**ТЕМА 10**. **Відродження української національної державності**

**(1917 – 1920 рр.) (4 год.)**

**П Л А Н**

**1. Центральна Рада. ―Перша Українська Народна Республіка. Формування права УНР.**

**2. Українська Держава гетьмана П.Скоропадського. Законодавча діяльність.**

**3. Директорія – друга республіка.**

**4. ЗУНР.**

**1. Центральна Рада. ―Перша Українська Народна Республіка. Формування права в УНР**

*Територія та термін існування*: УНР часів ЦР - 7 листопада 1917р. – 29 квітня 1918 р.Згідно ІІ Універсалу під юрисдикцією ЦР перебували Київщина, Полтавщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Катеринославщина, Донеччина, Харківщина та Херсонщина, тобто 9 губерній. А Тимчасовою інструкцією російського Тимчасового уряду ця територія обмежувалась 5 губерніями.

*Державний механізм*: Утворення, склад і організація роботи Центральної Ради. Як тільки в Києві стало відомо, що 2 березня 1917 р. цар Микола ІІ зрікся влади, національні сили різного напрямку (самостійники, автономісти, федералісти) розпочали діяльність зі створення єдиного координаційного центру. У ніч з 3 на 4 березня такий центр було утворено і названо Українською Центральною Радою, або просто ЦР. Вона мала об’єднати всі українські партії в боротьбі за відродження власної держави, згодом провести вибори і скликати український парламент, який створить уряд. Отже, *4 березня 1917* р. ЦР офіційно заявила про своє утворення. Головою ЦР обрала М. Грушевського, його заступниками стали В. Винниченко та С. Єфремов.

У своїй діяльності від виникнення (4 березня 1917 р.) до ліквідації (29 квітня 1918 р.) ЦР пройшла такі етапи розвитку: 1) 4 березня – 10 червня 1917 р. – національно-політичний блок партій і організацій; 2) 19 червня – 7 листопада 1917 р. – формування на базі ЦР представницького, національного органу влади в Україні; 3) 7 листопада 1917 – 29 квітня 1918 р. – перетворення ЦР у вищий державний законодавчий орган влади парламентського типу (передпарламент). Від Першого універсалу в актах ЦР даються такі правові визначення, як: ―законодавчий орган, ―представницький орган, ―революційний, демократичний парламент. Вона проголошувалася тимчасовим органом, який мав передати владу Установчим зборам. ЦР формувалася не шляхом загальних виборів, а на підставі делегування до її складу представників політичних партій та демократичних громадських організацій. Склад її коливався від 640 до 840 осіб. Структурно ЦР поділялася на Загальні збори, президію Ради (голова та два його заступники), комітет Ради (Малу Раду), комісії Ради. Працювала вона посесійно (звичайні і позачергові) та пленумами. Комітет складався з 33 осіб, які обирали голову, секретарів, скарбника і голів комісій. *Провідними рисами діяльності Ради* можна вважати парламентаризм, рівноправність, демократизм, прагнення поєднати вирішення соціальних проблем з національними. ЦР видавала нормативно-правові акти у формі законів, універсалів, постанов, ухвал, рішень.

*Владні установи УНР в центрі та на місцях.* Формування вищих та місцевих органів влади Української Народної Республіки (7 листопада 1917 р. – 29 квітня 1918 р.) пройшло певну еволюцію. Третій універсал вищим законодавчим органом влади до скликання Установчих зборів проголошував Центральну Раду, яка формувалася шляхом делегування до її складу представників політичних партій та громадських організацій. Робочим, постійнодіючим і виконавчим органом між пленумами ЦР була Мала Рада, або Комітет, також президія Ради (голова і два його заступники). Виконавчу владу очолював Генеральний секретаріат, а з 9 січня 1918 р. – Рада народних міністрів, які складалися з галузевих відомств – секретарств (міністерств) – освіти, фінансів, внутрішніх справ тощо на чолі з генеральним секретарем (народним міністром). Розпорядження та інструкції виконавчої влади були обов’язковими до виконання на місцях.

*Адміністративно-територіальний устрій українських земель* у 1917–1918 рр. зберігався старий – губернський. Губернії поділялися на повіти, волості, сільські громади та міста. УНР складалася з 5 губерній (за Третім універсалом), а за Четвертим універсалом – з 9 губерній (без Криму). В адмінодиницях адміністрації очолили губернські, повітові та волосні *комісари* ЦР. 6 березня 1918 р. вийшов закон ЦР ―*Про розподіл України на землі*, який передбачав адмінреформу. УНР мала складатися з 32 земель, утворених за історико-етнографічною ознакою (Волинь, Холмщина, Слобожанщина, Запорожжя тощо). Землі передбачалося поділити на волості, а ті – на громади. У кожній адмінодиниці виборні збори обирали земських, волосних та громадських начальників. Проте втілити в життя реформу ЦР не вдалося. Тому до кінця квітня 1918 р. *в УНР як державна адміністрація діяли комісари, що стояли на чолі управ, та ради депутатів різних рівнів і земельні комітети, як органи місцевого самоврядування.* Прийнята, але не впроваджена в дію *Конституція УНР 1918 р. теж передбачала паралельне існування управ (державних адміністрацій) та рад (органів самоврядування).* У цілому ж, як центральні, так і місцеві органи влади періоду УНР перебували лише в стадії зародження та становлення, і їхньому розвитку завадили зовнішні (більшовики, німці) та внутрішні (гетьманський переворот) чинники.

*Полiтичне вирiшення проблеми захисту суверенiтету УНР.* Не досягнувши військового вирiшення питання щодо забезпечення територiальної недоторканностi та суверенiтету України, Центральна Рада вдалася до полiтичних крокiв у цьому напрямi, одним з яких стала участь делегацiї УНР у мирних переговорах з Центральними державами у Брестi, Генеральний секретарiат України ще 11 грудня 1917 р. прийняв рiшення про те, що у цих переговорах братиме участь „незалежно вiд делегацiї Совета народних комісарів „самостiйна делегацiя правительства Української Народної Республіки.

Зрештою 27 сiчня 1918 р. у Брестi було пiдписано мирний договiр мiж Українською Народною Республiкою, з одного боку, та Нiмеччиною, Туреччиною, Австро-Угорщиною i Болгарiєю - з іншого. Згiдно з цим документом, зважаючи на те, що „український народ у протягу сучасної свiтової війни проголосив себе незалежним, „сторони, заключуючi договiр, рiшилися надалi жити взаїмно в мирi i дружбi. Отже, визнавався суверенiтет України, який держави мали допомогти забезпечити „опорожнювання (звільнення) зайнятої (більшовицькими вiйськами) областi ... негайно по ратифiкації нинiшнього мирового договору. У той же час „сторони, якi заключають договiр, зобов’язуються взаїмно зав’язати негайно господарськi зносини i устроїти обмiн товарiв...., а їх кiлькiсть та рiд витворiв ... означить обостороння згода комiсii, яка ... збереться негайно пiсля підпису мирного договору. Конкретно цей „обмiн товарiв вилився у те, що Україна мала до 1 липня 1918 р. постачати Німеччинi та Австро-Угорщинi 60 млн пудів хлiба, 400 млн шт. яєць, З млн пудiв цукру i навiть солому. Натомiсть, з метою „опорожнювання зайнятої області, німецькi та австро-угорськi вiйська 8 лютого 1918 р. почали просування у глиб України i вже 1 березня пiдiйшли до Києва. 2 березня відданi Центральнiй Радi військовi формування, серед яких був i 1-й курінь Січових Стрiльцiв, урочисто вступили до Києва. Цього ж дня надвечiр до міста увiйшли й нiмецькi пiдроздiли.

*Судова та правоохоронна система УНР*. До проголошення Третього універсалу в Україні зберігалася судова система, яка усталилася в Російській імперії після реформи 1864 року, тобто *окружна юстиція*: окружні суди (один на кілька повітів) як суди першої інстанції та судові палати як апеляційна інстанція, підпорядковані Сенату. Паралельно діяли відновлені на початку століття дільничні мирові суди (І інстанція) та з’їзди мирових суддів (апеляційна інстанція). У листопаді 1917 року Генеральне секретарство судових справ, очолюване М. Ткаченком, розпочало реформу судової системи. 16 грудня 1917 р. ЦР затвердила законопроект про утворення Генерального суду в складі 3-х департаментів: карного, адміністративного та цивільного. Генеральних суддів було 15 осіб – по 5 в кожному департаменті. ГС мав бути вищою судовою, наглядовою та касаційною інстанцією, не залежною від виконавчої та законодавчої влади. Тим же законопроектом створювалися замість судових палат три апеляційні суди в Києві, Одесі та Харкові. Апеляційний суд комплектувався головою, заступником та 3 – 5 суддями. При них створювалися посади старших прокурорів та прокурорів, яких призначав Генеральний секретар судових справ. Він же призначав й Старшого прокурора, який водночас підпорядковувався і Генеральному суду. Окрім того, в умовах революції діяло так зване ―надзвичайне правосуддя‖: революційні військові суди, які створювали у разі потреби головні губернські військові коменданти та військові суди (штабні, військові та вищі).

Для боротьби зі злочинністю і для охорони громадського порядку в умовах соціальних рухів ЦР *створила Комітет охорони революції* при Генеральному секретаріаті та Генеральне секретарство внутрішніх справ. Поліцію реорганізовано в сільську та міську *міліцію.* Окремо формувалися підрозділи самооборони та самозахисту – ―вільне козацтво, яке мало підрозділи: курінь (волость), полк (повіт) та кіш (губернія) на чолі з отаманами та старшиною.

Проте внутрішні та зовнішні перешкоди завадили ЦР впровадити вповні в життя означені судові та правоохоронні структури.

*Згубнi наслiдки вiдмови вiд розбудови нацiональної регулярної армії*. Протистояти воєнному тиску з боку бiльшовицьких вiйськ українськiй владi було складно, i перш за все тому, що Українська Центральна Рада, соцiалiстична за представництвом у нiй українських партiй та за своєю орiєнтацiєю, з самого початку стоячи на платформi нацiонально-територiальної автономiї України у складi майбутньої Росiйської федеративної держави, не вважала за доцiльне розбудовувати нацiональнi Збройнi Сили, вiдносячи питання вiйськового будiвництва до компетенцiї федерації. У той же час у росiйських вiйськах, розташованих як в Українi, так i за її межами, ще з весни 1917 року розпочався рух за українiзацiю армiї, за формування українських вiйськових частин. Нацiонально свiдомi сили в армiї та в українському суспiльствi ставили питання про розбудову армiї на нацiонально-територiальних засадах. Пiд тиском нацiонального вiйськового руху Центральна Рада протягом 1917 року *вжила органiзацiйно правових заходiв до створення вищих вiйськових структур майбутньої української армії* — Українського генерального вiйськового комiтету, Всеукраїнської Ради вiйськових депутатiв, Українського Генерального штабу.

Проте не можна не зазначити, що через федералiстсько-автономiчну позицiю керiвництва та бiльшостi складу Центральної Ради, а також Генерального секретарiату як вищих органiв влади i управлiння України політика держави у вiйськовiй галузi йшла хибним шляхом: спочатку, до проголошення незалежностi України, — в напрямi цiлковитої вiдмови мати нацiональну армiю, покладаючи справу захисту своєї території вiд зовнiшнiх посягань на Збройнi Сили майбугньої федерації, а з поширенням вiйськового руху за українiзацiю вiйська, i особливо пiсля проголошення Української Народної Республiки — у напрямi побудови Армії УНР на мiлiцiйних засадах (Закон про створення народного вiйська вiд З сiчня 1918 р., Статут Осiбної Армії УНР, введений в дiю наказом Мiнiстерства вiйськових справ вiд 28 сiчня 1918 р.), вiдкидаючи пропозиції тик полiтичних i вiйськових дiячiв, якi стояли на позиції розбудови регулярної нацiональної армії. Так, на противагу прихильникам мiлiцiйної армії група вiйськових фахiвцiв з Генерального секретарства вiйськових справ за iнiцiативою С. Петлюри взялися в листопадi 1917 року *за розробку статуту української армії* — найбiльш значущого для нацiонального вiйськового будiвництва нормативно-правового акта, який передбачав загальну вiйськову повиннiсть громадян УНР, чим пiдтверджувалась зорiєнтованiсть розробникiв цього документа на створення регулярної армії.

Проте а силу полiтичних позицiй i протиборств цей документ, що мав назву „Статут Української Народної Армії‖, на розгляд Центральної Ради не потрапив, i С. Петлюра затвердив його одноосiбно. Оскiльки гору взяли сили, якi стояли на позиції створення армії на мiлiцiйних засадах, цей статут на засiданнi Малої Ради 19 грудня 1917 р., вже пiсля вiдставки С. Петлюри з поста Генерального секретаря вiйськових справ, було оголошено як одноосiбний проект Петлюри, за який Генеральний Секретарiат вiдповiдальностi не несе.

ВИСНОВКИ З ПЕРШОГО ПИТАННЯ Вiдмова від будiвництва регулярної армії була трагiчною помилкою українського полiтичного керiвництва. Доводиться констатувати, що за такої полiтики у вiйськовому питаннi розробка і прийняття ґрунтовних норматавно-правових актiв, якi б послужили закладенню основ регулярної армії України, здатної надiйно захистити національні iнтереси, як i практична органiзацiя оборони України, були неможливi. На захист Української Народної Республiки стали тiльки окремi, вiдданi Центральнiй Радi вiйськовi частини, серед яких був i створений у листопадi—груднi 1917 року з числа вiйськовополонених галицьких i буковинських українцiв — колишнiх воякiв айстро-угорської армiї — 1-й курiнь Сiчових Стрiльцiв.

Пiд тиском бiльшовицьких вiйськ Центральна Рада та iншi державнi установи УНР пiд прикриттям прихильних армiйських формувань, і зокрема вiйськового формування Сiчових Стрiльцiв, якому було довiрено завдання охорони державних iнституцiй УНР, 25 сiчня вимушенi були виїхати до Житомира, потiм до Сарн та Маневичiв.

**Формування права УНР**

У законодавчій діяльності Центральної Ради простежується *два періоди*. *Перший (дожовтневий) мав політико-декларативний характер* і полягав у розробці підвалин української державності. Законодавча діяльність полягала 409 у розробці Універсалів, роботі над проектом Української Конституції («Статутом автономної України»), підготовці проектів законів, необхідних для створення в Україні «автономного устрою», а також постанов, ухвал тощо .

Як відомо, вперше закон-декларацію під назвою «Універсал до українського народу на Україні й поза Україною сущого» Центральна Рада прийняла 10 червня 1917 р. У ньому зазначалося, що «Тимчасове Російське Правительство одкинуло всі наші домагання (щодо надання автономії Україні), одіпхнуло простягнену руку українського народу», тож «нас приневолено, щоб ми самі творили нашу долю». Універсал проголошував відродження автономного устрою України у складі Росії й декларував верховенство влади Центральної Ради в Україні. Делегація Тимчасового уряду на чолі з міністром оборони О. Керенським, що прибула до Києва у липні, була змушена визнати Центральну Раду й Генеральний секретаріат своїми крайовими органами в Україні.

У результаті своєрідного компромісу з Тимчасовим урядом Другий Універсал Центральної Ради від 3 липня проголошував: «Ми рішуче відкидаємо проби самочинного здійснювання автономії України до всеросійських Установчих Зборів». В Україні настала криза влади, яка посилювалась широкомасштабною агітацією більшовиків, розвалом фронту, зростанням злочинності.

Після жовтневих подій у Петрограді розпочався *другий етап законодавчої діяльності, змістом якого стало формування власної правової системи.* Визнавши антидемократичною й небезпечною для України більшовицьку владу в Петрограді, Центральна Рада в Третьому Універсалі від 7 листопада проголосила Українську Народну Республіку, але „не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її‖. При цьому в Універсалі зазначалося, що „ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими помогти всій Росії, щоб уся Російська республіка стала федерацією вільних народів‖. Важливе значення мають положення Третього Універсалу про розширення і закріплення місцевого самоврядування, утвердження демократичних прав і свобод, недоторканності особи й житла, конфіскацію поміщицького, удільного, церковного, монастирського землеволодіння і передачу земель трудовому народу без викупу, права й можливості вживання місцевих мов у зносинах з усіма установами тощо. Отже, Третій Універсал – це перший у ХХ ст. український державно-правовий документ конституційної спрямованості, який розпочав процес формування власної правової системи.

Більшовицький переворот підштовхнув Центральну Раду до створення власної держави, але фатальною її помилкою була підтримка ідеї федерації з більшовицькою Росією. Наступ військ Антонова-Овсієнка остаточно розвіяв ілюзії щодо перетворення Росії на демократичну федеративну республіку. Нагальною була й необхідність провадити самостійні переговори з Німеччиною та її союзниками, що розпочалися в Брест-Литовському. У Четвертому Універсалі Центральної Ради зазначалося: «Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу». Центральна Рада, визнаючи джерелом влади народ України, прагнула встановлення «бажаного мира, щоб повести свій край до ладу, творчої праці». Отже, державність України виникла як реакція на розпад центральної влади Російської імперії і була ініційована не тільки внутрішніми, а й зовнішніми обставинами.

*Одним з перших кроків у розбудові української правової системи* був Закон від 25 листопада 1917 р. *«Про порядок видання законів*». Згідно з його положеннями «виключне й неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки» до сформування Російської федерації надавалося Центральній Раді, а «право видавати розпорядження в обсягу урядування на основі законів» – Генеральним секретарям УНР. Водночас не припинялась дія російського законодавства, що діяло до 27 жовтня і не було скасовано українською владою.

Формування власної законодавчої бази *в галузі державного будівництва* розпочалося з прийняття у листопаді 1917 р. Закону «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки». Закон встановлював 411 пропорційну систему виборів, докладно регулював організацію їх проведення. Брати участь у виборах мали право громадяни з 20-річного віку. Виборчих прав позбавлялися засуджені, дезертири, визнані судом банкрути, а також члени царської родини. Установлювалась відповідальність за порушення організації проведення виборів. Вибори були призначені на кінець грудня, але через воєнні дії вони проводилися переважно в січні – лютому 1918 р. лише в Київському, Волинському, Подільському, Херсонському, Полтавському, Катеринославському й Чернігівському округах. За рішенням Малої Ради, Установчі збори мали відкритися 12 травня 1918 р.

Прийнятими в березні 1918 р. законами встановлювалась державна українська мова, державний герб УНР – «Володимирів тризуб».

Спробою врегулювання міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин був Закон «Про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р. Але деякі його положення, зокрема, про «іменні списки» – кадастри представників нацменшин, які повинні публікуватись для загального відома, викликали чимало непорозумінь і неприйняття з боку неукраїнців.

Суперечним виявився й Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» від 2 березня 1918 р., за яким громадянами УНР вважалися ті, «хто родився на території України і зв‘язаний з нею постійним перебуванням та на цій підставі бере собі свідоцтво приналежності своєї до громадян Української Народної Республіки». Тобто, не визнавалися громадянами УНР люди, які постійно проживали в Україні, але народилися за її межами.

Важливим напрямом законодавчої діяльності Центральної Ради була робота *над проектом Української Конституції*, яка розпочалася після прийняття Першого Універсалу. Передбачалося обрання за принципом «національно-пропорційного представництва» Комісії по підготовці Статуту автономної України. Жовтневий більшовицький переворот у Петрограді, проголошення УНР прискорили конституційний процес. За Четвертим Універсалом Конституцію «незалежної Української Народної Республіки» мали ухвалити Установчі збори, але подальше ускладнення воєнно-політичної ситуації призвело до того, що об‘єднані російсько-українські радянські війська 26 січня 1918 р. зайняли Київ. Центральна Рада евакуювалась до Житомира (потім до Коростеня і Сарн). Після повернення наприкінці березня 1918 р. до Києва в умовах німецько-автрійської окупації керівникам УНР вже не вдалося провести ані виборів, ані скликати жодної загальної сесії Центральної Ради.

***Конституція УНР*** була ухвалена Малою Радою в останній день існування УНР, 29 квітня 1918 р. Конкретно-історичні обставини зумовили її спрямованість як документа перехідного періоду, але, безперечно, це була демократична за своїм змістом конституція. Структурно вона складалася з 83 статей, об‘єднаних у 8 розділів (Загальні постанови, Права громадян України, Органи власті УНР, Всенародні збори УНР, Про Раду Народних Міністрів УНР, Суд УНР, Національні союзи, Про часове припинення громадських свобід). Україна проголошувалась «державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною» (ст. 1). Зазначалося, що суверенне право належить народові України, тобто громадянам УНР усім разом.

Устрій держави засновувався на принципі неподільності території та праві на широке самоврядування земель, волостей і громадян. Проголошувалась рівність громадян «у своїх громадянських і політичних правах», незалежно від народження, віри, освіти, національності, майна, податкування (ст. 12). Установлювались демократичні свободи «слова, друку, сумління, організації, страйку» (ст. 17), недоторканність «домашнього огнища» (ст. 15), «листова тайна» (ст. 16), «свобода перемін місця пробування» (ст. 18). На території України скасовувались: смертна кара; тілесні та інші види покарання, які принижують людську гідність; конфіскація майна, як покарання. Конституція, на основі принципу поділу влад, визначала порядок створення й повноваження органів влади УНР. Верховним органом УНР проголошувались Всенародні Збори, які безпосередньо здійснювали вищу законодавчу владу і формували вищі органи виконавчої (Раду Народних Міністрів) і судової (Генеральний суд) влади. «Єдина безпосередня місцева власть» (ст. 26) надавалась виборним Радам і Управам громад, волостей і 413 земель. Конституція не передбачала посади президента УНР. За даною Конституцією УНР мала стати демократичною парламентською державою.

Законодавча діяльність відповідала прагненню Центральної Ради здійснити соціалістичні перетворення в основних сферах життя суспільства. Як відомо, Третій Універсал скасував право приватної власності на землю, встановивши, що земля «єсть власність усього трудового народу». Приписувалось встановити «державну контролю над продукцією на Україні», наполягалось на необхідності «доброго упорядкування виробництва, рівномірного розділення продуктів споживання й кращої організації праці». У січні 1918 р. було прийнято Закон «Про 8-годинний робочий день», який за своїм змістом може вважатись першою спробою створення власного *трудового законодавства*. Він не тільки визначав тривалість робочого часу в обсязі 48 годин на тиждень, а й регламентував особливості найму й праці жінок і неповнолітніх, нічні й понаднормові роботи, працю на шкідливому виробництві, встановлював святкові дні тощо.

В умовах кризи грошового обігу були здійснені й певні кроки у сфері *фінансового права.* Найважливішим у цій галузі був Закон від 6 січня 1918 р. «Про випуск державних кредитових білетів УНР», яким встановлювалось, що «кредитові білети У. Н. Р. випускаються Державним Банком У. Н. Р. в розмірі строго обмеженому дійсними потребами грошового обігу під забезпечення тимчасово, до утворення золотого фонду, майном Республіки: нетрями, лісами, залізницями й прибутками від монополій». Розмір випуску кредитових білетів не повинен був ні в якому разі перевищувати половини річної суми прибутків від монополій. Кредитові білети УНР випускались в карбованцях, причому один карбованець повинен був містити 17,424 долі чистого золота і ділитися на 200 шагів. Встановлювалось, що «українські кредитові білети ходять нарівні з золотою монетою». У квітні прийнято закони про випуск зобов‘язань державної скарбниці УНР на забезпечення грошових знаків у сумі 500 млн карбованців і про випуск розмінних марок державної скарбниці. Закону про державний бюджет прийнято не було. Деякі акти окремо регулювали надходження прибутків і розписи видатків держави. Так, згідно із законом від 9 грудня усі державні податки й прибутки, які на підставі існуючих законів збиралися на території УНР, визнавалися прибутками державного скарбу. Законом «Про тимчасові розписи видатків на 1918 р.» від 11 квітня 1918 р. відповідні міністерства були уповноважені робити тимчасові розписи державних видатків на кожних чотири місяці із затвердженням їх через Міністерство фінансів Центральною Радою.

Деякі законодавчі акти стосувалися *кримінального права*. Третім Універсалом була скасована смертна кара. Законом про амністію від 19 листопада 1917 р. звільнялися всі засуджені за політичні злочини. Учасники ж воєнних дій і повстань проти УНР за законом від 5 березня позбавлялись прав на українське громадянство і карались висилкою за межі України. У випадку несанкціонованого повернення вони карались ув‘язненням до п‘яти років. Але у якості джерел кримінального права продовжували діяти деякі акти дореволюційної доби, зокрема, окремі норми Зводу законів Російської імперії, Кримінального уложення 1903 р., а також постанова Тимчасового уряду від 6 липня 1917 р. яка передбачала покарання у вигляді позбавлення волі до трьох років за публічні заклики до здійснення тяжких злочиннів (вбивств, погромів тощо).

**2. Українська Держава гетьмана П.Скоропадського. Законодавча діяльність**

*Територія та термін існування* : Українська держава – 29 квітня – 14 грудня 1918 року Державний механізм: Думка про федеративні відносини України і Росії з'являється протягом всього змісту спогадів, наприклад: «Россия может возродиться только на федеративних началах, а Украйна, может сушествовать только будучи равноправным членом федеративного государства» [3. с. 307].

Вже 23 травня відбулось офіційне відкриття українсько-російських переговорів, які тривали протягом майже всього існування гетьманського уряду: з травня по жовтень 1918 р. У центрі уваги учасників переговорів стояли питання: 1) кордонів; 2) відшкодування збитків, заподіяних Україні більшовиками у грудні 1917 - лютому 1918 рр.; 3) поділу майна, активу і боргів; 4) розвитку торгівлі і комунікацій. Українська держава наполягала розмежуватися з Росією за національним принципом, тобто включити до свого складу всі історичні території, де переважало українське населення» .

Але в питаннях про переговори урядів української держави і Росії не було питання про федералізацію стосунків, тому що час вимагав інших стосунків з геополітичним сусідом - Росією, пов'язаних з вирішенням проблем між суб'єктами міжнародних відносин. Ось чому 12 червня уповноважені представники української держави та керівники делегації РРФСР X. Раковський і Д. Мануїльський підписали договір, за яким Москва вже де-юре визнавала суверенітет і незалежність Української держави. Чим і було остаточно визначено напрямок взаємовідносин між українською державою і більшовицькою Росією.

29 квітня 1918 року в Києві, на хліборобському з’їзді, який скликав Союз земельних власників, гетьманом України обрали генерала Павла Скоропадського. А в ніч на 30 квітня його прихильники, за підтримки окупаційної німецької влади, захопивши всі державні установи в Києві, здійснили державний переворот. Центральна Рада і ―перша‖ УНР припинили існування. У країні проголосили Українську Державу з гетьманом на чолі (гетьманат). За формою правління це мала бути не монархія, а класична президентська республіка, з твердою, майже диктаторського владою гетьмана на початку її існування, перехідний період для наведення в державі порядку.

Конституційними актами гетьмана П. Скоропадського від 29 квітня 1918 р. – ―Грамотою до всього українського народу та ―Законами про тимчасовий державний устрій України‖ визначено державний лад та форми організації механізму влади, який поділявся на центральні та місцеві установи, на законодавчу, виконавчу та судову гілки.

*Гетьман* оголошувався найвищим носієм влади, якому належали законодавчі, виконавчі, військові, судові та адміністративні повноваження, всі внутрішні та зовнішні справи, головне командування армією і флотом, призначення голови та складу Ради Міністрів, Сенату, місцевого керівництва, затвердження всіх законів у державі. У майбутньому передбачалося скликання парламенту – Сейму. На випадок смерті, тяжкої недуги чи тривалої відсутності гетьмана країною мала правити колегія з 3-х чоловік, яких призначали по одному гетьман (заздалегідь), Рада Міністрів та Сенат.

*Рада Міністрів* виконувала функції уряду на чолі з отаман-міністром, згодом – головою. Вона складалася з галузевих міністрів та Генеральної канцелярії, яку очолював генеральний (згодом державний) секретар. Організаційні питання вирішувала Мала Рада Міністрів, котра складалася з товаришів (заступників) міністрів.

*Сенат* мав функції вищої державної інституції в судових та адміністративних справах. Очолював його президент, склад (сенатори) комплектувалися з досвідчених юристів, яких затверджував гетьман. Сенат поділявся на три генеральних суди – цивільний, карний та адміністративний.

*Місцеве управління* відповідало старому адмінподілу на губернії, повіти, волості, села та міста, куди призначалися гетьманом відповідні старости, яким належала вся повнота влади. За правовим статусом вони наближалися до становища губернаторів, справників та земських начальників царського режиму. У вересні 1918 р. відновилася діяльність земств. Місцева адміністрація та самоуправління перебували під контролем Міністерства внутрішніх справ і поліції – державної варти. Гетьманський режим протримався в Україні до 14 грудня 1918 р. коли П. Скоропадський зрікся влади і виїхав до Берліна.

*Судова та правоохоронна система* Української Держави. За короткий 84 час гетьманату судова система Української Держави пройшла певну еволюцію. На початковому етапі її існування продовжували діяти суди, створені Центральною Радою. Найвищою інстанцією залишався Генеральний суд, який 2 червня 1918 р. розділено на три департаменти – цивільний, адміністративний та карний, з наданням йому ж функцій касаційної інстанції Головного військового суду. 8 липня 1918 р. законом гетьмана створено Державний Сенат – як вищу судову, касаційну та наглядову інстанцію в державі – на чолі з Президентом. Структурно Сенат складався з 3-х Генеральних судів – цивільного, карного та адміністративного, сенатори призначалися гетьманом з осіб, які мали вищу юридичну освіту, 15 років стажу роботи в судових відомствах (слідчим, прокурором, суддею, адвокатом) або працювали на юридичних факультетах і мали науковий ступінь чи вчене звання. У Сенаті і в кожному Генеральному суді запроваджувалися посади прокурорів і товаришів прокурора. Прокуратура підпорядковувалася міністру юстиції, який одночасно займав посаду Генерального прокурора.

Той же закон 8 липня відновив діяльність судових палат, мирових та апеляційних судів. Законом ―Про організацію військово-судових установ та їх компетенцію‖ створювалися вищі військові суди (київський та катеринославський), штабні суди (дивізій, корпусів, генштабу), у складі голови, обраних суддів, за участі слідчих, прокурора та захисника.

В Українській Державі створювався і *нотаріат*. Головні нотаріуси діяли при судових палатах у Києві, Харкові та Одесі. Їх призначав міністр юстиції за поданням окружних судів через голів палат. Головним нотаріусам підпорядковувалася мережа нотаріальних контор у губернських та повітових центрах.

У травні 1918 р. гетьман П. Скоропадський реформував створену Центральною Радою міліцію в державну варту (поліцію). Підрозділи державної варти в адміністративних одиницях (губерніях і повітах) підпорядковувалися старостам. Губернську варту очолював помічник-інспектор варти, а повітову – начальник варти. За законом на 400 осіб населення мав припадати один вартовий (поліцейський). Державна варта вела охорону громадського порядку, дізнання, слідство, оперативну роботу.

ВИСНОВКИ З ДРУГОГО ПИТАННЯ П. Скоропадський хотів в думках створити модель майбутніх федеративних стосунків на новому рівні міждержавних відносин України і Росії, але основним тягарем виконання задумів були більшовики в РРФСР котрі аж ніяк не підпадали під державно-правові плани Гетьмана. Однак еволюція історичного розвитку державності в Україні в період революційних змагань 1917-1921 рр. диктувала свої умови, яких треба дотримуватися і виконувати. Ось чому, незважаючи на те, що українська держава трималася на багнетах Німеччини і Австро-Угорщини, найважливіше значення мали відносини гетьманського режиму з РРФСР.

**Законодавча діяльність**

Головні засади створення власної правової системи були визначені 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 надавалась 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 Гетьманом були скасовані 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.).

Разом з тим, 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, скасовувались попередні законодавчі акти, про що, як правило, вказувалося в тексті даного закону. Показовим у цьому відношенні 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 448 варіанті»: усі російські піддані, що перебували на 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 уживав 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. В жовтні у 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. Улітку 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 і 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 відводилась 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.

Вживались заходи для формування військових частин з козаків. Козаки кожної губернії складали 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 характерним є *посилення каральної спрямованості законодавства.* Так, Тимчасовим Законом від 8 липня 1918 р. «Про заходи боротьби з розладнанням сільського господарства» та іншими актами поміщикам надавалось 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.

**3. ДИРЕКТОРІЯ – ДРУГА РЕСПУБЛІКА**

*Політична історія*. УНР часів Директорії - 14 грудня 1918 року – 18 березня 1921 року. Територія, що підлягала юрисдикції Директорії була настільки швидко змінювалась, що можна пригадати її іронічну характеристику *«У вагоні – Директорія, під вагоном - територія».* 14 грудня 1918 р. Київ зайняли війська Директорії, яка проголосила відновлення УНР. Її лідерами стали В. Винниченко (Голова), С. Петлюра, Ф. Швець, А. Макаренко, П. Андріївський. Більшість постанов нової влади була спрямована проти поміщиків і буржуазії, які навіть позбавлялися виборчого праву. Місцева влада мала зосередитися в руках Трудових рад селян, робітників та трудової інтелігенції.

Цими необачними рішеннями Директорія відштовхнула від себе заможні прошарки суспільства. У той же час, кризова ситуація в економіці не дозволила перейти до реалізації аграрної реформи, за допомоги якої Директорія планувала отримати підтримку селянства. Воно так і не стало опорою нової влади, з часом перетворившись у руйнівну, ніким не контрольовану силу. Наприкінці грудня 1918 р. було сформовано уряд УНР на чолі з В. Чехівським. Роль парламенту відігравав Трудовий конгрес.

Із перших днів свого існування Директорія опинилася у вкрай важкому зовнішньополітичному становищі, перебуваючи у своєрідному «трикутнику смерті» між радянською Росією, що наступала з півночі, країнами Антанти, які розпочали свою інтервенцію на півдні (захопили Одесу) та Польщею, що загрожувала УНР із заходу.

Становище ускладнювалося і відсутністю єдності всередині Директорії. Частина її лідерів мала соціалістичні погляди та не відкидала можливості союзницьких відносин із більшовиками, особливо на тлі агресії Антанти (В. Винниченко, В. Чехівський, М. Шаповал). Їх опонентами були прибічники С. Петлюри, що бачили вихід із скрутного становища у здобутті підтримки Антанти для протидії більшовикам.

16 січня 1919 р. наступом більшовиків на Київ і Харків розпочалася друга українсько-радянська війна. 22 січня 1919 р. відбулося формальне об’єднання Української народної республіки із Західно-українською народною республікою (Акт Злуки).

Навесні 1919 р. наступ в Україну розпочала Добровольча армія А. Денікіна. Вже до кінця весни вона захопила Донбас, а згодом білі увійшли до Харкова та Катеринослава. Ці успіхи дозволили розпочати наступ на Київ та південні райони України. Через неузгодженість між С. Петлюрою та командувачами Української Галицької Армії, 30 серпня 1919 р. денікінці захопили Київ. З грудня 1919 р. керівництво УНР перейшло до партизанських форм боротьби. Окремі частини підпорядковані Директорії рушили по тилах денікінців та більшовиків, що отримало назву першого зимового походу армії УНР.

Скориставшись невдоволенням селянства, репресивною політикою білих та здобувши підтримку лідерів селянських повстанських загонів (Н. Махно), на початку 1920 р., Червона армія повернула контроль над більшою частиною України. С. Петлюра спробував здобути підтримку Польщі, уклавши у Варшаві угоду з Ю. Пілсудським. Проте, радянсько-польська війна завершилася укладанням *18 березня 1921 р. Ризького миру*, за яким Західна Україна поверталася до Польщі й на решті українських земель визнавалася радянська влада. Армія УНР була інтернована, а уряд опинився в еміграції.

**Центральні органи влади директорії.** Із приходом до влади Директорії набуло актуальності питання щодо визначення її правового статусу. Проте за весь час її існування будь-яких документів, які б окреслювали компетенцію і повноваження Директорії, сприяли розподілу обов’язків всередині неї так і не ухвалили. Де-факто вона стала виконувати роль вищого органу влади, якому була підконтрольна законодавча, виконавча, а у окремих випадках, і судова гілка влади. Водночас система центрального управління, що складалася з міністерств, відділів і департаментів, не зазнала істотних змін у порівнянні з періодом УЦР.

Втім наявна ситуація у країні вимагала термінового вдосконалення системи влади і державного управління. Треба було зупинитися або на моделі парламентської республіки, або зробити вибір на користь республіки рад. Лідери Директорії обрали компроміс: у центрі буде діяти парламент, а на місцях пропонувалося передати владу губернським і повітовим Радам.

У Декларації від 26 грудня 1918 р. йшлося про наділення Директорії верховними владними повноваженнями. Цей документ наголошував на тимчасовості її влади, якою Директорія має поступитися одразу після проведення Конгресу трудового народу. Поява 5 січня 1919 р., підготовленої членами уряду і затвердженої Директорією, «Інструкції для виборів на Конгрес трудового народу України», містила правові засади майбутньої виборчої системи.

Перше засідання *Трудового Конгресу* відбулося 23 січня 1919 р. Але більшовицький наступ змусив Конгрес припинити свою роботу вже 28 січня. До того часу делегати лише ухвалили постанову про визначення форми влади та Універсал Трудового Конгресу України. Зазначені документи підтверджували тимчасовий характер верховної влади Директорії, якою вона наділялася до відновлення роботи Трудового конгресу. Також за Директорією було закріплено законодавчі функції – право на видання законів, які мали затверджувати на черговій сесії передпарламенту. Конгрес повинен був працювати у сесійному режимі. У перервах між сесіями мала працювати *Президія Конгресу*, у якої не було чітко окреслених функцій.

Виконавчу владу уособлювала *Рада Народних Міністрів*, яка мала звітувати перед Трудовим Конгресом, а у перервах між його засіданнями – перед Директорією. Проте це положення було єдиним стосовно компетенції та повноважень уряду, що, у сукупності з невизначеністю правового статусу Директорії, ставило під сумнів можливість налагодження ефективної взаємодії між нею й урядом.

Делегатами Трудового конгресу було утворено низку комісій: оборонна, бюджетна, земельна, культурно-освітня, конституційно-адміністративної, з міжнародних відносин. Усі вони працювали при Директорії і мали наглядати за роботою одного або кількох міністерств. Це мало полегшити законодавчу діяльність.

14 лютого 1920 р. Радою Народних Міністрів було ухвалено *«Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР».* Закон передбачав, що до 1 травня 1920 р. буде скликано передпарламент – Державну Народну Раду. До початку її роботи Директорія УНР була зобов’язана здійснювати свої повноваження через уряд. Проте С. Петлюра, на правах Голови Директорії, відхилив цей законопроект.

У листопаді 1920 р. С. Петлюра затверджує два важливих закони: «Про тимчасове управління та порядок законодавства в УНР» та *«Про Державну Народну Раду УНР».* У них значно конкретніше було прописано повноваження Директорії, Державної Народної Ради і Ради Народних Міністрів. Те, яким чином були розподілені повноваження між органами влади, свідчило про зміну парламентської форми правління на президентську-парламентську.

За час перебування С. Петлюри на посаді Голови Директорії, його компетенція суттєво зросла. Так, Голова призначав та звільняв держслужбовців, кандидатури яких подавала Державна Народна Рада; затверджував ухвалені Державною Народною Радою умови на яких будувались відносини з іншими країнами; у випадку надходження пропозиції від Ради Народних Міністрів, оголошував амністії; представляв УНР у міжнародних стосунках; призначав Голову і членів Ради Народних Міністрів.

Передбачалось, що Державна Народна Рада візьме на себе законодавчі функції і буде контролювати діяльність Ради Народних Міністрів, працювати над державним бюджетом та контролювати його реалізацію, розглядати і затверджувати міжнародні договори, оголошувати воєнний стан, призначати окремі парламентські комісії тощо.

Натомість щодо компетенції Ради Народних Міністрів продовжувала панувати невизначеність. Рада Народних Міністрів була підзвітною Державній Народній Раді, проте її місце серед інших органів виконавчої влади, через відсутність достатньої законодавчої бази, залишалось незрозумілим. Ситуацію ще більше заплутував той факт, що упродовж 1918 – 1920 рр. так і не було здійснено чіткого розподілу владних повноважень уряду і Директорії.

**Місцеві органи влади**. За прикладом Української Центральної Ради владу на місцях передавали до рук *волосних, повітових, губернських комісарів і отаманів,* призначених Директорією. Частково відновили свою діяльність навіть дореволюційні органи самоврядування, представлені *земськими зібраннями та управами, міськими думами та управами.* На всій території УНР функціонувала широка мережа *революційних рад робітничих і селянських депутатів.*

24 червня 1919 р. у МВС була затверджена інструкція «Про тимчасову організацію влади на місцях». Вона встановлювала наступний порядок призначень керівників місцевих органів влади: волосного комісара призначав повітовий, повітового – губернський, кандидатура якого після цього мала отримати схвалення у міністра внутрішніх справ та бути затвердженою Директорією. Функції виконавчих органів на повітовому рівні виконували комісаріати, а на губернському – управління. Останні мали п’ять відділів: загальний, інспекції міліції, адміністративний, паспортний, бухгалтерсько-рахунковий.

Губернські комісари контролювали виконання розпоряджень, що надходили з центру, проводили мобілізаційні заходи, керували міліцією тощо. Видані комісарами постанови щодо охорони громадського порядку, мали обов’язковий характер. Саме на них покладалося загальне керівництво органами місцевого самоврядування.

**Правоохоронні органи**. Заснування **Відділу внутрішніх справ** при Директорії відбулося ще 10 грудня 1918 р. У відповідному наказі № 411, зазначалося, що завдання Відділу полягає у здійсненні тимчасового керівництва справами адміністративного управління та забезпеченні порядку і спокою на території УНР.

Із виданням зазначеного наказу розпочалася робота МВС доби Директорії. Вже 14 грудня, після утворення Ради Комісарів, Відділ перетворюється у *Комісаріат з внутрішніх справ*, а менш ніж за два тижні, у зв’язку з організацією Ради народних міністрів, отримує нову назву – *Міністерство внутрішніх справ і*  стає складовою частиною РНМ.

На той час криміногенна ситуація в Україні різко загострилась. Тривала Громадянська війна, до того ж, колишні співробітники Державної варти, намагаючись уникнути репресій з боку Директорії, здебільшого припинили несення служби, водночас підрозділи нової міліції перебували тільки на стадії формування. Вони не могли забезпечити охорону громадського порядку навіть у Києві. За таких обставин, чимале значення мала допомога, яку надавали міліції військові загони Січових Стрільців, які перебували тоді у столиці УНР.

Напруженим було і становище на місцях. Такі обставини змушували максимально прискорити створення нової правоохоронної системи. Провідними у цьому сенсі стали *Закон УНР «Про скасування інституту державної варти і формування народної міліції» та урядова постанова «Про скасування Департаменту варти МВС та про утворення натомість Адміністративно-політичного департаменту».* Саме вони заклали організаційно-правовий фундамент діяльності народної міліції, що прийшла на зміну Державній варті. Із 25 грудня 1918 р. у ведення Адміністративно-політичного департаменту переходили всі справи, що раніше перебували у Департаменті державної варти.

Штатний розклад нового департаменту формувався на основі штатів скасованого Департаменту державної варти, всі співробітники якого, хоча і підлягали звільненню з 25 грудня, тим не менш продовжувати несення служби до моменту прибуття новопризначених працівників. Кредитні кошти, отримані Департаментом державної варти від гетьманського уряду, автоматично переходили у розпорядження Адміністративно-політичного департаменту.

Члени уряду УНР добре розуміли наскільки важливим є оперативне формування міліції, але часу на розробку нових правових засад її діяльності катастрофічно бракувало. Таким чином, з одного боку відбулась зміна назви правоохоронного органу з «Державної варти» на «народну міліцію», суттєво оновлено її особовий склад, а з іншого, у перші місяці існування новоствореної міліції у своїй діяльності вона послуговувалась нормативно-правовими актами, що регулювали роботу Державної варти.

Вже у січні 1919 р. Радянська Росія відновила бойові дії проти УНР. Директорія впродовж кількох місяців втратила контроль над більшою частиною України. Природно, що за таких обставин, вона не мала можливості налагодити роботу міліції на всій території УНР. Її підрозділи, за умов воєнного часу, були недостатньо численними та нездатними самостійно протидіяти злочинності. Особливо актуальним це було для села, яке потерпало від розгулу бандитизму. Через це, органам місцевої влади доводилося просити про допомогу військове командування. Втім, більшість військових частин перебувала на фронті, що робило населення беззахисним перед злочинним світом.

Намагаючись хоча б частково поліпшити ситуацію, уряд УНР у останній день зими 1919 р. ухвалює Закон *«Про створення Коша охорони республіканського ладу»*. Як зазначалося у законі, Кіш, що підпорядковувався МВС, створено з метою охорони республіки, підтримання внутрішнього порядку і громадського спокою на території УНР та забезпечення праві вольностей народу.

25 липня 1919 р. Рада Народних Міністрів ухвалює Закон *«Про тимчасові штати та статут Кошу охорони республіканського ладу на Україні»*, який став доповненням до попереднього. Кіш очолив П. Богацький, який вже мав досвід керування міліцією Києва за часів УЦР.

Через відсутність можливості збільшити кількість міліціонерів, уряд шукав інші варіанти, які б дозволили посилити захист населення від кримінальних загроз. У контексті цього, привертає увагу *наказ Ради Народних Міністрів «Про народну самоохорону»,* виданий у червні 1919 р. Новоутворена охорона мала протидіяти злочинності, передусім, у селах та на транспортних шляхах сполучення.

У липні 1919 р. на території Наддніпрянщини з’явилися частини Української Галицької Армії підконтрольні керівництву ЗУНР. Її об’єднання з армією УНР дозволило перейти українським силам у наступ і вже наприкінці серпня підійти до Києва.

Цим скористалося МВС УНР, яке відновило організаційні заходи щодо створення міліцейських підрозділів на звільнених від ворога землях. Найбільш важливим нормативно-правовим актом цього періоду став *Закон «Про тимчасові штати народної міліції»* від 25 липня 1919 р. Намагаючись надати роботі у міліції більшої привабливості та, тим самим, вирішити кадрове питання, положення закону передбачали суттєве зростання заробітної плати працівникам народної міліції до 100%, а співробітникам відділів карного розшуку до 60%.

Отже, члени уряду УНР спромоглися ухвалити тимчасові міліцейські штати, сподіваючись, після перемоги у війні, повернутися до цього питання, з тим, щоб розробити нові правові засади діяльності міліції. Втім, наприкінці осені 1920 р. Директорія остаточно втрачає контроль над територією УНР. Співробітники міністерства внутрішніх справ, як і решти урядових установ УНР, були змушені емігрувати з України.

**Правова система** періоду Директорії Української Народної республіки виявилась в одночас і складною, і непослідовною. Директорія поєднала в собі елементи правових систем царської Росії, Тимчасового уряду, УЦР, Української Держави, більшовицького режиму. Члени Директорії намагалися розробити і власну нормативно-правову базу, яка б відповідала реаліям тогочасного суспільно-політичного ладу.

Фахівці з історії права виділяють наступні правові джерела:

- *Закон «Про землю в УНР*» від 8 січня 1919 р., який скасував приватну власність на землю;

- *Закон «Про національно-персональну автономію*». Вперше його ухвалили за часів УЦР, а відновили дію цього акту 24 січня 1919 р. Втім, через більшовицький наступ, на практиці його положення не були втілені;

- *Закон «Про порядок внесення і затвердження законів в УНР*» від 14 лютого 1919 р. Він став спробою Директорії збільшити ефективність законодавчого процесу, що було над актуальним, враховуючи недосконалість наявного механізму, у якому були відсутні чіткі критерії для різних категорій нормативно-правових актів;

- *Закон «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР»* від 12 листопада 1920 р., який мав сприяти розмежуванню повноважень Директорії і РНМ під час законотворчої діяльності.

Серед інших джерел права, що мали істотний вплив процеси державного будівництва, слід зазначити закони: «Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР», «Про державну мову», «Про форму влади на Україні», «Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР».

**Конституційне право**. Представники Директорії вирішили не повертатися до Конституції УНР, ухваленої 29 квітня 1918 р., плануючи розробити власний проект основного закону. Вагомий внесок у конституційний процес належить ***Всеукраїнській Національній Раді (ВНР).*** Її члени були незадоволені фактичною узурпацією влади у Директорії С. Петлюрою і намагалися дати чітке визначення повноважень уряду, а також виступали за скликання передпарламенту. На їх думку, це сприяло б відновленню демократії і розбудові України як парламентської республіки. Головою ВНР став державний секретар УНР, фахівець з права М.Корчинський.

У червні 1920 р. РНМ отримала від президії ВРН, розроблений її членами конституційний проект. Наприкінці серпня при уряді УНР розпочала свою роботу *Конституційна комісія,* яку очолив міністр закордонних справ А. Ніковський. Спочатку на її розгляді перебувало три проекти: УЦР, ВРН та професора О. Ейхельмана. Але невдовзі проект підготовлений Всеукраїнською Національною Радою було визнано членами комісії найбільш ґрунтовним. Він отримав назву «*Основного Державного Закону УНР».*

Проект складався зі 158 статей, які було об’єднано у 10 розділів. Його творці бачили УНР президентсько-парламентською республікою, а вся влада в ній буде належати «загалу її громадян». Її фактичне здійснення покладалося на голову держави, однопалатну Державну раду, яка виконувала роль парламенту і Раду Міністрів (уряд). Вищою судовою інстанцією був Найвищий касаційний суд. Проект гарантував громадянам основні цивільні права та свободи. Усі мали бути рівними перед законом. Органи місцевої влади наділялися певною автономією, зокрема вони отримували визначати розмір податків необхідних для задоволення місцевих потреб. У республіці мало діяти рівне, пряме, таємне виборче право. До проведення виборів посада Голови Державної ради закріплялася за С. Петлюрою, а правом законодавчої ініціативи наділявся уряд.

Несприятливий для Директорії перебіг подій, не дозволив ухвалити «Основний Державний Закон УНР». Втім, окремі його положення наклали свій відбиток на закони «Про Державну Народну Раду УНР» та «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР».

На розвиток конституційного права також вплинуло ухвалення Закону *«Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР*» від 28 лютого 1919 р. Він встановлював порядок, за яким громадян УНР можна було притягати до відповідальності та позбавляти волі за скоєння протиправних дій, визначених у чинному законодавстві. Законом «*Про реєстрацію населення, що мешкає на території УНР»,* виданого26 вересня 1920 р., встановлювався порядок проходження військової служби та виконання громадянами інших конституційних обов’язків.

**Цивільне право.** Слід констатувати, що Директорія практично не розробляла власні нормативно-правові акти у галузі цивільного законодавства. В основу регулювання цивільних правовідносин було покладене дореволюційне законодавство. Цінним джерелом цивільного права виступали положення Зводу Законів Російської імперії (т. 10).

Окремі цивільно-правові норми, наприклад, щодо регулювання права власності, були зафіксовані у законах «Про ліси» та «Про землю». В останньому йшлося про скасування права приватної власності на земельні наділи.

**Кримінальне право**. Директорія була постійно змушена враховувати наявну суспільно-політичну ситуацію у країні, реагуючи на виклики воєнного часу, що, як і у випадку з цивільним правом, гальмувало розробку і втілення власних кримінально-правових норм.

Одним із методів завоювання підтримки народних мас, було широке застосування Директорією *інституту амністії*. Вже у січні 1919 р. амністію оголошували двічі. Вона стосувалася осіб, яких звинувачували у злочинах проти Української Держави та німецько-австрійських окупаційних військ. До кінця 1920 р. Директорія встигла ухвалити ще п’ять законів про проведення амністій.

Кримінальне право доби Директорії стояло на сторожі державних інтересів, значно посиливши санкції стосовно їх порушників. Постанова від 15 серпня 1919 р. була спрямована на протидію протиправній діяльності осіб, які становили загрозу основам державного ладу УНР. Тих, кого підозрювали у подібного виду злочинах, правоохоронці могли затримати на термін, визначений у відповідному законі. Якщо обставини справи вимагали ретельного вивчення, час знаходження під вартою можна було продовжити.

До категорії злочинів антидержавного спрямування відносили діяння, які кваліфікували як «вчинки проти національного розвитку українського народу», що зачіпали національну честь і гідність громадян УНР. Для звинувачених у такого роду злочинах було передбачене покарання у вигляді тюремного ув’язнення.

Окрема група кримінально-правових норм була спрямована проти зазіхань як на державну, так і на особисту власність, виявів хабарництва, шахрайства тощо. 18 липня 1919 р. ухвалили *Закон «Про шахрайство».* Його складовою були витяги з «Уставу про покарання, що накладалися мировими суддями», та з «Уложення про покарання виправні та кримінальні». Законом визначалося дрібне шахрайство, у випадку, коли завдана злочинцями шкода не перевищувала 300 крб. Якщо збитки були більшими, покарання за скоєння цього злочину посилювалося.

Директорією було розроблено *Закон «Про спекуляцію».* Окрім того, що він давав правове визначення терміну «спекуляція» та призначав покарання за цей різновид протиправних дій, передбачав притягнення до кримінальної відповідальності осіб, для яких спекуляція ставала промислом. Також санкційна частина закону встановлювала покарання за незаконну торгівлю, порушення державної цінової політики.

Появу у липні 1919 р. *Закону «Про карну відповідальність за продаж або відпуск спиртних напоїв військовим»* зумовило поширення пияцтва у рядах армії УНР. Цей акт передбачав посилення кримінальної відповідальності для порушників заборони реалізації алкогольних виробів армійцям.

Підбиваючи підсумки стосовно законодавства Директорії УНР, зазначимо, *що воно було типовим прикладом законодавства перехідного періоду, коли перевага надається розробці і ухваленню нормативно-правових актів, необхідних для застосування у конкретній суспільно-політичній ситуації.*

**4. Західноукраїнська Народна Республіка**

Услід за Російською багатонаціональною імперією почала розпадатися й АвстроУгорська монархія. Політичні кола поневолених нею народів готувалися до захоплення влади. Наростала хвиля революційного піднесення. Намагаючись врятувати монархію, імператор Карл І Габсбург 16 жовтня 1918 р. видав маніфест, за яким Австро-Угорщина перетворювалася на багатонаціональну федеративну державу. «Коронним землям» надавалося право створити власні представницькі органи – Національні ради. У зв’язку з цим, а також передбачаючи можливий крах монархії, 18 жовтня 1918 р у Львові був скликаний з’їзд всіх депутатів австрійського парламенту галицького й буковинського сеймів, представників від основних політичних партій, а також від духовенства й студентства. З’їзд зі свого складу обрав Українську Національну Раду – як вищого представника національно-політичних інтересів українського народу в АвстроУгорщині. Її главою (президентом) став Є. Петрушевич – голова Української парламентської репрезентації.

Українська Національна Рада розпочала активну діяльність. 19 жовтня вона видала Маніфест, у якому було записано: 1) усі українські землі, зокрема, Східна Галичина, Північна Буковина й Закарпаття утворюють «одноцільну українську національну територію, що проголошується як Українська держава, що-правда у складі АвстроУгорщина

У маніфесті повідомлялось про скликання найближчим часом парламенту, який здійснить земельну реформу, внаслідок якої землі поміщиків та інших власників землі перейдуть у власність селян. Робітниче законодавство забезпечить робітникам 8- годинний робочий день, охорону праці. Для захисту своєї землі свого народу всі громадяни здатні носити зброю, закликалися вступати до лав української армії.

Отже, 19 жовтня 1918 р. стало днем початку процесу утворення на західноукраїнських землях незалежної української держави. Це процес був завершений у листопаді.

Представництва Закарпатської України у складі УНРади не було, але від групи політичних діячів Закарпаття надійшло повідомлення, що закарпатські українці бажають приєднатися до Української держави.

Бажаючи узгодити програму своєї діяльності з австрійською владою УНРада направила до Відня свою делегацію на чолі з Є. Петрушевичем.

Поки делегація чекала на аудієнцію з імператором Австро-Угорщина розпалася.

24 жовтня 1918 р. проголосила свою незалежність Угорщина 28 жовтня – Чехословаччина 29 жовтня – Сербо-Хорвато-Словенська держава (Югославія). 28 жовтня у Кракові було утворено Польську ліквідаційну комісію, яка мала на меті передати владу в Галичині до Польської держави.

На 1 листопада було призначене офіційне передання влади в Галичині полякам. Це призвело до збройного повстання і взяття влади у Львові.

В ніч на 1 листопада 1918 р. українські частини захопили всі стратегічно важливі об’єкти міста.

На початку листопада влада в усіх містах і місцевостях перейшла до українців.

1 листопада УНРада видала два звернення «До населення міста Львова» і «Український народе». У них повідомлялось, що «волею українського народу на українських землях Австро-Угорської монархії утворилася Українська держава, що вищу владу в ній до скликання парламенту здійснює Українська Національна Рада, що старі органи влади й управління ліквідуються, а владу на місцях до утворення постійної системи органів влади й управління повинні взяти в свої руки у містах, селах (громадах) і повітах українські організації.

До прийняття своїх законів та інших нормативних актів на території Української держави з метою недопущення хаосу і беззаконня повинно було діяти австрійське законодавство, якщо воно не суперечить принципам і засадам української державності.

Однак незабаром польська військова організація у Львові, а пізніше і в інших місцевостях краю, розпочала воєнні дії, що переросли у криваву війну. З Польщі до Галичини почали спішно перекидати нові військові частини.

9 листопада 1918 р. на засіданні УНРади була визначена офіційна назва держави – ЗУНР. До її складу крім Східної Галичини увійшла Північна Буковина та українські комітати (повіти) Закарпаття, тобто землі колишньої Австро-Угорської монархії.

Держава ЗУНР охоплювала територію з шістьма млн. населення (в т.ч. 71% - українці 13% - поляки 2% - румуни, мадяри).

Щоправда Північну Буковину незабаром захопила Румунія. У вересні 1919 р. Паризька мирна конференція санкціонувала цю анексію. Щодо Закарпаття, то воно так і не визволилося з-під влади Угорщини. У січні 1919 р. західну частину краю, а у квітні всю його територію захопила Чехословаччина. Паризька конференція юридично «узаконила» і цю анексію.

Отже, фактично ЗУНР охоплювала тільки територію Східної Галичини з населенням 4 млн. осіб.

9 листопада 1918 р. Українська Національна Рада сформувала уряд – Державний секретаріат на чолі з К. Левицьким. У складі уряду було 14 секретарств (міністерств).

13 листопада 1918 р. УНРада визначила конституційні засади ЗУНР, прийнявши «Тимчасовий Основний закон»

У ньому закріплювалась назва держави, її територія і кордони; проголошувалося верховенство і суверенітет народу, який здійснює їх через свої представницькі органи, що обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні за пропорційною системою.

Виборчим правом наділялися всі громадяни держави без винятку. Вищим органом влади мали стати Установчі збори (або Сейм). До його обрання ця влада належатиме УНРаді, а виконавча – Державному секретаріату. Гербом ЗУНР було затверджено золотого лева на блакитному тлі щиту, прапором – блакитно-жовтий стяг. Що стосується місцевих органів влади, то замість австрійських органів у містах, містечках і селах передбачалося обрати відповідно міських Общинних (громадських) комісарів і колегіальні органи при них, так звані «прибічні ради». У повітах належало обрати повітових комісарів і повітові національні ради. У першій половині листопада відбулися вибори на основі загального прямого виборчого права.

На багатолюдних зборах майже в усіх містах, селах і повітах були обрані відповідні комісари та повітові «прибічні» і національні ради.

22 листопада під натиском польських військ українські установи й організації покинули Львів і переїхали до Тернополя, пізніше до Станіслава.

4 січня 1919 р. тут відбулося засідання УНРади, на якому було прийнято нові важливі закони. Зокрема було створено Президію УНРади (голова й чотири заступники), яка організовувала сесії ради, визначала їхній порядок денний. На цьому засіданні відбулися вибори голови (президента) Ради. Ним став Є. Петрушевич. 4 січня було засновано ще один державний орган Виділ (комітет) УНРади (складався з президента Ради і 9 членів). До його функцій входило призначати уряд, здійснювати його відставку, представляти державу в зовнішніх зносинах, затверджувати й оприлюднювати закони. Це був по суті колегіальний глава держави.

У березні 1919 р. прийнятий Закон «Про скликання Сейму ЗУНР» а у квітні – виборчий закон. Щоправда провести вибори, скликати сейм не вдалося.

Для захисту держави створені збройні сили – УГА (початок 1919 р., кількість її складала 120 тис.).

Для захисту громадського порядку під час виборів до місцевих органів влади у багатьох населених пунктах населення обирало народну міліцію.

Вже в листопаді 1918 р. УНРада розпорядилася сформувати українську жандармерію. На місцях – містах, селах, повітах створювались команди жандармерії.

Приймали в жандармерію добровольців з числа військовослужбовців.

Невдовзі ЗУНР зазнала прямого нападу з боку Польщі. 25 червня 1919 р. Верховна Рада Антанти прийняла рішення уповноважити збройні сили Польської республіки зайняти територію Галичини для гарантування безпеки мирного населення Східної Галичини від більшовицьких банд.

Окупація Польщею західноукраїнських земель спочатку вважалася тимчасовою. Але 14 березня 1923 р. Рада послів Антанти прийняла рішення про остаточну передачу Східної Галичини Польщі – без опитування населення всупереч його волі і бажання.

У середині липня 1919 р. збройні сили ЗУНР, її власті під натиском польської армії перемістилися на територію УНР. Обидві армії возз’єдналися і продовжували боротися за збереження незалежної української держави.

Незабаром власті ЗУНР, переконавшись у безперспективності цієї боротьби, бажанні С. Петлюри укласти договір з Польщею ціною відмови від західноукраїнських земель на користь Польщі, залишили Україну і перебрались до Відня.

Отже ЗУНР після восьми місяців самовідданої боротьби з зовнішніми ворогами припинила своє існування.

Причини поразки – політична нерішучість, відкладання на майбутнє рішення гострих соціально-економічних проблем, неенергійне ведення війни. Однією з головних причин поразки можна вважати віру у справедливість і демократизм Антанти, сподівання на допомогу ззовні, а не віра у свої власні сили. Однак основною причиною падіння ЗУНР є зовнішня агресія Польщі та Румунії. 3.

З перших днів існування ЗУНР здійснювалися спроби воз’єднання зі Східною Україною. У листопаді – грудні 1918 р. за ініціативою властей ЗУРН відбулися переговори з керівництвом УНР. 1 грудня 1918 р. Директорія і делегація ЗУНР підписала у Фастові попередній договір про об’єднання. 3-го січня 1919 р. УНР одностайно прийняла постанову про об’єднання ЗУНР і УНР. 22 січня 1919 р. на Софійській площі у Києві у присутності багатьох тисяч людей були зачитані ця постанова та Універсал Директорії про об’єднання «злуку» обох держав і народів в єдину Українську Народну Республіку. 23 січня Акт «злуки» був одностайно ратифікований сесією Трудового КОНГРЕСУ. Більшість українських земель (крім Буковини і Закарпаття) возз’єдналися у єдиній незалежній державі. 22 січня стало національним святом українського народу. Однак об’єднання обох українських держав не ліквідувало багатьох проблем. Формальне об’єднання відбулося, але фактично обидва уряди і обидві держави затиснені з усіх боків ворогами, продовжували самотужки визвольні змагання.