**Тема 11. Держава і право за гетьманату П. Скоропадського**

1. ***Формування держави***
2. ***Законодавча діяльність***

Література В’ячеслав Іванов ІСТОРІЯ держави і права україни Підручник

https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/p09\_24.pdf

1. ***Формування держави***

На скликаному у Києві 29 квітня 1918 р. за ініціативою “Союзу земельних власників” з’їзді українських хліборобів нащадок давнього роду козацької старшини П. Скоропадський був проголошений Гетьманом України. Центральна Рада була розігнана окупаційними військами. Але не слід вважати організаторами її повалення німців чи австрійців. Це сталося як закономірний результат невдоволення заможніших верств населення, які вимагали відновити приватну власність й покласти край революційному хаосові. Авторитетний бойовий генерал П. Скоропадський ще з початком революції українізував своє військове з’єднання, але Центральна Рада відкинула його послуги. Прихід до влади П. Скоропадського був умотивований намаганнями відновити правопорядок, скасувати “соціалістичні експерименти” Центральної Ради.

Протягом доби прихильники Гетьмана заволоділи державними установами. У день свого обрання П. Скоропадський звернувся з “Грамотою до всього українського народу” і оприлюднив Закони про тимчасовий державний устрій України, в основу яких була покладена ідея короткочасної сильної влади. Центральна Рада, Мала Рада, земельні комітети розпускалися, закони Центральної Ради і Тимчасового російського уряду скасовувалися. За Україною закріплювалася нова офіційна назва “Українська держава”.

За Законами про тимчасовий державний устрій України “влада управління належала виключно до Гетьмана України в межах усієї Української держави”. В історико-правовій літературі існують різні точки зору на природу гетьманської влади. Дехто з учених вважає, що із заснуванням Гетьманату в Україні відбувся перехід до президентської республіки. Дехто з дослідників говорить про повернення до монархічної форми правління. Справді, титул “Гетьман” асоціюється з квазімонархічними традиціями, пов’язаними з козацькими гетьманами.

Фактично ж “до обрання Сейму” встановлювався тимчасовий диктаторський режим. Гетьману належала вся повнота законодавчої і виконавчої влади. “Без його санкцій ніякий закон не може мати сили”. Проте усякі урядові акти гетьмана мали бути контрасигновані Отаманом Ради Міністрів або одним із відповідних міністрів. Він призначав і звільняв виконавчу владу — Отамана Ради Міністрів і весь склад уряду. До повноважень Гетьмана належало керівництво зовнішньополітичною діяльністю. Він був “Верховним Воєводою Української Армії і Флоту”, оголошував військовий та осадний стан (припиняв усі громадсько-політичні свободи), виконував право загальної амністії, здійснював особисте помилування.

Дбаючи про неперервність керівництва країною, П. Скоропадський 1 серпня 1918 р. затвердив ухвалений Радою Міністрів тимчасовий Закон “Про верховне управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами Держави ясновельможного Пана Гетьмана всієї України”. За цим законом у зазначених випадках влада переходила до Колегії Верховних Правителів Держави. Колегія мала складатися з трьох осіб: одного правителя заздалегідь визначав сам Гетьман, одного обирав Сенат і одного — Рада Міністрів. Характеризуючи цей закон, можна стверджувати, що спостерігалося прагнення створити механізм правового забезпечення стабільності і наступності вищої державної влади.

“Законами про тимчасовий державний устрій України” функція організації і координації діяльності центральних відомств “по предметах як законодавства, так і вищого державного управління” покладалася на призначену Гетьманом Раду Міністрів. Очолював Раду Міністрів Отаман — Міністр, який згодом почав називатися Головою Ради Міністрів. “Керування справами Ради Міністрів” покладалося на “Генерального Секретаря (згодом почав називатися Державним Секретарем) і на підпорядковану йому Державну Генеральну Канцелярію”. На початку травня було затверджено склад Ради Міністрів, до якої ввійшли міністри внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів, торгівлі і промисловості, земельних справ, народної освіти (21 червня перейменовано у Міністерство народної освіти та мистецтв), судових справ, військовий міністр, генеральний контролер. Також було створено нові: Міністерство народного здоров’я і Міністерство сповідань, що займалося релігійними справами. Міністерства поділялися на департаменти й управління. Гетьман 25 травня затвердив “Положення про Малу Раду Міністрів”, яка складалася з товаришів (заступників) міністрів і мала розглядати пропозиції окремих міністерств, що не потребували письмового узгодження, проекти штатів та кошторису окремих міністерств тощо.

Соціалістичні діячі, більшість із яких були членами Центральної Ради, не змогли стати над партійними інтересами і не підтримали гетьманський уряд. Тому уряд було сформовано з участю кадетів та монархістів. Проте це були талановиті адміністратори.

Що стосується численних тверджень про неукраїнське походження членів гетьманського уряду, то воно не відповідає дійсності. Переважна більшість членів уряду була українського походження, в тому числі його голова професор М. Василенко, великий землевласник Ф. Лизогуб, який потім очолив уряд, видатний український політичний діяч та історик Д. Дорошенко та ін. Проте після відставки Ф. Лизогуба у сформованому 14 листопада проантантівському і проросійському уряді на чолі з С. Гербелем українців майже не було.

Для періоду гетьманства характерний розвиток інституту державної служби. В основу вимог до держслужбовців було покладено не їхні політичні уподобання, а професійні ознаки. Згідно з гетьманською “Грамотою до всього українського народу” від 29 квітня, урядовців, окрім міністрів Центральної Ради і їх заступників, було залишено на посадах. Відповідно до Закону “Про порядок призначення на державну службу” від 25 травня, всі, хто перебував чи вступав на державну службу, а також військові й судді мали приносити “урочисту обітницю” на вірність Українській державі.

До здобутків Української держави варто зарахувати й успіхи у зовнішньополітичній сфері. Якщо Центральна Рада мала дипломатичні стосунки лише з Німеччиною, Австро-Угорщиною і Туреччиною, то Гетьманат обмінявся посольствами з 12 державами. Під тиском німців навіть Радянська Росія визнала Українську державу.

За короткий термін було створено власну дипломатичну службу.

Формування органів місцевого управління відбувалося в ситуації гострого протистояння з боку місцевих організацій політичних партій, більшість яких була соціалістичного спрямування. До того ж Гетьман, розпустивши органи місцевого управління і комісарів Центральної Ради, поновив діючий ще за царату адміністративнотериторіальний поділ. У губерніях, повітах із місцевих поміщиків та земських діячів призначалися старости, яким належала вся повнота влади на місцях. Губернські старости за своїм статусом практично дорівнювали царським губернаторам. За Законом від 30 листопада поновлювався колишній інститут “земських начальників”, утворювалися повітові та губернські ради у сільських справах. Територіальне самоврядування було позбавлене загального і рівного виборчого права. Усе це переконливо свідчить про те, що система місцевої влади формувалася за зразком колишньої російської моделі. За кілька місяців в Україні було створено дієвий адміністративний апарат. Але російське чиновництво, яке перебувало в державній адміністрації, було більше заінтересоване у відновленні імперії. Безпосередньо системою місцевої адміністрації, як і за часів УНР, керувало Міністерство внутрішніх справ.

Гетьманські установи та органи зазнавали постійного втручання окупаційної влади, яка здійснювала грабіжницьку політику в Україні. До Німеччини ешелонами вивозилося продовольство й промислове устаткування. Розпочалося масове повернення в Україну поміщиків і капіталістів, яким поверталися заводи, фабрики, землі, маєтки, виплачувалася компенсація за збитки. Все це спричинило надзвичайне загострення соціально-політичної ситуації у країні.

Ситуацію в Українській державі ускладнювало також протистояння місцевої адміністрації й органів місцевого самоврядування, що перебували під впливом опозиційних до Гетьмана українських політичних партій. У травні Міністерство внутрішніх справ заборонило з’їзд представників міст. Були розпущені Катеринославська й Одеська міські думи. За Законом від 29 червня губернські старости дістали право розпускати волосні земські збори й управи, міські думи. Водночас гетьманський уряд намагався створити на місцях лояльне до Гетьманату самоврядування. Сподіваючись знайти соціальну опору режиму у середовищі заможних селян, Гетьман виокремив їх у самостійну категорію громадян — козаків. Новий Закон про вибори до земств від 5 вересня запроваджував куріальну систему виборів (право голосу давало нерухоме майно, підприємство або стан і освіта), що мало сприяти тому, щоб земське життя спрямовували представники вищих станів та заможні хлібороби.

Реформування судової системи Української держави розпочалося з вищої судової інстанції — Генерального Суду. У Законах про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня у розділі “Про Генеральний Суд” зазначалося, що він “уявляє собою вищого хоронителя і захисника закону та Вищий Суд України в справах судових та адміністративних”. На Генеральний Суд покладалося оголошення всіх законів та наказів уряду. Призначення Генеральних суддів відтепер повинен був призначати Гетьман. У травні Гетьман затвердив закон про титул, іменем якого твориться суд в Україні — “іменем Закону Української держави”. Відповідно до Закону від 2 червня, Генеральний Суд мав складатися з департаментів: цивільного, карного й адміністративного. На нього покладалися функції, які раніше належали російському “Правительствующему Сенату”, а також касаційні функції Головного Військового Суду. Реформування вищої судової інстанції було завершено після створення, відповідно до закону від 8 липня, Державного Сенату на чолі з Президентом, який складався з Адміністративного, Цивільного і Карного Генеральних Судів.

Законом від 8 липня “Про Судові палати й Апеляційні суди” було скасовано апеляційні суди і відновлено діяльність Судових палат: Київської, Харківської та Одеської. Адміністративні, цивільні й кримінальні справи розглядалися окружними судами у складі постійних суддів і 12 присяжних засідателів. Відновлювалася й мирова юстиція. Постановами Ради Міністрів від 14 та 21 липня було розширено підсудність кримінальних та цивільних справ мировим суддям.

Загальне керівництво судочинством покладалося на Міністерство юстиції, компетенція якого розширювалася. Так, міністр юстиції отримав право призначати і звільняти з посад мирових суддів і голів з’їздів мирових суддів.

Крім загальних судів, існували й військові суди, значення яких збільшувалося у міру того, як Гетьман посилював репресії. Відповідно до Закону від 21 червня “Про організацію військово-судових установ та їх компетенцію”, вони поділялися на вищі (Київський та Катеринославський) і штабні — ті, що діяли при штабах дивізій, корпусів і Головному штабі. У справах про заколоти, агітацію проти Української держави, протидію владі, вбивства застосовувалася виключна підсудність.

Судові установи під час розгляду справ керувалися кримінальним і кримінально-процесуальним законодавством Російської імперії, щоправда, вносячи певні зміни відповідно до нових умов до складу злочинів і призначення міри покарання.

Організовувалася українська прокуратура. Законом “Про Державний Сенат” встановлювалися посади прокурорів і товаришів (заступників) прокурорів. Обов’язки Генерального прокурора покладалися на міністра юстиції. Передбачалась участь прокурора у засіданнях військових судів.

Поновлювалася діяльність адвокатури, на яку покладалася 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 (звільняти) Міністерство юстиції.

У системі правоохоронних органів чільне місце належало створеній відповідно до закону від 18 травня 1918 р. Державній варті.

На неї покладалися охоронні, розвідувальні, контррозвідувальні, наглядові, силові й карні функції. Загальне керівництво її діяльністю здійснював департамент державної варти Міністерства внутрішніх справ, а в губерніях і містах — старости й отамани.

1. ***Законодавча діяльність***

Основні засади створення власної правової системи було визначено в Законах про тимчасовий державний устрій: “Українська держава керується на твердих основах законів, виданих в установленій черзі”. Тут же встановлювалися й правові основи законотворчого процесу: “Закони розробляються в кожному Міністерстві по належності і передаються на загальне обміркування Ради Міністрів. По ухвалі Радою Міністрів внесених законопроектів вони передаються на ствердження Гетьманові”. Міністрам надавалася можливість видавати розпорядження в розвитку і поясненні законів. Законом від 2 червня “Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, обговорення, затвердження їх та про форму і порядок оголошення законів” керівництво цим процесом покладалося на Державну канцелярію і Державного секретаря. Про інтенсивність законодавчої діяльності гетьманського уряду свідчить той факт, що менш ніж за вісім місяців його існування було видано близько 300 законів.

Деякі попередні законодавчі акти Гетьман скасував як такі, що суперечили соціально-політичним і економічним засадам Української держави. Така доля спіткала, наприклад, досить суперечливий за своєю сутністю Закон Центральної Ради про національно-персональну автономію (скасований 9 липня 1918 р.).

Водночас гетьманська адміністрація вибірково застосовувала правові акти із законодавчої спадщини як Центральної Ради, так і Російської імперії. Наприклад, у циркулярі Міністерства праці від 16 травня зазначалося, що всі попередні акти у сфері трудового законодавства зберігають свою чинність, “якщо вони не скасовані Урядом Української Держави”.

У міру того як затверджувалися відповідні закони Української держави, скасовувалися попередні законодавчі акти, про що, як правило, вказувалося в тексті цього закону. Показовим у цьому сенсі є Закон про українське громадянство від 1 липня, остання стаття якого скасувала Закон про громадянство, ухвалений Центральною Радою у березні 1918 р. На відміну від Закону Центральної Ради, цей Закон базувався на “нульовому варіанті”: усі російські піддані, що перебували в Україні під час видання цього закону, визнавалися громадянами України.

Законодавство Української держави в цілому спрямовувалося на захист права приватної власності. Було запроваджено українську грошову систему, засновано банки. Особливе значення мало законодавче врегулювання земельного питання. Скасувавши закон Центральної Ради про соціалізацію землі, Гетьманат вживав заходів щодо унормування становища селян і поміщиків. Для підготовки нового земельного закону було створено повітові та губернські земельні комісії, а також Вищу земельну комісію на чолі з Гетьманом. Однак за затвердженим у листопаді під тиском Українського національного союзу на чолі з В. Винниченком проектом земельної реформи усі великі землеволодіння мали бути примусово викуплені державою й розподілені між селянами не більше як по 25 десятин. Допускалося існування господарств у розмірі до 200 десятин, якщо ці господарства мали культурне значення. Фактично це було повернення до скасованого Закону “Про соціалізацію землі” з деякою модернізацією. Зрозуміло, що такий законопроект викликав різко негативне ставлення великих землевласників.

Незаперечними є успіхи гетьманського уряду у законодавчому забезпеченні культури й освіти. Було засновано близько 150 україномовних гімназій. У середніх школах започатковувалося обов’язкове вивчення української мови і літератури, а також історії та географії України. У жовтні в Києві і Кам’янці-Подільському відкрилися українські університети. Було також засновано Український національний театр, Національну капелу, Національний музей, Національний архів та бібліотеку з понад 1 млн томів.

Вершиною освітньої діяльності Гетьманату стало урочисте відкриття 24 листопада Української академії наук. Президентом академії було обрано академіка В. Вернадського.

Створюючи власні збройні сили, гетьманська адміністрація зробила важливі кроки у законодавчому забезпеченні військового будівництва. Влітку 1918 р. Гетьман наказав військовому міністерству відновити організацію козацтва як основного резерву військ. Важливе значення мали Закон про загальний військовий обов’язок від 24 липня та Закон про політично-правове становище службовців військового відомства від 1 серпня 1918 р. Цими законами встановлювався строк служби два роки у піхоті й три — у кінноті та артилерії, військовослужбовцям заборонялося входити до складу політичних партій та організацій, вони позбавлялися активного й пасивного виборчого права.

У вересні Рада Міністрів і Гетьман ухвалили план організації української армії, що мала складатися з 8 корпусів, кінних дивізій та інших військових з’єднань. Важлива роль відводилася Чорноморській флотилії, що складалася з кораблів, захоплених німцями за Брестською угодою і переданих ними Україні. Для підготовки військових кадрів засновувалися спеціальні школи. Було сформовано декілька військових з’єднань, в тому числі й Гвардійську Сердюцьку дивізію чисельністю 5 тис., укомплектовану молоддю, переважно з родин заможних селян.

Вживалися заходи для формування військових частин з козаків.

Козаки кожної губернії утворювали кіш на чолі з кошовим отаманом. До козацького стану належали нащадки козаків, але до нього записували і всіх охочих. Передбачалося створити українську армію чисельністю близько 300 тис. Однак процес військового будівництва гальмувало командування окупаційних військ, яке боялося створення в Україні власної великої військової сили.

Для періоду Гетьманату характерне посилення каральної спрямованості законодавства. Так, Законом від 8 липня 1918 р. “Про заходи боротьби з розладнанням сільського господарства” та іншими актами поміщикам надавалося право використовувати примусову працю під час жнив. За ухилення від повинностей селянам загрожували великі штрафи, тюремне ув’язнення та інші покарання. За Законом від 27 травня врожай 1918 р. вважався власністю держави і призначався на відправку до Німеччини й Австро-Угорщини. Селяни повинні були здати хліб державі за твердими цінами, окрім частини, необхідної для прожиття. До вилучення продовольства залучалися створені при німецьких комендатурах спеціальні команди, які застосовували жорсткі санкції і навіть розстріли. Народні маси позбавлялися політичних прав і свобод. Жорстко придушувалися будь-які прояви невдоволення чи опозиції. Це спричинило активізацію повстанського руху і в умовах, коли окупаційні війська внаслідок революції в Німеччині та розпаду Австро-Угорської імперії залишали Україну, призвело до повалення гетьманського режиму.

\* \* \*

Гетьманат, що проіснував менше восьми місяців, спочатку зміг здобути собі підтримку завдяки обіцянкам відтворити правопорядок. Залучивши представників соціально-економічної верхівки, чиновництва та військових, він спромігся розпочати створення центральних і місцевих органів управління, судової системи, правоохоронних органів та збройних сил. Було відновлено приватну власність на землю, створено умови для відродження козацтва як соціальної опори гетьманату, зроблено перші кроки на шляху до розвитку національної освіти, науки і культури. Але реальна влада в Україні значною мірою залежала від німецько-австрійського окупаційного командування, що не додавало популярності гетьманському режиму. Помилкою була спроба відновити стабільність шляхом повернення дореволюційного соціально-економічного устрою, насамперед на селі.

Позитивним є прагнення законодавчого врегулювання суспільного життя.

Завдання для самостійної роботи

1. З’ясуйте, як прийшов до влади П. Скоропадський. Поясність, які точки зору на природу гетьманської влади існують в історико-правовій літературі. Дайте правову характеристику режиму Гетьманату. Розкрийте коло повноважень Гетьмана.

2. Охарактеризуйте державно-правовий статус Ради Міністрів, на яку Законами про тимчасовий державний устрій України покладалася функція організації і координації діяльності центральних відомств “по предметах як законодавства, так і вищого державного управління”. Розкрийте склад, повноваження та порядок діяльності гетьманського уряду.

3. Складіть схему центральних органів влади й управління Української держави часів Скоропадського. Розкрийте повноваження цих органів.

4. Розкрийте здобутки Гетьманату в розвитку інституту державної служби, в зовнішньополітичній діяльності, у військовому будівництві.