

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ДЖОС КИРИЛО ВЛАДИСЛАВОВИЧ

Допускається до захисту:
в.о. завідувача кафедри історії
України та спеціальних галузей
історичної науки,
д. і. н., професор

_____ Темірова Н. Р.
« ____ » _____ 2023 р.

**ЗАКОНОДАВЧІ ДЖЕРЕЛА З ІСТОРІЇ
УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 РР.**

Спеціальність 032. Історія та археологія

Магістерська робота

Науковий керівник:

Отземко О.В., доцент кафедри
історії України та спеціальних
галузей історичної науки,
к. і. н., доцент

Оцінка: ____ / ____ / ____

(бали/за шкалою ECTS/за національною шкалою)

Голова ЕК:

Степанчук Ю.С., д. і. н., професор

(підпис)

Вінниця – 2023

Джос К. В. Законодавчі джерела з історії Української Національної революції 1917–1921 рр. Спеціальність 032 «Історія та археологія», ОП «Публічна історія». ДонНУ імені Василя Стуса, Вінниця 2023.

В роботі проаналізовано законодавчі акти періоду Української національної революції 1917–1921 рр.: доби УЦР, держави П. Скоропадського, Директорії УНР. Визначено, що законодавчі джерела зазначеного періоду віддзеркалюють зміст і характер діяльності українських урядів у різних сферах, особливості законотворчої діяльності в умовах революційної перехідної доби. Дослідження базується на принципах історизму, всебічності та комплексності, застосовано методи аналізу та синтезу, узагальнення, порівняльно-історичний, біографічний, хронологічний.

Ключові слова: законодавчі акти, джерела, Українська Національна революція.

89 с., Бібліограф.: 78 найм.

Dzhos K. V. Legislative sources from the history of the Ukrainian National Revolution of 1917–1921. Specialty 032 «History and Archaeology», OP «Public History». Specialty 032 «History and Archeology», EP «Public History». Vasyl' Stus DonNU, Vinnytsia, 2022.

The work analyzes the legislative acts of the period of the Ukrainian National Revolution of 1917–1921: the era of the Ukrainian Central Council, the state of P. Skoropadskyi, and the Directorate of the Ukrainian People's Republic. It was determined that the legislative sources of the specified period reflect the content and nature of the activity of Ukrainian governments in various spheres, the peculiarities of law-making activity in the conditions of the revolutionary transitional period. The research is based on the principles of historicism, comprehensiveness, and complexity, the methods of analysis and synthesis, generalization, comparative-historical, biographical, and chronological are applied.

Key words: legislative acts, sources, Ukrainian National Revolution.

89 p., Bibliography: 78 items.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ІСТОРИОГРАФІЯ, ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	6
1.1 Стан вивчення проблеми	6
1.2 Характеристика джерел.....	14
1.3 Методологічні засади дослідження.....	21
РОЗДІЛ 2 ЗАКОНОДАВЧІ ДЖЕРЕЛА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ.....	25
2.1. Організаційні засади законотворчого процесу.....	25
2.2. Конституційні законодавчі акти УЦР.....	29
2.3. Галузеве законодавство УЦР.....	40
РОЗДІЛ 3 ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ ЯК ДЖЕРЕЛО З ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ГЕТЬМАНА П. СКОРОПАДСЬКОГО.....	48
3.1 Конституційні законодавчі акти.....	48
3.2 Галузеве законодавство.....	56
РОЗДІЛ 4 ЗАКОНОДАВСТВО ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР.....	64
ВИСНОВКИ	79
СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ.....	83

ВСТУП

Актуальність. Вивчення історії дозволяє оцінити сучасне і прогнозувати майбутнє. Саме тому революційне минуле українського народу завжди перебувало в полі зору вчених. Предметом особливої уваги в історії України ХХ ст. є період визвольних змагань. Українська революція 1917–1921 рр., як найбільш важливий, складний і драматичний період у вітчизняній історії, постійно привертає увагу не лише наукових, але й громадських кіл українського суспільства. Сучасне випробування української державності зовнішньою агресією, співзвучне подіям сторічної давнини, спонукає науковців і громадськість до активного дослідження різних аспектів історії та пошуку причин поразки революції 1917–1921 рр. У цих умовах зважене, наукове розуміння проблем та викликів, що стояли перед учасниками спроби збудувати національну українську державу є надзвичайно важливим завданням для сучасної історичної науки. Стосується це й проблеми формування та ролі в державотворчих процесах 1917–1921 рр. національного законодавства.

Законодавчі акти є важливою складовою джерельної бази будь-якого дослідження. Основоположними вони є для вивчення історії державотворення на різних етапах історії України, зокрема часів Української національної революції 1917–1921 рр. Актуальності темі додає гострота боротьби національних сил, на тлі якої діяли українські уряди, а також «перехідність» революційного періоду, який породжував еkleктичні структури органів влади та управління, що поєднували старе і нове й, відповідно до цього, системи законодавчих актів, що перепліталися між собою та динамічно змінювалися.

З огляду на сказане вище, на часі є вивчення законодавчих актів 1917–1921 рр. як важливої та невід’ємної складової джерельної бази Української національної революції, а також самодостатнього елементу в складі законодавчого комплексу джерел з історії України.

Об'єкт дослідження. Законодавчі акти часів Української національної революції 1917–1921 рр. (Української Центральної Ради, Української Держави гетьмана П. Скоропадського, Директорії УНР).

Предмет дослідження. Інформаційний потенціал законодавчих актів доби Української Центральної Ради, Української Держави гетьмана П. Скоропадського, Директорії УНР як джерела з історії національно-державного будівництва.

Хронологічні рамки дослідження: 1917–1921 рр. – період Української національної революції.

Географічні межі дослідження: територія України в сучасних кордонах.

Мета дослідження: характеристика інформаційного потенціалу законодавчих актів 1917–1921 рр. як невід'ємної складової джерельної бази Української національної революції, а також законодавчого комплексу джерел з історії України.

Завдання дослідження:

- з'ясувати стан вивчення проблеми, обраної для дослідження, окреслити джерельну базу та методологію дослідження;
- проаналізувати особливості законотворчої діяльності часів Української революції 1917–1921 рр., складу законодавчих актів, їхньої правочинності;
- розкрити інформаційний потенціал законодавчих актів щодо висвітлення державотворчої діяльності УЦР, політики в різних галузях суспільного життя;
- проаналізувати конституційні та галузеві законодавчі акти як джерело з історії становлення та розвитку держави гетьмана П. Скоропадського;
- дослідити інформаційні можливості законодавства щодо висвітлення історії Директорії УНР;

- показати значущість законодавчих актів 1917–1921 рр. як невід’ємної складової джерельної бази Української національної революції, а також законодавчого комплексу джерел з історії України.

Практичне значення полягає у тому, що матеріали магістерської роботи можуть бути залучені до підготовки узагальнюючих праць з історії України, а також з історії Українською національної революції 1917–1921 рр. Узагальнений джерельний матеріал може бути використаний для підготовки навчальних посібників і спецкурсів з джерелознавства історії України, історії Української національної революції.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження були представлені на Міжнародній науковій конференції «Травневі студії» 2023 р.: «Законодавчі джерела з історії УНР: джерела права». Окремі матеріали по темі дослідження були представлені у вигляді статті у «Віснику Студентського наукового товариства ДонНУ»: «Особливості законотворення за доби Української Центральної Ради» (2023 р.).

Структура роботи визначається логікою й завданнями дослідження та відображає послідовність їхнього вирішення. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків, списку використаних джерел і літератури.

Обсяг використаних джерел складає 78 найменувань.

Загальний обсяг роботи становить 89 сторінок, з яких основний текст займає 82 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИОГРАФІЯ, ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Стан вивчення проблеми

Дослідження законодавчих актів часів Української національної революції 1917–1921 рр. розпочалися ще до завершення її подій, але ці перші публікації носили скоріше характер свідчень учасників прийняття документів, про науковий їх характер не йшлося. Першими дослідниками (та пропагандистами) законодавчих актів як частини державотворчої діяльності українських урядів часів Української революції були безпосередні часники подій, творці української державності.

Український історик М. Грушевський протягом 1917 – поч. 1918 рр. написав цілий ряд статей, брошур, в яких намагався сформулювати завдання українського національно-визвольного руху, пропагувати його досягнення, з'ясувати найважливіші рішення. Зокрема, однією з перших його праць «Українська Центральна Рада та її Універсали Перший та Другий», в якій лідер УЦР роз'яснював широкому загалу перші законодавчі документи українського уряду [19; 10, с.3]. М. Грушевський пояснював, як утворювалась та реорганізовувалася Центральна Рада, її взаємини з Тимчасовим урядом та значення Першого та Другого універсалів.

Змісту та ролі законодавчих актів, особливо конституційних, торкалися в своїх працях, написаних за гарячим слідом, також інші державні діячі часів Української революції, зокрема, Д. Дорошенко, П. Христюк, В. Винниченко та ін. Їхні праці далеко не однозначно оцінюють діяльність урядів, не завжди адекватно відтворюють ті чи інші події, демонструючи той чи інший ступінь політичної заангажованості. Автори не приховували своєї причетності до діяльності Центральної Ради та інших урядів, розглядали свої роботи як такі, що протистояли радянській історіографії. Вони намагалися пояснити свою роль і позицію в описуваних подіях [9].

«Як свідок і близький учасник подій, я не міг писати про них холодно-безстороннє. Дати справді науково-об'єктивну історію нашої визвольної боротьби є завдання будучих поколінь», – писав у передмові до першого тому своєї «Історії України 1917 –1923 рр.: Доба Центральної Ради» Д. Дорошенко [24, с.15]. Яскравим прикладом політичної зацікавленості може бути «Відродження нації» В. Винниченка – праця, написана протягом 1919 р., після відходу її автора від політичної діяльності. Твору часто не вистачає об'єктивності, над якою бере верх упередженість автора [12]. Впливала на авторське трактування подій революції та її законотворчості також приналежність до різних політичних течій: різняться між собою праці П. Христюка та Д. Дорошенка. Перша написана з народницьких позицій, інша з державницьких [24; 25; 75].

З цілком зрозумілих причин радянська історіографія оминала цю проблематику, нечисельні публікації мали більш пропагандистський характер. Знаходячись у полоні ідейно-політичного протистояння з «буржуазною» історичною наукою, радянські історики повністю заперечували Українську революцію. З позиції націонал-більшовицьких підходів, революційні події, що відбувалися на теренах України і не «вписувалися» у тріумфальну ходу більшовизму, чисельні представники радянської історіографії вважали за «контрреволюційні». Виходячи із зазначеного вони заперечували існування Української революції, національно-визвольного руху і національно-державного будівництва на території України в 1917–1921 рр. Услід за цим буремні події даного періоду радянські історики розглядали як складову частину Великої Жовтневої соціалістичної революції і громадянської війни [17, с.10].

Уважне вивчення пам'яток законотворчості доби Української національної революції почалося у діаспорній історіографії вже після Другої світової війни. Серед праць більш раннього часу, присвячених історії законотворчості революційних часів, слід виділити роботу відомого українського правника А. І. Яковліва, два видання якої вийшли у 1935 р. та

1963 р., присвячену Конституції УНР [76]. Автор наголошує на тому, що оцінювати акти законотворчості українського народу, зокрема Конституцію УНР, як втілення суверенності, треба з огляду на їхній зв'язок із досягненнями основних принципів існування демократичних держав: суверенітету народу, суверенність держави, що складається з внутрішньої самостійності та зовнішньої незалежності, а також організація державної влади на основі обов'язкового розподілу законодавчої та виконавчої функції, парламентська форма правління [76, с.5].

Спроби об'єктивного наукового вивчення історії українського державотворення часів національної революції, вмонтування його в контекст модерної історії України зроблені Т. Гунчаком, І. Лисяком-Рудницьким, І. Нагаєвським [21; 45]. Значну увагу повоєнні дослідники законодавчих актів доби Української національної революції зосередили на універсалах, особливо IV-му, як найбільш ідеологічно зручному, адже саме він проголошував незалежність УНР [13; 21; 44]. Зокрема, П. Мірчук, порівнюючи III та IV універсали, значно припинював значущість III Універсалу, І. Лисяк-Рудницький вважав їх виявленням різних концепції української державності [47, с.43–45; 45, с.2–6]. У цілому історіографічний здобуток цього періоду характеризується сильним відлунням застарілого політичного протистояння у середовищі української еміграції, що вплинуло на формування доволі стереотипного уявлення про яскраво соціалістичний характер діяльності ЦР в цілому та її законотворчості зокрема. Лише наприкінці 1980-х рр. з'являються роботи, що розглядали законодавчі акти не з погляду їх ідеології, а як пам'ятки законодавства [29, с. 464–473; 40, с. 98–110].

Демократизація історичного дискурсу наприкінці 1980-х рр. в СРСР, а особливо проголошення незалежності України повернули можливість вивчення періоду національної революції і вітчизняним дослідникам. Одною з перших праць, присвячених визвольним змаганням, стала саме публікація у 1991 році Д. Б. Яневським збірки конституційних актів часів УНР та гетьманату [78]. Протягом 1990-х – початку 2000-х рр. з'явився потужний

масив праць як загально-історичного, так і правничого характеру щодо різноманітних аспектів законотворчості Центральної Ради [59; 66]. Зазначимо, що для історіографії 1990-х років властиве некритичне запозичення оцінок та поглядів, що панували в середовищі істориків діаспори, що перетворило її на ретранслятора давно неактуального наприкінці ХХ ст. ідеологічного протистояння між умовними «державниками» та «народовцями», які протиставляли демократичні начала УНР монархічному гетьманатові П. Скоропадського [9; 36; 39]. Що ж до вивчення законодавчих актів доби УНР, то й досі зберігаються стереотипи в оцінці їх як простого втілення ідей та уявлень діячів Центральної Ради та Генерального Секретаріату (особливо М. Грушевського) [8].

Серед наукового доробку 1990-х років відзначимо дослідження В. Верстюка, Р. Пірога, В. Содатенка. У низці праць В. Верстюка навчального та наукового характеру, присвячених історії та організаційним засадам діяльності Української Центральної Ради, серед іншого розглядається її законотворча діяльність, дається оцінка окремих законодавчих актів. Автор, зокрема, порівнює різні підходи до оцінки змісту та ролі універсалів Центральної Ради, найбільше уваги приділено III та IV Універсалам. Як писав В. Верстюк, існувала потреба внести певні корективи й уточнення в оцінки цих документів [9; 10; 11]. В. Солдатенко в 1997 р. підготував змістовну двох-томну монографію «Українська революція. Концепція та історіографія» [63]. У ній учений розглянув історичні і історіографічні роботи, проаналізував чисельні концепції та проблеми української державності, зокрема правотворчу діяльність та законодавчі акти українських урядів. Цього ж року було видано навчальний посібник О. Копиленко та М. Копиленко, в якому докладно проаналізовано сутність держави та права часів Української національної революції, зокрема нормативні документи різних українських урядів [39].

На початку 2000-х років формується відхід від застарілих оцінок та з'являються поодинокі спроби синтетичного сприйняття картини національної революції в цілому та законодавчої творчості її учасників зокрема [36; 46]. У

двохтисячні роки з'явилася низка ґрунтовних досліджень, в яких приділялася увага також законотворчості українських урядів. Це монографії В. Капелюшного, П. Гай-Нижника, нова монографія В. Солдатенка тощо [15; 35; 64]. Важливе значення мала монографія В. Капелюшного «Здобута і втрачена незалежність: історіографічний нарис української державності доби національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.)», видана у 2003 р. та багато інших. У праці названого автора проаналізовані такі аспекти, як інтерпретації вітчизняних та зарубіжних дослідників національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.; реалізація української державницької ідеї; дослідження конституційно-правових засад української державності на основних етапах визвольних змагань; історіографія внутрішньої політики українських урядів доби визвольних змагань; зовнішня політика українських урядів доби визвольних змагань як об'єкт історичної науки; дослідження причин поразки та історичного значення досвіду й уроків національно-визвольних змагань. Важливим також є аналіз наукового доробку українських та зарубіжних учених, особливо сучасних вітчизняних дослідників. Автор займає чітку державницьку позицію, наголошуючи на тому, що перед сучасними ученими стоїть нелегке завдання спонукати суспільну думку до осмислення подій Української революції відповідно до інтересів національного державотворення [35].

Нове історіописання початку ХХІ ст. вже не обмежується суспільними, соціальними, економічними, політичними процесами та подіями. За останні два десятиліття концептуалізувалося стало різновекторним, наповнилося новими інтерпретаціями державотворчих, законодавчих, зовнішньополітичних, внутрішніх, національних, економічних, господарських, самоврядних, модернізаційних, робітничих, селянських, військових, повстанських, соціокультурних, психологічних та багатьох інших чинників, що супроводжували революційний процес.

Дослідники також відзначають випуски збірника Інституту історії України НАН України «Проблеми вивчення історії Української революції

1917–1921 років» (2002–2015), де не лише ґрунтовно висвітлюються історичні й історіографічні питання історії Української революції 1917–1921 рр., національно-визвольного руху ХІХ – початку ХХ ст. та Першої світової війни (1914–1918), але й містяться статті присвячені дослідженню різних аспектів історії Української революції 1917–1921 рр. Автори публікацій докладно розглядають питання національної пам'яті, проблеми політичної й соціальної історії, міжнародних відносин й культурного життя та ін. в добу визвольних змагань 1917–1921 рр. У збірниках також публікуються документальні джерела з історії Української революції 1917–1921 рр. [17, с.18].

Провідні учені, своїми конструктивно-полемічними виступами у фахових дискусіях, значно полегшують справу визначення історіософської сутності, методологічної спрямованості та місця Української революції 1917–1921 рр. в сучасному історіографічному процесі. Академічні учені до того ж відомі достатньо частими відгуками на доробок інших суспільствознавців, у тому числі істориків.

В сучасній вітчизняній історіографії поступово утверджується образ української національно-демократичної революції, як процесу самодостатнього, відмінного від російської революції, водночас, тогочасні події мають бути органічно вписані в європейський контекст. Зверталася увага на необхідність археографічного опрацювання джерельного комплексу (протоколи засідань Ради міністрів Української держави, видання мемуарів відомих її діячів) з історії Української держави 1918 р.

Відзначимо невелику кількість власне джерелознавчих досліджень, присвячених законодавству часів Української національної революції 1917–1921 рр. Це, передусім, великий матеріал Р. Пиріґа «Джерела з історії Української революції 1917–1921 років», опублікований у п'ятьох випусках журналу «Архіви України». Автор зауважує, що основне фактологічне підґрунтя дослідження історії Української революції 1917–1921 рр. складають архівні документи, пресові матеріали, джерела особового походження, кінофотодокументи, опубліковані документи і матеріали, інформаційно-

довідкова література. Основу джерельної бази становлять автентичні документи з історії створення та функціонування основних державних утворень – Української Народної Республіки доби Центральної Ради, Української Держави (Гетьманату), Української Народної Республіки періоду Директорії, Західно-Української Народної Республіки, Української Соціалістичної Радянської Республіки, їх центральних та регіональних органів управління [53].

Р. Пиріг зосереджується, передусім, на публікаціях законодавчих актів українських урядів. Він відзначає, що життєдіяльність українських державних утворень відображена насамперед у законодавчих та розпорядчих документах їх вищих органів. Найважливіші з них оперативно видавалися окремими випусками. Зокрема, це закони Центральної Ради про восьмигодинний робочий день, громадянство УНР, національно-персональну автономію, тимчасовий земельний закон та інші. Народне міністерство земельних прав видало спеціальний тематичний збірник законів, обіжників, розпоряджень. Міністерство внутрішніх справ також публікувало добірки розпоряджень уряду УНР, а на початку 1918 р. видало брошуру «Про Центральну Раду і Раду Народних Міністрів», до якої увійшли закони, інформаційні матеріали, біографічні відомості про членів УЦР [55, с.98]. Аналогічна практика оприлюднення офіційних документів зберіглася й в Українській Державі. Поряд з публікаціями у «Державному вістнику» найважливіші законодавчі акти виходили окремими випусками. Насамперед це закони про земельну реформу, продовольчу справу, оподаткування, громадянство, вибори органів місцевого самоврядування тощо. Добірки законів видавалися й у регіонах. Наймасштабніша з них була укладена у Харкові «Извлечение законов из «Государственного вестника». Директорія УНР також практикувала видання окремих законів: про додаткове наділення землею козаків армії УНР, про державний податок, про єврейське громадське самоврядування та інші. Систематична публікація законодавчих актів УНР велася у «Вістнику державних законів». Упродовж 1919 р. вийшло 9 випусків [55, с.99].

Джерелознавчий характер мають статті Ю. Коломойця, І. Лебедєвої, В. Суслікова, присвячені таким проблемам, як аналіз окремих законодавчих актів (Закон «Про громадянство Української Народної Республіки»), характеристика джерел з історії УНР, а також контент-аналіз основних законодавчих актів доби Центральної Ради [36; 43; 67].

Велику групу сучасних досліджень, присвячених законодавчим актам часів Української національної революції 1917–1921 рр., становлять історико-правові праці: монографії, статті. Серед монографічних досліджень відзначимо праці Д. Яневського та В. Крюкова, що з'явилися в першій половині 1990-х років: автори зосереджувалися на аналізі конституційних законодавчих актів часів Української революції, який подавався з погляду становлення національної державності [78]. Спеціальне історико-правове дослідження М. Кравчука присвячено військовій тематиці: окреслено правові основи будівництва Національних збройних сил України, зокрема 1917–1921 рр. Протягом останніх десятиліть з'явилася ціла низка статей історико-правового характеру, автори яких піднімають різні проблеми законотворчості часів Української національної революції. Серед них: організація та регламент діяльності УЦР, джерела права та особливості системи права УНР, правові акти українських урядів, їхня характеристика в комплексі та окремо, правові засади військового будівництва [16; 27; 41; 42; 46; 52; 59; 66; 76].

Доречним є звернення до навчальних посібників з історії держави і права України, в яких узагальнено досвід державного та правового будівництва в українських землях з найдавніших часів до сучасності. Окрему увагу приділено періоду Української національної революції 1917–1921 рр., в тому числі, умовам державного будівництва [32; 33; 68]. Окремо відзначимо навчальний посібник О. Копиленко та М. Копиленко, в якому аналізуються державотворчі процеси та законодавча діяльність періодів «першої» та «другої» УНР та Української держави гетьмана Скоропадського. У центрі уваги авторів вибір стратегічних орієнтирів державотворення, організація влади в центрі й на місцях, формування державного апарату, судової системи

та ін. Наводяться законодавчі акти, які найповніше характеризують тогочасне українське законодавство.

Отже, законодавчі акти часів Української національної революції 1917–1921 рр. стали об'єктом дослідження від часів революції – у працях безпосередніх творців революційного законодавства. Згодом вивчення правотворчості українських урядів продовжили науковці української діаспори. Окремі згадки про українське законодавство революційного періоду, переважно негативного характеру, містяться в працях радянських істориків. Повноцінну увагу та глибоке дослідження законодавство часів Української національної революції отримало за часів незалежної України. Це монографії та статті, передусім, історичного характеру, в яких серед інших проблем, приділяється увага і джерелознавчому аспекту вивчення законодавчих актів цього періоду. Власне джерелознавчих досліджень українських законів революційної доби не багато. З іншого боку, варті уваги історико-правові дослідження української правотворчості революційних часів: вони дозволяють подивитися на законодавство доби Української революції під різними кутами.

1.2. Характеристика джерел

Основою для магістерської роботи послужив комплекс джерел, який класифікується за такими видами: законодавчі акти, документи політичних партій, діловодна документація, періодична преса, джерела особового походження.

Ключову групу джерельної бази магістерської роботи становлять законодавчі акти. Особливістю законодавчої системи часів Української національної революції 1917–1921 рр. була, характерна для всіх перехідних періодів, нерозмежованість законодавчої та виконавчої влади. За часів УЦР – повноважень Центральної Ради та Генерального секретаріату, за часів

Держави П. Скоропадського – зосередження законодавчої та виконавчої влади в руках гетьмана, так само за часів Директорії концентрація усіх повноважень цією владною установою. Фактично займалися одними і тими ж самим питаннями, приймали то постанови, то закони. Окрім того, не було чіткого визначення законодавчого акту, цьому періоду властива плутанина в термінології. Наслідком було існування правових актів у різних формах: універсали, закони, накази, постанови, розпорядження та інші. Вони ухвалювалися різними органами – законодавчими й виконавчими та мали різну юридичну силу.

Законодавчі акти українських урядів – УЦР, Держави П. Скоропадського, Директорії УНР – поділяються на конституційні та галузеве законодавство. Конституційні законодавчі акти закладають підвалини державного устрою та функціонування держави. За періоду Української Центральної Ради до таких відносяться Універсали, Конституція УНР, Статут ГС, «Інструкція Тимчасового уряду Генеральному Секретаріату» [1; 2; 3; 4]. Під час існування гетьманської держави конституційний характер мав «Закони про тимчасовий державний устрій України», «Закон про громадянство Української держави», «Закон про Державний сенат» (вища судова інстанція) [31; 68; 69]. Директорія також спромоглася ухвалити низьку конституційних законів: «Закон про форму влади на Україні», у листопаді 1920 р. закони «Про тимчасове управління та порядок законодавства в УНР» та «Про державну народну Раду УНР» [22; 23].

Не менш важливе значення для вивчення діяльності українських урядів мають закони, що регулювали функціонування різних сфер життя українського суспільства за різних урядів. Закони в різних сферах життєдіяльності, що регулювали судову систему, фінансову систему, трудове законодавство, земельне законодавство, законодавство у військовій сфері. Зокрема, за часів гетьманської держави було прийнято завбільшки 400 законів [22; 23].

Ухвалені законодавчі акти публікувалися в спеціальних періодичних виданнях, таких як «Вісти з Української Центральної Ради», «Вістник Генерального Секретаріату УНР», а також видавалися спеціальними збірками. Міністерство внутрішніх справ публікувало добірки розпоряджень уряду УНР, на початку 1918 р. видало брошуру «Про Центральну Раду і Раду Народних Міністрів», до якої увійшли закони, інформаційні матеріали УЦР. Аналогічна практика оприлюднення офіційних документів зберіглася й в Українській Державі. Поряд з публікаціями у «Державному вістнику» найважливіші законодавчі акти виходили окремими випусками: закони про земельну реформу, продовольчу справу, оподаткування, громадянство, вибори органів місцевого самоврядування тощо. Добірки законів видавалися й у регіонах. Зокрема, у Харкові була укладена збірка «Извлечение законов из «Государственного вестника» обсягом [55, с.98].

На сучасному етапі Універсали УЦР, Конституція УНР стали найчастіше публікованими документами періоду Української революції. Серед публікацій часів незалежності відзначимо серію публікацій документів українських урядів. У 1996–1997 рр. побачив світ двотомник «Українська Центральна Рада: Документи і матеріали», перше системне і найбільш повне оприлюднення джерел з історії УЦР, в якому серед інших опубліковані основні законодавчі акти. Упорядники використали інформаційні можливості ЦДА ВО України, насамперед фондів 1115 – «Українська Центральна Рада» та 1063 – «Генеральний Секретаріат – Рада Міністрів» [72; 73].

У 2006 р. вийшов у світ фундаментальний збірник «Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. 1918–1920. Документи і матеріали». У другому томі видання опубліковано офіційні документи Директорії та Уряду УНР: закони, постанови, накази, універсали, обіжники, відозви, телеграми тощо. Вони розкривають конкретні дії урядових інституцій по відновленню та утриманню влади, визначенню політичних союзників, забезпеченню діяльності Армії УНР тощо. Сукупний аналіз цих документів дозволяє відтворити складну картину перебігу завершального етапу

Української революції, з'ясувати причини її поразок і втрати національної державності [22; 23].

2015 року науковцями Інституту історії України підготовлений до друку збірник «Рада Міністрів Української Держави (квітень–грудень 1918 року). Документи і матеріали», покликаний завершити публікацію матеріалів вищих органів влади усіх українських державних утворень доби національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. Він складається з двох частин. До другої частини увійшли гетьманські грамоти, урядові закони, розпорядження, накази, інструкції, інші нормативні документи [69; 70].

Окрему групу джерел становлять документи політичних партій, які є досить різноманітним за складом видом писемних джерел. У магістерській роботі основну увагу зосереджено на програмних документах політичних партій часів Української національної революції, особливо тих, що формували органи влади, які ухвалювали законодавчі акти. У програмах таких партій, як Українська партія соціалістів-федералістів (УПСФ) – голова С. Єфремов, (Українська соціал-демократична робоча партія (УСДРП) – лідери В. Виниченко, Д. Антонович, найвпливовіша – Українська партія соціалістів-революціонерів (УПСР) – лідери М. Ковалевський, В. Голубович, Українська партія соціалістів-самостійників (УПСС) – голова П. Макаренко, Українська демократично-хліборобська партія (УДХП), Українська федеративно-демократична партія (УФДП), окреслювалися цілі та завдання, що ставилися у різних сферах суспільного життя, які ці партії згодом намагалися впровадити та відстоювали в УЦР, Директорії [52, с.74; 5, с.16–72].

Формально партії мали порівняно незначне представництво у Центральній Раді. При формуванні її складу Всеукраїнським національним з'їздом Союз автономістів-федералістів (пізніше УПСФ) отримав 5 мандатів, УСДРП – 4, УРДП – 3, УПСР – 3, самостійники – 1 місце. Відповідно до постанови п'ятих загальних зборів від 28 червня 1917 р. про реорганізацію Центральної ради, партійні квоти майже не змінилися: УСДРП мала 5 мандатів, УПСР – 5, УПСФ – 5, трудовики – 5. Однак

реально перші три партії мали значно більшу кількість мандатів, завдяки своїм членам, проведеним до Ради через селянський, військовий, робітничий з'їзди та територіальне представництво. Загалом саме політичні партії визначили характер діяльності Центральної ради, її фракції утворювалися за партійним принципом [72, с.13].

Уряд УНР часів Директорії неформально поділявся на «ліву» та «праву» в політичному сенсі частини. До «лівої» входили представники УСДРП та УПСР, які мали одинадцять портфелів, а до «правої» – УПСС та УПСФ. Їм належало 8 міністерств [22, с.9].

Публікація документів політичних партій почалася вже з перших днів державної незалежності почалася. В 1991 р. у Тернополі була укладена невелика збірка документів українських політичних партій початку ХХ ст. Наступного року подібна книга вийшла в Києві. Більш ґрунтовне видання побачило світ у 1993 р. Ці книги містять програми і статuti провідних українських політичних партій: УСДРП, УПСР, УПСС, УПСФ, УДХП та інших. Подані також резолюції і постанови, заяви, звернення, меморандуми, короткі біографічні довідки лідерів партій [5; 61; 74]. Привертає увагу те, що публікуються переважно програмні та статутні документи українських політичних партій, що зумовлено їхньою кращою збереженістю та доступністю (завдяки публікаціям в пресі та окремо) порівняно з іншими складниками документального комплексу.

Не менш важливий інформаційний потенціал для вивчення законотворчої діяльності українських урядів 1917-1921 рр. містить такий великий за обсягом вид писемних джерел, як діловодна документація. Для нас, у даному випадку найбільшу цінність має діловодство вищих органів влади – УЦР, гетьмана П. Скоропадського, Директорії УНР, які ухвалювали законодавчі акти.

У процесі щоденної роботи Українських урядів склалися нові форми й методи діловодства, проте, постійні зміни режимів, обставини революційної боротьби, бойові дії негативно вплинули на поточне діловодство центральних,

а особливо місцевих установ. Незважаючи на це в архівах нашої країни та зарубіжних країн зберігається достатньо значний обсяг документів (переважно діловодство), що відклалися в процесі їх діяльності.

Діловодна документація керівних установ Центральної Ради, Держави П. Скоропадського, УНР часів Директорії а в ЦДАВО України (фонди УЦР, Ради Народних міністрів УНР, окремих секретарств УЦР; Ради Міністрів гетьманського уряду, а також МЗС, МВС, Міністерства військових справ, Генерального штабу; Канцелярії Директорії УНР, МВС УНР, Військового міністерства УНР, Генштабу Армії УНР та ін.). Частина документів – у зарубіжних архівах, зокрема Архіві Українського католицького університету ім. св. Клімента у Ватикані (україніка).

Це протоколи засідань ЦР, Малої Ради, ГС, гетьманського уряду та Ради народних міністрів часів Директорії. Найкраще збереглися протоколи ЦР. Вони дають можливість виявити розстановку сил в ЦР в процесі розробки та обговорення різноманітних питань, виявити основні тенденції у виробленні політики ЦР. Нажаль були запротокольовані не всі засідання, частина проколів не зберіглася, а частина й досі залишається не розшифрованою та чекає розробки. Журнали засідань ГС та РНМ часів Директорії являють собою «глухі» протоколи – тільки дата і порядок денний.

У перелічених фондах також зберігаються розпорядження, накази, інструкції, рекомендації, обіжники, інформаційні повідомлення тощо. Усе це організаційно-розпорядча документація. Є також оглядові, звітні документи.

Для нас важливим є те, що частина діловодної документації вищих органів влади часів Української революції опублікована у розглянутих вище археографічних збірках: «Українська Центральна Рада: Документи і матеріали», «Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали», «Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920: Документи і матеріали». Це, переважно, журнали засідань, що містять записи протоколів і стенограм, листування, постанови, звітна документація як самих органів влади, так і їхніх різноманітних комісій,

які містять відомості щодо обставин ухвалення тих чи інших законодавчих актів [22; 23; 69; 70; 72; 73].

Періодична преса, насамперед, газетна періодика є потужним джерелом різноманітної інформації з історії Української революції 1917–1921 рр. Для вивчення законодавчих джерел з історії Української національної революції значення, передусім, мають урядові періодичні видання, які публікували законодавчі акти. Центральні та місцеві органи всіх державних утворень випускали офіційні, як правило, інформаційні видання. Першими були «Вісти з Української Центральної Ради» (березень–грудень 1917 р.). Часопис подавав матеріали засідань Малої Ради. З огляду на недосконале діловодство та неповну збереженість протоколів «Вісти» є надзвичайно важливим джерелом дослідження поточної діяльності УЦР. Нормативно-розпорядчі документи, хроніка роботи урядів УНР висвітлювалися у «Вістнику Генерального секретаріату УНР» (листопад–грудень 1917 р.) та «Вістнику Ради Народних Міністрів УНР» (січень–травень 1918 р.). Свої друковані органи мали й окремі міністерства [72; 73].

У гетьманській державі П. Скоропадського офіційним виданням був «Державний вістник» (травень–грудень 1918 р.). Головна його функція – публікація законів, розпоряджень Ради Міністрів, актів гетьмана, посадових призначень та звільнень, інформація про державне життя. У добу Директорії УНР функціонувало Міністерство преси, яке й перебрало на себе випуск інформаційних видань. Упродовж 1919–1920 рр. у різний час, незважаючи на складну військово-політичну ситуацію, виходили «Вістник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки», «Вістник Української Народної республіки». Після проголошення Акту злуки Державний секретаріат Західної області УНР видавав «Вістник державних законів і розпорядків» [69; 70].

Активне партійне будівництво знайшло відображення у пресі численних політичних партій: «Боротьба» УПСР, «Робітнича газета» УСДРП, «Нова Рада» УПСФ, «Самостійник» УПСС тощо [7; 58; 50]. Газети політичних партій

публікували програмні документи та погляди різних партій на ті чи інші законодавчі ініціативи.

Ще одну групу становлять джерела особового походження. Переважна більшість провідних діячів Української революції залишили спогади, щоденники, синтетичні праці історико-мемуарного характеру. До цього їх спонукала потреба осмислити причини невдач державотворчих проектів, пояснити свої позиції, дати оцінку іншим політичним силам і постатям, врешті здійснити історичну фіксацію подій, учасниками яких були самі. Це, зокрема, мемуари М. Грушевського, В. Винниченка, Д. Дорошенка, П. Христюка ті ін. Так, праця В. Винниченка «Відродження нації» поєднує в собі елементи історичного дослідження, мемуарів, публіцистики і белетристики. Водночас державні інституції, провідні політичні діячі подаються через призму власного погляду [12; 20; 26; 74].

1.3. Методологічні засади дослідження

Для досягнення поставлених у роботі завдань треба дотримуватись сучасних принципів історичного дослідження та використовувати якомога ширшу базу методів дослідження.

В роботі використовуються такі принципи історичного дослідження: принцип історизму, всебічності, комплексності.

Сутність принципу історизму полягає в тому, що досліджувані історичні явища пояснюються з точки зору їхнього розвитку, еволюції. Виходячи з принципу історизму законодавчі акти, які ухвалювалися в процесі діяльності українських урядів 1917–1921 рр. розглядаються в історичній послідовності. У хронологічній послідовності подається еволюція законодавства в межах кожного періоду. Принцип історизму вимагає також «заглиблення» дослідника в історичний контекст, тобто розуміння конкретно-історичної ситуації, тому, зважаючи на історичні умови розглядаються

періоди українського державотворення та законотворчості. Зазначений принцип допомагає встановити витoki та простежити еволюцію законодавчої діяльності, видів законодавчих актів, оцінити їх інформаційний потенціал в контексті розвитку української державності в різні періоди революційної доби.

Інший важливий принцип – принцип всебічності. Безсумнівно, що наукові дослідження несуть у собі загрозу суб'єктивності, тому, що все пов'язане з індивідом має на собі відбиток суб'єктивності. На заваді суб'єктивізму стоїть принцип всебічності, який передбачає неупереджене тлумачення об'єкту історичного дослідження, що забезпечує отримання істинного знання про минулу реальність. Виходячи з принципу всебічності автор намагався залучити до дослідження всю доступну літературу з обраної проблеми, висвітлити засади, еволюцію законотворчості, уникати радикальних оцінок та ідеологічних штампів.

Поглиблено розглянути процес законотворчості дозволив комплексний підхід, який передбачає врахування усіх факторів, які впливали на об'єкт дослідження (тобто створення законодавчих актів), вивчення паралельних процесів та виявлення причинно-наслідкових зв'язків. Застосовуючи принцип комплексності та всебічності автор намагався, враховуючи залучені джерела та літературу з цього питання, цілісно і всебічно розглянути проблему.

Системний підхід сприяє розкриттю цілісності об'єкта, забезпечує вивчення історичних процесів та їхніх складників як єдиного цілого, як системи. Це дозволяє розглядати законодавчі акти як невід'ємний складник джерельної бази з історії Української національної революції, а також, як частину системи законодавчих джерел з історії України.

Виходячи з принципів зрозуміло, що кожне явище чи об'єкт може вивчатися під певним кутом зору. Але повного розуміння можна досягти лише за всебічного дослідження, коли використовуються різні методи.

У процесі втілення поставлених завдань було застосовано комплекс загальнонаукових методів. Використовуючи метод аналізу і синтезу методу,

ми намагалися проаналізувати всю наявну літературу з даної проблеми – як конкретно присвячену законодавчим актам, так і загальним проблемам історії Української національної революції, де знайшли відображення питання законотворчості, оцінки окремих законодавчих актів.

Застосування методів індукції та дедукції дозволило піти шляхом від загального до конкретного, від загальних рис та умов розвитку державотворення та правотворення за часів Української революції до характеристики та оцінки окремих законодавчих актів та їх інформаційних можливостей і навпаки.

Серед загальноісторичних методів нами використано генетичний – розглядається історія створення законодавчих актів на тлі розвитку Українських державних утворень. Застосування цього методу дозволило простежити зв'язок між дослідженнями українського законодавства на різних етапах, як і зародження та розвиток законодавства, окремих законодавчих актів. Хронологічний метод передбачає розглядання законотворчості в хронологічній послідовності, як і врахування часу видання законів. Порівняльний метод дозволяє зіставити законодавчі акти різних періодів Української революції, а також їхню оцінку в історіографії. Типологічний метод дозволив класифікувати комплекс джерел до магістерської роботи за видами, а також виділити конституційне та галузеве законодавство.

Міжпредметні методи, які застосовуються в різних науках також допомагають дослідженню проблеми. Це метод цитування. У магістерській роботі використовуються цитати з законів та інших джерел, а також наукових досліджень.

Джерельний аналіз законодавчих актів, окрім того, передбачає особливих методів дослідження: встановлення характеру публікації законодавчого акту (має бути офіційне видання); встановлення авторів закону та відстеження процесу його редагування; час і місце прийняття законодавчого акту дозволяє прив'язати його до певної історичної ситуації; розгляд законодавчого акту з урахуванням його генеалогічних зав'язків (попередніми

документами схожого характеру); реалізація законодавчого акту на практиці; вивчення прямої (конкретні норми), непрямой та прихованої інформації (для цього використовується контент-аналіз [66]); лексичне тлумачення юридичних формул і понять; текстологічний аналіз; критика достовірності, зокрема встановлення мотивів, якими керувалися законодавці.

Таким чином, в роботі використані принципи та методи історичного дослідження, які тісно пов'язані із характером джерел, метою та завданнями дослідження.

РОЗДІЛ 2

ЗАКОНОДАВЧІ ДЖЕРЕЛА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

2.1. Організаційні засади законотворчого процесу

Досвід законотворення є важливим для нашої країни, тому нам слід з'ясувати структуру законодавчих органів доби Української Центральної Ради, врахувати це надбання для кращого розуміння історичного минулого нашої держави, а також визначити роль законодавчих актів УЦР в джерельній базі новітньої історії України. На думку більшості науковців, досвід державотворення Української Центральної Ради є найбільш цінним для сьогодення. Хоч до певної міри він був негативним, оскільки у той період не зуміли повністю відродити свою державу, проте слід вказати і на позитивні здобутки та досягнення, особливо на завершальному етапі діяльності Центральної Ради.

Центральна Рада від початку свого існування мала на меті координувати діяльність українського національного руху в умовах революційної кризи 1917 р. Однак розширення її складу протягом квітня – травня 1917 р. та визнання Ради керівним органом щодо українських губерній внаслідок липневих переговорів і компромісу з Тимчасовим урядом, фактично наділили Раду законодавчими повноваженнями [66, с.46]. Майбутню Україну Українська Центральна Рада формувала як демократичну країну, в якій державна влада поділялася б на законодавчу, виконавчу й судову. Такий поділ влад передбачався у концептуальному плані керівників УЦР і його елементи існували у реальному державотворенні [67].

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

але чітко визначалось, що вони мусять відбутись перед Всеросійськими установчими зборами. З цією метою при Генеральному секретарстві внутрішніх справ було створене спеціальне Виборче бюро, що виконувало координуючу роль у роботі окружних виборчих комісій у п'ятьох відомих губерніях і працювало під керівництвом Всеросійської комісії з справ про вибори до Установчих зборів [42, с.23].

За твердженням науковців, представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через Загальні збори (Велика рада) як колективну форму політико-правової діяльності УЦР та комітет (Мала рада) як виконавчий із законодавчими функціями орган, який діяв між сесіями пленуму УЦР. Статус Ради еволюціонував від представницького органу всієї організованої української людності, який мав своїм завданням забезпечити автономний статус України у складі федеративної Російської республіки (квітень 1917 р.), до органу революційної демократії всіх народів України, функції якої припиняються зі скликанням Українських Установчих Зборів (липень 1917 р.). Головним документом, що регламентував основи діяльності тодішньої української представницької влади, був наказ Українській Центральній Раді(квітень 1917р.). Окрім того, напрями і характер всієї діяльності Ради визначало затверджене тоді ж Положення про Загальні збори УЦР та Регламент роботи Малої ради (серпень 1917 р.) [27, с.64; 67].

Згідно з демократичними організаційними принципами вищим органом Центральної Ради визнавалися її Загальні збори. У «Наказі» від 23 квітня вказано, що вони «визначали напрям і характер всієї роботи УЦР». Чергові збори скликалися не рідше, як один раз на місяць, крім того, в разі нагальної потреби могли бути скликані екстрені збори, які вважалися чинними при будь-якій кількості присутніх. За весь період існування Центральної Ради відбулося дев'ять загальних зборів [27, с.60; 11, с. 30].

Формування власної правової системи УЦР розпочала відразу після Жовтневого перевороту. 25 листопада 1917 р. вона ухвалила Закон про

правонаступництво, згідно з яким усі закони колишньої Російської держави зберігали чинність на території України. УЦР дозволялось ухвалювати нові закони та від імені УНР скасовувати старі.

Законодавча процедура за часів Української Центральної Ради – встановлений порядок підготовки, розгляду, обговорення, голосування, оприлюднення та інших дій, пов'язаних із проходженням законопроектів і набуттям ними чинності. Законодавча процедура відпрацьовувалася УЦР поступово, в міру нагромадження нею державотворчого практичного досвіду та створення відповідної нормативно-правової бази. В червні 1917 р. в УЦР започатковано практику заснування спеціальних комісій для підготовки проектів нормативних актів. Останні мали подаватися разом з відповідною супровідною запискою. В листопаді 1917 р. Мала Рада спочатку обрала комісію з 25 чоловік УЦР для розгляду законопроектів, які вноситимуться урядом до парламенту в терміновому порядку, а через кілька днів – постійну комісію законодавчих внесень у складі 6 представників Української соціал-демократичної партії, 6 представників Української партії соціалістів-революціонерів, 3 представників Української партії соціалістів-федералістів і по одному представникові від меншовиків, партії соціалістів-революціонерів, Бунду, Паолей Ціону та Польської соціалістичної партії тощо. 19 листопада Мала Рада затвердила тимчасовий порядок опублікування законів, а 25 листопада – Закон про виключне право УЦР видавати законодавчі акти УНР [71, с.477–478].

Останній можна вважати своєрідним законом про правонаступництво, бо, крім виключного й неподільного права УЦР ухвалювати закони для УНР, ним встановлювалося, що на території України діють усі закони та постанови, видані до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не змінені чи не скасовані універсалами й іншими нормативними актами УЦР. Це ж стосувалось і розпоряджень російського уряду.

До серпня 1917 р. найважливіші нормативні документи – універсали, декларації, постанови, ухвали, рішення, резолюції, закони тощо – приймалися

на щомісячних зборах або сесіях Великої Ради (тобто всім складом УЦР) простою більшістю голосів. Від 2-ї половини серпня 1917 р. до січня 1918 р. акти, що мали силу законів, а згодом і власне закони ухвалювались як Великою, так і Малою Радою, а від лютого по квітень 1918 р. – тільки Малою Радою, яка з серпня 1917 р. повинна була діяти за спеціально запровадженим регламентом. Законодавчі акти могли розглядатися за наявності не менше двох третин складу Малої Ради, але на практиці, особливо в березні – квітні 1918, цього правила не дотримувалися. Регламент передбачав і обов'язковий попередній розгляд законопроектів відповідними комісіями, роздачу їх усім членам Ради до засідання та обов'язкове обговорення проектів після доповіді комісії [27, с.62].

Після обговорення проект ставився на голосування, за результатами якого приймався або повертався на розгляд комісії. Для проектів, поданих та обговорених ЦР без участі комісії, ЦР створювалась така комісія, а такі проекти передавались на її розгляд.

Голосування проводилось постатейно – вголос зачитувалася стаття, після чого оголошувалось: «Хто за неї, прошу підняти руки». Власне процес голосування іменувався «балотування статті», а відповідна стаття – «балотованою», тобто проголосованою й прийнятою. Після чого на голосування виносився проект нормативного акту загалом. За необхідності висловити позицію ЦР щодо законопроекту загалом, або специфічних умов його прийняття чи оголошення застосовувався інший шлях голосування. Фракції або окремі члени ЦР пропонували свої резолюції, а члени ЦР голосували ту чи іншу резолюцію.

В квітні 1918 р. Рада Народних Міністрів УНР дещо формалізувала процес проходження законів. Постанову чи законопроект повинні були надсилати до канцелярії РНМ УНР за 2-3 дні до початку того засідання, на якому вони мали розглядатись. Якщо питання стосувалися фінансових справ, то відповідні проекти попередньо погоджувалися з міністерством фінансів і державним контролером. Кожний проект мав містити посилання на чинні

закони та норми, а також на думку керівників міністерств щодо скасування старих законів або внесення до них певних змін. Такі документи розмножували в кількості 20 примірників, коли вони надсилалися до РНМ УНР і 50 примірників, коли надсилалися до УЦР для того, щоб канцелярія могла вчасно забезпечити ними зацікавлених посадових осіб. Закони підписували голова УЦР або один із його заступників, один із секретарів УЦР [27, с.62; 43].

Оприлюднювалися закони у газеті «Вісті з Української Центральної Ради» (квітень – листопад 1917 р.), потім – у «Віснику Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки» (листопад 1917 р. – січень 1918 р.), а згодом – у «Віснику Ради Народних Міністрів Української Народньої Республіки» (січень – травень 1918 р.). Часто закони друкувалися у вигляді витягів із протоколу засідання УЦР.

2.2. Конституційні законодавчі акти УЦР

Законодавча діяльність Української Центральної Ради пройшла у своєму розвитку два головних етапи. Перший з них, що розпочався рішенням Національного з'їзду у квітні 1917 р., мав переважно політико-декларативний характер. Його основними досягненнями стали універсали. В цей період були створені I та II Універсали, закони для створення в Україні «автономного устрою» та організації роботи над проектом Української Конституції [1; 2].

Перший Універсал становить переломну дату в історії визвольних змагань України. Ним Українська Центральна Рада почала реалізувати право самовизначення української нації і сама приступила до творення свого державного автономного ладу. Іншими словами, цей перший маніфест української влади закінчив підготовче-організаційний період у боротьбі за волю України й розпочав нову добу творення підстав майбутньої суверенної Української Держави.

За найістотнішу частину Першого Універсалу з політично-державного погляду треба вважати проголошення автономії України та ствердження волі її населення словами: «Віднині самі будемо творити наше життя». У цьому великому принципі з одного боку міститься політична незалежність України від Росії чи іншої якоїсь держави, а з іншого в ньому продемонстроване довір'я до власних сил української нації. Правда, як вважав К. Костів, прихована і велика неясність щодо внутрішнього державного будівництва [40, с.25]. Кожна українська партія могла доволіно інтерпретувати цей принцип і пристосовувати його до змісту своєї економічної програми й державного устрою України. Однак треба пам'ятати, що Перший Універсал Української Центральної Ради – це рішучий крок до об'єднання українського народу на платформі загальних інтересів нації, а не на обмежених і мінливих програмах поодиноких українських партій. Національна солідарність займає домінуюче місце в Першому Універсалі, а вже економічну структуру та внутрішнє будівництво краю вирішить праця й свідомо активність населення. Українська Центральна Рада, проголошуючи Першим Універсалом автономію України, все ж таки бажає утримувати добрі відносини з російською державою, думаючи, що російська демократія буде щиро відноситися до України.

Довга середня частина Першого Універсалу містить у собі постанови законодавчих планів УЦР. Згідно з розпорядженням у цьому Універсалі кожне село, волость і повітова, чи земська управа повинні вступити в тісні організаційні відносини з Українською Центральною Радою. З причин тяжкої спадщини царського режиму до праці адміністративних урядів України були покликані особи, прихильні до українського національного відродження. Українська Центральна Рада започаткувала, організацію політичних партій, які до того часу були заборонені російською владою. Перший Універсал доручив українській демократії переводити автономний лад в Україні в контакт з організаціями національних меншостей, щоб таким чином виявити до них щирість і залучити до державного будівництва України, позаяк

національні меншості на українській території становили значну частину населення, зокрема, у великих містах.

Інші частини Першого Універсалу мають соціально-економічний характер, а довгий коментар негативної відповіді Російського Тимчасового Уряду – це вже публіцистично-дипломатичний жанр.

Таким чином, Перший Універсал УЦР містить у собі не тільки акт проголошення автономії України, але здебільшого він становить конституційний документ, що кладе підвалини для державного устрою відновленої Української Держави. Політична й моральна сила цього Універсалу в тому, що він недвозначно заявив, що відтепер українська нація, не дивлячись на те як до цього буде ставитись Російський Тимчасовий Уряд, буде своїми власними силами й за своїм власним розумінням здійснювати, демократичні принципи державного будівництва України, модифікуючи їх до потреб часу.

Логічним наслідком проголошення Першого Універсалу була розбудова української влади без згоди Тимчасового Уряду. Майже всі політичні фракції УЦР прийняли у якості підстав творення українського державного ладу парламентарно-демократичні засади. Ця форма державного устрою найбільш відповідала ментальності українського народу й своєю генезою сягала конституційного права народного віча в добі Київських князів та основного суспільно-політичного ладу Запорізького Війська [40, с.30]. Водночас, парламентарно-демократичний устрій під час революції значно ускладнює функції виконавчих органів, пленарна форма діяльності не може своєчасно виконувати свого завдання, адже скликання повних сесії вимагає довшого інтервалу часу, а блискавичні події революційного періоду потребують негайного вирішення справ. Тому Українська Центральна Рада зі свого складу виділила вужчий законодавчий орган – Малу Раду, яка діяла від імені пленуму УЦР. Мала Рада вирішувала всі нагальні справи в перервах поміж повним пленарними сесіями й підготовлювала свої постанови для кінцевої ратифікації їх пленумом Української Центральної Ради.

Перший автономний уряд України організовано 28-го червня 1917 р. завдяки рішучому внеску українських соціалістів-революціонерів із депутатам. Всеукраїнської Селянської Спілки, що разом становили панівну більшість в Українській Центральній Раді. Генеральний Секретаріат (фактично рада міністрів) був коаліційний, бо українські соціалісти-революціонери не мали в своїх рядах достатнього числа кваліфікованих і досвідчених державних мужів [2].

Другий Універсал написаний лаконічною мовою відповідно до результатів переговорів поміж представниками Української Центральної Ради й представниками Тимчасового Уряду, що відбулися в Києві 12–13 липня 1917 р. На підставі змісту Другого Універсалу й Декларації Тимчасового Уряду, Українська Центральна Рада й Генеральний Секретаріат стали вищими органами України, бо Тимчасовий Уряд погодився не тільки на ідею автономії України, але фактично на її здійснення, та визнав Українську Центральну Раду за легальне представництво, українського народу. Українська Центральна Рада й Генеральний Секретаріат мали складатися тепер не тільки з українців, але також із представників національних меншостей України [2; 27, с.63].

Зміст Другого Універсалу викликав негативну реакцію і гострі дискусії в середовищі українських політиків. Але К. Костів вважає, що Другий Універсал дав законну підставу, щоб революційний уряд України перейшов із сфери політично-моральної влади на політично-юридичну. Відтепер влада Української Центральної Ради й Генерального Секретаріату базувалась не тільки на національно революційних засадах і моральному довірі населення, але також на легальних основах [40, с.35]. Фактично Україна тепер дістала автономію зі своїм законодавчим органом (УЦР) і виконавчим органом (Генеральним Секретаріатом), що відповідав перед Українською Центральною Радою. Власне, політично-державна сила Другого Універсалу полягала в тому, що він надав детальну форму автономії України, легалізував перші здобутки української революції. Закони УЦР тільки про взаємовідносини України й Росії мали бути затвердженими Всеросійськими

Установчими Зборами, натомість закони про внутрішній лад України УЦР застерегла виключно Всенародним Зборам України [40, с.35].

Водночас положення Другому Універсалі «ми рішуче відкидаємо проби самовільного здійснення автономії України» треба віднести до негативних рис цього конституційного акту. Воно було подиктоване російськими представниками, які хотіли таким чином підкреслити думку, що легальне признание УЦР і Генерального Секретаріату Тимчасовим Урядом ще не означає автономії України. УЦР своїм Другим Універсалом формально заявила, що визнає за Всеросійськими Установчими Зборами право санкціонувати автономію України, й виявила свою лояльність до Тимчасового Уряду, що не має наміру відокремлюватися від Росії. Але й це було тільки формальне підпорядкування української демократії Російському Тимчасовому Урядові, як верховному санкціонованому чинникові. Врешті Другий Універсал УЦР зобов'язалися доповнити законодавчі й виконавчі органи національними меншостями. Таким чином, УЦР зрікся засади національної української революції, а перейшла на становище територіальної демократії (територіального представництва) [9, с.56].

В ході даної діяльності Українська Центральна Рада сформувалася як організація, завданням якої було вивести українську націю з суспільних катаклізмів, характерних для початку ХХ ст. та відновити втрачені адміністративно-територіальні ознаки. Це період, в якому законотворчий процес формувався на основі ідеї автономії та соціально-економічного благополуччя українського народу в рамках федерації вільних слов'янських народів.

Другий період законодавчої діяльності УЦР характеризує її як організацію, яка нездатна прорахувати можливі наслідки своєї діяльності, правильно визначити стратегію й тактику державотворення в конкретних умовах. УЦР втратила свій авторитет серед населення. Це водночас період формування законодавства УЦР в рамках ідеї незалежної України та розвитку українського народу в соціал-демократичному та національному напрямку в

рамках нових законів, активний перехід до державотворення України та створення законодавчих основ для створення влади, армії, соціально-економічної системи країни на суверенних положеннях. Це можна побачити на прикладі формування нових законів та Конституції, й за характером основних пунктів III та IV Універсалів [10, с.4].

Третій Універсал – політично-державний і історичний акт особливої ваги, яким УЦР проголосила самостійну Українську Державу – Українську Народну Республіку. Правда документі вжито формулювання «не пориваючи федеративних зв'язків з Росією», однак цей додаток був вставлений тільки з тактичних міркувань, щоб задовольнити вимогу представників національних меншостей і не загострювати з ними відносин. Незважаючи на це, всі представники національних меншостей не голосували за Третій Універсал. Це формулювання ймовірно мало лише теоретичне значення, бо від часу більшовицького перевороту відносини України та Росії стрімко загострювалися [40, с.45].

В Третьому Універсалі сфокусовано риси суверенної держави України. Вважаючи парламентаризм за найбільш справедливу форму демократії, а п'ятичленне виборче право (загальне, рівне, безпосереднє, тайне та пропорціональне) за найкращий спосіб вияву волі народу, Третій Універсал проголосив скликання Установчих Зборів України, визначивши дату виборів на 9-го січня 1918р., а дату скликання самих Українських Установчих Зборів у Києві 22-го січня 1918 р. [3].

Перший раз в історії українських визвольних змагань Третій Універсал точно визначив територію відновленої Української держави. Остаточне визначення, кордонів Української Народної Республіки щодо Курщини, Холмщини, Вороніжчини й інших частин земель передбачалося вирішити на плебісциті. Інші українські землі належали тоді до складу Австро-Угорської монархії й відновленій Українській Державі недоцільно було відразу, в обставинах світової війни, ставити вимоги до цих територій. Кордони

Української Народної Республіки, подані в Третньому Універсалі, лягли опісля в основу Четвертого Універсалу й Берестейського мирового трактату.

Відновлена Третім Універсалом. Українська Держава своєю формою була парламентарною республікою з помітною перевагою законодавчої влади над виконавчою. До офіційною назви Української Держави – Українська Республіка – спеціально додано «Народня», щоб таким чином підкреслити ідею народоправства й демократії. Голова Української Центральної Ради був одночасно головою держави. Судівництво було незалежне від виконавчої влади. Третій Універсал цілком анулював постанови Російського Тимчасового Уряду, подані в Тимчасовій Інструкції й інших законах, що стосувалися верховної влади, суду, місцевої адміністрації тощо на території України. Новий Генеральний Секретаріат став правочинним урядом відновленої Української Держави обіймаючи владу в усій Україні, і якому підпорядкувалися всі ділянки адміністративного, політичного, військового, промислового, економічного й сільськогосподарського життя [15, с.82].

Третій Універсал визнав за національними меншостями право на національно-персональну автономію, скасував смертну кару та запевнив усім мешканцям України громадську, політичну, особисту, релігійну й господарську волю [3].

Отже, з погляду державного права Третій Універсал – це основний конституційний закон, яким було встановлено суверенну, ні від кого незалежну зовні Українську Державу в формі демократичної Української Народної Республіки.

Четвертий Універсал – це апогей політично-державної будови України. Цим конституційним актом Українська Центральна Рада, спираючись на національний принцип новітньої демократії, заявила, влада в Українській Народній Республіці належить тільки «народу України». Іншими словами, Четвертий Універсал надав громадянам України право вільно визначити такий державний лад, який буде їм до вподоби, та проголосив повну незалежність Української Держави від будь-якої зовнішньої сили. «Віднині

Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу» [4]. Таким чином у Четвертому Універсалі ми вперше бачимо ясно зафіксовану демократичну доктрину про зовнішню та внутрішню суверенність народу. Відтепер народ України став джерелом і носієм основної й найвищої державної влади всередині й зовні.

Згідно з Четвертим Універсалом Українська держава була республікою з парламентарним демократичним режимом та із всіма притаманними їй компетенціями й функціями. Перевагу в Українській Народній Республіці мала законодавча влада над виконавчою. Голова парламенту був одночасно президентом держави, Судова влада була незалежною. За зразком модерних демократичних урядів, Генеральний Секретаріат був перейменований і перетворений на Раду Народних Міністрів Української Народної Республіки. Атрибут «народній» додано спеціально, щоб підкреслити концепцію народовладдя й демократії [4; 10, с.4].

Четвертий Універсал підтвердив усі демократичні вільності, проголошені Третім Універсалом; обіцяв, згідно з тодішніми настроями в народі, замінити армію міліцією після укладення миру; наказав провести вибори народних рад – волосних, повітових і міських; підтвердив постанову про скасування приватної власності на землю й постанову про національно-персональну автономію та призначив скликати Установчі Збори України [4].

Четвертий Універсал Українська Центральна Рада ухвалила при співучасті національних меншостей, хоч, правда, більшість представників національних меншостей УЦР або втримались від голосування, або голосували проти. Від дати появи цього конституційного акту Українська Держава офіційно стала на шлях самостійної міжнародної політики, зокрема, порвала зв'язок із Росією, оголосила оборонну війну більшовикам, доручила заключити мир із Центральними Державами й висловила добру волю мирного співжиття з сусідніми державами.

Де-хто вважає, що Четвертий Універсал не можна вважати за конституційний акт, бо він не був результатом вияву зорганізованої волі всього народу України. Однак це твердження не відповідає дійсності. Всім нам відомо, що населення України явно виявило свою волю в двох загальних голосуваннях в Україні – 25 листопада 1917 р. до російських Установчих Зборів і 9 січня 1919 р. до Установчих Зборів України. Голосування у виборах було загальне тайне безпосереднє й пропорціональне без ніяких погроз, підступу й насильства. Всі українські партії що входили в склад Української Народної Республіки, оголосили свої списки, як також політичних партій національних меншостей України [40, с.50].

Отже, народ України в цих двох загальних голосуваннях ясно виявив свою волю. Він обрав величезну більшість депутатів, які стояли за повну самостійність і незалежність Української Народної Республіки. Українські демократичні партії, що в загальних виборах отримали абсолютну більшість голосів, мали повне право на сесії Української Центральної Ради прийняти Четвертий Універсал і цим конституційним актом у державно-правних формах проголосити повне визволення України від усіх форм політично-національного й соціально-господарського утиску [4; 40, с.50].

Окремим, третім етапом законотворчої діяльності Центральної Ради, можна вважати роботу над проектом Конституції або Статуту про державний устрій, права і вільності УНР, яка розпочалася після проголошення Української Народної Республіки та проголошувала державну незалежність і територіальну цілісність України, рівність прав громадян, демократичні свободи, передбачала земельний адміністративно-територіальний устрій у всіх 30 землях, підтверджувала право національних меншин в Україні на національно-персональну автономію. Основою ж для формування Конституції УНР стали Універсали та положення в них окремих питань, що стосувалися державного устрою та його внутрішньої структури [32, с.340].

Українська Конституція, проголошена 29 квітня 1918 р. – це основний закон Української Народної Республіки, що був опрацьований спеціальною

комісією та прийнятий Українською Центральною Радою на її останній сесії 20 квітня 1918 р. Конституція складається з 8 розділів і 83 параграфів. Автори Конституції УНР, головним чином, М. Грушевський, використали, як порівняльний матеріал, тексти конституційних актів демократичних держав, зокрема США. Так, наприклад, у територіальному принципі організації державної адміністрації Конституція виразно наслідує Австрію. У положеннях про конфлікти між центральною владою й місцевими владами – громадськими, волосними й земельними, які рішає єдиний Суд Української Народної Республіки, а не сама адміністративна влада, бачимо вплив американської Конституції [40, с.56].

Конституція утверджує республіканську форму Української Держави з парламентарно-демократичним режимом. Законодавча влада в УНР мала виразну перевагу над виконавчою та зосереджувалася в руках Всенародних зборів, а законодавча ініціатива належала Президії Всенародних зборів, фракціям та іншим обраними депутатами, урядові, самоврядним місцевим установам та безпосередньо українськими громадянами, які могли внести законопроект, зібравши під ним 100 тис. підписів. За положеннями Конституції, суверенність в Українській Державі в політико-правовому розумінні належала всім громадянам разом. В УНР народ був не тільки джерелом суверенної державної влади, але й її носієм. Іншими словами, верховна влада в Україні походила від народу й належала йому. Народ, як цілість, формував свій верховний орган влади – парламент (Всенародні Збори), шляхом вільного вибору своїх представників і передачі їм своєї верховної влади з тим застереженням, що залишав собі право нагляду над виконанням Конституції в формі вільних, загальних, рівних, безпосередніх, таємних і пропорціональних виборів. Голова парламенту був одночасно президентом Української Держави [37; 16, с.12].

За Конституцією судівництво в Україні було незалежне від виконавчого органу влади. Генеральний Суд вважався за касаційну інстанцію для всіх судів Української Народної Республіки.

Конституція Української Народної Республіки з 29 квітня 1918 р. щодо організації державної адміністрації відкинула принцип централізації, який панував у царській Росії, а також федералізм типу державного устрою в Швейцарії, але прийняла територіально-автономний принцип адміністративного самоуправління.

Згідно з положеннями Конституції автономний принцип полягав у тому, що в Україні існувала єдина неподільна державна влада, яка давала органам окремих громад, волостей і земель не тільки автономію в їхніх специфічних місцевих справах, але доручала їм на місці виконувати функції державної влади. Автори Конституції вважали, що в державнім будівництві тільки автономний принцип зможе належно зацементувати всі сили нації в творчій праці для спільного добра, вони також мали на увазі політичні фактори, щоб у майбутньому мати конституційну підставу приєднати до Української Народної Республіки Кубанські землі та Крим, що мали свою автономію [37; 16, с.14].

Параграф 5 Конституції передбачував новий територіально-адміністративний поділ України на 30 земель. Ці нові територіальні одиниці мали бути чимсь середнім між повітами і губерніями, складаючись із 3-4 повітів, адже поділ України на губернії був автоматичний і мало відповідав державно-адміністративній доцільності, індустріальному розвитку й комунікацій даної території та економічним і культурним потребам населення [37].

Зміни й доповнення до Конституції УНР можна було розглядати законодавчим порядком із тим, що для прийняття їх вимагалось 3\5 присутніх депутатів додаткового, схвалення новим складом Всенародних Зборів після найближчих виборів [39, с.62].

Через гетьманський переворот Конституція УНР 1918 р. не набула чинності. Але зміст Основного Закону доби Центральної Ради дає підстави стверджувати, що з точки зору права він хоча й був недостатньо професійним,

проте важливим як документ часу. Крім того, Конституція УНР була втіленням основних досягнень українського та світового конституціоналізму.

Отже, конституційні акти Української Центральної Ради свідчать, що було зроблено чимало для правничо-державного оформлення й існування Української державності. Універсали й Конституція доби УЦР відбивають послідовні етапи розвитку української державної формації від мобілізації й організації українського народу в формі політичних партій та автономії крізь нейтралізацію російських політичних впливів до легалізації підстав незалежної державності та проголошення повної суверенності Української Народної Республіки.

Законодавчі акти цієї доби лягли в основу модерної будови української державної, вплинули на законотворчу діяльність наступних українських урядів та устрій Української Держави.

2.3. Галузеве законодавство УЦР

Окрім конституційного законодавства, в процесі своєї діяльності, УЦР ухвалила низку законодавчих актів, що унормовували функціонування та розвиток різних сфер Української Держави.

Зокрема, було розроблено законодавчі акти, що стосувалися різних питань економічного життя. Так, закон «Про вищу економічну раду УНР» передбачав створення відповідного органу для «розробки, об'єднання й узгодження всіх державно-господарських заходів УНР, а також для попереднього розгляду всіх законопроектів в галузі фінансів, промисловості, торгівлі та інших галузях народногосподарського життя» (сам закон було ухвалено за чотири дні до гетьманського перевороту). Так само у березні 1918 р. Центральна Рада мала розглянути й закон «Про організацію тимчасового Центрального українського шкіряного Комітету», який теж лишився на папері [71; 72].

6 березня Центральна Рада затвердила закон «Про поділ України на землі», яких передбачалося тридцять дві: «Київ з околицею до Ірпеня і Стутни і за Дніпром, приблизно на 20 верст, Волинь, Черкаси, Поділля, Подністров'я, Донеччина, Чернігівщина, Переяславщина, Одеса з територією до Дністровського лиману, Полтавщина, Слобідщина, Харків з повітом і частинами Валківського й Білгородського...» тощо [72, с.181–182].

Наприкінці січня 1918 р. Центральна Рада, нарешті, ухвалила довгожданий земельний закон, і лише в ньому бачимо спробу якось урегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях. У ст. 4 закону зазначалося: «а) Верховне порядкування всіма землями з їх водами, надземними і підземними багатствами належить до скликання Українських Установчих зборів Українській Центральній Раді, б) Порядкування в межах цього закону належить: землями міського користування... – органам міського самоврядування; іншими – сільським громадам, волостним, повітовим і губерньським земельним комітетам в межах їх компетенції» [72, с.128–130].

Щоправда, спроба до кінця не вдалася, та й сам закон закладав підвалини для майбутніх колізій. Наприклад, відповідно до його положень правила відведення «садибних учасків під різні будівлі і підприємства» встановлювалися одночасно «державними органами, органами міського самоврядування і земельними комітетами» [58, с.45].

Паралельно закладалися правові основи військового будівництва. Так, 23 грудня 1917 р. у «Вістнику Генерального Секретаріату» з'явився закон «Про одстрочку призова на військову службу і одкомандирування з неї громадян Української Республіки», потім – закон «Про утворення Комітету по демобілізації армії» і, нарешті, 16 січня 1918 р. – тимчасовий закон про утворення українського народного війська, який остаточно закріпив перемогу тих, хто виступав за загальне озброєння народу. Відповідно до цього закону тодішню армію належало демобілізувати й замінити народною міліцією для оборони від зовнішнього ворога, причому до прийняття остаточного закону

мав розпочатися набір інструкторів, які після відповідної підготовки приступили б до організації народної міліції. Інструкторами на добровільних засадах могли стати особи, не молодші за 19 років. Передбачався також розподіл інструкторів по трьох округах – Київському, Харківському й Одеському [41, с.24].

Фактично в подвійному підпорядкуванні опинялася «прокураторія». З одного боку, прокураторія діяла при Генеральному Суді (власне кажучи, вона так і називалася – «Прокураторія Генерального Суду»), а з іншого – її регламент затверджувався Секретарством судових справ, і воно ж надавало одному з прокурорів звання старшого й доручало йому «провід над прокураторією». Через три тижні, на початку січня 1918 р., Центральна Рада ухвалила й спеціальний закон «Про упорядження прокураторського нагляду на Україні» [58, с.47].

Важливий крок на шляху формування власної судової системи Центральна Рада зробила 30 грудня 1917 р. Того дня вона спеціальним законом визнала «неправомочність київської, харківської й новочеркаської судових палат з 1 грудня 1917 року орудувати в справах, що постали на території України» й одночасно ухвалила ще один закон «Про заведення апеляційних судів». Повноваження, «обсяг ділання» та внутрішня організація нових апеляційних судів за деякими деталями майже не відрізнялися від попередніх судових палат, ліквідованих за «відчуженість і неприхильність від українського життя» [39, с.156].

Нарешті, в даному переліку необхідно назвати й закон «Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів» від 23 грудня 1917 р. Усі судді обиралися Центральною Радою більшістю в 3/5 голосів з числа осіб, які могли навіть не мати вищої освіти. Бажаючі мали подавати відповідні заяви через Секретарство судових справ. На практиці вибори суддів проходили в обстановці реальної конкурентної боротьби. Як свідчить, наприклад, протокол засідання Центральної Ради від 2 квітня 1918 р., на ньому було обрано п'ять Генеральних Суддів – Яценка, Василенка,

Товкача, Марголіна, Чернявського, причому для голосування пропонувалося 17 кандидатур, а весь список складався з 30 прізвищ. Так само для обрання членами Київського апеляційного суду пропонувався 41 кандидат, до списку для голосування було внесено 30 кандидатів, а обрано лише 10 [39, с.160].

В галузі державного будівництва найвагомим з огляду на стратегічні завдання Центральної Ради став закон «Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки». Втім, це й найбільший за обсягом закон, прийнятий Центральною Радою – 183 статті докладно регламентували порядок підготовки й проведення виборів, який не дуже відрізнявся від сучасного. Закон затверджувався у два етапи. Спочатку 11 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила його перший розділ, що складався з десяти розділів [71, с.413–431]:

«Загальні статті» (в ній, зокрема, наводився перелік «виборчих округ»);

«Про виборче право» (відповідно до ст. 33 «право участі в виборах до Установчих зборів Української Народної Республіки мають громадяни Російської республіки обох полів, котрим до дня виборів вийде 20 років», позбавлялися ж виборчих прав «засуджені правосильними судовими вироками», «невиплатні боржники, признані правосильною судовою установою зловмисними банкрутами», «служачі у війську, що самовільно покинули військо», а також «члени роду», що царював у Росії);

«Про установи, котрі завідують переведенням виборів до Українських Установчих Зборів» (ці функції належали «головній, окружним, повітовим і городським комісіям по справах виборів до Українських установчих зборів та участковим виборчим комісіям», причому головній комісії, яка обиралася Центральною Радою у складі 16 осіб, доручалося, зокрема, «загальне пильнування ходу виборів і обмірковування засобів, необхідних для їх прискорення», а також «вироблення і видання загальних інструкцій і постанов на доповнення чи розвиток сього закону та інструкцій про його здійснення»);

«Про виборчі списки»;

«Про кандидатські списки»;

«Про подання і підрахунок виборчих карток»;

«Про встановлення результату виборів» (в основу покладалася пропорційна система);

«Про порядок вступлення на місце членів, які виступають з Українських Установчих зборів»;

«Про забезпечення вільності і правильності виборів» (на відміну від сучасного виборчого законодавства, цей закон прямо встановлював систему покарань за ті чи інші порушення — наприклад, «винуваті в самовільнім здійсненні, розірванні, закритті або зміненні привселюдно виставлених виборчих відозв, оповісток або списків, які виходять від груп виборців» каралися арештом на строк до одного місяця або штрафом до ста карбованців);

«Про трати на вибори до Українських Установчих зборів».

Через кілька днів, а саме 16 листопада, Центральна Рада затвердила другий розділ закону про вибори до Українських Установчих зборів, три глави якого визначали особливості виборів «в армії, флоті і тилу». Разом з цим законом було затверджено ще й «Правила про спільну з цивільним населенням участь в виборах частин армії і флоту» та «Інструкцію для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки».

Правда, війна відсунула вибори на другий план. А після повернення Центральної Ради до Києва досить активно обговорювалася пропозиція взагалі відмовитися від цієї ідеї, оскільки Центральна Рада вже частково зробила те, що належало до компетенції Установчих зборів. Нарешті після тривалих дискусій 11 квітня 1918 р. Мала Рада ухвалила рішення, за яким Установчі збори мали відкритися 12 травня [72].

13 квітня 1918 р на її розгляд надійшов проект закону «Про випуск зобов'язань державної скарбниці УНР на забезпечення грошових знаків в сумі 500 млн. карбованців» (на його прикладі можна побачити співвідношення між карбованцем і гривнею: 500 млн крб дорівнювали 1 млрд. гривень). Того ж дня Центральна Рада ухвалила закон «Про випуск розмінних марок державної

скарбниці» (ці марки випускалися «в розмірі дійсної потреби, але не вище суми 60 млн. крб.» і «ходили» паралельно з металевою розмінною монетою) [72, с.56].

Деякі акти регламентували також питання оподаткування. Зокрема, відповідно до вже згаданого закону від 9 грудня 1917 р. «всі державні податки і прибутки, які на підставі існуючих законів» збиралися на території УНР, визнавалися «прибутками державного скарбу УНР». Прагнучи відшукати нові джерела поповнення державного бюджету, 19 грудня Центральна Рада встановила податок на телефонні апарати (по 25 крб. «на всі апарати, що мають в роботі на 1 січня 1918 року»). У свою чергу, Генеральний Секретаріат закликав населення сумлінно вносити податки й не затримувати їх виплату, наголосивши, що «віднині всі гроші підуть на корисні цілі і задоволення потреб самого ж народу» [71, с.529].

Нарешті, справжнім каменем спотикання для Центральної Ради виявився державний бюджет, щодо якого так і не було прийнято основоположних рішень. 11 квітня 1918 р. вона ухвалила закон «Про тимчасові росписи видатків на 1918 рік». Поки буде «складений і ухвалений перший бюджет Української Народної Республіки, – зазначалося в цьому законі, – державні видатки переводяться на підставі тимчасових росписів, які складаються відповідними міністерствами на кожні чотири місяці 1918 року і подаються через Міністерство фінансів на затвердження Центральної Ради».

Певні кроки встигла зробити Центральна Рада й у галузі соціального законодавства, ухваливши, щоправда, з великим запізненням, закон «Про 8-ми годинний робітничий день», причому цей закон виходив за межі своєї назви, адже визначав не тільки тривалість «робітничого часу» (48 годин на тиждень), а й регламентував особливості найму жінок і неповнолітніх, «зверсточну» (понаднормову) і нічну працю, торкався «особливо шкідливих виробництв і робіт» та інших подібних питань. Наприклад, ст.11 установлювала «число свят, коли працювати не належить» – крім церковних свят, ще й «національне державне свято 3 і 4 Універсалу (7 листопада і 9

січня)». А ст.1 давала точне формулювання того, що вважається підприємством: «Будинки, квартири і будівлі, або заворожені місця, в яких, або в безпосередньому господарському зв'язку з якими наємні робітники, при участі хазяїна, чи під надзором відповідних осіб, їм поставлених, працюють над: а) добуванням сирових матеріалів; б) вироблюванням яких-небудь річей, або продуктів; в) переробкою, конструюванням; укладкою чи отділкою річей на продаж або в зв'язку з продажем; г) пранням, отділкою і чисткою одяжі, білизни та матерії» [72, с.134–137; 58, с.48; 39, с.160].

Передбачалося також формування Головної Ради праці, на яку, судячи з деяких статей закону, покладалася реалізація державної політики в цій галузі. Точніше з'ясувати її функції важко, оскільки, як зазначалося в ст.4, «основи організації Головної Ради праці будуть видані окремо поруч з виданням закону про інспекцію праці» (ці акти так і не були розроблені).

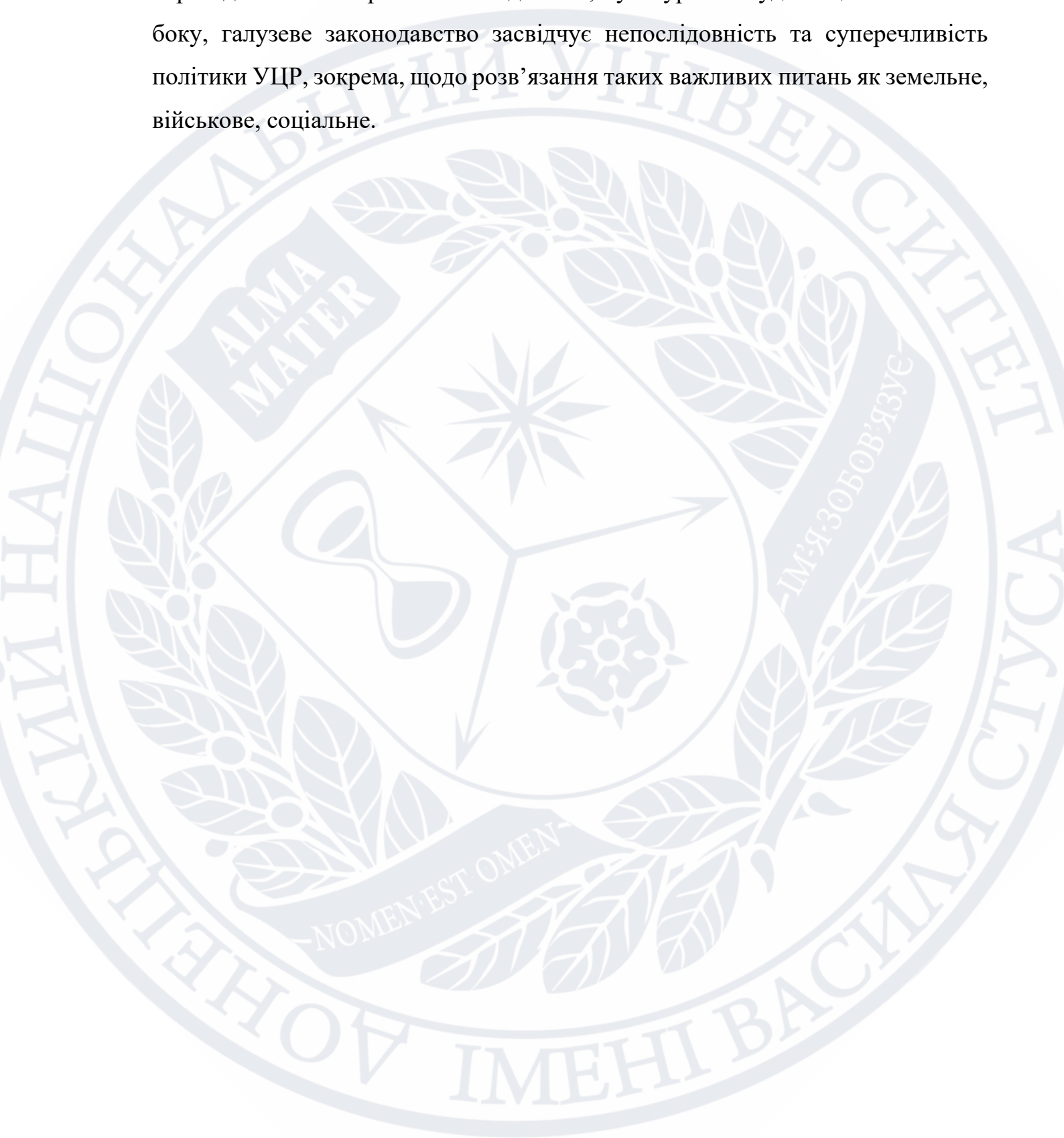
Загалом же цей закон став своєрідним прообразом українського кодексу законів про працю. На жаль, подальша робота в цьому напрямі припинилася.

Загалом же Центральна Рада, хоч і поверхово, але торкнулася багатьох галузей права: від кримінального (скасувавши III Універсалом смертну кару й видавши 19 листопада 1917 р. закон про амністію) до міжнародного (наприклад, 26 квітня Генеральне писарство подало на її розгляд законопроект про приєднання до Всесвітнього поштового союзу, відповідно до ст.1 якого міністерствам закордонних справ та пошт і телеграфів доручалося «війти в цій справі в зносини з Центральним Бюро Союзу в Берні і підписати відповідні конвенції») [39, с.165].

Таким чином, в процесі своєї діяльності, УЦР ухвалила низку законодавчих актів, що унормовували функціонування та розвиток різних сфер Української держави. Зокрема, було розроблено законодавчі акти, що стосувалися адміністративно-територіального устрою, різних питань економічного життя, судової, фінансової та військової справи тощо.

Законодавчі акти віддзеркалюють безумовно щирі прагнення першого українського уряду побудувати демократичну державу, позитивні зрушення та

досягнення у справі націоналізації, формування власної судової системи, справедливого виборчого законодавства, культурного будівництва. З іншого боку, галузеве законодавство засвідчує непослідовність та суперечливість політики УЦР, зокрема, щодо розв'язання таких важливих питань як земельне, військове, соціальне.



РОЗДІЛ 3

ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ З ЯК ДЖЕРЕЛО ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ГЕТЬМАНА П. СКОРОПАДСЬКОГО

3.1. Конституційні законодавчі акти

29 квітня 1918 р. відбувся гетьманський переворот, до влади в Україні прийшов генерал Павло Скоропадський. Проголошення гетьманату певним чином було апеляцією до давніх українських традицій. П. Скоропадський, отримавши широкі владні повноваження, намагався стабілізувати ситуацію в Україні. При цьому ним здійснювалася політика м'якої українізації. Гетьман розумів, що його держава має бути українською. Було відкрито близько сотні українських гімназій, відбулося введення до навчальних програм української мови, історії та географії як обов'язкових предметів. Відкриті були українські державні університети в Києві та Кам'янці-Подільському, історико-філологічний факультет у Полтаві, створені Державний український архів, Національна галерея мистецтв, Український історичний музей, Українська національна бібліотека, Український театр драми і опери, Українська державна капела, Український симфонічний оркестр, Українська академія наук тощо. Скоропадський належав до відомого старшинського козацького роду. У дитячі роки він познайомився з «українською старовиною», у нього виробився інтерес до української історії й культури. Але в плані політичному Скоропадський був лояльним підданим Російської імперії. Згадуючи про традиції, що існували в його сім'ї, він писав: «Україна розумілася як славне рідне минуле, але яке не пов'язане з сьогоденням, іншими словами, ніяких політичних міркувань, пов'язаних із відновленням України, не було. Моя сім'я була глибоко віддана російським царям, але в усьому якось підкреслювалось, що ми не великороси, а малоросіяни, як тоді говорилося, знатного походження» [59, с.36; 61, с.95–98].

П. Скоропадський пройшов значний шлях військового від корнета, командира кавалерійського ескадрону до генерал-лейтенанта Російської армії,

командувача 34 армійського корпусу. Після Лютневої революції 1917 р., яка викликала піднесення автономістського руху в Україні і визнання Тимчасовим урядом легітимності Центральної Ради, він приступив до українізації свого корпусу, який отримав назву «Перший український корпус» [61, с.99].

Жовтневий переворот П. Скоропадський не сприйняв. Центральна Рада його призначила його командувачем збройних сил УНР. Скоропадський вів успішні військові дії, які не дали змоги встановити радянську владу на території України. Утім, на знак протесту проти рішення Центральної Ради про розпуск Першого українського корпусу генерал подав у відставку. Після вступу до Києва німецьких військ і відновлення Центральної Ради П. Скоропадський очолив офіцерсько-козацьку організацію «Українська народна громада», програмні цілі якої визначав так: «Компроміс у соціальних питаннях: демократизація державного устрою із залученням до участі в управлінні державою нових сил, які вийшли з народу, але в рамках безпечних для розвитку самої держави; українізація зросійщених культурних прошарків, яка можлива тільки шляхом поступового залучення їх до державної та культурної роботи, уникаючи будь-яких ексцесів шовінізму» [61, с.343].

Багатогранна діяльність П. Скоропадського заслуговує на увагу передусім із точки зору його внеску в українське державотворення. Оцінка факту проголошення Української держави, її легітимність викликають в історико-правовій літературі палкі дискусії і характеризується дослідниками інколи з діаметрально протилежних позицій. Аналіз й оцінка особистого внеску П. Скоропадського в розбудову української державності, здобутків і прорахунків у справі державотворення неможливі без врахування тих складних обставини, в яких опинилась Україна навесні 1918 р. Як незаперечний факт слід визнати, що проголошення Української держави стало продовженням державотворчого процесу в Україні, викликаного попередніми революційними подіями. Кризова ситуація, що виникла в Україні навесні 1918 р. у зв'язку з Брестським миром, змушувала П. Скоропадського рахуватися із військовою присутністю німців та австро-угорців, щоб не втратити рештки

суверенітету й зберегти українську державність для подальшого незалежного розвитку. Тогочасна ситуація зумовлювала два можливих шляхи розвитку подій: офіційну окупацію України Німеччиною та Австро-Угорщиною та відверте її пограбування, або створення під протекторатом німців та австро-угорців українського уряду, який би задовольняв їх потреби, що і сталося [64, с.160].

В основу економічної політики гетьман поклав принципи підприємництва, приватної власності, а у сфері політичного життя – жорстку модель централізованої влади. У «Грамоті українському народу» 29 квітня 1918 р. було визначено основні завдання нової влади: підготування закону про вибори до національного законодавчого сейму, надання селянам права викупу землі в поміщиків, відродження свободи торгівлі, відбудова промисловості, поліпшення умов праці робітників.

На підставі «Грамоти...» й усіх інших документів цієї доби можна побачити, що Скоропадський не тільки не утворив нової монархічної держави на чолі з абсолютним монархом, але й жодним словом не натякав на таку концепцію. З дня перевороту продовжувала існувати дотеперішня Українська Народна Республіка, заснована конституційними актами Української Центральної Ради: Третім Універсалом. (20-го листопада 1917 р.) і Четвертим Універсалом. (22-го січня 1918 р.), тільки зі зміненним новим державним режимом. «Грамота» ясно говорить про бажання Скоропадського рятувати від «безпорядків» існуючу вже Українську Державу, Українську Народну Республіку. Правда, «Грамота» не вживає цієї урядової законної назви, а тільки термін «Українська Держава», однак це не змінює сутності справи. П. Скоропадський ніколи не відкликав окремим законом урядової назви відновленої Української Держави «Українська Народна Республіка» і з формально-правового боку ця назва залишилася в законній силі за нового режиму [3; 4; 18].

Тотожність Української Держави та єдність її правової основи з попередницею підтверджується також висловом «Грамоти...» стосовно того,

що влада П. Скоропадського була тимчасова й переходова до часу виборів до українського сейму. Отже, новий режим формально признавав установлену Конституцією УНР суверенність українського народу, як державного чинника, що має право остаточно ухвалювати рішення щодо форми існуючого державного ладу та режиму. Сам гетьман обіцяв підпорядковуватися суверенній волі народу, якщо тільки вона виявлятиметься вільно [18].

Врешті тяглість Української Народної Республіки за доби П. Скоропадського підтверджує той факт, що, крім законів у справі приватної власності, здебільшого всі інші закони Української Центральної Ради залишилися далі в силі, а навіть Берестейський договір був ратифікований новою владою без ніякої додаткової окремої умови [64, с.165].

Скоропадський своєю «Грамотою» розпустив Українську Центральну Раду, Раду Народних Міністрів та Земельні Комітети, не покликуючись на ніякі підстави перевороту (ні на волю створеного органу, ні на династичні наслідні чи виборні права свого роду, ні на конституцію Української Держави). Він оголосив себе «гетьманом всієї України» та взяв на себе всю повноту державної влади. Таким чином демократичний режим УНР був повалений і замінений у політико-державному розумінні на одноособову диктатуру. Отже, після перевороту з формально-правового боку існувала далі державна формація Української Народної Республіки, якою почав керувати одноособовий диктатор, Павло Скоропадський, хоча він обіцяв у «Грамоті» скликати державний український сейм, і тоді Українська Держава своєю формою могла б перейти з одноособової диктатури на конституційну парламентарну монархію [18; 33].

«Грамота», ділить населення України на «козаків» та «громадян». Правда, не пояснюючи, кого треба розуміти «козаком», а кого «громадянином». Це був тільки термінологічний натяк гетьмана на майбутній поділ суспільства в Україні на стани. Згодом Скоропадський своїм «Універсалом про відновлення козацтва» з 15 жовтня 1918 р. обіцяв видати окремий закон про відновлення в Українській Державі стану козацтва, який

мав бути його опорою в майбутньому сеймі України. Однак гетьман не встиг видати цього закону і його спроба створити з багатших селян привілейовану верству козаків не мала успіху [18; 59, с.40].

Декларована Скоропадським ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ утілилась у затверджених ним 29 квітня 1918 р. «Законах про тимчасовий державний устрій України». Влада в Українській державі належала виключно гетьманові, він призначав «отамана Ради Міністрів» і за його поданням затверджував «Кабінет у повнім його складі». Так само він і «скасовував» його. Гетьман виступав також як «найвищий керівничий всіх зносин української держави з закордонними державами» і «верховний воєвода української армії і флоту, здійснював помилювання». Більше того, гетьман уособлював не тільки виконавчу, а й законодавчу владу, адже саме він «стверджував закони і без його санкції ніякий закон не міг мати сили». Парламент же «Законами про тимчасовий державний устрій України» взагалі не передбачався. Втім, як Центральна Рада зберігала свої повноваження до скликання Всеукраїнських Установчих зборів, так і гетьман виконував свої функції в обсязі, окресленому цим актом, тимчасово – «до вибрання Сейму і відкриття його діяльності» [31].

«Закони» – це тимчасовий статут нового режиму П. Скоропадського, що заступав конституцію, яку мав схвалити майбутній сейм України. Цей конституційний документ передавав до рук гетьмана всю законодавчу й виконавчу владу в Україні, верховну владу над українською армією та флотом. За параграфами 1–8 «Законів» гетьман за свою політично-державну діяльність не відповідав ані перед народом чи органами його представництва, ані перед законом. Він уособлював усю повноту державної влади. Формально виглядає, що наче влада гетьмана була обмежена законами. Однак подальший параграф 31 виразно говорить, що гетьман сам санкціонує всі закони. З погляду державного права – це типовий приклад одноосібної диктатури [31; 59, с.41].

Отаман (прем'єр), Рада Міністрів і міністри наділялися уповноваженнями гетьманом й виключно відповідали перед ним. Крім

адміністрації, поодинокі компетентні міністри опрацьовували проекти законів, Рада Міністрів встановлювала кінцевий текст тих законопроектів, а вже гетьман затверджував їх. З начальних державних органів Української Народної Республіки формально залишився тільки Генеральний Суд (параграф 42), але суддів Генерального Суду номінував тепер сам гетьман. Генеральний Суд стояв на чолі судівництва, контролював суди та правочинність виданих законів. Згодом Генеральний Суд був перейменований на Державний Сенат, як це було за царя [31; 40, с.164].

«Закони» зменшили громадянські свободи, що були набуті за доби УЦР. На підставі параграфа 11 2 липня 1918 р. був виданий «Закон про українське громадянство», що значно полегшив чужинцям набувати українське громадянство [69, с.139–143]. «Закони» забезпечили гетьманові найвище керівництво в усіх відносинах із чужими державами (параграф 4), як також давали йому право оголошувати стан облоги й військовий стан (припиняти частково чи цілком усі політично-громадянські свободи, параграф 6) [31].

Режим П. Скоропадського не спирався на стійку базу. Гетьман не враховував на національні, політичні й соціальні модерні постулати української нації, а тому його режим, не маючи коріння в ріднім народі, не міг довго втриматись. Довший час Скоропадський не міг сформувати нового уряду, бо українська інтелігенція, як і все селянство й робітництво не мали до нього довіри. Лише 20 травня 1918 р. професор права М. Василенко сформував кабінет. У цьому уряді сім міністрів належали до російської Конституційно-Демократичної Партії (кадети), інші поділяли ідеологію монархічної Росії. Водночас, більшість з міністрів були родом із України, проте культурою й політичним переконанням вони почували себе російськими патріотами й вороже ставилися до національного пробудження України. Режим Гетьмана П. Скоропадського був для них тільки засобом боротьби з українською демократією й перехідним містком віднови їхніх дореволюційних економічних і соціальних привілеїв в Україні. Кадети почали навіть і явно

домагатися, щоб російська мова стала урядовою мовою в Україні поруч з українською [40, с.165].

Політика гетьмана, що спиралась на такі засади, а також, втручання німців у внутрішні справи України, викликала спротив українського суспільства. Соціально-економічні і національно-політичні порядки нового режиму все більше й більше давалися в знаки українській нації. То тут, то там вибухали спонтанні повстання проти каральних загонів, поміщиків і гетьманської поліції. У травні 1918 р. опозиція об'єдналася в Українському Національно-Державному Союзі, а в липні 1918 р. ця організація прийняла назву Українського Національного Союзу, який об'єднував у собі майже всі українські політичні партії та професійні організації.

Скоропадський більше і більше почав втрачати ґрунт під ногами. У вересні 1918 р. всім стало ясно, що Центральні Держави програли війну. Рада Міністрів почала орієнтуватися на Антанту й на відновлення Росії, як про це офіційно гетьманові заявили міністри. Скоропадський почав вести переговори з Винниченком про реорганізацію Ради Міністрів на українській національній основі.

29-го жовтня 1918 р. П. Скоропадський видав окрему грамоту, якою заявив, що буде діяти в інтересах зміцнення самостійної України, проведе земельну реформу та скличе сейм України. Ідея сейму була не до вподоби російським колам в уряді Скоропадського, бо вони знали, що вибори позбавлять їх влади. Постало напруження та жвава дискусія поміж гетьманом і міністрами. Але його новий український курс політики тривав коротко. Після перевороту в Німеччині П. Скоропадський не міг більше сподіватися на довготривалу допомогу союзників, а Українському Національному Союзові він не довіряв. Довідавшись, що Антанта вороже ставиться до незалежності України, він змінив курс своєї політики, а саме: розпустив кабінет, а затвердив Раду Міністрів у більшості з російських монархістів.

Цього самого дня, 14 листопада 1918 р., Павло Скоропадський видав Грамоту про федерацію України з Росією, всупереч суверенності Української

Держави та всупереч своїм власним конституційним актам. Цим актом П. Скоропадський започаткував другий державний переворот в Україні на федеральних принципах. Щодо політично-державного устрою, то цей новий диктаторський жест гетьмана оголосив новий режим, але фактично ця Грамота нічого нового не принесла, бо негайно, 15 листопада 1918 р., почалося всенародне повстання, очолене. Директорією Української Народної Республіки яке скінчилося повною поразкою Скоропадського [33; 40, с.109].

Нова Рада Міністрів на чолі з Гербелем 15 листопада 1918 р. видала на підставі Грамоти Скоропадського про федерацію України з Росією свою програму. Таким чином Грамота П. Скоропадського про федерацію України з Росією з 14 листопада 1918р. І документ Ради Міністрів з 15 листопада 1918 р. скасували суверенність української нації й суверенність її державі, не згадуючи вже нічого про попередні конституційні акти, що їх видав сам Павло Скоропадський. З формально-правового погляду то були акти державного перевороту згори проти суверенності Української Держави [40, с.110].

Також гетьманська Рада Міністрів зріклась своїх обов'язків і передала владу в руки Директорії Української Народної Республіки своїм офіційним актом цієї самої дати. Зречення влади Скоропадським і його Радою Міністрів було добровільне й таким чином вони урядово визнали Директорію Української Народної Республіки за законну владу Української Держави.

Аналізуючи законотворчу діяльність доби гетьмана Павла Скоропадського треба мати на вазі ті реальні політичні й соціальні факти, що діяли тоді в Україні. То був бурхливий час і становище Скоропадського було дуже складне. Згадуючи його політичні помилки та компромісну платформу щодо Росії, не слід забувати позитивних кроків зроблених ним на полі дипломатичної служби, української культури, де уряд П. Скоропадського продовжував програму, накреслену Українською Центральною Радою.

Треба думати, що коли б Скоропадський відмовився співпрацювати з союзникам, як це зробив Чикаленко, то населення України могло б було попасти в скрутніші умови життя. Втім Скоропадський не захотів зрозуміти

положення українського селянства й робітництва того часу. Він увесь час захищав інтереси можновладців, забуваючи, що селяни й робітники мають такі самі права, як він і його привілейовані однодумці. Однак задекларовані наміри увійшли у протиріччя з реаліями суспільного життя. Повернення земельної власності поміщикам, заводів і фабрик капіталістам, переслідування прихильників УЦР, наступ на політичні права і свободи не сприяли стабілізації політичної ситуації в країні.

3.2. Галузеве законодавство

На відміну від Центральної Ради, яка в процесі формування національної правової системи стикнулася лише з проблемою російського законодавства, гетьманська адміністрація мала визначитися ще й із законодавчою спадщиною самої Центральної Ради. Дія деяких інших актів припинялася в міру того, як приймалися відповідні закони Української держави. Так, 1 липня гетьман затвердив Закон про українське громадянство (його основою став, до речі, нульовий варіант – всі російські піддані, що пробували на Україні під час видання цього закону, визнаються громадянами України), остання стаття якого скасовувала закон про громадянство, ухвалених Центральною Радою [39, с.100].

Законодавча діяльність гетьманської адміністрації розпочалася з визначення правових засад самого процесу законотворчості. Так, уже в «Законах про тимчасовий державний устрій України» в загальних рисах було окреслено його принципові засідки, причому відразу ж декларувалося, що «Українська Держава керується на твердих засадах законів, виданих в установленій черзі», встановлювалося також, що «після положення законів надається обов'язкова сила від часу, призначеної для того в самому законі», а скасувати закон можна було «тільки силою закону». Щодо процедури розробки законів, то їх мали готувати відповідні міністерства і передавати «на

обмірковування Раді Міністрів», а «за її ухвалою» законопроекти залишалися твердими гетьманом [64, с.170]. 2 червня ці загальні положення набули подальшого розвитку у спеціальному акті – законі «Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, обговорення, затвердження їх та про форму та порядок оголошення законів».

За час існування Гетьманату було прийнято майже чотириста законодавчих актів, тобто коефіцієнт активності у сфері законотворчості дуже високий. 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. Оскільки, на подальший розвиток аграрного сектору в Україні негативно вплинула Перша світова війна і революційні події, подолання земельного дефіциту безземельного селянства, встановлення системного землекористування в державі, створення дійового і професійного апарату Міністерства земельних справ, вироблення правової бази для проведення аграрної реформи – такими були напрями функціонування уряду Української Держави.

Основні положення проекту земельної реформи Гетьманату засновувалися на усталеному погляді про те, що повний продаж землі в Україні без державного контролю неминуче призведе до масштабного знищення середнього землеволодіння, спекуляції землею в межах купівлі-продажу і переходу великих земельних ділянок до іноземних власників. У травні 1918 р. було окреслено концептуальні позиції уряду в земельній реформі, як-от: а) установа максимального розміру землеволодіння та викуп державою надлишків; б) захист інтересів дрібної власності; в) створення умов для дрібних землевласників збільшення земельного господарства через покупку землі із земельного фонду; г) розробка правових засад для здійснення земельної реформи [34, с.35].

Гетьман взяв під особистий контроль підготовку законодавчих актів для земельної реформи. Майже щотижня урядом обговорювалось земельне

питання. Так, 14 травня 1918 р. на засіданні Ради Міністрів відбулося обговорення проєкту земельної реформи в Українській Державі. Результатом стало рішення приділяти максимум уваги аграрній справі на кожному засіданні для реалізації основних положень «Грамоти до всього українського народу». Передбачалося виробити проєкт земельного закону до збирання врожаю поточного року. Сподівання були на значне покращення настроїв на селі. У травні 1918 р. на розгляд Ради Міністрів представлено концептуально різні проєкти земельного закону.

Характеризуючи законодавчі джерела з історії держави П. Скоропадського треба брати до уваги нормативні акти, що видавала німецько-австрійська адміністрація, позаяк вони демонструють пряме втручання у діяльність українських органів влади. З огляду на це, гетьманським урядом витрачалось багато сил і часу на подолання наслідків втручання у внутрішні справи України з боку австро-німецького командування. 9 травня 1918 р. чергове засідання уряду присвячено аналізу наслідків наказу Г. фон Ейхгорна – голови німецької адміністрації в Україні. Визначено негативний вплив на селянські настрої німецької політики в питанні прав на засів ланів і запровадження німецьких військових судів на території України. У протоколі засідання Ради Міністрів зазначалось, що наказ про засів ланів викликав в українського уряду обурення і кваліфікувався як пряме втручання у внутрішні справи України, «порушення принципу власності», проголошеного гетьманом. На жаль, складність внутрішньополітичної ситуації не сприяла відкритій демонстрації позиції проти втручання німців у справи України. Уряд доручив Голові Ради Міністрів Ф. Лизогубу вирішити це складне питання дипломатичними методами і настояти на внесенні змін до наказу німецької адміністрації. Категоричні вирази німецького командування могли призвести до катастрофічних наслідків [59, с.42].

Численні телеграми до Києва з усієї України з проханням про допомогу свідчили, що по селах складалась вкрай вибухова антигетьманська ситуація. Гетьманський уряд зайняв позицію підтримки законних прав орендарів,

здебільшого селян. Було встановлено у вигляді законодавчого порядку в суперечках між землевласниками і орендарями належність врожаю поточної осені здійснювачам засіву. Для завершення цієї справи ухвалено Закон «Про права на врожай 1918 року на території Української Держави», що визначав порядок користування землею, врожаєм і механізм вирішення суперечок. Згідно із законом віднині «суперечливі питання» перебували в межі компетенції губернiальних і повітових земельних комісій. Голову комісії призначав Міністр земельних справ. До складу установи входили два постійні представники місцевого союзу земельних власників або партії хліборобів, постійний представник судової установи та представники земельної влади [34, с.35.].

Земельні комісії визначали процедуру повернення права земельної власності господарям, масштаби збитків і розміри відшкодування на добровільних і примусових засадах. На додаток до Закону «Про права на врожай 1918 року на території Української Держави» для регулювання справи власності врожаю не лише зернових культур 14 червня 1918 р. видано Закон «Про забезпечення цукрових заводів буряками врожаю 1918 року», на підставі якого врожай буряків, посіяних без дозволу на власних чи орендованих землях цукрових заводів, визнавався власністю цукрових заводів [34, с.36,].

Палкі суперечки викликало питання процесу майбутнього відчуження великої земельної власності. Великі землевласники дотримувались особливої позиції і ставали в опозицію щодо проекту аграрної реформи гетьмана П. Скоропадського. Наслідком нерішучої політики і відсутності певних заходів гетьмана до наділення земельними наділами селян стало те, що поширювались антигетьманські заклоти, в багатьох випадках спровоковані більшовицькою агітацією. У звітах до Міністерства земельних справ зазначалось: «швидким темпом стихійно наростає озлоблення селянських мас, які почули себе непевними щодо одержання землі, про що селянство мріяло цілі віки» [64, с.172].

У складній політичній та економічній ситуації, що склалася в державі, Рада Міністрів створила проєкт «Тимчасового закону про порядок набування і позбування земель на території Української Держави». Після проходження безлічі обговорювань, сумнівів і непримиренних суперечок 14 травня гетьман ухвалив тимчасовий Закон «Про право продажу та купівлі землі поза міськими оселями». Установлювався новий порядок земельного устрою. Відкинуто популярну на той час ідею соціалізації землі, єдиним і законним принципом визнавалася норма приватної власності на землю. Усі заборгованості банків та чужоземних власників ухвалені гетьманським урядом. Розпочався викуп землі, але право на землю визнавалось за малоземельним та безземельним селянством. Законом гарантувалося право наділення землею тих верств селян, які цього потребували. На думку уряду, закон «відвернув загрозу спекулятивного продажу землі, що виникла за земельним законом соціалізації за часи Центральної Ради» [69, с.82–84].

На жаль, тимчасовий Закон «Про право продажу та купівлі землі поза міськими оселями» не викликав задоволення і спровокував непорозуміння серед селянства. Зміст закону тлумачився селянам супротивниками гетьмана по-різному. «Основа окресленої мною аграрної реформи до сього часу майже не відома в широких кругах населення, пояснюється ними неправдиво й сим складається крайне корисний ґрунт для найзломиснішої агітації», – зазначав гетьман 8 липня 1918 р. Голові Ради Міністрів Ф. Лизогубу [34, с.36].

Для сприяння розвитку малоземельних господарств уряд намагався проводити комплексне реформування аграрного сектору. Гетьман поставив завдання перед урядом розробити механізм скасування черезсмужного землевлаштування. Для малоземельного селянства така форма землекористування була руйнівною. Земельною комісією (за ініціативою Міністерства земельних справ) ухвалено Закон «Про розмежування черезполосних земель», розробленого на основі «Закону 29 травня 1911 року», відомого під назвою «Положення про землеустрій» [25, с.200].

З іншого боку, 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 [32, с.277].

Законодавчу базу військового будівництва заклали кілька актів, в тому числі закон «Про загальний військовий обов'язок від» 24 липня, який лишав військових активного та пасивного виборчого права, а також можливості входити до складу «яких не було б спілок... товариств, партій, рад, комітетів та інших організацій, які мають політичний характер», і брати участь у політичних мітингах, зборах, маніфестаціях та демонстраціях [32, с.278].

Ураховуючи досвід Центральної Ради у справі організації «вільного козацтва» і керуючись власними ж актами (наприклад, уже в «Законах про тимчасовий державний устрій України» йшлося про «права українських козаків та громадян»), 2 червня 1918 р. гетьман звернувся до військового міністерства з листом, у якому, з одного боку, оголошував ліквідованими «всі приватні вільно-козачі організації», тобто ті, що їх було створено під егідою Центральної Ради, а з іншого, доручало йому «негайно скласти козацьку раду для виробу статуту для організації козацтва в Україні так, щоб ці організації з'явилися дійсно корисними та певними при будівнанні Української Держави та Армії». На відміну від Центральної Ради, гетьман ставив питання про весь «козацький стан, їх права та привілеї, опираючись на наші стародавні традиції, в Універсалах та Грамотах Гетьманами України зазначені». Аналогічна

позиція містилася і в преамбулі гетьманського універсалу про відновлення козацтва від 16 жовтня [39, 160].

Для упорядкування культурної, освітянської та просвітницької сфер було, як зазначає Л. О. Воронько, підготовлено і затверджено 34 документи [14, с.4]. Велика увага у внутрішній політиці гетьмана приділялася питанню освіти. У 1918 році гетьманський уряд прийняв вагомі для розвитку освіти закони: про об'єднання до одного типу різних початкових шкіл та збільшення державної допомоги цим школам; про скасування органів управління колишніми церковно-парафіяльними школами та остаточну передачу їхнього майна міським і земським шкільним управам; про уніфікацію та зрівняння усіх сільських початкових шкіл; про обов'язкове навчання української мови, а також історії, географії в середніх школах та ін. [25, с.356].

Завдяки Закону «Про уніфікацію та зрівняння усіх сільських початкових шкіл» вчителі зрівнювалися у своїх правах та отримували заробітну плату за єдиним стандартом. Значним здобутком гетьмана у справі українізації освітніх закладів в Українській Державі став Закон «Про обов'язкове навчання української мови і літератури, а також історії та географії України в середніх школах». З цією метою всюди мали закладатися посади вчителя української мови та літератури, а також позаштатні посади вчителів історії та географії. Було вирішено, що по школах, де склад учнів переважно український, навчання проводитиметься українською мовою [25, с.370].

2 серпня 1918 р., коли гетьман Павло Скоропадський підписав Закон «Про утворення Фонду Національної бібліотеки Української Держави» стало датою заснування Національної бібліотеки.

Із затвердженням П. Скоропадським 14 листопада 1918 р. закону «Про заснування Української академії наук у Києві», розпочався відлік становлення української академічної науки. Можна стверджувати, що саме з утворенням УАН наука як соціальний інститут в Українській Державі почала існувати в статусі легітимного юридичного суб'єкту з законодавчо оформленими інтересами, правами та обов'язками. Саме П. Скоропадський призначив

перших 12 академіків УАН і затвердив її Голову-президента, затвердив Статут Академії, і штати, і мережу академічних інституцій, що дало можливість фактичному функціонуванню УАН [14, с.15].

Таким чином, законодавчі джерела доби Української держави гетьмана Павла Скоропадського відбивають її сутність, напрями і зміст розвитку. Вони засвідчують, що проголошення Української держави стало продовженням державотворчого процесу в Україні, а законотворча діяльність частково зберегла та увібрала в себе досвід попередників – Української Центральної Ради, а також використала імперське російське законодавство.

Засадничі конституційні законодавчі акти, проголошені вже 29 квітня 1918 р. є свідомством того, що в основу економічної політики гетьман поклав принципи підприємництва, приватної власності, а у сфері політичного життя – жорстку модель централізованої влади. З іншого боку, акти (Грамоти), проголошені 29 жовтня та 14 листопада 1918 р. віддзеркалюють хитання Гетьмана, пошуки ним виходу зі складної політичної ситуації.

Гетьманська держава відзначилася досить активним галузевим законодавством – майже чотириста законодавчих актів, що дають можливість дослідити політику гетьманату у різних сферах життєдіяльності Української держави, зокрема, щодо розв'язання таких важливих проблем, як земельне, військове, освітнє, наукове, культурне.

Аналізуючи законотворчу діяльність доби гетьмана Павла Скоропадського треба мати на вазі ті реальні політичні й соціальні факти, що діяли тоді в Україні. То був бурхливий час і становище Скоропадського було дуже складне. Згадуючи його політичні помилки та компромісну платформу щодо Росії, не слід забувати позитивних кроків зроблених ним на полі дипломатичної служби, української культури, де уряд П. Скоропадського продовжував програму, накреслену Українською Центральною Радою.

РОЗДІЛ 3

ЗАКОНОДАВСТВО ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР

Свої особливості мало законодавство доби Директорії УНР. До її складу ввійшли В. Винниченко (голова), а також С. Петлюра, Ф. Швець, А. Макаренко та П. Андрієвський. Найбільш значущими й популярними були соціал-демократи В. Винниченко й С. Петлюра. Однак, за свідченням сучасників, між ними існував давній антагонізм, і це не могло не відбитися на ефективності діяльності Директорії [39, с.111].

До того ж члени Директорії «не мали ясного уявлення про цю важливу проблему, якою є питання організації центральної влади і поділ компетенцій її окремих органів. Вони не мали в цій справі, за винятком Винниченка і Петлюри, ніякої дотеперішньої практики в центральній державній роботі. Навіть обидва вище згадані державники не мали відповідних теоретичних студій з ділянки науки про державну адміністрацію, бо обидва вони були визначними в зовсім інших ділянках: Винниченко в літературі і публіцистиці марксизму, а Петлюра в літературній критиці і публіцистиці» [39, с.111].

19 грудня 1918 р. війська Директорії вступили до Києва. На політичну арену знову повернулася Українська Народна Республіка, проте її діяльність відбувалась за інших обставин і відрізнялась за змістом від УНР часів Української Центральної Ради. На відміну від Центральної Ради, яка на початку своєї діяльності спиралася на певну теоретичну і практичну програму, та й гетьманщини, Директорія мала у своєму арсеналі лише загальні гасла. Зокрема, Директорією не був офіційно проголошений факт відновлення УНР, а вгадувався лише з її повної назви – «Директорія Української Народної Республіки». П. Христюк узагалі дотримується точки зору, за якою «моментом фактичного й формального відновлення» УНР слід вважати вступ військ Директорії до Києва [74, с.18]. Органом державної влади Директорія стала без жодного правового акту. До того ж, на відміну від Центральної Ради Директорія «не визначилася» щодо свого місця серед гілок влади.

Крім стратегічних завдань, Директорія з моменту свого проголошення мала, насамперед, визначити власний правовий статус, компетенцію й повноваження; запропонувати модель державного устрою; врегулювати свої відносини з іншими структурами державного механізму. Однак усі зусилля Директорії щодо державного будівництва мали хаотичний характер, розвиваючись на основі прецеденту. Зокрема, стихійно склався певний розподіл обов'язків між членами Директорії. Її голова відав зовнішньополітичними справами, а на Петлюру ще в процесі виборів було покладено обов'язки Головного отамана. Інші члени Директорії так і не дістали чітко окреслених обов'язків. При цьому не існувало й жодного регламенту чи іншого документа, який би визначав внутрішню організацію Директорії. Водночас, Директорія У.Н.Р. була органом верховної влади, який поєднував законодавчу, виконавчу, а почасти й судову функції» [76, с.56].

Владу на місцях представляли повітові та губернські комісари, що їх призначала Директорія. Крім цього, існували численні «отамани», у чиїх руках, власне, й була зосереджена вся реальна влада в провінції. Водночас стихійно відновлювалась діяльність старих органів міського й земського самоврядування, а також Рад робітничих і селянських депутатів.

Таким чином, з одного боку, гостро відчувалася нестача чітких державотворчих орієнтирів і пріоритетів. З іншого, на Директорію тиснула загальна ситуація, що склалася в країні: економічні проблеми, загрози зовнішньої агресії, розкол між населенням («українське село» й «неукраїнське місто»), зневіра населення в чинності будь-якої держави [39, с.116].

Щодо державного будівництва у складі Директорії дискутувалися гостро дві ідеї: Голова Директорії В. Винниченко був прихильником ідеї «радянської влади», його постійний опонент С. Петлюра виступав за «європейську» модель. Урешті решт, В. Винниченко була запропонована формула так званих «трудових рад», що мала поєднати обидві моделі. Вона влаштувала всіх, хоча викликала чимало непорозумінь [12, с.142].

Революційна доба породжувала не типові за формою та змістом законодавчі акти, як, наприклад, виданий під час антигетьманського повстання від імені Петлюри Універсал: «По постанові Директорії Скоропадський оголошений поза законом за утворені ним безчинства проти самостійності Української Республіки, за знищення її вільностей, за переповнення тюрем найкращими синами українського народу, за розстріл селян, за руйнування сел і за насильство над робітниками і селянами. Всім громадянам, мешкаючим на Україні, забороняється під загрозою військового суду допомагати кровопійцеві генералові Скоропадському в тіканню, подавати йому споживання і захист. Обов'язок кожного громадянина, мешкаючого на Україні, арештувати генерала Скоропадського і передати його в руки республіканських властей» [25, с.422].

Один з перших «державотворчих» засадничих документів мав форму політико-правового акту – Декларації від 26 грудня 1918 р.: Директорія оголосила себе «верховною владою», уповноваженою «силою і волею трудящих класів України», і підтвердила свою тимчасовість: «Одержавши на час боротьби силу і право управління державою від першого джерела революційного права, трудящого народу, Директорія передасть свої повноваження тому ж самому народові». У Декларації конкретизувався і розвивався «трудоий принцип», зокрема, зазначалося, що влада в УНР повинна належати лише класам працюючим – робітництву й селянству. Вона офіційно сповістила про скликання Конгресу трудового народу. Сповіщала Декларація також про утворення Ради Міністрів.

Деякі дослідники вважають Декларацію Директорії «тимчасовою конституцією», вона все одно не виходила за межі загальних приписів, і всі конкретні функції й повноваження Директорії лише «читались» у її контексті. Така невизначеність спричинялася до відсутності чіткого розподілу компетенції між Директорією й Радою народних міністрів: з одного боку, Директорія безпосередньо втручалася у сферу виконавчої діяльності, а з іншого – Рада міністрів теж мала певні законодавчі функції [39, с.119–121; 76,

с.24]. Великою проблемою також були суперечки між цивільною та військовою владою.

Найяскравішим проявом демократичних тенденцій був Конгрес трудового народу, який відкрився в Києві наприкінці січня 1919 р. Ця подія має суперечливі оцінки як сучасників, так і істориків, але, незважаючи на ці обставини, Конгрес порівняно з Центральною Радою має більше підстав вважатися передпарламентом через те, що він формувався на основі хай і неповноцінного, але територіального представництва. Особливого значення набуває той факт, що Конгрес уособлював соборну Україну, і на ньому було урочисто проголошено акт злуки із ЗУНР [39, с.126].

Конгрес ухвалив ще один конституційний засадничий акт «Закон про форму влади на Україні». Його позитивне значення полягало насамперед у тому, що він фактично вперше з моменту проголошення УНР ще в листопаді 1917 р. у формі закону (а не політико-правового акту, якими були й Універсал Центральної Ради, й Декларація Директорії від 26 грудня 1918 р.) визначав підвалини державного устрою і набрав чинності (на відміну, зокрема, від Конституції УНР 29 квітня 1918 р.). Цим законом підтверджувалися статус Директорії як «верховної влади», тимчасової – «до скликання слідуючої сесії Трудового Конгресу», а також її повноваження видавати закони, що підлягали затвердженню «найближчої сесії» того ж Конгресу. Виконавчу владу уособлювала Рада народних міністрів, яка затверджувалася Директорією й відповідала перед нею «в час перерви сесії Конгресу». Проте цей закон не визначив статусу Директорії (з тексту закону не зрозуміло, чи обмежується її «верховна влада» лише законодавчими функціями). Тож, проблема розподілу «сфер впливу» між Директорією й Радою народних міністрів лишилася не розв'язаною [23, с.467–468].

Закон встановлював, що Конгрес трудового народу працюватиме сесійно. Єдине відносно конкретне положення стосувалося організації шести комісій (з числа делегатів): «1) оборони Республіки, 2) земельної, 3) бюджетової, 4) закордонних справ, 5) харчових справ і 6) культурно-освітньої».

Планувалося також утворення «конституційно-адміністративної» комісії з «підготовчої роботи для виборів у Всенародний парламент» [23, с.467–468].

А головне, закон відбивав дуалізм позиції Директорії та українських політичних партій у визначенні стратегічних орієнтирів державотворення. З одного боку, Конгрес висловився проти «організації робітничої диктатури» й за «демократичний лад на Україні», доручивши своїм комісіям та урядові «підготувати закон для виборів всенародного парламенту Великої Соборної Української Республіки». А з іншого боку, не відмовився від «трудового принципу», ухваливши, що місцева адміністрація повинна «працювати в контакт і під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорціонально від селян і робітників» [39, с.128].

Крім закону про владу, Конгрес ухвалив 22 січня Універсал до українського народу, в якому практично повторювалися положення закону, а також підкреслювався «акт злуки і з'єднання ЗУНР з УНР в одну одноцільну, суверенну Народню Республіку», й ноту до народів світу. Окрім того, 8 січня Директорія ухвалила закон «Про землю в УНР», за яким скасовувалося право приватної власності на землю, але він так і залишився на папері [23, с.413–418, 441].

2 лютого 1919 р. Директорія та урядові установи змушені були залишити Київ і перебазуватися до Вінниці, і далі. За таких обставин не йшлося про будь-яке стабільне й перспективне державне будівництво. Йшлося про виживання і владнання тих проблем, які перейшли в спадщину від дуже короткого відносно мирного періоду: пошук виходів із глухого кута, куди Директорія потрапила внаслідок компромісного прийняття «трудового принципу»; спроби подолання суперечностей між Директорією й Радою народних міністрів і, нарешті, розв'язання колізій серед самих членів Директорії. Відповідно звужується коло «дійових осіб» і «форми» державотворчого процесу, які відтепер в основному зводяться до рідких державних нарад (з досить випадковим складом учасників) та міжпартійних консультацій [39, с.128].

У цій обстановці 14 лютого 1919 р. тимчасовий закон «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці». За цим законом, що мав на меті врегулювати відносини між урядом і Директорією, законопроекти готувалися «зацікавленими» міністерствами й подавалися голові уряду, який потім вносив їх на розгляд Ради народних міністрів або її Кабінету. У разі їхнього схвалення законопроекти остаточно редагувалися у Державній канцелярії, а потім, нарешті, потрапляли на розгляд Директорії й після її «письмового затвердження» набирали чинності. Деякі положення закону лише породжували нові суперечності. Так, зокрема, передбачалося, що «у надзвичайних випадках закони і постанови можуть видаватися без попередньої ухвали Кабінету чи Ради народних міністрів», але, якщо взяти до уваги фактор воєнного часу, коли майже всі обставини — «надзвичайні», то в такий спосіб законотворчі повноваження уряду фактично зводилися нанівець. До того ж нічим не обмежувалися можливості членів Директорії втручатися в повсякденну діяльність Ради народних міністрів та окремих міністерств [23, С.476–477].

Подальший розвиток подій виявив усю ілюзорність нового закону, що особливо наочно продемонструвала ситуація навколо Закону про трудові ради. Необхідність прийняття цього акта прямо визначалася рішеннями Конгресу трудового народу. Напередодні відставки кабінету Чехівського такий закон було затверджено Директорією, проте кабінет Остапенка, демонструючи «новий курс» і прагнучі відмежуватися від «соціалістичних експериментів» своїх попередників, категорично відмовився виконати рішення Директорії й увести закон у дію [39, с.130].

18 березня Директорія виїхала з Проскурова, де вона востаннє збиралася в повному складі. Петлюра й Макаренко опинилися у Рівному, інші члени Директорії, зокрема Андрієвський, – у Станіславі. Фактично припинив своє існування уряд, а під «юрисдикцією» УНР лишилася територія між лінією Сарни–Проскурів–Могилів над Дністром і річками Збруч і Буг

Рівному відбулася чергова Державна нарада – вона завершила череду подібних заходів у той проміжок часу (наступну нараду було скликано лише восени) і стала взагалі останніми зборами, де хоч якусь роль відіграли члени комісій Конгресу трудового народу – в подальшому вони зійшли з політичної сцени. Знову обговорювалася проблема трудових Рад, і знову обговорення закінчилося практично безрезультатно. 9 квітня було затверджено новий уряд на чолі з Б. Мартосом, який, у свою чергу, 12 квітня оприлюднив свою Декларацію. У ній наголошувалося на соціалістичному характері уряду й підкреслювалося, що у внутрішній політиці він «буде стреміти до зміцнення демократичного ладу». Урядові Б. Мартоса, який входив до складу усіх попередніх кабінетів, дісталася дуже важка спадщина. Зрозуміло, що за таких умов більшість положень Декларації мали пропагандистський характер [39, с.134–136].

В перших днях травня Петлюра дав наказ про евакуацію з Рівного до Галичини. Таким чином, Директорія втратила всю територію Наддніпрянської України. У травні з'явився закон «Про зміни в персональному складі Директорії», за яким усі її постанови набували чинності «лише у тому разі, коли в засіданні приймав участь Головний Отаман С. Петлюра», а 9 травня, Петлюру було обрано Головою Директорії. Та її реорганізація на цьому не закінчилася [76, с.27].

Отже, з моменту її евакуації з Києва, Директорія не визначилась в жодному принциповому питанні. Це стосується стратегії державотворення – парламентаризм чи «трудоий принцип». Лишилося нерозв'язаним питання розподілу компетенції між Директорією й Радою народних міністрів. Єдине, в чому остаточно виявилася чітка тенденція, – утвердження не тільки фактично, а й на законодавчому рівні лідерства Петлюри. Травневі постанови Директорії поклали початок режимові його особистої влади [39, с.139].

Ситуація, що склалася в Україні на початку 1919 р., була вкрай складною й суперечливою, змінювалася дуже швидко. Крім військ УНР і «червоного» Українського фронту під командуванням В. Антонова-Овсієнка, на території

України діяли Збройні Сили півдня Росії, очолювані Денікіним. На півдні десантувалися війська Антанти, Буковину захопили румуни. В січні-квітні Закарпаття було окуповане чехословаками, а наприкінці червня польські війська зайняли Східну Галичину.

Після краху більшовицької влади на території України навесні-влітку 1919 р., 2 липня в Кам'янці, який став тимчасовою столицею УНР, відбулася нарада за участю центральних комітетів двох «правлячих» тоді партій – соціал-демократів і соціалістів-революціонерів, а також галицьких соціал-демократів та деяких міністрів. Постанови, ухвалені в результаті цієї наради, передбачали чотири пункти: якнайшвидша розробка закону «Про унормування компетенції й взаємовідносин між Директорією і Радою Народних Міністрів»; завершення реорганізації Директорії; утворення «Військової Ради», насамперед для контролю за хаотичною діяльністю численних отаманів; заходи «для скорішого внесення в кабінет закону про Ради – місцеві органи, побудовані на трудовому принципі» [39, с.141].

Водночас вплив на політику Директорії справляли не тільки «радянськості» тенденції й спроби дійти порозуміння з повстанцями. Не менш важливий чинник становили взаємини з лідерами ЗУНР, які, навпаки, уособлювали зовсім інший напрям – тоді він вважався «правим».

Боротьба «соборним фронтом», як говорили тоді, збільшувала воєнний потенціал УНР, проте водночас мала й негативний бік. Як відомо, відносини між «наддніпрянськими» й галицькими лідерами ніколи не були ідеальними, а в цей період узагалі різко загострилися. Політичні кола ЗУНР виступали проти «радянського» принципу в будь-яких його проявах і прагнули до європейської моделі. Таким чином, балансує між «лівими» й «правими», повстанцями й «галичанами», Директорія мусила зважати й на зовнішній фактор.

Врешті-решт після тривалих дискусій (якщо згадати, коли взагалі виник «трудова принцип») остаточний вибір було зроблено, і 12 серпня Рада народних міністрів УНР ухвалила Декларацію, яка проголошувала перехід до нового етапу будівництва Української держави на основі європейської моделі:

замість терміну «ради» йшлося про органи самоврядування, що мали обиратися на основі загально визнаних демократичних принципів [39, с.140].

Серпнева Декларація остаточно визначила стратегічний напрям державотворення, який вже не змінився до останніх днів УНР. Лідери «другої» УНР тривалий час вагалися між соціалістичними й загальнодемократичними гаслами, однак поступово «антирадянська» орієнтація переважила й серед них. Отож, йдеться про еволюцію суспільного устрою УНР від соціалістичних до загальнодемократичних засад.

Спроба врегулювати територіальний устрій УНР, зважаючи на домовленості 1918 р. та акт Злуки із ЗУНР, була вжита у законі Директорії 4 липня 1919 р. «Про утворення в складі Міністерств УНР Міністерства по справах Західної Області Республіки (Галичини)». Тут йдеться вже не про ЗУНР, а лише про Західну область у складі УНР, що викликало рішуче невдоволення галицьких лідерів, бо різко понижувало їхній статус.

Щодо проблем організації державної влади в УНР, її лідери розуміли, що державна влада конституційної демократичної держави мала бути поділена на три незалежні гілки: законодавчу, виконавчу й судову. Втім теоретичні конструкції не узгоджувалися з реаліями життя. Насамперед це стосується законодавчої влади, зокрема виборів до парламенту, реалізації яких зашкодили події, пов'язані з воєнними невдачами збройних сил УНР. Усе це так і не вийшло за межі декларацій про наміри, і Директорія продовжувала спиратися лише на наради з військовим керівництвом та політичними партіями [39, с.147–148].

Єдина влада в УНР, яка реально існувала – виконавча. У листопаді 1919 р. було ухвалено постанову, за якою «верховне керування справами Республіки» покладалося на С. Петлюру. Цією постановою він уповноважувався «іменем Директорії» затверджувати всі закони й постанови, ухвалені Радою народних міністрів. Певні повноваження зовнішньополітичного характеру були у Л. Макаренка та Ф. Швеця. Лише щодо періоду після 21 травня 1920 р., коли Петлюра, який тоді уособлював

Директорію, скасував повноваження А. Макаренка й Ф. Швеця, можна стверджувати, що він стає одноосібним керівником Української держави. Продовжився процес урегулювання відносин між Директорією (або вже самим Петлюрою) й Радою народних міністрів.

Окремі закони регулювали діяльність міністерств, як-то, 9 березня 1919 р. Директорія затвердила закон «Про з'єднання міністерств продовольчих справ і торгу та промисловості в одне міністерство народного господарства», а 28 вересня – про скасування «Міністерства у справах Західної області Республіки (Галичини)». Головна проблема полягала в налагодженні нормальної роботи міністерств і відомств, що в умовах бойових дій і постійних евакуацій виявилось нездійсненним. Зокрема, за законом від 24 лютого 1919 р. «всі урядовці й співробітники державних установ, як центральних, так і місцевих, котрі залишилися на території, зайнятій більшовиками», вважалися виведеними «за штат» [33, с.153].

Підсумок процесу українського державотворення в 1917–1920 рр., суть якого полягала в поступовому переході від парламентської до президентсько-парламентської моделі організації влади, демонструють два закони «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР», «Про Державну Народну Раду УНР», затверджені С. Петлюрою 12 листопада 1920 р., за кілька днів до краху УНР. За цими законами верховна влада в УНР «тимчасово організується шляхом розмежування та координування державних функцій між Директорією, Державною Народною Радою і Радою Народних Міністрів». До компетенції Директорії, яка вже остаточно ототожнювалася з її Головою (в законі так і було записано: «Директорія Української Народньої Республіки в особі Голови Директорії іменем Української Народньої Республіки»), належали затвердження «ухвалених Державною Народною Радою законів», «ухвалених Радою Народніх Міністрів призначень та звільнень», «ухвалених Державною Народною Радою умов з іншими державами», а також призначення Голови Ради народних міністрів і членів уряду та деякі інші повноваження. У свою чергу, до повноважень Державної

народної ради як органу законодавчої влади, крім безпосередніх функцій на цій ниві, входили: контроль за діяльністю уряду, але лише шляхом «інтерпеляції, запитань, призначення окремих парламентарних анкетних або слідчих комісій»; складання державного бюджету та контроль за його виконанням, «розгляд справ про позички та інші державні зобов'язання»; розгляд і затвердження міжнародних угод, оголошення стану війни. Водночас, як і раніше, а законі нічого не говорилося й про місце уряду в системі виконавчої влади [23, с.676–679].

Модель президентсько-парламентської республіки закріплювалася в проекті Конституції, який було опубліковано вже на території Польщі. Артикул перший проекту проголошував: «Повнота влади в Українській державі належить загалу її громадян, що здійснює сю владу в справах законодавчої влади через Державну Раду, в справах виконавчої влади – через Голову Держави і Раду Міністрів, в справах справедливості – через незалежні суди». Проблема відносин між Головою держави і Радою міністрів усе одно лишалася нерозв'язаною.

Проблеми, що з ними стикалися центральні органи, повною мірою стосувалися й діяльності місцевої влади. Лише 24 червня 1919 р. Міністерство внутрішніх справ затвердило Інструкцію «Про тимчасову організацію влади на місцях». Передбачалося, що Інструкція зберігатиме чинність до того моменту, поки не буде ухвалено закон «Про систему управління на місцях». Та годі й говорити, що наміри так і лишилися намірами. За Інструкцією волосний комісар призначався на посаду повітовим, той, у свою чергу, – губерньським і затверджувався Міністерством внутрішніх справ. Губерньський комісар призначався Міністром внутрішніх справ і затверджувався Директорією. Комісари всіх рівнів у своїй діяльності спиралися на свій виконавчий апарат. Поза межами Інструкції лишилися питання взаємин комісарів, які уособлювали місцеву адміністрацію, й органів самоврядування [39, с.153].

Щодо судової влади, 2 січня 1919 р. Директорія затвердила закон про відновлення діяльності Генерального Суду під назвою «Надвищий суд». 24 січня було також відновлено апеляційні суди, засновані ще Центральною Радою. Крім того, Директорія зберегла ті інститути, які функціонували з «російських» часів і не були скасовані українською владою (Закон 19 лютого 1919 р. «Про вибори та призначення мирових суддів»). 26 січня 1919 р. Директорія затвердила закон про надзвичайні військові суди.

Загалом, у той час, коли Директорія прийшла до влади, на території України зберігали чинність закони колишньої Російської імперії й Тимчасового уряду, законодавство Центральної Ради та гетьманства. До цього ж переліку слід додати й законотворчість радянської влади. Таким чином, основною проблемою, з якою одразу ж довелося зіткнутися Директорії, стала проблема колізій з цими попередніми й паралельними системами законодавства. Радянське законодавство відразу ж скасовувалося. Ставлення Директорії до своїх попередників було значно складнішим. Директорія не скасувала в повному обсязі законодавство гетьмана Скоропадського, проти якого вона виступила, і водночас не відновила законодавства Центральної Ради. Частково скасовувалися одні закони та відновлювались чинність інших законів залежно від своїх політичних інтересів. Зокрема, було відновлено дію закону УЦР від 9 січня 1918 р. про національно-персональну автономію [33].

На галузевій законодавчій діяльності Директорії позначилася відсутність чітких орієнтирів, характерна в цілому для її державницької стратегії. Зокрема, у грудні 1918 – січні 1919 р. Директорія скасувала деякі «другорядні» гетьманські акти натомість було ухвалено закон про «Українську Республіканську капелу», «Про утворення комісії для порядкування міської адміністрації' столиці Києва», «Про вищий уряд Автокефальної православної Соборної Церкви», «Про службу в державних установах урядовців іноземних підданців», «Про державну мову», «Про

звільнення від мобілізації деяких урядовців Судового відомства» та деякі інші [39, с.157].

Законотворчість Директорії залежала від суто політичних факторів, зокрема підготовка закону про трудові ради тривала протягом майже всього 1919 р., проте закон так і не було ухвалено. Коли уся кропітка й професійна з точки зору сучасних стандартів підготовча робота завершилася, різка зміна політичного курсу в серпні звела її нанівець [33].

В інших випадках закони були відірвані від реалій життя й не давали очікуваного ефекту. Наприклад, закон «Про відновлення гарантій недоторканості особи на території УНР» від 28 лютого 1919 р., за яким кожен громадянин УНР підлягав «переслідуванню і позбавленню волі лише за передбачені належними карними законами злочинства і тільки чином, зазначеним в законі», або затверджену Директорією 15 серпня постанову «Про тимчасові правила що до засобів боротьби з діяльністю окремих осіб, яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку УНР», згідно з якою особи, винні в цих діях, могли бути «затримані під арешт по постановках повітових комісарів на строк до 10 днів» [15, с.156].

Економічні проблеми відійшли на задній план і регулювалися лише в поодиноких актах. Крім земельного закону, варто назвати закони про ліси «Про Державну Українську Грошову Одиницю», «Про хлібну повинність з урожаю 1919 року», «Про надзвичайний одноразовий податок». «Військове» ж законодавство, навпаки, розвивалося дуже активно: закон «Про заклик до військової служби», «Про прийом в дієву армію УНР охотників», «Про поповнення армії та фльоти», «Про мобілізацію Старшин та Урядовців-учителів», «Про загальний достроковий призов до виконання військової повинності народжених в 1900 році», «Про мобілізацію урядовців державного контролю», «Про реєстрацію населення, що мешкає на території УНР». та чимало інших, включаючи різноманітні постанови, накази й інструкції, які детально регламентували ці питання. [39, с.160–164].

27 травня 1919 р. було ухвалено закон «Про створення особливої слідчої комісії для розслідування протиеврейських погромних подій». А 26 серпня з'явився відомий «Наказ Головної команди військ УНР», підписаний Петлюрою, яким він закликав українських вояків не плямувати себе «ганебними діями» й «не завдавати нашій державі пекучого сорому на весь світ». Нажаль ці законодавчі акти, як і багато інших не були втілені в життя. Як пише Єскельчик: «Історична правда полягає в тому, що С. В. Петлюра та уряд УНР не змогли відвернути трагедію українського єврейства, хоча намагалися зробити це в міру своїх сил і можливостей» [28, с.200].

Негативний вплив на стан законодавства справляла також відсутність належної законотворчої процедури й чіткої системи нормативно-правових актів. Подібно до Центральної Ради, Директорія не визначила критеріїв, яким мали відповідати закони й постанови, не кажучи вже про статус таких актів, як декларації (вони приймалися як Директорією, так і Радою народних міністрів) та універсали (крім відомого Універсалу про злуку із ЗУНР, можна назвати «Універсал до трудового селянства» від 10 січня 1919 р. з приводу земельної політики в УНР). У законі «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» містився спеціальний розділ, що так і називався «Законодавство УНР», проте він не розв'язував старих і, навпаки, породжував нові проблеми. Досить сказати, що повноваженнями «ухвалювати законопроекти» наділялася як Державна народна рада, так і Рада народних міністрів.

Усі перелічені проблеми зумовили значну увагу з боку українських лідерів до колишнього російського законодавства, чинність якого не припинялася. Піднімалося питання і щодо кодифікації й видання законодавства УНР, що, втім, так і лишилося наміром.

Таким чином, законодавство Директорії УНР можна охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли закони приймаються лише за необхідності «швидкого реагування» на конкретні обставини. Звідси й відсутність власних кодифікованих актів у галузі цивільного й кримінального

законодавства. Те ж саме стосується й державного права. Усі зусилля Директорії щодо державного будівництва мали хаотичний характер, розвиваючись на основі прецеденту.

Відсутність чітких орієнтирів, характерна в цілому для її державницької стратегії позначилася і на галузевій законодавчій діяльності. Законотворчість Директорії залежала від суто політичних факторів. Чимало законів були відірвані від реалій життя й не давали очікуваного ефекту. Негативно впливала відсутність належної законотворчої процедури й чіткої системи нормативно-правових актів: не було вироблено критеріїв, яким мали відповідати закони й постанови, зокрема, декларації та універсали; повноваженнями «ухвалювати законопроекти» наділялася як Державна народна рада, так і Рада народних міністрів.

Водночас, законодавчу діяльність Директорії не можна оцінювати без урахування складних, часто трагічних, обставин, у яких їй прийшлося працювати. Перелічені проблеми не можуть затьмарити досягнень Директорії професійного характеру у розробці законодавства.

Загалом, законодавчі акти Директорії відбивають як напрямки її діяльності – державотворчий, економічний, військовий, культурний, так і прагнення професійно вирішувати проблеми, з якими стикалася УНР.

ВИСНОВКИ

Результатом законодавчої діяльності доби Української національної революції 1917–1921 рр. було прийняття значної кількості законодавчих актів, що мало вагоме значення та було важливим етапом українського державотворення.

Джерелознавчий аналіз українського законодавства революційної доби має враховувати особливості джерел права та системи права тих часів. Реалії революційного періоду, перехідність державних утворень зумовлювали законотворення у різних формах: універсали, грамоти, декларації, закони, накази, постанови, розпорядження та інші, які мали різну юридичну силу. Попри те, що процес законотворчості, принаймні за доби Центральної Ради та гетьманату П. Скоропадського, був детально врегульований, усім українським державам притаманна нерозмежованість законодавчої та виконавчої влади. Наслідком було те, що право законодавчої ініціативи мали як верховні органи державної влади, так і органи виконавчої влади (секретаріати, міністерства тощо). Ще однією особливістю було співіснування в одному правовому полі правових актів українських урядів, російського законодавства, а також нормативних актів німецько-австрійського та радянського режимів.

Результатом законодавчої діяльності УНР доби Центральної Ради було створення законодавства – конституційних і галузевих актів, що не тільки були важливим етапом українського конституціоналізму, але й стали основою майбутньої української законодавчої діяльності в період Гетьманату та Директорії. Попри недоліки законодавчої діяльності, притаманні Центральній Раді, як державі перехідного періоду, а також спричинені історичними умовами її розвитку, можна стверджувати про достатньо високий рівень правової культури її законодавців, що підтверджується системним та демократичним характером прийнятих нормативно-правових актів.

Конституційні акти УЦР свідчать, що було зроблено чимало для правничо-державного оформлення й існування Української державності.

Універсали й Конституція доби УЦР відбивають послідовні етапи розвитку української державної формації від мобілізації й організації українського народу в формі політичних партій та автономії крізь нейтралізацію російських політичних впливів до легалізації підстав незалежної державності та проголошення повної суверенності Української Народної Республіки.

Законодавчі акти цієї доби лягли в основу модерної будови української державної, вплинули на законотворчу діяльність наступних українських урядів та устрій Української Держави. Зміст Основного Закону доби Центральної Ради дає підстави стверджувати, що з точки зору права він хоча й був недостатньо професійним, проте важливим як документ часу. Крім того, Конституція УНР була втіленням основних досягнень українського та світового конституціоналізму.

У процесі своєї діяльності УЦР ухвалила низку законодавчих актів, що унормовували функціонування та розвиток різних сфер Української держави: адміністративно-територіального устрою, різних питань економічного життя, судової, фінансової та військової справи тощо. Законодавчі акти віддзеркалюють безумовно щирі прагнення першого українського уряду побудувати демократичну державу, позитивні зрушення та досягнення у справі націоналізації, формування власної судової системи, справедливого виборчого законодавства, культурного будівництва. З іншого боку, галузеве законодавство засвідчує непослідовність та суперечливість політики УЦР, зокрема, щодо розв'язання таких важливих питань як земельне, військове, соціальне.

Законодавчі джерела доби Української Держави гетьмана П. Скоропадського засвідчують, що проголошення Української держави стало продовженням державотворчого процесу в Україні, а законотворча діяльність частково зберегла та увібрала в себе досвід попередників – Української Центральної Ради, а також використала імперське російське законодавство.

Засадничі конституційні законодавчі акти, проголошені вже 29 квітня 1918 р. є свідомством того, що в основу економічної політики гетьман поклав

принципи підприємництва, приватної власності, а у сфері політичного життя – жорстку модель централізованої влади. З іншого боку, акти, проголошені 29 жовтня та 14 листопада 1918 р. віддзеркалюють хитання Гетьмана, пошуки ним виходу зі складної політичної ситуації.

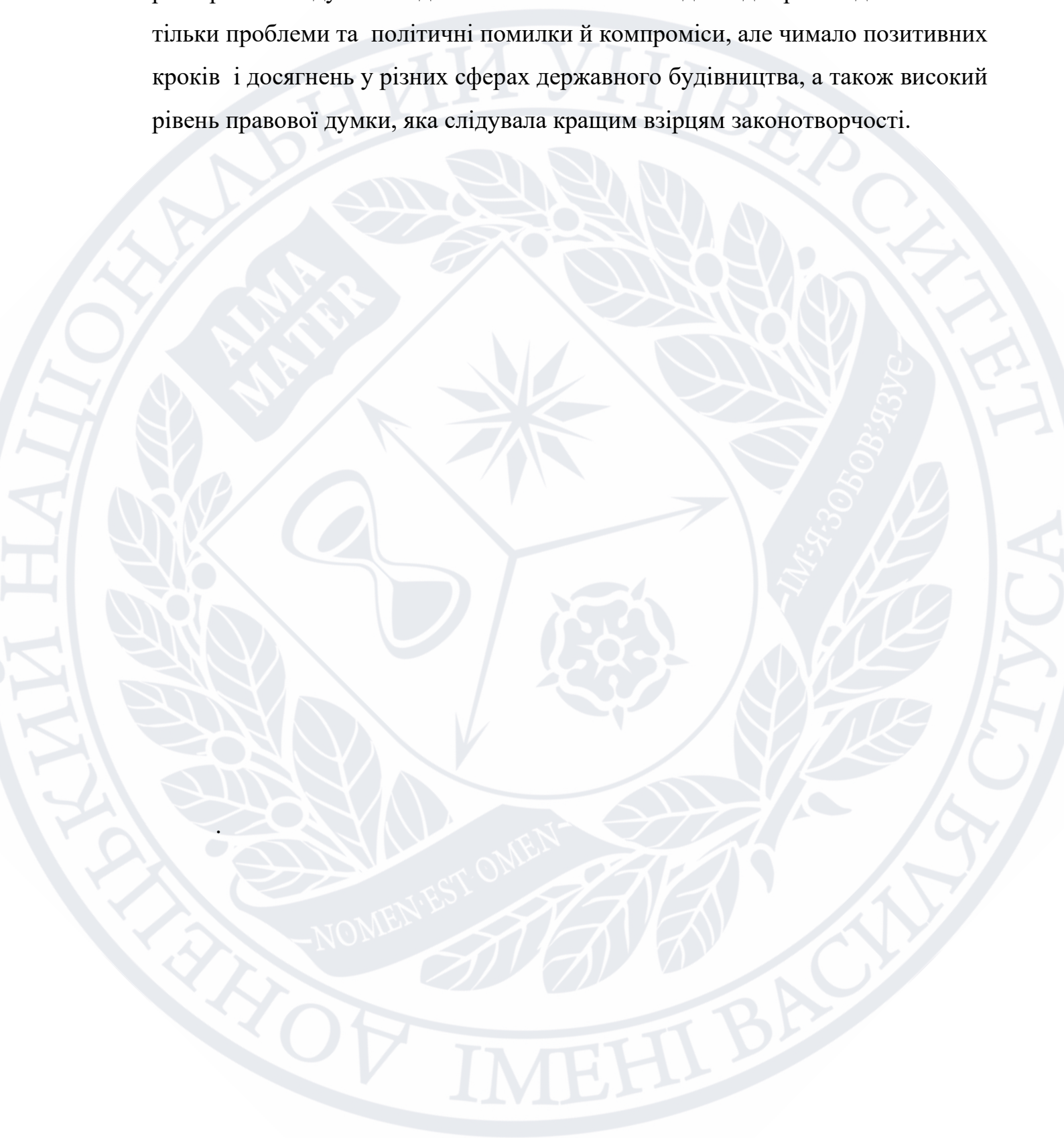
Гетьманська держава відзначилася досить активним галузевим законодавством – майже чотириста законодавчих актів, що дають можливість дослідити політику гетьманату у різних сферах життєдіяльності Української Держави, зокрема, щодо розв'язання таких важливих проблем, як земельне, військове, освітнє, наукове, культурне.

Законодавство Директорії УНР можна охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли закони приймаються лише за необхідності «швидкого реагування» на конкретні обставини. Звідси й відсутність власних кодифікованих актів у галузі цивільного й кримінального законодавства. Те ж саме стосується й державного права. Усі зусилля Директорії щодо державного будівництва мали хаотичний характер, розвиваючись на основі прецеденту. Відсутність чітких орієнтирів, характерна в цілому для її державницької стратегії, позначилася і на галузевій законодавчій діяльності. Законотворчість Директорії залежала від суто політичних факторів. Чимало законів були відірвані від реалій життя й не давали очікуваного ефекту. Негативно впливала відсутність належної законотворчої процедури.

Водночас, законодавчу діяльність Директорії не можна оцінювати без урахування складних, часто трагічних, обставин, у яких їй прийшлося працювати. Перелічені проблеми не можуть затьмарити досягнень Директорії професійного характеру у розробці законодавства. Загалом, законодавчі акти Директорії відбивають як напрямки її діяльності – державотворчий, економічний, військовий, культурний, так і прагнення професійно вирішувати проблеми, з якими стикалася УНР.

Аналізуючи законотворчу діяльність доби Української національної революції треба мати на увазі ті реальні політичні й соціальні фактори, що

діяли тоді в Україні. То був бурхливий час, діяльність українських урядів розгорталася в дуже складних обставинах. Законодавчі джерела відбивають не тільки проблеми та політичні помилки й компроміси, але чимало позитивних кроків і досягнень у різних сферах державного будівництва, а також високий рівень правової думки, яка слідувала кращим взірцям законотворчості.



СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. (I)Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й по-за Україною суцього.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-17#Text>.
2. (II)Універсал Української Центральної Ради.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-17#Text>.
3. (III)Універсал Української Центральної Ради.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-17#Text>
4. (IV)Універсал Української Центральної Ради.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18#Text>.
5. Багатопартійна українська держава на початку ХХ століття : програмні документи перших українських політичних партій / уряд. В. Журавський. Київ: «Пошук», 1992. 96 с.
6. Баский П. Огляд конституційного законодавства Української Народної Республіки. Новий Ульм: Укр. вісті, 1959. 34 с.
7. Боротьба. Орган Центрального комітету УПСР. 1917. URL: <https://avr.org.ua/viewDoc/21375>
8. Бурлака Г.М., Пиріг Р.Я. Великий Українець: матеріали з життя та діяльності М. С. Грушевського. Київ: Веселка, 1992. 552 с.
9. Верстюк В. Ф. Українська Центральна Рада: Навчальний посібник. Київ: Заповіт, 1997. 344 с.
10. Верстюк В. Ф. Українська Центральна Рада та її універсали: Третій та Четвертий. *Проблеми вивчення історії Української революції: Зб. наук. ст.* 2002. Вип.1. С.3–14.
11. Верстюк В. Ф. Склад і структура Української Центральної Ради / В. Ф. Верстюк. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років.* 2009. Вип. 4. С. 5–30.
12. Винниченко В. Відродження нації. У 3-х ч. Київ-Відень: Б. в., 1920. Ч. 3. 535 с.

13. Витвицький С. Основи державного акту з 22 січня 1917 року. *Правничий вісник*. 1955. Ч.1. С.4–15.

14. Воронько Л. О. Українське державотворення в добу Гетьманату 1918 року: роль та значущість діяльності П. Скоропадського. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. №1. С.3–20.

URL: http://www.e-patr.academy.gov.ua/2016_1/3.pdf

15. Гай-Нижник П. П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.). Київ: "ЩеК", 2010. 304 с.

16. Гончаренко В. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. – вінець законодавчої діяльності Української Центральної Ради. *Право України*. 2018. №4. С.11–24.

17. Гоцуляк В. В. Сучасні інтерпретації історіографії Української революції 1917–1921 рр. *Вісник Черкаського університету. Серія: Історичні науки*. 2017. № 1. С. 7–23.

18. Грамота до всього українського народу. 29 квітня 1918 р., м. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18#Text>

19. Грушевський М. С. Українська Центральна Рада та її Універсали Перший та Другий. Київ: Тов. «П. Барський», 1917. 16 с.

20. Грушевський М. Спомини. *Київ*. 1988. № 9. С.115–140.

21. Гунчак Т. Декілька думок з приводу IV Універсалу. *Сучасність*. 1988. № 1. С.16–28.

22. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920: Документи і матеріали. У 2 т. / Ред. кол.: В. Верстюк (відп. ред.). Київ: Вид-во Олени Теліги, 2006. Т.1. 688 с.

23. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920: Документи і матеріали. У 2 т. / Ред. кол.: В. Верстюк (відп. ред.). Київ: Вид-во Олени Теліги, 2006. Т.2. 744 с.

24. Дорошенко Д. Історія України. 1917-1923 рр. У 2-х ч. Ужгород: Б.в., 1932. Ч.1. 450 с.

25. Дорошенко Д. Історія України. 1917-1923 рр. У 2-х ч. Ужгород: Б.в., 1930. Ч. 2. 500 с.
26. Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914–1920). Київ: Темпора, 2007. 632 с.
27. Єрмолаєв В. Організація і регламент діяльності Української Центральної Ради. *Право України*. 2017. № 11. С. 58–69.
28. Єсельчик С. Трагічна сторінка української революції. Симон Петлюра та єврейські погроми в Україні (1917–1920). *Симон Петлюра та українська національна революція*. Київ: Рада, 1995. С. 165–217.
29. Жила В. Три Універсали Української Центральної Ради: спроба характеристики форми та змісту. *Визвольний шлях*. 1988. Кн. 4. С. 464–473.
30. Закон про вибори до Установчих зборів Української народної республіки / Головна комісія по справах виборів до Українських Установчих зборів. Київ: Друк. Київ. губ. нар. управи, 1917. 48 с.
31. Закони про тимчасовий державний устрій України. 29 квітня 1918 р., м. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text>
32. Іванов В.М. Історія держави і права України: Навч. посібник. Київ: МАУП, 2007. 552 с.
33. Історія держави і права України. Курс лекцій / В.М. Щербатюк (кер. авт. кол.), П.П. Захарченко, О.В. Кузьминець та ін. Київ: Видавництво «Фенікс», 2018. 496 с.
34. Камаралі С.Є. Земельне питання в українській політиці в часи урядування Гетьманату П. Скоропадського. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №1. С.34–37.
35. Капелюшний В. П. Здобута і втрачена незалежність: історіографічний нарис української державності доби національно-визвольних змагань (1817–1921 рр.). Київ: Олан, 2003. 608 с.
36. Коломієць Ю. С. Закон «Про громадянство Української Народної Республіки». *Історія України: маловідомі імена, події, факти*. 1999. Вип. 5. С.113–115.

37. Конституція Української Народної Республіки. *Українська Центральна Рада: документи та матеріали*. Київ: Наукова думка, 1996. Т. 1. С. 330–335.

38. Конституційні акти України. 1917-1920: невідомі конституції України / [Д. Б. Яневський, В. І. Крюков]; наук. ред. і упоряд.: Ю. Д. Прилюк, В. Ф. Жмир. Київ: Філософ. і соціол. думка, 1992. 269 с.

39. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава та право України. 1917–1920: Навч. посібник. Київ: Лібідь, 1997. 208 с.

URL: <https://lawbook.online/prava-derjavi-istoriya/derjava-pravo-ukrajini-19171920-navch-posibnik.html>

40. Костів К. Конституційні акти відновленої української держави 1917–1919 років і їхня політично-державна якість. Торонто: Українська друкарня, 1964. 188 с.

41. Кравчук М.В. Правові основи будівництва Національних Збройних Сил України в 1914-1993 рр. (Орг-я. структура, штати): Історико-правове дослідження. Івано-Франківськ: «Плай», 1997. 292 с.

42. Кравчук М. В. Армія української Центральної Ради та її досвід для сучасності: історико-правове дослідження. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 2. С. 22–28.

43. Лебедева І.М. Джерела до вивчення процесу формування вертикалі виконавчої влади УНР доби Центральної Ради.

URL: https://old.archives.gov.ua/Publicat/Researches/MaterialyConfer_10.php

44. Лисий В. III Універсал УНРеспубліки. Вільна Україна. 1965. № 48. С.45–58.

45. Лисяк-Рудницький І. Четвертий Універсал та його ідеологічні попередники. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе. Київ: Основа, 1994. Т. 2. С.1–26.

46. Мірошніченко М. «Закон про національно-персональну автономію» Української Народної Республіки: історичне значення для сучасної конституційно-правової практики України. *Право України*. 2017. № 3. С.38–45.

47. Мірчук П. Від другого до четвертого універсалу. Торонто: Ліга визволення України, 1955. 73 с.
48. Нариси історії Української революції 1917–1921 років. В 2-х т. Київ: Наукова думка, 2011. Т.1. 390 с.
49. Нариси історії Української революції 1917–1921 років. В 2-х т. Київ: Наукова думка, 2012. Т.2. 464 с.
50. Нова рада. Щоденна політична, економічна і літературна газетна. 1917–1919. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/dlib/item/0000963>
51. Обриси історії. Вибрані лекції кафедри спеціальних галузей історичної науки / За ред. Н. Р. Темірової. Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2019. 332 с.
52. Пархоменко Н.М. Джерела права та особливості системи права доби Української Центральної Ради. *Тринадцяті юридичні читання. Українська державність: кризь призму часу (до 100 річчя Української національно-демократичної революції 1917–1921 рр.): матеріали міжнародної наукової конференції, 24-25 травня 2018 року*. Київ: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2018. С. 33–38.
URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/35931>
53. Пиріг Р.Я. Джерела з історії Української революції 1917–1921 років: опубліковані документи і матеріали. *Архіви України*. 2011. №1. С.108–122.
54. Пиріг Р.Я. Джерела з історії Української революції 1917–1921 років: опубліковані документи і матеріали. *Архіви України*. 2011. №4. С.132–145.
55. Пиріг Р.Я. Джерела з історії Української революції 1917–1921 років: опубліковані документи і матеріали. *Архіви України*. 2011. № 5. С 98–112.
56. Політична історія України ХХ століття: У 6 т. Т. 2. Революції в Україні: Політико-державні моделі та реалії (1917–1920). Київ: Генеза, 2003. 488 с.
57. Програмні документи політичних партій України кінця ХІХ – початку ХХ ст.: матеріали до практичних занять / уклад. О. В. Отземко. Вінниця: ДонНУ, 2015. 110 с.

58. Робітнича газета. Центральний орган Української соціал-демократичної робітничої партії. 1917–1919. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/dlib/item/0001863>

59. Рогожин А. Й., Гончаренко В. Д. Центральна Рада та її правові акти. *Вісник академії правових наук України*. 1993. № 1. С.42–50.

60. Рум'янцев В. Павло Скоропадський в українському державотворенні (до 140-річчя з дня народження). *Вісник академії правових наук України: науково-практичне видання*. 2013. № 1. С.34–43.

61. Самостійна Україна. Збірник програм українських партій початку ХХ ст. / упоряд., авт. передм. і прим. О. Федьков. Тернопіль: РВВ упр. по пресі, 1991. 80 с.

62. Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917 - грудень 1918 р. / голов. ред. Я. Пеленський. Київ; Філадельфія: Б. в., 1995. 492 с.

63. Солдатенко В. Ф. Українська революція. Концепція та історіографія. Київ: Пошуково-видавниче агентство «Книга Пам'яті України», 1997. 416 с.

64. Солдатенко В. Ф. Революційна доба в Україні (1917–1920 роки): логіка пізнання, історичні постаті, ключові епізоди. Київ: Парламентське вид-во, 2011. 568 с.

65. Солдатенко, В. Ф. Режим Гетьманату 1918 р. у світлі документів та сучасних історичних студій. *Український історичний журнал*. 2016. № 6. С. 151–174.

66. Старух О. В. Універсали Центральної Ради: державно-правовий зміст та оцінка в історіографії. *Україна ХХ століття: історія і право*. 1998. Вип. 1. С. 23–40.

67. Сусліков В. Є., Косякина О.В. Контент-аналіз основних законодавчих актів Української Центральної Ради. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3 (64). С.46–54.

68. Терлюк І. Я. Історія держави та права України. Київ: Атіка, 2011. 944 с.

69. Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали. У двох томах. Т. 1 / Упоряд.: Р. Пиріг (керівник) та ін. Київ: Темпора, 2015. 790 с.

70. Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали. У двох томах, трьох частинах. Т. 2 / Упоряд.: Р. Пиріг (керівник) та ін. Київ: Темпора, 2015. 412 с.

71. Українська Центральна Рада (УЦР) [Електронний ресурс]. *Енциклопедія історії України: Україна – Українці*. Кн. 2 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Київ: В-во «Наукова думка», 2019. 842 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Ukrainska_Tsentralna

72. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України. Ін-т історії України, Центр. держ. архів вищих органів влади і управління України. Т. 1: 4 берез.-9 груд. 1917 р. Київ: Наукова думка, 1996. 589 с.

73. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України. Ін-т історії України, Центр. держ. архів вищих органів влади і управління України. Т. 2: 10 груд. 1917 р. – 29 квіт. 1918 р. Київ: Наукова думка, 1997. 422 с.

74. Українські політичні партії кінця XIX – початку XX ст.: програмові і довідкові матеріали / упоряд. В. Ф. Шевченко та ін. Київ: Консалтинг, Фенікс, 1993. 336 с.

75. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. У 4-х ч. Відень, 1921. Т.4. 194 с.

76. Шевченко А., Кудін С. Джерела права у період існування Української Народної Республіки. *Право України*. 2017.№11. С.101–108.

77. Яковлів А. Основи Конституції УНР. Нью-Йорк: Говерла, 1964. 63 с.

78. Яневський Д. Б. Маловідомі конституційні акти України, 1917–1920 рр. Київ : Ін-т історії АН УРСР, 1991. 68 с.