***УТВОРЕННЯ УРАIНСЬКОI НАРОДНОI РЕСПУБЛIКИ, ДЕРЖАВНИЙ ЛАД I ПРАВО.***

*У ніч з 24 на 25 жовтня 1917 року в Петрограді перемогло збройне повстання очолюване більшовиками.*

*Подіі у Петрограді вітала пробільшовицьки настроєна частина трудящих Украіни, однак переважна більшість іі народних мас підтримувала політику партій, які входили до складу Центральноі Ради, - партій соціальних реформ і національного відродження. Тому перехід в Украіні влади до Рад більшовикам вдалося здійснити лише в пролітарському Донбасі. В більшості ж районів Украіни подіі розвивалися інакше. Особливо напружене становище склалося у Києві.*

*Одержавши повідомлення про повалення Тимчасового уряду, керивництво Центральноі Ради прийняло резолюцію, в якій засуджувалось збройне повстання у Петрограді. Не маючи підстав захищати Тимчасовий уряд, украінські партіі все ж таки висловилися проти переходу влади до Рад робітничих і солдатських депутатів, бо вони не представляли всієі революційноі демократіі.*

*Центральна Рада вважала, що в такій ситуаціі можливий єдиний вихід, щоб вона стала дійсною, фактичною, крайовою владою, - це утворення Ураінськоі Народноі Республіки. 7 листопада 1917 року був оголошений текст III Універсалу Центральноі Ради.*

*«Віднині Украіна стає Украінською Народною Республікою… - говорилося в Універсалі. – Ми твердо станемо на нашій землі, щоби силами нашими помогти всій Росіі, щоб вся Республіка Російська стала федерацією равних і вільних народів».*

*Михайло Грушевський нагалошував: на тому, що подібна «широка автономія обьективно дае початок іі перетворенню у «повну державу». І вже через два місяці після проголошення УНР на весь голос заявила, що вона є «повною державою» : 22 січня IV Універсал Центральноі Ради сповістив, що «віднині УНР стає самостійною, не від кого незалежною державою». Зрозуміло були і інши чиновніки (конфлікт з Раднаркомом, проблеми міжнородного визнання), що зумовили рішучий поворот до повноі незалежності, однак з точки зору еволюціі «чистих» державних форм, цей шлях є закономірним.*

*З цього часу досить активно відбувається процес формирування і удосконалення державного ладуУНР.*

***Організація центральноі влади.*** *Особливе місце в структурі вищіх органів УНР займала Центральна Рада. У III Універсалі містиця конструкція, згідно з якою Центральна Рада поставлена Украінським народом «разом з братніми народами Украіни… берегти права, здобуті боротьбою», а в IV Універсалі сказано «Ми Украінська Центральна Рада, представниця робочого народу – селян, робітників і солдатів».*

*У деклараціях Генерального Секретаріату вживаються правові означення Центральноі Ради: «законодавчий орган», «представницький орган», нарешті, «революціонний демократичний парламент».*

*Проте, незважоючи на всі ознаки парламенту, Центральна Рада мала свою певну специфіку. По-перше, від самого початку в основоположних документах Центральноі Ради постійно декларувалася, що вона є тимчасовим органом, який має припинить свою діяльність, після скликання Всеукраінських Установчих зборів. По-друге, Центрально Рада формувалася не шляхом загальних виборів, а на основі делегування до іі складу представників різних демократичних, громдянських організацій.*

*Прагнучи у питаннях державного будівництва спиратися на всі соціальни верства населення Украіни, Центральна Рада намагалася розширити свою соціальну базу. Саме з цією метою на початок грудня 1917 року був спланований I Всеукраінський з’ізд Рад робітничих, селянських та солдатських депутутаiв. За нормами представництва депутати з’ізду мали представляти усi Украiнськи землi.*

*Своi намiри щодо цього з’iзду малu i бiльшовики Украiни. Вони намагалися шляхом переобрання складу Центральноi Ради перетворити ii на зразок росiйського ЦВК.*

*Всеросiйський з’iзд Рад робiтничих, селянських та солдатських депутатiв розпочав свою роботу 4 грудня 1917 року у Києві. На нього прибуло понад 2000 депутатів, переважно селян, серед яких большивіки складали трохи більше ста чоловік. Зрозуміло, що при такому співвідношені сил з’ізд висловив повну довiру i пiдтримку Центральнiй Радi та Секритарiату. В резолюцii з’iзду, зокрема, говорилося: «З проголошенням третього Унiверсалу Центральна Рада стала на шлях широких соцiальних i полiтичних реформ i приступила до скликання Украiнськиx Установчих зборiв, яким єдино Центральна Рада може передати усю повноту влади в Украіні… З’ізд вважає переобрання Центральноі Ради несвоєчасним і недоцільним».*

*Більшовики були змушені залишити з’ізд i переiхати до Харькова, де провели свiй окремий з’iзд.*

*Незважаючи на всi своi зусилля, лiдери Центральноi Ради не змогли швидко добитися повноцiнного територiального представництва, хоча це питання не сходило з порядку денного практично до останнiй хвилини iснування Центральноi Ради. Пiдсумок проблем представництва пiдбивався 20 березня 1917 року. На засiданнi Малоi Ради виступiв Михайло Грушевський. Вiн нагадав, щo склад Центральноi Ради поповнився новими органiзацiями украiнських мас, якi одна за одною виходили на політичну арену. Центральна Рада прагнула як найскоріше передати своє місце представництву утворенном на підставі виборчого права Украінськоі землі.*

*Приймалися окремi акти, що визначали правовi засади дiяльностi Центральноi Ради. Зокрема, 25 листопада 1917 року було схвалено закон про утримання Центральноi Ради за державний кошт, 16 квiтня 1918 року – закон про недоторканнiсть членiв Центральноi Ради, тобто вони кoристувались такими ж правами, як i «класичний» парламент. 9 квiтня Центральна Рада затвердила закон про право безмитного придбання книжок та iнших виданнь бiблiотекою Центральноi Ради.*

*Функцii украiнського уряду виконував Генеральний Секритарiат. Пiсля оголошення IV Унiверсалу Генеральний Секретарiат перетворився на Раду Народних Мiнiстрiв.*

*Уже пiсля утворення УНР укрiнський уряд пережив чимало криз, зумовленних рiзними факторами, i в результатi за часiв Центральноi Ради його склад мав такий вигляд: голова мiнiстрiв – Голубович (укр. с.-р.); мiнiстри: внутрiшнiх справ – Ткаченко (укр. с.-д.); вiйськових i морських справ – Жуковський (укр. с.-р.); судових – Шелухiн (укр. с.-ф.); земельних – Ковалевський (укр. с.-р.); харчових – Колiух (укр. с.-д.); працi – Михайлiв (укр. с.-д.); пошт i телеграфiв – Сидоренко (с. сам.); залiзничних шляхiв – Сокович (укр. с.-р.); фiнансiв – Препелиця (укр. с.-р.); просвiти – Прокопович (с.-ф.); торгiвлi й проимислу – Фещенко-Чопровський (с.-ф.); державний секретар закордонних справ – Любинський (укр. с.-р.); державний контролер – Лотоцький (с.-ф.).*

*Перед украiнським урядом постали тiж самi проблеми, що й перед Центральною Радою. Це були соціально-економічні проблеми державотворення.*

*У галузі державотворення після проголошення УНР на перший план постає проблема, яка полягла в прагненні розділити «сферу впливу» між Генеральним Секретаріатом і самою Центральною Радою, хоча вона так і не дістала свого розв’язання. В результатi сталося так, що Центральна Рада як законодавчий орган i Генеральний Секретарiат як орган виконавчий займалися одними й тими ж самими питаннями, по яких приймались то постанови, то закони. Наприклад, протягом грудня 1917р. i Центральна Рада, i Генеральний Секретарiат зверталися до проблеми цiноутворення. На жаль, навiть конституцiя УНР не вирiшила цiєi проблеми.*

*Однак за тих умов украінській справі значно більшоі шкоди завдавало не протистояння «гілок влади», а партійні чвари й суперечки між політичними силами, які реально впливали на державне будівництво.*

*Центральна Рада все ж таки зробила важливий крок в напрямі формування державного механізму, ухваливши 25 листопада 1917р. закон про порядок видання нових законів, відповідно до якого залишалося «в силі доприйдучих змін законодавчим порядком усі державні уряди й установи, які зоставадлися на територіі Украінськоі Народноі Республіки по день 7 листопада 1917р.». Цей акт фактично заклав правові основи державного будівництва. Видані ще до жовтневого перевороту універсали й деклараціі мали здебільшого політичний і пропагандистський характер та були разараховані на тривалий переговорний процес з російським центром щодо кожного генерального секретаря, кожного конкретного повноваження. Проте жовтнeвi подii в Петроградi докорiнно змiнили ситуацiю i поставили Центральну Раду перед необхiднiстю термiново будувати державу в повному обсязi.*

*Як вiдомо, в аналогiчнiй ситуацii бiльшовики ламали стару державну машину. Лiдери Центральноi Ради, навпаки, прагнули пристосувати ii до потреб нацiонального самовизначення. Наприклад, вiдповiдно до спецiального закону, ухваленого Центральною Радою 9 грудня 1917р., функцii Головноi скарбницi та Украiнського Державного Банку виконували Киiвська губернська скарбниця та Киiвська контора Держбанку.*

*Варто звернути увагу й на таку деталь. Однi iнституцii починали дiяти ще до того, як вiдповiдним чином «легалiзувалися». Так, посада Генерального контролера iснувала ще в першому складi Генерального Секретарiату, однак 23 березня 1918 р. його канцелярiя подає на розгляд Центраоьноі Ради проект закону «Про тимчасову організацію державного контролю». Створення ж деяких інших, навпаки, декларувалося значно раніше, ніж до них доходили руки. Ще в жовтні 1917 р. Декларація Генерального Секретаріату передбачила організацію економічного комітету. Однак ця ідея стала реалізуватися лише в останні місяц існування Центральноі Ради, коли 31 березня 1918 р. до неі надійшов проект закону «Про вищу економічну раду УНР».*

***Організація місцевоі влади.*** *Іі загальні принципи вперше окреслив ще до утворення УНР М.Грушевський, який розробив таку схему: «Щоб не було ніякоі тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала ім своєі волі, немає бути іншоі власті тільки з вибору народнього!»*

*В I Універсалі з цього приводу зазначалось таке: «Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоіть за інтереси украінського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини влада зосталась у руках людей, ворожих до украінства, приписуемо нашим громадянам широку, дужу організацію та усвідломлення народу, й тоді перевибрати адміністрацію».*

*У Ш Універсалі також йшлося про проблеми місцевого самоврядування: «Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуемо : вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищоі адміністративноі влади на місцях».*

*Як бачимо, Центральна Рада намагалася об'єднати два момента. З одного боку, домінує ідея надання органам місцевого самоврядування широких прав і повноважень, а з другого – визначення меж цих повноважень з покладення керівництва всією системою самоврядування в масштабах краіни на Генеральне секретарство внутрішніх справ. Та не тільки й не стільки ця, до певноі міри, теоретична дилема, заважала нормальному формуванню місцевоі адмінстраціі й самоврядуванню. Три основні проблеми, з рештою, визначили долю цього процесу. По-перше, невизначеність самоі системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевоі влади. Поряд з органами місцевого самоврядування, більшість яких перейшла в спадщину ще від Російськоі держави, діяли губернські і повiтовi комiсари Центральноi Ради, та згаданi в Ш Унiверсалi «органи революцiйноi демократii». Всi вони функцiонували за власним розсудом без механiзму взхаємодіі й точного розмежування «сфер впливу». Навпаки – деякі найважливіші питання взагалі вилучалися з іх компетенціі, що в свою чергу призводило до утворення нових органів.*

*Універсал зобов'язав «правительство долати допомочi мiсцевим самоврядування ради робiтничо-селянських i солдатських лепутатiв, вибраних з мiсцевих людей», тобто з'явилася, точнiше – легалiзувалася, ще одна ланка, оскiльки Ради не припиняли своєi діяльності. Справді, іх не можна було ігнорувати, і IV Універсал визнав цей факт, але конкретно «не вписав» іх в існуючу структуру місцевих органів.*

*На початку березня Центральна Рада затвердила новий адміністративо-терироріальний поділ Украіни, поділивши іі на 30 земель. Отже, організація місцевоі влади мала відпов1дати новим умовам, але Центральна Рада не встигла це зд1йснити.*

*По-друге, органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали ресурсів для здійснення своіх повноважень і реального впливу на місцеве життя.*

*По-трете, відсутність належноі правовоі бази; законодавство в цій сфері обмежувалося переважно загальними, здебільшого декларативними нормами, що містилися в універсалах Центральноі Ради і деклараціях іі Генерального Секретаріату. Правовий статус комісарів Центральноі Ради фактично визначався положенням, прийнятим ще Тимчасовим урядом для своіх представників. В Украіні розроблявся закон про утворення нових органів влади на місцях, однак до цього проекту, за свідченням П.Христюка, «було тільки приступлено».*

*Наприкінці січня 1918 р. Центральна Рада нарешті ухвалила довгожданний земельний закон, в якому робиться спроба якось врегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях. «Верховне порядкування всіма землями з іх водами, надземними і підземними багатствами, - зазначалось у ст.4 закону, - належить до скликання Украінських Установчих зборів Украінській Центральній Раді. Порядкування в межах цього закону належить: землями міського користування…- органам міського самоврядування; іншими – сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам в межах іх компетенціі». Ця спроба так і не одержала свого завершення.*

*Правова невизначеність зберігалася до останнього дня існування Центрально1 Ради, коли, нарешті, конституція УНР, прийнята 29 квітня 1918 р., не звела все до спільного знаменника. У ст.5 говорилося: «Не порушуючи єдиноі своєі власті, УНР надає своім землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізаціі».*

*Крім цієі загальноі норми, до конституціі увійшло ще дві статті, які визначали відносини суб’ектiв самоврядування з державною адмiнiстрацiєю. Так, Радам і Управам громад, волостей і земель «належить єдина безпосередня місцева власть. Міністри УНР тільки контролюють іх діяльність, безпосередньо і через визначених урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Украінськоі Народноі Республіки». Що ж до самоі Ради Народних Міністрів, то до іі компетенціі входили лише ті питання, які «зістаються поза межами установ місцевоі самоуправи або дотикають цілоі УНР», причому Рада Народних Міністрів не може «порушувати законом установлених компетенцій» органів місцевого самоврядування.*

***Військове будівництво.*** *Ще до утворення УНР Центральна Рада здійснила значну роботу по украінізаціі військових формувань як на територіі Украіни, так і на фронтє, хоча іі лідери і стояли на позиціях створення нерегулярноі арміі, а народноі міліціі. З цього питання в Украіні йшла гостра політична боротьба.*

*Незабаром після утворення УНР для керівництва військовим будівництвом було створено Генеральне секретарство військових справ, яке 12 листопада стало до роботи. Очолив його С.Петлюра, однак наприкинці грудня він подав у відставку, й на цій посаді його замінив М.Порш.*

*У тому ж листопаді Генеральне секретарство військових справ прийняло рішення утворити Генеральний військовий штаб, до складу якого входило кілька управлінь, зокрема військово-політичне та інтендантське, і відділів (організаційний, загальний, військово-комісаріатський, артилерійський, зв’язку) та спецiальна комiсiя, що мала вирiшувати проблеми офiцерiв-украiнцiв, якi служили в росiйськiй армii й залишилися «без роботи». М.Порш видав спецiальний наказ згiдно з яким до украiнського вiйська приймалися лише «офiцери, що були родом з Украiни».*

*Паралельно закладалися правовi основи вiйськового будiвництва. Так, 23 грудня з'явився закон «Про вiдстрочення призова на вiйськову службу i вiдкомандирування з неi громадаян Украiнськоi Республiки», потiм – закон «Про утворення Комiтету по демобiлiзацii армii» i, нарештi, 16 сiчня – тимчасовий закон про утворення укрaiнського народного вiйська, який остаточно закрiпив перемогу тих, хто виступав за загальне озброєння народу. Відповідно до цього закону тодішню армію належало демобілізувати й замінити нгародною міліцією для оборони від зовнішнього ворога, причому до прийняття остаточного закону мав розпочатися набір інструктарів, які після відповідноі підготовки приступили б до організаціі народноі міліці. Реальні подіі показали всю ілюзорність подібних планів, коли під час муравйовського наступу на Киів виявилося, що Центральній Раді не вистачае регулярноі арміі.*

*Після того, як на початку березня 1918 р. Центральна Рада повернулася до Києва, іі військову концепцію було змінено. Було проведено реорганізацію Генерального військового штабу, а у квітні військове міністерство й Генеральний штаб виробили новий план організаці арміі на основі територіального набору. Украінська армія мала складатися з восьми корпусів піхоти й чотирьох корпусів кінноти. Розроблялися й інші заходи (зокрема, план призову, який мав разпочатися восени), спрямовані на формування регулярноі арміі. Крім того, Центральна Рада прагнула розв’язати питання, пов'язанi iз соцiальним захистом вiйськовослужбовцiв. Так, 16 квiтня Генеральне Писарство надiслало Центральнiй Раді законопроет про допомогу сім‘ям вiйськовополонених.*

*Та було вже пiзно. Однак не варто причини загибелi Центральноi Ради шукати лише в ii прорахунках на вiйськовiй справi – вони тiльки поповнили ниску фатальних помилок, що iх допустила Центральна Рада за свою недовгу iсторiю.*

***«Чинностi властей по охоронi революцii»*** *Органiзацiя, що сьогоднi визначається узагальнюючим терміном «спеціальні служби», теж була уразливим місцем в діяльності Центральноі Ради, хоча й превертала увагу іі лідерів ще до утворення УНР.*

*Під час жовтневих подій у Києві гасло «захисту революціі» вийшло на передній план. Спочатку цією справою займався, так званий, Революційний комітет охорони революціі на Украіні, який було створено за рішенням Малоі Ради 25 жовтня. Серед прийнятих ними за кілька днів існування актів можна виділити «Обов’язкову постанову», якою зокрема, заборонялися «зiбрання i вiча пiд вiдкритим небом i всякi iншi виступи на вулицi».*

*Майже одночасно Мала Рада видала постанову «Про загальне керiвництво чинностями власей по охоронi революцii», згiдно з якою цi функціі покладалися на Генеральний Секретаріат, той, у свою чергу, мав «спиратися на органи революційноі демократіі». Крім того, при Головному начальнику Киівського округу утворювалася комісія для «того, щоб ні одне розпорядження виходило без іі затверджзення». До іі складу входили по одному представнику від Генерального Секретаріату , Украінського Генерального військового комітету, Ради Ш-го Украінського військового з'ізду, Киiвського мiського самоврядування.*

*Для виконання цієі постанови Генеральний Секретаріат утворив при Генеральному секрктарстві внутрішніх справ «особливу комісію з представників відомств, до якоі перейшли справи по охороні порядку та спокою на Украіні». В інформаціі Генерального Секретаріату з цього приводу містився заклик «по всіх справах, що торкаються охорони порядку на Украіні, звертатися до комісіі». Було опубліковано й затверджено Генеральним Секретаріатом «Правило приізду до Киева під час теперішньоі війни в зв’язку з загальним планом розгрузки Києва».*

Інша справа, що відповідні органи як в центрі, включаючи й сам Генеральний Секретаріат, так і на місцях не мали реальних сил і можливостей для здійснення своіх повноважень, і заклики втановити порядок не давали позитивних результатів.

*Отож, не дивно, зазначав з цього приводу В.Винниченко, що населення «шукало якихось засобів рятунку», а це, на його думку, цілком природнім шляхом призвело до організаціі, так званого, «в1льного козацтва». В.Винниченко тримався досить ідеалізованоі точки зору на ці формування. «Найбільш свідомий, політично й національно, елемент села, - писав він, - брав на себе завдання охорони порядку й ладу в своій околиці».*

*Втім не тільки романтичні почуття, а цілком практичні міркування визначили інтерес лідерів Центральноі Ради до формування «вільного козацтва» та іх прагнення повернути його у річище загального державотворчого процесу. Це засвідчуе, зокрема, Декларація Генерального Секретаріату від 12 жовтня 1917 р., в якій наголошувалося, що в умовах «епідеміі грабежів, самосудів, анархістських виступів безвідповідальних груп» найкращим засобом боротьби з цим лихом слід вважати активну самодіяльність і самооборону населення.*

*16-19 жовтня в Чигирині відбувся з'ізд вiльного козацтва, який ухвалив «обрати Генеральну Козацьку Раду з Наказним Отаманом на чолi» (ним став П.Скоропадський), а також «скликати губернiальнi з’iзди, щоб оборати кошових отаманiв, з старшиною, що надасть органiзованостi i сили козацькому руховi. Намiчена з'iздом структура вiльного козацтва мала такий вигляд : «Село нехай гуртується з селом, волость – в курінь, повіт – в полк, губернія – в кіш, з сотенними, курінними, полковими та кошовими отаманами і старшиною на чолі. Всі козаки нехай озброюються і додержуються військового строю…». З'ізд також обговорив статут вiльного козацтва, затверджений Генеральним Секретарiатом 26 листопада, згiдно з яким вiльне козацтво ставило за мету забезпечення спокою в Украiнi.*

*З метою пiдтримання громадського порядку формувалися також мiлiцейськi структури. Вiльним козацтвом i мiлiцiєю «відало» одне і те саме секретарство внутрішніх справ. На початку січня 1917 р. проблеми «вільного козацтва» перейшли до компетенціі секретарства військових справ.*

*Якщо ж спробувати дати узагальнюючу характеристику каральноі політики Центральноі Ради, то вона від самого початку була двозначною. Очевидним є факт, що Центральна Рада не залишила кривавого сліду в історіі, навпаки, можна навести чимало прикладів іі повноі безпорадності. Так, навіть, напередодні збройного конфлікту з радянською Росією у нею під боком активно і майже вільно діяли більшовицькі організаціі, публікувалися опозиційні видання. Серед них найзапекліший опонент Центральноі Ради – газета «Пролетарская мысль». Разом з тим, відомими є й протилежні факти, досить назвати лише розстріл арсенальців у січні 1918 року.*

*Втім, ця раздвоєність була зумовлена загальною хворобою Центральноі Ради, яка впливала на іі діяльність, - насамперед організаційною неспроможністю.*

*Весною 1918 року вже після повернення до Киева, Центральноа Рада вдалася до останніх спроб якось змінити ситуацію. Саме тому пропнувалося розширити повноваження губернських комісарів – ім надавалося право «видавати обов’язкові повтанови по справах, якi торкаються порушення громадського порядку та спокою i державноi безпеки». Губернськi комiсари мали застосувати за порушення виданих ними обов'язкових постанов штраф до 3000крб. або карати тюрмою строком до 3-х мiсяцiв.*

*Крiм того, 6 квiтня Центральна Рада ухвалила утворити «Анкетно-слiдчу комiсiю для дослiду випадкiв анархii й неправомiрного поводження властей цивiльних i вiйськових, з'ясування полiтичних i соцiальних умов на мiсцях». Анкетно-слiдча комiсiя утворювалася у складi 25 членiв Центраольноі Ради і мала виконувати такі функціі: «дослід неправомірного поводження властей цивільних і військових на місцях, вживання заходів і видання розпоряджень щодо усунення і попередження цих явищ, з’ясування полiтичноi i соцiальноi ситуацii на мiсцях», а також iншi завдання. Все це свiдчело про позитивну тенденцiю в полiтицi Центральноi Ради, яка прагнула боротьбу з анархією поєднати з боротьбою проти зловживань представників місцевоі влади, а головне, мати якусь об’єктивну картину того, що вiдбувається за межами столиці.*

***Судова система.*** *27 листопада Мала Рада затвердила запропонований Генеральним Секретаріатом законопроект, відповідно до якого «суд на Украіні твориться іменем Украінськоі Народноі Республіки». 12 грудня Секретарство судових справ внесло на розглд Центральноі Ради законопроект про утворення до скликання Установчих зборів тимчасового Генерального Суду, і через 3 дні він був ухвалений Центральною Радою.*

*«Генеральний Суд, - йшлося в статті 1,- складається з 3-х депаратментів: цивільного, карного і адміністративного і виконує по цілій територіі Украіни всі функціі, належні досі Правительствующему Сенатові в справах судових і в справах нагляду над судовими установами і особами судового відомства». Члени Генерального Суду мали звання генеральних суддів, а іх повноваження – до затвердження Генерального Суду на основі конституціі – визначалися дореволюційним російським законодавством, зокрема «Учреждением судебных установлений». Цим же законодавством керувалися й суди першоі інстанціі.*

*Проблем чинності законодавства колишньоі Російськоі імперіі торкалися ще дві статті зазначеного акта. Так, у ст.8 вказувалося, що «Генеральний Суд в своій чинності пристосовується до законів, нормуючих чинність Правит. Сенату, і порядкує іх з нинішнім законом про утворення Генерального Суду і ухвалами законодавчого органу Украіни», а в ст.9 пітверджувалося, що «декрети Правит. Сенату в справах повсталих на територіі Украіни і подані йому до проголошення Генеральним Судом своєі діяльності визначаються УНР за правосильні і обов’язкові для судових установ Украiни".*

*Генеральний Суд пiсля формування свого персонального складу мав розробити свiй «докладний регламент» i через секретарство судових спарв подати його на затвердження Центральною Радою. Взагалi це секретарство мало значний вплив на дiяльнiсть Генерального Суду.*

*У подвiйному пiдпорядкуваннi опинилася так звана «прокураторiя». З одного боку вона дiяла при Генеральному Судi i називалася – Прокураторiя Генерального Суду, а з другого – ii регламент затверджувався секретарством судових справ, i воно ж надавало одному з прокурорiв звання старшого й доручало «провiд над прокураторiєю». На початку січня 1918 року Центральна Рада ухвалила спеціальний закон*

*«Про упорядження прокураторського нагляду на Украіні».*

*Важливий крок на шляху формування судовоі системи Центральна Рада зробила 30 грудня 1917 року. Вона спеціальним законм визнала «неправомочність киівськоі, харківськоі й новочеркаськоі судових палат з 1 грудня 1917 року» і одночасно ухвалила ще один закон – «Про заведення апеляційних судів». Повноваження, «обсяг ділання» й внутрішня організація нових апеляційних судів за деякими деталями майже не відрізнялись в1д попередніх судових палат.*

*Нарешті, необхідно назвати й закон «Про умови обсадження і порядок обрання судів Генерального і апеляційних судів» від 23 грудня 1917 року. Всі судді обиралися Центральною Радою більшістю в 3/5 голосів.*

*Цікаво, що наприкінці вибори суддів проходили в обстановці конкурентноі боротьби. Як свідчать протоколи засідання Центральноі Ради від 2 квітня 1918 року, на ньому було обрано 5 Генеральних суддів, при чому для голосування пропонувалося 17 кандидатур. Так само для обрання членами Киівського апеляційного суду пропонувався 41 кандидат, за списком для голосування було внесено 30 кандидатів, а обрано лише 10.*

*Наприкінці квітня 1918 року Центральна Рада знову мала розглянути питання про Генеральний суд. Так, 18 квітня Генеральне писарство винесло на іі розгляд проект закону «Про зміну Артикулу І Закон про Генеральний Суд», яким, зокрема, йому пропонувалося надати й функціі Головного Військового Суду щодо справ, вирішуваних на територіі Украіни.*

***Законодавча діяльність Центральноі Ради.*** *Проголошення УНР докорінно змінило орієнтири в обстановці, коли молода держава опинилася віч-на-віч з проблемою невідкладного законодавчого регулювання найважливіших проблем життя краіни.*

*25 листопада Центральна Рада ухвалила закон про порядок видання законів, згідно з яким «до сформування Федеративноі Російськоі республіки і утворення іі конституціі виключне й неподільне право видавати закони для УНР належить Центральній Раді», а «право видавати розпорядження в обсягу урядування на основі законів належить Генеральним Секретарям УНР». Разом з тим, цей закон не підтвердив дію «всіх законів і постанов», які мали чинність на територіі УНР до 27 жовтня (тобто російського законодавства) і не були скасовані Універсалами законами і постановами Центральноі Ради й Генерального Секретаріату. Водночас розпочався процес формування власноі правовоі системи.*

*В галузі державного будівництва найбільш вагомим з огляду на стратегічні завдання Центральноі Ради став закон «Про вибори до Установчих зборів Украінськоі Народноі Республіки». Це був найбільший за обсягом закон, прийнятий Центральною Радою, 183 статті якого детально регламегтували порядок організаціі й проведення виборів.*

*Закон затверджувався в 2 етапи. Спочатку, іі листопада 1917 року Центральна Рада ухвалила його перший розділ, що складався з 10 глав: «Загальні статті» (у ній, зокрема, наводився перелік «виборчих округ»), «Про виборче право» (відповідно до статті 3 «право участі в виборах до Установчих зборів УНР мають громадяни Російськоі республіки обох полів, котрим до дня виборів вийде 20 років», позбавлялися ж виборчих прав «засуджені правосильними судовими вироками», «невиплатні боржники, признані правосильною судовою установою зловмисними банкротами», «служащій у в1йську, що самовільно покинули військо», а також «члени роду, що царював в Росіі»), «Про установи, котрі відають проведенням виборів до Украінських Установчих Зборів» (ці функці належали «головній, окружним, повітовим і городським комісіям по справах виборів до Украінських Установчих зборів та дільничним виборчим комісіям» (головній комісіі, яка обиралася Центральною Радою у складі 16 осіб, доручалося, зокрема, «Загальне пильнування ходу виборів і обмірковування засобів необхідних для іх прискорення», а також «вироблення і видання загальних інструкцій і постанов на доповнення чи розвиток цього закону та інструкцій про Його здійснення»), «Про виборчі списки», «Про кандидатські списки», «Про подавання і подрахунов виборчих карток», «Про встановлення результату виборів»(в основу покладалася пропорційна система), «Про порядок вступлення на місце членів, які виступають з Украінських Установчих зборів», «Про забезпечення вільності і правильності виборів» (цей закон прямо встановлював систему покарань за ті, чи інші порушення – наприклад, «винуватий в самовільнім здійманні, розірванні, закритті або зміненні привселюдно виставлених виборчих відозв, оповісток або списків, які виходять від груп виборців», карався арештом на строк до 1-го місяця або штрафом до 100крб.), «Про трати на вибори до Украінських Установчих Зборів».*

*16 листопада Центральна Рада затвердила 2-й розділ закону про вибори до Украінських Установчих зборів, 3 глави якого визначали специфічні особливості виборів «в арміі, флоті і тилу». Законом було затверджено ще й «Парвила про спільну з цивільним населенням участь в виборах частин арміі і флоту» та «Інструкцію для користування розділом 1-м Закону про вибори до Установчих зборів УНР».*

*Вибори мали відбутися 27 грудня 1917 року, а Установчі збори відкритися – 9 січня 1918 року. В деяких округах вибори справді пройшли. Потім війна відсунула вибори на другий план, і лише 11 кв1тня Мала Рада ухвалила провести іх 12 травня там, де вони невідбулися.*

*Досить неоднозначно розвивалася діяльність Центральноі Ради в сфері, умовно кажучи, «правового забезпечення економічноі реформи». Тодішня ідеологія цих перетворень визначалася проголошеними Ш-м Універсалом гаслами «упорядкування праці робітництва», «доброго упорядкування виробництва», «рівномірного розподілення продуктів споживання». Відповідно Центральна Рада мала виробити правові підходи до реалізаціі своєі концепціі «соціально орієнтованоі» і «керованоі» економіки, однак вона не досягла цієі мети, насамперед через політичні причини, хоча в той же час прийняла ряд важливих актів.*

*На перший план вийшла проблеми власноі валюти – в умовах кризи грошового обігу. На початку січня Центральна Рада ввела в дію Тимчасовий закон про випуск державних кредитних білетів УНР. Закон встановлював, що вони випускаються Державним Банком в розмірі, суворо обмеженому дійсними потребами грошового обігу.*

*Деякі акти регламентували оподаткування. Зокрема, відповідно до закону від 9 грудня 1917 року всі державні податкі й прибутки, які на підставі існуючих законів збиралис я на територіі УНР, визнавалися «прибутками державного скарбу УНР». Генеральний Секретаріат закликав населення сумлінно і своєчасно вносити податки.*

*Нарешті, справжнім каменем спотикання для Центральноі Ради виявися державний бюджет, який так і не вийшов за межі проміжних рішень. 11 квітня 1918 року був ухвалений закон «Про тимчасові розпискі видатків на 1918 рік». Поки буде «складений і ухвалений перший бюджет УНР,- зазначалося в цьому законі,- державні видаткі переводяться на підставі тимчасових розписів, які складаються відповідними міністерствами на кожні 4 місяці і подаються Міністерства Фінансів на затвердження Центральноі Ради». Певні кроки зробила Центральна Рада і в галузі соціального законодавства, ухваливши, щоправда з великим запізненням, закон «Про 8-ми годинний робочий день», причому цей закон виходив за межі своєі назви, оскільки визначав не тільки тривалість «робочого часу», а й регламентував найм жінок і неповнолітніх, нічну працю, торкався «особливо шкідливих виробництв і робіт» та інше.*

*Ценральна Рада торкнулась багатьох галузей права – від кримінального (скасувавши Ш Універсалом смертну кару й видавши 19 листопада 1917 року закон про амністію) до міжнародного (наприклад, 26 квітня Генеральне Писарство подало на іі розгляд законопроект про приєднання до Всесвітнього поштового союзу).*

# Оцінюючи ж чинники що негативно вплинули на зоконодавчу діяльність Централноі Ради, слід, звичайно, вказати на брак часу й професіоналізму.Проте найбільш відчутно на ній відбилися політичні й ідеологічні пристрасті. Найхарактерніший приклад – проблема власності.

*Як відомо, Центральна Рада, іі лідери постійно декларували прагнення розбудувати Украінську державу на соціалістичних засадах. Так, наприклад, М.Грушевський відзначав: «будуємо республіку не для буржуазіі, а для трудящих мас Украіни». Це визначило ставлення лідерів Украінського уряду й до приватноі влсності. Грушевський вживає термін «належати» й «користуватися». В документах Центральноі Ради бачимо ті ж самі терміни «право порядкування», «право користування». М.Грушевський, зокрема,був рішучим противником самого понятя «святість прав власності». Особливе заперечення у нього викликала ідея власності на землю. Ш Універсал скасував право приватноі власності на землю. Генеральний Секретаріат розповсюдив офоіційне роз’яснення до Унiверсалу, яким пiдкреслив, що скасування прав власностi на землю й перехiд iх до трудящого народу слiд розумiти «у тому смислi, що право власностi на цi землi переходить до народу Украiнськоi Республiки, отже, вiд дня опублiкування Унiверсалу колишнiм власникам забороняється землю продавати, купувати, закладати, дарувати чи передавати будь-кому у власність іншим способом, оскільки ці землі визнаються Украінською Центральною Радою такими, що належать не окремим особам чи інституціям, а всьому трудящому народу, причому скасування власності, як і весь земльний лад на Украіні, мають підтвердити й остаточно встановити Украінські Установчі збори". Відповідно до цього документа заборонялися самочинні захоплення земель й всі подібні «революційні» акціі.*

*Аналогічний принцип був покладений в основу і земельного законопроекту, ухваленого наприкінці січня 1918 року. Ним, зокрема, встановлювалося, що «землі відводяться земельними комітетами в приватнотрудове користування сільським громадам та добровільно складеним товариствам». Незважаючи на те, що закон дозволяв «перехід права користування в спадщину», основна пролема – людини, землі й ріллі – так і лишилися неврегульованою, що врешті-решт призвело до фатальних наслідків. За свідченням В.Винниченка, «сільський пролетаріат в обіцянки і закони про землю не вірив, більше вірячи реальним фактам, а з іншого боку, ідея «соціалізаціі землі» викликала обурення заможного селянства, «яке лаяло Центральну Раду й агітувало на всі боки проти неі». У цих супурчностях Центральна Рада й зустріла свій останній день – 29 квітня. Більше того, одночасно з конституцією, де взагалі нічого не сказано про власність, Центральна Рада нарешті ухвалює поправку до земельного закону, відповідно до якого ділянки розміром до 30 десятин не підлягають «соціалізаціі».Проте це вже нічого не могло зм1нити.*

*Такі ж політичні чинники визначали й долю закону про національно-персональну автономію від 9 січня 1918 року, де йшлося про право національних меншин на «самостійне устроєння… національного життя в межах Украінськоі Народноі Республіки». Відповідно до закону для здійснення цього права передбачалося, зокрема, укладення спеціальних «національних кадасрів», або іменних списків, відповідних національностей, а остаточне рішення вс1іх проблем національних меншин, зокрема копметенція, так званих, «Національних союзів» (саме ім, згідно з законом, «виключно належить право представництва даноі націі, яка живе на територіі УНР, перед державними і громадськими установами»), підлягае розгляду і затвердженню украінським парламентом.*

*Однак, незважаючи на всю зовнішню привабливість, цей закон, який інколи характеризують як «прояв великодушності украінських політичних лідерів, подію, що не мала прецеденту в історіі людства», викликав неоднозначну реакцію в тодішньому суспільстві. Як, зауважує Д.Дорошенко, проблема полягла в тому, що серед всіх «запланованих» національних меншин тільки поляки прагнули організуватися на грунті захисту своіх національних інтересів. Найбільш складною виявилася ситуація з російськомовним населенням. «Це все були елементи, які зжилися з російською культурою, дорожили нею, були пройняті загальноросійським патріотизмом… Всі вони зовсім не хотіли визнавати себе на Украіні за якусь «національну меншість». Сьогодніщній «русский» чи «малорос» міг завтра національно усвідомитись і стати вже украінцем. Навпаки, сьогоднішній соціаліст-украінець, ставши більшовиком, дивився на «украінський націоналізм» як на щось реакційне і вступав з украінським рухом в боротьбу».В результаті, закон про національно- персональну автономію в «дійсності не викликав ніякого признання з боку тих, кого мав ущасливити,- з боку національних меншостей…»*

*Ще складнішою виявилася доля закону про громаданство від 2-4 березня 1918 року, згідно з яким громадянином УНР визнавався той, «хто народився на територіі Украіни і зв’язаний з нею постiйним перебуванням». В законi визначалися досить стислi термiни подачi клопотань, пов'язаних з украiнським громадянством (вiд 3 до 6 мiсяцiв з дня опублiкування закону), а також дозволу на перебування в Украiнi iноземцiв i тих, хто вiдмовився вiд украiнського громадянства (знов-таки вiд 3 до 6 мiсяцiв). Мiнiстр судових справ УНР С.Шелухiн визнав, що закон «складений поспiхом».*

*Слiд звернути увагу i на закон про державну символiку. М.Грушевський вважав, що гербом Украiни мiг би стати «як символ творчоi мирноi працi золотий плуг на синiм тлi». Навколо плуга голова Центральноi Ради пропонував розмiстити «знак староi Киiвськоi держави Володимира Великого», герби Галицько-Волинського князiвства та Гетьманщини («козак з мушкетом»). Внизу, пiд плугом, мали бути розмiщенi герби Києва і Львова, а в горі – голуб з оливковою гілкою. Проте більш злоденні проблеми відсунули геральдичні пошуки на другий план, до того ж змінилася й позиція М.Грушевського. Отож, 12 березня 1918 року Мала Рада затвердила «Володимирів тризуб» державним гербом УНР.*

*Паралельно продовжувалася робота над проектом конституціі УНР. 12 листопада VII сесія Центральноі Ради на своєму засіданні заслухала доповідь М.Грушевського про проект конституціі Украіни. Згадує іі й IV Ун1версал, де сказано, що Установчі збори мають ухвалити конституцію й закріпити в ній «свободу, порядок і добробут на тепер і на будучі часи».*

*Та історія повернула все по своєму, і конституцію ухвалила Центральна Рада 29 квітня 1918 року в останній день іі існування.*

*Перший же погляд на конституцію переконує в тому, що вона позбавлена будь-якого ідеологічного чи пропагандистського забарвлення. Вражае те, що у вирі політичних пристастей народився такий нейтральний документ. 82 статті конституціі об єднані у 7 розділів (загальні постанови, права громадян Украіни, органи влади УНР, Всенародні збори УНР, Суд УНР, національні союзи, про тимчасове припинення громадянських свобод). Відповідно до конституціі «верховним органом власті УНР являються всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР, вища виконавча влада належить «Раді Народних Міністрів», а «вищим органом судовим есть Генеральний суд УНР».*

*Відповідно до конституціі УНР мала б стати парламентською республікою. Був обраний президент УНР у предостанній день існування Центрально1 Ради, який повинен був зміцнити іі позиціі.*

***Останні дні Центральноі Ради і повчальні уроки.*** *4 грудня Центральна Рада отримала ультиматум Раднаркому за підписами Леніна і Троцького. У відповіді на ультиматум (іі підписали В.Винниченко й С.Петлюра) Раднарком обвинувачувався у грубому замаху на «право самовизначення Украіни шляхом нав’язування iй своiх форм полiтичного устрою». Бiльшовики незважаючи на численнi декларацii про «самовизначення нацiй аж до вiддiлення», не переводили своiх вiдносин з Украiною в площину мiжнародного права.*

*Постае закономiрне запитання: чому перед такою загрозою Центральна Рада не змогла протистояти бiльшовицькому наступу?*

*Вiдповiдь лежить у площинi двох факторiв – зовнiшнього й внутрiшнього.*

*Лiдери Центральноi Ради опинилися перед вибором – де шукати допомоги проти ворога нашого нацiонального визволення – Росii. Одна частина стояла за те, щоб шукати ii в народi, йдучi назустрiч його соцiально-еконмiчним прагненням, а друга частина – закликання на помiч проти бiльшовицькоi навали нiмецького вiйська. Члени украiнськоi делегацii пiсля переговорiв у Брест-Литовську 9 лютого за новим стилем звернулися iз закликом до нiмецького народу про помоч. Але приход нiмецькоi армii на Украiну не дав очiкуваних результатiв, а навпаки. Орієнтація і надія на зовнішні сили провалилась, бо німці себе почували на украінській землі не як «приятелі», а повноправні хазяі.*

*Відіграв свою негативну роль у боротьбі з більшовизмом і такий внутрішній фактор, як вічна прірва між задумом і його втіленням в життя, що виявилася у спробах Ценральноі Ради реалізувати намічену соціально-економічну програму та нездатність Центральноі Ради налагодити ефективний державний механізм. А неспроможність вирішити ділему – пріоритет прав націі чи прав людини ( вибрали перше) врешті-решт визначило долю Центрально1 Ради.*