріату (3 грудня 1918 р.) в ЗУНР запроваджувалися *польові суди* (склалися не менше, як із 3-х осіб: голови та двох суддів, один з яких виконував функції слідчого, інший – прокурора). Польові суди утворювали при кожній окружній військовій команді. Запровадження польових судів зумовлювалося складною внутрішньою ситуацією в державі й загалом воєнним часом, а їх діяльність поширювалась на військових та цивільних осіб у випадку вчинення ними злочинів проти безпеки держави, її цілісності й обороноздатності (на транспорті, зв'язку тощо). Зокрема, у січні 1919 р. було створено польовий суд Начальної команди Галицької Армії та польові суди групи «Північ», «Південь» та «Львів». Після реорганізації армії було утворено польові суди у I, II, III корпусах та 12 бригадах. Під час переходу Української Галицької армії на територію Наддніпрянської України були створені *військово-польові суди* Начальної команди Галицької Армії, польові суди I, II, III корпусів, польовий суд вишколу Січових Стрільців та польовий суд Етапної області УГА.

Функції звинувачення виконували органи державної прокуратури ЗУНР (*Державна прокураторія*). Розпорядженням Державного Секретаріату (18 грудня 1918 р.) було створено структуру органів прокуратури (мала бути утворена в судових округах і повітах), найвищу інстанцію якої («*Вища державна прокураторія*») мав очолити *Генеральний державний прокурор* (так і не був обраний). Призначати прокурорів, за поданням Генерального прокурора, повинен був Державний секретаріат судівництва. Проте реально цього зроблено не було. Натомість, успішно функціонував інститут *військової прокуратури*. Її очолював Генеральний військовий прокурор, у військових областях її функції виконували *військові прокурори*, а у військових округах - *судові офіцери*.

Окремим розпорядженням Державного Секретаріату судівництва (1 березня 1919 р.) урегульовувалася діяльності *нотаріату*. Зокрема, нотаріальну службу ЗУНР очолювала *Нотаріальна палата*, яка організаційно підпорядковувалась Державному Секретаріатові судівництва. Нотаріуси, які склали присягу на вірність державі, ставали нотаріусами ЗУНР.

Організація й діяльність *адвокатури* зазнала чи не найменше змін. Було встановлено офіційну назву «*адвокат*», а організаційною основою діяльності адвокатів оголошено *Палату адвокатів*. Усі адвокати в ЗУНР мали скласти присягу щодо дотримання законів держави й служіння задля добра її народу.

Отже, судова система ЗУНР була важливою ланкою функціонування її державного механізму. Створення власної судової системи, органів прокуратури, діяльність адвокатури й нотаріальної служби базувалися на відповідній нормативній базі. Найбільша увага приділялася *судоустрою*. Створення прокуратури в ЗУНР перебувало тільки на початковій стадії. Були закладені організаційно-правові основи діяльності *нотаріату* та *адвокатури*. Успішно діяли органи військової юстиції та військової прокуратури. Загалом воєнний час та складна внутрішня ситуація в державі зумовили також створення польових, а згодом - військово-польових судів.

Правоохоронні органи

Непересічна роль у процесі державотворення в ЗУНР приділялася органам охорони правопорядку. Оскільки під час ліквідації австрійсько-імперських владних органів було повністю розпущено колишню жандармерію, що складалася переважно з австрійців та поляків, вже у перші дні встановлення української влади у багатьох населених пунктах для самооборони й захисту правопорядку населення почало створювати *народну міліцію*, а в окремих містах – *відділи єврейської міліції*. До весни 1919 р. чисельність народної міліції становила близько 3 тис. осіб. Проте

формування народної міліції часто були бездіяльними, насамперед тому, що до них прийшли люди, яким йшлося, головню, уникнути відправки на фронт.

Тому з метою охорони громадського порядку, державного і особистого майна, громадської безпеки було створено *Державну жандармерію ЗУНР*. Побудований за військовим зразком «*Корпус державної жандармерії*» республіки було створено, згідно з рішенням УН Ради (6 листопада 1918 р.).

В основу організації та діяльності жандармерії спочатку було покладено старий австрійський закон про жандармерію (25 грудня 1894 р.). Найвищою інстанцією для Державної жандармерії ЗУНР став Державний Секретаріат військових справ. Очолила жандармерію *Команда Української Державної Жандармерії* на чолі з *Головним командантом*. На місцях були організовані *окружні* та *повітові команди* жандармерії та *сільські й міські станиці*. Для несення служби безпеки на залізниці, рішенням Державного Секретаріату військових справ (24 березня 1919 р.), було створено *залізничну жандармерію*.

Комплектування кадрів здійснювалося шляхом залучення як добровольців, що пройшли військову службу, так і підготовлених резервістів, котрі відповідали вимогам. Для підготовки службовців у Станіславові діяла спеціальна *жандармська школа*. Начальниками відділів призначалися *старшини*, керівниками повітових команд – *повітові вахмайстри*, станиці очолювали *вахмайстри I і II класу*. Головна команда державної жандармерії містилася у Львові, згодом її перевели до Тернополя, а потім - до Станіславова.

Значним державотворчим кроком Української Національної Ради ЗУНР стало прийняття Закону «*Про державну жандармерію*» (15 лютого 1919 р.). Він поклав початок процесу реорганізації цього органу захисту державного ладу. Йдучи за прикладом демократичних країн Європи, *Державну жандармерію* було передано *Державному секретарству внутрішніх справ*. У цілому територія держави поділялося на 23 відділення жандармерії. У питаннях забезпечення громадського порядку державна жандармерія

підпорядковувалася державним повітовим комісарам, а у військових, господарсько-адміністративних, підготовки кадрів та контролю служби – своєму безпосередньому керівництву (командантам). Чисельність особового складу жандармерії мала визначатися державним секретарем внутрішніх справ, а чисельність окремих станиць – комендантами жандармерії разом з державними повітовими комісарами.

Закон «Про державну жандармерію» (15 лютого 1919 р.) став базовим нормативним документом, у якому передбачалися вимоги до осіб, які приймалися на службу, визначалися підстави звільнення зі служби жандармів та умови соціального захисту співробітників і їх родин (В. Сідак).

Кандидат на службу до Державної жандармерії мав відповідати таким критеріям: бути громадянином ЗУНР, вести бездоганний спосіб життя, мати позитивні моральні якості, метку вдачу, бути віком від 20 до 40 років, неодруженим чи бездітним вдівцем, високим на зріст, фізично здоровим і розвинутим, вміти добре читати, писати і рахувати, знати державну мову й мову тієї частини неукраїнського населення, яке проживає на території, де передбачається служба майбутнього жандарма. Усі співробітники, вступаючи до Корпусу жандармерії, складали службову присягу.

Остаточному рішенню про зарахування до Державної жандармерії передувала однорічна пробна служба кандидата, яка включалася в загальний термін жандармської служби. Після цього претендент мав скласти іспит перед комісією, в яку входили представники місцевої адміністрації та старшини відомства. Особи, що вступили до корпусу жандармерії, зобов'язувалися прослужити там 4 роки. Поповнення старшинської ланки здійснювалось шляхом просування до вищих ступенів у межах Корпусу, переведення здібних командирів з військових підрозділів і повернення з відставки. Керівники усіх рівнів і співробітники жандармерії прирівнювались за ступенями (званнями) та правами до армійських. Так, Командант Державної жандармерії користувався правами командира бригади. Кожний

діючий жандарм мав ступінь десятника. Для Корпусу жандармерії була введена відповідна форма одягу — однострій.

Звільненню з Корпусу підлягали: співробітники, що під час пробної служби не проявили здібностей до роботи в жандармерії; після завершення встановленого терміну служби; за станом здоров'я; за сімейними обставинами (з дозволу Державного секретаря внутрішніх справ); у випадку вчинення злочину або серйозної службової провini; за скороченням штатів. Звільнення старшин здійснювалося в порядку, передбаченому для старшин армійських. На період роботи у Державній жандармерії громадяни звільнялися від служби у війську, оскільки цей час зараховувався їм як військова служба. Всі видатки на утримання, навчання та забезпечення особового складу здійснювались із бюджету Державного Секретаріату внутрішніх справ.

Відповідно до закону від 15 лютого 1919 р. вийшли постанови, інструкції, розпорядження та інші нормативні документи, котрі більш детально регламентували устрій, переміщення кадрів та діяльність корпусу жандармерії. А також стосувалися професійної підготовки та атестування кадрів Державної жандармерії ЗУНР. Зокрема, запроваджувався інститут *«пробних жандармів»*.

З метою організації навчання пробних жандармів та підготовки станичних жандармів при команді Державної жандармерії функціонував *«доповняючий відділ»*. Пробні жандарми мали проходити п'ятимісячну теоретичну підготовку при *«доповняючому відділі»*, а потім — стажування в станичній команді протягом часу, якого не вистачає до пробного року. Після цього за наявності відповідних професійних якостей претенденти зараховувалися на постійну службу до корпусу.

Ступінь вахмайстра I і II класу присвоювався жандармам - випускникам школи станичних комендантів, які успішно склали іспит і півроку успішно здійснювали керівництво станичною командою. Ступінь повітового вахмайстра надавався авторитетним та відданим справі станичним

командантам з належним професійним рівнем та досвідом роботи, але за умови, що вони вже не менш як півроку успішно виконують обов'язки повітового коменданта. Повітових вахмайстрів дозволялося допускати до іспиту на старшин, якщо вони мали необхідну професійну освіту, бездоганну поведінку і справлялися з посадовими обов'язками. Осіб, які успішно склали іспит, Державний секретар внутрішніх справ іменував хорунжими і надсилав у розпорядження відділових комендантів для практичного введення в старшинську службу. В разі нестачі старшин і наявності вакансій їм доручали керівництво відділовими командами. Іспити на жандармських старшин і станичних комендантів (як і на пробних жандармів) проводила комісія, сформована з державних службовців та жандармських старшин. Армійські старшини, переведені до Корпусу Державної жандармерії, повинні були також проходити встановлену законом річну пробну службу, яка включала: тримісячне навчання при штабі Команданта Державної жандармерії, кількомісячне знайомство з практичною роботою в одному із відділів, шестимісячне самостійне виконання обов'язків команданта відділу. Після закінчення пробного терміну старшини складали іспит на придатність до керівної служби в Державній жандармерії.

Згаданим Законом також передбачався соціальний захист співробітників Державної жандармерії та членів їх сімей (як і для армійських військовослужбовців): забезпечення житлом, призначення пенсій за вислугу років та у зв'язку із втратою працездатності під час служби, пенсій і разових грошових виплат вдовам і дітям жандарма у разі його загибелі при виконанні службових обов'язків тощо. Дослідники (В.Сідак) зазначають, що після прийняття цього закону платня жандармів зросла на 100 відсотків.

Після ліквідації Державного Секретаріату і, зокрема, Державного Секретаріату внутрішніх справ (червень 1919 р.) Державну жандармерію було підпорядковано спочатку Начальній Команді УГА, потім – Команді Запілля, згодом – Військовій канцелярії при Диктаторові ЗУНР. Під час військових дій на українських землях, що раніше входили до складу

Російської імперії, щоб у населення не виникало аналогій з жандармерією царського уряду, Державну жандармерію було перейменовано на *Народну Сторожу* (липень 1919 р.). Державна жандармерія ЗУНР припинила своє існування на початку 1920 р. після розгрому УГА.

Отже, значні заслуги у державному будівництві та забезпечення порядку в ЗУНР належали органам охорони правопорядку - *народній міліції* та, зокрема, *Державній жандармерії*. Нормативна база розбудови правоохоронних органів була покликана вирішити комплекс проблем, пов'язаних із визначенням їх місця в структурі державного механізму, набором правоохоронців на службу, підставами звільнення зі служби та умовами їх соціального захисту, а також підвищення їх професійної підготовки.

Основні напрями й результати законодавчої діяльності

На території ЗУНР, згідно з постановою УН Ради, у галузях *цивільного, кримінального і процесуального* права використовувалося старе австрійське законодавство, якщо воно не суперечило цілям української держави. Австрійсько-імперська система законодавства небезпідставно вважалася однією з основ забезпечення стабільності в державі до часу ухвалення власних нормативних актів.

Особливістю законодавчої діяльності ЗУНР була її соціальна спрямованість. Умовно ЗУНР розвивала своє законодавство двома напрямками: соціально-політичному та соціально-економічному. Глибокі революційні зміни також відбулися освіті, культурі тощо.

Злагодженому функціонуванню органів влади і управління, передусім, служило *конституційне законодавство*. Конституційні засади новоствореної української держави визначав схвалений УН Радою «*Тимчасовий основний закон*» (13 листопада 1918 р.). У ньому закріплювалося верховенство й суверенітет народу, який мав здійснювати їх через свої представницькі

органи, обрані на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися усі громадяни незалежно від національності, віросповідання та статі. Таким представницьким органом мав стати Сойм (Сейм), а до його обрання верховну (законодавчу) владу повинна була здійснювати Українська Національна Рада. Виконавчу владу віддано Державному Секретаріату. Гербом ЗУНР став золотий лев на синьому полі (потім тризуб), прапором – синьо-жовтий. Затверджено печатку Держави.

На вдосконалення політичної системи держави були спрямовані й інші конституційні закони - *«Про вибори до Сойму Західної області Української Народної Республіки»* і *«Про скликання Сойму Західної області Української Народної Республіки»*. Цими нормативними актами визначався порядок обрання, скликання та діяльності нового парламенту (вибори мали відбутися у червні 1919 р.).

У республіці, яка стояла на принципах справедливого вирішення національного питання, важливого значення надавалося законодавству про мови. Одним з перших нормативних документів, що врегульовував мовне питання, було рішення Державного Секретаріату (10 листопада 1918 р.), в якому визначалося, що всі закони, урядові акти та інші правові документи, які мають загальнодержавне значення, слід публікувати у чотирьох мовах: українській, і мовами офіційних національних меншин - польській, єврейській та німецькій. Цим самим Державний Секретаріат намагався не тільки оперативно доводити до всього населення свої найважливіші рішення, але й завойовувати їхню прихильність до нової української влади.

Згодом, використання української мови в різних сферах державного та господарського життя визначалося законом *«Про вживання мови у внутрішнім та зовнішнім урядуванні властей і урядів, публічних інститутів; державних підприємств на Західній області Української Народної Республіки»* (15 лютого 1919 р.), яким затверджувався статус української мови як державної. Державні органи і службовці, публічні інституції і

державні підприємства зобов'язували послуговуватися українською у внутрішніх та зовнішніх відносинах. Національним меншинам на законодавчому рівні гарантувалося право вживати в офіційних зносинах з державними властями, організаціями та установам - усно чи письмово, рідну мову, а властям, державним інституціям - відповідати громадянам на їх мові. Національним меншинам гарантувалося право вільно розвивати свої мови, культуру, мати школи, бібліотеки, видавництва, періодику.

8 квітня 1919 року УН Рада прийняла *Закон про громадянство і правовий статус чужинців* («Про право горожанства (громадянства) на Західній області Української Народної Республіки»). Згідно з цим законом кожна особа, яка у день його оголошення належала до однієї з громад краю, вважалася громадянином ЗО УНР. Рішення про надання громадянства чужинцям приймав Державний Секретаріат. В окремому параграфі Закону вказувалось, що громадяни Придніпрянської України - УНР - є тими самими громадянами ЗО УНР. Процедура відмови від громадянства передбачала подання відповідної заяви впродовж 1,5 місяця після публікації закону. Іноземці та особи без громадянства набували статус громадянина після 5 років постійного проживання на території республіки.

Одним із найважливіших соціально-економічних питань у державі залишалось *земельне питання* та його правове вирішення. Аграрна проблема в ЗУНР набула не тільки економічного, але і політичного значення, адже майже половина орних земель та пасовищ, більша частина лісів за Австрії у Галичині належали поміщикам і церкві, в той же час понад дві третини селянських господарств були дрібно земельними або «безземельними» (Б.Тищик).

Аграрну реформу на селі започаткував закон *«Закон про вивласнення великих фабулярних посіlostей»*. Ним встановлювався порядок конфіскації земель у великих землевласників. Зокрема, націоналізовані землі переходили у тимчасове управління повітових земельних комісій, які розподіляли їх поміж селян.

Завершити процес врегулювання аграрної проблеми в ЗУНР мав закон *«Про земельну реформу»* (14 квітня 1919 р.), який передбачав конфіскацію земель поміщиків, церков і монастирів, а також набутих із метою спекуляції та тих, що не обробляли власники своїми силами. Варто зазначити, що прийнятий закон мав компромісний характер: конфіскації підлягали землі великих землевласників, власників, які зі зброєю в руках воювали проти Української держави та земель, які перебували у державній власності Австро-Угорської монархії. А наділялись землею у першу чергу військовослужбовці української армії та безземельні й малоземельні селяни. До слова, земельний закон ЗУНР значно відрізнявся від земельного закону Центральної Ради УНР, за яким було конфісковано і передано у власність усі поміщицькі та церковні землі без викупу.

Робітничим законодавством було також встановлено 8-годинний робочий день та контроль над виробництвом. Однак дослідники (Б.Тищик) наголошують, що вирішення цих наболілих проблем було запізнілим, прийняті закони недосконалими (земельний закон), а то й половинчастими (не було націоналізовано промислових підприємств). Фактично їх реалізацію відкладено до закінчення війни і скликання Сейму.

Органи влади ЗУНР також вживали заходи щодо підтримки культури і, зокрема, освіти. Серед законів і розпоряджень, які регулювали діяльність державних органів щодо створення власної освітньої системи були, передусім, *«Про основи улаштування шкільництва на Західній області Української Народної Республіки»*, *«Про полегші при іспитах учителів середніх шкіл»*, розпорядження *«В справі приватних шкіл»* та низка інших правових актів. Внаслідок прийнятих законодавчих актів було відкрито 30 середніх шкіл, з них 20 гімназій. Вчителів визнано державними службовцями та присвоєно службові ранги. З дозволу органів влади ЗУНР продовжували діяти польські та єврейські навчальні заклади. На вільні посади вчителів оголошувався конкурс у пресі. Для матеріальної підтримки вчителів та

членів їхніх сімей прийнято ряд законів та розпоряджень про підвищення зарплати.

Отже, ЗУНР провадила активну законодавчу діяльність, яка вже тоді була зорієнтована на міжнародно-правові стандарти, відповідала їм і навіть дещо випереджувала (законодавство ЗУНР про мови). При розробці конституційних актів ЗУНР її керівники продовжували традицію «першої» УНР у питанні розбудови правової держави. Відкинувши ідею «трудового принципу», держава намагалася створити однакові умови щодо економічного та культурного розвитку як українців, так і представників національних меншин, визначаючи загальнолюдські цінності головним орієнтиром у законодавчій діяльності ЗУНР.

Документи*

1. ПРОКЛЯМАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РАДИ ВІД 19 ЖОВТНЯ 1918 РОКУ

Стоячи на становищі самовизначення народів, Українська Національна Рада як конституюнта постановляє:

I. Ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині,—зокрема Східна Галичина з граничною лінією Сяну з влученням Лемківщини, північно-західна Буковина з містами Чернівці, Сторожинець і Серет та українська полоса північно-східної Угорщини — творить одноцільну українську територію.

II. Ця українська національна територія уконституується отсим як українська держава. Постановляється поробити приготовні заходи, щоби се рішення перевести в життє.

III. Взивається всі національні меншости на сій українській області,— при сім Жидів признається за окрему національність,— щоби уконститувалися і негайно вислали своїх представників до Української Національної Ради в скількості, відповідаючій їх числу населення.

IV. Українська Національна Рада вигоготовить конституцію для утвореної сим способом держави на основах загального, рівного, тайного і безпосереднього права голосування з пропорціональним заступництвом і правом національно-культурної автономії та з правом заступництва при правительстві для національних меншостей.

V. Українська Національна Рада жадає, щоби зорганізована отее в державу українська територія мала безумовно своїх заступників на мировій конференції.

VI. Теперішньому австро-угорському міністрови заграничних справ бар. Бурянови відмовляється права переговорювати іменем сеї української території.

Джерело: Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. – К.: Дніпро, 2001. – Т.6. 90-ті роки XIX - 20-ті роки XX ст. / Упор., прим. Т.Гунчака, Р.Сольчаника. – С. 373.

2. ТИМЧАСОВИЙ ОСНОВНИЙ ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНУ САМОСТІЙНІСТЬ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ БУВШОЇ АВСТРО-УГОРСЬКОЇ МОНАРХІЇ, УХВАЛЕНИЙ УКРАЇНСЬКОЮ НАЦІОНАЛЬНОЮ РАДОЮ НА ЗАСІДАННЮ 13 ПАДОЛИСТА 1918 РОКУ

Артикул I.— *Назва*

Держава, проголошена на підставі права самоозначення народів Українською Національною Радою у Львові дня 19. жовтня 1918 року, обнимаючи весь простір бувшої Австро-угорської монархії, заселений переважно Українцями, має назву Західноукраїнська Народня Республіка.

Артикул II.— *Границі*

Простір Західно-Української Народньої Республіки покривається з українською суцільною етнографічною областю в межах бувшої австро-угорської монархії — то є з українською частиною бувших австрійських коронних країв Галичини з Володимирією і Буковини та з українськими частими бувших угорських столиць (комітетів): Спиш, Шариш, Земплин, Уг. Берег, Угоча і Марморощ,— як вона означена на етнографічній карті австрійської монархії Карла барона Черніга.

Артикул III.— *Державна суверенність*

Отся державна територія творить самостійну Західно-Українську Народню Республіку.

Артикул IV.— *Державне заступництво*

Права влади іменем Західно-Української Народньої Республіки виконує весь її народ через своє заступництво, вибране на основі загального, рівного, безпосереднього тайного і пропорціонального права голосування без ріжниць пола. На сій основі мають бути вибрані установчі збори Західно-Української Народньої Республіки. До часу зібрання установчих зборів виконує всю вдасть Українська Національна Рада і Державний Секретаріат.

Артикул V.— *Герб і прапор*

Гербом Західно-Української Народньої Республіки є Золотий Лев на синім полі, обернений у свою праву сторону. Державна печать має довкола гербу напис: «Західно-Українська Народня Республіка».

Джерело: Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. – К.: Дніпро, 2001. – Т.6. 90-ті роки XIX - 20-ті роки XX ст. / Упор., прим. Т.Гунчака, Р.Сольчаника. – С. 375-376.

* подається зі збереженням орфографії

3. ЗАКОН ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ПРО МОВИ НА ЇЇ ТЕРИТОРІЇ

від 15 лютого 1919 р.

Закон з дня 15 лютого 1919 р. про уживання мови у внутрішнім і зовнішнім урядованню державних властей і урядів, публічних інституцій і державних підприємств на Західній області Української Народної Республіки. Українська Національна Рада постановила:

§ 1. Державною мовою на Західній області Української Народної Республіки є мова українська.

§ 2. Цю мову вживають у внутрішнім і зовнішнім урядованню всі державні власті і уряди, публічні інституції і державні підприємства.

§ 3. Законно признаним національним меншостям полишається свобода уживання як усно так і в письмах їх матірної мови в урядових зносинах з державними властями і урядами, публічними інституціями і державними підприємствами.

§ 4. Закон цей обов'язує з днем його оповіщення. За Виділ Української Національної Ради:

Д-р Горбачовський, в. р., Д-р Петрушевич, в. р.

Джерело: Хрестоматія з історії держави і права України У 2-х т. / Укладачі В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький; За ред. члена-кореспондента АПрН України В.Д. Гончаренка. - 2-е вид., перероб. і доп. - К.: Ін Юре, 2000. - Т. 2. - С. 105-106.

4. ЗАКОН ПРО ВИДІЛ УН Ради

4 січня 1919 р.

§ 1. Українська Національна Рада вибирає з-поміж себе Виділ з 9 членів, якими проводить як десятий член, Президент Української національної Ради, а на случай його перешкоди найстарший за віком його заступник.

§ 2. До компетенції Виділу Української Національної Ради належить:

- а) іменувати членів Правительства,
- б) приймати або уділяти їм димісію,
- в) виконувати право амністії і аболіції, а на то внесення Державного Секретаріату Судівництва; в справах військового судівництва може Виділ Української Національної Ради перенести право амністії на Раду Державних Секретарів;
- г) іменувати начальників державних урядів цивільних і військових;
- д) удостоверяти і оповіщувати закони.

§ 3. Виділ Української Національної Ради скликає в міру потреби Президент Української національної Ради, а в случаю його перешкоди найстарший віком його заступник. Він репрезентує Виділ і підписує його письма.

§ 4. Виділ Української Національної Ради вибирається на час її каденції, а влада його гасне з хвилию вибору нового Виділу новою Радою.

§ 5. Рішення Виділу западають більшістю голосів, а в случаю рівності голосів стає рішенням те внесення, за котрим голосував Президент.

До важности рішень треба присутности щонайменше шести членів Виділу.

§ 6. Оцей закон входить в силу хвилию його ухвалення.

Джерело: Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України. - К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. - С. 97.

5. ПЕРЕДВСТУПНИЙ ДОГОВІР,

заключений дня 1 грудня 1918 року в м. Фастові між Українською Народньою Республікою й Західно-Українською Народньою Республікою про маючу наступити злуку обох українських держав в одну державну одиницю

Західно-Українська Народня Республіка заявляє цим непохитний намір злитись у найкоротшій часі в одну велику державу з Українською Народньою Республікою — значить заявляє свій намір перестати існувати як окрема держава, а натомість увійти з усією територією й населенням, як складова частина державної цілоти, в Українську Народню Республіку.

Українська Народня Республіка заявляє цим рівнож свій непохитний намір злитись у найкоротшій часі в одну державу з Західно-Українською Народньою Республікою — значить заявляє свій намір прийняти всю територію й населення Західно-Української Народньої Республіки, як складову частину державної цілоти, в Українську Народню Республіку.

Правительства обох республік уважають зв'язаними повищими заявами, то значить: уважають себе посполу зобов'язаними цю державну злуку можливо в найкоротшій часі перевести в діло так, щоби в можливо найкоротшій часі обі держави утворили справді одну неподільну державну одиницю.

Західно-Українська Народня Республіка з огляду на витворені історичними обставинами, окремими правовими інституціями та культурними і соціальними різницями окремішності життя на своїй території й її населення, як будучій частині неподільної Української Народньої Республіки, дістає територіяльну автономію, котрої межі означить у хвиля реалізації злуки обох Республік в одну державну цілість окрема спільна комісія за ратифікацію її рішень компетентними законодавчими й правительственными державними органами обох Республік. Тоді також установлені будуть детальні умовини злуки обох держав.

Договір цей, списаний у двох примірниках, як двох окремих оригіналах, призначених по одному для правительств кожної з обох держав, може бути опублікований за згодою обох правительств, т. є. Директорії Української Народньої Республіки й Ради Державних Секретарів Західно-Української Народньої Республіки.

Директорія Української Народньої Республіки: В. Винниченко
П. Андрієвський
Ф. Швець
С. Петлюра

Отаман Українських] Республіканських] військ
Повновласники Ради Державних Секретарів Західноукраїнської Народньої Республіки:

Д-р Льонгін Цегельський Д-р Дмитро Левицький

Джерело: Винниченко В. *Відродження нації. (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.] - Т. 3.- Київ-Відень, 1920 (репринтне відтворення видання 1920 року)- К.: Вид-во політичної літератури України, 1990. - С. 254-256.*

6. АКТ ЗЛУКИ, ухвалений (ратифікований) першою сесією доповненої УН Ради

Українська Національна Рада, виконуючи право самоозначення Українського Народу, проголошує урочисто (торжественно) зєдинення з нинішнім днем Західноукраїнської Народної Республіки з Українською Народньою Республікою в одну, одноцільну. суверенну Республіку.

Зміряючи до якнайскоршого переведення сеї злуки, Українська Національна Рада затверджує передвступний договір про злуку, заключений між Західно-Українською (Народною) Республікою і Українською Народною Республікою дня 1 грудня 1918 р. у Хвастові та поручає Державному Секретаріатові негайно розпочати переговори з київським правительством для окончного виконання (щодо сфіналізування) договору про злуку.

До часу, коли зберуться установчі збори з'єдиненої Республіки, законодавчу (законодавчу) владу на території бувшої Західно-Української Народної Республіки виконує Українська Національна Рада.

Дотожж самого часу цивільну і військову адміністрацію на згаданій території веде Державний Секретаріат, установлений Українською Національною Радою, як її виконуючий орган».

Джерело: Чубатий М. *Державний лад на Західній Области Української Народньої Республіки.*— С. 4-5.

7. РОЗПОРЯДОК ДИКТАТОРА ЗУНР про організацію уряду для виконання державної влади в Західноукраїнській Народній Республіці

25 липня 1920 р.

Арт. I

Надзвичайно важкі умовини, серед яких знайшлася Західно-Українська Народна Республіка і її уряд з розвоєм воєнних подій, викликали конечну потребу зосередження функцій державної влади в одних руках.

Се спонукало президію виділу Української Національної Ради і Державний Секретаріат перенести Актом здати, Залішки, дня 8 липня 1919 [р.], виконувани ними до того часу атрибути законодавчої та найвищої цивільної та військової влади державної на мене як Диктатора Західно-Української Народної Республіки.

З того часу виконував я перейняту згаданим Актом владу в своїм імені. А коли за бігом воєнних подій зорганізований первісно державний центральний апарат урядовий перестав на ділі бути чинним і існувати в своїм складі, полагаджував я справи державні при допомозі принагідно і відповідно до потреб хвилі складеного урядового апарату, заступаючись у вирішуванні деяких поодиноких діл чи то справ цілих поодиноких областей адміністрації повновласниками, заіменованими будь-ще виділом Національної Ради чи Державним Секретаріатом будь назначуваними мною, які, однак, не мали постійного круга компетенції.

Арт. II

Повага держави на зверх та складність її адміністрації вимагає, щоби існував постійно зорганізований державний апарат урядовий, відповідаючи існуючому правному станові. Під ту пору уряд мусить бути наладжений так, щоби при додержанні закріпленого Актом з 8 липня 1919 [р.] принципу зосередження найвищої влади в руках Диктатора, відповів своїм завданням під зглядом здатності до

систематичного ведення діл поодиноких окремих областей адміністраційних, маючи до того ясно очеркнену і відмежовану компетенцію для кожної області адміністрації.

А що трудне положення держави вимагає постійної присвяти переважної моєї уваги і особистого старання справам заграничної політики і справам військовим, то ж являється konieczність надати так зорганізованому урядові право ініціативи і певної самостійності в вирішуванні справ деяких областей адміністрації.

Арт. III

Щоб задовольнити сим вимогам, постановляю, як слідує:

Уряд Диктатора ЗУНР

§1 Атрибути державної влади, надані Диктаторові Актом з 8 липня 1919 [р.], виконуються ним через «Уряд Диктатора Західно-Української Народної Республіки».

§2 Уряд цей складається з окремих самостійних відділів, а імено:

- а) для ведення діл, входячих попередньо в кругкомпетенції Секретаріату справ закордонних;
- б) для ведення діл, входячих попередньо в кругкомпетенції секретаріатів фінансів, торгівлі і промислу;
- в) для справ преси і пропаганди, зокрема організації, ведення і нагляду політичної пресової служби та політичної пропаганди, в цілі попирання інтересів держави та для виконання атрибутів адміністраційної влади в справах пресових;
- г) для ведення діл, входячих попередньо в круг ділання державних секретарів справ внутрішніх, судівництва, просвіти, віросповідань, рільництва, пошт і телеграфів, шляхів та робіт публічних;
- д) президіальної канцелярії Диктатора для ведення діл президіальних, а зокрема — для приймання в законній дорозі внесень на рішення Диктатора від органів державних, покликаних до того законом, і взагалі в справах, застережених існуючими постановами до безпосереднього вирішення Диктатора; для виготовлювання в автентичнім тексті видаваних Диктатором законних постанов, розпорядків, рішень, декретів і письм, ведення їх евіденції та зберігання автентичних оригіналів; для ведення в імені Диктатора урядової кореспонденції та для посередниченя в безпосередніх урядових зносинах з ним.

§3 Справи, входячі в круг ділання Державного військового секретаріату, лишаються при зорганізованій вже окремими постановами «Військової канцелярії Диктатора ЗУНР», яка входить в склад уряду, як окремий відділ (Арт. III, § 2).

Розмір компетенції уряду і покликаних до ведення його осіб

§4 Менша або більша самостійність у вирішуванні справ урядом зависить від уповажнень, даних особам, поставленим Диктатором на чолі поодиноких

Уповноважені Диктатора

§5 На чолі установлених § 2 а), б), в), г) відділів уряду Диктатора ЗУНР стоять з правила іменовані Диктатором уповноважені і ведуть діла свого круга компетенції при помочі іменованих Диктатором концептових і канцелярійних урядників самостійно, в імені Диктатора, згідно з існуючими законними постановами і даними Диктатором інструкціями та припорученнями. Не мають, однак, прислужуючого державним секретарям права видавання законних постанов, розпорядків та загально обо-в'язуючих рішень, яке застерігається Диктаторові.

§6 При видаванні уповноваженими Диктатора самостійних заряджень, які тягнуть за собою видатки з державної скарбниці в рамках признаного кредиту, вони є обов'язані зноситися постійно з відділом для справ фінансів (контроля державних розходів). Потребу переступлення кредиту і спори компетенційні вирішує Диктатор.

§7 Виймовко може бути ведення поодиноких відділів, доручене Диктатором референтам, які ведуть діла під його безпосереднім наглядом, з розміром компетенцій, означуваним для них принагідно Диктатором.

§8 Розмір компетенції військової канцелярії Диктатора ЗУНР є означений існуючими постановами, які й лишаються дальше в силі.

§ 9 На чолі президіальної канцелярії стоїть іменований Диктатором шеф президіальної канцелярії, який веде діла назначеного йому круга при помочі іменованих Диктатором концептових і канцелярійних урядників, під безпосереднім доглядом Диктатора.

§10 Порядок внутрішнього ведення діл та урядових зносин поодиноких відділів уряду між собою і на зверх означується окремим розпорядком.

Арт. IV

Сила обов'язуюча закона: з дня 4 січня 1919 [р.] ч. 2 Вістника Державних Законів і розпорядків ЗУНР про спосіб оповіщування законів і розпорядків завішується.

Закони і розпорядки, видавані в часі завішення закона з дня 4 січня 1919 [р.] ч. 2 Вістника Державних Законів і розпорядків, входять в силу з днем їх

Джерело: Уряди України ХХ ст. Науково-документальне видання / С.В.Кульчицький (керівник авторського колективу). – К.: Наукова думка, 2001. – С. 242 - 243.

Висновки

1. Новий етап у вітчизняному державотворенні - *новітню національну українську державу і право* - започаткувала Українська національно-демократична революція 1917-1921 рр. Вона підсумувала динамічний розвиток українського національного руху кінця XIX — початку XX століть, і прискорила процес перетворення українського етносу на сучасну політичну націю. Однак шлях українців, українства до своєї національної державності був нелегким, навіть драматичним. Складні державотворчі процеси, що прокотилася тоді по усій українській етнічній території спричинилися до виникнення двох форм державності - *національної* та *радянської*, боротьба між якими фактично визначала головний зміст тодішньої політичної ситуації. Ідеї національно-державного будівництва найбільш яскраво втілювалися в чотирьох відомих державних формаціях: *УНР доби Української Центральної Ради*, Гетьманат - "*Українська Держава*" гетьмана Павла Скоропадського, *УНР доби Директорії ("Друга УНР")* і *Західноукраїнська Народна республіка (ЗУНР)*.
2. Питання про самовизначення України й відродження її державності у новітню добу на порядок денний висунула перемога Лютневої буржуазно-демократичної революції в Росії 1917 р. Її наслідком стало падіння царського режиму та прихід до влади ліберально-демократичного *Тимчасового уряду*. Вже на початку березня було покладено початок формуванню власного національного парламенту – *Української Центральної Ради*. Факт утворення УЦР не виходив за межі правового поля постмонархічної Росії: співвідносився з рекомендаціями Тимчасового уряду створювати на місцях представницькі органи влади у формі рад об'єднаних громадських організацій.
3. Легітимність Української Центральної Ради обумовлювалася нормами міжнародного права (право національного самовизначення). Від часу

свого утворення УЦР еволюціонувала як демократична й легітимна інституція. До її формування на засадах виборності були залучені й представлені усі з існуючих в тогочасній Україні суспільно-політичних сил та соціальних верств. З перших днів свого існування *УЦР була радою українських партій і безпартійних культурних організацій*. З квітня 1917 р. вона перебрала на себе *функції національно-державного органу України з переважаючим представництвом селянства та інтелігенції*. Впродовж наступних кілька місяців національно-державний статус УЦР було підтверджено рішеннями низки всеукраїнських з'їздів: трьох військових, селянського, робітничого, земельних комітетів. А після прийняття до свого складу представників інших національностей *стала міжнаціональним територіальним центральним представництвом усієї України*, органом державно-політичної репрезентації й захисту інтересів всього багатоетнічного населення України. Відома Інструкція Тимчасового уряду конституйована II Універсалом трансформувала УЦР в *орган територіального самоврядування*. І тільки з проголошенням Української Народної Республіки III Універсалом УЦР стала вищим законодавчим органом державної влади.

4. Попри короткий термін існування Української Центральної Ради *-тринадцять з половиною місяців* - відбулися події історичного значення, котрі докорінно змінили існуючий до того суспільно-політичний лад. Та головна заслуга Української Центральної Ради полягає в тому, що вона пробудила в українському народі державну свідомість, домоглася у надзвичайно складних умовах визнання його прав на незалежне державотворення.
5. Навесні 1918 р. Україна стала ареною найбільш хаотичних і складних політичних подій. Реальність поновлення більшовицької експансії, нездатність Центральної Ради опанувати ситуацію і досягти необхідного рівня державного та економічного розвитку, наростаюча

загроза перетворення України в по суті німецьку колонію консолідували несоціалістичні сили. Їх лідером став почесний гетьман Вільного козацтва генерал Павло Скоропадський. За сприянням окупаційних військ до нього 29 квітня 1918 року перейшла влада в Україні. *Всеукраїнський хліборобський з'їзд* проголосив П.Скоропадського гетьманом України. Внаслідок майже безкровного державного перевороту Центральна Рада була розпущена і в українських землях була проголошена друга за порядком українська національна державна формація за новітнього часу - *гетьманат "Українська Держава"*. Суть перевороту полягала в спробі шляхом зміни демократичної парламентської форми державного правління на авторитарну створити нову модель української держави, яка була б здатною зупинити радикалізацію, дезорганізацію і деградацію суспільства, стала б творцем і гарантом стабільного ладу, що ґрунтувався б на приватній власності та дотриманні правових норм.

6. Особливістю державного будівництва у період гетьманату було те, що воно відбувалося за іноземної (німецької й австро-угорської) військової присутності. У вужчому значенні П.Скоропадський будував ані українську, ані російську національну державу. Гетьманський режим прагнув впровадити нову концепцію української нації, яка ґрунтувалася не на знанні української мови, а на лояльності до Української Держави (розумілася у ширшому, територіальному значенні, а не у вузькому, етнічному).
7. Проголошений в Україні 1918 р. Гетьманат не став довготривалою формою українського державного життя. Наростання соціальної напруги в процесі гетьманського державного будівництва призвело до формування (травень 1918 р.) організованої опозиції - *Українського національно-державного союзу* (від серпня 1918 р. - *Український Національний Союз*), який взяв на себе державну відповідальність і для здійснення урядових функцій обрав колегіальний управлінський орган

- Директорію у складі п'яти осіб на чолі з В.Винниченком. Передбачалося, що Директорія виступить на чолі антигетьманського повстання, а після його перемоги управлятиме Україною до скликання Установчих зборів.
8. В результаті приходу до влади Директорії була відновлена попередня назва держави (УНР) і форма державного устрою (республіканська), хоча сам факт відновлення УНР не був офіційно проголошений Директорією, а читався з її повної назви – *”Директорія Української Народної Республіки”*. У процесі державного будівництва Директорія керувалася більше загальними гаслами, а ніж конкретними програмами. Як наслідок - політична нестабільність, жорстка боротьба за владу, безуспішні пошуки надійної зовнішньої та внутрішньої підтримки, нескінченні переїзди, періодичні реорганізації уряду та кардинальні зміни офіційної політичної лінії щодо перспектив державного будівництва: розбудова держави за радянським зразком (*«трудовий принцип»*) і союзи з більшовицькою Росією проти держав Антанти, або державотворення на базі *”європейської моделі”* (пов'язувалася з утвердженням принципу розподілу влад через розвиток парламентаризму, а в українському контексті - через скликання Установчих Зборів) і спільну з Антантою боротьбу проти радянської Росії.
9. В цілому, період перебування Директорії при владі був часом її злетів і падінь. Перші тижні владарювання Директорії були водночас і періодом її найвищого тріумфу. На початку грудня 1918 р. армія УНР контролювала майже всю територію України, було чимало зроблено з точки зору розбудови основних засад державного ладу й суспільно-економічної політики. Проте вже через півтора місяця, коли армія УНР змушена була під ударами збройних формувань радянської (більшовицької) Росії залишити українську столицю, виявилися незворотні ознаки занепаду Директорії. А наприкінці 1920 р.

керівництво УНР остаточно втратило свій контроль над територією України, і змушене було емігрувати.

10. Утворення та розбудова у 1918-1919 рр. Західноукраїнської Народної республіки стала закономірним результатом і складовою частиною розвитку загальноукраїнського національно-визвольного руху першої чверті ХХ ст. Водночас тогочасні революційні події на західноукраїнських землях були ключовими і мали довготривалі наслідки для історії Східної і Центральної Європи. Безпосередній і вирішальний вплив на утворення ЗУНР мали три обставини: проголошення державної незалежності Української Народної республіки, військова поразка країн Троїстого союзу та масовий національно-визвольний рух в Австро-Угорській імперії, який завершився її розвалом.

11. По-суті, від моменту свого виникнення *Українська республіка галичан* (термін С.Макарчука) зіткнулася зі серйозними труднощами: претензіями на західноукраїнські землі з боку сусідніх держав, особливо Польщі; збройною агресією на територію ЗУНР; міжнародним невизнанням тощо. Спробою вийти з глухого політичного кута і реалізувати споконвічні мрії українців про возз'єднання став *акт Злуки* між ЗУНР та УНР (22 січня 1919 р.), який, однак, реалізувати не вдалося. Уряди обох українських республік, враховуючи реальну геополітичну ситуацію, визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації в рамках територіальної автономії - *Західної Області УНР* (це сподобалося не всім галицьким політикам). Фактично втілення злуки в життя покладалося на майбутні Установчі Збори від обох держав, а до того обидві держави мали залишатися «незалежними одна від одної» (С.Макарчук). Загалом формальне входження ЗУНР як Західної Області УНР мало позначилося на внутрішніх державотворчих процесах західноукраїнської держави. У багатьох відношеннях вони

мислились як самостійні. Зрештою, сторони, що декларували об'єднання, не мали достатньої кількості державотворчих сил, щоби вистояти у складних тогочасних умовах.

12. Чи не найвагомішим досягненням у процесі державотворення ЗУНР вважають розбудову власних збройних сил, необхідність створення яких об'єктивно зумовлювалася несприятливою для Республіки геополітичною ситуацією. Прийняті в ЗУНР нормативні акти стали також організаційно-правовою основою творення власної судової системи й органів прокуратури, відновлення діяльності адвокатури й створення нотаріальної служби. Значні заслуги у державному будівництві та забезпечення порядку в ЗУНР належали органам охорони правопорядку - *народній міліції* та, зокрема, *Державній жандармерії*. Нормативна база розбудови правоохоронних органів була покликана розв'язати комплекс проблем, пов'язаних з визначенням їх місця в структурі державного механізму, з набором правоохоронців на службу, підставами звільнення зі служби та умовами їх соціального захисту, а також підвищення їх професійної підготовки.

13. ЗУНР провадила зорієнтовану на міжнародно-правові стандарти (законодавство ЗУНР про мови) активну законодавчу діяльність. При розробці конституційних актів ЗУНР її керівники продовжували традицію «першої» УНР у питанні розбудови правової держави. Відкинувши ідею «трудового принципу», держава намагалася створити однакові умови щодо економічного та культурного розвитку як українців, так і представників національних меншин, визначаючи загальнолюдські цінності головним орієнтиром у законодавчій діяльності ЗУНР.

14. ЗУНР - це не лише трагічна, але й повчальна сторінка нашої історії. А листопадовий чин, який відновив у генетичній пам'яті ідеї державності й соборності, й зараз слугує нам високим прикладом патріотичного

духу та цивілізованого, справді європейського громадянського суспільства.

15. Українські національні державні формації першої чверті ХХ ст. - УНР доби Центральної Ради та Директорії, «Українська Держава» та Західноукраїнська Народна республіка - посідають помітне місце в історії української державності. В процесі їх становлення було створено всі ланки державного механізму, судову систему, правоохоронні органи, налагоджене функціонування правової системи. Проте головна заслуга перших у новітню добу національних державних формацій полягає, насамперед, у плеканні самої ідеї національної держави. Найважливіше, що їм у складних умовах вдалося зробити, — визнати права українського народу мати свою державу, свою культуру та мову. Вони засвідчили, що ідея української держави — це реальність і за неї треба боротися.

Література

1. *Бевз Т.* Протистояння парламентської й радянської моделей державності у листопаді – грудні 1917 р. // *Історія України.* – 2005. - № 9 (409). – С. 1-5.
2. *Бойко О.Д.* *Історія України: Посібник для студентів вищих навчальних закладів.* – К.: Видавничий центр "Академія", 1999. – 568 с.
3. *Брайчевський М.* Конспект історії України // *Старожитність.* – 1992. – № 3.
4. *Вивід прав України: Зб. документів.*— Львів: Слово, 1991.— 128 с.
5. *Винниченко В.* Відродження нації. (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.] - Т. 3.- Київ-Відень, 1920 (репринтне відтворення видання 1920 року). - К.: Вид-во політичної літератури України, 1990. - 542 с.
6. *Вовк Ю.* Організація військових судів у період гетьманату // *ВІСНИК ЛЬВІВ. УН-ТУ Серія юридична.* - 2000. - Вип. 35. - С.101-104
7. *Грабовський С., Ставрояні С., Шкляр Л.* Нариси з історії українського державотворення. – К.: Видавництво "Генеза", 1995. – 608 с.
8. *Грицак В.М.* Правова характеристика адміністративно-територіального устрою українських земель у період з 1917 по 1991 рр. // *Бюлетень Міністерства юстиції України.* – 2004. - № 9 (35). – С. 5-25.
9. *Грицак Я. Й.* Нарис історії України: Формування модерної української нації XIX – XX ст. – К.: Генеза, 2000. – 316 с.
10. *Головатенко В. І.* Становлення інституту глави держави в період державного відродження України (1917 – 1921 рр.) // *Етнонаціональні чинники в історії державно-правового будівництва: Матеріали XII Міжнародної історико-правової конференції, 10 - 13 вересня 2004 р., м. Бахчисарай / За ред. О.В.Тимощука.* – Сімферополь, 2005. – С.275 – 283.
11. *Гошуляк І.Л.* Центральна рада: погляд із сьогодення // *Історія України.* – 1998. - № 42. – С. 1-4.
12. *Грошові знаки та монети України: Альбом.* – Харків: Колорит, 2005. – 184 с.: іл. – (Серія «Українська колекція»).
13. *Іванова А.Ю.* Законодавчий процес та законодавча техніка в часи Української Центральної Ради, Гетьманату і Директорії як історико-правова проблема // *Юридична наука і освіта: історія, сучасність, перспективи: Матеріали IX Міжнародної історико-правової конференції.* – К., 2004. – С.248-252.
14. *Исаев И.А.* *История государства и права России. Полный курс лекций.* – М.: Юристъ. – 1996. – 448 с.
15. *Історія українського війська. Книга у двох частинах.* – Ч. II. - Видання Івана Тиктора. - Львів, 1936. (Репринтне видання).
16. *Забзалюк Д.Є.* Душпастирська служба українських військових формацій першої половини XX ст. Автореф. ... канд. істор. наук. – Львів, 2007. – 19 с.
17. *Заріцька І.* Земельне законодавство Української Держави П.Скоропадського // *Підприємництво, господарство і право.* – 2005. - №10. – С.87-91.
18. *Землянська В.* Кримінально-процесуальне законодавство часів Центральної Ради // *Право України.* - 2001.- №12. – С.137-139.
19. *Кісілюк Е.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917-1921 рр.). Автореферат... канд. юрид. наук. – К., 2003. – 20 с.
20. *Кобилецький М.М.* Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918 – 1923 рр.). – Автореф. ... канд. юрид. наук. – Львів, 1998. – 16 с.
21. *Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України.* – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
22. *Копиленко О.Л., Копиленко М.Л.* Держава і право України. 1917 – 1920: Навчальний посібник. – К.: Либідь, 1997. – 208 с.
23. *Короливський С.М., Рубач М.А., Супруненко Н.И.* Победа советской власти на Украине. – М., 1967.

24. *Кравченко Б.* Соціальні зміни і національна свідомість в Україні ХХ ст. / Пер. з англ. – К.: Основи, 1997. – 423 с.
25. *Кравченко Ю.Ф.* Міліція України. – К.: Генеза, 1999. – 432 с.
26. *Кравчук М.* Правове регулювання будівництва Збройних Сил Центральної Ради // *Нова політика.* – 1997. - № 4. – С. 35-40.
27. *Кудлай О.Б.* Законотворча діяльність народного міністерства судових справ Української Центральної Ради / НАН України. Ін-т історії. – К., 2002. – 68 с.
28. *Макарчук В.С.* Державно-територіальний статус західноукраїнських земель у період Другої світової війни (1939 – 1945 рр.). Історико-правове дослідження. – К.: Атіка, 2007. – 368 с.
29. *Макарчук С.А.* Українська Республіка галичан. Нариси про ЗУНР. – Львів: Світ, 1997. – 192 с.
30. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького; Редкол.: *Ю.І.Римаренко* (відп.ред.) та ін. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – 942 с.
31. *Мироненко О.М.* Витоки українського революційного конституціоналізму 1917-1920 рр. теоретико-методологічний аспект. – К., 2002. – 260 с.
32. *Мироненко О.М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. – К., 1995. - 328 с.
33. Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. У 2-х ч./ Упоряд.: *І.О.Кресіна* (керівник), *О.В.Кресін*, *В.П.Ляхощкий*, *В.Ф.Панібудьласка*; За ред. *В.Ф.Панібудьласки*. – К.: Вища школа, 1997. – Ч.1. – 583 с.
34. *Німченко В. Сердюк В.* Військові суди в Україні у 1917—1919 роках (історико-правовий аспект) // *Право України* – 2000. - №6. – С. 12-16.
35. *Олійник О.І.* Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917-1941 рр.): структура, функції, діяльність. Автореф. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000. – 19 с.
36. *Павлишин О.Й.* Формування і діяльність представницьких органів влади ЗУНР – ЗОУНР (жовтень 1918 — червень 1919 рр.). Автореф. ... канд. істор. наук. – Львів, 2001. – 19 с.
37. *Подковенко Т.* Конституційне законодавство Української держави гетьманату П.Скоропадського // *Підприємництво, господарство і право.* – 2005. - №6. – С.8-12.
38. *Подковенко Т. О.* Становлення системи законодавства України в 1917-1920 роках (Українська Центральна Рада, гетьманат П.Скоропадського, Директорія УНР). Автореферат ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 21 с.
39. *Реснт О.* Внутрішня політика Директорії // *Історія України.* – 2000. - № 20.
40. *Рябошапко Л.І.* Правове становище національних меншин в Україні (1917 – 2000). – Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. І.Франка, 2001. – 482 с.
41. *Сідак В.С.* Національні спецслужби у період Української революції 1917-1921 рр. (невідомі сторінки історії): Монографія. – К.: Видавничий дім "Альтернативи", 1998. – 320с.
42. *Серєда А.* Українська держава гетьмана П.Скоропадського // *Держава і право.* – 2001. – Вип. 12.
43. *Серєда А., Серєда О.* Становлення судової системи в Україні (1917-1918 рр.) // *Підприємництво, господарство і право.* – 2004. - №9. – С.17-20.
44. *Солдатенко В.Ф.* Українська революція. Історичний нарис: Монографія. – К.: Либідь, 1999. – 976 с.
45. *Сухонос В.В., Лакізюк В.П., Грицаєнко Л.Р., Руденко М.В.* Прокуратура України. Академічний курс: Підручник. – Суми: ВТД "Університетська книга", 2005. – 566 с.
46. *Тимощук О.В.* Державна варта Української Держави (історико-юридичний аналіз) / Відповідальний редактор *Усенко І.Б.* – К., 1998. – 72 с.
47. *Тимощук О.В.* Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.): Історико-правове дослідження. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. – Одеса, 2000.
48. *Тищик Б. Й.* Західно Українська народна республіка (1918-1923). Історія держави і права. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 392 с.
49. Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. – К.: Дніпро, 2001. – Т.6. 90-ті роки ХІХ - 20-ті роки ХХ ст. / Упор., прим. *Т.Гунчака, Р.Сольчаника.* – 520 с.

50. *Терлюк І.Я.* Правові основи розв'язання аграрного питання в Україні (1917–1920 рр.) // Проблеми забезпечення законності у сфері забезпечення земельних та аграрних правовідносин. Тези доповідей на науково-практичній конференції. (м. Львів, 19-20 травня 2006 р.). - Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – С.61-62.
51. *Терлюк І.Я.* Реалізація принципу «поділу влад» в УНР доби Директорії // Від громадянського суспільства до правової держави: матеріали III Міжнародної наукової конференції (Харків: ХНУ ім. В.Каразіна, 25 квітня 2007 р.). – Харків, 2007. – С. 79-81.
52. *Терлюк І.Я.* Створення Української Центральної Ради у постмонархічній Росії: питання легітимності // Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. – Тернопіль, 2007. – С.55-57.
53. *Терлюк І.Я.* Утвердження Української Центральної ради як легітимного органу політичного представництва українського народу // Революції в Україні у XX – XXI століттях: співзвуччя епох: матеріали II Міжнародної наукової конференції. Одеський юридичний інститут Харківського НУВС (16 березня 2007 р.). – Одеса, 2007. – С.111-114.
54. *Терлюк І.Я.* Формування кадрів правоохоронних органів ЗУНР // Науковий вісник Львів. юридичного інституту. (Серія: юридична). - 2005. – №3. - С.217-220.
55. Українська державність у XX столітті: Історико-політологічний аналіз / *О.Дергачов* (керівник авторського колективу). – К.: Політична думка, 1996. – 448 с.
56. Українська революція і державність (1917 - 1920 рр.) / *І.Л.Гошуляк* (керівник авторського колективу). – К.: Парламентське видавництво, 1998. - 247 с.
57. Уряди України XX ст. Науково-документальне видання / *С.В.Кульчицький* (керівник авторського колективу). – К.: Наукова думка, 2001. – 608 с.
58. *Хміль І.В.* На шляху відродження української державності (Український національний конгрес-з'їзд 6-8 квітня 1917 р.) // Історичні зошити. – К., 1994.
59. Хрестоматія з історії держави і права України У 2-х т. / Укладачі *В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький*; За ред. члена-кореспондента АПрН України *В.Д. Гончаренка*. - 2-е вид., перероб. і доп. - К.: Ін Юре, 2000. – Т. 2. – 800 с.
60. *Шевченко В.* Українська Центральна рада: демократизм, легітимність, правотворчість (1917-1918) // Історія України. – 2005. - № 4 (404). – С. 1-5.
61. *Шевчук В.П., Тараненко М.Г.* Історія української державності. Курс лекцій. – К: Либідь, 1999. – 480 с.
62. *Чубатий М.* Державний лад на Західній Области Української Народньої Республіки.— Львів, 1921.
63. *Юрійчук Є.П.* Становлення і характер радянської влади в Україні: історико-правові аспекти (1917 - 1922 рр.): Навчальний посібник. – К.: ІЗМН, 1998. – 124 с.
64. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: *Ю.С. Шемшученко* (відп. ред.) та ін. – К.: “Укр. енцикл.”, 1998 – 2004.
65. *Якимович Б.* Збройні сили України: нарис історії. – Львів, 1996. – 357 с.
66. *Яневський Д.* Політичні системи України 1917-1920 років: спроби творення і причини поразки. – К.: Дух і літера, 2003. – 767 с.

ЗМІСТ

Вступ	3
Держава і право в Україні доби Української Центральної Ради	5
Лютнева революція в Росії. Активізація українського політичного руху. Утворення УЦР.....	6
Ідеологія українського національного державотворення.....	9
Утвердження УЦР як легітимного органу політичного представництва українського народу.....	13
Органи центральної влади та управління.....	17
Організація місцевої влади й самоврядування.....	28
Судова система.....	35
Правоохоронні органи.....	42
Військове будівництво.....	49
Особливості законодавчої діяльності:.....	57
Конституційне законодавство:.....	65
Формування галузевого законодавства у сфері цивільно-правового регулювання.....	73
Кримінальне й кримінально-процесуальне законодавство.....	81
<i>Документи</i>	86
Держава і право в Україні доби Гетьманату - «Української Держави» гетьмана П.Скоропадського	96
Передумови встановлення влади П.Скоропадського. Проголошення «Української Держави».....	98
Органи центральної влади та управління:.....	100
Організація місцевої влади й самоврядування.....	106
Судова система.....	111
Правоохоронні органи.....	119
Військове будівництво.....	123
Особливості законодавчого процесу.....	127
Конституційне законодавство.....	130
Особливості цивільно-правового регулювання.....	132
Кримінальне законодавство.....	138
<i>Документи</i>	144
Держава і право Української Народної Республіки доби Директорії („Друга УНР“)	149
Особливості державотворення в Україні періоду Директорії УНР.....	149
Органи верховної державної влади.....	153

Вищі органи виконавчої державної влади.....	161
Організація місцевої влади й самоврядування.....	164
Судова система.....	168
Правоохоронні органи.....	171
Військове будівництво.....	177
Особливості законодавчого процесу та законодавчої техніки.....	182
Конституційне законодавство.....	184
Особливості цивільно-правового регулювання.....	187
Кримінальне законодавство.....	192
Кримінально-процесуальне законодавство.....	197
<i>Документи</i>	201
Держава і право Західноукраїнської Народної Республіки.....	207
Організаційно-правові передумови утворення.....	208
Вищі органи державної влади та управління.....	213
Організація місцевої влади й самоврядування.....	222
Військове будівництво.....	225
Судова система.....	230
Правоохоронні органи.....	234
Основні напрями й результати законодавчої діяльності.....	239
<i>Документи</i>	244
Висновки.....	248
Література.....	255