

ДО 100-РІЧЧЯ ВІД ПОЧАТКУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ

УДК 94(477) «1917 / 1921»

Олександр Грибенко

ДЕРЖАВОТВОРЧІ ПРОЦЕСИ У КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ АКТАХ ДОБИ ГЕТЬМАНАТУ П. СКОРОПАДСЬКОГО: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

У науковій публікації досліджується законотворча діяльність вищих гілок влади у розбудові української державності за добу Гетьманату П. Скоропадського. Розкриваються особливості конституційно-правового регулювання державного устрою у нормативно-правових актах Української Держави (квітень-грудень 1918 р.).

Ключеві слова: конституційно-правовий акт, монархія, Рада Міністрів, Державна канцелярія, громадянин, Генеральний Суд України (Державний Сенат), військо, земельне законодавство.

Задекларованою проблематикою займалися історики О. Грибенко, К. Костів, І. Курас, А. Слюсаренко, А. Яковлев та юрист Т. Подковенко [1–7]. Метою цієї статті є аналіз законодавчої бази Української Держави щодо до розбудови вищих гілок влади упродовж квітня-грудня 1918 р.

Навесні 1918 р. в Україні змінилася політична ситуація. Безсилля Української Центральної Ради (далі – УЦР) в організації державного апарату, непослідовна і невдала внутрішня та зовнішня політика, голод, економічна розруха, загострення кримінальної ситуації в Українській Народній Республіці (далі – УНР), погіршення відносин з німецько-австрійським командуванням (невиконання зобов'язань Брест-Литовського договору), втрата владою її органів на місцях, призвели до політичного підриву авторитету парламентської форми правління. В усій Україні проходили збори землевласників та підприємців, на яких звучало незадоволення політикою УНР, її соціалістичними експериментами, лунали заклики до встановлення дієздатної влади і повернення приватної власності на землю, заводи, фабрики та утворення міцної влади у формі історичного Гетьманату [3, с. 50]. Коли 29 квітня 1918 р. на засіданні Малої Ради УЦР приймалася Конституція УНР, у Києві відбувся з'їзд хліборобів-землевласників. Його делегати – 6432 представники від 8 українських губерній – проголосували за створення в Україні Гетьманату на чолі з генералом П. Скоропадським – розпочався другий період української державності – монархічний.

Оскільки парламентська форма правління УНР показала повну нездатність, викликає розуміння пошук П. Скоропадським такої форми правління, яка допомогла б державі вийти із важкої кризи. Спочатку для наведення порядку потрібна була диктатура, а вже потім «ні диктатура пролетаріату, ні диктатура вищого класу, а рівномірна участь всіх класів суспільства в політичному житті краю».

У «Енциклопедії українознавства» за редакцією В. Кубійовича форма Української Держави визначається конституційною монархією з гетьманом на чолі як носієм монархічної влади [4, с. 154]. А. Яковлев у праці «Основи Конституції У.Н.Р.» визнає форму державного ладу за часів Гетьманату, як монархію на чолі з абсолютним монархом – гетьманом [5, с. 20]. У довіднику «Великий Жовтень і громадянська війна на Україні» Гетьманат визначався, як буржуазна влада великих землевласників. У заяві Ради Міністрів Української Держави від 10 травня 1918 р. підкреслювалося, що «Гетьман не думає стати самодержавцем. Назва Гетьман – це втілення в історичній національно-українській формі ідеї незалежної і вільної України» [3, с. 55].

До позитивного здобутків уряду Української Держави періоду Гетьманату варто віднести те, що з перших днів розпочато створення правових основ її функціонування, визначених одразу ж у перший день приходу П. Скоропадського до влади. Своєрідність становища гетьмана, що впливала з антидержавного способу його приходу до влади, визначала форму, зміст нормативних актів нового режиму.

Основоположними документами, що заклали підґрунтя правотворчого процесу Гетьманату, стали «Грамота до всього українського народу» й «Закони про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 р. Цими нормативно-правовими актами визначалася форма правління, система органів влади й управління, особливості законотворчого процесу, які по суті виконували роль своєрідної конституції, оскільки окреслювали й регулювали такі основні аспекти суспільного життя, як влада, повноваження уряду, права і обов'язки українських козаків і громадян, основні засади законодавчої діяльності, основи фінансової політики і судоустрою [6, с. 12].

У «Грамоті до всього українського народу» П. Скоропадський оголошувався гетьманом всієї України, що він «взяв на себе тимчасово всю повноту влади». Замість УНР проголошувалася Українська держава. «Управління Україною, – записано у вказаному документі, – буде проводитися через посередництво призначеного мною Кабінету Міністрів і на остаточнім обґрунтовані нижче долучених до цього законів про тимчасовий державний устрій України. Центральна і Мала Ради, а також всі земельні комітети з нинішнього дня розпускаються. Всі міністри і товариші звільняються» [8].

Цього ж дня оприлюднено «Закони про тимчасовий державний устрій України». Цим документом визначалося, що формою управління в Україні є Гетьманат. Його проект, а також «Грамоту ...» склав член Української Громади, правник О. Палтов. За цим проектом в Україні передбачалося встановлення конституційної монархії на чолі з королем. П. Скоропадський не підтримав його і вніс до проекту низку суттєвих змін. Після цього «Закони» та «Грамота» були надруковані у першому номері «Державного вісника» 16 травня 1918 р.

Згідно із першим законом, який отримав назву «Про гетьманську владу», гетьман тимчасово (до скликання Союму) отримував необмежені права та зосереджував у своїх руках законодавчу, виконавчу та судову владу. П. Скоропадський визначав свою компетенцію, як верховного управителя державою, ухвалював закони «...і без санкції його закон не мав юридичної сили» [7, с. 5], призначав отамана (голову) Ради Міністрів, затверджував склад уряду, міністрів, призначав урядових осіб, керував взаєминами України з іншими країнами, виконував функції Верховного Воеводи української армії та флоту, оголошував надзвичайний стан, а також амністію, призначав увесь склад Генерального суду (згодом Державного сенату) тощо. Очолюваний П. Скоропадським уряд визначав напрямки своєї діяльності, здійснював галузеве державне управління під контролем гетьмана, відновлював судову систему і законодавство Російської імперії (йдеться про Державний сенат, що успадкував функції царського Сенату).

Наступний закон «Про закони» встановлював порядок прийняття та дії законодавчих актів. Законопроекти мали готувати міністерства, а після їх обговорення у Раді Міністрів вони подавалися на затвердження гетьманові [1, с. 115].

Другим був законом «Про Раду Міністрів і міністрів». На Раду покладалися обов'язки визначати напрямки внутрішньої і зовнішньої політики України. Отаман-міністр і міністри були підзвітні гетьману як за загальний хід управління, так і за свій напрямок роботи, а за порушення підлягали цивільній і карній відповідальності [1, с. 117].

Третім був закон «Про Фінансову Раду», який проголошував її найвищою державною установою державного кредиту і фінансової політики. До неї мали входити на правах членів Отаман-міністр, міністр фінансів та державний контролер.

Четвертим (останній) був закон «Про Генеральний суд», який проголошувався вищим «охоронителем» закону та Вищим Судом України у справах судових і адміністративних. Генеральний суд мав оголошувати всі закони і накази уряду та слідкувати за їх виданням. Генеральний суддя призначався гетьманом [1, с. 116].

Таким чином, за «Законами» П. Скоропадський отримав диктаторські повноваження, але вони значною мірою обмежувалися присутністю німецьких окупаційних військ на українських землях. «Закони про тимчасовий державний устрій України» разом з іншими законодавчими та нормативними актами періоду Гетьманату визначали суть та структуру державного устрою в Україні упродовж 29 квітня 1918 – січня 1919 рр. [10].

Аналізуючи «Закони про тимчасовий державний устрій України», можна стверджувати, що гетьман уособлював собою державу, виступаючи у зовнішній і внутрішній політиці як голова держави, здійснював фактично одноосібне правління і був формально незалежним у своїй діяльності.

Законодавча процедура в Українській Державі була більш розвинута у порівнянні з добою УЦР. Гетьман у перших нормативних актах, на відміну від універсалів УЦР, не обмежувався проголошенням лише загальних засад політики нового уряду. Одразу визначено і конкретизовано основні положення, що стосувалися не тільки організації державної влади, але й законодавчої процедури.

2 червня 1918 р. вийшов закон «Про порядок складання законопроектів, внесено їх до Ради Міністрів, обговорення, затвердження їх та про форму і порядок оголошення законів». У цьому нормативно-правовому акті визначалися функції уряду в процесі законотворчості, керівництво яким покладалося на Державну канцелярію й особисто на Державного секретаря. У відповідності із законом, розроблені законопроекти надсилалися до Державної канцелярії у кількості 20 примірників, тобто до кожного члена уряду. Державний секретар мав право вносити до поданих законів свої зауваження у письмовій формі. Приймалися законодавчі акти більшістю голосів, а за їх

рівності – вирішальний голос мав голова. Ті законопроекти, які потребували коштів із державної скарбниці, візувалися міністром фінансів [1, с. 125].

2 липня 1918 р. Рада Міністрів ухвалює закон «Про громадянство Української Держави», який мав 22 статті. У першій статі зазначалося, що «під громадянством Української Держави розуміється та державно-правова приналежність людини до неї, яка надає собі права й обов'язки українського громадянина». Подвійне громадянство чи підданство заборонялося. На вибір громадянства відводився один рік (стаття 5). Закон встановлював умови, за якими дотримувалося українське громадянство (статті 8–11). Прохання про надання громадянства розглядав адміністративний відділ окружного суду, ухвалу якого можна було оскаржити в Генеральному адміністративному суді (статті 13, 14). Кожен прийнятий в українське громадянство приносив присягу на вірність Українській державі (стаття 16). Уся повнота політичних прав в Українській Державі (громадянська служба, участь у виборах) належала лише громадянам України. Крім того, міністри наділялися правом видавати розпорядження щодо удосконалення та пояснення законів, причому всі такі розпорядження знов-таки підлягали попередньому ухваленню Радою Міністрів.

Важливим конституційним актом був «Тимчасовий закон про верховне управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави ясновельможного пана Гетьмана всієї України» [11]. За цим законом влада переходила до колегії Верховних правителів держави. Колегія мала складатися з трьох осіб: одного правителя заздалегідь визначав сам гетьман, одного вибирав сенат і одного – Рада Міністрів. Характеризуючи цей закон, можна говорити про прагнення створити механізм правового забезпечення стабільності й наступності вищої державної влади.

17 вересня 1918 р. видано закон «Про надання міністрові внутрішніх справ, губернським старостам, столичному і міським отаманам права видавати обов'язкові постанови і накладати кари в адміністративному порядку за порушення цих постанов». Згідно з яким, це були постанови, які стосувалися «охорони громадського порядку, спокою і доброго ладу» [12].

У своїх діях П. Скоропадський керувався не стільки ідеологічними міркуваннями, скільки реальними потребами часу. Поставивши перед собою завдання створити дієздатну державну адміністрацію, ліквідувати анархію, налагодити державне життя, гетьман опирався передусім на заможні верстви суспільства. Розпочалося відновлення поміщицького господарства, яке могло дати товарний хліб. Закон «Про засоби боротьби з розрухою сільського господарства» передбачав примусове використання в поміщицьких маєтках реманенту селян. Одночасно декларувалося, що в майбутньому максимальна кількість землі становитиме 25 га. Поміщикам надаватиметься право продавати свою землю державному банку. У жовтні засновано Вищу Земельну Комісію, очолювану гетьманом [13, арк. 1].

Основи земельного права закладалися у «Грамоті до всього українського народу»: «... права приватної власності, як фундамент культур і цивілізацій, відбуваються у повній мірі, і всі розпорядження колишнього уряду, так само як і Тимчасового російського уряду, відмінюються і скасовуються. Відбудовується повна свобода у виробленні купчих для наділення земельними ділянками малоземельних хліборобів». Відносно аграрного законодавства гетьманського уряду заслуговує на увагу закон «Про право на врожай 1918 р. на території Української Держави». Згідно з яким, право на врожай озимини, засіяної восени 1917 р., належало власникам земель, якщо земля була засіяна навесні 1918 р. іншими особами, то врожай 1918 р. мав належати цим особам, але за умови, що власник виплатить податки за поточний рік, а також поверне усі витрати з підготовчих робіт (посів) та внесену орендну плату в розмірі 1/3 середньорічного розміру за 1913–1914 рр. Для вирішення цих питань в повіті утворювалася земельна комісія. Голову призначав – міністр земельних справ, а членів – місцева організація землевласників та сходи сільських рад [14].

14 червня 1918 р. гетьманський уряд ухвалив закон «Про право продажу та купівлі землі поза міськими землями». За яким: а) кожен власник сільськогосподарських та лісових маєтностей «... має право на продаж їх без обмеження розміру»; б) державний земельний банк купував маєтності без обмеження їх кількості, у тих осіб, які розпродавали їх на підставі цього закону; в) фізична чи юридична особа мала право купівлі-продажу землі розміром не більше 25 десятин. Володіння землями більших розмірів допускалося за дозволом міністра земельних справ для промислових та громадських потреб. Контроль за виконанням закону, землевпорядними та межовими роботами покладалися на губернські та повітові земельні комітети. Залишилося право спадкоємства земельних маєтків як за законом, так і за заповітом [15, арк. 4].

Отже, «Грамотою ...» відновлено приватну власність, що визначила основні напрямки правового регулювання земельних відносин, спрямовані на формування міцних селянських господарств. Однак складна соціально-економічна та політична ситуація призвели до значних протиріч між проголошеними гаслами і реальністю. Гетьманський режим існував лише сім з

половиною місяці і досить важко було за такий короткий термін реалізувати цілі і отримати результат, який би задовольнив усі верстви сільського населення.

Гетьманська адміністрація прагнула примусити робітників працювати більш інтенсивно. Встановлювався 12-годинний робочий день, заборонялися страйки. Завдяки жорстким заходам вдалося зменшити темпи падіння виробництва, майже на рік відтягти повний розвал економіки.

В усі часи фінансова політика відігравала важливу роль у суспільному житті будь-якої держави. Основи фінансового законодавства Гетьманату закладено 29 квітня 1918 р. у «Законах про тимчасовий державний устрій України», де передбачалося створення Фінансової Ради «як вищої народної інституції для справ державного кредиту і фінансової політики» [16]. На раду накладалося такі обов'язки: 1) визначення умов часу державних позичок; 2) розгляд справ, які стосувалися державного кредиту та обігу коштів; 3) розгляд справ фінансової частини, які підлягали вирішенню у законодавчому порядку [17, с. 29].

10 серпня 1918 р. затверджено закон «Про затвердження Статуту Українського Державного Банку». Завдання Державного Банку визначалися пунктом першим пункті першого розділу загальних постанов «Статуту», де вказувалося, що «Державний банк має на меті полегшення грошового обороту, допомогу шляхом короткотермінового кредиту державній торгівлі, промисловості та сільському господарству на Україні, а також забезпечення грошової маси». Вводилася національна валюта – карбованець. Карбованець і гривня упродовж існування Гетьманату були основними національними грошовими одиницями української державної системи. Українська валюта, забезпечена природними багатствами країни (головним чином цукром), стала конвертованою.

Головним завданням будь-якої держави – є державний бюджет. Основним джерелом надходжень до держбюджету є податкові збори. Ці збори за часів Гетьманату налагоджувалися за рахунок підвищення ставок існуючих податків та відновлення системи податкового збору. Основою регулювання механізму податкових стягнень була запозичена правова база Російської імперії. Зокрема, «Статут про по дохідний податок» від 6 квітня 1906 р. (зі змінами до постанови уряду від 20 жовтня 1918 р.); «Статут про прості податки» від 1814 р. (зі змінами до постанови уряду від 30 серпня 1918 р.); «Устав об акцизних зборах» від 1901 р. (зі змінами від 4 жовтня 1918 р.).

Отже, в період Гетьманату П. Скоропадського основу фінансового законодавства становили норми законодавства Російської імперії. На нашу думку, за більш сприятливих обставин, за умов стабільної внутрішньої ситуації, заходи уряду Української Держави дали б позитивні результати.

Аналізуючи закони гетьманського уряду в галузі судочинства, простежується явна спрямованість законодавства на дореволюційну російську судову систему. Крім системи загальних судів, в Українській Державі діяли й військові суди. Процес їх формування відбувався одночасно зі створенням регулярної армії. Однак на відміну від військових інституцій, яким було властиве забезпечення громадського порядку шляхом застосування зброї чи погрози її застосування, військово-судові органи мали здійснювати правосуддя, тобто виконувати функції незалежної судової гілки влади.

Основи судової системи визначалися «Законами про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 р. Генеральний Суд Української Держави проголошувався «найвищим охоронцем й захисником закону та найвищим судом України для справ судочинства й адміністративних. Генеральний суд оголошує до загального відома всі закони і накази уряду, слідкуючи за законністю їхнього видання» [18, с. 120].

13 травня 1918 р. прийнято закон «Про титул, іменем якого твориться суд на Україні» – іменем закону Української Держави, усі закони УЦР – скасовувалися. Судді та судові урядовці мали приймати присягу. Згідно із законом «Про Генеральний Суд», від 2 грудня 1918 р., Генеральний Суд складався із департаментів – цивільного, карного й адміністративного. Генеральний Суд виконував усі функції урядового Сенату, а також касаційні функції Головного військового суду, якщо їх не замінено іншими нормативно-правовими актами Української Держави. Цей закон діяв до прийняття нового закону про Державний Сенат.

На початку липня 1918 р. український уряд скасував закон УЦР від 17 грудня 1917 р. «Про апеляційні суди» та закон від 24 березня 1917 р. «Про утворення Київського Апеляційного Суду». В липні 1918 р. прийнято закон «Про судові палати й апеляційні суди». Створено Київську, Харківську, Одеську апеляційні палати, які залишалися діючими з деякими змінами: а) члени судових палат повинні мати вищу юридичну освіту і стаж роботи не менше 10 років (судовому присуді на посадах не нижче судового слідчого або товариша прокурора окружного суду, або на посаді присяжного адвоката, або мав вчений ступінь і викладав у вищих школах); б) суддям не дозволялося займати державні або громадські посади, крім викладання у вищих школах та виконання тимчасових доручень на державній службі; в) кандидатура подавалася міністром юстиції і затверджувалася гетьманом; г) при Київській, Харківській і Одеській судових палатах

вводилися посади скарбника і архіваріуса; д) Полтавський та Лубенський окружні суди приєднувалися до Харківської округи, а Кам'янець-Подільський та Вінницький – до Одеської судової палати. Компетенція яких залишалася застарілою: у складі трьох постійних суддів вони розглядали апеляційні скарги на вироки та рішення окружних судів. Касаційні скарги на рішення судових палат вносилися до Державного Сенату [19].

8 липня 1918 р. гетьман затвердив закон «Про утворення Державного Сенату», яким скасовано закон УЦР від 2 грудня 1917 р. «Про утворення Генерального суду» та засновано в м. Києві Державний Сенат «як вищу в судових й адміністративних справах державну інстанцію» [20]. Згідно із другою статтею якого визначалися повноваження Державного Сенату: а) устрій, компетенція, розмір і обсяг прав; б) переведення і провадження справ; в) порядок виконання постанов Державного Сенату і порядок стосунків з іншими державними інстанціями; г) догляд за виконанням наказів Державного Сенату; д) права та обов'язки і відповідальність сенаторів.

Компетенцію і повноваження державного Сенату визначалися «Учреждением Судебных Установлений», «Статутами Уголовного и Гражданского Судопроизводства» у частинах, що не суперечило законам Української Держави. Фактично закон визначав структуру Державного Сенату, вимоги до сенаторів та порядок їх обрання. Також планувалося видавати «Відомості Державного Сенату».

30 травня 1918 р. гетьман затверджує закон «Про військову підсудність». На основі якого військовим судам Української Держави підлягали «військові за всі злочинства, зазначені у військовому статуті про кари і за ті із зазначених у загальних карних законах службових злочинств, які порушують обов'язки по службі військовій» [21, арк. 175]. Компетенція військових судів поширювалася і на цивільних осіб. 21 червня 1918 р. уряд ухвалив закон «Про організацію військово-судових інституцій та їх компетенцію». Згідно з яким, військові суди поділялися на вищі – Київський і Катеринославський та штабні – при штабах дивізій, корпусів і Головному штабі військ Української Держави.

Відносно до закону «Про Державний Сенат» організовувалася українська прокуратура, вводилися посади прокурорів і товаришів (заступників) прокурорів. Обов'язки Генерального прокурора покладалися на міністра юстиції. У системі правоохоронних органів чільне місце належало Державній Варті, створеній у відповідності до закону від 18 травня 1918 р., яка виконувала функції охорони, розвідки, контррозвідки, нагляд, здійснювала силові й карні функції. Керівництво покладалося на департамент Державної варті МВС, а в губерніях і містах – на старост та отаманів [22].

З огляду на потребу захисту суверенітету, незалежності, недоторканості влади і території, верховна влада Української держави зобов'язувалася дбати про розбудову власних Збройних Сил. Гетьман, засуджуючи «революційний романтизм» УЦР, на правовій основі розпочав формування регулярної армії і флоту. Під його керівництвом був детально розроблений реальний план військового будівництва, котрий передбачав: заснування широкої мережі військових закладів, введення військової повинності, відновлення військових рангів і звань, вироблення та затвердження обґрунтованих штатно-організаційних структур всіх родів військ.

Законодавчу базу військового будівництва становили декілька нормативних актів. Зокрема, це закон «Про загальний військовий обов'язок» від 24 липня 1918 р. Згідно із яким, призов до військової служби здійснювався двічі на рік – 15 листопада і 1 березня. Тривалість військової служби становила: у піхоті – 2 роки, у кінноті й артилерії – 3 роки, а на флоті – 4 роки. Служба у запасі тривала до 38 років, а в ополченні від 39 – до 45 років. Не допускалися до служби особи, позбавлені судом станових прав.

У вересні Рада Міністрів і гетьман ухвалили план організації української армії, що мала складатися з 8 корпусів, кінних дивізій та інших військових з'єднань. Передбачалося створити українську армію чисельністю близько 300 тис. осіб. Реформувалися військові частини, що залишилися з часів УЦР: Окрема Запорізька дивізія, Сердюцька дивізія, полк Січових Стрільців. Однак процес військового будівництва гальмувало командування окупаційних військ, яке боялося створення в Україні власного сильного війська.

Влітку 1918 р. гетьман наказав військовому міністерству відновити організацію козацтва як основного резерву військ. 16 жовтня 1918 р. гетьман своїм Універсалом відновив козацтво як окремий стан, хоча військо було нечисленним.

Важливе місце в збройних силах належало Чорноморській флотилії. Гетьманському урядові вдалося після довгих переговорів здобути згоду німецького уряду на передачу Україні військових кораблів Чорноморського флоту, захоплених німцями. Однак планам гетьмана не судилося збутися – формуванню української армії та флоту перешкоджала Німеччина, яка боялася створення сильної української армії.

8 листопада 1918 р. Рада Міністрів ухвалила «Статут військової повинності». Юнаки віком від 15 років і вище мали право вийти з українського громадянства лише після відбуття військової повинності. За цим «Статутом» також передбачалося позбавлення їх активного виборчого права, права обиратися до законодавчих і громадських установ при перебуванні на службі. Але надавалося пасивне виборче право (вибиратися на виборні посади), за умови тимчасового звільнення з військової служби [23, с. 264].

У цілому, військове законодавство в період Гетьманату П. Скоропадського було найрозвиненішим і становило вагомий частку усіх законодавчих актів, прийнятих в Українській Державі. П. Скоропадський намагався вдосконалити державний апарат. В основу вимог до державних службовців покладалися не їх політичні уподобання, а професійні ознаки. У відповідності із законом «Про порядок призначення на державну службу» від 25 травня 1918 р. кожен, хто перебував чи вступав на державну службу, а також військові та судді мали складати «урочисту обітницю» на вірність Українській Державі.

Вражають досягнення П. Скоропадського у сфері освіти та культури. У більшості шкіл вводилася українська мова, у жовтні 1918 р. в Києві та Кам'янці-Подільському відкрили два нових українських університети, заснували Національний архів, Національну бібліотеку, Український історичний музей. Український театр драми і опери. Державний симфонічний оркестр та хорovu капелу. У листопаді 1918 р. утворили Українську Академію Наук, президентом якої став В. Вернадський. На церковному соборі у Києві проголошено Українську Автокефальну Православну Церкву на чолі з митрополитом В. Липківським.

Дослідження нормативно-правової бази періоду Української Держави П. Скоропадського свідчить про те, що за сім з половиною місяців встановлювалася власна правова система. Гетьманська держава мала окреслену територію, уряд, впевнено виходила на міжнародну арену. Започатковано українську грошову систему, пожвавилася економічне життя, створювалася власна армія.

При всій неоднозначності оцінок, політична діяльність П. Скоропадського заслуговує на увагу саме з позицій розбудови Української Держави. Подібно до всіх урядів доби національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. Гетьманат мав ознаки експерименту. Українська держава базувалася на поєднанні монархічних, республіканських та диктаторських засад, що, у свою чергу, було виправданим. Як свідчить історичний досвід, авторитарна політична система мала і свої переваги, які набували особливої ваги в екстремальних ситуаціях, що чітко простежується на прикладі гетьманської влади.

У цілому ж характер правового поля, яке народжувалося на цьому етапі державотворення, задекларовані наміри нового уряду свідчили про те, що кінцевою метою державного будівництва гетьман вважав формування громадсько-правового суспільства, у якому пріоритетними були б закони на право власності. Як свідчить аналіз, законодавча процедура в Українській Державі була більш розвинутою, порівнюючи з УЦР. Гетьманат у перших нормативних актах, на відміну від універсалів УЦР, не обмежувався проголошенням лише загальних засад політики уряду. Одразу визначено і конкретизовано основні положення, що стосувалися державної влади, прав і обов'язків громадян Української Держави, законодавчої процедури, фінансової політики, судочинства.

Список використаних джерел

1. Грибенко О. М. Нормативно-правова база державотворчих процесів 1917–1918 рр.: хрестоматія з дисципліни «Актуальні питання української революції 1917–1921 рр.». У 2-х томах. Т. 1. Глухів: ГНПУ ім. Олександра Довженка, 2017. 265 с.
2. Курас І. Ф. Соборництво і регіоналізм в українському державотворенні (1917–1920 рр.). К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2001. 246 с.
3. Грибенко О. М. Державотворчі процеси в Наддніпрянській Україні в 1917–1921 рр.: історичний аспект: дис... канд. іст. наук: 07.00.01. К., 2007. 279 с.
4. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія Української Конституції. К.: т-во «Знання» України, 1993. 192 с.
5. Яковлев А. Основи Конституції УНР. Нью-Йорк: Говерла, 1964. 63 с.
6. Подковенко Т. О. Становлення системи законодавства України 1917–1920 рр.: автореф. дис... канд. юрид. наук 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних вчень». К., 2004. 19 с.
7. Костів К. Конституційні акти відновленої Української держави 1917–1919 років і їхня політико-державна якість. Торонто, 1964. 186 с.
8. Закони про тимчасовий державний устрій України // Державний вісник. 10 травня 1918.
9. Українська Держава (квітень-грудень 1918 року). Документи і матеріали. У двох томах, трьох частинах. Т. 2. / Упоряд.: Р. Пиріг (керівник) та ін. К.: Темпора, 2015. 411 с.
10. Закони про тимчасовий державний устрій України // Державний вісник. 16 травня 1918.
11. Тимчасовий закон про верховну владу на випадок смерті, важкої хвороби і перебування межами ясновельможного пана гетьмана всієї України // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). Ф. 1064. Оп. 1. Од. зб. 284. Арк. 1–4.
12. Закон «Про надання міністрові внутрішніх справ, губернiальним старостам, столичному і міським отаманам права видавати обов'язкові постанови і накладати кари в адміністративному порядку за порушення цих постанов» // ЦДАВО України. Ф. 2208. Оп. 6. Од. зб. 151. Арк. 10. 13.

Законодательные акты 1918 г. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). Одесса: Неофициальное издание «Практическое правоведение», 1918. Выпуск 6: июль. 40 с. 14. «Закон про право на врожай 1918 року на території Української Держави» // ЦДАВО України. Ф. 1062. Оп. 1. Од. зб. 37. Арк. 18, 24. 15. Тимчасовий закон про продаж та купівлі землі поза міськими оселями // ЦДАВО України. Ф. 1061. Оп. 1. Од. зб. 334. Арк. 19. 16. Державний вісник. 16 червня 1918. 17. Гай-Нижник П. П. Фінансова політика уряду Української Держави Гетьмана Павла Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 р.). К., 2004. 430 с. 18. Вовк Ю. Є. Судові органи Української Народної Республіки та Української Держави (1917–1920 рр.): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2000. 190 с. 19. Закон «Про судові палати й апеляційні суди» // ЦДАВО України. Ф. 1064. Оп. 1. Од. зб. 249. Арк. 1 зв. 20. Закон «Про утворення Державного Сенату» // ЦДАВО України. Ф. 1064. Оп. 1. Од. зб. 240. Арк. 1зв. 21. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького / Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін. К.: Довіра: Генеза, 1996. 420 с. 22. Тимчасова постанова про заміну існуючих законів про міліцію і утворення Державної Варти // Державний вісник. 22 серпня 1918. 23. Музыченко П. История государства и права Украины. К.: «Знання», КОО, 2003. 500 с.

References

- Hrybenko O. M. Normatyvno-pravova baza derzhavotvorchykh protsesiv 1917–1918 rr.: khrestomatiia z dystsypliny «Aktualni pytannia ukraïnskoi revoliutsii 1917–1921 rr.». U 2-kh tomakh. T. 1 [Normative-legal base of the state-building processes of 1917–1918: the textbook on discipline «Actual issues of the Ukrainian revolution of 1917–1921.» In 2 volumes. T. 1.]. Hlukhiv: HNPU im. Oleksandra Dovzhenka, 2017. 265 s. 2. Kuras I.F. Sobornytstvo i rehionalizm v ukraïnskomu derzhavotvorenni (1917–1920 rr.) [Cathedral and regionalism in the Ukrainian statehood (1917–1920)]. K.: Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen NAN Ukrainy, 2001. 246 s. 3. Hrybenko O. M. Derzhavotvorchi protsesy v Naddnyprianskii Ukraini v 1917–1921 rr.: istorychnyi aspekt [The state-building processes in the Dnieper Ukraine in 1917–1921: historical aspect]: dys... kand. ist. nauk: 07.00.01 Istoriiia Ukrainy. K., 2007. 279 s. 4. Sliusarenko A. H., Tomenko M. V. Istoriiia Ukrainiskoi Konstytutsii [History of the Ukrainian Constitution]. K.: t-vo «Znannia» Ukrainy, 1993. 192 s. 5. Yakovliev A. Osnovy Konstytutsii UNR [Fundamentals of the Constitution of the UPR]. Niu-York: Hoverla, 1964. 63 s. 6. Podkovenko T.O. Stanovlennia systemy zakonodavstva Ukrainy 1917–1920 rr. [Formation of the system of legislation of Ukraine 1917–1920]: avtoref. dys ... kand. yuryd. nauk 12.00.01 – Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh vchen. K., 2004. 19 s. 7. Kostiv K. Konstytutsiini akty vidnovlenoi Ukrainiskoi derzhavy 1917–1919 rokiv i yikhnia polityko-derzhavna yakist [Constitutional Acts of the Restored Ukrainian State 1917–1919 and their political and state quality]. Toronto, 1964. 186 s. 8. Zakony pro tymchasovi derzhavnyi ustrii Ukrainy [Laws on the temporary state structure of Ukraine]. Derzhavnyi visnyk. 10 travnia 1918. 9. Ukrainaska Derzhava (kviten – hruden 1918 roku). Dokumenty i materialy [Ukrainian State (April – December 1918). Documents and materials]. U dvokh tomakh, trokh chastynakh. T. 2. / Uporiad.: R. Pyrih (kerivnyk) ta in. K.: Tempora, 2015. 411 s. 10. Zakony pro tymchasovi derzhavnyi ustrii Ukrainy [Laws on the Temporary State System of Ukraine]. Derzhavnyi visnyk. 16 travnia 1918. 11. Tymchasovi zakon pro verkhovnu vladu na vypadok smerti, vazhkoï khvoroby i perebuvannia mezhamy yasnovelmozhnoho pana hetmana vsiiei Ukrainy [The Provisional Law on Supreme Power in the Case of Death, Severe Disease and Stay Within the Chief of the Grace of the Hetman of All Ukraine]. TsDAVOU. F. 1064. Op. 1. Od. zб. 284. Ark. 1–4. 12. Zakon «Pro nadannia ministrovi vntrishnikh sprav, hubernalnym starostam, stolychnomu i miskym otamanam prava vydavaty oboviazkovi postanovy i nakladyaty kary v administratyvnomu poriadkovi za porushennia tsykh postanov» [Law «On the right to issue internal regulations to the Minister of Internal Affairs, provincial governors, capital and city atamans to issue binding decrees and to impose administrative penalties for violations of these resolutions»]. TsDAVOU. F. 2208. Op. 6. Od. zб. 151. Ark. 10. 13. Zakonodatel'nye akty 1918 g. Zakony Ukrainiskoi Derzhavy (Zakony, postanovleniya, instruktsii, tsirkulyary) [Legislative Acts of 1918. Laws of the Ukrainian State (Laws, Orders, Instructions, Circulars)]. Odessa: Neofitsial'noe izdanie «Prakticheskoe pravovedenie», 1918. Vypusk 6: iyul'. 40 s. 14. «Zakon pro pravo na vrozhai 1918 roku na terytorii Ukrainiskoi Derzhavy» [«Law on the Right to Crop of 1918 in the territory of the Ukrainian State»]. TsDAVOU. F. 1062. Op. 1. Od. zб. 37. Ark. 18, 24. 15. Tymchasovi zakon pro prodazhu ta kupivli zemli poza miskymy oseliamy [Temporary law on the sale and purchase of land outside urban housing]. TsDAVOU. F. 1061. Op. 1. Od. zб. 334. Ark. 19. 16. Derzhavnyi visnyk. 16 chervnia 1918. 17. Hai-Nyzhnyk P. P. Finansova polityka uriadu Ukrainiskoi Derzhavy Hetmana Pavla Skoropadskoho (29 kvitnia – 14 hrudnia 1918 r.) [Financial Policy of the Government of the Ukrainian State of Hetman Pavlo Skoropadsky (April 29 – December 14, 1918)]. K., 2004. 430 s. 18. Vovk Yu. Ye. Sudovi orhany Ukrainiskoi Narodnoi Respubliky ta Ukrainiskoi Derzhavy (1917–1920 rr.) [Judicial organs of the Ukrainian People's Republic and the Ukrainian State (1917–1920)]: dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.01 Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh vchen. Lviv, 2000. 190 s. 19. Zakon «Pro sudovi palaty y apeliatsiini sudy» [Law «On Chambers and Appeals Courts»]. TsDAVOU. F. 1064. Op. 1. Od. zб. 249. Ark. 1зв. 20. Zakon «Pro utvorennia Derzhavnoho Senatu» [Law «On the Establishment of the State Senate»]. TsDAVOU. F. 1064. Op. 1. Od. zб. 240. Ark. 1зв. 21. Mala entsyklopediia etnoderzhavoznavstva [Small Encyclopedia of ethno-state studies] / NAN Ukrainy In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho / Yu.I. Rymarenko (vidp. red.) ta in. K.: Dovira: Heneza, 1996. 420 s. 22. Tymchasova postanova pro zaminu isnuuychykh zakoniv pro militsiiu i utvorennia Derzhavnoi Varty [Provisional resolution on the replacement of existing laws on police and the formation of a State War]. Derzhavnyi visnyk. 22 serpnia 1918. 23. Muzychenko P. Istoriiia gosudarstva i prava Ukrainy [History of the State and Law of Ukraine]. K.: «Znannya», KOO, 2003. 500 s.

Oleksandr Gribenko

STATE-BUILDING PROCESSE IN THE CONSTITUTIONAL-LEGAL ACTS IN THE PERIOD OF HETMANAT P. P. SKOROPADSKY: HISTORICAL ASPECTS

This scientific publication examines the legislative activity of the highest authorities on the development of Ukrainian statehood in the period of the Hetmanate P. Skoropadsky (April-December 1918). The features of the constitutional and legal regulation of the state building process in the regulatory legal acts of the Ukrainian state (April-December 1918) are disclosed.

Key words: constitutional legal act, monarchy, Council of Ministers, State Chancellery, citizen, Gerry Court of Ukraine (State Senate), military, land legislation.

УДК 930:327.5

Ігор Дацків

**СОБОРНІСТЬ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ
В КОНТЕКСТІ БРЕСТСЬКОГО МИРУ 1918 Р.**

У статті йдеться про військово-політичну ситуацію, що склалася після більшовицького перевороту в Росії та невдалі спроби країн Четвертого Союзу домогтися виходу її з війни й закриття Східного фронту. Аналізується проблема соборності України на брестських мирних переговорах у 1918 р.

Ключові слова: Центральні держави, делегація, Центральна Рада, УНР, Брест, переговори.

Багато країн мають велике дипломатичне минуле. Цього не можна сказати про Україну. Тому дипломатична історія доби національно визвольних змагань, коли Україна вперше після понад двох із половиною століть виступила як самостійний суб'єкт міжнародного права, заслуговує на особливу увагу. Тут найперше місце належить участі делегації Української Народної Республіки (далі – УНР) у роботі Брестської мирної конференції 1918 р.

Проблема соборності українських земель поставлена Українською революцією 1917–1921 рр. Військово-політична ситуація, що склалася після більшовицького перевороту в Росії, та невдалі спроби країн Четвертого союзу домогтися виходу її з війни й закриття Східного фронту для зосередження військової сили на Заході, змусили провідників Центральних держав звернути увагу на «вартість українського чинника», як зазначає сучасний дослідник історії української дипломатії О. Павлюк, Німеччина та Австро-Угорщина «досить стримано поставилася до утворення Центральної Ради та її діяльності аж до пізньої осені 1917 р.». Якщо Берлін підтримкою українського руху боявся зашкодити переговорному процесу з Росією, то для Австро-Угорщини, яка мала у своєму складі східногалицькі землі, українське питання межувало із питанням збереження власної цілісності. Лише після невдалих спроб знайти компроміс з радянською делегацією країни Четвертого союзу зрозуміли, що українське питання може стати «важливим козером у відносинах з Петроградом» [1, с. 322–323].

Підґрунтя вивчення «брестської проблематики» закликали праці діячів Української Центральної Ради (далі – УЦР). Незважаючи на певний суб'єктивізм та відсутність наукового аналізу, вони відображають погляди тодішнього керівництва на вибір орієнтації, стратегії і тактики виходу УНР зі світової війни; подають цікаві для істориків спостереження, особисті враження. Ці роботи свідчать про те, що уряд УНР розумів необхідність якомога швидкого досягнення миру, намагаючись при цьому не порушити союзницьких зобов'язань перед країнами Антанти. Тобто УЦР, обстоюючи необхідність перемир'я і мирних переговорів, вважала, що це має бути мир не сепаратний, а загальний. Як відзначив М. Галаган, питання про сепаратний мир ніхто тоді не ставив. Переважна більшість членів УЦР плекала ілюзію, що УНР своєю ініціативою щодо мирних переговорів з Центральними державами зможе привести до загального миру між усіма воюючими державами [2, с. 60].

Аналогічну позицію обстоював О. Шульгин, який у виступі на засіданні 8-ї сесії УЦР 12 грудня 1917 р. заявляв, що мир має бути загальний, і українська демократія не може бажати такого миру, який призведе до «розбиття» західної демократії. Тому вона сподівається, що зусилля УНР наблизять швидкий і загальний мир [3, с.79].

У працях діячів УЦР обстоюється думка про те, що основним стимулом для включення УНР до Брестського мирного процесу була згода більшовиків Ради Народних Комісарів (далі – РНК) на сепаратний мир і її прагнення виступати від імені усієї колишньої Російської імперії. Як свідчать мемуари М. Ковалевського, це була загроза, на яку УЦР неодмінно мала реагувати. Тому уряд УНР мав уникнути всього, що могло поставити його поза цими переговорами. У разі, коли УНР