

062.06

168

ББК 67.9 (4 УКР)

П 68

Редакційна колегія 1-го тому:

- В. Я. ТАЦІЙ** (співголова редколегії)
 президент АПрН України,
 академік НАН України та АПрН України;
- М. В. ЦВІК** (співголова редколегії)
 академік-секретар відділення теорії
 та історії держави і права, академік АПрН України;
- О. В. ПЕТРИШИН** (відповідальний секретар)
 віце-президент, академік АПрН України;
- В. Д. ГОНЧАРЕНКО**
 член-кореспондент АПрН України;
- П. М. РАВНОВИЧ**
 член-кореспондент АПрН України

П 68 **Правова система України: історія, стан та перспективи** : у 5 т. – Х. : Право, 2008.

ISBN 978-966-458-089-9

Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – 728 с.

ISBN 978-966-458-090-5

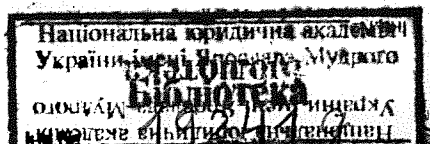
Видання присвячене історико-теоретичним та методологічним проблемам формування і розвитку національної правової системи України. Розкривається сучасний стан методології дослідження правової системи та держави, зокрема філософсько-правові підходи до праворозуміння, ролі права як соціального явища, зміст принципу верховенства права. Висвітлюється історія формування та розвитку національної держави і права від часів Київської Русі до сучасності, розглядаються теоретичні проблеми розвитку правової системи України, окремі її елементи, визначається місце національної правової системи України серед сімей правових систем сучасності.

Розраховано на науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, практичних працівників, читачів, які цікавляться філософсько-правовими, теоретичними та історичними аспектами розвитку правової системи України.

ББК 67.9 (4 УКР)

ISBN 978-966-458-090-5 (т. 1)
 ISBN 978-966-458-089-9

© Академія правових наук України, 2008
 © «Право», 2008



Зміст

Передмова..... 7

Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

- 1.1. Українська держава і правова система на початку XXI століття: виклики правовій науці 11
- 1.2. Методологічні підходи до дослідження правової реальності..... 40
- 1.3. Проблеми сучасного праворозуміння..... 66
- 1.4. Соціально-юридична природа права..... 87
- 1.5. Методологічні проблеми формування понятійного апарату правової науки 109
- 1.6. Соціально-природні права й обов'язки людини та інших суб'єктів як елемент загальносоціальної правової системи..... 129
- 1.7. Верховенство права — основоположний принцип правової і політичної систем України..... 148
- 1.8. Демократія як передумова правової держави 174
- 1.9. Форма правління в Україні: проблеми визначення та реформування 204

Розділ 2. ПРАВОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ВІД РУСЬКОЇ ПРАВДИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО ДО СУЧАСНОСТІ

- 2.1. Право України в період Київської Русі і часів феодальної роздробленості..... 222
- 2.2. Право в українських землях під час їх перебування у складі Польщі, Литви і Речі Посполитої (кінець XIV — перша половина XVII ст.)..... 233
- 2.3. Право Гетьманщини (друга половина XVII–XVIII ст.)..... 251
- 2.4. Право України під час її перебування у складі Російської імперії 304
- 2.5. Право в період Української революції (1917–1921 рр.) 373
- 2.5.1. Законодавство Центральної Ради 373
- 2.5.2. Законодавство Української держави гетьмана П. Скоропадського 383
- 2.5.3. Законодавство Директорії 390
- 2.5.4. Законодавство Західноукраїнської Народної Республіки 397

часово, у воєнних діях. Винні у цих діяннях каралися позбавленням усіх прав стану і засланням на каторгу строком від 4 до 20 років або без строку, або позбавленням усіх прав стану і смертною карою. Це покарання застосовувалося до винних навіть у випадку, коли підбурюваний указанного діяння чи спроби до нього не вчинив¹.

Вища міра покарання застосовувалася до винних у підбурюванні словом, особистим прикладом або іншими діями до здачі ворогу або ухилення від бою в районі воєнних дій, хоча б ці діяння і не мали жодних наслідків².

¹ Див.: Иванов, С. С. Государство и право России в годы мировой империалистической войны (1914–1917) / С. С. Иванов, Е. А. Скрипилев. – М., 1962. – С. 23.

² СУ. – 1916. – № 216. – Ст. 1773.

2.5 ПРАВО В ПЕРІОД УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917–1921 рр.)

2.5.1 Законодавство Центральної Ради

До проголошення Української Народної Республіки нормативно-правові документи Центральної Ради називалися універсалами, деклараціями, постановами, ухвалами, рішеннями, резолюціями. Зазначені акти приймалися на загальних зборах (сесіях), що забезпечувало широкий демократизм законодавчої процедури.

З самого початку роботи Центральної Ради склалася певна процедура підготовки проектів нормативних актів та їх обговорення. Перед винесенням проектів на загальні збори вони обов'язково розглядалися спеціальною комісією, роздавалися членам Ради до засідання й обговорювалися лише після доповіді комісії.

Після проголошення Української Народної Республіки при збереженні попередньої системи нормативно-правових актів на перший план виступають закони. Молода українська держава потребувала невідкладного законодавчого врегулювання нагальних проблем життя країни. А відтак законотворча діяльність більшою мірою зосередилася в Малій Раді. При цьому відбувалися організаційні перетворення Малої Ради, яка почала реконструюватися за принципом пропорційного представництва партійних фракцій.

Процедура проходження законопроектів, що склалася на практиці, була залишена. Лише у квітні 1918 р. Генеральний секретаріат дещо її формалізував. Постанову чи законопроект повинні були надсилати до канцелярії за 2–3 дні до початку того засідання, на якому вони розглядалися. Якщо питання стосувалося фінансових справ, то відповідні проекти погоджувалися з міністерством фінансів. У кожному проекті мали бути посилання на діючі закони чи постанови, а також пропозиції міністерства щодо змін старих законів. Такі документи друкувалися у 20 примірниках і надсилались до Центральної Ради.

Прийняті закони друкувалися в газеті «Вісти з Української Центральної Ради», потім — у «Віснику Генерального секретаріату УНР», а згодом — у «Віснику Ради народних міністрів УНР». Підписували їх голова Центральної Ради або його товариш чи заступник, один із секретарів Ради, а стверджував підписи — генеральний писар. Інколи закони підписували представники політичних партій. Закони іноді друкувалися у вигляді витягів із протоколу засідання Центральної Ради.

У процесі нормотворчості був проведений чіткий розподіл між законами і підзаконними актами. Закон про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР від 25 листопада 1917 р. встановлював, що «виключне і неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки належить Центральній Раді», а «право видавати розпорядження в обсягу урядування, на основі законів належить Генеральним Секретарям Української Народної Республіки».

Цим же законом вирішувалася проблема наступництва правових актів колишньої Російської імперії в Українській Народній Республіці. Закон не припиняв чинності на території УНР норм російського законодавства, якщо вони не були скасовані універсалами, законами й постановами Центральної Ради та Генерального секретаріату¹.

Відбудова української державності через автономію — проголошення Української Народної Республіки — до її повної державної суверенності привела до появи низки актів конституційного значення. Передусім це Універсали Центральної Ради, що стали своєрідними віхами українського державотворення.

За своєю юридичною природою Перший і Другий Універсали були політико-декларативними актами і мали характер програмного звернення до українського народу.

У Першому Універсалі (10 червня 1917 р.) наголошувалося на суті домагань молодого української демократії до волі, до права самостійного порядкування своїм життям, до створення шляхом вселюдного, рівного, прямого і таємного

¹ Вісник Генерального секретаріату Української Народної Республіки. — 1917. — 1 груд.

голосування Українських Установчих зборів, до національно-територіальної автономії у складі Росії. Рада проголошувала себе виразником всенародної волі і брала на себе весь тягар відповідальності. Універсал закликав українців до згоди й порозуміння з демократією інших національностей.

Другий Універсал (3 липня 1917 р.) став наслідком переговорів керівництва Центральної Ради з міністрами Тимчасового уряду. Останній визнавав Генеральний секретаріат як носія найвищої краєвої влади в Україні. Його склад мав затверджуватися Тимчасовим урядом за погодженням з Центральною Радою. Тимчасовий уряд заявив про своє прихильне ставлення до розроблення проекту Статуту України для винесення на Всеросійські Установчі збори. У відповідь на такі поступки Центральна Рада проголосила, що відкладає здійснення автономії до названих зборів і рішуче відкидає будь-які самовільні кроки для її досягнення.

Третій Універсал (7 листопада 1917 р.) став актом конституційного значення. Він проголосив створення Української Народної Республіки і закладав економічні та державно-правові підвалини УНР: 1) скасування приватної власності на поміщицькі, удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі і проголошення їх власністю всього трудового народу; 2) встановлення 8-годинного робочого дня; 3) запровадження державного контролю над промисловістю; 4) якнайшвидше досягнення миру; 5) скасування смертної кари та амністія політичним в'язням; 6) зміцнення і поширення прав місцевого самоврядування; 7) закріплення загальнолюдських демократичних свобод слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканності особи і помешкання, можливості вживання місцевих мов у стосунках з усіма установами; 8) надання росіянам, євреям і полякам права на національно-персональну автономію та на вільний національний розвиток всім народам, які мешкали в Україні; 9) зобов'язання врятувати від голоду не лише український народ, а й фронт та великі частини Російської республіки. Універсал проголошував 27 грудня днем виборів до Українських Установчих зборів, а 9 січня 1918 р. — днем їх скликання.

Проголошення УНР і курс на федерацію з Росією, підтвержений універсалом, було явищем суперечливим, оскільки Тимчасового уряду, з яким Центральна Рада мала угоди про федерацію, не існувало, до більшовиків Центральна Рада з самого початку поставилася негативно і не мала від них жодних запевнень, що вони шануватимуть автономію України. Виникає запитання: так з ким же УНР збиралася творити федерацію?

Четвертий Універсал (9 січня 1918 р.) проголошував УНР самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу, яка хоче жити у злагоді і приязні з усіма сусідами. В Універсалі підтверджувався напрямок на тверду і рішучу боротьбу з більшовиками, на досягнення мирної угоди у Брест-Литовську, на переобрання волосних і повітових народних рад, міських дум, на соціалізацію і передачу землі трудовому народу без викупу, а лісів, вод і надр — до порядкування Ради Народних Міністрів УНР, на переведення всіх фабрик і заводів з воєнного до мирного стану, національно-персональну автономію, скликання Українських Установчих зборів. Проте і тут проголошена самостійність не мала абсолютного характеру, бо вирішення питання про федеративний зв'язок з територіями колишньої Російської імперії покладалося в Універсалі на майбутні Українські Установчі збори.

Актом конституційного значення, хоча і таким, що не набрав чинності, є Статут Вищого управління України. Він мав стати правовою основою діяльності адміністрації краю і водночас нормувати стосунки Генерального секретаріату з Тимчасовим урядом. На думку М. Грушевського, Статут мав стати «першою Конституцією України».

Відповідно до Статуту Генеральний секретаріат був «найвищим крайовим органом управління на Україні». Його склад обирався Центральною Радою, хоча і затверджувався Тимчасовим урядом. У всій своїй діяльності Генеральний секретаріат був відповідальним перед Центральною Радою, яка, таким чином, визнавалася вищим революційним органом в Україні.

Структура Генерального секретаріату (14 секретарств) свідчить про те, що його підрозділи повинні були охоплю-

вати всі основні сфери державного, господарського і культурного будівництва. Виняток становила лише міжнародна діяльність, яка належала до компетенції Російської республіки.

Статут передбачав введення посади Державного секретаря України при Тимчасовому уряді, який мав дбати про інтереси України і передавати через Генеральний секретаріат проекти законів Центральній Раді на затвердження.

Статут регламентував основи взаємовідносин між Генеральним секретаріатом і Центральною Радою. У період між сесіями Центральної Ради Генеральний секретаріат підпорядковувся Малій Раді. У разі незгоди Генерального секретаріату з рішенням Малої Ради в будь-якій справі остання переносилася на розгляд Центральної Ради, засідання якої скликалось негайно. Коли ж скликати сесію негайно не було можливості, Генеральний секретаріат мав виконувати рішення Малої Ради, прийняті більшістю у дві третини голосів. Центральна Рада могла висловити недовіру Генеральному секретаріату, що означало його відставку.

Автори Статуту перенесли центр ваги на діяльність крайових, тобто українських органів, у чому бачили запоруку розбудови української автономії. В основу організації та діяльності цих органів закладалися демократичні, парламентські підвалини.

Проте Статут мав і суттєві недоліки. По-перше, у ньому немає згадки про територію, на яку б поширювалася влада Генерального секретаріату. Інакше кажучи, Статут не визначав територіальні межі української автономії. По-друге, у Статуті не йшла мова про те, звідки автономна Україна буде брати кошти на утримання уряду, війська, шкіл тощо.

Серед законів Центральної Ради в галузі державного будівництва слід відзначити закон «Про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р., яким мала бути вирішена складна проблема «національного життя в межах Української Народної Республіки»¹. За всіма націями, що мешкали в Україні, визнавалось право на самоврядне жит-

¹ Українська Центральна Рада : док. і матеріали : у 2 т. – Т. 2. – К. : Наук. думка, 1997. – С. 99–101.

тя в галузі культури і внутрішньої організації. На добровільній основі мав складатися «кадастр» (реєстр) членів Національного союзу, які мали право вибору своїх автономних органів: Установчих національних зборів, Національних рад тощо. Однак, незважаючи на зовнішню привабливість, закон викликав неоднозначну реакцію в тогочасному суспільстві.

Відродження національної державності неможливе без чіткого юридичного визначення статусу громадянина України. Особливо актуальною ця проблема стала після проголошення незалежності УНР. Тому на початку березня 1918 р. Центральна Рада ухвалила два конституційні акти — закон про громадянство УНР та закон про реєстрацію громадян УНР.

Згідно з ними громадянином України вважався кожний, хто народився на її території, пов'язаний з нею постійним перебуванням і одержить відповідне свідоцтво. Громадяни УНР зобов'язані були підтримувати державу всіма силами і засобами, коритися її законам, боронити від ворогів і підтримувати добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість. Вони користувалися всією повнотою громадянських і політичних прав, брали участь у порядкуванні державним і місцевим життям через пасивну й активну участь у виборах до законодавчих установ, органів місцевого самоврядування і могли працювати в державних і громадських закладах.

Прохання про прийняття у громадянство України з боку тих, хто не відповідав вище зазначеним умовам, подавалося за місцем перебування особи місцевій владі, а за кордоном — представникові УНР. Такі прохання могли подавати особи, які протягом трьох років постійно мешкали в Україні, ніколи не були помічені у діяльності, спрямованій проти неї, а також були тісно пов'язані з її територією своїм промыслом та заняттям.

Жінки, як правило, приймали громадянство чоловіків, а діти — громадянство батька. Подвійне громадянство виключалося. Іноземці отримували дозвіл на проживання терміном не більше шести місяців.

Виявилось, що для проведення у життя згаданих законів потрібен не лише тривалий час, а й величезні кошти приблизно 25 млн. крб. За дві доби до кінця свого існування

Центральна Рада припинила дію законодавчих актів про громадянство.

Головне питання, що стояло на порядку денному революції, — аграрне — вимагало від Центральної Ради законодавчого врегулювання земельних відносин.

Гасла про необхідність земельної реформи шляхом соціалізації землі проголошувались Центральною Радою з березня 1917 р. Ще більше ці гасла посилювалися після створення Української Народної Республіки.

III Універсал скасував право приватної власності на поміщицькі, удільні, монастирські, кабінетські, церковні та інші землі нетрудових господарств, а видані Генеральним секретаріатом у його розвиток положення про земельну справу забороняли продавати, купувати, заставляти, дарувати і передавати землю будь-кому іншим способом, підкреслюючи, що вона є загальнонародною власністю. Власність на землю у межах до 50 дес. не скасовувалася.

Тимчасовий земельний закон було затверджено 18 січня 1918 р.¹ Відповідно до нього верховне управління землею, водами, лісами і надрами до скликання Установчих зборів взяла на себе Центральна Рада. Міськими землями розпоряджались органи місцевого самоврядування, іншими — сільські громади і земельні комітети.

Земля надавалася для загальногромадського користування, під оселі і будівлі окремим особам, товариствам, громадським установам для мешкання, розміщення торговельних і промислових підприємств і, звичайно, для приватнотрудового господарства, яке мало вестися власною працею окремими особами, сім'ями або спільно товариствами. Наймана праця могла застосовуватися лише у виняткових випадках, тимчасово і згідно з правилами, які встановлювали земельні комітети.

Присадибні ділянки під господарчі будівлі і підприємства надавалися згідно з нормами, встановленими органами міського самоврядування і земельними комітетами.

Користування землею проголошувалося безплатним. Оподаткуванню підлягали тільки лишки землі понад уста-

¹ Українська Центральна Рада : док. і матеріали : у 2 т. — Т.2. — С. 128–130.

новлену норму. Право користування землею могло переходити у спадщину.

Висококультурні господарства не підлягали розподілу і передавались у користування товариствам або сільським громадам. Це ж саме правило поширювалося на сади, виноградники, хмільники тощо.

29 квітня 1918 р. Центральна Рада встановила нову норму земельної ділянки, що могла перебувати у приватному володінні, у розмірі 30 дес.

В умовах світової війни, занепаду господарства ставала все більш очевидною загроза голоду, що вимагало концентрації продовольства в руках держави. Після створення Української Народної Республіки Генеральний секретаріат став вважати хліб власністю держави. Спочатку справу ревізування хліба прибрали до своїх рук земельні комітети, продовольчі комітети, а коли виникла потреба годувати 400-тисячну армію Німеччини та Австро-Угорщини та ще й надсилати продукти харчування до цих держав, до цієї справи підключилися продовольчі загони із співвітчизників, окупаційні війська, напівбандитські формування, створене на початку квітня 1917 р. Державне хлібне бюро та його контори на місцях.

У селах вилучався не тільки хліб, а й худоба, машини, будівлі, одяг, насіння. Ця ганебна справа навесні 1918 р. здійснювалася з особливим розмахом: 15 березня майже у кожному селі були створені особливі комісії «по відчуженню лишків зернових, фуражних і м'ясних продуктів». Центральна Рада визначила жорсткі харчові норми як для людей, так і для годування худоби та норми засіву.

На початку квітня 1918 р. міністерство внутрішніх справ ще раз суворо наказало губернським і повітовим комісарам надавати всіляку допомогу, включно до збройної сили, районним уповноваженим та головам повітових комісій щодо ревізування хліба і фуражу у селянства.

Беручись до розбудови української держави, Центральна Рада не могла обійти проблему організації судової системи.

Ідея формування власної судової системи в Україні була висловлена в Деклараціях Генерального секретаріату від 10 липня та 12 жовтня 1917 р. Програмні цілі Центральної

Ради щодо реформи судової системи були викладені в Третньому Універсалі. Реалізуючі їх, Центральна Рада 10 листопада 1917 р. прийняла постанову про те, що «Суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки».

Реформуючи судову систему, Центральна Рада зберігала сталі демократичні форми судоустрою. 2 грудня 1917 р. вона ухвалила закон «Про заведення апеляційних судів», згідно з яким в УНР створювалися три апеляційні суди: Київський, Харківський і Одеський. Того ж дня Центральна Рада ухвалила закон «Про утворення Генерального суду». Як вища касаційна інстанція він мав виконувати функції колишнього Сенату в справах судових, справах нагляду за судовими установами і особами судового відомства. Генеральний суд складався з трьох департаментів: цивільного; карного і адміністративного. Тимчасово Генеральний суд виконував функції Головного воєнного суду. При Генеральному суді створювалася Прокуратура¹.

23 грудня 1917 р. було прийнято закон про умови обсаджувня і порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів².

Незавершеність судової реформи та умови війни зумовили появу в УНР надзвичайних судових установ, які заповнювали вакуум в організації судової влади. 14 лютого 1918 р. були запроваджені посади головних губернських комісарів, яким надавалося право створювати революційні військові суди, що діяли в складі двох представників від місцевих громадських організацій і чотирьох — за призначенням губернського коменданта. Такий підхід перетворював судову систему із незалежної гілки влади на своєрідне доповнення адміністративного апарату, в якому процесуальні форми перетворювалися на адміністративні засоби.

Стан війни вимагав від уряду УНР створювати судові установи зі спеціальною юрисдикцією. Для розгляду кримінальних справ військових було створено Київський та Одеський військові суди, а згодом — вищі військові суди в Києві та Катеринославі й 17 штабних судів.

¹ Українська Центральна Рада : док. і матеріали : у 2 т. — Т. 2. — К. : Наук. думка, 1997. — С. 497.

² Вісник Генерального секретаріату Української Народної Республіки. — 1917. — 9 груд.

Своєрідно в УНР вирішувалися проблеми розбудови збройних сил. 17 грудня 1917 р. Головний отаман С. Петлюра особистим наказом затвердив Статут української народної армії. Документ згідно з курсом Центральної Ради відкидав ідею постійного війська як «засіб панування буржуазії» і передбачав після замирення на фронтах переформування армії у народну міліцію. А поки що обов'язком кожного громадянина УНР визнавався захист рідного краю від нападу ворогів. Для всіх, хто перебував у лавах армії УНР, установлювалася єдина назва — козак. Звання офіцера скасовувалось і встановлювалися «назви козаків на посадах». Зберігалися виборні військові ради, яким належала вся дисциплінарна влада, надавалося право мотивованого відводу осіб командного складу, а також атестації вояків.

Новий військовий міністр М. Порш 23 грудня 1917 р. видав наказ про комплектування українського війська виключно офіцерами родом з України. Якщо ж ці українці прибули з-поза її меж, то вони мусили мати посвідчення від революційно-демократичних організації тих частин, де проходили службу.

3 січня 1918 р. Центральна Рада прийняла закон про утворення Українського народного війська для оборони краю від зовнішнього нападу. Документ передбачав лише перші кроки у цьому напрямку, а подальші дії повинні були бути визначені у законі про народну міліцію, розроблення якого покладалося на Генеральне секретарство військових справ. Першочерговим завданням вважалось створення кадрів інструкторів, тобто підготовка військових фахівців, котрі після відповідного навчання мали приступити до будівництва української армії. Планувалося створити три військові округи: Київську, Харківську та Одеську. У кожній військовій окрузі організовувався б один кадровий корпус інструкторів, який розбивався на дивізії, полки, курені і сотні за територіальним принципом — по волостях, повітах і губерніях. На проведення закону у життя Генеральне секретарство військових справ отримало 400 млн крб.¹

Проте війна з більшовиками, що розпалювалася у той час, з кожним днем доводила штучність військових утворень

¹ Українська Центральна Рада : док. і матеріали : у 2 т. — Т. 2. — К. : Наук. думка, 1997. — С.90–91.

в УНР і марність надій на підтримку народу. Полки з іменами славетних українських гетьманів і діячів самої Центральної Ради досить легко були розагітовані більшовиками, заявили про свій нейтралітет, іншими словами — склали зброю без жодного пострілу і фактично розпалися. Про жалюгідний стан у цей час армії УНР свідчать і трагічні події під Крутами, і втеча війська без спроби будь-якого опору з Києва.

Вся регулярна армія УНР на кінець існування Центральної Ради налічувала 15 тис. бойовиків, 60 гармат, 250 кулеметів, 12 панцирників і 5 літаків.

25 квітня 1918 р. прийом до війська новобранців було припинено остаточно, а всім призовникам передбачалося видати посвідчення про звільнення їх від військової служби у зв'язку з демобілізацією армії.

2.5.2 || Законодавство Української держави гетьмана П. Скоропадського

Законодавча процедура в Українській державі за умов відсутності вищих представницьких органів була досить простою.

Спеціальний розділ «Про закони» вмішувався в Законах про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. Насамперед у них наголошувалося, що держава керується твердими законами, виданими в установленому порядку. Їхня сила вважалася обов'язковою для всіх українських громадян та іноземців, які перебували в Україні.

Процедура прийняття законів передбачала їх розробку у відповідному міністерстві з наступним розглядом на засіданнях Ради міністрів, а після ухвали з боку останньої законопроект передавався на затвердження гетьману. Якщо акти мали міжвідомчий характер, то Кабінет міністрів обговорював їх лише після погодження у належних міністерствах. Міністрам надавалося право тлумачення виданих законів і видання розпоряджень «у їх розвиток», але такі

розпорядження підлягали попередній ухвалі з боку Ради міністрів.

Чіткого розмежування між власне законами і підзаконними нормативними актами не існувало. Більше того, досить часто сила законів надавалася постановам, розпорядженням і навіть найдрібнішим ухвалам.

Всього за неповних 8 місяців існування гетьманату було видано близько 500 нових документів, які вважалися законами.

Що стосується технічної сторони, то законопроекти треба було подавати у 25 примірниках для розсилання членам уряду. 5 грудня вводилася норма, за якою перегляд законопроектів, ухвалених урядом, дозволявся не раніше трьох місяців з дня їх затвердження. Виняток допускався лише у тому разі, якщо персональний склад Ради міністрів буде оновлено цілком чи на 2/3 або коли рішення про перегляд буде прийняте 1/4 загальної кількості членів уряду.

Закони підлягали опублікуванню для загального інформування і до цього моменту не застосовувалися. Новий нормативний акт набував чинності з часу, у ньому зазначеному, а доводитися до відома виконавців він міг шляхом опублікування в офіційних виданнях, пресі, телеграфом і через спеціальних посланців. Скасування того чи іншого закону відбувалося тільки новим аналогічним актом. Формально діяв і давно визнаний загальний принцип: незнання закону, коли його було оприлюднено належним чином, не звільняє від відповідальності за його порушення.

На території Української держави діяло безліч нормативних актів, прийнятих за часів царизму, Тимчасового уряду, Центральної Ради. У гетьманській Грамоті від 29 квітня йшлося про скасування всіх розпоряджень уряду УНР і Тимчасового уряду, але це стосувалося лише тих актів, які порушували права приватної власності.

До нормативно-правових актів, що визначали конституційні основи Української держави, передусім належать Грамота до всього українського народу та Закон про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р.¹

¹ Державний вісник. – 1918. – 10 трав.

Грамота стала програмним документом, в якому гетьман, описуючи останні події в Україні, пояснював причини його згоди на гетьманство і накреслював основні напрямки діяльності майбутнього уряду.

Поряд з цим у грамоті містилися норми прямої дії, зокрема, приватна власність проголошувалась фундаментом культури і цивілізації і відроджувалась у повній мірі. Встановлювалась повна свобода купівлі-продажу землі. Відкривався простір торгівлі, приватному підприємництву й ініціативі.

Закон про тимчасовий державний устрій України став по суті основним законом Української держави, оскільки визначав основні засади її державного механізму. Передусім закон визначав права і повноваження глави держави — гетьмана, закріплював християнську православну віру як пануючу релігію в Україні, встановлював право і обов'язки громадян, окреслював основи законодавства, визначав структуру і повноваження Фінансового комітету та Генерального суду Української держави.

До актів конституційного значення належить і Закон про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави ясновельможного пана гетьмана всієї України від 1 серпня 1918 р. На ці випадки передбачалося створення колегії верховних правителів держави з трьох осіб, одного з яких заздалегідь визначав сам гетьман, одного обирав Державний сенат і одного — Рада міністрів¹.

Цей закон був застосований один раз, коли на початку вересня 1918 р. П. Скоропадський перебував з офіційним візитом у Німеччині. До складу Колегії верховних правителів він призначив Ф. Лизогуба, Державний сенат обрав до зазначеної Колегії голову Адміністративного генерального суду Д. Косенка, а Рада міністрів — військового та морського міністра О. Рогозу. Колегія реально працювала і прийняла чимало нормативних актів, серед яких закон про вибори губернських і повітових земських гласних та правила проведення цих виборів.

Важливим у галузі державотворення був закон про громадянство Української держави.

¹ Державний вісник. – 1918. – 4 серпня.

Згідно з ним у поняття громадянства Української держави вкладалися державно-правова належність людини до неї, що надавало особі права та обов'язки громадянина України. Йому заборонялося одночасно бути громадянином чи підданим іншої держави. Вся повнота політичних прав, у тому числі активне й пасивне виборче право, право державної і публічно-громадської служби, надавалася виключно громадянам Української держави. Українське громадянство надавалося всім підданим Росії, тобто всім мешканцям українських губерній, які перебували в Україні на 2 липня 1918 р., але протягом місяця від цієї дати ті, хто не бажав прийняти українське громадянство, могли подати відповідну заяву до губернського чи повітового старости.

Українським громадянином вважався також кожен, хто народився на її території, включаючи і тих, хто постійно перебував поза межами Української держави, за умов, що він подасть заяву до 2 липня 1919 р., а неповнолітні — протягом року після досягнення повноліття.

Український громадянин втрачав своє громадянство, якщо приймав підданство іншої держави.

Як і в попередні роки, аграрне питання було одним із головних. Але земельне законодавство гетьманату було спрямоване на скасування загальнонародної і відновлення приватної власності на земельні ресурси України.

14 червня 1918 р. було ухвалено закон про право продажу та купівлі землі поза міськими оселями. Право продажу надавалося кожному власникові сільськогосподарських та лісових маєтностей у повітах без будь-яких обмежень. Куплені або прийняті у дар земельні ділянки не повинні були перевищувати 25 дес.

Без обмеження розміру можна було купувати маєтності, які продавалися з прилюдних торгів у порядку примусового стягування іпотечних та приватних боргів. Новому акту зворотна сила не надавалася: купчі та дарчі записи, складені до 31 грудня 1917 р., підлягали затвердженню без застосування встановлених законом норм.

Наприкінці серпня уряд дозволив продавати маєтки навіть тоді, коли вони були здані в оренду. Орендний договір після затвердження акта про продаж втрачав силу.

У листопаді гетьман затвердив законопроект, підготовлений В. Леонтовичем, який передбачав, що земельні ділянки понад 200 дес. будуть скуповуватися державою і через Державний банк розподілялися між малоземельними, виходячи з тієї ж норми у 25 дес. на одне господарство.

Але всі заходи щодо власності на землю і землекористування не могли виправити тяжке становище з продовольством.

Наприкінці травня 1918 р. гетьман проголосив вільну торгівлю хлібом та іншими продуктами. Та незабаром з'явився наказ міністерства продовольчих справ, де вказувалося, що вона не відмінює державної монополії на хліб і що ніякі закупівлі хліба поза Державним бюро не допускаються.

У липні Рада міністрів видала закон про хлібну повинність в Українській державі, за яким весь обсяг харчового і кормового хліба врожаю 1918 р. за винятком запасу, визначеного міністром продовольчих справ для харчування й господарських потреб власника, надходив у розпорядження Української держави і міг відчужуватися лише державними продовольчими установами.

За першою вимогою продовольчих органів власник хліба зобов'язувався доповісти про кількість і місце зберігання його запасів, про число осіб, які мають харчуватися за рахунок його господарства, про кількість власної худоби і десятин посіву. Всі «залишки» належало здати державі точно у встановлені строки за твердими цінами. У тих, хто намагався ухилитися від здавання хліба, він реквізувався за цінами, нижчими від встановлених на 30 %, а хто приховував, — 50 %. Зберігати хліб власник мав на свій страх і ризик, бо за неналежне зберігання зерна він притягувався до цивільної і карної відповідальності.

Селянину на рік залишалося для харчування лише по 240 кг жита і пшениці та по 48 кг крупів у розрахунок на одну душу (денна норма споживання однією людиною становила 660 г пшениці та 130 г круп)¹.

Гетьман здійснив низку заходів, щодо правового врегулювання судової системи.

¹ ЦДАВО України. — Ф. 1064, оп. 1, спр. 13. — Арк. 3 зв.

У перші тижні існування гетьманату в Україні діяла «змішана» судова система, тобто судові установи часів Російської імперії, суди, створені Тимчасовим урядом, та суди, засновані Центральною Радою. 25 травня 1918 р. гетьман затвердив закон про титул, іменем якого твориться суд в Україні, — «іменем закону Української Держави».

Створення нової судової системи в Українській державі розпочалося з реформування її вищої ланки — Генерального суду. 2 червня 1918 р. був прийнятий закон про Генеральний суд, відповідно до якого цей судовий орган складався з 15 суддів цивільного, кримінального і адміністративного департаментів і виконував на території України функції (які раніше належали Сенату Російської імперії) у справах судових, справах нагляду за судовими установами та особами судового відомства.

Принциповий крок у судовій реформі був зроблений з прийняттям 8 липня 1918 р. закону «Про утворення Державного Сенату». Цим документом скасовувався Генеральний суд і засновувався Державний Сенат як вища інституція Української держави в судових та адміністративних справах. Державний Сенат складався з Адміністративного Генерального суду (19 senatorів), Кримінального Генерального суду (11 senatorів), Цивільного Генерального суду (15 senatorів) і Загального Зібрання Сенату (10 senatorів).

Гетьман залишив в Україні систему загальних судів. 8 липня 1918 р. був ухвалений закон «Про Судові палати і Апеляційні Суди», відповідно до якого усі три судові палати — Київська, Харківська та Одеська — залишались діючими. Як суд першої інстанції судові палати мали розглядати справи про державні та посадові злочини. Судові палати були апеляційними інстанціями для всіх справ, що розглядалися в окружних судах без присяжних. До того ж ці установи здійснювали наглядові функції за окружними судами. У свою чергу Генеральні суди Державного Сенату були апеляційною інстанцією в справах, що вперше розглядалися в судових палатах, і здійснювали нагляд за ними. Окружні суди діяли в складі адміністративного, кримінального і цивільного відділів.

Гетьманський уряд відновив мирову юстицію. Законодавче визначення організації та діяльності мирових судів сталося 2 червня 1918 р.

21 червня 1918 р. Рада міністрів ухвалила закон «Про організацію військово-судових інституцій та їх компетенцію», яким підтвердила основні положення відповідного закону Центральної Ради.

Гетьман дістав у спадок від УНР незначну військову спадщину, а тому опікувався вдосконаленням військового законодавства.

24 липня 1918 р. з'явився закон про реорганізацію армії та загальну військову повинність. У жовтні 1918 р. уряд асигнував 8 млн. крб. на створення окремих зразково-інструкторських частин.

Всього в Українській державі мало налічуватися понад 310 тис. вояків, у тому числі 175 генералів і 15 тис. старшин та близько 3 тис. військових урядовців.

Реформування війська пішло особливо швидкими темпами після повалення монархії у Німеччині, що поставило режим Скоропадського на край загибелі. 8 листопада 1918 р. гетьман видав наказ про достроковий призов 164 тис. юнаків до війська і ще 5 тис. — до Сердюцької дивізії. У той же день Рада міністрів ухвалила новий Статут військової повинності. Остання проголошувалась обов'язковою для всіх громадян України чоловічої статі. Ті, хто з різних причин не закликався до армії чи флоту, за винятком непрацездатних, мали сплачувати військовий податок.

Збройні сили України мали складатися з постійного війська та народного резерву. Останній притягувався до служби лише під час війни. Постійне ж військо поділялося на сухопутні і морські сили.

Призов відбувався за жеребкуванням: усі, хто досяг 19 років або закінчив середню школу у молодшому віці, один раз у житті тягнули жереб, згідно з яким або йшли до війська, або відразу зараховувались у запас. Дозволялося відбувати військову повинність без жереба.

Призов мав відбуватися з 1 жовтня до 1 листопада кожного року. Строк служби для піших і гарматних частин встановлювався у два роки дійсної служби та 16 років служби в запасі, для флотських команд — три роки дійсної служби і 13 — у запасі.

Військовослужбовці позбавлялись активного виборчого права. Їм заборонялося вступати до політичних гуртків, спілок, партій, товариств, комітетів тощо, брати участь у маніфестаціях та демонстраціях.

Через безладдя й непокори з боку народу закон про достроковий призов новобранців до армії і флоту від 8 листопада практично не діяв.

18 листопада вийшов новий закон, за яким призову підлягали офіцери до 50 років, а надстроковики — незалежно від віку. Скасовувалися майже всі пільги: до армії закликалися і державні службовці, і студенти. Значно збільшувалася чисельність добровольчих дружин. Того ж дня гетьман оголосив всю територію України театром воєнних дій і призначив головнокомандувачем монархіста генерала Келлера і підпорядкував йому всі цивільні влади Української держави.

30 листопада гетьман вирішив закласти військову Академію Української держави, асигнував на цю справу 127 тис. крб. і навіть затвердив штати.

У майже безнадійному становищі, 5 грудня було проголошено мобілізацію всього населення чоловічої статі, здатного носити зброю, для захисту Києва.

2.5.3 || Законодавство Директорії

Ще більш складна ситуація в галузі правонаступництва склалася за часів Директорії, коли на території України зберігали чинність закони колишньої Російської імперії й Тимчасового уряду, законодавство Центральної Ради та гетьманату, а поряд з цим ще й законодавство радянської влади. Таму проблемою в галузі джерел права, з якою довелось зіткнутися Директорії, стала проблема колізій у законодавстві.

17 травня 1919 р. Голова Директорії видав постанову про анулювання на території України чинності законів та декретів як так званого Совітського Українського, так і Совітського Російського уряду і про відновлення чинності законів УНР.

Що стосується безпосередніх попередників Директорії, то тут ситуація була значно складнішою. Директорія не скасувала в повному обсязі законодавство гетьмана Скоропадського, проти якого вона збройно виступала, і водночас не відновила, що було б природно, оскільки Директорія відновила УНР, законодавства Центральної Ради.

Рада Народних Міністрів своїм тимчасовим законом про силу законів, про порядок утворення законів та про форми та порядок їх оголошення від 26 грудня 1918 р. майже повністю зберегла порядок розробки і проходження законопроектів, що склалися за часів Центральної Ради і гетьманату¹, що згодом підтвердив Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці².

Цим же законом було вирішено проблеми правонаступництва в законодавстві. Усі закони і постанови, які мали силу закону на території України до 14 грудня 1918 р., оскільки вони не скасовані законом або постановами нового уряду Української Народної Республіки, залишаються в силі і надалі як закони і постанови Української Народної Республіки.

Протягом свого існування Директорія прийняла різні за назвою нормативно-правові акти: декларації, універсали, декрети, закони, накази, постанови, розпорядження. Але різниці в правовій силі цих документів не існувало, оскільки не було певної системи та ієрархії нормативно-правових актів, а приймалися вони в основному Радою Народних міністрів і в окремих випадках затверджувалися Директорією.

Оцінюючи законодавчу діяльність Директорії, можна стверджувати, що на ній значною мірою позначилася відсутність чітких орієнтирів, характерна в цілому для її державницької стратегії. А відтак законодавство «другої» УНР не мало певної системи, закони приймалися лише за необхідності швидко відреагувати на конкретні обставини,

¹ Директорії, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. 1918–1920 : док. і матеріали : у 2 т. Т. 2. – К. : Вид-во Олени Теліги, 2006. – С. 395–396.

² Там само. – С. 476–477.

що інколи призводило до того, що Директорія танула в дрібницях.

У галузі державного будівництва, реалізуючи проголошений в Декларації від 26 грудня 1918 р. принцип, що «революційне представництво організованих народних мас» має належати Конгресу Трудового народу України, який матиме всі верховні права і повноважень рішати всі питання соціального, економічного і політичного життя, Директорія 5 січня 1919 р. затвердила Інструкцію для виборів на Конгрес Трудового народу України. На Конгрес треба було обрати 593 делегати на основі куріальної системи: 377 від селян, 118 — від робітників, 33 — від трудової інтелігенції. Нерівним був не тільки розподіл мандатів, а й сам порядок обрання: селяни обирали делегатів на повітових селянських з'їздах, а робітники і трудова інтелігенція — на губернських. 65 делегатів мали бути обрані від західноукраїнських земель.

Зазначений документ має низку недоліків: куріальна, непропорційна система виборів; усунення від виборів, а відтак від процесів державотворення інтелігенції, яка мала знання, політичні та адміністративні навички; надання поза куріальною системою 20 мандатів Всеукраїнському залізничному і 10 — Всеукраїнському поштовому з'їздам; вкрай короткий термін для проведення виборчої компанії. Але слід визнати, що скликання Конгресу трудового народу було спробою в складних умовах війни створити парламент революційної України, знайти форми і засоби передачі влади до рук представницького органу, котрий був би виразником волі українського народу.

Важливим кроком у державотворчому процесі стало прийняття 28 січня 1919 р. Універсалу Трудового Конгресу України, в якому в основних рисах визначався державний механізм Української Народної Республіки, що будувався на принципах парламентаризму. Перш за все Конгрес як виразник волі «робітництва й селянства» перебирав на себе верховне повновладдя в державі і ставав верховним представницьким органом, своєрідним революційним парламентом.

У період між засіданнями Конгресу Трудового народу верховна влада, в тому числі право приймати поточні законодавчі акти, належала Директорії.

Виконавчу владу мала обіймати Рада народних міністрів — уряд, який підпорядковувався Конгресу і Директорії.

Незважаючи на короткочасність роботи Конгресу, він 28 січня 1919 р. прийняв важливий акт конституційного значення — закон про форму української влади. Цей закон не вніс нічого нового в обсяг повноважень Директорії, лише закріпив існуючу на той час практику. Але з його прийняттям влада Директорії стала легітимною: з органу, що керував повстанською боротьбою, вона перетворювалася на вищий орган державної влади, отримавши від Конгресу Трудового народу повноваження на здійснення законодавства та верховного управління в державі¹.

Актом конституційного значення став Універсал Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 р. Цей документ де-юре закріплював величезну подію в житті українського національного державотворення, а саме — з'єднання УНР і ЗУНР в єдину соборну державу. ЗУНР ставала Західною областю УНР (ЗОУНР).

Директорія поновила 24 січня 1919 р. закон Центральної Ради «Про національно-персональну автономію», що був скасований гетьманом Скоропадським.

Новий крок у визначенні форми правління в напрямку президентсько-парламентського її різновиду було зроблено з прийняттям 12 листопада 1920 р. законів «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» та «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки»².

Відповідно до цих законів верховна влада в УНР, тимчасово до затвердження Конституції, організувалася шляхом розмежування та координації вищих державних функцій поміж Директорією, Державною Народною Радою і Радою народних міністрів.

Центральне місце в державному механізмі УНР посідала Директорія в особі Голови (на той час Директорія була вже одноособною, її уособлював С. Петлюра). Їй належало право

¹ Директорії, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки : док. і матеріали : у 2 т. Т. 2. — К. : Вид-во Олени Теліги, 2006. — С. 467–468.

² Вісник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. — 1920. — Вип. 2.

затверджувати ухвалені Державною Народною Радою закони, зроблені нею призначення та укладені міжнародні угоди, репрезентувати УНР перед іншими державами, призначати Голову Ради міністрів та затверджувати членів уряду.

Виконавчу владу відповідно до зазначених законів уособлювала Рада народних міністрів, правовий статус якої був викладений досить розпливчато. Організаційно уряд підпорядковувався Директорії (остання призначала Голову Ради народних міністрів, затверджувала і звільняла міністрів). У той же час уряд ніс відповідальність, на зразок парламентської, перед Державною Народною Радою.

Державна Народна Рада відповідно до закону про неї мислилося як «орган народного представництва», що складається з представників населення, політичних партій, громадських, наукових, професійних і кооперативних організацій і установ. Проте Державну Народну Раду назвати парламентом за порядком формування і складом немає підстав, оскільки це був би орган, що об'єднував виключно представників політичних партій і громадських організацій. Додаток до закону встановлював таке представництво в Державній Народній Раді: 1) політичні партії 72 %; 2) неполітичні організації — 28 %.

Директорія, як і попередні політичні режими, була змушена займатися земельним законодавством. Закон Директорії про землю в УНР від 8 січня 1919 р. не відновлював, але дещо модифікував відповідний закон Центральної Ради. Він підтверджував скасування приватної власності на «всі землі з їх водами, надземними і підземними природними багатствами та лісами», перехід їх до загальнонародної власності. Місце земельних комітетів заступили земельні управи, створювалися запасний земельний та державний меліоративний фонди, переслідувалися самочинні захоплення землі, організовувався сільськогосподарський кредит, визначалися землі, потрібні для громадського користування.

Ділянки для приватногосподарської діяльності визначалися у кожному регіоні земельними управами, але вони повинні були бути не меншими 5-6 дес. на господарство і не більше трудової земельної норми.

Землі, що вивільнялися, переходили у користування земельних управ і становили запасний земельний фонд, з якого виділялися ділянки для малоземельних селян і загальнодержавних потреб. Площі з висококультурним хліборобством не дробилися, а переходили у користування трудових спілок, які мали створюватись з цією метою¹.

Не оминула Директорію і проблема хлібної повинності. Відразу Директорія значно полегшила долю українського селянства. 9 березня 1919 р. її закон про хлібну повинність скасував хижацькі норми, встановлені Скоропадським, відносно господарств, які мали до 30 дес. землі, і залишив їх лише для тих, хто володів більшими ділянками. Встановлювався прогресивний податок. Селяни, у яких було до 3 десятин землі, взагалі звільнялися від хлібоздачі, хто мав 3 дес., — здавав всього 20 фунтів хліба, 4 — 1 пуд, 5 — 2 пуди, 6 — 3 пуди і т. д. до 29 дес., з котрих стягувалося 325 пудів. Ця робота здійснювалася спеціальними комісіями постачання².

Але так тривало недовго. Вже 4 липня 1919 р. було ухвалено новий закон про хлібну повинність. Норми обов'язкової хлібоздачі підвищувалися в 2–5 разів. У осіб, які не могли здати продукти у визначений термін, вони відбиралися без відшкодування, а з тих, хто їх приховував, стягувався ще й штраф у 10-кратній вартості прихованого. Встановлювалися жорсткі покарання і за інші дії, що перешкоджали хлібоздачі. У черговий раз український селянин потрапляв у досить скрутне становище.

1 грудня 1918 р. Директорія ухвалила, що «суд на території Української Народної Республіки твориться іменем УНР». Наприкінці грудня цього ж року Директорія скасувала Державний Сенат, заснований гетьманом. 2 січня 1919 р. підтвердила закон про відновлення діяльності Генерального суду часів УНР, щоправда, з назвою «Надвищий суд»³. 24 січня були відновлені апеляційні суди, засновані Цен-

¹ Директорії, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки : док. і матеріали : у 2 т. Т. 2. — К. : Вид-во Олени Теліги, 2006. — С. 413–417.

² Там само. — С. 501–502.

³ Вісник державних законів УНР. — 1919. — Вип. 3.

тральною Радою¹. Директорія намагалася зберегти мирові судові установи. 19 лютого 1919 р. був прийнятий закон «Про вибори та призначення мирових суддів».

Таким чином, в основу нової моделі судової системи «другої» УНР Директорія поклала принципи судоустрою дореволюційної Росії, дещо модифіковані Центральною Радою і гетьманом. Але складна ситуація, в якій опинилася Україна, необхідність вести військові дії зумовлювали суттєві аномалії в судоустрої УНР. На практиці діяла надзвичайна судова система, яка була далека від принципів, законодавчо проголошених Директорією. Спочатку основними судовими установами УНР стали військово-польові суди, їх започаткував наказ С. Петлюри і О. Отецького від 22 листопада 1918 р. На його підставі при всіх військових частинах засновувалися військово-польові суди в складі 2 старшин, 2 козаків, прокурора та секретаря, які призначалися наказом місцевої влади². Для влаштування військово-польових судів застосовувалися російські Військовий статут про покарання 1869 р. та Положення про польове управління військ у военний час 1914 р.

26 січня 1919 р. військово-польові суди на території УНР були скасовані. Того ж дня Директорія затвердила закон «Про надзвичайні військові суди». Вони були винятковими і діяли на фронтах та місцевостях, де був оголошений военний стан. А якщо взяти до уваги, що на підставі закону Директорії від 24 січня 1919 р. на всій території УНР оголошувався военний стан, то не лишається сумнівів у тому, що «класичне» правосуддя відтіснилося на другий план, а то й зовсім не діяло³.

У галузі військового законодавства Директорії визначним став закон про флот УНР 1919 р. Після фізичної руйнації Чорноморського флоту Директорія не залишала надій на відновлення військово-морських сил УНР.

25 січня 1919 р. Директорія ухвалила тимчасовий закон про військовий флот УНР. Україна перебирала на себе всі

¹ Вісник державних законів УНР. – 1919. – Вип. 7.

² Українське державотворення: не витребуваний потенціал : слов.-довід. / за ред. О. М. Мироненка. – К. : Либідь, 1991. – С. 57.

³ Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. – К. : Ін Юре, 2000. – Т. 2. – С. 105.

зобов'язання Російської імперії щодо утримання Чорноморського флоту і будівлі для нього та асигнувала для цієї справи 100 млн крб.

Закон чітко визначив, що Україна буде дбати про те, щоб замість кожного корабля, який відслуговує свій строк, негайно його місце займав корабель такого ж типу, а у разі потоплення судна буде терміново закладене таке ж саме. Всі інституції флоту УНР мали користуватися Зведенням морських постанов Російської імперії видання 1913 р. з усіма наступними змінами та додатками, якщо вони не суперечили законодавству УНР. Директорія визначала і чисельний склад флоту — 12500 матросів та 800 старшин.

26 січня 1919 Директорія ухвалила спеціальний закон про поповнення армії і флоту УНР призовниками, а на початку квітня дозволила залучати до служби на флоті громадян ЗУНР. У ті ж дні з'явився ще один закон про організацію військово-морських сил на побережжі Чорного моря по лініях Очаків — Миколаїв — Херсон. Там планувалося сформувати два корпуси і одну дивізію морської піхоти з громадян Наддніпрянщини і Наддністровщини.

2.5.4 || Законодавство Західноукраїнської Народної Республіки

Зміст конституційного законодавства становили законодавчі акти ЗУНР, які визначили політико-правовий устрій республіки. Найважливішим з них був «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої австро-угорської монархії» від 13 листопада 1918 р. Цей закон охоплює п'ять артикулів: назва, кордони, державна суверенність, державне заступництво, герб і прапор.

Законами, які доповнювали Конституцію ЗУНР, були: про тимчасову адміністрацію і організацію судів (16 листопада 1918 р.), про злуку ЗУНР і УНР (3 січня 1919 р.), про виділ УНРади (4 січня 1919 р.), про державну мову (15 лютого 1919 р.), про виконання громадянських прав і обов'язків (8 квітня 1919 р.), про сейм ЗУНР (16 квітня 1919 р.), про

передачу виконання всієї військової і цивільної влади «уповноваженому диктаторові» (9 липня 1919 р) та ін.

16 листопада 1918 р. видано закон «Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки». Згідно з ним залишалося чинним попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям української держави. Це пояснювалося тим, що за короткий час існування ЗУНР неможливо було видати нові закони, тому залишалися старі, які підлягали поступовій зміні або заміні.

Конституційний характер мали деякі проекти державно-правового статусу території ЗУНР, опрацьовані міжнародними й українськими фахівцями. Серед них — проект договору між Найвищою Радою держав Антанти і Польщею про автономний статус Галичини під зверхньою адміністрацією Польщі впродовж 25 років. Урядом ЗУНР був розроблений і пред'явлений Лізі Націй 30 квітня 1921 р. проект «Основ державного устрою Галицької Держави». Наприкінці 1920 р. на замовлення уряду ЗУНР видатний правник проф. С. Дністрянський підготував приватний проект Конституції ЗУНР. Проект, виходячи з історичних традицій українського народу та конституцій інших демократичних держав, відрізнявся від останніх, зокрема, тим, що разом з тривалими конституційними нормами брав до уваги перехідну стадію, під час якої повинні бути відбутися загальні вибори законодавчих органів, що мали узаконити остаточний текст Конституції.

Значним за обсягом було судове законодавство ЗУНР. 21 листопада 1918 р. Українська Національна Рада прийняла закон «Про тимчасову організацію судів і судової влади»¹. Функцію правосуддя в ЗУНР продовжували виконувати суди колишньої Австро-Угорської імперії, але під керівництвом Державного секретарства юстиції ЗУНР. Судді, які не скомпрометували себе антиукраїнською діяльністю і прийняли присягу служити ЗУНР, залишалися на своїх посадах. Одночасно здійснювалася перебудова судової системи. На території республіки було створено 12 судових округів і 130 судових

¹ Кульчицький В. С. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик Б. Й. — Львів : Світ. 1996. — С. 181–182.

повітів. Відповідно до національного складу населення за квотою 1 мандат на 40 тисяч жителів мали обиратися нові судді. У такий спосіб слід було обрати 144 судді окружних судів, з них 102 українців, 25 поляків, 17 євреїв¹.

Продовження судової реформи в ЗУНР прийняло оригінальний напрямок — було розділене кримінальне і цивільне судочинство. 11 лютого 1919 р. видано закон про утворення в повітах трибуналів першої інстанції для розгляду кримінальних справ. Юрисдикція окружних і повітових судів обмежувалася цивільними справами. Другою інстанцією в цивільних і кримінальних справах мав бути Вищий суд у Львові, а третьою — Надвищий державний суд. Тимчасово, до їх утворення, функції другої та третьої інстанцій належали спеціально створеним на цей час Окремому судовому сенату II інстанції та Окремому судовому сенату III інстанції.

Окрім органів цивільної юстиції в ЗУНР створювалася і військова юстиція. Відповідно до розпорядження Державного Секретаріату ЗУНР від 16 листопада 1918 р.² у Львові планувалось створити Найвищий військовий трибунал. Військові обласні суди мали діяти в межах Львівської, Тернопільської та Станіславської військових областей.

Складна воєнна ситуація на фронтах та наявність у тилу великої кількості диверсантів і шпигунів вимагали створення більш мобільних органів, ніж звичайні військові суди. Розпорядженням Державного секретаріату ЗУНР від 3 грудня 1918 р. при кожній окружній команді були створені військово-польові суди³. А в січні наступного року — військово-польові суди груп «Північ», «Південь», «Львів».

Після переходу Української Галицької Армії за р. Збруч було дещо змінено структуру військово-судових установ. Розпорядженням від 16 липня 1919 р. створено військово-польовий суд Начальної Команди Галицької Армії та військово-польові суди I, II, III корпусів. Ці суди здійснювали судочинство щодо військовослужбовців частин, які підпорядковувались Начальній Команді Галицької Армії.

¹ Вісник Державного секретаріату військових справ. — 1918. — 1 груд.

² Там само. — 14 груд.

³ Там само. — 1919. — 15 лют.